



HOUSING **الاسكان**

and

والتنمية المستدامة

Sustainable Development
in Developing Countries

في
الدول النامية

Sheltering the Urban Poor in Egypt **أيواء فقراء الحضر في مصر**

أحمد صبر سليمان
Ahmed M. Soliman

تقديم
جيفري باين
Geoffrey Payne

الاسكان

والتنمية المستدامة

في

الدول النامية

احمد منير سليمان

Ahmed M. Soliman

تقديم

جيفري باين

Geoffrey Payne

العقارات
م. د. محمد دويش
رئيس مجلس
إدارة
م. د. محمد دويش

الاسكان

والتمية المستديمة
في
الدول النامية

Published originally in Arabic in 1996 by Dar El-Rateb Al-Jamiah Press, Beirut, Lebanon as «Housing and Sustainable Development in Developing Countries: Sheltering the urban poor in Egypt». By Ahmed M. Soliman.

© Ahmed Soliman, 1996.

Arabic edition published 1996.



حقوق الطبع والنشر محفوظة للناشر

دار الراتب الجامعية

© حقوق الطبع والنشر والانتباس مملوكة لدار الراتب الجامعية يحظر تصوير جزء أو برنامج من هذا الكتاب، أو تخزينه بأي وسيلة خزن أو طبع دون الحصول على إذن خطي مهوور وموقع من ادارة النشر بدار الراتب الجامعية في بيروت

الناشر:

دار الراتب الجامعية: بيروت/لبنان

سلاسل سوفنير

ص.ب ١٩/٥٢٢٩ بيروت - لبنان

نلكس: Rateb - LE 43917

تلفون: 862480 - 313923 - 317169

١٩٩٦

أحمد منير سليمان مهندس معماري مصري درس في قسم الهندسة المعمارية كلية الهندسة جامعة الإسكندرية، وحاصل على درجة الدكتوراه من جامعة ليفربول بالمملكة المتحدة، وأجرى العديد من الأبحاث العلمية عن المناطق السكنية اللارسمية في مصر والتي نشرت في العديد من الدوريات العلمية المتخصصة بالدول الأجنبية. وحالياً يعمل كأستاذ العمارة المساعد بقسم الهندسة المعمارية - كلية الهندسة - جامعة الإسكندرية - مصر.

Ahmed Soliman is an Egyptian Architect. He studied at Architecture Department of Faculty of Engineering, Alexandria University. He awarded his Ph. D. degree from Liverpool University, U.K. He has worked on informal housing in Egypt and has published widely on the problems of housing low-income groups in Third World Countries. Currently is working as an associate Professor of Architecture at the Architecture Department of the Faculty of Engineering, Alexandria University, Egypt.

المحتويات

٥	المحتويات
٩	قائمة الأشكال
١٣	قائمة الجداول
١٥	مقدمة - جيفري باين
١٧	مقدمة المؤلف
١٩	تمهيد

الجزء الأول

٢٧	الإنسان والإسكان
٢٩	الفصل الأول احتياجات الإنسان الأساسية
٣١	١ - ١ مقدمة
٣٢	١ - ٢ الاحتياجات البشرية الأساسية
٣٥	١ - ٣ الضروريات الروحية
٤٣	١ - ٤ استنتاج
٤٥	الفصل الثاني التحضر والسكان والمأوى
٤٧	٢ - ١ نظرة شاملة لعملية التحضر
٦٠	٢ - ٢ ازدواجية القطاع الاقتصادي

٦٥	٢ - ٣ نمو المستوطنات غير الرسمية	
٦٧	٢ - ٤ ديناميات المستوطنات البشرية	
٧٧	٢ - ٥ استنتاج	
٧٩	منظور مشكلة الإسكان في العالم الثالث	الفصل الثالث
٨١	٣ - ١ تناقم مشكلة الإسكان	
٩٨	٣ - ٢ تعريف المسكن	
١٠٨	٣ - ٣ أنظمة الإسكان في العالم الثالث	
١٢٠	٣ - ٤ استنتاج	
١٢٣	سياسات إيواء فقراء الحضر	الفصل الرابع
١٢٥	٤ - ١ مقدمة	
١٢٩	٤ - ٢ المحاولات المختلفة لإيواء فقراء الحضر	
١٤٨	٤ - ٣ تناول المشكلة من خلال الاستراتيجية العالمية للمأوى	
١٥٦	٤ - ٤ استنتاج	

الجزء الثاني

١٥٩	الإسكان في مصر	
١٦١	التنمية المستدامة والسكان والإسكان	الفصل الخامس
١٦٣	٥ - ١ التنمية البشرية	
١٦٦	٥ - ٢ منظور التنمية المستدامة	
١٧٦	٥ - ٣ دراسة الديناميكية السكانية بمصر	
١٨٢	٥ - ٤ التحديات التي تواجه السكان والتنمية	
١٨٧	٥ - ٥ إنتاج الإسكان في مصر	
٢٠٦	٥ - ٦ استنتاج	
٢٠٩	منظور المناطق السكنية اللارسمية في مصر	الفصل السادس
٢١١	٦ - ١ توضيح المناطق السكنية اللارسمية	
٢٢٩	٦ - ٢ دور الدولة في تكوير المناطق السكنية اللارسمية	

٢٣٧	٦ - ٣ ردود الفعل الرسمية	
٢٥٧	٦ - ٤ استنتاج	
٢٥٩	آليات المناطق السكنية اللارسمية في مصر	الفصل السابع
٢٦١	٧ - ١ نظم المناطق السكنية اللارسمية	
٢٨٢	٧ - ٢ تكوين المناطق السكنية اللارسمية	
٣٠٠	٧ - ٣ الطاقة الكامنة والثالث المتعاون	
٣٢٨	٧ - ٤ استنتاج	
٣٣١	العملية التخطيطية والإسكان	الفصل الثامن
٣٣٣	٨ - ١ العملية التخطيطية	
٣٣٩	٨ - ٢ مراحل العملية التخطيطية	
٣٤٤	٨ - ٣ البعد الزمني للعملية التخطيطية	
٣٤٧	٨ - ٤ معايير اختيار وترتيب المشروعات في إطار العملية التخطيطية	
٣٤٩	٨ - ٥ سياسات التخطيطية	
٣٥٢	٨ - ٦ استنتاج	

الجزء الثالث

٣٥٥	دراسة تطبيقية	
٣٥٧	السياسة الإسكانية لإيواء فقراء الحضر	الفصل التاسع
٣٥٩	٩ - ١ المحددات الرئيسية للسياسة الإسكانية	
٣٦٥	٩ - ٢ الاستراتيجية التخطيطية	
٣٧٤	٩ - ٣ مقترحات السياسة العامة	
٣٩٢	٩ - ٤ التخطيط العام المقترح	
٤١٦	٩ - ٥ استنتاج	

الجزء الرابع

٤١٩	خاتمة	
٤٢١	خاتمة	الفصل العاشر

٤٣١	المراجع العربية
٤٣٦	المراجع الأجنبية
٤٥١	ملخص الكتاب باللغة الإنجليزية
٤٥٣	مقدمة الكتاب - جيفري باين - باللغة الإنجليزية

قائمة الأشكال

- شكل (١ - ١) تداخل التجمعات السكنية مع البيئة المحيطة لخدمة رفاهية الإنسان (تجمع
سكني جنوب الجزائر) ٣٣
- شكل (١ - ٢) احتياجات الإنسان الأساسية وعلاقة المسكن بالضروريات الثانوية
والضروريات الروحية للإنسان ٣٤
- شكل (٢ - ١) توزيع سكان الحضر في العالم في الفترة ما بين عامي ١٩٨٥ - ١٩٩٥ ٧٠
- شكل (٢ - ٢) تصنيف الأقاليم الحضرية إلى أربع مستويات ٧٣
- شكل (١ - ٣) تداخل المباني السكنية مع الأراضي الزراعية مما يطفئ المظاهر الريفية على
الأضراف الحضرية ٨٥
- شكل (٢ - ٣) العزل الاجتماعي للمناطق السكنية بمدينة الإسكندرية ٩٦
- شكل (٣ - ٣) العزل الاجتماعي لمدينة القاهرة ٩٧
- شكل (٤ - ٣) المحددات الرئيسية لمناطق الإسكان الشبه غير الرسمي ١١١
- شكل (٥ - ٣) مواقع مختلفة لمناطق إسكان واضعي البد بمدينة الإسكندرية ١١٣
- شكل (٦ - ٣) مناطق الإسكان الرسمي الخمس بمدينتي القاهرة والإسكندرية ١١٥
- شكل (٧ - ٣) نظم الإسكان ومتغيرات إنتاجية الإسكان في مصر ١١٦
- شكل (١ - ٤) فكرة المشاركة الشعبية ١٣٤
- شكل (٢ - ٤) نواة المسكن وتطوره على المستوى الأفقي والرأسي ١٣٨
- شكل (٣ - ٤) أهمية الارتقاء والتحسين لمناطق السكنية غير الرسمية ١٤١
- شكل (٤ - ٤) مناطق الارتقاء والتحسين بحي الحكر بمدينة الإسكندرية ١٤٣
- شكل (١ - ٥) علاقة التنمية المستدامة ومدى رفاهية الإنسان في المجتمع ١٧١

- شكل (٥ - ٢) العلاقة بين التنمية المستدامة والمستوطن ٢٧٢
- شكل (٥ - ٣) معالير التنمية الزمادة مسطح منطقة الدلتا والتي تربط بين مدينة القاهرة وكل من
مدينتي الإسكندرية والإسماعيلية مروراً بمدينتي المنيا والقاهرة وتعاليم من
رمضانة ٢٧٣
- شكل (٥ - ٤) إمدان العصرية الجديدة حول ألام القاهرة الكبرى ٢٧٤
- شكل (٥ - ٥) ودور الفعن المختلفة للمناطق السكنية اللارسمية من خلال حدة تحفيمات
مصحفة في عصر ٢٧٧
- شكل (٦ - ١) الأمامد العمرانية غير الرسمية في أطراف العرائز الحضرية الكبرى في مصر ٢٧١
- شكل (٦ - ٢) المناطق السكنية الرسمية بمدينة طنطا ويعطها حزام من الفعن الحضري عبارة
عن مناطق سكنية غير رسمية ٢٧٦
- شكل (٦ - ٣) التناقض الاجتماعي للمناطق السكنية ومدى العزل السكسي بمدينة
الإسكندرية ٢٧٥
- شكل (٦ - ٤) المناطق السكنية غير الرسمية بمدينة القاهرة كحدود بلدية غير رسمية حول
أطراف المدينة ٢٧٦
- شكل (٦ - ٥) تخطيط الأمداني بمناطق سكنية في الأوطاف الخارجية لمدينة الإسكندرية
وتحولت تدور الوقت إلى متعلق سكنية غير رسمية ٢٢٣
- شكل (٦ - ٦) طريقة الحصول على مياه الشرب بمنطقة متنية بامصر القديمة ٢٤١
- شكل (٦ - ٧) منطقة متنية بامصر والتكفيس السكان بها ٢٤٤
- شكل (٦ - ٨) منطقة الزياتين بمدينة القاهرة ٢٤٣
- شكل (٦ - ٩) منطقة الحكر بمدينة الإسماعيلية وحالة المنطقة الطير عرافة إلى منه بالمشروع ٢٤٧
- شكل (٦ - ١٠) الحالة الحالية لمنطقة الحكر قبل البدء في المشروع والتراسات المحفند
العام ٢٤٨
- شكل (٦ - ١١) المساقط الأفقية لوحدة الإسكان العمر كامل الشطب بطريقة تجميع
الوحدات السكنية ٢٥١
- شكل (٧ - ١) المناطق السكنية اللارسمية بمدينة الموتي في القاهرة ٢٦٤
- شكل (٧ - ٢) حدة مناطق إواء بوقت بلدية الإسكندرية ٢٦٤
- شكل (٧ - ٣) مواقع مختلفة للمناطق العشش وكثافة السكان بها ٢٦٦
- شكل (٧ - ٤) مناطق العشش في شكل صفوف متلاصقة ومتلاحمة ٢٦٦

- شكل (٧ - ٤) مجموعة من الدجرات بعدة بنائيل للحواف الرئيسية لمناطق إسكان
 ٢٧٠ واسمي اليد
- شكل (٧ - ٦) عدة مناطق واسمي اليد في المدينتي تقاصير والإسكانية حيث يوجد اختلاف
 ٢٧٢ في ارتفاع المباني من منطقة إلى أخرى
- شكل (٧ - ٧) مسطحات قطع الأراضي وسببها بمناطق واسمي اليد
 ٢٧٣
- شكل (٧ - ٨) المناطق السكنية الشبه غير رسمية على حواف المناطق الحضرية
 ٢٧٦
- شكل (٧ - ٩) عدة دجرات بعدة بنائيل للحواف الرئيسية لمناطق إسكان شبه غير رسمي
 ٢٧٨ بحضرة الإسكانية
- شكل (٧ - ١٠) مساحات قطع الأراضي وسببها بمناطق الإسكان الشبه غير رسمي
 ٢٧٩
- شكل (٧ - ١١) عرض الطرق الرئيسية والمزعية بمناطق الإسكان الشبه غير رسمي
 ٢٨٠
- شكل (٧ - ١٢) مجزات المناطق الحضرية والمرقبة
 ٢٨٤
- شكل (٧ - ١٣) حركة وانتقال محدودي الدخل إلى المناطق الحضرية ودورها
 ٢٨٦
- شكل (٧ - ١٤) مناطق الأيواد الكارثية بمدينة الإسكانية
 ٢٩١
- شكل (٧ - ١٥) المراحل المختلفة للتكيف والتأمن للوحدات السكنية بمناطق واسمي اليد
 ٢٩٦
- شكل (٧ - ١٦) حالة التكثيف والسو بمناطق الإسكان الشبه غير رسمي
 ٢٩٨
- شكل (٧ - ١٧) حالة التكثيف بالمناطق السكنية اللاسوية
 ٢٩٩
- شكل (٧ - ١٨) العلاقة التبادلية بين التلوث المتعاون والطاقة الكامنة ونظم وآليات الإسكان
 ٣٠١
- شكل (٧ - ١٩) المضطبات المختلفة للحصول على وحدة سكنية من خلال آلات القلم
 ٣١٨ سكنية
- شكل (٧ - ٢٠) تميز ملكية الأرض من ملكية خاصة إلى ملكية عامة ثم إلى ملكية خاصة مرة
 ٣٢٥ أخرى (حالة منطقة حاجر الوابية - الإسكانية)
- شكل (٧ - ٢١) حركة خرو الأراضي في مصر لمناطق التجمعات السكنية اللاسوية
 ٣٢٧
- شكل (٨ - ١) خطوات عملية التخطيط والتنظيم
 ٣٣٥
- شكل (٨ - ٢) العلاقة التبادلية بين عمليات التخطيط المدني وعمليات التخطيط العالمي
 ٣٤٣
- شكل (٨ - ٣) الخطط المتعمدة لثلاث سنوات
 ٣٤٦
- شكل (٩ - ١) العلاقة التبادلية بين التلوث المتعاون وحجز العمل
 ٣٦٩
- شكل (٩ - ٢) العلاقة التبادلية للأعداد الثلاثة لمشكلة الإسكان
 ٣٧٢
- شكل (٩ - ٣) أشكال المختلفة لمساحات قطع الأراضي ومساحات المباني بكل قطعة أرض
 ٣٨٠

- شكل (٩ - ٤) البلوك السكني المقترح في التخطيط ٣٨٣
- شكل (٩ - ٥) مقارنة بين البلوك السكني المقترح وبين البلوكات السكنية لمنطقة الحكر ٣٨٤
- بالإسماعيلية ومنطقتي حجر النواتية والدخيلة بمدينة الإسكندرية ٣٨٤
- شكل (٩ - ٦) الاقتراحات المختلفة لتجسيع البلوك السكني المقترح ٣٨٦
- شكل (٩ - ٧) الهيكل الإداري والتنفيذي المقترح لمنطقتي الدراسة ٣٩٠
- شكل (٩ - ٨) الفكرة التصميمية للمنطقتين المقترحتين بالتجمعين رقمي ٧، ٥ ٣٩٣
- شكل (٩ - ٩) العناصر البصرية بالشريان الرئيسي بالمنطقة رقم ٧ ٣٩٤
- شكل (٩ - ١٠) الإحساس بمدى الرؤية ٣٩٥
- شكل (٩ - ١١) الإحساس بمدى الحركة ٣٩٦
- شكل (٩ - ١٢) المسح الميداني للعناصر البصرية ٣٩٧
- شكل (٩ - ١٣) البوابات الرئيسية والفرعية للفراغات الحضرية بمنطقة الدراسة بالتجمع رقم ٧ ٣٩٨
- شكل (٩ - ١٤) استعمالات الأراضي للمنطقة المقترحة بالتجمع رقم ٥ ٤٠٠
- شكل (٩ - ١٥) استعمالات الأراضي للمنطقة المقترحة بالتجمع رقم ٧ ٤٠٠
- شكل (٩ - ١٦) مراحل التكثيف الأفقي للمجاورات السكنية ٤٠٣
- شكل (٩ - ١٧) مراحل التكثيف الرأسي للوحدات السكنية ٤٠٤
- شكل (٩ - ١٨) تخطيط المجاورات السكنية بمنطقتي الدراسة ٤٠٦
- شكل (٩ - ١٩) المسقط الأفقي لشبكة تغذية المياه للمنطقة المقترحة بالتجمع ٧ ٤٠٩
- شكل (٩ - ٢٠) المسقط الأفقي لشبكة المجاري للمنطقة المقترحة بالتجمع ٧ ٤١١
- شكل (٩ - ٢١) المسقط الأفقي لشبكة القوى الكهربائية للمنطقة المقترحة بالتجمع ٧ ٤١٢
- شكل (٩ - ٢٢) شبكة الطرق المقترحة لمنطقتي الدراسة بالتجمع السكني رقمي ٧، ٥ ٤١٤
- شكل (٩ - ٢٣) نموذج للمشروع الإرشادي للمنطقة المقترحة بالتجمع السكني رقم ٧ ٤١٨

قائمة الجداول

- ٥٢ جدول (٢ - ١) عدد المدن الأكثر من مليون نسمة (١٩٨٥)
- جدول (٢ - ٢) المدن المليونية الكبرى في العالم حسب حجم السكان (بالمليون نسمة) في
الفترة ما بين عام ١٩٥٠ حتى عام ٢٠٠٠
- ٥٣ جدول (٢ - ٣) توقعات تعداد السكان (بالمليون نسمة) لعدة دول مختارة في القارة
الأفريقية - بين عامي ١٩٨٥ - ٢٠٢٥
- ٥٤ جدول (٢ - ٤) توزيع السكان الحضر في مصر في الفترة ما بين عامي ١٩٤٧ - ١٩٨٦
- ٥٧ جدول (٣ - ١) عدد الأتوبيسات لكل ألف شخص في بعض المدن
- ٨٧ جدول (٥ - ١) توزيع الوحدات السكنية في مصر حتى عام ١٩٨٦ حسب نوعه (حضر،
ريف)
- ١٩٨ جدول (٥ - ٢) عدد الوحدات السكنية والمناطق الصناعية بالمدن الجديدة
- ٢٠٠ جدول (٥ - ٣) معدل إنتاجية الوحدات السكنية لكل ألف نسمة من السكان
- ٢٠٢ جدول (٥ - ٤) إطار الخطة الخمسية الثانية للفترة من ١٩٨٧/١٩٨٨ إلى ١٩٩١/١٩٩٢
- ٢٠٥ جدول (٥ - ٥) إنتاج الإسكان في مصر في الفترة بين عامي ١٩٦٠ حتى ١٩٩٢
- ٢٠٦ جدول (٦ - ١) عدد المناطق السكنية غير الرسمية وسكانها بخمسة عشر محافظة في مصر
- ٢١٣ جدول (٦ - ٢) مساحة المناطق السكنية الرسمية والكثافة السكانية بها
- ٢١٥ جدول (٦ - ٣) قيمة ونسبة الأنفاق على عناصر الارتقاء في مشروع حلوان
- ٢٥٤

جدول (٩ - ٦) التغيير الإجمالي لعدد السكان مستطفاً لسطحي الأمانة بالصنع المنكن

زمني ٥، ٧، ٣٧٦

جدول (٩ - ٧) متوسط مساحة عناصر الوحدة السكنية الرسمية واللاترسمية ٣٨١

جدول (٩ - ٣) الكثافة البدنية والإسكانية لسطحي الأمانة ٤٠١

مقدمة

Foreword

في جميع أنحاء العالم، نظر الفقراء والأغنياء على حد سواء إلى المسكن على أنه ليس فقط مكاناً للسكن ولكن أيضاً بالمكانة. ولكن غالباً المقصود بغير المسكن كغير استعمار يمكن أن يصل إليه وأن في حد ذاته حتى قيمة أكثر من الاستعمار العادي.

المسكن هو مرآة القسوة: أصبحت تلك جملة شائعة تعلق آسياب. إنه المكان الذي يصر فيه الإنسان بالأمان ويصح بالخصومية والاعتداء... وإن شيئاً عامة أليكان انشي يصح فيه الأفراد أنفسهم ويحفظوا احتياجاتهم البيئية والاقتصادية. لهذا الأسباب، يعتبر المسكن من أهم مكونات الاستراتيجية القومية.

هذه البركانات وضعت الحكومات في مواقف صعبة حيث محاولة حل مشكلة الإسكان. وتكثير من البلاد القوية استطاعت أن تلبي الاحتياجات الفعلية من الإسكان لسكانها، ولكنها وجدت صعوبة عندئذ المتزايدة غير مناسبة من حيث الحجم، للموقع، للتكلفة، والتصميم. وفي غالبية الدول المتقدمة، مثل مصر، حيث تدخل المتخصصين لغالبية المقصود من الأسر المحضرة، علاوة على ارتفاع تكلفة الأرض، جعل توفير المسكن لفقير بالدلائم والتأهيل والتكلفة مرتفعة المبالغ. ونتيجة أن نحو 70 مليون نسمة من سكان العالم يعيشون في مساكن غير آمنة وغير صحية. ومع استمرار التوسع الذي يحدث في العالم، أصبحت هذه المسائل مشكلة اليوم العاجلة.

والنتيجة المستمرة لهذا الأزمات هو تكوين قطاع الإسكان غير الرسمي. هذا القطاع من الخصائص عديدة حتى داخل المدينة نفسها، وله هو الاستجابة المتكثرة لتكافؤ البرقعاء للأرض، ورسوم الإسكان، ورسوم الشروعات السكنية والتنمية. بالإضافة إلى مدى استمرارية القائمين على العمليات لإقارة، وتلصق على هذه الأزمة. إذ من الجور أن نوه هذه السياسات لرفع سياسات مستدامة إيجابية وواقعية.

هذا الكتاب يعرض قاعدة ممتازة لهذه المفاهيم. الدكتور أحمد سليمان - مؤلف الكتاب - عمل سنوات عديدة في قضايا الإسكان على النطاق العالمي، وأنه من المؤهلين لوضع هذه المفاهيم في نصابها السليم من حيث المحتوى الاقتصادي والسياسي والبيئي والاجتماعي. واستطاع أن يعرض مشكلة الإسكان من خلال مفاهيم نظرية عالمية، وخاصة عمليات الإسكان غير الرسمي، والعلاقة بين ما يسمى الثالث المتعدون (الدولة، المتخصصين، الممولين) وتأثيرهم على مدى نجاح ومعالجة هذه المشكلة. هذا الكتاب يقدم تقييم ممتاز لتوضيح دور الدولة والعلاقة التبادلية بين العرض والطلب على جميع المستويات، وذلك إذا كانت توجد جهود حقيقية لتحسين سبل الحصول على مسكن قانوني وملامه لغالبية الطبقات في مصر وأنحاء أخرى بدول العالم.

ولأن قضية الإسكان تؤثر على جميع الأفراد، سواء كان منتج أو مستهلك، فإن هذا الكتاب يسترعي انتباه قاعدة عريضة من القراء، وخاصة هؤلاء الذين في مواقع المسؤولية عن وضع سياسات الإسكان وتنفيذها.

جيفري باين

لندن - المملكة المتحدة

مارس ١٩٩٦

مقدمة المؤلف

Author's Preface

يعود اهتمامي بمشكلة المناطق السكنية اللائق في دول العالم الثالث، عندما بدأت دراسي لمرحلة الدكتوراه في عام ١٩٨١ بقرنم التصميم الحضري - جامعة نيفرول بالمتنكة المتحدة، وأسهمت في الفرصة بالاطلاع على عدد ليس بقليل من المراجع الأجنبية والتدريبات العلمية المتخصصة، حيث تعرفت على شعراء وعصافير المناطق اللائق بالدول النامية، واطلعت على العديد من الآراء والأبحاث التي تناولت هذه القضية.

وانتهزت فرصة وجودي بالمتنكة المتحدة وقتت بالانفصال والتعرف على العديد من الباحثين المهتمين بهذه القضية، مثل جيرالد دكس - استاذي بجامعة نيفرول - وبير رود، وروث بيرجر، وجيفري بين، وجونا ثيرفرد، وطوريس دايفيانس - وغيرهم، مما أعطاني الفرصة للتعرف على أرائهم وأبحاثهم وتقييم لهذه القضية.

وبعد تلك الفترة حين الأدي، حاولت الالتقاء بشعراء المستعاج من يرفق التفاصيل بالمساكن التي تواجه لمشاكل السكنية اللائق في مصر، وخاصة مدينة الإسكندرية. وقتت بكتابة العديد من الأبحاث لخدمة التي نشرت في جريدت علمية متخصصة في الخارج، وخاصة إنجلترا وهولندا وأمريكا وأستراليا. وشاركت في العديد من المؤتمرات العلمية المتخصصة المتعلقة لخدمة لخدمة إلى أحدث الدراسات والأبحاث في هذا المجال.

إلى أن جاءت الفرصة لي أكتوبر عام ١٩٩٢، عندما قرحت وزارة التعمير والمستوطنات الجديدة والإسكان والسكان، مسابقة تخطيطية حضرية في قضية المتنامية لزيادة من لا أقوى بهم. وشاركت في تلك المسابقة وحصلت على جائزة تشجيعية على الاقتراحات والتصاميم المتقدمة. وقد حصلت لخدمة عالمية في مبنى وزارة التعمير يوم الخميس

الموافق الرابع من أيار عام ١٩٩٢ بحضور السيد المهندس الوزير حسب إله الكفراري واعضاء لجنة تحكيم المسابقة. وبدءاً على المناقشات التي تمت في هذه الدورة والتي انتهت بتوجيهات السيد المهندس الوزير بتطبيق المجلس الترشحات الفائزة - من ضمنها الاقتراح المقدم مني - على الطريقة المشروحات توصيفية إرشادية، على أن يصير تجميع تلك الأفكار بعد تنفيذ الترشيح إلى أفضل الحلول لتتمسك على مستوى الجمهورية. ولكن للأسف، لم ترق تلك الترشيحات لوزراء السيد - وهو غير المسئول عن الترتيب.

وفي مدينة بيروت، شجعت لي الفرصة لتحويل الأفكار الواردة في المسابقة إلى كتاب علمي وفلكي رئيسي (الأول) مادة وجود مؤلفات باللغة العربية محسنة في هذا المجال، والتي، محاولة توضيح الأفكار والنتائج العلمية التي تم التوصل إليها لتكون مرجعاً لعلماء ساحطين وادرسين والمختصين في هذا المجال.

ولما كانت مقرراتي تتعلق أساساً بقرآءة المختصر، فإن كتابي مهمي إليهم، وإلى رئاسة الحكومات في كل مكان، وإلى كل فرد يعمل في المساعدة على تشكيل السياسة الرئيسية المرجوة للمواطن السكينة اللاسيما، وسنح على أبواب انعقاد المؤتمر العالمي في قمة لندن المتوقع عقده في أوائل شهر يولي بطلبه استطلاعي، فإلى أقدم كتابي هذا كمشاركة مني في نشاط المؤتمر.

وإن يكون من الإنصاف إعطاء هذه المقدمة لكون الإنجاز بالشكر إلى أولئك الذين ساهموا في إنتاج هذا الكتاب. وهم في بيروت: الأستاذ الدكتور محمد عبد العال إبراهيم عبد - كارة الصارفة، وزميلي الدكتور أسامة عبد الرحمن بكاتبة البعثة، بجامعة بيروت العربية. وأتوجه بالشكر إلى طاب: لرائيه لمشر وطاب وأسهم الأستاذ رشيد فبيد نشره هذا الكتاب، والأستاذ نبيل جابر لجهده، لمضحي في إخراج هذا الكتاب، والأستاذ تقي سروان التي بذلك جيداً ففها وفحات بكاتبة محتوى الكتاب على الكمبيوتر. وفي مصر كنت العون والتشجيع من الأستاذة الأستاذ الدكتور أحمد مير عبد القادر، والأستاذ الدكتور حسن زهران بقسم الهندسة المحطارة كلية الهندسة جامعة الإسكندرية. وفي الجزائر أختصر بالذكر الأستاذ سمير بن لفضله بكاتبة مختص هذا الكتاب، والتي طفت أن تكون بالفتين الأجنبية والعربية، حيث وقضت النسخة العربية في طباعة الكتاب، والنسخة الإنجليزية في تهيئه.

أخيراً وليس آخراً، أهدى كتابي هذا إلى والدي، وزوجتي منار، وابني أبة واتي

وحي.

دكتور أحمد مير سليمان

بيروت في ٢٩ مارس ١٩٩٦

تقديم

Introduction

في الأونة الأخيرة، ظهرت مستوطنات بشرية سرطانية داخل وعلى أطراف المراكز الحضرية في توب العالم الثالث. وأصبحت تلك المستوطنات السطوانية من السمات المميزة للتوسع الحضري في النواحي النائية، وشكلت تحدياً جدياً للحكومات تلك الدول. وحظت تلك المستوطنات البشرية أنظار الباحثين والمتخصصين في مجال الإسكان، بل واهتمت المنظمات العالمية بتلك الظاهرة لخلق لها على السبيل الحضري لمعظم دول العالم الثالث.

نشأت تلك المستوطنات السطوانية نتيجة لعدة عوامل منها على سبيل المثال لا الحصر: الزيادة المطردة في عدد السكان، والهجرة المتزايدة من المناطق الريفية للمناطق الحضرية، واضمحلال الإنتاج الزراعي بالمناطق الريفية، ازدياد الصناعة بالمراكز الحضرية، ونقص الاعتمادات المالية لدى الحكومات لتلبية الاحتياجات الإسكانية لتطبقات محدودة لتشكل... الخ، مما ساعد على نشأة تلك الظاهرة وتشويه السيج العمراني للمراكز الحضرية الكبرى بدول العالم الثالث.

وقد دلت الإحصاءات أن حوالي مليار نسمة يعانون من الفقر إلى المدى والخدمات اللائقة، مما أدى إلى أن معظم مدن الدول النامية أصبحت معاطة بمناطق سرطانية تسمى أحياء الفقير. وإذا استمر التدهور السريع والنمو السكاني والانجازات الاقتصادية السائدة بنفس المعدلات الحالية فسوف يعيش ربع سكان العالم في أوضاع الإيواء دون قياسية. ولهذا أصبح توفير المأوى لهذا العدد من السكان يشكل تحدياً خطيراً بالنسبة للاستقرار الاجتماعي والتنمية الدول النامية والتنمية العالمي بأسرها.

ويرجع الاختلاف، واضح في خصائص وطبيعة المستوطنات البشرية اللائقة، سواء في جمهورية مصر العربية أو مدن دول العالم الثالث، وحتى داخل المدينة نفسها في بيته ما، هذا

الاختلاف متنوع، بدءاً للمعاشير الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وطريقة تكوين وشأن المستوطنات الشرة اللازمية ذاتها. ومن خلال الأبحاث العلمية والنصح الاستراتيجي للمناطق السكنية اللازمية التي أجريت في مصر (Soliman, A., 1983)، يوجد على الأقل ثلاث مستويات للمناطق السكنية اللازمية: المناطق الحضرية النموذجية ذات الصانع الرخيص (Touzour urban settlements of urban character)، ومناطق إسكان واصلن الحد (Squaring areas)، ومناطق الإسكان شبه غير الرسمي (Semi-internal housing).

يتناول هذا الكتاب دراسة المناطق السكنية اللازمية من خلال منحنى المقارنة والتحليل العلمي لتلك المناطق. والفرع الرئيسي لهذه الدراسة، هو توضيح كيفية تفسير وتحسين البيئة الحضرية المناطق السكنية اللازمية، وخاصة قطاع الإسكان شبه غير الرسمي، وذلك لتوفير الاحتياجات المتزايدة للسكان من قبل فترة الحاضر. هذا بالإضافة إلى إيجاد سبل مناسبة لتتحكم في النمو غير المنظم للمناطق السكنية اللازمية حفاظاً على السطح الحضري للبيدات المعاصرة والمدن الأخرى بالعالم الثالث. وتهدف هذه الدراسة إلى تحليل لمناطق السكنية اللازمية بصفة عامة، وكشف لنظائرها عن ذلك المناطق على البيات الإسكان والتنمية المستدامة في مصر بصفة خاصة.

تتمت هذه الدراسة منتهج الرؤية المتنوعة (Mixed Scanning Approach)، وجميع هذا المنهج بين كل من العناصر العامة والتفصيلية، بحيث يأتي الضوء على المشكلة بصفة عامة من خلال تجارب أخرى، ثم يركز نظراً أعمق على التفاصيل الدقيقة للمشكلة على المستوى المحلي (Hossein, A., 1973, Bracken, L., 1981). ومن ناحية أخرى، هذه الرؤية المتنوعة تركز على القضايا الرئيسية من خلال دراسة نظرية بصفة عميقة وتلقي الضوء على ذلك على القضايا المحلية بدرجة عميقة الافتراضات نظرية. ومنهج الرؤية المتنوعة يعطي أسلوب علمي منطقي، مبتدئاً على ثلاث أنواع من المعلومات للقضايا المراد دراستها. أولاً، دراسة نظرية متعددة لمجموعة العوامل والظواهر الرئيسية التي ساعدت على نشأة المناطق السكنية اللازمية في عدد دول العالم الثالث. ثانياً، مجموعة من الدراسات النظرية للقضايا الأساسية المرتبطة بالافتراضات المقترحة (Hypotheses) الخاصة بمشكلة إسكان الطبقات محدودة الدخل. ثالثاً، دراسة تطبيقية متعددة على النتائج المستخلصة من الدروس المستفادة من قضايا المناطق السكنية اللازمية. وأخيراً، اقتراح مشروع إرشادي، يبدأ من الدراسات السابقة وليس وضع توصيات فقط.

والهدف الأساسي من الدراسة التعليلية، هو ترشيد ووجوه المجهودات - في نطاق

لقروف الحلية - الإسكانيات والثلاث المتعاون، (الدولة المتخصصين، المشاركين) في سير توفير لوحات السكنية المناسبة للقراء الحضر - والمعاهم الرئيسية تهدف إلى فهم كيفية إنشاء الطاقة لكافة اللوات المتعاون لتطوير وتحسين نظم الإسكان في مصر. وقد أدرست هذه المعاهم من خلال مدخلين رئيسيين - المدخل النظري والمعملي - لتكون سياسة سكنية مستقبلية لطبقات محدودة الدخل في مصر، ودول أخرى في أعام الثالث. من خلال المدخل العملي، يتم تفرقة أثر اللوات المتعاون على الآليات الإسكانية المختلفة. يسد من خلال المدخل النظري، يتم تجربة بعض الانتاضات المتعلقة باللوات المتعاون والآليات المختلفة العريقة بمشكلة المناطق السكنية اللارسمية.

السجة العمية تبدأ حيث تبدأ في شرح وإدراك وتحديد الوسائل والآليات المختلفة الحلية التي يسكنها قراء الحضر لسكنين أنفسهم. وفي نفس الوقت، تكون نظرة شاملة، تعدي، البدائل المختلفة لسياسة سكنية مستقبلية. وقد أدى ذلك إلى ضرورة دراسة ثلاث محاور رئيسية: الأول، دراسة التنمية المستدامة لإحدى التحديات الرئيسية التي تواجه مصر، وذلك من خلال تحليل الديناميكية السكنية، والظمان، والفقر؛ وعلى ارتباط التنمية المستدامة بالإنتاج السكني في مصر. الثاني، تعدي طريقة تكوين وشبكات المناطق السكنية اللارسمية، وإدراك الأثرات الإسكانية بمناطق الإسكان اللارسمية. والمحور الثالث، يلقى الضوء على تحديد الأدور الأهم والمشاركين في تكوين تلك المناطق، ومدى الطاقة الكامنة لهم. ولتوضو لك المحاور، سندهي تلك دراسة القضايا الآتية بطريقة تكريمية وحجوة المناطق السكنية اللارسمية: الأسباب التي أدت إلى انتشار تلك المناطق، خصائص التكوين الاجتماعي للمناطق، دور الدولة ودرود الفعل الرسمية لتلك المناطق، وأخيراً تحليل آليات الإسكان في مصر لتعرف على نظم الإسكان والآثار اللوات المتعاون على المنتج السكني.

أدى ذلك إلى بروز عدة أسئلة يجب الإجابة عليها وهي كالتالي: كيف تمكن قراء الحضر من الحصول على سكنهم في المناطق الحضرية؟ ما هي العر من الرابطة التي ساعدت على شدة المناطق السكنية اللارسمية؟ ما هي العر في العر والسبل التي أتبعها قراء الحضر لتفنين أوضاعهم السكنية؟ ما هي العرامل المختلفة التي تساعد على زيادة التكوين الذاتي بالمناطق السكنية اللارسمية؟ هل ينبغي قارئ المناطق السكنية اللارسمية إلى العيادة الحضرية؟ وهل تم دمجهم في النطاق الحضرية أو لا؟ ما دور الدولة والمختصين في تكوين هذه المناطق؟ وكيف ومن ولماذا تشمل الدولة في هذه المسألة؟

يقع هذا البحث ضمن عدة الدراسات نظرية، معتمداً في مادته العملية على

قياس المدخل السكنية اللائحة في مصر، ويشهد الصالح النظرية عن الأبحاث المعنية التي أجريت بواسطة الباحثين لتلك المدخل في الدول النامية. واعتصمت هذه الأبحاث على ثلاث أبعاد أساسية وهي الثالوث المتعدد: أبعاد المناطق السكنية اللائحة، وتغطية الإسكان، وعرفت هذه الأبعاد بالأبعاد الثلاث البنية لسكنية:

أولاً، عند توفير الحرية في البناء، لتفسيح فضاء يودي ذلك إلى زيادة المنتج السكني، وبمساعدة القاطنين عن تقنين بينهم السكنية تارة، بإقليم القلوت، لتسرون أيضاً بينهم واستغلال الطاقة الكامنة لديهم، له أثره الفعال في زيادة أو انخفاض المنتج السكني. ثانياً، مع زيادة التفاعل والاندماج بين نمط القلوت المتعدد ونظم الإسكان، يمكن أن يودي ذلك إلى زيادة الإنتاج السكني.

وهي سبيل تجربة الأبحاث النظرية، تم دراسة طائفتين لسكنيتين. أولاً، دراسة لوليات الثالوث المتعدد، بتوفير للسكن الدلائل بالطبقات محدودة الدخل، ودراسة الطاقة الكامنة لديهم، كإسبب إمكانية واستعداده (إنتاج أعلى معدل سكني بأقل تكلفة ممكنة) ولذا تم تحديد ثلاث معايير رئيسية: *Flexibility*، والقدر *Ability*، والمستوى *Quality*. ويوجد تفاعل وتداخل بين هذه المعايير الثلاثة، وتأثير على أبعاد الإسكان وطرق إنتاجه على المستوى المحلي والقومي. وبذلك المعايير يودي إلى ثلاث محاور رئيسية: القدرة الاختيارية (*Free election*)، والقدرة المتأثرة (*Effectiveness*)، والقدرة المعنية (*Assessment*)، ويصنق تلك المحاور في حجب المصادر والخدمات الإسكانية، وأساليب وإليات الإسكان المختلفة.

الطاهرة الثانية، تمثل في أنشطة الإسكان، ومدى التفاعل بين العرض والطلب وبمعرفة تنفيذ الوحدات السكنية، ودرجة تدخل القلوت المتعددة في تلك الأنشطة. من خلال ذلك الطاهرة، تم تعريف المسكن ووظيفته، سواء كان سلعة أو منتج أو استهلاكي (*Use as a product*)، أو بلورته على أساس أنه قيمة للاستعمال أو لتبادل أو للاستثمار والتبادل معاً *Use as a value or an end exchange value*، وهو المعنى الثاني للتعبير والاستثمار (بمعنى النظر عن حصة الأموال المتحققة فيه سواء كانت من طريق النشاط الاقتصادي الرسمي أو لباستي)، ومدى تدخل الجهات الحكومية في توجيه لقطع السكني، ومبدأ التمرد المستغلين منه.

الفصل الثاني، يتناول ظاهرة التحضر كمحصلة نهائية للثفاعلات والتغيرات التي تحدث للحنانة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والتقنية والثقافية بين أفراد المجتمع ومدى تأثيرها على البيئة المحيطة. والتغيرات الاجتماعية تتمثل في التغير السكاني، سواء زيادة طبيعية أو الهجرة الداخلية. تؤثر وتتأثر بالحركة الاقتصادية والبيئية لمجتمع ما. ويوصي هذا الفصل إلى وضع ضوابط تخطيطية سليمة لإدارة حركة النمو في المدن. بما في ذلك المناطق السكنية الالارسمية. هذا بالإضافة إلى ضرورة تنفيذ مشروعات أفليمية للتنمية المتواصلة للنهاوض بالمناطق الريفية. كسبيل للحد من الهجرة المستمرة من المناطق الريفية.

الفصل الثالث، يتناول منظور مشكلة الإسكان في العالم الثالث، من حيث الأسباب التي أدت إلى تفاقم مشكلة الإسكان، والاتجاهات المختلفة لتعريف المسكن وأنظمتها. ويوضح هذا الفصل بضرورة الوصول إلى الحلول العلمية السليمة للحد من هذه المشكلة. وذلك من خلال إطار تنموي شامل. ويجب مراعاة التسلسل الاستثماري للوحدة السكنية عند وضع آليات إسكانية جديدة. ومراعاة تأثير هذا التطور على سوق الإسكان في المدى القصير والمدى البعيد لاسياسة الإسكانية.

والفصل الرابع والأخير من الجزء النظري، يتناول سياسات إيواء فقراء الحضر. ويتناول أيضاً المشكلة من خلال الاستراتيجية العالمية للمأوى. وينتهي هذا الفصل إلى نقطتين أساسيتين. أولاً، إدارة المستوطنات البشرية، عامل مؤثر وفعال في ضمان درجة من النظام في نمو المستوطنات، طبقاً لخطط تنموية سليمة مستندة على مجال المعلومات التكنولوجية في كافة أنواع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية. ثانياً، تمكين الطبقات ذات الدخل المحدود على الحصول على السلع والخدمات، ليس فقط تلك الخاصة بالوحدات السكنية، ولكن جميع السلع والخدمات المتصلة بكافة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية. بما في ذلك الاستفادة من القطاع الاقتصادي الهامشي

الجزء الثاني من الكتاب، يشمل دراسة متخصصة للبيئة المحلية للمناطق السكنية الالارسمية في مصر، ويتكون من أربع فصول، تتناول التنمية المستدامة والسكان والإسكان. منظور المناطق السكنية الالارسمية. آليات المناطق السكنية الالارسمية. وأخيراً الاستراتيجية التخطيطية والإسكان.

الفصل الخامس، يتناول مفهوم التنمية المستدامة ومدى ارتباطها بالإسكان والسكان. والتحديات التي تواجه السكان والتنمية، وأخيراً، حجم المنتج السكني كمحصلة نهائية للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، التي شهدتها مصر في الآونة الأخيرة.

ويستخلص هذا الفصل نقطتين أساسيتين. أولاً، إن التنمية المستدامة يجب أن تحوز تقدماً ملموساً حسب الأولويات في التنفيذ على المدى القريب، والاهتمام بالأجيال القادمة على المدى البعيد، وذلك تمهيداً للوصول إلى الاستقرار البيئي لتحقيق رفاهية المجتمع ككل. ثانياً، المناطق السكنية اللارسمية أصبحت الآن تمثل أكبر تحدي للمراكز الحضرية، وتحوي قطاع كبير من المجتمع له خصائصه وعاداته وتقاليده، وله اقتصاده الهامشي الذي كون ركيزة أساسية في الاقتصاد المصري في الحقبة الأخيرة.

الفصل السادس، يلقي الضوء على منظور المناطق السكنية اللارسمية في مصر، وذلك من خلال عدة مظاهر مختلفة وهي: أسباب تضخم المناطق السكنية اللارسمية، دور الدولة في تكوين المناطق السكنية اللارسمية، وردود الفعل الرسمية نحو تلك المناطق. ويستخلص هذا الفصل، إن إمكانيات التقدم التي تبرز أحياناً في المناطق السكنية اللارسمية، تعتبر مبرراً يعطيها أولوية خاصة، ضمن جهود الإصلاح في إطار التنمية الشاملة للبلاد. ثانياً، إن دور الدولة دوراً أساسياً في تقويم المناطق السكنية اللارسمية. ثالثاً، إن السياسات المختلفة التي طبقت، لم تسفر على نتائج إيجابية لخدمة الطبقات محدودة الدخل.

الفصل السابع، يتناول المناطق السكنية اللارسمية في مصر، من خلال نظم الإسكان اللارسمي وطريقة تكوينه، والطاقة الكامنة للثالث المتعاون. ويتناول هذا الفصل أيضاً، تجربة الافتراضات النظرية التي بني عليها البحث. ويستنتج هذا الفصل عدة أسس رئيسية: أولاً، المسكن جزء لا يتجزأ من مجال النشاط الاقتصادي الهامشي، ولا يتكون المسكن بمعزل عن الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية بالمناطق الحضرية. ثانياً، إن استيطان فقراء الحضر بمناطق الإسكان اللارسمي منظماً وليس عشوائياً. ثالثاً، مراحل التكثيف البنائي تختلف من منطقة إلى أخرى، ولكن بصفة عامة يوجد تسلسل تدريجي لمرحل التكثيف الرأسي والأفقي بمناطق الإسكان اللارسمي. رابعاً، إن الطاقة الكامنة للثالث المتعاون، تقوم بدور رئيسي وفعال في تكوين آليات الإسكان للطبقات محدودة الدخل. وعندما يتوافر المعايير الثلاثة للطاقة الكامنة، وهي الرغبة والقدرة والمسئولية، فإن آليات الإسكان تسير بخضى سريعة ومنتظمة وتؤثر إيجابياً في حجم إنتاجية الإسكان.

الفصل الثامن والأخير من الجزء الثاني، يتناول العملية التخطيطية وعلاقتها بالإسكان، وذلك من خلال تحليل العملية التخطيطية، ومرحل العملية التخطيطية، والبعث الزمني ومعايير اختيار وترتيب المشروعات والسياسات التخطيطية المختلفة. ويعتبر هذا الفصل جزءاً تمهيدياً تخطيطي للجزء التطبيقي الذي يليه، وتم الاستعانة به عند وضع الإطار العام للجزء

التطبيقي. هذا الفصل يوصي بتصنيف السياسات والربط بينهم خلال ثلاث مستويات، المستوى الإداري، طريقة وضع السياسة، وأخيراً مجال تطبيق السياسة، وذلك طبقاً لآليات مناطق الإسكان اللارسمية.

الجزء الثالث ويتكون من فصل واحد، وهو عبارة عن جزء عملي وتطبيقي، لمشروع مقدم في مسابقة معمارية تخطيطية للتنمية المتكاملة لاستيطان من لا مأوى لهم في تجمعين سكنيين جديدين حول إقليم القاهرة الكبرى. وصرحت تلك المسابقة في ١٨ أكتوبر عام ١٩٩٢، بواسطة جهاز بحوث ودراسات التعمير بالقاهرة، التابع لوزارة التعمير والمجتمعات العمرانية والإسكان والمرافق. ويتناول هذا الفصل، السياسة الإسكانية لإيواء فقراء الحضر في المنطقتين المقترحتين بالتجمعين السكنيين الجديدين رقمي ٥، ٧ شرق وغرب القاهرة. وتناول هذا الفصل، دراسة تطبيقية للمنطقتين المقترحتين وهي كالآتي: المحددات الرئيسية للسياسة الإسكانية، الاستراتيجية التخطيطية، مقترحات السياسة العامة، التخطيط المقترح. والهدف الرئيسي من هذه الدراسة العملية هو محاولة الوصول إلى مشروع إرشادي لتوضيح كيفية تطبيق السياسة المقترحة على بعض المناطق المقترحة، معتمداً على النظريات العملية والعلمية للمناطق السكنية اللارسمية في مصر، ودول العالم الثالث.

الجزء الرابع والأخير وهو خاتمة هذا الكتاب، ويوضح مفهوم الاستراتيجية التنموية للإسكان التي تستند على «مبدأ التوظيف» وتعتمد على ثلاث عوامل رئيسية وهي البناء والتشغيل والتمويل (Build, Operate and Transtare)، وتهدف إلى عدم تحمل الجهات الحكومية نفقات مالية، وإنما تقوم الدولة بتقديم السلع والخدمات بتكاليف مؤجلة ويقوم المستفيدين بتشغيل السلع والخدمات أو تحويلها إلى وحدات سكنية لتسكين أنفسهم، على أن يحول العائد على المدى الطويل إلى الجهات الحكومية في صورة سلع ضرورية (وحدات سكنية) يجب على الحكومات توفيرها لطبقات المجتمع المختلفة، بالإضافة إلى تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي لأفراد المجتمع على المدى الطويل.

في نهاية هذا الكتاب يفتح المجال للمزيد من الدراسات الأخرى في الاستراتيجية المقترحة، آملاً أن يجذب هذا البحث العديد من المهتمين بمجال الإسكان للطبقات محدودة الدخل، وكمحاوله لاقتراح سياسة سكنية يمكن تطبيقها في مدن مصر وأحاء أخرى في مدن الدول النامية.

الجزء الأول

الانسان والاسكان

احتياجات الانسان الأساسية

The Basic Human Needs

- ١ - ١ مقدمة
- ١ - ٢ الاحتياجات البشرية الأساسية
- ١ - ٣ الضروريات الروحية
- ١ - ٣ - ١ الضروريات الروحية الرئيسية
 - تأثير عامل الأمان على المسكن
 - تأثير عامل الشخصية على المسكن
 - تأثير عامل العدالة على المسكن
 - تأثير عامل الاحترام على المسكن
- ١ - ٣ - ٢ الضروريات الروحية وحقوق الإنسان
 - تأثير حق الاختيار على المسكن
 - تأثير حق المشاركة والمسؤولية على المسكن
- ١ - ٤ استنتاج

احتياجات الانسان الأساسية

The Basic Human Needs

١ - ١ مقدمة:

حضر المؤتمر العالمي حول حقوق الإنسان المنعقد في فيينا، النمسا من ١٤ إلى ٢٥ يونيو ١٩٩٣، ما يزيد عن ٥٠٠٠ وفداً يمثلون حكومات ووكالات دولية ومجموعة كبيرة من المنظمات الغير حكومية. وفي الكلمة الافتتاحية التي وجهها السيد/ بطرس بطرس غاني، الأمين العام للأمم المتحدة، دعا المجتمع الدولي لتبني مفهوم لحقوق الإنسان يمكنه جعل تلك الحقوق عالمية الطابع بحق، ومسترشدة بالمبادئ الثلاثة العالمية، الشمولية والضمانات وتطبيق الديمقراطية. وقال أن قوات الأمم المتحدة لحفظ السلم تثبت عملياً الصلة بين حفظ السلام وتثبيت الديمقراطية وحقوق الإنسان. وقال حرفياً أن احترام حقوق الإنسان وتحقيقها على نحو تدريجي يستدعيان التعاون والتنسيق فيما بين الدول والمنظمات الدولية (UNCHS-Habitat, 1993).

لقد تم الاعتراف بحق الإنسان في السكن منذ عام ١٩٤٨ حين صدر الإعلان العالمي بشأن حقوق الإنسان، الذي تم من خلاله تثبيت الإسكان كعنصر أساسي من عناصر الحق في المستويات المعيشية الملائمة. مشفوعاً بالاحتياجات البشرية الأساسية، كالغذاء والملبس والرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية. والأهم من ذلك، أن الدول لدى قيامها بإقرار العهد بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام ١٩٦٦، عاهدت نفسها باتخاذ ما يناسب من خطوات لضمان تحقيق، على نحو تدريجي، الحق في السكن الملائم، إدراكاً منها للأهمية الجوهرية للتعاون الدولي في ذلك المسعى.

وخلال السنة الدولية لإبواء من لا مأوى لهم (١٩٨٧)، نمت توعية المجتمع الدولي إلى أن مليار نسمة على الأقل يفتقرون إلى المأوى الملائم على مدى نطاق العالم، و ٦٠٠ مليون نسمة يعيشون في مناطق حضرية غير صحية، و ١٠٠ مليون نسمة على الأقل يعيشون دون أدنى شكل من أشكال المأوى على الإطلاق، وهذا الرقم المذهل يبدو أكبر إذا نحن أخذنا في الاعتبار أولئك الذين لا يحصلون على مياه الشرب المأمونة والمرافق الصحية. وفي ظل الحقيقة القائلة بأن للسكن غير الملائم والافتقار لمياه الشرب المأمونة والمرافق الصحية تأثيرات هائلة على الأوضاع الصحية للبشر ورفاههم الاجتماعي ومتوسط عمر الإنسان المتوقع (Hardoy, J., Cairncross, S., and Satterthwaite, D., 1990).

من المنطقي أن يتعذر علينا إحراز أي تقدم ملحوظ في بلوغ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للناس، ما لم يجري عكس الإنجاء المتردي لأوضاع عيش الفقراء والسكن غير الملائم.

١ - ٢ الاحتياجات البشرية الأساسية:

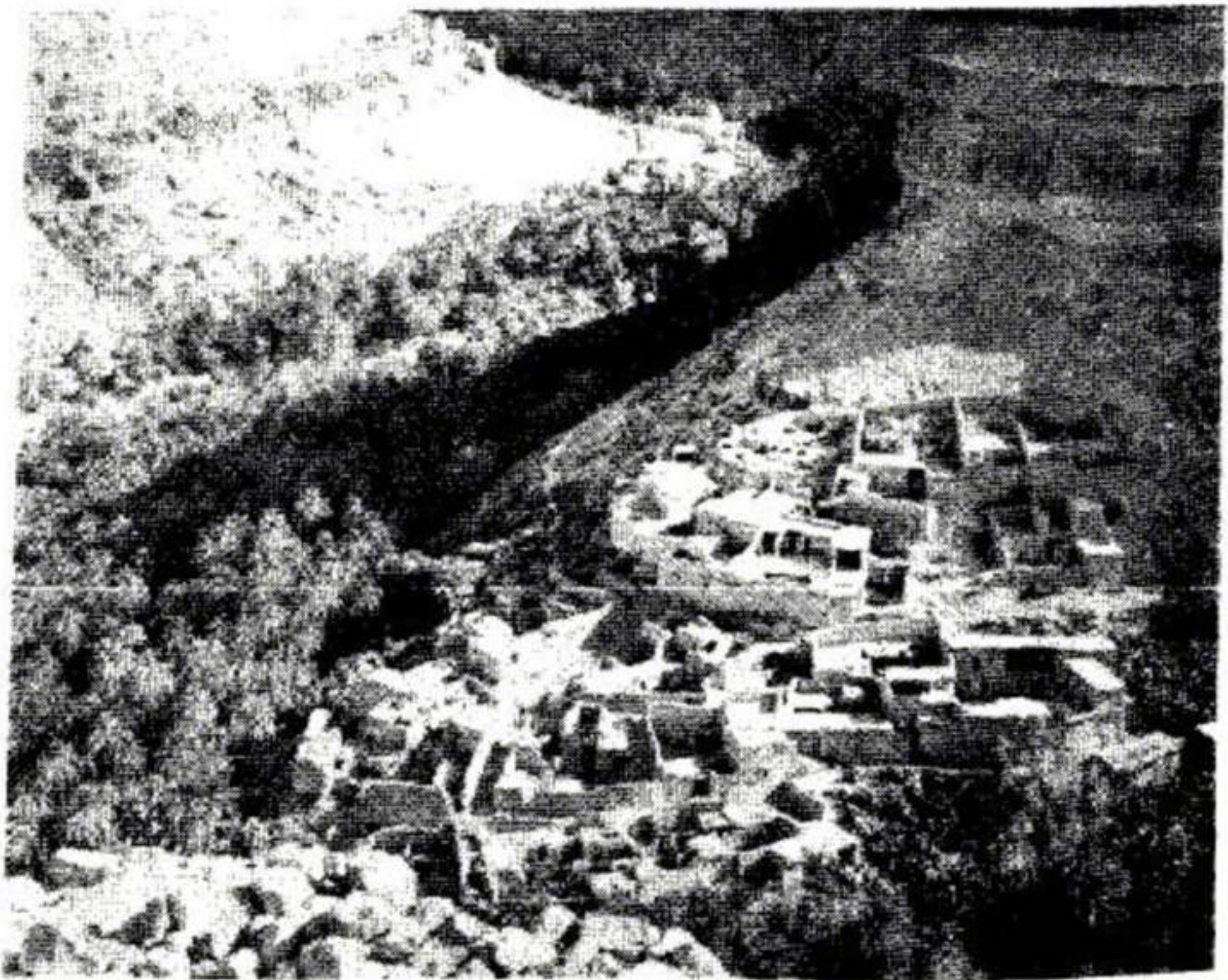
إن ضمان المسار الرئيسي للتنمية المستدامة أو التنمية الشاملة أو التنمية المتواصلة يعتبر هدفاً رئيسياً يتمثل في تحسين أوضاع عيش وعمل فقراء المدن والريف وبالتحديد الإرتقاء بأوضاعهم السكنية ومستواهم الخدمي، كالمياه ونظم المجاري وجمع النفايات. إن تأمين الحصول على هذه الاحتياجات البشرية الأساسية، ينبغي أن يمثل صلب أي استراتيجية تنموية إقتصادية إجتماعية للتخفيف من وطأة الفقر والحد منه.

وإضافة إلى ذلك، بالنظر إلى أن المدن مستمرة في استيعاب ثلثي إجمالي النمو السكاني في العالم النامي، أضحت الفقر كما في العالم المتقدم، ظاهرة حضرية أكثر وضوحاً ونشوءاً في البلدان المتقدمة الأقل نمواً، الأمر الذي أدى بدوره إلى زيادة التركيز على التخفيف من وطأة الفقر الحضري والحد منه. فلقد استهدفت برامج تنمية المستوطنات البشرية بصورة رئيسية طيلة العقد الماضي، نحو مئات الملايين من البشر، رجالاً ونساءً وأطفالاً، ممن يقيمون في الأحياء الفقيرة المتزايدة والمستوطنات البشرية الغير رسمية التي تتواجد بالفعل في كل مدينة من مدن البلدان النامية.

من قديم الأزل والإنسان منذ خليفته، وهو يحاول على مر العصور أن يلبي احتياجاته الأساسية، بدءاً من المأوى البسيط داخل كهف في باطن الجبل حتى محاولاته المختلفة

لإشباع أدميته بالاكتشافات العلمية المختلفة التي يسرت له سبل المعيشة في بيئة مناسبة لإشباع رغبته في النهوض بمستوى المعيشة، وحمايته من العوامل المناخية والطبيعية التي تحيط به .

هذه الاحتياجات التي تطورت مع المدنية - كانت في البداية المأوى الصغير (Shelter) للفرد وعائلته لحمايته ضد الطبيعة ثم ضد الإنسان - ثم بدأ التجمع الإنساني يتكون لأغراض دفاعية - وأصبح لهذا التجمع احتياجات أكثر فأصبح مجتمع أكبر - وتطور تبعاً له مأوى العائلة من حيز صغير إلى حيز أكبر - ثم انقسم هذا الحيز دخلياً لسوق الحياة العائلية الداحية - ثم تطور هذا المجتمع بنمو الزراعة والحرف (انظر شكل ١ - ١) . ثم انفجرت الصناعة بثورة في حياة الإنسان - فاضطرت العائلات الكادحة إلى التكدس والتجمع قريباً من المصانع في منازل مشتركة أو مساكن جماعية لتوفر الحد الأدنى للاحتياجات العائلية . مع انتشار التحضر في بلدان العالم الثالث - إنتشر المسكن في كل مكان بالمدينة ولم يعد مرتبطاً بالصناعة وإنما ارتبط بتوافر المواقع السكنية الرخيصة التكاليف التي يمكن أن تدفعها الطبقات محدودي الدخل .



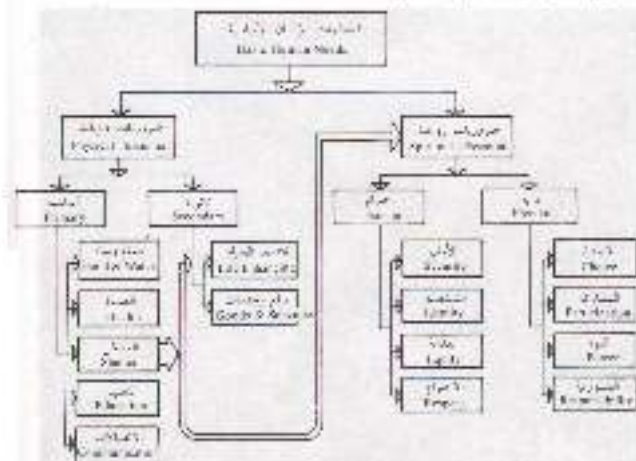
شكل (١ - ١) يوضح تداخل التجمعات السكنية مع البيئة المحيطة لخدمة رفاهية الإنسان (تجمع سكني جنوب الجزائر)

بالرغم من محاولات الإنسان العديدة على مر العصور، إلا أن هناك حداً معيناً لما يمكنه أن يفعله لا يمكن للإنسان الاستغناء عنه.

الإنسان ليس كائنًا بيولوجيًا بحتًا وبشروية ويتفصل ويبحث عن مأوى ويعتني فيه الخطأ، وإنما هو كائن بيولوجي بحت يتأمل ويشغل ويعمل... وتقدمه انضمامه برنامج لنظام نفسه القوي بالمثل. عندما يحيا الإنسان في بيئة مفيدة مضمونة تحلله من النظام والاستعانة والتوافق لتعاطيه نفسه بالتفاني. وهذا هو، ولكنه إلى مجرد مأوى يصبح ذلك وليس إنسانًا. (أبو زهرة، عدنان، ١٩٩٥).

لو افترضنا أن الإنسان حاجات أساسية من الطعام والشراب والمأوى والجنس، إضافة إلى الحاجة إلى المعرفة والتقدم التعليمي، فهذا مستوى ضروري لتقدمه، لكن يمكن برنامج الإنسان في رسم إنسانية لا يتعدى ذلك بل يجب عليه مستويات أخرى من الاحتياجات.

كما هو موضح بالشكل رقم (١ - ١) يمكن تلخيص تلك الاحتياجات إلى مرتبتين أساسيتين: الضرورية (فسيولوجية) وضرورية (روحية) (Factor: von Willers, D. 1982).



شكل رقم (١ - ١) برنامج احتياجات إنسان الأساسية وحلقة الاتصال بالضرورات النفسية والضرورية لروحية للإنسان

والضروريات الفسيقية تنقسم بدورها إلى - ضروريات رئيسية وضروريات ثانوية، والضروريات الثانوية تشمل على السيل المتعددة لوسائل الترفيه ومستوى السلع والخدمات التي يرضاها المجتمع للإنسان. فعن تقسيم الضروريات الفيزيقية الرئيسة إلى عدة فئات مختلفة وهي الطعام والماء والصحة والسكن والتعليم ويمكن الاتصال بالخطبة، ومن هنا نلاحظ أن السكن يأتي في الدرجة الرابعة من حيث ترتيب الضروريات الأساسية الفيزيقية للإنسان.

كما للضروريات الروحية فهي تؤثر وتأثر بعادات، وتقاليده وتقاليد الإنسان وتنعكس على طبيعة تكوين المسكن.

١ - ٣ الضروريات الروحية:

هناك صلة وثيقة بين وجود الحقوق والشعور بالعناية باليه - كما ومن تصور هذه الحقوق والأدوار التي يلعبها الإنسان في سبيل تحقيقها - فالحقوق الحاجات والادوار - هي تتأثر كخدمات من ضمن مسار التطور الحضاري المجتمعات - وهي تنمو وتزداد من خلال الأدوار التي يلعبها الإنسان والمجموع التي يلعبها في اجتماعها (القاضي، علم - ١٩٩٥).

وإن الضروريات الروحية للإنسان تعبر عن حقوقه في مجتمعه، وبالتالي تعبر عن حرية اختياره لمسكنه. وبدراسة الضروريات الروحية للإنسان، نجد أنها تنقسم إلى جزئين أساسيين - رئيسية وفرعية وهما:

الضروريات الروحية الرئيسية المرتبطة باحترام الإنسان من الأمان والشخصية والعادلة والاحترام (Security-Identity, Equity and Respect):

والجزء الأساسي الأخرى هي الضروريات الفرعية المرتبطة بحقوق الإنسان، وتشتمل على حق الاختيار والمشاركة والمسؤولية (Choice, Participation and Responsibility):

ومن هنا تعتبر الضروريات الروحية للإنسان - رئيسية وفرعية - مرتبطة بوساطة وثيقة بالسكني أو المأوي والجزء الثاني يشرح باحتمال علاقة المسكن بالضروريات الروحية للإنسان والذي تأثيرها على تكوين المسكن - وتنقسم تلك الدراسة إلى عاملين أساسيين هما الضروريات الروحية الرئيسة والمرتبطة بحقوق الإنسان.

١ - ٣ - ١ الضروريات الروحية الرئيسية:

تنقسم الضروريات الروحية الرئيسية إلى عدة مظاهر رئيسية وهي عامل الأمان وعامل الشخصية، وعامل العدالة وأخيراً عامل الاحترام، ويمكن تحليل تلك العوامل كالتالي:

أولاً: تأثير عامل الأمان على المسكن:

يعتبر عامل الأمان للمسكن عنصراً أساسياً من العناصر التي لها اتصال مباشر بالضروريات الروحية للإنسان، حيث يتوافر عامل الأمان بالمسكن للإنسان من خلال أربعة أبعاد رئيسية: البعد الفيزيقي - البعد الاقتصادي - البعد التشريعي - والبعد الاجتماعي وترتبط هذه الأبعاد بعامل الأمان والذي هو الآخر يؤثر ويتأثر بالمسكن.

أ - البعد الفيزيقي وعلاقته بعامل الأمان بالمسكن:

حيث أن البعد الفيزيقي يلعب دوراً كبيراً في تحديد وتكوين الشكل النهائي للمسكن - فعلى سبيل المثال وجود المسكن في منطقة صحراوية حيث درجة الحرارة المرتفعة أو العوامل الجوية المتعلقة بالمناخ الصحراوي - وطرق ونوعية مواد البناء المستخدمة في التغلب على درجة الحرارة الشديدة وكذا تصميم المسكن في منطقة باردة - ودرجة وقاية المسكن من العوامل الجوية مثل الثلوج والأمطار والتغير المستمر في انخفاض درجات الحرارة. كذلك الناحية الإنشائية للوحدة السكنية تلعب دوراً كبيراً في توفير أو عدم توفير عامل الأمان للبعد الفيزيقي للمسكن. فتشيد المسكن من مواد بنائية مؤقتة مثل الخشب أو الصفيح أو الكرتون حيث تعتبر تلك المواد ضعيفة أو للاستخدام لفترة معينة وبعد ذلك يمكن إزالتها واستخدامها في مكان آخر، فحين استخدام مواد بناء قوية ودائمة تعطي للمبنى أو للوحدة السكنية صفة الاستمرارية والمثانة لفترة زمنية طويلة.

وعليه يعتبر معالجة المسكن في وضعه الفيزيقي يعتمد على الأساليب والتقنيات والمواد والأدوات المستعملة في تشييد المسكن وكيفية وقايته من التغيرات الطبيعية المحيطة به لإعطاء صفة الأمان للإنسان.

ب - البعد الاقتصادي وعلاقته بعامل الأمان بالمسكن:

يعبر البعد الاقتصادي عن درجة الأمان للإنسان حيث ارتباط مواقع العمل - القرية أو البعيدة عنه - بالمسكن فعلى سبيل المثال وجود المسكن بمنطقة ريفية مرتبط بتوافر فرص

العمل بتلك المنطقة أو وجود مسكن في منطقة حضرية حيث فرص العمل المتاحة أي كانت صناعية أو تجارية أو ترفيهية أو ثقافية... إلخ، وعليه يرتبط الإنسان بفرص العمل المتاحة في كلاً من المناطق الحضرية أو الريفية في سبيل هذا الغرض. حيث ثبت أنه في معظم دول العالم الثالث يتم هجرة الإنسان من المناطق الأقل فرصاً للعمل إلى المناطق الأكثر فرصاً للعمل.

هذا ويعكس البعد الاقتصادي الأمان للمستوطنات البشرية طالما يوجد فرص عمل مناسبة ومستمرة للمواطنين حيث يحقق الأمان الاقتصادي والرفاهية الإنسانية في الحاضر والمستقبل. وينعكس الأمان الاقتصادي في توافر فرص العمل القريبة من التجمعات السكنية، مما يحقق البعد الاقتصادي المطلوب لتلك التجمعات، هذا بالإضافة إلى إمكانية تحقيق معدل معيشة أفضل نتيجة توافر فرص العمل بالمناطق القريبة من التجمعات السكنية.

ج- البعد التشريعي وعلاقته بعامل الأمان بالمسكن:

يشعر الإنسان بالأمان في مسكنه عند توافر التشريعات والقوانين الرسمية الخاصة بالمناطق السكنية الرسمية على عكس مناطق واضعي اليد التي يشعر فيها الإنسان بالقلق وعدم الأمان لعدم وجود ملكية هادئة ومستقرة للأرض ولعدم استمرارية تلك المناطق ولوقوعها تحت خطر الإزالة في أي وقت من قبل الجهات التنفيذية.

د - البعد الاجتماعي وعلاقته بعامل الأمان:

يرتبط البعد الاجتماعي بعامل الأمان بالمسكن بتوافر الخدمات الاجتماعية المختلفة، مثل المدارس - المستشفيات - الوسائل الترفيهية المختلفة - حيث تساعد مثل هذه الخدمات الاجتماعية في استمرارية الإنسان في موضعه وتشجيعه على تكوين نواه مجتمع متجانس.

ثانياً: تأثير عامل الشخصية على المسكن:

تختلف المجتمعات البشرية حسب اختلاف عاداتها وتقاليدها وثقافتها ومناخها وبالتالي تنعكس تلك الاختلافات على شخصية المجتمع التي بدورها تؤثر وتتأثر على تكوين المسكن سواء داخلياً أو خارجياً وعليه تعبر شخصية المجتمع وتنعكس على تكوين الوحدة السكنية من خلال بعدين أساسيين هما: البعد الاجتماعي والبعد النفسي.

أ - علاقة البعد الاجتماعي بعامل الشخصية وتأثيره على المسكن :

ويأتي ذلك من خلال إنعكاس شخصية الإنسان بتقاليده وعاداته وسلوكه داخل الوحدة السكنية نفسها وخارجها - حيث يتأثر الإنسان ويؤثر في البيئة المحيطة به حيث يمكن أن يتم التجانس بين مجموعة من أفراد المجتمع أو عدم التجانس . وتنعكس هذه الصورة على المناطق السكنية الالارسمية الموجودة على أطراف المدينة، حيث تم فصل المناطق الحضرية القديمة بالمدينة عن المناطق السكنية الالارسمية المستحدثة .

ونذلك وحوود عادات وتقاليد مختلفة لكل قطاع من المجتمع الموجود بالمدينة - وعليه نجد أن هناك تجانس اجتماعي في المناطق السكنية الالارسمية حيث ينتمي السكان عادة إلى بيئة مشتركة أو يتبعون نظام معين من العادات والتقاليد - تجانس في العمل والسلوكيات الإنسانية... وقد جاء هذا التجانس نتيجة هجرة هؤلاء السكان من المناطق الريفية المحيطة بالمدينة مع احتفاظهم بالعادات والتقاليد الأصلية للمناطق التي كانوا يقطنون بها . ومن الصعب على هذا المجتمع أن يتلائم مع الحياة المدنية أو الطرق والسلوكيات المختلفة بالمدينة إلا بعد مرور فترة طويلة، حيث يتم تدريبهم على سبل الحياة الجديدة وبالتالي فإن عامل الشخصية يؤثر على المسكن بوجود أحواش أممية أو خلفية لقضاء الاحتياجات اليومية لهم مثل وجود الفرن البلدي - تربية الدواجن - الغسيل - إعداد الطعام... إلخ .

ب - عامل الشخصية وعلاقته بالبعد النفسي :

يجب أن يتلائم مع سلوكيات وتقاليد المجتمع، حيث يعكس التصميم احتياجات ومتطلبات المسكن مع البيئة المحيطة .

فعلى سبيل المثال عند تصميم وحدات سكنية لمنخفضي الدخل يجب مراعاة استعمال الشرايين الداخلية للحركة داخل تلك التجمعات بحيث لا تستعمل عادة للسيارات ولكن معظم الحركة تتم عن طريق الأقدام أو باستعمال الدرجات وليس وسائل النقل المعروفة، حيث أنه من النادر وجود فرد من هذه الطبقات يمتلك سيارة - وعليه يتعكس العامل النفسي على طريقة استغلال البيئة المحيطة به .

ثالثاً: تأثير عامل العدالة على المسكن :

يعتبر عامل العدالة من أهم العوامل التي تؤثر وتتأثر بتكوين المسكن حيث يختلف

المسكن من مجتمع إلى آخر حسب درجة العدالة ودرجة مشاركة المواطنين أنفسهم في التعبير عن أنفسهم في تكوين وتشكيل المسكن، ويحيز حين العدالة بأربعة أبعاد رئيسية هي:

البعد الاقتصادي - البعد الاجتماعي - البعد التشريعي - والبعد الإداري - والسياسي
 فهناك لذلك الأبعاد حرية تكوين واختيار المسكن من حيث علاقته من النزاعي الاجتماعي والاقتصادية.

أ - البعد الاقتصادي وعلاقته بعامل العدالة:

يربط البعد الاقتصادي بعامل العدالة وتأثيره على المسكن من خلال الخدمات ومناطق الدوام التي تشهدها الجهات الرسمية بالمجتمع ككل - حيث تعتمد عمالة التوزيع من جسيم مقدم على توزيع مصادر الدخل والخدمات المختلفة للدولة على جميع طبقات الشعب المختلفة - ومن هنا نلاحظ اعلاقات ذات الدخل المحدود إلى تلك المصادر والخدمات كعامل أساسي من المصادر الرئيسية للحصول على الرخاء السكنية الخاصة بهم.

تعد من سبيل التثاقف الخدمات المسطحة على مياه الشرب والصرف الصحي والكهرباء تعتبر من الخدمات الأساسية لجميع طبقات المجتمع ويحمي جميعها عن الجهات الحكومية مراعاة العدالة في توزيع تلك الخدمات على طبقات الشعب المختلفة سواء الخدمات الفنية أو الخدمات التقنية مما يتيح عدم حدوث التفاوت مقابل المعونة المتبادلة التي تستخدم الطرق والتكاليف الاجتماعية.

ب - البعد الاجتماعي وعلاقته بعامل العدالة:

يتضح هذا البعد من خلال مدى استعادة الطبقات المحظوظة من المجتمع بالإسكان الموفرة لدى الدولة، حيث تنعكس هذه الإمكانيات عبر توفير الوسائل الاقتصادية الأساسية التي يحتاجها كل طبقة من طبقات المجتمع، ولما سبق أن ذكرنا أن مدى توفر الخدمات الاقتصادية يتبع ما يشجع على الإستيطان بهذا المجتمع، وعليه تعتبر الخدمات الاجتماعية من جوانب الجذب القوي التي تساعد على نشأة واستمرارية المجتمعات البشرية، وبالتالي تؤدي تلك الخدمات إلى تخفيض التكاليف والزمن المستثمر في إقامة الدوام والتمردية (Cronquist) من وإلى المدينة الأم بقرية من المجتمعات السكنية المستنسخة.

ج - البعد التشريعي وعلاقته بعامل العدالة :

ويتركز من خلال مدى وجود عدالة بين طبقات المجتمع المختلفة، وهل هناك تفرقة بين مجموعة من الناس يعيشون في مناطق الإسكان غير الرسمية وطبقة أخرى يعيشون في مناطق إسكان رسمية - ومدى اعتراف الجهات الرسمية بهذه الطبقة الهامشية، حيث يعكس هذا البعد درجة ومدى التمييز والتشديد بالمناطق السكنية اللارسمية.

د - البعد الإداري وعلاقته بعامل العدالة :

ينعكس من خلال طريقة الإتصال بين طبقة من طبقات المجتمع والجهات الإدارية والتنفيذية بالدولة ودرجة استجابة الجهات الإدارية لطلبات المجتمع للاحتياجات المختلفة للمساكن، وهل هناك تفاهم من الجهات الإدارية للاحتياجات المختلفة للمجتمع أم هناك انفصال تام بين ما يحتاجه المجتمع وبين ما يتم تنفيذه عملياً.

وهذا البعد يعكس درجة تيسر الحصول على الخدمات اللازمة على أساس عادل عن طريق استخدام القنوات الشرعية الرسمية لتلبية احتياجات المجتمع، وعليه يعكس صناعة القرارات المتسمة باللامركزية والديموقراطية.

رابعاً: تأثير عامل الإحترام على المسكن :

يعتبر عامل الإحترام له تأثير واضح على سلوكيات المجتمع، وبالتالي ينعكس على نوعية المسكن وتكوينه ويتحدد عامل الإحترام من خلال بعدين أساسيين: البعد النفسي - والبعد الإداري.

أ - البعد النفسي وعلاقته بعامل الاحترام :

يؤثر البعد النفسي على عامل الاحترام من حيث الأخذ في الاعتبار الاحتياجات المختلفة لطبقات الشعب، وهل هناك تفرقة بين طبقة فقيرة وطبقة غنية في توفير الاحتياجات المختلفة لهم، وهل هناك احترام لرغبة الطبقات المنخفضة الدخل في توفير المسطحات المناسبة للأسرة داخل الوحدة السكنية كما يحدث في المناطق السكنية بالقطاع الخاص، أم أن هناك تجاوز في تحقيق تلك الرغبات لمنخفضي الدخل.

ب - البعد الإداري وعلاقته بعامل الاحترام :

يأتي ذلك من خلال درجة المشاركة وإبداء الرأي من القاطنين بتلك الوحدات السكنية

استجابة المنظمات، أم أنها مواقع بترؤية جليدها، ومن ثم يعرضها لخطر توحيد معتقدات من العصور بالمناطق القريبة، أو بصورة أخرى، حل مواقع المناطق استجابة من حيث مناسب لقيم أم أن تمتد المواقع على الخرافات الدينية، التي تدور من أسوأ المنطق من حيث أنتاج من نطاق السوق، أو عدم وجود التفاعلات، والمواقف الأساسية مثل المصاريق، والصدمة والكفرية، وعليه تؤثر نوعية وسهولة البنية من البنية القومية على سرعة أو إمكانية الاختيار من مكان إلى آخر.

١- البعد الإقليمي وعلاقته بعامل الاختيار

بأن ذلك من خلال من حيث المشاركة الإستراتيجية والتجاسس مع الصفات المختلفة، وهذا يتم من طريق التغيرات، والهيئات الغير الرسمية، وحسب اعتمادها على تلك المناطق.

٢- البعد السياسي وعلاقته بعامل الاختيار

يتجسد ذلك في درجة وقابلية مشاركة الصفات المختلفة المتواجدة في المنطقة والتي هي جميعها مختلفة لتلبية المتطلبات، وهذا يأتي من مبررات مختلفة أصواتها في الانتخابات التي تجري في بلد ما، سواء كانت انتخابات محلية أو انتخابات عامة لاختيار من يتولى في الشؤون التشريعية، ويظهر قوة هذا البعد من خلال فترات الانتخابات لمرات التي تجري في بلد ما، حيث يزداد الاهتمام بتطوير المناطق النائية والمناطق السكنية اللائحة كمرحلة فترات الانتخابات المختلفة، وتقبل درجة الاهتمام بذلك الصالحين بدرجة لا يهملها من تلك الانتخابات.

ثانياً: تأثير من المشاركة والمسؤولية على المسكن

تختلف درجة المشاركة والمسؤولية بين الصفات المختلفة لتدعيم على تكوين المسكن وربطاً وثيقاً بالثقافة الاقتصادية، والاعتماد التي يمر بها جميعها، والتي تأتي وتنفذ برامج المشاركة والمسؤولية تبعاً لأربعة عوامل رئيسية وهي: البعد الاقتصادي - البعد الاجتماعي - البعد الإداري - البعد التشريعي.

١- البعد الاقتصادي وعلاقته بجزء المشاركة والمسؤولية

يتلخص هذا البعد من خلال درجة المشاركة بالجهود المبذورة في عمليات تنمية المجتمعات، سواء من حيث العمل بالتنظيم الخاص أو قطاع الأعمال، أو المشاركة في الاقتصاد

بأنه صيغة من أعبور المتطرف، بل إنه في ذلك العالم الثالث، مثل الناحية العائلي أو الأعمى المعرفية.

تمثل درجة المسؤولية في أنه هل هناك مبدأ المحافظة على الخلفيات أربعة خمسة تحت تحت أي من هذه الطبقة، مثل ذلك وسط المسكك الحديدية أو وسط المرحلات العامة أو أن هناك عدم مسؤولية لعدم شعوره بأنهم جزءاً من هذا المجتمع.

ب - البعد الاجتماعي وعلاقته بحق المشاركة والمسؤولية:

يتصل من خلال درجة إزاء الرأي في الحفظ والافتراض المستعملة في تكوين وتشكيل النظم السكانية أصبح ذلك المجتمع وبالأخص صفات منظمي العمل، حيث تمكن تلك الأراء لطيفة للمعية لتلك الطبقات، وعاد في تواتر بين المجتمع.

ج - البعد الإداري وعلاقته بحق المشاركة والمسؤولية:

تخص في إعطاء الشعور والإحساس لجميع طبقات المجتمع بأن التنمية والحفاظ والمحافظة سواء للمناطق السكنية الخاصة أو العامة بأنهم مسؤولون، حياً مسؤولاً عما تدركه من قبول وإذاعة المجتمع ككل.

د - البعد التشريعي وعلاقته بحق المشاركة والمسؤولية:

بأنه ذلك من خلال درجة مشاركة شعبي المختلفة من إزاء الرأي في من ووضع القوانين وتشريعات المحافظة على المجتمع، حيث يمكن هذا من خلال احترام الطبقات لربط تغيير العائلة أو العامة، حيث أنه هو المشرح فترسي تلك القوانين، ويمكن حل المشاكل التي تحدث من خلال، ومن ثم بعد أن ذلك القوانين موجودة بالمناطق السكانية حيث حثراء أقدم القوانين بناءً على حل ذو حكمة وجهد، ولكن عن طريق حل المشاكل التي قد تنجم منها.

١ - ٩ استنتاج:

هذا ليس يمكن أن نستخلص، أن المسكن ليس هو فراغ للمأوى أو وحدة مواسم تحيط الإنسان بحمايته من الطبيعة، بل أن المسكن يؤثر ويشكل بالتفصيل، والتي تجرأ على حياة

الإنسان سواء خبيثة أو بريئة أو اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، وعليه فإن المسكن يعتبر جزءاً لا يتجزأ من حضارة مجتمع ما، وأن إزدحام العفوية في مجتمع معين يعكس بصورة خاصة على جودة المسكن، وبالتالي على الإنسان الذي يعيش داخله.

الحق مسكن أو ثقافة المسكن الذي يؤمن به العلاقات العائلية والصلات الاجتماعية ذات الطابع الخاص، عن المسكن الذي تسري بين جدرانها الضعف، حق المسكن الذي يعثر واحة الله الأزمن هكذا لا تستقر النفسي والمخاوف البلائح للتواصل مع الذات ومع الآخرين هي أساس الانتماء والصداقة

التحضر والسكان والمأوى

Shelter, Population, and Urbanization

- ٢ - ١ نظرة شاملة لعملية التحضر
- ٢ - ١ - ١ الزيادة المطردة في عدد السكان
- ٢ - ١ - ٢ مغادرة المناطق الريفية للتهافت على بريق المدينة
- ٢ - ٢ ازدواجية القطاع الاقتصادي
- ٢ - ٣ نمو المستوطنات غير الرسمية
- ٢ - ٤ ديناميات المستوطنات البشرية
- ٢ - ٥ استنتاج

التحضر والسكان والماوى

Shelter, Population, and Urbanization

٢ - ١ نظرة شاملة لعملية التحضر:

معظم دول العالم الثالث تواجه ظاهرة التحضر السريع الغير منظم، الذي بدوره أدى إلى أسر ورحل المستوطنات البشرية على الحدود الإدارية للمراكز الحضرية الكبرى والضخمة، مما نتج عنه تطويق تلك المراكز بحزام من المناطق السكنية غير الوضعية أو مناطق سكنة هامشية، وأدى إلى مشكلات عديدة بالمناطق الحضرية.

وأخيراً التحضر هو نتيجة النهائية للتفاعلات والتغير الذي تحدثه لعمليات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والتجارية بين أفراد المجتمع، والذي بدوره أدى إلى البيئة المحيطة (Castells, 1987). والعمليات الاجتماعية التي تحدثت نتيجة لتغير استراتيجيات النمو وزيادة ضمتة أو الهجرة الداخلية، تؤثر وتؤثر بالتحولات الاقتصادية والبيئية للمجتمع. فالتحضر ذو عبارة عن حركة الإنسان من بيئة إلى أخرى لتحسين مستوى معيشته أو لتجنب من بيئة أفضل، والسبب لحركة الإنسان هذه، غالباً ما تحدث تغييرات في البيئة القديمة والحديثة معاً، فهو يوسع البيئة القديمة أو يغير ويهيئ لبيئة الجديدة. لذا نطلق إليها: وبالتالي نقل الإنسان معه ثقافته وعاداته وتقاليده وحديثه ويفرض أسلوبه وسننكه ويتوجه في الحياة على نيت لمعيشته.

إن التحضر لم يبرى الدور بدون تحركات الإنسان وتفاعله في البيئة المحيطة، ولذلك معظم الدراسات التي تناولت عملية التحضر درست حالة وتغييرات الإنسان الاجتماعية وعوامل النمو السكاني وحركة الإنسان من مكان لآخر هو العامل الأساسي لقياس أداء

التحضر في بيئة معينة. ولدفع عملية التنمية في بيئة معينة يستلزم لها حشد للموارد البشرية ذات الأيدي العاملة المنخفضة التكاليف، وبواكب حركة التنمية تحضر سريع لتلك المجتمع، وفي نفس الوقت غالباً ما تحدث تغييرات بالبيئة.

ويوجد فرق بين التحضر والتنمية والتمدين، فالأول والثاني يمكن أن يواكبا بعضهما البعض، على حين التمدين لا يمكن أن يحدث في بلد ما بدون تقدم تقني ملموس وبدون نظام سياسي وثقافي مبني على انديمقراطية

المدنية تعني الالتزام بقواعد السلوك التي تبنى عليها حضارة المدينة. أي حضارة الإنسان ككائن مدني وككائن سياسي. فالمدني من هذا المنطق كانت وما زالت تعبر عن تحضر الإنسان عبر تأمين شروط ممارسة حقوقه وواجباته، وبدون أن تميز بين جميع المقيمين داخل المدينة والوطن الواحد بمن فيهم الغرباء والأجانب، وبالتالي فإن مدى تطور المدينة هو مؤشر عن الارتقاء الحضاري لهذا الإنسان. وهي أيضاً بناء اجتماعي (Social construction) تنشأ وتنمو وتتطور وتزدهر وتتلشى وتضمحل مع نشوء وتطور واضمحلال المجتمعات. فهي من هذه الناحية يصعب استيرادها، إذ عليها دوماً أن تنبعث من الذات الفردية والجماعية لتصبح قوة دفع ذاتية يتأمن عبرها استمرار الحضارة وتطورها (القاعي، عبدو - ١٩٩٥).

والظاهرة واضحة بين الفرق لنظم التنمية وما يواكبها من تحضر في العالم الثالث، ومن نظم التنمية والتمدين والتحضر في العالم المتقدم، حيث يعتمد العالم المتقدم في المقام الأول على التقنية الحديثة لخدمة التنمية، وليس على الموارد البشرية فقط، وبالتالي هناك استقرار وتوازن نسبي بين المناطق الحضرية والريفية لأنهما يخدمتا بعضهما البعض في معدلات أداء مستوى التمدين للبيئة. ونكتفي في هذا الجزء بدراسة إحدى مظاهر التحضر وهو التغير السكاني سواء الناتج عن الزيادة الطبيعية أو نتيجة الهجرة الداخلية وأثرها على التحضر.

لا تقتصر ظاهرة التحضر، على حركة أو انتقال السكان من الأرياف باتجاه المستوطنات الحضرية وزيادة عدد السكان في المدن على اختلاف أحجامها، بل هي ظاهرة بارزة الأهمية، تحمل في طياتها تغييرات اجتماعية واقتصادية على نطاق عالمي. فالبلدان النامية تخوض مرحلة انتقال من الاعتماد على النظم الزراعية المتوغلة في القدم نحو اقتصاديات وصناعات أكثر انفتاحاً وتعقيداً. ولذلك تلعب المدن دور بالغ الأهمية لتواكب التقدم السريع فالتغييرات

في المناطق الريفية، تتجسد بتشكيل المدن الصغرى التي تساهم في تنمية أراضيها الخلفية النائية، وحتماً ستتسرب التغييرات لتنعكس على السكان الذين شرعوا بالتخلي عن أساليب العيش التقليدية الخاصة بالأرياف، ساعين نحو تحقيق حياة أفضل واقتناص المزيد من فرص والمجالات وإشغال المهن الجديدة في المدن الكبرى والصغرى.

أما المشكلة العظمى فتكمن في كيفية التمكن من إيواء هذا السيل العارم من النازحين الحضري، ففي استطاعة ذوي الدخل المنخفضة مثلاً، الانتقال فقط إلى المدن الفقيرة، وفي حالة عجزهم عن دفع حتى الحد الأدنى من الإيجار، يستقلون بحل المشكلة بمفردهم، ويسارعون إلى إنشاء مأوى بسيط، منتفعين بما تسر وبما تم العثور عليه من مواد مناسبة لهذا الغرض، ونتيجة لذلك، أخذت المستوطنات العشوائية في غالبية مدن البلدان النامية تنتشر بسرعة مذهلة. غير أن هناك جانباً مشرقاً لهذه القضية يتمثل في زيادة توفر السكان القادرين على الإسهام في اقتصاد البلاد الآخذ بالتنامي، وعلى تأمين العمالة وتوفير السلع والمرافق والخدمات للامة بأقل تكلفة للعمالة المطلوبة لتلك المشروعات.

ومن بين التحديات العظمى التي ستبرز في غضون فترة الثلاثين سنة المقبلة تقريباً، والتي سيواجهها كل من الحكومات المختلفة و«مسؤولو المدن»، ذلك التحدي المتمثل في الفقراء من سكان المدن الدائنين على الانتشار، والذين هم بحاجة للعمل والسكن والخدمات والمرافق الأخرى، والذين يتسببون بانتشار المستوطنات الفقيرة والمستقطنات غير الرسمية باختلاف أحجامها. وتشهد مختلف المدن، كبيرها وصغيرها، نمو سريعاً في الوقت الحاضر، وأخذت المستوطنات الحضرية الجديدة تنشأ في المناطق الريفية لتفي باحتياجات الأرياف الصغيرة وقد ازداد حجم وعدد المدن لدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل.

ومن المهم إدراك حقيقة أن عملية التحضر لن تتوقف أو تبطيء من حركتها، بل إنهم يصبح في استطاعة نسبة مئوية كبرى من سكان البلدان النامية العمل والعيش في المدن. وهذه مرحلة سيتم بلوغها في القرن المقبل. فالبلدان النامية تخوض حالياً مرحلة انتقالية من مراحل تنميتها، ستقضي مستقبلاً إلى إيجاد مجموعة سكانية أغلبها من الحضري وإلى خلق اقتصاد حديث عصري مستند إلى العناصر الحضرية.

والجزء التالي، يلقي الضوء بصورة مختصرة للعوامل الرئيسية التي ساهمت في سرعة وارتفاع معدلات أداء التحضر بدول العالم الثالث. وتتلخص هذه العوامل في الزيادة المطردة

في عهد السكان، وبموجب محدودية التمدد في المناطق الحضرية المحيطة بالمدن، مباشرة لتصرف السكان الهائل للمناطق الحضرية الكبرى والعملاقة.

٢ - ١ - ١ - الزيادة المتطرفة في عدد السكان

أن ما يقارب ١,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ نسمة من سكان العالم الثاني، يقومون حثيثاً ببناء قرىهم ومدنهم الجديدة، وحيثما العدم، كثيرها وصغيرها: أملاً ببلد جديد، ورياسة ويشكل الزائرون الجدد أو تلك جزاً من عملية ترويج واسعة النطاق من الرياء إلى المدينة، وليس ذلك سوى جانباً من التحويلات التي ساهمت في نشر ظاهرة التحضر، التي شاهدت في المدن القديمة قلقة الحضرية منذ العصور الأولى، وبشر التحولات إلى أنها سببها وتنتشر مستتجلاً وتفاعلاً في القرون المنقضية. وقد حدثت عملياً التحضر في البلدان المتقدمة أيضاً في وقت سابق بكثير من القرون المعاصرة، وذلك خلال فترة الثورة الصناعية، ومعظم التمدد لها، وكانت درجة التمدد والانتشار إلى حد ما، غير أنها لا تشترط في كثير من أوروبا وتشمال أمريكا على نطاق تحقيق من المناطق الذي شهدته بلدان النامية التي تعرف بتسارعها على عهد قريب من السكان.

إن الزيادة المتطرفة في عدد السكان - سواء زادت معدل المواليد على الوفيات أو زيادة نتيجة الهجرة الداخلية - تساهم ساهمة في زيادة حدة التحضر عند العالم الثالث. أن عملياً تدفق العمالة التي تراجعت عمقها من الزراعة على كل من الخدمات، تخرجت من الحضرية في وجه هذا العدد الهائل من المزارعين، التي يتسوق إلى قرى الحد الحضرية بتسليحهم. فالواقفون للحدود يهاجمون المزارعين والمزارعين، ويسجل تحريكهم لعضلات المجتمع، والطرق النشطة والإقامة إلى جانب المزارع العامة الأخرى، كالمعاملات والمساكن (البنية الأساسية).

وتتلى الدراسات الحديثة، أن معدلات النمو السكاني في الدول النامية تصل إلى نسبة تقرب من ٢,٥ - ٣,٥ سنوياً، وقد تله السبب عملياً جداً وواضحاً لأنها أعلى من معدلات النمو الاقتصادي السوري، لتشكل الفرق في الدول النامية، من حين أن بعض الدول الأوروبية مثل ألمانيا تنمو بمعدلات تتراوح بين ١ إلى ٢ في المئة، لأن نمو السكان، وتصل معدلات نمو التحضر السنوي حالياً إلى عتبة معدلات النمو السكاني في مدن العالم الثالث أي نسبة ٣,٥ في المئة، هذا في الوقت الذي يصل فيه معدلات نمو في النرويج غير الشريحة إلى

١٦- ١٩٥٠م أي إلى منتصف العقد لسوء الحظ، أدى هو بدوره زيادة معدل النمو السكاني الإجمالي.

إن زيادة معدل المواليد عبر البرقيات والمعروف بعمل النمو الحضري - قد أدت إلى تدهور زيادة طبيعة أي سكان العالم، لسوء حظهم، من زيادة حجم المدن بعدد من المدن وبالتالي أدى إلى ارتفاع حاد في معدلات هجرة الحضر (القرن جدول ٢-٤).

وتدل الدراسات (Dwyer, 1988: ١٤) أن عدد السكان في سنو العالم الـ٧٦ حوالي مليون نسمة عام ١٩٥٠، وتوجدت ثمانية مدن ذات المليون نسمة في أوروبا وأمريكا، أي عام ١٩٤٥، وصل عدد المدن ذات السجون نسمة إلى ٢٥٥ مدينة، ومن المرجح أن يصبح عدد المدن ذات المليون نسمة ٤١٠ مدينة بحلول عام ٢٠٠٠، ويقع نصف عدد المدن في جنوب شرق آسيا، وسيشغل نصف مجموع السكان الحضر في العالم في المدن ذات مليون نسمة بحلول عام ٢٠٢٥. لقد أصبحت المدن المتنامية (التي كانت ذاتي يزيد عدد سكانها عن الأربعة ملايين نسمة) ذات أهمية يشهد التاريخ شيئاً من قبل. ففقدت بذلك من المدن ذات المليون نسمة، ومع حلول هذا القرن، يقع عدد السكان في كل من مدينتي تكسيكو (المكسيك) وماندريو (البرازيل) ٢٤,٦٦,٣ مليون نسمة. يرجح أن يصبح عدد سكان كل من مدينتي كاليفورنيا ونيويورك (التي هي الآن ١٦ مليون نسمة) ووجد عشر مدن التي سكانها عدد سكانها العشرة ملايين نسمة من بينها القاهرة، بكين ونيودلهي، وشانغهاي، ونيوجانغو (انظر جدول ٢-٤، ١-٢).

وقد بلغ عدد سكان المدن في العالم حوالي ٧٣٦ مليون نسمة عام ١٩٥٠، وقد ارتفع بحلول عام ١٩٩٠ إلى ثلاث أضعاف ما كان عليه أي أصبح حاداً إلى ٢,٠٢ مليار نسمة، وقد حصل إلى ٥,٢ ملياراً من البشر بحلول عام ٢٠٢٥. فكل يوم يربو البشر حوالي ٦٣٠,٠٠٠ مولوداً، أما هناك حوالي ٥٥ مليون شخص، وتعيش نسبة ٥٠ بالمئة من هؤلاء في البلدان النامية، ومن المتحسب أن يزداد معدل نمو الحضرة المتعديراً إذاً هذا التوقع (World Bank, 1993).

في عام ١٩٥٠ بلغت نسبة الذين هم المدن من مجمل سكان العالم حوالي ٦٠ بالمئة، ومن المتوقع أن يعيش حوالي نصف مجموع عدد سكان العالم (٤٨ بالمئة) في المدن بحلول

إجمالي	أخرى	الدولة الواقعة على البحار	الدولة القديمة
٤٧	١٥	٣٢	غرب أوروبا
٢٤	٢١	٣	الهند
٢٦	٣	٢٣	الصين
١١	١	١٠	اليابان
٢١	١٠	١١	روسيا
٦	٣	٣	شرق أوروبا
١٨	٦	١٢	الشرق الأوسط ودول جنوب البحر الأبيض
١٥٨	٥٩	٩٤	إجمالي
			الدول الجديدة ذات التحضر الحديث
٣٦	١٠	٢٦	الولايات المتحدة الأمريكية
٧	—	٧	كندا، أستراليا، نيوزيلاند
٥	٤	١	المكسيك
٤٨	١٤	٣٤	إجمالي
			دول المستعمرات السابقة
٣٠	٥	٢٥	أفريقيا
١٧	٢	١٥	جنوب شرق آسيا
٢٤	٩	١٥	أمريكا الجنوبية
٩	—	٩	أمريكا الوسطى
٤	١	٣	أخرى (كوريا، سيرلانكا... إلخ)
٨٤	١٧	٦٧	إجمالي
٢٨٥	٩٠	١٩٥	الإجمالي

جدول رقم (٢ - ١) يوضح عدد المدن الأكثر من مليون نسمة (١٩٨٥)

Source: Dogan, M. (1988) Giant Cities as Maritime Gate Way, in Dogan M. and Kasarda, J. (eds.) The Metropolis Era Volume 1: A world of Giant Cities, Sage Publications Ltd, London, pp. 30 - 55.

الرقم	الاسم	الرمز	الرمز	الرمز	الرمز
1	2	3	4	5	6
١	البنية العمرية	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠
٢	البنية العمرية	١٠١	١٠١	١٠١	١٠١
٣	البنية العمرية	١٠٢	١٠٢	١٠٢	١٠٢
٤	البنية العمرية	١٠٣	١٠٣	١٠٣	١٠٣
٥	البنية العمرية	١٠٤	١٠٤	١٠٤	١٠٤
٦	البنية العمرية	١٠٥	١٠٥	١٠٥	١٠٥
٧	البنية العمرية	١٠٦	١٠٦	١٠٦	١٠٦
٨	البنية العمرية	١٠٧	١٠٧	١٠٧	١٠٧
٩	البنية العمرية	١٠٨	١٠٨	١٠٨	١٠٨
١٠	البنية العمرية	١٠٩	١٠٩	١٠٩	١٠٩
١١	البنية العمرية	١١٠	١١٠	١١٠	١١٠
١٢	البنية العمرية	١١١	١١١	١١١	١١١
١٣	البنية العمرية	١١٢	١١٢	١١٢	١١٢
١٤	البنية العمرية	١١٣	١١٣	١١٣	١١٣
١٥	البنية العمرية	١١٤	١١٤	١١٤	١١٤
١٦	البنية العمرية	١١٥	١١٥	١١٥	١١٥
١٧	البنية العمرية	١١٦	١١٦	١١٦	١١٦
١٨	البنية العمرية	١١٧	١١٧	١١٧	١١٧
١٩	البنية العمرية	١١٨	١١٨	١١٨	١١٨
٢٠	البنية العمرية	١١٩	١١٩	١١٩	١١٩
٢١	البنية العمرية	١٢٠	١٢٠	١٢٠	١٢٠
٢٢	البنية العمرية	١٢١	١٢١	١٢١	١٢١
٢٣	البنية العمرية	١٢٢	١٢٢	١٢٢	١٢٢
٢٤	البنية العمرية	١٢٣	١٢٣	١٢٣	١٢٣
٢٥	البنية العمرية	١٢٤	١٢٤	١٢٤	١٢٤
٢٦	البنية العمرية	١٢٥	١٢٥	١٢٥	١٢٥
٢٧	البنية العمرية	١٢٦	١٢٦	١٢٦	١٢٦
٢٨	البنية العمرية	١٢٧	١٢٧	١٢٧	١٢٧
٢٩	البنية العمرية	١٢٨	١٢٨	١٢٨	١٢٨
٣٠	البنية العمرية	١٢٩	١٢٩	١٢٩	١٢٩
٣١	البنية العمرية	١٣٠	١٣٠	١٣٠	١٣٠
٣٢	البنية العمرية	١٣١	١٣١	١٣١	١٣١
٣٣	البنية العمرية	١٣٢	١٣٢	١٣٢	١٣٢
٣٤	البنية العمرية	١٣٣	١٣٣	١٣٣	١٣٣
٣٥	البنية العمرية	١٣٤	١٣٤	١٣٤	١٣٤
٣٦	البنية العمرية	١٣٥	١٣٥	١٣٥	١٣٥
٣٧	البنية العمرية	١٣٦	١٣٦	١٣٦	١٣٦
٣٨	البنية العمرية	١٣٧	١٣٧	١٣٧	١٣٧
٣٩	البنية العمرية	١٣٨	١٣٨	١٣٨	١٣٨
٤٠	البنية العمرية	١٣٩	١٣٩	١٣٩	١٣٩
٤١	البنية العمرية	١٤٠	١٤٠	١٤٠	١٤٠
٤٢	البنية العمرية	١٤١	١٤١	١٤١	١٤١
٤٣	البنية العمرية	١٤٢	١٤٢	١٤٢	١٤٢
٤٤	البنية العمرية	١٤٣	١٤٣	١٤٣	١٤٣
٤٥	البنية العمرية	١٤٤	١٤٤	١٤٤	١٤٤
٤٦	البنية العمرية	١٤٥	١٤٥	١٤٥	١٤٥
٤٧	البنية العمرية	١٤٦	١٤٦	١٤٦	١٤٦
٤٨	البنية العمرية	١٤٧	١٤٧	١٤٧	١٤٧
٤٩	البنية العمرية	١٤٨	١٤٨	١٤٨	١٤٨
٥٠	البنية العمرية	١٤٩	١٤٩	١٤٩	١٤٩
٥١	البنية العمرية	١٥٠	١٥٠	١٥٠	١٥٠

مصدر: إحصاء السكان (1982) في مدينة ميديان (Medina) في شرق حوض البحر المتوسط
 (المسجلون سكاناً في الفترة ما بين عام 1960 حتى عام 1980)

Source: Dogan, M., and Kovacs, J. (1982) How Cities Grow with Multiple Job Poles, in
 Dogan, M. and Kovacs, J. (eds.) The Metropolitan Era, Volume 1, A World of Giant
 Cities, Sage Publications Ltd, London, pp. 13-30.

عام ٢٠١١ وذلك لأول مرة في الراج الشهرية، وقد توضح تلك النسبة نصيب الفرد من الممتلكات في عام ٢٠٢٥، وسيمسح ٤ من كل ٥ أشخاص من هؤلاء في ألبان الشاب.

ومن ٥٤٠ نجارية التي أمر بها بعض البلدان الأفريقية يمكن توضيح تلك التغييرات الهائلة، ففي موريتانيا، على سبيل المثال، بلغت نسبة الممتلكات المحضر عام ١٩٥٠ أقل من ١ بالمائة، أما اليوم فقد أصبحت ٣٧ بالمائة، وقد نزلت نصيب الفرد إلى ٦٢ بالمائة من مجموع السكان بحلول عام ٢٠٢٥. وعلى العكس من ذلك، يتوقع أن تصبح نسبة السكان المحضر في موريتانيا حوالي ٧٠ بالمائة بحلول عام ٢٠٢٥، بعد أن كانت ٣ بالمائة فقط عام ١٩٥٠. وبالنسبة لبقية بلدان المنطقة العربية الليبية عام ١٩٥٠ حوالي ١٨ بالمائة من مجموع السكان، وقد تنمو النسبة نصيب الفرد إلى ٨٥ بالمائة في عام ٢٠٢٥ (انظر الجدول ٢-١٣).

نوع الممتلكات	البحرين			السعودية		
	١٩٥٠	٢٠١١	٢٠٢٥	٢٠١٠	٢٠٢٠	٢٠٢٥
تعمير	٣٣	٤١	٦١	٣٣	٤٦	٦٠
معرض	١٠	٣٦	٦٦	١٠	٦١	٦٧
السيارات	٤٥	٤١	٦	١١٠	٥٤	٣١
المركبات	١٤	٢٨	١٠	١٠٥	٤٢	٣٣
المركبات	٥٦	٣٠	١١	٢٠	٦٦	٦١
السيارات	٢٧	١٠	٠	٨١	٦٩	٤٢
السيارات	٣٤	٦٤	٦	٥٥	٢٢	٤٢
السيارات	١٤	٢٨	١٥	١٧	٢٥	٢٢
السيارات	٣٦	١٠	٢	٥١	٢٤	٢١

مصدر: رقم ١٦-١٢، وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية العالمية في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١، ص ١١١، <http://www.hdev.org>

Source: Deaton, N., and Cartwright, J. (2018) How Many Cities will Mature and more in Deaton, M. and Cartwright, J. (eds.) The Metropolitanization of the World: A World of Cities, Sage Publications Ltd, London, pp. 12-36.

يمكن ملاحظة تشابه اتجاه التحضر في أنحاء مختلفة من العالم في نفس الفترة الزمنية، ففي إيران قد ترتفع نسبة سكان الحضر من ٢٠ بالمائة إلى ٢٠ بالمائة، وفي غواتيمالا وأندونيسيا من ١٢ بالمائة إلى ٥٦ بالمائة، وفي تشيلي من ١٠ ترتفع النسبة من ٥ بالمائة ليصل إلى ٢٦ بالمائة وذلك في الفترة الزمنية الواقعة بين عامي ١٩٥٠-٢٠٢٥.

فمن سبب ذلك لا الحصر نجد أن الزيادة المتوقعة في عدد السكان، تؤثر في الزيادة حجم وعادة المدن في جمهورية مصر العربية خلال الفترة ما بين ١٩٥٧ إلى ١٩٨٦، فعدد المدن ذات المليون نسمة لا يتعدى من مدينة واحدة وهي مدينة القاهرة بحجم سكان مليون نسمة فقط في عام ١٩٤٧، فحين يقفز هذا العدد ليصبح ثلاث مدن بحجم أكثر من مليون نسمة في عام ١٩٨٦، وأن يصبح الجدول رقم (٢-٤) يقفز عدد المدن من ٩٨ مدينة حضرية في عام ١٩٤٧ إلى ١٥٧ بلدية في عام ١٩٨٦، ويرجع حجم تلك المدن ما بين مليون نسمة إلى أقل من ١٠٠٠٠ نسمة، وبالمقارنة السابقة انظر في نفس حجم وعدد المدن في جمهورية مصر العربية، هي الزيادة عدد المدن المتوسطة الحجم ما بين ٢٥١٠٠٠ إلى ٥١٠٠٠٠ نسمة من ٢١ مدينة عام ١٩٤٧ إلى ٥٢ مدينة في عام ١٩٨٦، على أن يكون مختلف عدد المدن الصغيرة لحجم من ٢٢ مدينة إلى ١١ مدينة بين الفترتين ١٩٤٧ إلى ١٩٨٦، فبالإضافة إلى أن عدد سكان الحضر إلى إجمالي عدد السكان في الفترة ما بين ١٩٤٧ إلى ١٩٨٦، وهذا التطور يرجع إلى التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تبينها جمهورية مصر العربية، وخاصة في الفترة ما بين ١٩٦٠ إلى ١٩٧٦، حيث فترة الإصلاح الزراعي، والقوانين الاشتراكية مرورا بحرب يونيو ١٩٦٧، وحرب الاستنزاف وحرب أكتوبر ١٩٧٣، حيث تبينت البلاد مرحلة استرخاء ودخولها لمرحلة جديدة، وانتقلت إلى دور سريع ومتعدد منذ سياسة الانفتاح في عام ١٩٧٤، وشهدت جمهورية مصر العربية تغيرا واسعا جدا حيثما تحضر، خلال هذه الدورات من سنوات لا يتعدى عن عشرة سنوات في الفترة ما بين ١٩٧٤ إلى ١٩٨٤، حيث تغيرت المدن، وتغيرت بشكل لم يحدث له قبل من قبل.

فمن سبب ذلك، نجد عدد سكان مدينة الإسكندرية من ١.٨ مليون نسمة في عام ١٩٧٠ إلى ٤.٢ مليون نسمة في عام ١٩٩٥، علاوة على أن حجم المدينة نفسها ازداد واتسع باتجاه الجنوب ليضيف مساح مائة ألف هكتاراً لحجم المدينة كما كانت عليه قبل عام ١٩٧٠، وهذا التغير جاء جهة الجنوب والغرب والمغرب العربي، وأصبح نصف بحيرة مرسى مطرية الجديدة، علاوة على تغير الامتداد العمراني للأراضي الزراعية المتخلفة عن

أطراف المدينة. وكذلك الحال لمدينة القاهرة حيث امتدت لتتلاحم مع المحافظات المحاذرة مثل محافظة الجيزة والقليوبية، ولم تستطع الجهات الرسمية وقف هذا الزحف العمراني، بل قامت بإنشاء عدة مستعمرات سكنية بالطريق الدائري حول إقليم القاهرة الكبرى. وذلك لاستيعاب الهجرة المستمرة والزحف العمراني لمدينة القاهرة، إلى أن أصبح تعداد القاهرة الكبرى يصل إلى حوالي ١٤ مليون نسمة في عام ١٩٩٥ (الأهرام - ١٧ أكتوبر ١٩٩٥).

وهكذا فإن السلطات الحكومية والهيئات الدولية تعجز عن أن تلاحق هذا النمو السريع، الناتج من ارتفاع معدلات النمو السكاني الذي يؤدي إلى الفقر الحضري، وإذا كان التقصير الحضري - أي العجز من توفير الخدمات الأساسية - يشمل في دول العالم الثالث ٢٠٠ مليون شخص، فإن امتداد وتكاثر المناطق السرطانية وغير الشرعية يشمل ثلث سكان الحضر في الدول النامية، وإن لم يتخذ إجراءات حاسمة في السنوات القادمة، فإن نسبة الثلث التي يمثلها السكان الهامشون سوف يصل إلى النصف أو إلى ثلثي سكان الحضر بالدول النامية.

ونتيجة لعدة دراسات مختلفة للعديد من المدن النامية، توصل إلى أن تحسين إدارة المدن الكبرى والصغرى على حد سواء، يمكن الانتفاع بالموارد المالية والبشرية على أفضل وجه ممكن، فثمة حاجة إلى توظيف المزيد من الاستثمارات من أجل تدعيم مهارات الإدارة ومساعدة الحكومات المحلية على التعامل مع الفقراء الحضر بفعالية أكبر، ومن شأن الاستثمارات أن تعود بالنفع على جميع الأفراد القاطنة - أولئك الذين يمكنهم في المناطق الريفية وسكان مدن الأرياف الصغرى فضلاً عن قاطني المدن.

٢ - ١ - ٢ مغادرة المناطق الريفية والنزوح للمدينة:

قد يضطر السكان إلى مغادرة أرضهم «قسراً»، وذلك عند ارتفاع عدد السكان وانعدام الحيز المكاني للمزيد من التوسع وانخفاض الدخل وتدهور الحالة الصحية والاجتماعية والبيئية بالمناطق الريفية. إن تدهور أوضاع البيئة سواء طبيعية واقتصادية واجتماعية من أهم العوامل التي تدعو القاطنين بالمناطق الريفية للنزوح باتجاه المدن. وهذا ما حصل فعلاً في الصومال في فترة السبعينات ويجري حالياً في أثيوبيا والسودان. كما أن العادات الريفية المتسمة بالظلم والاضطهاد والقوانين المتوارثة التي تنص على التفرقة والتمييز، غالباً التمييز بين الرجل والمرأة، قد تقنع السكان بالرحيل بعيداً عن مناطقهم.

١٩٨٦		١٩٨٧		١٩٦٦		١٩٦٠		١٩٤٧		السنة	حجم المدن
نسبة سكان التحضر	عدد المدن	نسبة سكان التحضر	عدد المدن	نسبة سكان التحضر	عدد المدن	نسبة سكان التحضر	عدد المدن	نسبة سكان التحضر	عدد المدن		
٤٣,٦٣	٣	٤٣,١١	٣	٤٩,١٣	٣	٥١,٤٩	٢	٣٦,١٤	١	أقل من ١,٠٠٠,٠٠٠	١
٣,٤٥	٥	٤,١٣	٥	٤,١٣	٥	-	-	١٥,٨٨	١	١,٠٠٠,٠٠٠ - ٤,٩٩٩,٩٩٩	٢
١,١١	٤	٢,٥٣	٤	٢,٢٣	٤	٢,٢٣	١	-	-	٥,٠٠٠,٠٠٠ - ٩,٩٩٩,٩٩٩	٣
١٣,٣٥	١٥	١٤,١٩	١١	١٧,٤٧	١١	١٧,٤٧	١١	١١,١٢	٥	١٠,٠٠٠,٠٠٠ - ٢,٤٩٩,٩٩٩	٤
٤,٥١	١١	٤,٧٣	١١	٥,١١	١٥	٥,٥٦	٨	١١,١٦	٩	٢,٥٠٠,٠٠٠ - ٩,٩٩٩,٩٩٩	٥
٤,٧٥	٢٣	١٣,١٦	٤٥	١٣,٣٧	٤٥	١٣,٣٧	٣٤	١١,٨٩	١١	١٠,٠٠٠,٠٠٠ - ٢,٤٩٩,٩٩٩	٦
٣,٤٦	٣١	٦,٣٤	٤١	١,٤٩	٤١	١,٤٩	٤٢	١١,٣٦	٣٨	٢٥٠٠٠,٠٠٠ - ٤٩٩,٩٩٥	٧
١,٣٥	١١	١,١٥	١١	١,٣٩	١١	١,٣٩	١٩	٢,٤٥	٢٣	١٠٠,٠٠٠ - ٢,٤٩٩,٩٩٩	٧
١,٠٠	١٤٨	١,٠٠	١٣٦	١,٠٠	١٣٦	١,٠٠	١١٧	١,٠٠	٤٨	أقل من ١٠٠,٠٠٠	٨
١٠٠,٠٠٠,٣٧٨	-	١٣٠,١٣٠,٦٦٦	-	١٣٠,١٣٠,٦٦٦	-	١٣٠,١٣٠,٦٦٦	-	٥,٧٨٤,٦٧٠	-	إجمالي	إجمالي
٤٣,٩٣	-	٤٣,١١	-	٤٩,٤٣	-	٤٤,٢٨	-	٤٧,٩٨	-	نسبة سكان التحضر إلى إجمالي عدد السكان	نسبة سكان التحضر إلى إجمالي عدد السكان

جدول رقم (٢ - ٤) يوضح توزيع السكان الحضري في مصر في الفترة ما بين ١٩٤٧ - ١٩٨٦

حسب حجم المدن.

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (١٩٨٨)، تعداد ١٩٨٦، القاهرة.

وقد درست بيتي جانتسونا (ماريا وورد) Barbara Ward, 1960) ظاهرة الهجرة من وإلى المناطق الريفية والحضرية في كتابها الشهير *The Lure of the City*، وحيث يقدمه التحليل والتطويع *Pull or push*. بمعنى أن المناطق الحضرية الكبرى، بما فيها من حيز من مختلف مستويات ارتفاع مستوى الدخل، أو توافر الخدمات التعليمية والاجتماعية، تجعل حيز جذب الناس من المناطق الريفية البعيدة عن تحسين وتحقق مستوى معيشة أفضل وعلى العكس المناطق الريفية، بما يتبعه من نقص والخدمات مستوى الدخل وعدم توافر الخدمات لأسبابه المعيشية، تجعل على طرد الناس بها إلى المناطق الحضرية القريبة منها. وبذلك تعد المدن ملاذاً على جذب الناس الريفيين، إضافة إلى العمل المأمور والخدمات الاقتصادية المتقدمة لتحقيق مستوى معيشة أفضل أو تأمين التعليم والخدمات. وإن جانب قسوة، فإن ما يعرف به المدينة من أجواء سحرية وبراقة قد يصرف هؤلاء من التفكير الأرياف التي غلبت عليها.

وبرازك حركة هجرة المناطق الريفية إلى المدينة، تنقل البشر أيضاً من الريف إلى المدينة، حتى أن كثير من السكان الفقراء يعيشون في المناطق الريفية، أما اليوم فيمكن العثور على كندا الفقراء القراء في المستوطنات الحضرية وهو في مشي الخبز والعمالة فقد أحسوا الفهم معهم إلى المدينة، فأصبح أكثر وضوحاً على الأقل مما قد يؤدي إلى إمكانية التمدد والتكيف من حيزه، وعلاوة على ذلك هؤلاء الفقراء الريفيين في الريفية المتمدن الحضرية التي يتخلفون بها.

وتكرراً ما يصعد هؤلاء المشردون أو المفقرون المادي من مختلف المدن إلى المدن الكبرى أو لأهلها، ويرجع أن هؤلاء المنطوقين أفضل لقائمة منهم، ويتم موجد حساب: مستحق الخدمات، كما يعجزون عن الاستفادة من مشاريع المساكن، فليس من أهداه ما يمكن الإطلاق منه، كما حدث في معظم مشروعات الألفية بدارو العام الثالث، وعلى سبيل المثال مشروعات الحكومتين الهندية لإسعادها بجمهورية مصر العربية (Gentry, 1979: 100).

وبذلك (المدينة، أي عند السكان، همس المادي في شتى أنحاء العالم بحلول ١٠٠ مليون سنة، ففي القاهرة (مصر) مثلاً، نسوة طهارة السكاني المشافهة حيث الجاهلي مليون ونصف نسمة إلى مدينة الكويت بعد أن لم من المدن على مكانة جازوم (وأي الهند، عشر حوالي نصف المليون من سكان مدينة كاتماندو التي هي أكبر من السويد). بعد يقص

حوالي مائة ألف آخرون من الرجال والنساء والأطفال، ساعات الليل هاتمين ونائمين على أرض مدينة بومباي، ويوجد عدد هائل من المشردين في معظم مدن العالم النامي، وأصبحت هذه الظاهرة واضحة المعالم في مدن العالم المتقدم أيضاً.

فالمشردون وعديمو الماوى هم أكثر الفئات حاجة للمساعدة من جانب الحكومات والجهات المانحة والآخرين المعنيين بمواجهة التحدي السكني، ويتعذر أن يطرأ أي تحسين يذكر على حياة هذه الطبقات الفقيرة من دون الحصول على مساعدة. ويواكب ذلك أن بقاء الفقراء على قيد الحياة في المدن، يعتمد على إمكانية العثورهم على مصدر مباشر لكسب العيش، غير أن الوظائف قليلة ومتباعدة، إلى جانب أن مصادر الرزق المتوافرة ذات دخول منخفضة لا تفي حتى باحتياجات الإنسان الأساسية. ويمكن القول أن نسبة البطالة في المستوطنات غير الرسمية أكبر من معدلات البطالة بالمناطق الحضرية.

أثبتت الدراسات أن البطالة منتشرة في مدن العالم الثالث بشكل مريع، فعلى سبيل المثال في القارة الإفريقية يلزم العمل على خلق عشرة ملايين وظيفة جديدة لتفي بالحاجة للتغلب على الصعوبات الاقتصادية التي تشهدها القارة، وثمة الحاجة، على نطاق عالمي، إلى إيجاد ٦٠ مليون وظيفة جديدة للحاق بركب النمو الحضري السريع، ويمكن القول ببساطة أن تلك الوظائف معدومة، ولا يتوفر لدى الكثير من البلدان سوى الحد الأدنى من فرص العمل في «القطاع الرسمي». أي العمل المنتظم المتقاضى للأجر، فحين نسبة كبيرة من القاطنين بالمستوطنات غير الرسمية يعملون بالقطاع الاقتصادي الهامشي (Bangura, Yusuf, 1994).

لماذا إذن تنكد هؤلاء مشقة التروح إلى المدينة سعياً وراء العمل. وفرص الحصول على العمل المدفوع فيها ضئيلة إلى هذا الحد؟ إن الرد يكمن في القطاع غير الرسمي، حيث يقوم الأشخاص في المناطق الحضرية بإنشاء الأعمال الحرة وخاصة بهم بتوفير السلع والخدمات لقاطني المدن، الفقراء منهم والأغنياء، فهم بذلك يرتقون إلى مستوى مجابهة التحدي، بخلق عمل بأنفسهم لأنفسهم حينما أمكن ذلك. ويقتنعون بالأعمال التي لا تستدعي الشهرة ويلجئون لقطاع الخدمات فيعملون في قطاع تشييد أو كعمال تراجير وكخدم في البيوت وكحراس...، وبذلك يساهمون في اقتصاد المدينة وإيلاء عناية حد سواء.

ومع نمو المدينة المضرد تنمو وتنتشر بسرعة مذهلة المستوطنات غير المخططة وغير

المجهزة بالخدمات الأساسية لحياة الإنسان، ولذلك تتفشى الأمراض والأوبئة، فالأمراض الشائعة في المستوطنات الغير رسمية هي أمراض مقرونة بالفقر. فتسود الأماكن المكتظة حيث يتقاسم حوالي ثمانية أشخاص غرفة واحدة رديئة التهوية لا تتعدى مساحتها عن اثني عشر متراً مربعاً، والأمراض التنفسية كالتهاب الشعب الهوائية وأمراض الرئتين من الأمراض الشائعة تلك المستوطنات البشرية. أما أمراض الإسهال والديزنتاريا التي قد تؤدي بحياة الكثير من الأطفال، فتنجم عن النظم السيئة وغير الملائمة لتوريد المياه وتصريف الفضلات، كما وقد تؤدي الإبتلاء بالديدان الطفيلية إلى الحد من نشاط المجتمع بأسره والقضاء على حيويته، ويسفر سوء التغذية عن فقر الدم الشديد والإصابة بمرض السل. وفي المناطق التي تبني فيه الواحدات السكنية على المستنقعات، أو قرب المياه الراكدة، تنتشر الملاريا وتشكل السبب الرئيسي للكثير من الوفيات، فضلاً عن الأمراض المتنقلة عن طريق الوصال الجنسي، التي تتفشى في المستوطنات المكتظة بالسكان وتعتبر من أبرز المشاكل فيها. ومع تحسين أوضاع البيئة وظروف العيش، يمكن القضاء على الكثير من الأمراض الشائعة في المستوطنات البشرية، فنظم توصيل المياه بالأنابيب وتحسين نظم تصريف الفضلات، سيقبل حتماً من الأمراض التي تنتقل عن طريق الماء، كما أن الصرف الصحي سيحل مشكلة انتشار الملاريا (Hardoy, J., Cairncross, S. and Satterthwaite, D., 1990).

٢ - ٢ ازدواجية القطاع الاقتصادي:

مع سرعة التحضر في مدن العالم الثالث، ظهر في الثلاثة قرون الماضية ازدواجية بالقطاع الاقتصادي (Dualism of Economy)، قطاع اقتصادي رسمي وقطاع اقتصادي غير رسمي أو غير مخطط أو هامشي. ومنذ تحليل اندراسات الاقتصادية، وتمييز الأنشطة الرئيسية الأولية (الزراعة) والثانية (الصناعة) والثالثة (الخدمات)، واعتمدت الدراسات الاقتصادية على هذا التحليل والتمييز في كلا العالمين الأول والثالث (Todaro, M. 1981).

إن هذا التصنيف ينعكس على المظاهر الاقتصادية في الدول النامية، خاصة فيما يتعلق بالعمالة، حيث يوجد سوق مخططة في المراكز الحضرية والآخر السوق غير رسمية أو غير مخططة في الأطراف والمراكز الحضرية.

والسوق المخططة أو الرسمية (Formal economy) تمثل معاً القطاع الحكومي والقطاع الخاص الرسمي. ففي القطاع الحكومي يمثله الموظفون والمؤسسات الحكومية والهيئات الرسمية، وهي جميعها أعمال ووظائف ثابتة ذات عائد ثابت، وضمائن اجتماعية وصحية

تخضع للرقابة الحكومية أو الرسمية. إلا أن نسبة كبيرة من العاملين بالقطاع الحكومي، لا يتوفر لديهم عادة من الوسائل ما يكمل نفقات حياتهم واحتياجاتهم الضرورية، مثل التعليم والخدمات الترفيهية، ونسبة كبيرة منهم يعملون في وظائف أخرى بعد فترات العمل الرسمية.

أما القطاع الخاص الرسمي يمثله القطاع التجاري والمهني الرسمي، وهو القطاع الذي يعمل في ظل القنوات والتشريعات القانونية للبلاد، وهذا القطاع يساهم بصورة كبيرة في النشاط الاقتصادي القومي ويمثل بين ٣٥٪ إلى ٤٠٪ منه. ويشمل هذا القطاع جميع التخصصات والأنشطة الاقتصادية سواء الصناعية أو الزراعية أو الخدمية.

ففي القطاع الرسمي، حكومي وخاص، يتوافر الأمن الوظيفي والنفدي، والتنظيم النقابي الذي يدافع عن اهتمامات واحتياجات العاملين به، علاوة إلى مساندة الهيئات والمنظمات الحكومية لهم. ونسبة كبيرة من هذا القطاع، تعمل في المجال الصناعي سواء الحكومي أو الخاص ذات القطاع المالي الضخم والقادر على دفع أجور عالية. ويأتي في المرتبة الثانية من حيث الرواتب العالية، القطاع الخدمي، الذي يعتمد الآن على استغلال كل الموارد المتاحة من التكنولوجيا للوصول إلى المعرفة المتطورة. ويقوى هذا القطاع، التشريعات القانونية التي تكفل دور الضمان الاجتماعي، والتأمينات والضمانات الاقتصادية المختلفة، ضد البطالة لجميع الطبقات العاملة في هذا المجال. ولكن هذا القطاع، يشمل على نسبة صغيرة من القوى العاملة الرسمية، ويؤثر تأثيراً فعالاً على الاقتصاد القومي للبلاد، يشمل على الخدمات الأساسية، مثل الصرف الصحي والكهرباء والمواصلات والاتصالات، أي البنية التحتية، التي على أساسها يتم وضع استراتيجية التنمية لخدمة القطاعات المختلفة بالمجتمع، سواء صناعي أو زراعي أو خدمي، والذي يعتبر محرك جيد للتنمية الاقتصادية.

سوق القطاع غير المخطط أو غير الرسمي (Informal economy)، يتمثل فيه عدة مهن وحرف، تتراوح بين العمال غير المدربين إلى إلمن يعملون لحسابهم، أو موظفين قطاع حكومي يعملون لبعض الوقت بعد انتهاء أعمالهم الرسمية، أو خدم أو عاملين، أو عمال تراجل أو عمال يومية، إلى سلسلة تفويذة من الأعمال. ويظهر الأنشطة الاقتصادية المختلفة التي لا يشملها عادة سند قانوني أو تشريعي.

وتمثل هذه الأنشطة، القطاع التقليدي غير مخطط وغير رسمي في الاقتصاد الحضري للبلاد. ويعتبر هذا القطاع تقليدياً لأنه يعكس مباشرة أسلوب الحياة والعادات والتقاليد والثقافة، وربما الدين، ويلاحظ أنه يشمل على الأعمال الحرفية التقليدية لمجتمع ما. وغالباً

وتكون الاستثمارات به من المدخرات الفردية، ومن القروض غير الرسمية سواء من الأهل أو من الجيران. ورغم هذا، فالقطاع لا يفتقر للاستثمار إلا أنه قطاع معتد وغير منظم.

يجب أن نذكر أن الإحصاءات بأول معالمها كانت ليست دقيقة ولا حديثة تماماً. فإن تقسيم القطاع الاقتصادي إلى قطاعات مخططة أو غير مخططة ليس عملاً سهواً للتطبيق، لوجود خلافات حول إعانة المخططة من القطاع الرسمي أو القطاع غير الرسمي، وظاهرات لفقدان الأسر، التي تبقى بعيدة إحصاء الأسرة على تاليف فرد واحد مصوبة الدخل سواء في المناطق الحضرية أو المناطق الريفية، حيث هناك خلافات طفيفة كبيرة في نقل مع الأسر من جدارتهم لربطها إلى المناطق الحضرية.

وبغداد المعروفة بصنوف السكان العاملين إلى اثنين مخططة أو غير مخططة، دون التفرقة التفرقة التي أنشأها القطاع المخططة يضم بين 77-85 من السكان العاملين بالقطاع الاقتصادي، ويضم القطاع غير المخططة نسبة لا تقل عن 15-20، ويضم القطاع الأخير على نسبة كبيرة من قطاعات المجتمع المختلفة، سواء صناعات أو زراعي أو خدمي، إلا أن الأنشطة الحرة والمجربة عند الأكثر انتشاراً هي القطاع غير المخططة، وتشتمل نسبة كبيرة في هذا القطاع، حيث يشتمل في التجارة والخدمات والأعمال الحرة وغير الأجر المخططة جداً.

إلا أن القطاع الاقتصادي غير مخططة، يشترك في الاقتصاد الحضري لبلاد، سواء شراء جزء من موارده الأولية من القطاع المخططة أو العمل لديه. فحينما يهجم الناس إلى المناطق الحضرية، ويكون عادة أولاً لدى أقرانهم وأصدقائهم في المدينة، وحينما يتوزع بينهم العمل في القطاع غير المخططة يشاركون عملهم الأول، كخبرة معين. وبفتح هذا القطاع إزاء ميداناً للتقبل المهني يتم من خلاله اكتساب المهارات، وحينما يتم التعامل ذلك، يتوزع له الفرصة للعمل في المؤسسات الحديثة في المركز الحضري.

وتوافق أن تقاطع غير المخططة والمخططة لها مفاصل من بعضها البعض، بل أيضاً تتداخل، اعتماد كل حينما على الآخر (Hosain, L. 1991). فالتقسيم العليا تمثل حتماً مشتركاً لكلا القطاعين، وتتم آراء هذا، أنبأ بحدوث الأهمية نسبية لتقليدنا. فاعتماد السوق في القطاع المخططة في الانتهاء من مشروعاته التنموية والاستثمارية المختلفة، يعتمد على العاملين ذات الأجر المنخفضة بالقطاع غير الرسمي، أمر ضروري. لأنه لا يوجد العند تكافؤ من العاملين في القطاع المخططة لتقيام هذه الأعمال، ولا يمكن إخراج هذه السوق

عن نظراته في القطاع غير المحفظ، الذي يمتد إلى الإقلاع المحفظ، وهي العادات الشائعة المحببة، فمجرد تلك من سيولة القطاع المحفظ.

بعد مصادف مشتركة بين القطاعين، القطاع المحفظ يوفر الخدمات الأساسية للإنسان والمواد الأولية الأساسية لجميع مقاعد لتحصير، بالإضافة إلى موارد عالية الفائدة نتيجة ذلك، يوفر القطاع غير المحفظ قدر حصة لعدد من سوق استغلال كبير لتسليم المنتجات مواد سبيلانية أو خدمية لتسحق بواسطة القطاع الرسمي. فربط علاقة تبادلية بين القطاعين، القطاع المحفظ ينتج والقطاع غير المحفظ يستهلك، والعكس مخرج في بعض الأحيان، الخدمة مثل الإسكان، فالقطاع غير المحفظ يمسالة الكثيره الخدمة تقوم بالتسليم والبناء في عقرى دعوى، فحين يقوم القطاع المحفظ باستهلاك عدد السلع الحصرية، وإذا كان الاعتماد المتبادل، سواء كان حتمياً بالمعنى أن الصرح بين القطاعين، كمنزلة كمنزلة الاستقلالية مدى كل قطاع بالنسبة للآخر.

إلا الذي قد يحد من نمو وتطور القطاع الاقتصادي، فحينئذ يعتمد القطاع غير المحفظ على القطاع المحفظ في شراء المواد الأولية، أو يبيع مادة المواد إليها من غيرها، وربما يستخدم القطاع غير المحفظ الموارد لفدية الترافعة، في شراء سلع من القطاع المحفظ، فهو يبيع نفسه بذلك في مجال عمليات القطاعية من التوزيع الأخرى.

وتمثل أهمية القطاع غير المحفظ من الاقتصاد المصري في دول العالم الثالث، وخاصة بالنسبة للقطاعين كالتقلبات المالية، في إظهار أو إخفاء العلاقة اللازمة، التي كانت توحدها، بفقراء المحصر.

وهكذا إن الأروحية الترتيبية هي مدى العزم الثالث، والتي ترتب عليها تتخذ المستويات لشرة غير الرسمية والأجزاء الواسعة، تتوالى بالنشاط الاقتصادي وتؤثر وتأثر به، فمر كفة لمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية. وتلك الإضافة الاقتصادية، تحت سطر المحصر المبرمج الذي يشهد من العزم الثالث وأصبح حقيقة واقعة لا يجب تجاهلها، عند دراسة المدخل المتكيفة غير الرسمية، التي تظن به الغالبية العظمى من تعاضل بالقطاع الاقتصادي الهامشي.

إن التنمية الاقتصادية في العالم الثالث، بصحوة والمأ بتفاضلات اقتصادية وإصلاحية فتشاكل إعادة توزيع الثروة، وتحقيق العدالة والمساواة الاجتماعية، تصبح مشاكل ملحّة يوماً بعد يوم، وتعدّ خطورة وأهمية القطاع الاقتصادي غير المحفظ أو الهامشي ظاهرة،

مؤخراً عند دراسات تشترك عند ذلك القطاع، ويرتبط هذا القطاع ارتباطاً وثيقاً مع الإسكان غير الرسمي أو الإسكان الهامشي، ومع حركة الحضر السريع الذي يشهده مدن العالم الثالث (Hingray, R., 1982; Ward, P., 1982; Gibson, A. and Ward, P., 1985; Tetter, I., 1987; Peattie, L., 1982; Van Beken, B. and van der Linden, I., 1992).

إن النهج الأول يوليه ويؤكد الباحثين ذات الاتجاه الحداثي، حيث يتناولوا ظواهر الهامشية من طريق مفهوم الإنتاج التجاري الصغير (Small Commercial Production) لا يمثل حصة الإنتاج نسطاً إنتاجياً بالمعنى الذي قصدته كارول سوكس - مؤلف كتاب المداولة حيث لا بد ظاهرة لم تعد في أي فترة من فترات التاريخ حتى اقتصاد دولة ما. ولكن حين في يسكن إنجابية أخرى، توجد في ظل نظم اقتصادية تميز عليها الرأسمالية أو حتى الإقطاعية. ولكن من تبعه الأخرى، فإن القطاع الاقتصادي الهامشي، يؤدي وظيفة معينة تتلاءم من صفات المنتج، بحجم التصدي قليل، معتمد على إمكانيات البنية التحتية، وخاصة في النمو الهائل في توفير السكن، بأقل تكلفة في المستطعات البشرية استوائية. ولذا فإن ذلك المستطعات، ليست تعبر دائماً عن المشاكل الحضرية ويبقى استثنائية، بل إن أمر ذلك المستطعات يتفق مع منطق دخلي لنظام الحضري للعالم الثالث. وبملا فراغات حضرية معينة، وإن يؤدي دور وظيفي (Functions) في تنمية الاقتصاد الحضري المتنامي.

ولقد دلت نظريات القطاع الاقتصادي الهامشي - هو القطاع التجاري (Informal) حيث يتناول بحث وقد يظهر لتدقيق لأجسامه المنفصلة في مدن العالم الثالث، والتي قد على القطاع الاقتصادي والإسكاني. ولم يحدث لقد الجدولي، أن القطاع الاقتصادي الهامشي يلعب دور رئيسي في تنمية الاقتصاد القومي. ولكن له أثره الاقتصادي والصحية السلبية على نمواً للتنمية، حيث يحتاج إلى موارد مالية لخدمة تلبية المتطلبات والارتفاع به، ليصل إلى مستوى معيشة مناسب لإمكانات التنمية الحضرية للمجتمع.

وتؤدي الاختلافات النظرية، إلى الخلاف في التقييم الاقتصادي، الذي سوف يتم التخليط من إطاره. وحتى ذلك فإن المستطعات البشرية الهامشية، ذات القطاع الاقتصادي الهامشي، لا يمكن توحيد أو الاتفاق به، إلا في إطار تغيير لحدودها، بترايب على تغيير في العلاقات التنموية بين القطاع الاقتصادي الرسمي وغير الرسمي من جهة، والعلاقات التنموية بين القطاع الاقتصادي - لها مكان توجه مع السلطات الرسمية من جهة الأخرى، مما ينتج عن ذلك ترتيب اقتصادي جديد على المستوى القومي.

ومن خلال التحليل السابق، يتضح أن القطاع الاقتصادي الغير مخطط يهيء المقاضين ثلاث وظائف رئيسية. أولاً: يسمح بتأمين وتوزيع السلع والخدمات التي لا يضعها القطاع المخطط في اعتباره. ثانياً: يسمح القطاع وغير المخطط بمقدرة أكبر على الإدخار. ثالثاً: يهيء القطاع غير المخطط تراكم رؤوس الأموال ويساعد على انتشار صغار المستثمرين.

٢ - ٣ نمو المستوطنات البشرية الغير رسمية:

إن الانتقال إلى المدينة، يشكل تجربة إيجابية ومشجعة بالنسبة للطبقات محدودي الدخل، فإلى جانب تحررهم مما كانوا يعانون من ظلم طبقي واجتماعي، ومواقف متحيزة حيال الجنس ومن محرمات في قراهم، فهم ينتفعون بما توفره المدينة من خدمات وتسهيلات في مجال التعليم والصحة، ويعثرون على فرص أفضل للعمل، ويقيمون علاقات اجتماعية مثمرة وممتعة. غير أن الوضع لا يكون على هذا النحو الدائم، فالكثير من هؤلاء الوافدين، قد يواجهون صعوبة في الحصول على العمل الدائم، فينغمسون في الفقر والبؤس، وهم يناضلون ويكافحون لسد رفعتهم والبقاء على قيد الحياة، في مجتمع حضري لا يعرف الرحمة، وتسوده أشكال العدوانية والمنافسة.

ويحصل البعض على منافع التحضر المباشر في حين يحرم البعض الآخر منها. ومن المحتم أن تسفر هذه الظاهرة المنتشرة على نطاق عالمي، على تأثيرات على المدى الطويل طوال حياة الأفراد بطرق شتى، فالمتساوية والمشكلات المترتبة على التحضر ستعكس الجانب المظلم للتنمية، وينبغي وضع تلك مقابل الحسنات الفعلية التي تقدمها عملية التحضر إلى العالم النامي ولا سيما الاقتصادية منها.

ويلاحظ الارتفاع البالغ في معدلات عملية التحضر في البلدان التي أبدت سرعة في معدل النمو الاقتصادي، كساحل العاج مثلاً. أن ما يجتاح العالم حاليًا من موجات تحضر عاتية، يتعدى كبح حجامها. فهو المحصلة الأخيرة لتحديث اقتصاديه، فيعمل اتساع نطاق الاقتصاد وتحقق البلدان لنمو اقتصادي بارز، على جذب السكان، وخاصة من المناطق الريفية، نحو مراكز التصنيع والإنتاج والتجارة وذلك للمساهمة في تعزيز الاقتصاديات الحضرية. أي إن كان، اقتصاد رسمي أو اقتصاد غير رسمي. فحين تدرك حكومات البلدان النامية هذه الحقيقة، تتبنى موقفًا أكثر واقعية وميلاً للتحمل وللتغلب لمواكبة انتغيرات الاقتصادية الصعبة، ونسلك تلك الحكومات الآن، انجهاً وسياسة مرنة نجاة المستوطنات البشرية غير الرسمية.

تعدّ خدمات جميع الدول المتقدمة تجزئة التخصص آيات الثورة الصناعية سواء كانت تخصصاً بالأنتاج الزراعي أو الصناعي أو للخدمات. وفقدت لأن التنمية الاقتصادية تتطلب هذه مراكز حضرية حديثة قادرة على تأمين الخدمات المختلفة، كخدمات النقل والتجهيز والاتصالات، إلى جانب الاتصال بالأسواق الدولية والأولى كشبكة متكاملة ومتصلة بخدمات لتصور الاقتصادي، وعلى ذات، فتح تحول الاقتصاد إلى اقتصاد عصري وحديث، يرتبط وزيادة معدلات الحضر ارتباطاً وثيقاً بالنمو الاقتصادي والتنمية، معبراً عنه كدليل أساسي للنمو الاقتصادي بلد ما، يردّد معد معدلات الحضر وعلاوة على نمو المدن كبراً وبخروجها، مرحلة ضرورية من مراحل عملية التنمية الاقتصادية، وبملاحظة من علوم بين الاقتصادية.

من هنا، نرى الحاجة الملحة، إلى قيام نظام جديد للتسويات البشرية، سواء الحضرية منها والريفية، لتشكّل عدداً المدن الجديدة والصفوى، والمتوسطة الحجم، كمراكز حضرية جاذبة للسكان من الريف، لمواجهة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، وتأمين الروابط والعلاقات بين الريف والمدنية، كما وتعمل على توليد منافع الريفة أثناء الخدمات ويمكن القول على الصعيد، أن المدن الصغرى والجدبية والكبرى، تعمل كوحدة متكاملة للتصوير بالاقتصاد القومي.

ولدت الدراسات (Kasserman, 1994) أن تلك المدن قد تشكلت من توليد 150 من النتائج القومى الإجمالي في الدول النامية ويرجع أن زيادة هذا المعدل فيجب التفتيش بعناية هذا الترتيب. ومن الممكن تحقيق النمو الصناعي السريع، إذا أمكن استغلال التصغير، زراعة السكان الزراعيين الفرص المناسبة للعمل في مجالات متخصصة، واستغلال القوى البشرية النادرة في الأعمال الحضرية ولإنتاجية المحيطة بالمدن الحضرية، مما يفتح، أمر تعزيز الكفاءة لأنه يردد ورفع إنتاجية العمالة نفسها. وتطلب الاقتصاديات الأخرى بالنمو مرة ثانية تبرز، تعمل على تشكيلها لبلدان النامية سيطرة من الزواجر الجديدة، الذين يرحبون من المناطق الريفية، والذين على توفير الخدمات كعمل غير مهرة أو العمل بالقطاع الاقتصادي غير الرسمي، أو كما يسميه بعض الباحثين القطاع الهامشي (Pantelides, 1982).
والد يكتمل لبعض منهم على نحو تدريجي جهات حليفة، أو يجرؤون على التدرج المناسب في مجالات عامة فيمتد استعمالهم بذلك في العمل المنظم، تتركب ودونهم الأمان

الشاغرة للوافدين الجدد من النازحين. ولذا يوجد طلب واستيعاب تدريجي وأكد للسكان من قبل أسواق العمل في المستوطنات اللارسمية ومن قبل الحياة الحضرية.

برغم من المساهمة الفعالة والمثمرة في القطاعات الاقتصادية والخدمية من النازحين الجدد للمناطق الحضرية، إلا أن هناك نمو عمراني غير موجه بالمناطق الحضرية لاستيعاب الأعداد الهائلة للباحثين عن فرص عمل. وبطبيعة الحال نمت وتطورت معظم مدن العالم الثالث بطريقة عشوائية وغير مخططة، وخاصة المراكز الحضرية الكبرى، وفي الغالب انتشر هذا النمو باتجاه المناطق والشرابين الاقتصادية الرئيسية بالمدن، بدون مراعاة لإمكانة توافر الخدمات من عدمه لاستيعاب تلك الزيادة السكانية الرهيبة.

ويمكن التصور أن يعيش حالياً الملايين من بني البشر في مستوطنات غير رسمية في أنحاء شتى بمدن العالم الثالث، ومن المتوقع أن يتحول ٦٠٪ من قاضي المدن في البلدان النامية إلى مستوطنين بنهاية القرن الحالي. فنصف عدد سكان كلكتا (الهند) ولوساكا (زامبيا) وكولومبو (سري لانكا) يعيشون في مناطق سكنية غير شرعية، وكذلك ثلثا سكان بوجوتا (كولومبيا) والسلفادور (Gilbert, A. 1992)، ويبدو أن النسبة تفوق ذلك من مدينتي مكسيكو (المكسيك) وليما (بيرو).

٢ - ٤ ديناميات المستوطنات البشرية:

لقد أكدت الديناميات الواسعة للمستوطنات البشرية التنبؤات المتعلقة بالنمو المستمر التي وصلت إليه من أواسط السبعينات، بالرغم من هبوط النمو السكاني من حيث المفهوم المطلق في جميع مناطق العالم. وإذا ما نظر المرء في الأبحاث والتقارير العلمية، يجد أن معدلات النمو السكاني الحضري والريفي، على حد سواء، هي في الحداد في شتى أنحاء العالم وحتى في بلدان العالم النامي ككل.

غير أن النظر عن كثب إلى الإحصائيات المتوفرة على اختلاف المؤشرات المنتهية يكشف النقاب عن اتجاهات مقننة للغاية فمثلاً، تعتبر ظاهرة النمو السكاني الحضري في العالم حالياً، ظاهرة بارزة جداً من قواهر العالم الثالث. فمع حلول عام ٢٠٠٠، سيعيش حوالي تسعة من عشرة أشخاص من السكان بالمناطق الحضرية في الدول النامية، وبإضافة لذلك، سيعيش السواد الأعظم منهم في أكثر البلدان النامية فقراً. تلك التي لا تمتلك سوى

لنجد الأثر من الموارد، مما يجعلها محيطة من مساهمة متطلبات المستوطنات البشرية في معدل الحضرة.

وبحازن عام ٢٠٠١، يعيش أربعة من كل عشرة أشخاص، من السكان المعبر في دول العالم الثالث، في مدن يزيد عدد سكانها عن المليون نسمة. ويعيش شخصان من كل عشرة أشخاص في المدن العظمى (المدن التي يتجاوز عدد سكانها أربعة ملايين نسمة) وسوف يفتح خمسون بالمائة من التجمعات السكانية المعبرية في مناطق سكنية غير رسمية.

وبناءً على دراسات (Steady and World, 1993) التي أجريت لأربعة وأربعون دولة أفريقية، وجد أن متوسط معدل نمو الناتج المحلي (Gross Domestic Production) في أعلى مؤشراته لا يتعدى حيز ٦,٥٪ - أقل من متوسط معدل النمو السكاني لتلك البلاد خلال الفترة ما بين ١٩٨٠ - ١٩٩١، وهذا ما كانت تحفظ التصوب في أعلى معدلاتها في الفترة ما بين ١٩٨٠ - ١٩٩٥، ثم تقل الدراسات على اختلاف كبير في نمو الناتج المحلي. حينئذ كان المتوقع أن يحقق معدل نمو مرتفع في الفترة ما بين ١٩٩٥ - ١٩٩٧ ولكن لم يحدث.

والوضع الحالي للتمهيد الاقتصادية والاجتماعية بالقدرة لأغرب غير مطمئن ويهدد لعناية، وينعكس بطريقة غير مرضية على المجتمع، وعلى الموارد الطبيعية لتلك البلاد، ويرغم من تحول الجهات المتبررة الدولية - مثل البنك الدولي - للتحسين معيار التنمية، من المقاييس الأفريقية فقط، وانظر في معظم دول العالم الثالث، إلا أن معظم معيار التنمية لم تحقق معدل النمو المرجو منها.

في تقريره الأخير عن التنمية في العالم، أشار البنك الدولي إلى أن بلدان أفريقيا جنوب الصحراء سوف تفرغ من أسواق جديدة، تهدد بنهتها على وزارات معيشتها، من جراء التغيرات الجارية على ساحة الاقتصاد الدولي، وما يترتب عنه من عدم التوافق بأي مراكمة تداعياً لما يحدث الآن (World Bank, 1990).

ففي خلال السنوات الخمس الأولى من التسعينات، شهدت عدد البلدان ثقافتاً ملحوظاً في كرتها الاقتصادية، واحتفظت الأسواق المعيشية على تحقيق نمو أسرع، مع زيادة المعز في مواجهة النمو الاقتصادي. وذلك الأمر مؤيداً لك القاعدة الإنسانية التي تحثها شعوب

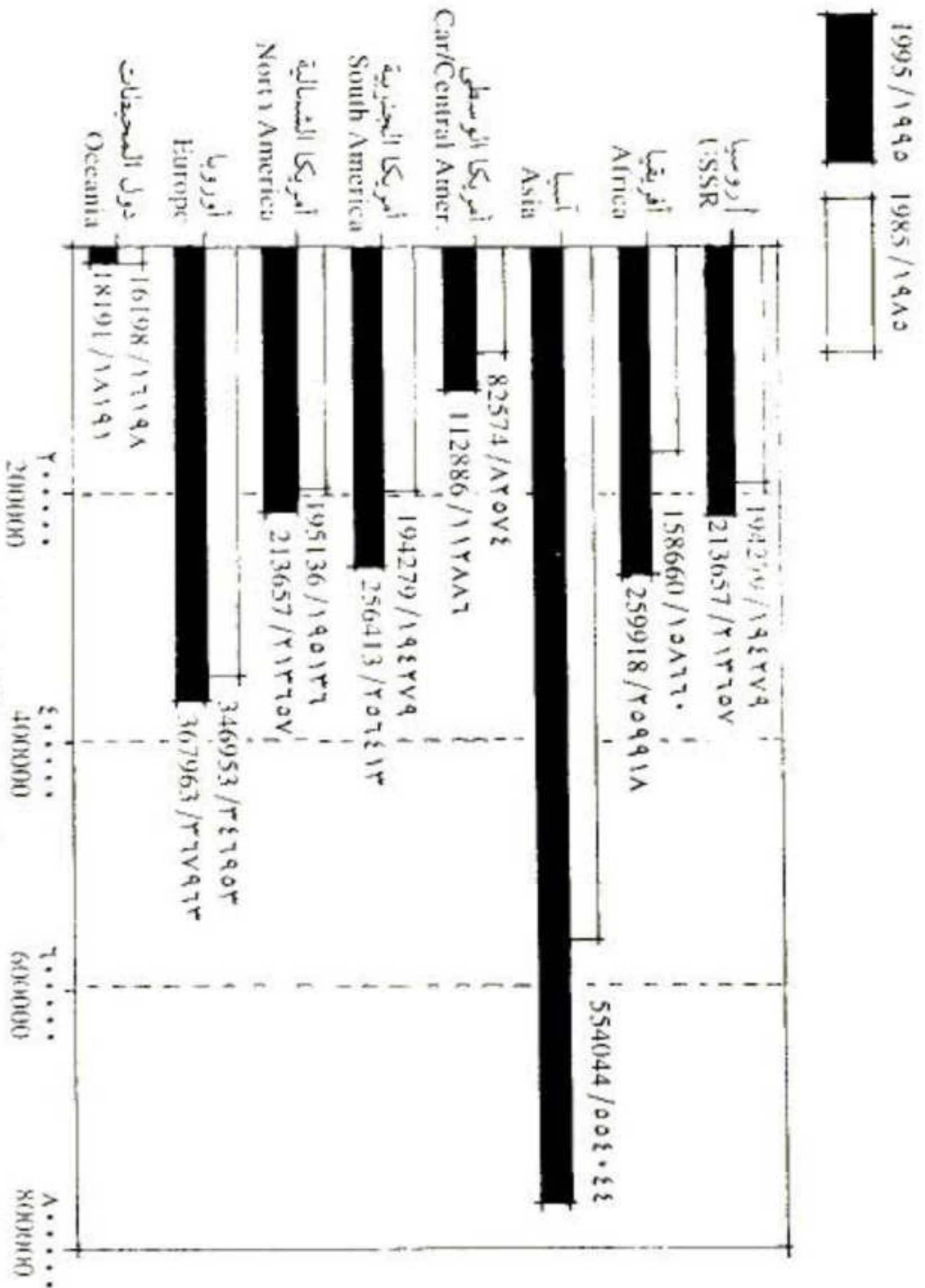
القارة نتيجة لأسوأ موجة فحط أمت بها، وتفشي الصراعات والحروب العرقية (الأهرام، ١٧ أكتوبر ١٩٩٥).

وهكذا أصبح الهم الملح لأفريقيا - وباقي دول العالم الثالث - على أعتاب القرن القادم، هو كيف يمكن لها البقاء في ظل هذه الظروف والمتغيرات، وتزداد صعوبة هذا التساؤل في ظل استمرار الآثار السلبية لبرامج التكيف الهيكلي التي تبنتها هذه البلدان. والتي أثرت على مجمل الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية السائدة، وبالتالي انعكست على النمو غير المخطط للمدن الكبرى وانتشار المستوطنات البشرية غير المخطط على حواف المركز الحضرية الكبرى والصغرى منها.

لقد أخذت الأمم المتحدة على عاتقها تفجير ستة أغان لها النصفة الكونية مثل البيئة، حقوق الإنسان، التنمية الاجتماعية، السكان، المرأة وأخيراً المستوطنات البشرية وفي كل مؤتمر من هذه المؤتمرات، تسبقه لجان حضرية محلية وإقليمية ينصهر فيها الحوار والتوصيات مع الكيانات الجديدة التي ظهرت في العالم الآن، مثل القطاع الخاص الرسمي والهامشي، والجمعيات الأهلية، وتصب نتائج هذه الاجتماعات، في اجتماع أخير، في مقر دار الأمم المتحدة - نيويورك، حيث تصاغ توصيات المؤتمر وتضمها أجندة القرن الـ ٢١.

وقد سبق قمة المدن عشرة ندوات واجتماعات حضرية، لوضع أوراق وتصورات لسكان الأرض عن مشكلة المسكن، ولأن هناك «مليار مواطن» في الجنوب يعانون من مسكن غير لائق، فإن المشاكل المطروحة بالضرورة تنادي على الشمال أن «يفك كبسه» ويغدق على الجنوب، وبالطبع هذه المشاكل تمثل قطبي الرحي، في الحوار المعقد الأزلي بين الغرب والشرق، ونجد أن من اهتمامات هذا المؤتمر، تحديد أرضية ميثاق جديد، لتنمية المستوطنات البشرية في العالم، لعقدين قادمين، لأن الجنوب عانى أشد المعاناة من أجحاف الشمال في تقديم المساعدات حول القضايا الأساسية التي تعوق التنمية والتعاون الدولي. وفي نفس الوقت، دول الشمال تواجه الخطر الداهم الناتج من الزيادة المطردة في عدد سكان دول الجنوب (أنظر شكل ٢ - ١).

وإذا كانت قمة استنبول على الأبواب فإن المشاركين فيها بالإضافة إلى انتمثلين الحكوميين الرسميين يمثلون كتلات اقتصادية كبيرة ومؤسسات اجتماعية مالية دولية، لوضع أرضية ميثاق لتأمين السكن اللائق لسكان الأرض الفقراء.



شكل رقم (٢ - ١) يوضح توزيع سكان الحضر في العالم في الفترة ما بين عامي ١٩٨٥ - ١٩٩٥

Source: Lemman, Edward and Cox, John (1991) Sustainable Urban development: Strategic considerations for Urbanizing Nations, Ekistics, Vol. 58, No. 348/349, pp. 216 - 224.

وجاء بتقرير مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، إن اختيار «المدينة» وإعداد قمة لها مدون عميق، بعد أن تشكلت بها توجهات مذهبية وتيارات فكرية، وضاعت المدن بالبشر، وتكونت حولها مدن عشوائية ومساكن وضع اليد، ونزح إليها السكان من الريف، وضاعت المدينة بسكانها، ورحل سكانها الأصليون، إلى خارج المدينة، وربما في المدن والمجتمعات الجديدة، وربما في عواصم عالمية أخرى، جعلت الدول تفكر في سرعة دعم هذه المدن حتى لا تطرد أهلها.

ومن هنا فإن عواصم العالم الغربية، تموج بالبشر من الدول ذات الزيادة السكانية (الهند - باكستان - نيجيريا - مصر - الصين - بنجلاديش . . . إلخ) ولذلك فإن موضوعات قمة المدن والمحاور التي ستتناولها تعتبر استراتيجية وأساسية، وسوف ترهن نمط ونوعية العلاقات الثنائية والدولية في بداية القرن المقبل، وسوف تجبر المؤسسات التمويلية الدولية، وصناديق النقد، والأقراض لنظم عالمية جديدة للمشاركة الفعلية للسكان، وتحسين ظروف سكن فقراء العالم الذي وصل إلى ٢٠ بليون فقير، والاهتمام بالبيئة وإنصاف المرأة كشريك أساسي في قضية التنمية.

وبنتيجة للتكتلات الاقتصادية على مستوى العالم، والعلاقة بين دول الشمال والجنوب وتحسين البيئة السبئية لدول الجنوب، ظهرت مؤخراً، تجمعات اقتصادية جديدة تنظم العلاقة بين الشمال والجنوب، حيث ظهرت على خريطة العالم كتكتل الشراكة الأوروبية والمتوسطية، بهدف خلق سبل تعاون اقتصادي وتكنولوجي بين دول اتحاد أوروبا ودول حوض البحر المتوسط، لخدمة ورفع مستوى معيشة القاطنين بتلك الدول، حيث أن من المتوقع أن يصل تعداد دول التحالف الأوربي والأوسطي في عام ٢٠٣٥ إلى حوالي ٤٠٠ مليون نسمة (مؤتمر برشلونة ٢٧ - ٢٨ / ١١ / ١٩٩٥).

وإذا كان عقد القمة الثلاثية قد شهد مؤخراً خمسة مؤتمرات قمة من سنة ١٩٩٢ حتى ١٩٩٥، فإن هذه القمة الأخيرة ستكون قمة القمم، لأنها ستناقش البيئة الهشة لمدن دول العالم وحقوق الإنسان، وسوف تشارك المرأة كعنصر أساسي، ولن تهمل قضية السكان، التي عشت بمقدرات المدن، وفي النهاية يظهر فقراء العالم كخيال تائه يهددون المجتمعات لتخروج بحلول لأهم قضاياهم «المسكن».

ورغم أن اجتماعات دول العالم الثالث في أفريقيا، وآسيا وأمريكا اللاتينية، تمت مسحة في أوراقها واستراتيجية عملها ومواقفها الموحدة من قضية المستوطنات البشرية، إلا

أن مواقف المؤسسات الدولية وبما تلقى القوى السياسية والاقتصادية في العالم، ستكون لها
التأثيرات العنصرية صريحة الاستراتيجيات المستقبلية لعقدتين قادمين، ولن تستطيع دول العالم
التي لا ترحب بالفرصة، لهذا هناك الشرق بالدرجات لتغيير سكان المدينة، ويزرع شمس
وتهاج جانيه، هي لمؤسسات البشرية في العالم الثالث.

ومن هنا أصبحت فئات عديدة من دول العالم الثالث، ما أصبح وقصيدة من هوى
انتشارها، من قطاع خاص وسمر أو هامشي، وإعلام وخدمات أولية، ومراة، ومؤسسات
محلية، لوضع شكل جديد للمدينة أو المشاركة بين الحكومات والأهلي، بحيث تلعب
نظم الخصخصة، بتدخل الحكومة أيدها، وتبدأ علاقات جديدة من الفرز بين المؤسسات
المدنية والجمعيات التطوعية، لحل مشاكل عزو المدن من العشوائيات، وإجراء
والإرهاب، والنزوح، ومساكن وضع البد التي يحاصر حاشياً أطراف المدن. ويتبين أيضاً بأن
حازيه، على ٥٠٪ من سكان العالم يعيشون في المناطق الحضرية، وهذا يدفع السياسيين إلى
محاولة تأمين وفهمان حرية اللائحة، بعد أن سقطت المدن الكبيرة تحت وطأة الزلزال وتدهور
لوضع البيئي والغفل الاجتماعي، ونقص العمالة وتدهور السكن، وانضمت نظريات الصلبة
والسائلة مشكلة معقدة في دول العالم الثالث. والسؤال الآن ماذا تتوقع الدول من التفرقة
لمدن؟

ومع الحلول والقاه اضواء على حرب الاستعمارات نحو المدن، والآراء بالخصائص
الريفية، ورغم الممارسات الأفضل، ووضع أفضل الحلول، والتجارب الناجحة للدول،
وتشيط المشاركة، ومشاركة الناس والمجتمعات في وضع الحلول، وتغيير التكنولوجيا
حديثة من البيت لحل مشكلة الإسكان، ووضع خطة مستقبلية لعقدتين قادمين لرفع مستوى
العنف والإرهاب وإيجاد مسكن ملائم للشهر تحقق من حقوق الإنسان.

ومن هنا أصبحت مشكلة الإسكان ليست مشكلة معقدة بحسب، ولكن التجهت إلى
العالمية حيث أن التغير في أي كانت سياسية، اجتماعية، اقتصادية، عسكرية - التي يحدث
بالعلم، يمكن أن تؤثر على الأقاليم الحضرية، والعكس صحيح. وعليه يجب دراسة
البيديات الحضرية الإقليمية حتى يمكن التعرف على إمكانيات كل إقليم ومركز حضري كلاً
على حدى.

ويراجع إلى تصنيف الأمم المتحدة (Lomas, E. and Die, J., 1991) للأقاليم الحضرية
(انظر شكل ٩-٢٢، ٢٠٠٢) أن هناك أربع مستويات أقلية حضرية وهي: الدول المنخفضة:



شكل (٢ - ٢) يوضح تصنيف الأقاليم الحضرية إلى أربع مستويات

Source: Leman, Edward and Cox, John: (1991) Sustainable Urban development: Strategic considerations for Urbanizing Nations, *Ekistics*, Vol. 58, No. 348/349, pp. 216 - 224

والدول المتمدنة، لسوء الأمل تحضر (Secularized Countries) الدول المبرعمة (Secularizing Countries) الدول المتوسطة (Moderately Secularizing Countries) (Ulibalizing Countries)

ولمكون المتعددة، تقع في نطاق الجزء الشمالي من الكرة الأرضية بصفة عامة، وتشمل الدول الأوروبية وأمريكا الشمالية ودول شمال افريقيا الآسيوية واليابان وإسرائيل، حيث يتمتع تلك الدول بالحدود المبرعمة، والتوازن والاستقرار في متوسط معدل نمو السكان ومتوسط نمو المناطق الحضرية والريفية.

وتواجه تلك الدول قضايا حضرية مثل ترميم وصيانة وإعادة توظيف المآخذ المفقودة والبيئة الصحية، فلا تفرق الثورات التي يمكن أن يعين نتيجة لمعالجة تلك القضايا من أهم الأولويات التي تساهم تلك الدول حفاظاً على المصادر والموارد الطبيعية الباقية.

والدول الأقل تحضر تشمل دول شمال افريقيا ودول الشرق الأوسط ومن دول اسيا ووسط أمريكا الجنوبية، ومع بروز السنوات الأولى من القرن الواحد والعشرون، سرف اجني تلك الدول تدار الخطط التنموية - الصناعية والتسويقية والإدارية - التي تستهدف التدهور بالحد من التباين الاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجية والبيئية والثقافية، ومع زيادة اعتمادها على المصادر والموارد البشرية، وتلاشي الأضرار الناتجة من جراء الاعتماد المفرط المتصاعد، يمكن لتلك الدول أن تلحق بالتركيب الحضاري للدول المتقدمة.

والدول المبرعمة المتحضر تشمل معظم دول افريقيا الأمريكية والآسيوية، وتشهد ارتفاع نمو متوسط معدل النمو السكاني عن متوسط معدل الناتج الاقتصادي، والتفوق حسب الفرد من الناتج المحلي مقارنة بأدى المعدلات العالمية. ومن السمات الرئيسية تلك الدول لهجرة المتزايدة والتنشور إلى أيراتر الحضرية والشهور المستمر لحضوية الأراضي الزراعية، والزيادة المستمرة لمساحات التصحر وقطع المياه ومصادر الطاقة، وزيادة التلوث البيئي والجزئي، ومع حلول عام ٢٠٠٠، من المتوقع أن تضاعف مساحة المناطق الحضرية من ٩ مليون هكتار إلى ١٦ مليون هكتار، وستكون معظم هذه الزيادة على حساب الأراضي الزراعية المتصاعدة للحدود.

والدول المتوسطة الحضر تشمل الصين وسريلانكا وبيرو، حيث أن متوسط معدل النمو السكاني أقل من متوسط معدل نمو الناتج المحلي القومي، وتعتبر تلك الدول من مشاكل التلوث البيئي للمصادر المائية، حيث ثبت أن ٦٨٠ من سكان مدينة شينجهاوي يعانون

من مرض السرطان بسبب انبعاث النواتج بالمدينة. بالإضافة إلى أن مرض سرطان الرئة في المناطق الحضرية بالنسبة يصل إلى ٤ - ٧ مرات أعلى من المعدل القومي للبلاد، وذلك بسبب اعتماد المناطق الحضرية على مناخ الفحم كمصدر رئيسي للطاقة.

ومن ثمة يوجد أوجه تشابه لبعض القضايا والمشاكل للأقاليم الحضرية بالعالم، ولكن كل دولة لها الحلول المختلفة حسب قدراتها وإمكانياتها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

والأقاليم الحضرية بدوره تنقسم إلى عدة مراكز حضرية حيث تلعب دوراً أساسياً في التنمية الشاملة بصفة عامة، وفي تطوير وتحسين وتوفير الوحدات السكنية لكافة طبقات المجتمع بصفة خاصة، والمراكز الحضرية تصنف إلى أربع مستويات مختلفة: المدن الثانوية والمتوسطة (Intermediate and Secondary Cities)، والمدن المتروبوليس (Metropolis) والمدن الميجالوبوليس (Megalopolis).

والمدن الثانوية أو المتوسطة، تختلف في حجمها من بيئة إلى أخرى حسب حجم الأقاليم الحضرية نفسها. ومدينة متوسطة في المكسيك أو مصر، يمكن أن تعتبر مدينة متروبوليس في روندا، وذلك حسب تعداد وحجم الأقاليم الحضرية نفسها.

و طبقاً لإحصائيات الأمم المتحدة في عام ١٩٨٦ (United Nations, 1986)، يقطن ٨٠٪ من إجمالي سكان الحضر في العالم الثالث، المدن المتوسطة ذات تعداد أقل من ١٠٠٠٠٠٠ نسمة. وتمثل المدن المتوسطة، دوراً مهماً في الربط بين الإنتاج الزراعي المتوفر بالمناطق الريفية المتاخمة لها، وبين توزيع هذا المنتج إلى المراكز الحضرية الكبرى. هذا بالإضافة إلى أنها تمثل البوابة الرئيسية للنازحين من المناطق الريفية، وتعتبر همزة وصل في توريد الأيدي العاملة المنخفضة التكاليف، إلى المراكز الحضرية الكبرى.

والمتروبوليس عادة كبيرة في حجمها سواء في تعداد السكان، أو المساحة التي تشغلها، ويتراوح عدد السكان بها من مليون نسمة إلى ٢٠ مليون نسمة. وهي عادة تمثل عواصم الأقاليم الحضرية، أو المراكز الاقتصادية الرئيسية لتلك الأقاليم، مثل ذلك لندن، باريس، بومباي، مكسيكو، بوجوتا، بكين، القاهرة، الاسكندرية، دكا، ... الخ.

ويتركز بتلك المدن الأنشطة الاقتصادية الرئيسية، والمراكز الإدارية والمصالح الحكومية، وتعتبر بؤر رئيسية وهامة لجذب النازحين من المناطق الريفية، وينتشر بها بصفة عامة، مظاهر الفقر الحضري والإسكان الهامشي على حدودها الإدارية.

وبنهاية هذا القرن سوف يصل عدد المشروروبوليس إلى حوالي خمسة وثلاثون مدينة في جميع أنحاء العالم، والعدد الأكبر من هذه المدن سوف يتركز في دول العالم الثالث، وخاصة في الدول الآسيوية (أنظر جدول رقم ٢ - ٢).

الميجانبوليس هي تكوين جديد من المستعمرات البشرية تحتوي على المشروروبوليس والمدن المتوسطة، وتحتوي عدد كم من السكان يتراوح بين عشرة ن مليون إلى مائة مليون نسمة، وتتمثل في تكوينها على مركزين جذب رئيسيين، يربطهما توريد رئيسي بمواصلات، وتحاط الميجانبوليس بالأراضي الزراعية ومجموعة من المدن المتوسطة والصغيرة، يربطها مراكز توزيع اقتصادية رئيسية، وتعتبر بوابة رئيسية للارتباط بالعالم الخارجي، لتبادل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية.

وخلاصة القول أن التكوين المتشابك والمعقد وديناميات المستوطنات البشرية، تلعب دوراً كبيراً في الخطط التنموية المختلفة، على المستوى العالمي وعلى المستوى القومي، ويؤثر تأثيراً مباشراً على المستويات المختلفة للأنظمة الحضرية.

وكما ذكر سابقاً، إن الإسكان الحضري - سواء رسمي أو غير رسمي - يتفاعل مع جميع التغيرات التي تحدث، بدءاً من المستوى المحلي مروراً بالمستوى القومي حتى المستوى العالمي، حيث أن الأخير يعتبر من المصادر الأساسية لمكونات الإسكان الرئيسية، مثل الخشب والإسمنت والحديد... إلخ، فارتفاع أسعار مواد البناء الخام أو انخفاضها، يؤثر تأثيراً فعلياً على تكلفة الوحدة السكنية على المستوى المحلي.

أصبحت الآن، جميع الأبحاث والتجارب العملية لمشكلة الإسكان ذات صيغة عالمية، تطبق وتعالج بمرکز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، إلى أن تشمل إلى المستوى المحلي تبينة ما، وعلى سبيل المثال لا الحصر، السنة الدولية للإيواء من لا مأوى لهم (١٩٨٧) حيث تم توعية المجتمع الدولي ككل، بأهمية مشكلة الإسكان على النطاق العالمي وليس النطاق المحلي فقط، وأهمية التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على مخزون الإسكان، وتفاعل تلك التغيرات مع السياسات والخطط والمناهج الموضوعية أو المدروسة لحل مشكلة الإسكان بالعالم الثالث.

٢ - ٥ استنتاج:

أن الهدف الأسمى للسياسة السكانية هو تحسين نوعية الحياة للأجيال الحالية وللأجيال القادمة. ولذلك يجب العمل على تحقيق التوازن بين معدلات النمو الديمغرافي والأهداف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، مع مراعاة احترام حقوق الإنسان. حتى يمكن الوصول إلى الاستقرار السكاني وتحقيق التنمية المتواصلة.

ويجب الاعتراف بضرورة العلاقة التبادلية بين معدلات الخصوبة والتوفيات. والعمل على خفض معدلات وفيات الرضع والأطفال والأمهات، وخفض معدلات الخصوبة، وحالات الولادة غير الآمنة.

من المحتمل أنه سترتب على الهجرة الداخلية ازدياد عدد السكان المقيمين في التحضر إلى ما يعادل نصف سكان العالم. ويعتبر سياسة إعادة توزيع السكان جزءاً من أهداف التنمية وحقوق الإنسان، وبضرورة تنفيذ مشروعات إقليمية للتنمية المتواصلة وبصفة خاصة في الريف، وبتشجيع نقل الصناعات من التحضر إلى الريف وإقامة المشروعات الجديدة فيه. ووضع الحوافز لخفض الهجرة من الريف إلى التحضر، وتوفير المرافق الأساسية وتشجيع الاستثمار في الريف.

ويجب وضع ضوابط تخطيطية سليمة لإدارة حركة النمو في المدن، بما في ذلك العشوائيات، وذلك بتوفير المرافق والخدمات الأساسية والقضاء على المشاكل الصحية والاجتماعية، مع مراعاة إدماج المهاجرين من الريف وتيسير حصولهم على فرص العمل والإنتاج والتعليم والصحة والتدريب وتقويم القطاع الاقتصادي الهامشي. والاهتمام على وجه الخصوص بأوضاع المرأة العاملة، وصفة خاصة تلك التي تتحمل مسؤولية إعالة الأسرة.

منظور مشكلة الإسكان في العالم الثالث

Perspective of Housing Problem in the Third World

- ٣ - ١ مناقم مشكلة الإسكان
- ٣ - ١ - ١ التحضر السريع
- ٣ - ١ - ٢ الزيادة السريعة والمطرودة لسكان الحضر
- ٣ - ١ - ٣ تدهور المناطق الريفية
- ٣ - ١ - ٤ نقص الموارد المادية الحكومية
- ٣ - ١ - ٥ التشريعات البنائية
- ٣ - ١ - ٦ ملكية الأراضي
- ٣ - ٢ تعريف المسكن
- ٣ - ٢ - ١ الاتجاه الماركسي
- ٣ - ٢ - ٢ الاتجاه الليبرالي
- ٣ - ٢ - ٣ الاتجاه المعتدل
- ٣ - ٢ - ٤ نقد للاتجاهات الثلاثة لتعريف المسكن
- ٣ - ٣ أنظمة الإسكان في العالم الثالث
- ٣ - ٣ - ١ الإسكان غير الرسمي
- ٣ - ٣ - ٢ الإسكان الرسمي
- ٣ - ٤ استنتاج

منظور مشكلة الإسكان في العالم الثالث

Perspective of Housing Problem in the Third World

٣ - ١ تفاقم مشكلة الإسكان:

لكل شعب و جنس طريقة مختلفة في الحياة - نظامها يختلف من دولة إلى دولة - ومن إقليم إلى إقليم - وتنوعت العادات والتقاليد - وسارت عرفاً بين الأفراد يعيشون بمقتضاها، واختلفت هذه العادات بمدى ثقافة الفرد ومقدار تحضره - فاختلفت المدنيات وأثرت عليها هذه الظروف تأثيراً كبيراً - والتاريخ مليء بالأسئلة التي تدل على مدى تأثير المسكن بما وصل إليه الإنسان من ثقافة المدنيات المختلفة على مر العصور - والمدنات المصرية واليونانية والفينيقية والرومانية وعصر النهضة - لها شواهد عديدة - تبين مدى الأثر الذي تركته تنوع المدن في حياة الإنسان وكيف تطورت وتعددت مطالبه .

فمنذ ظهور الإنسان على وجه الأرض، بدأ في إنشاء مأوى له يحمي فيه ويأمن به - يحمي فيه من العوامل الطبيعية والبيئية المختلفة، ويأمن به ضد الحيوانات والوحوش المفترسة ليؤمن استمرارية السيرة على وجه الأرض .

اتخذ الإنسان الحجري الكهف كأول مسكن يحمي ويأمن به، وفيه إنشاء أول تجمع بشري سكني له وسونه وأساليبه ومسؤولياته وعمداته وتقاليده - بمعنى مجتمع ذو أسس وقوانين وثقافة وقوانين، وشهد الإنسان أول حركة تحضر عند خروجه من الكهف إلى المناطق الزراعية المحيطة به، حيث وجود الماء كمصدر أساسي للحياة، واتخذ من أعالي الأشجار مأوى له كمكان بعيد عن مخالب الحيوانات المفترسة. ومنذ ذلك الوقت، تعلم الإنسان أساليب الزراعة فبدأ في تكوين مستوطنات زراعية بشرية، وهذا يعتبر أول نشأة مجتمع سكني

خارج الكهوف، واختلف شكل هذا التجمع تبعاً لطبيعة وعادات وثقافات التجمع البشري والبيئة المحيطة به.

ولذا فإن بداية تكوين التجمع البشري هو الوحدة السكنية، فتكوين وشكل التجمع يعتمد اعتماداً كبيراً على تكوين وتصميم وشكل وحجم الوحدة السكنية. فالوحدة السكنية منذ قديم الأزل تتحكم في تكوين المجتمع - بل وحضارته - مما دعى هيبودامس إلى وضع تصديمه، وأرانو لتخطيط المدينة اليونانية الجديدة إنحاده من الوحدة السكنية كموديول لحجم وتصميم المدينة (Spiro, Kostof, 1991).

الفكرة من تلك النظرة التاريخية السريعة هو إلقاء الضوء على أهمية الوحدة السكنية في تكوين وتشكيل المجتمع، بل وعلى حجم وتكوين المدينة نفسها، فنحن نبني مدننا لرفاهية واحتياجات المجتمع وليس العكس، بمعنى لا نبني مجتمعنا طبقاً لتصميم المدينة - أو بالأحرى طبقاً لتصميم الوحدة السكنية كأصغر مكون من عناصر المدينة، وأصبحت المحاولات التي ظهرت في كل مجتمع لخلق مأوى أو وحدة سكنية تابعة من ظروف البيئة المحلية - صعبة التحقيق لرغبة كل مجتمع في محاكاة المجتمع الآخر الأكثر منه تقدماً - بطرق مختلفة - كالتلغ والمظهر.

إن الحياة الشرقية - برغم نأثرها الشديد وتردها بين الحضارة الأوربية والنطابع العربي - ما زال فيها ما يميزها - بالترابط الشديد بين أفراد العائلة الواحدة ثم التماسك بين الأسر المتجاورة ورغبتها في الانتماء بعضهما مع بعض في مجتمع صغير، تقوم بينهم روح التعاون الاقتصادي والمودة والمشاركة في المشاعر.

هذه الروح الاجتماعية السليمة - التي هي أساس نجاح التجمعات السكنية التي بنيت - فشلت في تحقيق أهم أهداف تجمعها - وليست العبرة ببناء أكبر عدد من الوحدات السكنية لحل أزمة الإسكان، ولكن العبرة بما تحققه هذه المجموعات من خدمة المجتمع.

المسكن كسلعة أساسية من احتياجات الفرد لا يمكنه الاستغناء عنه - إن استغلال بعض الناس له لصالحهم، انعكس على الأضرار بالهدف الوظيفي للإسكان - وترك هذا الهدف في أيدي بعض الأفراد الذين باستطاعتهم امتلاك الأرض والإنشاء عليها الوحدات السكنية لغرض الربح المادي البحت - دون دراسة عدد الوحدات أو تصميمها أو تسيقها بعضها مع بعض ثم ما يجاوره. إلا بقدر ما تعطي من عائد مادي لوحدات سكنية ذات عدة حجرات غير مستعملة مراعاة لمظاهر الفخامة - له أثره السيء أيضاً - في تشجيع هؤلاء الملاك الأفراد إلى

زيادة مطامعهم - مما ينتج عنه بالتالي معيشة مجموعات كبيرة من أفراد المجتمع في ظروف تقل عن الحد الأدنى الذي يجب توافره في المسكن - كما يجب تحديد الحد الأقصى الذي يمكن الوصول إليه بحيث تتوفر فيه كل أسباب الراحة - بوسائل اقتصادية ومعمارية واجتماعية مدروسة .

إن الوحدة السكنية جزء لا يتجزأ من مظاهر المجتمع - تؤثر وتتأثر به - تتفاعل مع المظاهر الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والحضرية للمجتمع، وأن تغييرات وسياسات التنمية بمجتمع ما تؤثر مباشرة على آليات الإسكان من حيث العرض والطلب للوحدات السكنية . وباستعراض العوامل الرئيسية التي أدت إلى ظهور مشكلة الإسكان في العالم الثالث نجد أنها تنحصر في الآتي : التحضر السريع الذي تشهده معظم مدن دول العالم الثالث، الزيادة السريعة والمضطردة لسكان الحضر، عدم الاهتمام بتنمية المناطق الريفية، نقص الموارد الاقتصادية للجهات الحكومية، القوانين البنائية الغير ملائمة للمستوطنات البشرية، وأخيراً، نقص الأراضي اللازمة لبناء التجمعات السكنية .

٣ - ١ - ١ التحضر السريع :

استعرضنا في الفصل الثاني عملية التحضر السريع الذي شهده مدن العالم الثالث في العقود الخمسة الماضية وتأثيرها على تخطيط تلك المدن ونموها، وتحضر مدن دول العالم الثالث مرحلة ضرورية من مراحل عملية التنمية، وعلامة من معالم نمو الاقتصاديات في العالم - فالتحول في المظاهر الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للمجتمعات البشرية في المدن والميخابولتن في جميع أنحاء العالم - تحول أساسي ورئيسي لعملية التنمية، وبدونه لا يمكن ازدهار اقتصاد معظم دول العالم . وهذا التحول والتغيير جاء نتيجة تقارب وسهولة اتصال مدن العالم بعضها البعض . وقد أثر ذلك على ثلاث مستويات، عالمية وقومية ومحلية وبالتالي ارتبط ارتباطاً وثيقاً بحركة التحضر لمدن العالم الثالث (MacNeil, J. et al., 1991).

أ - على النطاق العالمي، فتتصل المدن بعضها ببعض بوسائل المواصلات والاتصالات الحديثة جعل معظم المدن - مدن العالم المتقدم والنامي - شبكة واحدة لمجال الاستثمار في السلع والخدمات .

ب - على النطاق القومي، لعبت المراكز الحضرية كبور استقطاب وإرسال منظور والتنمية الاقتصادية بين النطاق القومي والعالمية - مما أدى إلى نمو وتحضر

المراكز الحضرية الرئيسية بالعالم الثالث أسرع من المراكز الحضرية بالدول المتقدمة - كأداة لخلق أنشطة اقتصادية لتوفير فرص عمل وزيادة الدخل القومي للبلاد.

ح - على نطاق المحلي، ترحمت المراكز الحضرية الرئيسية بمدن العنق الثالث - المظاهر الاقتصادية إلى سلع وخدمات وأنشطة إلى التجمعات البشرية الصغرى كنقطة جذب استهلاكي ومورد رئيسي للمواد الخام والموارد البشرية.

لعب هذا الترابط والنمو الاقتصادي على الثلاث مستويات دوراً كبيراً في الوضعية الاقتصادية للمدن - وبالتالي انعكس على الموضوع الفيزيقي لمعظم مدن العالم الثالث. ولانتعاش النمو الاقتصادي لمدينة ما - يجب أن يتوافر كلاً من الموارد البشرية والمادية. من الناحية البشرية، جذبت المدن عدد ضخم من القاطنين بالمناطق الريفية لمواكبة التطور الصناعي والاقتصادي بتلك المدن، فتشكل عندئذ المدن الصغرى والمتوسطة الحجم والمستقطبات البشرية الغير رسمية، لتأمين الروابط والاتصالات بين القرى والمدن، وتزويد المناطق الريفية النامية بالخدمات. نتيجة لهذا التحول الاقتصادي السريع، انتشرت البؤر البشرية الغير رسمية حول الحدود الإدارية للمراكز الحضرية، ولعبت دور المورد الرئيسي للأيدي العاملة المنخفضة التكاليف لمواكبة الانتعاش الاقتصادي بالمناطق الحضرية.

هكذا جذبت تلك المراكز الحضرية الاقتصادية أعداد هائلة من القاطنين بالمناطق الريفية ومن المدن المتوسطة الحجم، مما أدى إلى زيادة الطلب على الوحدات السكنية المنخفضة التكاليف، بل أدى إلى تضخم وانتشار المناطق والمستقطبات البشرية غير الرسمية بتلك المراكز الحضرية الكبرى. ونظراً لضعف الإمكانيات والموارد المادية لمعظم الجهات الحكومية بدول العالم الثالث، لم تستطع تلك الحكومات أن تفي بالاحتياجات السكنية لهذا الحرف الهائل من السكان. وأصبح القطاع الخاص هو المصدر الأساسي والوحيد في توفير الكم الهائل من الوحدات السكنية وقطع الأراضي المخصصة للبناء لمحدودي الدخل وفقرة الحضر.

هذا التنوع واختلاف حجم وتكوين الوحدات السكنية، وتنوع مواضع التجمعات السكنية القريبة من مراكز العمل، شجع أعداد كبيرة من المهاجرين في الاستيطان والتمركز في المراكز الحضرية الكبرى، مما أدى إلى زيادة الطلب على الخدمات الأساسية مثل مياه الشرب والصرف الصحي والكهرباء بالمراكز الحضرية، التي بدورها تعاني من نقص تلك

الخدمات، وبالتالي أدى إلى تشويه وتدمير النسيج الحضري لتلك المدن وزيادة حجمها. ولذلك تغير تكوينها بصورة غير مخططة لاستقبال هذا السيل الجارم من الباحثين عن عمل. وأصبح معظم مدن العالم الثالث في حالة عدم اتزان حضري حيث تداخلت الاستعمالات والوظائف الحضرية بعضها ببعض، وتريفت الأجزاء والحدود الخارجية للمدن (Ruralisation of urban areas) وأصبحت مدن تحوي المظاهر الريفية أكثر ما تعبر عن المظاهر الحضرية (أنظر الشكل ٣ - ١).

٣ - ١ - ٢ الزيادة السريعة والمطرودة لسكان الحضر:

يبلغ تعداد سكان العالم اليوم حوالي ٥,٣ بليون نسمة، ومن المتوقع أن يتضاعف هذا الرقم بانتهاء هذا القرن. وطبقاً لتوقعات مركز الأمم المتحدة للتنمية البشرية أن ٩٠٪ من الزيادة السكانية المستقبلية سوف تقطن المراكز الحضرية في العالم - مع العلم أن بين ٦٠٪ إلى ٨٠٪ من تعداد سكان الدول المتقدمة تعيش بالمراكز الحضرية، والباقي بالمراكز الريفية التي تم تطويرها واختفاء مظاهر المدنية بها (UNCHS - Habitat, 1990).

وتدل التوقعات، أن تعداد سكان العالم عام ٢٠٣٥ سوف يصل إلى ٨ بليون نسمة، وحوالي ٦ بليون نسمة من هذا التعداد سوف يقطنون المناطق الحضرية. بحلول عام ٢٠٢٥



شكل رقم (٣ - ١) يوضح تداخل المباني السكنية مع الأراضي الزراعية مما يظفيء المظاهر الريفية على الأضراف الحضرية.

سوف يتواجد ٣٦ مدينة تعداد كل منهم أكثر من أربعة ملايين نسمة، بل يمكن أن يصل متوسط تعداد بعض المدن إلى أكثر من تسعة ملايين نسمة، وهو ما يفوق التعداد الحائري لمدينة لندن (Hahn, E. and Simonis, U. 1991)، وتمتص مدن دول العالم الثالث نسبة ٨٠٪ من الزيادة السكانية المتوقعة، مما يؤدي إلى زيادة حجم تلك المدن ثلاثة أضعاف على ما هي عليها الآن، وسيؤدي بالضرورة إلى زيادة نسبة سكان الحضر وانكماش نسبة سكان الريف، وبالتالي زيادة عدد المراكز الحضرية بدول العالم الثالث (Jeman, E. and Cox J. 1991). وقد أثرت الزيادة السكانية على المدينة من خلال عدة مجالات.

أ - نتيجة للزيادة المطردة في عدد سكان الحضر - سواء زيادة طبيعية أو زيادة نتيجة الهجرة - أدى إلى زيادة ارتفاع نسبة التزاحم بالغرفة الواحدة بالمناطق السكنية، ويمكن أن تصل هذه النسبة في بعض المدن - القاهرة على سبيل المثال - إلى معدل ٨ أفراد للغرفة الواحدة، وبالتالي ازدادت الكثافة السكانية على مستوى الأحياء والمدينة إلى أن سجلت ٢١١٣٢ نسمة/كم^٢ بمدينة الإسكندرية (Soliman, A., 1996).

ب - أدت الزيادة السكانية في معظم المناطق الحضرية إلى زيادة الطلب على البنية التحتية مثل المياه - الصرف الصحي - الكهرباء - التليفونات - حتى تدهورت البنية التحتية الأصلية بالمدن ولم تعد قادرة على تلبية هذا الجرف الهائل من السكان.

ج - ازدحام الطرق وزيادة الكثافة على المواصلات العامة إحدى النتائج المحتملة للزيادة المطردة في عدد السكان - حتى أن وصل معدل نصيب الفرد من وسائل المواصلات العامة إلى أدنى المعدلات القياسية - وكما يوضح الجدول رقم (٣ - ١) أن أقل معدل من عدد الأتوبيسات لكل ألف شخص وصل إلى أدنى مستوى له في البلاد التي تشهد أعلى زيادة سكانية في العالم - على سبيل المثال، في مدينة كلكتا في الهند وصل عدد الأتوبيسات لكل ألف شخص إلى ٠,٤٢، ومدينة القاهرة إلى ٠,٥٥ أتوبيس لكل ألف شخص، وهذا يدل على زيادة نسبة الازدحام على وسائل النقل العام من ناحية، وزيادة الكثافة على الطرق من ناحية أخرى.

د - نتيجة لزيادة معدل الازدحام والكثافة بالمناطق الحضرية - سواء معدل نصيب الفرد بالغرفة أو معدل الكثافة على مستوى المدينة - أدت إلى زيادة الطلب على المستوطنات البشرية غير الرسمية، وخاصة مناطق واضعي اليد ومناطق ساكني أسطح المنازل والعمارات وساكني المقابر - كظاهرة عامة في بعض عواصم مدن العالم مثل مدينة القاهرة ومدينة بومباي.

المدينة	عدد الأتوبيسات	لكل ألف شخص
سيول - جنوب كوريا	٤٤٢٥٢	٤.٥٩
شيكاغو - الولايات المتحدة	٢٩٠٠٠	٤.٣٣
كراتشي - باكستان	١٦.٨٢٢	٢.٧١
استكهولم - السويد	٢٦٤٠	١.٦٧
ساو-ولو - البرازيل	٢٤٣٠٠	١.٥٣
هلسنكي - فنلندا	١١٦٨	١.٥١
مدينة مكسيكو - المكسيك	٢٥٠٥١	١.٣٩
أبيدجان - كوت ديفوار	٢١١١	١.١٧
شنتهاي - الصين	٧٧٠٧	٠.٩٩
اديلدي - استراليا	٧٤٨	٠.٧٦
جكارتا - إندونيسيا	٥٦٣٥	٠.٧٠
عمان - الأردن	١٣٠	٠.٦٢
القاهرة - مصر	٥٧٩٤	٠.٥٥
كنكنا - الهند	٤١٥٠	٠.٤٢

جدول (٣ - ١) بوضع عدد الأتوبيسات لكل ألف شخص في بعض المدن

Source: World Bank (1986) Urban Transport: A World Bank Policy Study, Washington, D.C.

هـ - استيطان الغالبية العظمى من مهاجري الريف أطراف المدينة بدون العالم الثالث، واحتلالهم الأراضي الزراعية المتناخمة لحدود تلك المدن، مما أدى إلى فقد مساحات كبيرة من الأراضي الخصبة الصالحة للزراعة، وبالتالي أدى إلى انخفاض نصيب الفرد من الأراضي الزراعية، وانخفاض الناتج القومي الزراعي لتلك المدن.

و - زيادة الطلب على الخدمات التعليمية والاجتماعية والصحية بالمراكز الحضرية، حيث أصبحت تلك الخدمات غير قادرة على تلبية القاعدة العريضة من المجتمع،

وخاصة الضغوط محدودتي الدخل، وذلك لعدم توافر الإمكانيات المادية والتقنية. وأدى ذلك إلى زيادة نسبة الأمية وتفشي الأمراض المعدية والأوبئة بالمناطق السكنية غير الرسمية (Hardoy, J., et al., 1990)، وبإنشائي أدى إلى تدهور الحالة الصحية العامة للمجتمع. مما استدزم الجهات الحكومية إلى تخصيص مساح ضائعة من الميزانيات الحكومية المحدودة - لمعالجة، والتغلب على، تلك الأمراض.

ز - الانتشار العشوائي وغير المخطط للمراكز الحضرية الكبرى، حيث أدت الزيادة السكنية إلى انتشار المستوطنات السكنية غير الرسمية على أطراف المدن، وخاصة على المحاور الرئيسية الرابطة المراكز الحضرية بالمدينة الصغيرة والمتوسطة وعلى المحاور الرئيسية المؤدية إلى المناطق الصناعية. وأصبحت تلك المحاور بؤر رئيسية لتركز تلك المستوطنات البشرية غير الرسمية. وهذا النمو العشوائي أدى بالتالي إلى عدم اتزان النسيج الحضري للمدن وتشويه التسلسل الفراغي والوظيفي للمدن (Aldrich, B. and Sandhu, R., 1995).

٣ - ١ - ٣ تدهور المناطق الريفية :

إن معظم دول العالم الثالث، توجه النصيب الأكبر من استثماراتها المادية والخدمية إلى المراكز والمدن الحضرية، دون الاهتمام حتى بزيادة معدلات الاستثمار بالمناطق الريفية. حيث أن أكبر خطأ يرتبط بسياسات التنمية القومية في العالم الثالث، هو أن تلك السياسات تعطي الأولوية للنهوض بالمدن، ففي معظم الدول النامية، لا يكاد يصل حجم الاستثمارات المخصصة للتنمية الزراعية نسبة ٢٠٪، في الوقت الذي يعيش في المناطق الريفية بين ٦٠٪ - ٧٠٪ من السكان، ويمكن القول بأنه في مجال العلاقات المتبادلة بين الوسط الريفي والوسط الحضري يتم استغلال القرية من قبل المدينة. وليست الهجرة الريفية في الحقيقة إلا واحدة من نتائج هذا الاستغلال الغير عادل. ولذا فإن معظم المناطق الريفية بدول العالم الثالث تواجه عدة مشاكل تنموية لعدة أسباب.

- أ - عدم توافر الإمكانيات لعدد كبير من المزارعين من غير ذوي الملكيات، أو من ذوي الملكيات الصغيرة الغير منتجة، للعثور على فرص للعمل في إطار القرية التي يعيشون بها، ومن هنا لا يبقى أمام هؤلاء إلا أن يفكروا في الهجرة.
- ب - إن اندفاع الأساسي للمهاجرين من الريف هو العامل الاقتصادي، حيث أن معظم هؤلاء المهاجرين هم من الشباب الذين حرموا من فرصة تحصيل مستوى معقول

من التعليم، ولذلك تجذبهم فرص العمل المتوافرة في المراكز الحضرية، مما يضطرهم إلى ترك قراهم والنجوى إلى تلك المدن. ومن المؤكد أن العوامل التي تدفع الريفيين إلى خارج حقولهم وخارج قراهم هي عوامل اقتصادية في المقام الأول. وتتمثل الصعوبات الأساسية في الوسط الريفي، في أن بعض فرص الحصول على دخل نقدي منتظم لا زالت محدودة جداً بالمناطق الريفية.

ح - أن تغير النظام السياسي والاقتصادي بمعظم دول العالم الثالث، أدى بالتالي إلى تغير في النظام الزراعي والميكنة الزراعية. إن الثورة الزراعية المتمثلة في الميكنة - التسميد - زراعة النباتات الجديدة - تحسين الري - انتقاء البذور - ... إلخ، غير واضحة الأثر، بل أن الثورة الزراعية لم تنتج في تحسين الأوضاع السيئة للزراعات الصغيرة، التي تشكل النمط الزراعي السائد في العالم الثالث. وإذا كانت هذه الثورة تؤدي إلى زيادة إنتاجية العامل الزراعي، فمن ناحية أخرى تؤدي إلى تقليل الحاجة إلى العمالة، وذلك لأن الميكنة تبسط العمل وتقلل الاعتماد على العمل اليدوي.

د - مع التغير السياسي التي مرت بها معظم دول العالم الثالث، وضعت قوانين خاصة بالإصلاح الزراعي بهدف تحسين الأوضاع المعيشية، وتوزيع ثروات البلاد إلى طبقة عريضة من المجتمع. وبناء عليه أحتفي الطبقات الإقطاعية بالمناطق الريفية، وظهر بدلاً منهم طبقات ذو ملكيات محدودة، مما أدى إلى تفتت الملكيات الزراعية إلى عدد كبير من المزارعين. وبمرور الوقت أصبحت مهنة الزراعة والإنتاج الزراعي. من الملكيات المحدودة عديمة الفائدة الاستثمارية للملاك أنفسهم، وبالتالي بدأوا في بيع تلك الملكيات الصغيرة من الأراضي الزراعية إلى مستثمرين من التمتع الخاص. وخاصة بالمناطق الزراعية المتاخمة بحدود المدينة. وتغير استعمال تلك الأراضي فيما بعد، من استخدام زراعي إلى استخدام سكني، ونشأت معظم المناطق السكنية غير الرسمية على تلك الأراضي.

هـ - نتيجة للزيادة السكانية الطبيعية سواء في المناطق الحضرية أو المناطق الريفية، ونقص الإمكانيات المالية لحكومات دول العالم الثالث، لم تستطع أن تستغل كامل الطبقات البشرية الناتجة من الزيادة الطبيعية للسكان. وبالتالي فإن معدلات

البطالة أصبحت من الشواهد الرئيسية بدول العالم الثالث، وخاصة المناطق الريفية. حيث تدل الدراسات (Richards, A. and Martin, P., 1985) أن معدلات البطالة قد تزايدت في المناطق الريفية عنها في المناطق الحضرية، مما أدى إلى هجرة الأيدي العاملة - خاصة الشباب بعد الانتهاء من أداء الواجب الوطني في الخدمة العسكرية - ولذلك لعدم توافر فرص العمل بأجر مناسب بالمناطق الريفية. وإن ما يشجع الريفيين إلى التكاثر على الهجرة هو نظرهم إلى الفوارق الكبيرة في الدخل، بين الأماكن التي يخرجون منها وتلك التي ينتهون إليها.

و - إن معظم الجهات الحكومية تهدف إلى تحسين البيئة العمرانية بالمراكز الحضرية الكبرى، وتوجه النسبة الكبرى من الاستثمار إلى تلك المراكز، فإن نصيب المناطق الريفية يكون ضئيلاً جداً بالنسبة للميزانية العامة للجهات الحكومية. وهذا ينعكس على مدى العجز في خدمات الصحة العامة، وفي الصرف الصحي وفي التعليم بالمناطق الريفية، مما يساعد الشباب من الأيدي العاملة بالهرب من الصعوبات، ومن العجز الخدمي الذي تعاني منها المناطق التي يعيشون فيها.

٣ - ١ - ٤ نقص الموارد المادية والحكومية:

مع انتهاء الحرب العالمية الثانية، تبنت بعض حكومات البلاد النامية النموذج الليبرالي، الذي يهدف زيادة الناتج القومي الإجمالي خلال الوصول إلى التنمية السريعة، بالاعتماد على الموارد المالية المحلية لتمويل التنمية القومية، وتنشيط أساليب المعونات الاجتماعية، بالإضافة إلى القضاء تدريجياً على الفقر. وكان الهدف إعادة توزيع عوائد التنمية الاقتصادية على مختلف الطبقات الاجتماعية خلال التقدم الصناعي، والذي يؤدي بدوره إلى الهبوط تلقائياً ليشمل حضيض السلم الاجتماعي. ومن خلال تلك السياسة، فمرور الوقت سوف تتلاشى الآثار السلبية للتحضر السريع بما تشمله من المستقطنات البشرية غير الشرعية أو البطالة أو الفقر المدقع. ولكن تلك السياسات لم تحقق الهدف المنشود منها، بل إن ما حدث هو أن التنمية الاقتصادية كانت مصحوبة دائماً بتناقضات اجتماعية أوسع. وعلى عكس ما يفترض النموذج الليبرالي في التنمية فإن مشاكل إعادة توزيع الثروات وتحقيق المساواة الاجتماعية، تصبح مشاكل ملحة يوماً بعد يوم. ومصر تعتبر إحدى تلك الدول التي سلكت هذا الاتجاه عشية قيام ثورة ١٩٥٢، حيث كان من أهم أهداف الثورة هو العدالة الاجتماعية خلال إعادة توزيع الثروات بالبلاد.

حاولت عدة حكومات بدول العالم الثالث، اقتحام مشكلة الإسكان لضمان الاستقرار الاجتماعي والسياسي ولتحقيق الأمن القومي للبلاد. ومع تحديات الزيادة السكانية المستمرة، والهجرة المتزايدة من المناطق الريفية، وضعف التنمية بالمناطق الريفية، علاوة على نقص الموارد المالية، لم تستطع تلك الحكومات أن تواجه مشكلة الإسكان بحزم وسياسة واضحة.

معظم سياسات الإسكان بدول العالم الثالث، كانت تعتمد على توفير الوحدات السكنية الكاملة التشطيب عن طريق الجهات الحكومية والقنوات التنفيذية والتشريعية. ففي معظم الأحيان، كان يتم تخصيص جزء من الميزانية العامة للدولة للمشروعات السكنية، ولكن مع تغيير المناخ الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للبلاد، لم تر معظم المشروعات السكنية الحكومية النور. بالإضافة أنه حتى لو تم بناء جزء من الوحدات السكنية المستهدفة بالميزانية أو الخطة، تكون تلك الوحدات السكنية مرتفعة الثمن أو مرتفعة الإيجار، لا يستطيع محدودي الدخل أو الطبقة العاملة في المجتمع توفير الأموال اللازمة للحصول على تلك الوحدات السكنية، ولكن توزع على الطبقات المرتفعة الدخل وأصحاب النفوذ بالجهات الحكومية الذين يستطيعون تدبير الأموال اللازمة لتلك الوحدات.

في أغلب الحالات، تستقطب الأموال المخصصة للمشروعات السكنية في مشروعات أخرى، مثل المشروعات الخدمية أو التنموية، وذلك لمواكبة التطور الصناعي الذي يشهده العالم اليوم، وبالتالي لا تستطيع تلك الحكومات الأنفاق على جميع مظاهر ومجالات التنمية بالبلاد، ولذا يتعسر معظم مشروعات الإسكان الحكومي في البلاد. وفي هذه الحالة يكون القطاع الخاص هو الجهة الوحيدة القادرة على تشييد، أو على الأقل توفير قطع أراضٍ. الوحدات السكنية في متناول دخول الطبقات محدودي الدخل، أما عن طريق تملك تلك الوحدات أو عن طريق نظام الإيجارات.

أثبتت الدراسات (Soliman, A., 1988) أنه حتى لو تم تنفيذ الجهات الحكومية للمشروعات السكنية المستهدفة بخطة تنموية، فإن الجهر الحكومي لا يستطيع أن يمد سوق الإسكان بالاحتياجات اللازمة من الوحدات السكنية، وإن ما يمكن توفيره لا يتعدى عن ١٥٪ - ٢٠٪ من إجمالي عدد الوحدات السكنية المطلوبة سنوياً، ولكي تقتحم الجهات الحكومية مجال إسكان الطبقات محدودي الدخل بالطريقة التقليدية، فأما أن تستهلك الحكومات أموالاً تضيع حتماً في بناء عدد كبير من المساكن الشعبية ذات إيجار منخفض

يسكنها الفقراء، وتفقد بذلك جزء كبير من ميزانيتها، أو أن تقلل الحكومة من نفقاتها وتبنى مساكن اجتماعية لا يمكن أن يسكنها إلا الفئات مرتفعة الدخل.

إن برامج الإسكان، وخاصة للطبقات محدودي الدخل، يجب أن تدرس على المستوى القومي للبلاد، وأن تزيد الدول الحصة المالية المخصصة للسكن، وهذا يأتي من خلال الخيار السياسي الذي لا بد وأنه يرتبط بمطالب الرأي العام، وخاصة الطبقات محدودي الدخل، ولذلك ينبغي أن ينظر إلى الإسكان بوصفه عنصراً أساسياً في خطط التنمية، ورغم ذلك فإنه لا يعطي له أولوية مطلقة، والدولة هي الجهة الوحيدة القادرة على اقتحام مشكلة إسكان محدودي الدخل، حيث تتحكم في تحديد الاتجاهات العامة - سواء التشريعية أو التنفيذية - المتعلقة بالسكن، وتمويل البرامج العامة للإسكان ذو الإيجار المعتدل. فالدولة تعبئ الإذخار القومي بسياساتها الضريبية والنقدية خاصة عن طريق فرض الضرائب. فتقوم بتوزيع الموارد مع تخصيص جزء كاف للإنفاق على الإسكان المدعم أو الإسكان الاقتصادي. ومن ناحية أخرى، إن الأجهزة الحكومية قادرة على إلغاء أو تسهيل الإجراءات على السلع الخاصة بالإسكان، ولذا فإنها تتحكم في آليات الإسكان عن طريق عدة وسائل عديدة دون تحمل أي موارد مالية (Aldrich, B and Sandhu, R., 1995). فمفتاح حل مشكلة الإسكان، تكمن في مدى مرونة الجهات الحكومية بدول العالم الثالث في اقتحام مشكلة الإسكان، سواء عن طريق الموارد المالية أو القوانين التشريعية أو أسلوب التنفيذ أو تسهيل الحصول على مستلزمات مكونات الإسكان، سواء مواد البناء أو قطع الأراضي أو الخدمات.

٣ - ١ - ٥ التشريعات البنائية:

حاولت العديد من دول العالم الثالث، تطبيق تشريعات وقوانين بنائية للتحكم في آليات سوق الإسكان، وبغرض الحفاظ على القيمة الإيجارية للوحدة السكنية لتناسب دخول طبقات محدودي الدخل. وقد استندت تلك التشريعات البنائية - خاصة التي تمس القيمة الإيجارية للوحدة السكنية - على العلاقة بين التكلفة الاستثمارية للمبنى وعلاقتها بالفائدة الاستثمارية بالبنوك العاملة في تلك الدول. وكانت تلك النسبة تتراوح بين ٥٪ - ٧٪ من إجمالي تكلفة المبنى، أخذاً في الاعتبار أن جميع مواد البناء بالأسعار الرسمية، كدعم من الدولة في سبيل تشجيع القطاع الخاص الاستثمار في مجال الإسكان، وخاصة الإسكان الاقتصادي. وقد نجحت هذه السياسة لفترة ليست بقصيرة، ولكن مع التطور وازدهار المجال الصناعي والاقتصادي، وطبقاً للمتغيرات الدولية، وزيادة العائد الاستثماري الصناعي عن العائد

الاستثماري العقاري في الحقبين الماضيين، انكمش دور القطاع الخاص والقطاع الحكومي في مجال الاستثمار العقاري، وخاصة قطاع الإسكان الاقتصادي، مما أدى إلى انخفاض في معدل إنتاجية الوحدات السكنية.

عندما أصبح العائد الاقتصادي من الاستثمار العقاري غير مجدي لأصحاب رؤوس الأموال، لجأ هؤلاء إلى أساليب عديدة للتغلب على الفجوة بين العائد الاستثماري العقاري والعائد الاستثماري البنكي والصناعي، وذلك من خلال استغلال الثغرات بالقوانين والتشريعات البنائية لمصلحتهم الشخصية، بغرض الحصول على عائد مادي كبير في أقل فترة زمنية ممكنة. ومن ضمن العوامل، التي أدت إلى انصراف القطاع الخاص للمشاركة أو زيادة إنتاجية الإسكان، ما يلي:

أ - بعد ازدهار الاستثمار الصناعي والتجاري، أصبح العائد المادي من القيمة الإيجارية للوحدات السكنية - طبقاً للتشريعات والقوانين البنائية وقانون الإيجارات - أقل بكثير من العائد الصناعي والتجاري، حيث أصبح العائد الاستثماري العقاري لا يتعدى عن ٢٪ من إجمالي المبالغ المستثمرة، وبذلك أصبح عائد مادي ضعيف، ومجال استثماري غير مجدي لأصحاب رؤوس الأموال.

ب - تحكّم الجهات الحكومية في تحديد القيمة الإيجارية للوحدات السكنية، قد أدى إلى هجرة نسبة كبيرة من أصحاب رؤوس الأموال، تاركة مجال الاستثمار العقاري، إلى مجالات استثمارية أخرى ذات عائد مادي مجزي.

ج - الاشتراطات البنائية التعسفية والتغيرات المستمرة بتلك الاشتراطات، أدت إلى لجوء العديد من المستثمرين في المجال العقاري إلى الانعماس في المخالفات البنائية للحصول على عائد مادي مجزي، والانصراف إلى المناطق المشاهمة للحدود الإدارية للمدن التي لا تخضع إلى الاشتراطات والقوانين البنائية.

د - نتيجة للتغيرات المستمرة في فوائبن البناء - ومجموعة الحصول على تراخيص البناء، أصبح اقتحام المجال الاستثماري العقاري من الأعمال الشاقة والمجحفة للمستثمرين، لدرجة أن تكلفة رخصة البناء يمكن أن تمثل ١٠٪ كحد أدنى من إجمالي تكلفة الوحدة السكنية نفسها، مما أدى إلى هجرة حجم كبير من القطاع الخاص مجال سوق الإسكان الرسمي، والاتجاه إلى قطاع الإسكان اللارسمي.

هـ - مع ارتفاع تكلفة الوحدة السكنية، لجأ معظم القطاع الخاص إلى العمل في مجال الإسكان الفاخر، متمثلاً في اتحادات ملاك، حيث انعاند السريع والربح المادي الكبير، هاجراً بذلك الأنواع الأخرى من الإسكان. وبذلك اختفت الوحدات السكنية المؤجرة وأصبح أسواق الإسكان مشبعة بالمباني - سواء سكنية أو إدارية - مخصصة للتمليك للطبقات ذات الدخل المتوسطة ومرتفعة بالمجتمع.

و - انغماس مستثمري المجال العقاري، في بيروقراطية وتعقيدات الإدارة المحلية الحكومية للحصول على تراخيص البناء، وازدحام المحاكم بقضايا البناء، أدى إلى تفشي الرشوة والفساد لفئة معينة من موظفي الجهات الحكومية، حتى أصبحوا يمثلوا «مافيا تراخيص البناء» في البلديات والأحياء، لدرجة أنهم تحكّموا بطريقة غير مباشرة في آليات سوق الإسكان، فبذلك تكون قطب رابع من الأقطاب التي تتحكم وتوجه آليات الإسكان بدول العالم الثالث، علماً أن الأقطاب الثلاثة الأخرى هم مستثمري القطاع الخاص في المجال العقاري، الجهات التشريعية والتنفيذية بالقطاع الحكومي الذين يتخذوا القرار، وأصحاب القرار أو أصحاب السياسات - مهندسين معمارين - مخططين... إلخ - الذين يحددون آليات سوق الإسكان.

٣ - ١ - ٦ ملكية الأراضي:

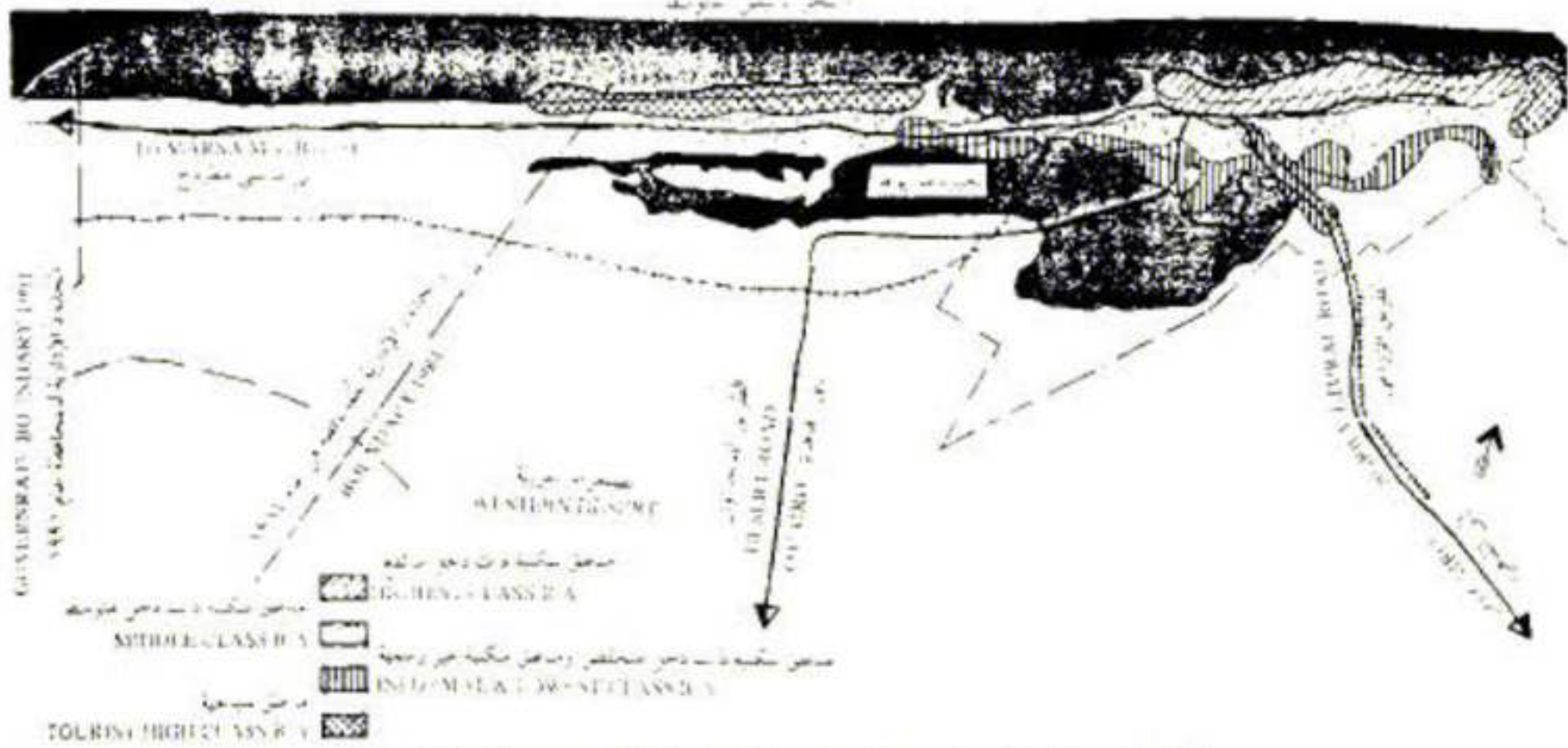
تعتبر الأراضي المخصصة للمناطق السكنية، من أهم السلع الوسيطة التي تدخل في مكونات الوحدة السكنية، من دونها لا يمكن إقامة مبنى أو حتى مأوى للإنسان. وحتى وقت ليس بمتصير، نظرت معظم مدن دول العالم الثالث إلى الأراضي وانمواع المؤهلة للسكن، بنظرة سطحية دون الوضع في الاعتبار تأثير التغيرات الاقتصادية والاجتماعية على تلك السلعة الوسيطة، ومن ثم فقد ارتفعت أسعارها بمعدلات أسرع كثيراً من زيادة أسعار نواحي الاستهلاك الأخرى. وجدير بالذكر أن الأراضي الواقعة بالمدن ليست مخصصة للمناطق السكنية فقط، ولكن يوجد لها عدة استعمالات وأنشطة مختلفة على سبيل المثال أنشطة تجارية - أنشطة صناعية - أنشطة ثقافية - أنشطة اجتماعية - أنشطة تعليمية وصحية - أنشطة خدمية... إلخ.

يتحدد أسعار الأراضي طبقاً لموقعها ومواقعها بالمحيط الحضري للمدن، وخاصة مركز المدينة والمحددات الرئيسية والمهمة بالمدينة. وفي أغلب الأحيان، تعتبر الأراضي

الواقعة بالمركز التجاري للمدن من أهم وأعلى المواقع في المحيط العمراني للمدينة.

هناك سمة أساسية لحركة سوق الأراضي، تلك هي أن قيمة الأراضي المخصصة للبناء - سواء سكنية أو تجارية - لا تتحدد وفق التكلفة الاقتصادية للأراضي بالإضافة إلى تكلفة المرافق (إلا في بعض الحالات الاستثنائية مثال ذلك المدن الجديدة)، ولكن تتحدد وفق مستوى الأسعار في وسط المدينة ومدى حجم الطلب عليها، أي أن المضاربة العقارية في وسط المدينة تؤثر في بقية أجزائها. وغالباً معدلات ارتفاع أسعار الأراضي في المناطق المستجدة في أطراف المدينة هي الأسرع في الزيادة، لما تحتويه من خدمات وبنية تحتية حديثة.

نظراً لوجود ظاهرة الإزدواجية في النظم الاقتصادية بدول العالم الثالث، والذي ينعكس على آليات وسوق الأراضي وأثمانها، طبقاً لمواقعها بالنسبة لوسط المدينة والمواقع المختلفة المميزة بالمدينة. وبالتالي فإنه يوجد عزل اجتماعي بصفة عامة في معظم مدن العالم الثالث، حيث يُقسم المدينة إلى عدة شرائح اجتماعية مختلفة. وكما هو موضح بالشكل رقم (٣ - ٢) تقسم مدينة الاسكندرية إلى ثلاث أو أربع شرائح اجتماعية مختلفة طبقاً لمواقع المناطق السكنية. فالشريحة الأولى تحتوي على الطبقة المميزة من المجتمع، الذي تضم الأسر ذات الدخل المرتفع بما في ذلك الأجانب، ويتمتع هذا القطاع من المدينة بالخدمات المميزة، سواء بنية تحتية أو طرق ومواصلات واتصالات أو جو خالي من أنواع التلوث المختلفة. ويعتبر هذا القطاع من المدينة يحوي جميع المميزات الحضارية والمدنية، وبالتالي يكون أسعار الأراضي بتلك القطاع مرتفعة إذا ما قورنت بباقي أجزاء المدينة. وتأتي الشريحة الثانية موازية ومتاخمة للشريحة الأولى ولكن تمتعها بالمميزات أقل نسبياً من الأولى. وتحوي الطبقة الفوق متوسطة الدخل وأسعار الأراضي بها تقل نسبياً عن الشريحة الأولى. وتأتي الشريحة الثالثة، التي تحوي المناطق الشعبية والمناطق القديمة بمركز المدينة، وتعاني في النقص في الخدمات والإمكانيات، وتكون لحالة العامة سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أكثر سوءاً وأقل دخلاً من الشريحة الثانية بالمدينة. أما الشريحة الأخيرة، فهي تقع في أطراف المدينة، متاخمة للحدود الإدارية للمركز الحضري وخارج النطاق العمراني، ولا تتمتع بالخدمات الرئيسية، ولكن تقع في الغالب تحت طائلة التلوث، سواء التلوث الجوي أو المائي أو البيئي. ويسكن بتلك القطاع محدودي الدخل أو الوافدين من المناطق الريفية.



شكل (٣-٢) يوضح العزل الاجتماعي للمناطق السكنية بمدينة الاسكندرية

ويعتبر هذا القطاع من أسوأ قطاعات المدينة وأسعار الأراضي بها منخفضة جداً بالمقارنة بالثلاث شرائح الأولى.

يمكن القول أن آليات سوق الأراضي بالمدينة، تلعب دوراً كبيراً في العزل الاجتماعي للتجمع البشري لمدينة واحدة، ومن هنا جاء أهمية تكافل وتكامل النسيج الاجتماعي داخل إطار المدينة، لدوره المهم في عملية التنمية الاقتصادية للبلاد. ومدن مثل القاهرة والاسكندرية وبيروت خير دليل لهذا التصنيف حيث يوجد ظاهرة العزل الاجتماعي بتلك المدن (أنظر الشكل ٣-٣).

يعتبر المجال العقاري من حيث الملكية معقداً جداً، تبعاً لاختلاف النظم الحاكمة بدول العالم: فمنها الملكية الخاصة والعامية (في البلاد ذات الاقتصاد الحر «الليبرالي»)، والملكية العامة (البلاد ذات الاقتصاد الاشتراكي)، والملكية الخاصة والعامية والدينية (البلاد ذات العقيدة الدينية والبلاد العربية). ويؤدي الصراع على الأراضي في العالم الثالث إلى زيادة الفجوة بين طبقات المجتمع المختلفة. ويتعرض القطاع العقاري لمؤثرات عديدة، والتي يترتب عليها ارتفاع أسعار الأراضي والرغبة في استغلالها استغلالاً مربحاً غير مقدرة التقدير الصحيح، ومن ضمن هذه المؤثرات الآتي:

أولاً : بعض الحكومات تتدخل عادة لتقنين الأسعار لقطاع واحد هو غالباً المساكن التي تبينها الدولة، ولا يتمخض هذا التدخل عن نجاح كبير، بل إن كثيراً من القرارات التنظيمية تساعد على ارتفاع أسعار الأراضي من قبل الأفراد التي يملكونها.

ثانياً : تدخل الجهات الحكومية عن طريق التخطيط العمراني لبعض المناطق، سواء داخل المدينة أو خارجها، مثل شق طرق جديدة أو إنشاء مناطق صناعية جديدة أو مشروعات عمرانية ذات بُعد اقتصادي، يؤدي مباشرة إلى ارتفاع أسعار الأراضي المتاخمة لتلك المشروعات.

ثالثاً : نسبة الأراضي الغير مستغلة نظل كبيرة في المناطق الحضرية رغم اشتداد الطلب عليها. ويؤثر في ذلك الربح الذي يتوقع المضاربون تحقيقه من استغلال أكثر ربحية لأراضيهم في المستقبل، بالإضافة إلى عدم وجود قانون صارم يعاقب على وجود أراضي شاغرة في نطاق الحدود الإدارية للمدينة، حيث يقلل ذلك من العرض في السوق العقارية.



شكل (٣-٣) يوضح العزل الاجتماعي لمدينة القاهرة، حيث يوجد في الجزء الملاصق للنيل وكالة البلع والمناطق السكنية السيئة وفي الخلف مناطق سكنية ذات شرائح اجتماعية مرتفعة الدخل.

رابعاً : تغلغل القطاع الخاص في الأراضي الزراعية ائتمناخمة للمدن وتقسيمها بطريقة غير قانونية، واستغلالها في استعمالات غير الاستعمال الزراعي. أدى إلى زيادة أسعار الأراضي الزراعية المتناخمة للمدينة.

خامساً : غياب دور الجهات الحكومية في التحكم في نمو وتطوير المدينة. وعدم وجود تخطيط مستقبلي محكم لتلك المدن، ساعد المضاربين في المجال العقاري على تحويل الأراضي الزراعية إلى تقسيمات وقطع للاستغلال السكني للطبقات محدودي ومتوسطة الدخل.

سادساً : الشركات المساهمة أو الشركات المتعددة الجنسيات أو الجهات الحكومية، تساهم بطريقة غير مباشرة في رفع أسعار الأراضي، حيث تلعب تلك الجهات دوراً مماثلاً فيما يتعلق بالأراضي التجارية، فالسعر الذي تعرضه هذه الجهات للشراء يؤدي إلى ردود أفعال متواصلة في كل الأحياء، بدءاً من الأراضي القريبة من تلك التي تشتريها أو تبيعها - عن طريق المزاد العلني - وينتهي الأمر بأن يصبح السعر المعلن هو سعر المنطقة، وبالتالي يؤثر على أسعار الأراضي في المناطق المجاورة، بل يؤثر على السوق العقاري للمدينة ككل.

٣ - ٢ تعريف المسكن:

خلال العشرون سنة الماضية، ظهرت عدة أبحاث تتناول تعريف المسكن من خلال الظروف والتعريفات التي تحدث في العالم الثالث، وصلت هذه الأبحاث إلى ثلاث آراء واتجاهات مختلفة: الاتجاه الماركسي أو الراديكالي (Marxist or Radical) والاتجاه الليبرالي (Liberal or non-Marxist) وأخيراً الاتجاه المعتدل (Positive view)، وتؤدي تلك الاختلافات النظرية في الخيار الوظيفي للمسكن الذي سوف يتم التخطيط في إطاره.

٣ - ٢ - ١ الاتجاه الماركسي (Marxism view):

نبني رود بيرجز (Rod Burgess, 1978, 1985) وكستلز (Castells, 1975, 1979) تعريف المسكن ووظيفته في الإطار الماركسي خلال ثلاث أبعاد مختلفة.

أ - المسكن كسلعة ضرورية (Commodity)، ومن ضمن السلع الأساسية اللازمة

للتطور الصناعي والاقتصادي للطبقات المختلفة للمجتمع، وبدونه لا يمكن إيجاد القوى العاملة اللازمة للتنمية الشاملة. وتكاليف الوحدة السكنية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً مع الصناعات المختلفة، حيث أن مكونات المسكن تدخل في العديد من الصناعات التنموية، وبالتالي يؤثر تأثيراً فعلياً على نمو وازدهار واستثمار رأس المال العامل في العمليات الصناعية التنموية. فحين استغلال الوحدة السكنية المنتجة ليس مرتبطاً بالقائمين على تشييدها - بينما يتأثرون أجراً عن العمل المسند إليهم - ولكن تستغل الوحدة السكنية أو تستعمل بأفراد قادرين على دفع تكاليفها أو تغطية رأس المال المستثمر فيها.

ب - الوحدة السكنية سلعة ثابتة (Fixed commodity)، لا يمكن تغييرها أو نقلها بمرور الوقت، لأنها يجب أن تشيد على قطعة أرض بموقع ثابت، وبالتالي لا يمكن تغيير موضعها من موضع إلى آخر، حيث أن الأراضي المخصصة للمناطق السكنية تعتبر سلعة وسيطة ثابتة وضرورية لاستمرارية إنتاجية الوحدات السكنية. ولكن تتداول تلك السلعة الوسيطة في الأسواق والمضاربات العقارية، ترتفع وتنخفض قيمتها حسب العرض والطلب وحركة آليات سوق الإسكان. ولكن معظم الدول الاشتراكية أو ذات النظام الراديكالي، تمتلك جميع الأراضي الواقعة داخل نطاقها ولا تسمح بالمضاربات العقارية، وعليه تتحكم في سوق الأراضي وتعمل على المحافظة على سعرها لفترة زمنية كبيرة، ونذا لا يوجد مجال للمضاربات العقارية.

ج - في الدول ذات النظام الرأسمالي، تعتبر الوحدة السكنية سلعة ذات قيمة ليست بغرض الاستعمال فقط (Use value)، ولكن قيمة بغرض الاستثمار والتبادل (Exchange value) في آليات سوق الإسكان. وتعتبر سلعة ثابتة وبغرض الاستعمال (Use value) في حالة واحدة فقط، وهي أن القائمين على تشيد الوحدة السكنية، هم أنفسهم الذين يقطنون بها بشرط أن يكونوا قادرين على دفع ثمنها وتكاليفها. والوحدة السكنية الداخلة في آليات سوق الإسكان لا يمكن أن تعتبر سلعة استهلاكية (Consumption) قاصرة لفرد أو عائلة، ولكنها تندمج وتتفاعل حسب الاقتصاد التنموي بالمجتمع، ومرتبطة بحركة الإنتاج الذي بدوره يعتمد على سوق للاستهلاك والتوزيع ممتثلاً في جميع فئات وطبقات المجتمع.

٣-٢ = ٢ الأجزاء الليبرالي (Liberal view):

يعتمد جون تيرنر (Turner 1977, 1978) في تحليله الأسماء اللغوي (Linguistic view) على أربعة أبعاد رئيسية وهي:

أ- اشتقاقية بين تعريف المسكن كونه وتعريفه كعمل، Housing as a verb Noun
 (Noun) وتعريف المسكن كونه يبي جون تيرنر، إذا استعمل المسكن كاسم يكون في حالة استاتيكية ولا يحدث له تطور أو تغيير على مدى الزمن، وبذلك لا يضيف أي أجزاء أو إضافات جديدة، إلى أفراد العائلة القديمة، بوجود السكنية، وبالتالي من يؤدي أو يقيد في حجم احتياطي الإسكان. وعلايه لا يؤثر على الذات سوى الإسكان. بينما تعريف المسكن كعمل فإنه في عملية ديمائية وتطور باستمرار مع مرور الزمن، وتطور حسب احتياجات المواطنين، واقعية تخيلية تكمن في أصله التي تنشأ بين المفاهيم التي تعقد كون الإسكان، أي بين المتصورين وأنظمتهم وما يحققونه. والنتائج النهائية هو منتج (Products) من صنعها بواسطة المتصورين.

ويستدل أن التحول لوحده السكنية من نواة مشكلة صغيرة جداً متصلة بالخدمات الأساسية إلى شهر يتكون من عدة وحدات سكنية، يمكن احتواك بعدة من أفراد العائلة، أو أفراد من خارج العائلة، وبالتالي يؤثر على الذات سوى الإسكان، عن طريق إضافة وحدات سكنية جديدة إلى مجمل احتياطي الإسكان في المجتمع. وهذا النوع، بناء على خبرات زمنية حسب الاحتياج بحسب الإمكانيات الاقتصادية المتاحة لدى كل رب عائلة على حدى.

ب- المسكن كنظام شبه متصل ومفاهيم مع أفراد المجتمع والنظرة الخاصة التي توجد وتكون تلك المجتمع، بحيث لا يمكن فصله عن التغييرات الاقتصادية والاجتماعية التي تحدث بمرور الزمن. ويعتبر المسكن من المكونات الرئيسة الداخلة في حركة التنمية البشرية، وذلك بعد حصوله من عناصر ومواد وخدمات متصلة ارتباطا قويا بالأنشطة المختلفة، سواء كانت ميدانية أو إنتاجية أو خدمية - مثال ذلك مواد البناء المختلفة مثل الحديد والإسمنت والخشب... أو خدمات لينة التلبية أو شبكة الطرق والمواصلات الخ - حيث يدخل فيها استثمار ورويس الأموال، التي يمولها تكسب حركة التطور الاقتصادي والتنموي للمجتمع.

ج- تأثير وتأثر المسكن بالمواطنين، يعد من أهم وظائف المسكن في المجتمع، وتتركز جون تيرنر بين المصطلحين (Turner's view) (What it is and what it does)، بمعنى أنه ليس من

الضروري تحليل الوحدة السكنية أو المسكن من خلال الشكل والتشطيب الخاص بالمسكن أو التكوين النهائي للمسكن، ولكن الأهم هو تأثير المسكن أياً كان تكوينه على القاطنين أنفسهم، وعليه يؤثر ويتأثر المسكن بالقاطنين، إذا أن القاطنين لهم تأثير مباشر على الوحدة السكنية - سواء تغيير الحوائط الداخلية أو تغيير مواد النهو... إلخ - لهذا يعبروا عن التفاعل والانسجام بين الحوائط الصماء والإنسان.

فالمسكن ذات النهو والقياسات المناسبة، ليس بالضرورة أن يوفر بيئة مناسبة للقاطنين، حيث أن الهدف الرئيسي من آليات سوق الإسكان هو الاهتمام بتنمية رأس المال المستثمر للحصول على أكبر عائد مادي ممكن، وليس الاهتمام بتحقيق الاحتياجات الرئيسية للأفراد الذين سيشتغلون الوحدة السكنية.

د - وجود الاستقلالية في تكوين المسكن (Freedom To build) يعتبر من أهم الأوليات والاحتياجات للقاطنين أنفسهم، حيث أن كل أسرة لها احتياجات تختلف عن أسرة أخرى حسب التغيرات الاجتماعية والاقتصادية التي تطرأ على كل أسرة على حدى. إن حرية إبداء الرأي في تصميم وتكوين الوحدة السكنية، يعبر ويعكس شخصية ومتطلبات كل أسرة، وعليه فإن المنتج النهائي يعكس حياة السكان ويعبر عن تقاليد وبيئة كل طبقة من طبقات المجتمع في أوضح صورة، وهذا لا يتوافر مع أسلوب والآليات الحالية لسوق الإسكان في معظم دول العالم الثالث.

٣ - ٢ - ٣ الاتجاه المعتدل (Positive view) :

إعتمد الاتجاه المعتدل (Peattie, L. 1979, 1982, Nientied, P. and Linden, J., 1987) في تحليله وتعريف المسكن على ثلاث مظاهر وأبعاد مختلفة.

أ - تعتبر الحالة الاقتصادية للأسرة أو الفرد هي العامل الأساسي الذي يحدد أوليات الأسرة، من حيث حجم الإنفاق على المسكن من عدمه، أو توجيه الإنفاق إلى مظاهر الحياة الأخرى، وهذا يختلف من أسرة إلى أخرى في تحديد الأوليات بالنسبة لمظاهر الإنفاق المختلفة.

ففي حالة انتعاش الحالة الاقتصادية للأسرة ذات الدخل المحدود، يتم الإنفاق على المسكن وتحسين حالته الفيزيائية كنوع من الإدخار المستقبلي، لتأمين مسار حياة أفراد الأسرة

من المخاطر التي قد تواجههم في المستقبل، أو كنوع من الإدخار يستغل فيما بعد كاستثمار عقاري حسب تغيرات آليات سوق الإسكان في المستقبل القريب.

أما في حالة تدهور الحالة الاقتصادية، فيكون الإنفاق موجه بالدرجة الأولى للمأكل والملبس ثم الحالة الصحية العامة بجميع أفراد الأسرة. ويترك حالة المسكن الفيزيائية على ما هو عليه دون أن يطرأ عليه أي تغير أو إضافات، وفي هذه الحالة يعتبر المسكن كماوى يلجأ إليه جميع أفراد الأسرة للاحتواء فيه وبه. خلاصة القول، إن الحالة الاقتصادية للأسرة هي التي تحدد اتجاهات الإنفاق، وأن تحسين أو تطوير الوحدة السكنية مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالحالة الاقتصادية، التي بدورها تلعب دوراً كبيراً في آليات سوق الإسكان على مختلف مستويات فئات المجتمع.

ب- المسكن الملائم يعكس الحالة الصحية والبيئية ليس للقاطنين فقط، ولكن للمجتمع ككل. حيث أن المسكن الملائم لا بد وأن يتوفر به الخدمات الأساسية للإنسان، ألا وهي مياه الشرب النظيفة ووسائل تصريف الفضلات الآدمية. إن الخدمات الأساسية للإنسان هي التي تعكس الحالة الصحية والبيئية للمجتمع. وعليه فإن المأوى جزء لا يتجزأ من تلك الاحتياجات الأساسية للإنسان الذي يتطلع أن يعيش في بيئة صحية سليمة. أن الخدمات المختلفة بالمناطق السكنية، تساعد على تجنب نشوء أو انتشار الأمراض والأوبئة وخاصة الأمراض المعدية، وبدون تلك الخدمات يمكن أن ينشئ تجمع غير صحي وحامل للأمراض وقابل للتهلكة في فترة زمنية قصيرة، وبالتالي يؤثر تأثيراً فعلياً على حجم القوى العاملة بالمجتمع. ولذا فإن الحالة الصحية للمناطق السكنية، تعتبر من المظاهر الرئيسية التي تعكس الحالة العامة للمجتمع، وتساعد على خلق أجيال أصحاء قادرين على مواصلة عجلة التنمية، ولذا تهتم معظم حكومات دول العالم الثالث بالحالة الصحية للمناطق السكنية وخاصة المتعلقة بالأمراض المرتبطة بالفضلات الآدمية. ومن هنا بدأ العديد من الباحثين (Hardoy, J., et al., 1990) بالاهتمام بالخدمات الأساسية التي تؤثر على الحالة الصحية للقاطنين بمناطق الإسكان الغير رسمي للنهوض بالمستوى الصحي بها. ومن ناحية أخرى، تهتم الحكومات بمدن العالم الثالث بالظاهرة الصحية، تلافياً لما قد يحدث من أمراض وأوبئة للمجتمع، وفي نفس الوقت تعمل على خفض تكاليف الإنفاق على الشؤون والخدمات الصحية للمجتمع.

ج- المسكن كسلعة استهلاكية (Item of consumption) لجميع فئات المجتمع، ويجب

على الجهات الحكومية توفيرها لأفراد المجتمع، كجزء من وظائف الدولة التي يجب أن تقوم بها لتحقيق العدالة في توزيع الخدمات المتوفرة بالبيئة على جميع أفراد المجتمع. حيث أن سيطرة أجهزة الدولة، على سائر الفئات الاجتماعية يعتمد أساساً على توفير والعدالة في توزيع الخدمات، بما فيها المسكن حتى تضمن الأجهزة الحكومية ولاء المجتمع للنظام الحكومي القائم. وعدم توفير تلك السلعة يمكن أن يعكس حالة عدم استقرار اجتماعي وسياسي بتلك الدول كما حدث تماماً في مصر وبعض دول أمريكا اللاتينية.

٣ - ٢ - ٤ نقد للاتجاهات الثلاثة لتعريف المسكن:

هناك اختلاف واضح بين الاتجاهات الثلاثة لتعريف المسكن، فنجد أن الاتجاه الماركسي يعتمد في تعريفه للمسكن على أنه سلعة يتغير قيمتها بمرور الوقت، من سلعة ذات قيمة بغرض الاستعمال (Use value) إلى سلعة ذات قيمة يمكن تداولها (Exchange value) في سوق الإسكان، والعكس صحيح. بينما الاتجاه الليبرالي يعتمد في تعريفه للمسكن بأنه منتج (A product) بغرض الاستعمال من قبل الطبقات المحدودة الدخل، وتداولها في سوق الإسكان يحتاج إلى فترة زمنية كبيرة ربما يتراوح بين ١٥ - ٢٠ سنة، وبالتالي ليس لها تأثير فعلي على آليات سوق الإسكان. فحين الاتجاه المعتدل، يرى أن المسكن هو أحد مكونات التنمية الاقتصادية وأن المسكن نفسه هو عملية اقتصادية مطلقة، لأن جميع مكوناته تحتاج إلى موارد مادية لإقامته، وأن الوحدة السكنية أي كان نوعها - سواء وحدة سكنية رسمية أو غير رسمية - تؤثر وتتأثر بالحالة الاقتصادية القومية للبلاد. ويمكن تحليل ونقد الاتجاهات الثلاث كالآتي:

أولاً: إن النقد الأول الذي يمكن أن يوجه للاتجاه الماركسي (Marxist view) هو:

أ - اعتماد الاتجاه الماركسي بأن المسكن هو سلعة ضرورية (Commodity) لتوفير الأيدي العاملة المنخفضة التكاليف لضمان استمرارية الإنتاج الصناعي في بلد ما. فنجد أن (١) المسكن يلعب دوراً بسيطاً في الحركة الإنتاجية، بالمقارنة إلى الخدمات الاستهلاكية الأخرى مثل الخدمات التعليمية أو الصحية... إلخ، واستمرارية الحركة الإنتاجية تعتمد على جميع الطبقات العاملة في كافة الأنشطة، وليس الإسكان فقط. (٢) الخدمات التعليمية والصحية والفنية... إلخ، تعتبر من أهم الأنشطة التي تجذب الأيدي العاملة إليها، أو على الأقل يعتمد عليها تلك الطبقة للاستفادة من الخدمات المتاحة لنشئة أجيال أخرى، فوجود

المسكن وحده لا يكفي لتكوين مجتمع متكامل وكنواة لأداء رسالته الحضارية. (٣) الاعتماد على أن المسكن سلعة ذات قيمة لغرض الاستعمال (Use value)، لضمان توليد قوى عاملة جديدة، غير عملي ومنطقي. حيث أن الوحدة السكنية وانفصالها عن البيئة والمجتمع، لا تكفي أن ينمو بها جيل قادر على دفع عجلة التنمية، ولا يمكن فصل الوحدة السكنية عن باقي الأنشطة والمكونات الرئيسية للمدينة. (٤) تغير وتحسين الوحدة السكنية يعتمد على الحالة الاقتصادية لكل أسرة، وليس على حجم أو تغيير القوى العاملة الداخلة في الحركة الإنتاجية للبلاد. (٥) المقولة للاتجاه الماركسي، أن معظم الحكومات تتخذ من الإنتاجية الإسكانية، كوسيلة لضمان عدالة التوزيع لمصادر الموارد الطبيعية والصناعية بالبلاد، كوسيلة ضغط على الأيدي العاملة لضمان الاستقرار السياسي والاجتماعي والولاء لتلك الحكومات، إلا أن الحقيقة أن معظم حكومات دول العالم الثالث، يصل إنتاجية الإسكان بها لا يتعدى بين ١٠ - ١٥٪ من إجمالي إنتاجية الإسكان على المستوى القومي، فإن الإنتاج السكني الحكومي لا يكفي لتلبية جميع الأيدي العاملة بالدولة، ولذا لا يمكن أن تسيطر الحكومة على جميع فئات المجتمع بهذه الإنتاجية البسيطة من الإسكان.

ب - اعتماد الاتجاه الماركسي بأن الوحدة السكنية سلعة ثابتة (Fixed commodity) وغير قابلة للتطوير هو تحليل غير عملي، حيث أن الوحدة السكنية في معظم دول العالم الثالث متغيرة ومتطورة باستمرار - سواء كانت في النطاق الرسمي أو النظام غير الرسمي - وتعتمد اعتماداً كلياً على الحالة الاقتصادية للقاطنين. فالوحدة السكنية بمناطق ساكني وضع اليد تبدأ أولاً بنواة سكنية صغيرة، وبمرور الوقت يضاف عدة حجرات لتلك النواة لتصبح وحدة سكنية كاملة، وبعد فترة من الزمن يتم إضافة عدة أدوار علوية...، وهكذا، فإن الإنتاج السكني بالمناطق السكنية اللارسمية في دول العالم الثالث ذات حركة ديناميكية وليست استاتيكية.

وخلاصة القول، أن الاتجاه الماركسي يفترض أن الجهاز الحكومي يقوم بدور البورجوازية الحاكمة المتسلطة على فئات المجتمع المختلفة، حيث أن الطبقة القيادية المتمثلة في الجهاز الحكومي والقيادات صاحبة القرار، والطبقة الأخرى متمثلة في الأيدي العاملة التي تخدم تلك الجهاز القيادي وتمثل البيرولتياريا (Proletariat) في المجتمع. حيث أن طبقة البيرولتياريا، تمثل نمطاً إنتاجياً عن طريق مفهوم «الإنتاج السلعي الصغير» (Pitty Commodity Production)، ويمثل أشكال إنتاجية صغيرة توجد في ظل نظم اجتماعية وسياسية تهيمن عليها الرأسمالية، أو الغلبة المميزة (Monopoly) في المجتمع، أو حتى

الإقطاعية. ونجد في مدن العالم الثالث «الإنتاج السلعي الصغير» يمثل سمة موجودة دائماً في الاقتصاد الرأسمالي، ولكن في إطار التخلف. وتبعاً لوجوده فإن تراكم رأس المال المترتب على هذا الإنتاج يكون في حدود ضيقة ولا يشكل أهمية كبيرة في المركب الاجتماعي.

ولذا فإن الاتجاه الماركسي يستند على الطبقة العاملة، التي هي الأساس في تنمية رأس المال العامل في الاستثمارات المختلفة، وإن الجهاز الحكومي ملزم بتوفير الواحدات السكنية اللازمة لإيواء تلك الطبقة لضمان استثمار رؤوس الأموال، ولكن «الإنتاج السلعي الصغير» المتمثل في إنشاء الوحدات السكنية للطبقة البيروقراطية، يتفاعل مع الإنتاج الرأسمالي ويعتمد عليه، ولا يمكن فصل كليهما عن الاقتصاد القومي للبلاد.

ثانياً: الاتجاه الليبرالي يرى أن الوحدة السكنية ما هي إلا منتج نهائي (A product) بواسطة الطبقة العاملة في المجتمع، وأن المكونات الأساسية للوحدة السكنية ليست مواد البناء فحسب، ولكن الوقت والجهد المستقطع من الطبقة العاملة في إنشاء الوحدة السكنية، هما المكونات الأساسية للوحدة السكنية، وإن الناتج النهائي هو وحدة سكنية ذات قيمة بغرض الاستعمال فقط (Use value).

إعتماد الاتجاه الليبرالي، على تأثير الوحدة السكنية على القاطنين، وفي نفس الوقت أغفل تكوين وتشكيل وقياسات الوحدة السكنية، باعتبار أن تلك العناصر ليست مؤثرة على المجتمع، ولكن الوحدة السكنية جزء لا يتجزأ من التكوين النهائي للمجاورة السكنية، التي تكون في النهاية جزء من التكوين الحضري للمدينة، وتؤثر على البيئة المحيطة، سواء على مستوى التجمع السكني أو المجاورة السكنية أو على مستوى المدينة، ولذا فإن المقاييس المختلفة للوحدة السكنية هي التي تكون في النهاية البنية البيئية للمجتمع.

إن الاتجاه الليبرالي، يجد تشجيع من بعض الحكومات بدول العالم الثالث، ولذلك لأنه يسهل تماماً للطبقة العاملة الحصول على المسكن، بدون تحمل تلك الحكومات أي نفقات مادية، وبالتالي تستطيع الحكومات توجيه الإنفاق الحكومي إلى تنمية خدمات أخرى للمجتمع.

يعتمد أيضاً الاتجاه الليبرالي، على مبدأ البناء الذاتي (Self-help build) بواسطة القاطنين، كوسيلة لتخفيض تكلفة الوحدة السكنية، متجاهلاً أن معظم مكونات الوحدة السكنية مثل مواد البناء - قطع الأراضي - الخدمات الرئيسية... إلخ، تتركز في أيدي الجهات الحكومية، وبدون ضمان تسهيل الحصول على تلك المكونات لا تستطيع الطبقة

العامة الحصول على المسكن الملائم. ولذا يجب إيجاد حلقة وصل أو استراتيجية لتسهيل وتوفير تلك المكونات من الجهات الحكومية إلى الطبقة العاملة لضمان استمرارية فلسفة البناء الذاتي.

النقد الأخير للاتجاه الليبرالي، هو افتراض أن المنتج النهائي قيمة ذات استعمال (Use value) فقط، هو افتراض خاطيء لأن بمرور الوقت، يستثمر القاطن بالوحدة السكنية المساحة المتوفرة بالمبنى - سواء استغلال الامتداد الرأسي للمبنى أو إضافة وحدة جديدة في الاتجاه الأفقي - وهذا الاستثمار إما عن طريق تمليك أو إيجار الوحدة السكنية للغير، وبالتالي يتغير المنتج النهائي، من قيمة ذات استعمال (Use value)، إلى قيمة بغرض التبادل والاستثمار (Exchange value)، أو بغرض الاستعمال والتبادل معاً (Use and exchange value)، وبالتالي تؤثر على آليات سوق الإسكان للبلاد.

ثالثاً: الاتجاه المعتدل في تعريفه للمسكن، ارتكز على ثلاث أبعاد وهي الحالة الاقتصادية والصحية وتعريفه كسلعة استهلاكية (Item of consumption) يجب توفيرها عن طريق الجهات الحكومية. إيحاءاً إلى الحالة الاقتصادية للأسرة، فإن الاتجاه المعتدل تجاهل أن جميع أفراد الأسرة - ذات الدخل المحدود - داخل القوى العاملة في نطاق القطاع الاقتصادي الهامشي متمثلاً في جميع أفراد الأسرة بدءاً من الزوجة والأولاد متتهياً إلى رب الأسرة. والنساء بالقطاع الاقتصادي الهامشي يلعبن دوراً رئيسياً وأساسياً في زيادة دخل الأسرة، ولذا فإن هناك عدة دخول من مصادر مختلفة لجميع أفراد الأسرة. والمحصلة النهائية هي أن أدنى مستويات الطبقات العاملة، وخاصة المشاركة في القطاع الاقتصادي الهامشي، قادرة على تجنب جزء من دخلها للإنفاق على المسكن. بالإضافة إلى أن هناك عامل الإدخار السكني، حيث يلجأ معظم الأسر القاطنة بالمستوطنات البشرية الهامشية إلى الاستثمار في القطاع العقاري عن طريق تحسين وتطوير الوحدة السكنية الخاصة بهم، اعتماداً على أن ثمن الوحدة السكنية في زيادة مستمرة بمرور الزمن، وإن الضمان الوحيد لتأمين مستقبل أفراد الأسرة هو الاستثمار والإدخار في المجال العقاري، ولذا فإن حجم الأنفاق على المسكن في ازدياد مستمر، وذلك بغرض تحقيق هدفين: الأول، تأمين إيواء جميع أفراد الأسرة، والثاني، استثمار الوحدة السكنية كوسيلة للإدخار للمستقبل القريب.

بالنسبة للحالة الصحية فإن الاتجاه المعتدل يهدف الوصول إلى بيئة صحية سليمة لجميع أفراد المجتمع، ولذا تتدخل الجهات الحكومية في المستوطنات البشرية الهامشية،

لغرض ارتفاع وتحسين الحالة الفيزيائية والبيئية، وبالتالي تحسين الحالة الصحية، ولذلك حتى تتلاشى الجهات الحكومية الإنفاق المتزايد على الخدمات الصحية للبلاد. والحالة الصحية للمستقطنات البشرية الهامشية، تعتبر إلى حد ما هدف مشترك بين القاطنين والجهات الحكومية المسؤولة.

الاتجاه المعتدل، اعتمد أيضاً، على أن الوحدة السكنية هي سلعة استهلاكية (Item of consumption) يجب أن توفرها الجهات الحكومية، ومن المسؤوليات الضرورية لتلك الحكومات. ومن واقع الإحصاءات والدراسات العديدة لاحتياطي الإسكان بدول العالم الثالث، اتضح أن مساهمة القطاع الحكومي في احتياطي الإسكان بين ١٠٪ - ١٥٪ من إجمالي الإنتاج القومي للقطاع الإسكاني، والباقي يتم توفيره بواسطة القطاع الخاص الرسمي والقطاع الخاص الهامشي (Soliman, A., 1988).

لذا، فإن الجهات الحكومية وحدها، لا تستطيع توفير جميع احتياجات الإسكان - معدا هونج كونج وسنغافورة - فمن الخطأ تعريف الوحدة السكنية على أنها سلعة استهلاكية فقط، ولكن تعتبر، كما سبق مناقشته أعلاه، سلعة استهلاكية وادخارية في نفس الوقت، يمكن أن تتناول وتتبادل حسب آليات سوق الإسكان.

خلاصة القول، أن هناك أوجه تشابه واختلاف بين الاتجاهات الثلاثة، من حيث أن المسكن هو قيمة بغرض الاستعمال (Use value) وقيمة بغرض التبادل والاستثمار (Exchange value)، وأن تلك السلعة أو المنتج (A commodity or a product) تدخل في تكوينها مجموعة من التغيرات، التي نظراً على الحالة الاقتصادية والاجتماعية للقاطنين، وترتبط ارتباطاً وثيقاً مع التنمية الاقتصادية للبلاد، وتؤثر وتتأثر بالتغيرات التي تحدث في آليات سوق الإسكان على المستوى القومي، ومرتبطة ارتباطاً وثيقاً مع التنمية الشاملة للبلاد (Soliman A., 1991).

في هذا النطاق يمكن تعريف المسكن (سواء كان سلعة أو منتج أو استهلاكي) (Asa commodity or as a consumption or as a product) أو بلورته على أساس أنه قيمة للاستعمال أو للتبادل أو للاستعمال والتبادل معاً (Use value or exchange value or use and exchange value) - بغض النظر عن مساحته والمواد المشيدة به - هو المحصلة الناتجة للتنمية والاستثمار (بغض النظر عن حجم الأموال المنفقة فيه سواء كانت عن طريق القطاع الاقتصادي الرسمي أو الهامشي) ومدى تدخل الجهات الحكومية في توجيه القطاع السكني وطبيعة الأفراد

المستفيدين منه. وعليه فإن المسكن هو المحصلة النهائية، الناتجة من استثمار رؤوس الأموال المختلفة، في توجيه وتنظيم السلع المختلفة، الداخلة في آليات سوق الإسكان، سواء عن طريق التشييد أو التوزيع أو إدارة تلك السوق، ومرتبطة ارتباطاً وثيقاً مع استراتيجية التنمية الشاملة للبلاد.

٣ - ٣ أنظمة الإسكان في العالم الثالث:

منذ دراسة مشكلة الإسكان في العالم الثالث، ظهرت عدة دراسات وأبحاث لتحليل تلك المشكلة، ووضعت الاستراتيجيات والسياسات المختلفة لحلها. ومنذ بداية الستينات ظهرت عدة دراسات، لتصنيف وتبويب الإسكان بدول العالم الثالث وأدت تلك الدراسات إلى تصنيف الإسكان إلى نوعين، وهذا ما أطلق عليه فيما بعد ازدواجية الإسكان (Housing Dualism).

وكان تشارلز ستوكس (Charles Stokes, 1962) وهربرت جيتز (Herbert Gans, 1961, 1971) وجون سيللي (John Seely, 1959, 1971) من أوائل الباحثين الذين طرخوا أبواب الدراسات، لتصنيف الإسكان لمحدودي الدخل بدول العالم الثالث، حيث توصلوا إلى نوعين مختلفين من الإسكان.

النوع الأول وهو الإسكان السيء الطموح (Slums of hope or urban village or opportunities). ويقع في ضواحي وخارج الحدود الإدارية للمدينة وحالته الفيزيائية متدهورة جداً، حيث يفتقد إلى نظم للصرف الصحي لتصريف الفضلات الآدمية، ويفتقد أيضاً إلى المياه النظيفة الصالحة للشرب مما يساعد على انتشار الأمراض والأوبئة المعدية. الحالة الاجتماعية للمقاطنين، تحوي سمات وعادات وسلوكيات المجتمع الريفي ومستوى الأمية بين القاطنين مرتفعة إذا ما قورن بساكني المدينة.

ويحتوي هذا النوع من الإسكان، من المميزات والعوامل التي تؤهله للارتقاء وتحسين الحالة الفيزيائية والاجتماعية والاقتصادية للمنطقة ككل، حيث أنه في حالة ديناميكية مستمرة للاستجابة إلى الحياة الحضرية، ويمتلك المؤثرات الإيجابية التي يمكن تحسينها واستغلالها، بهدف النهوض والتأقلم على التغيرات الحضرية المتوفرة بالمدينة. ومع بعض التوجيهات والإرشادات من متخذي القرار بالجهات الحكومية، يمكن الوصول إلى حلول تقنية وفنية لتحسين البيئة العمرانية لتلك المناطق، بهدف زيادة احتياطي الإسكان لمحدودي الدخل بدول

العالم الثالث . وهذا النوع هو ما أطلق عليه فيما بعد إسكان واضعي اليد (Squatters Housing areas) .

النوع الثاني هو الإسكان السيء المتلاشي (Slums of despair, urban Jungle, or necessities) . ويقصد به المناطق السكنية السيئة الواقعة بالمنطقة المتدهورة في وسط المدينة، وتحتوي على الطبقات محدودي الدخل .

وقد تدهورت تلك المنطقة بسبب عدم وجود صيانة للمباني وعدم الاهتمام للمنطقة ككل، وغالباً يكون ملكية المباني أو الأراضي لأفراد أو جهات حكومية، غير راغبة في تحسين حالة المنطقة الفيزيائية، لعدم الحصول على عائد مادي مجزي منها. ولذا تعمل تلك الجهات على إزالة تلك المنطقة واستغلالها في المضاربات العقارية أو إنشاء مباني جديدة بدلاً منها. وهذه النوعية من الإسكان، يطلق عليه في الدول الغربية منطقة الجيتوه (Ghetto)، وتحوي مجموعة من الناس خارجة عن القانون وملية بالأمراض الاجتماعية وتعكس الصراعات الاجتماعية والإجرام بين القاطنين. إلا أن نسبة من القاطنين قد قضت ما يقرب من خمسون سنة أو أكثر، في تلك المنطقة وتدهورت حالتهم الاجتماعية نتيجة لتغير ظروفهم الاقتصادية على مدى الزمن. وهذا النوع ما يطلق عليه الآن الإسكان السيء (Slums areas) .

تطورت الدراسات التي تناولت تحليل الأنواع المختلفة من الإسكان، حتى وصلت إلى تصنيف أعمق وأدق تفصيلاً، طبقاً لتغيرات التحضر والنمو الاقتصادي السريع الذي شهده دول العالم الثالث، واستخلصت تلك الدراسات بأنه يوجد ازدواجية في نظم الإسكان (Housing Dualism) .

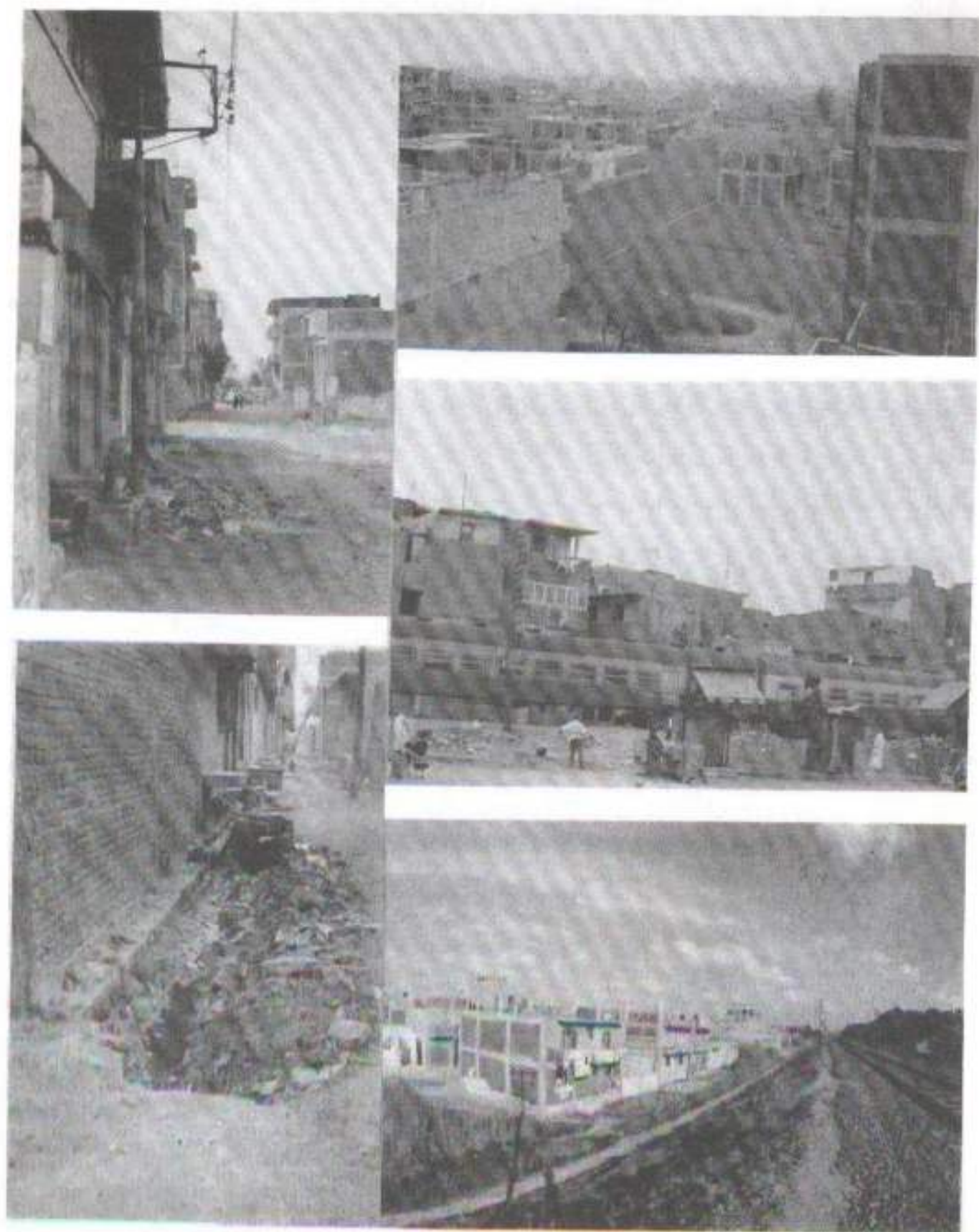
من أوائل الرواد الذين درسوا الأنواع المختلفة للإسكان هم دراكاس سميث (Drakakis-Smith, 1979)، وجون ستون (Johnstone, M., 1984)، وجون ثيرلر (John Turner, 1967, 1968, 1976)، وتشارلز إبراهيمز (Charles Abrams 1964)، ورود بيرجز (Rod Burgess, 1978, 1982, 1985). وتم تصنيف الإسكان في دول العالم الثالث إلى نوعين: إسكان رسمي وإسكان غير رسمي، واعتمد في تلك التصنيف على آراء واتجاه كل باحث حسب تعريفه للمسكن - كما سبق تناوله - ولكن رغم اختلافهم في تعريف المسكن، اهتموا إلى تصنيف واحد للإسكان، ولكن برؤية مختلفة عن الآخر حسب معتقدات وثقافات كل باحث، وهو كالآتي:

٣ - ٣ - ١ الإسكان غير الرسمي (Informal Housing) :

وهذا النوع من الإسكان يطلق عليه عدة مرادفات مختلفة منها الإسكان غير المخطط (Unplanned Housing) الإسكان العشوائي (Spontaneous housing) الإسكان السلعي الصغير (Petty commodity Housing) والإسكان السرطاني (Cancer Housing) والإسكان الهامشي (Marginal Housing) وينقسم إلى مجموعتين: الإسكان شبه غير رسمي (Semi- Informal Housing) وإسكان واطعي اليد (Squatter Housing areas).

الإسكان شبه غير رسمي (Semi-informal Housing) يقع بأطراف وخارج الحدود الإدارية للمدينة ويغزو المناطق الزراعية المتاخمة للمدن، وهو غالباً ينشأ نتيجة لتقسيم الأراضي الزراعية بطريقة غير قانونية وغير معتمدة من الجهات المسؤولة بالأجهزة الحكومية، وتخطيطيه يتبع تقاسيم الأراضي الزراعية حيث يأخذ النسيج الشبكي المتقاطع (Grid Pattern). والمحددات الرئيسية (Edges) لتلك المنطقة تعتمد على الممرات المائية المارة بالأراضي الزراعية المستخدمة في الري، أو الملامح الطبوغرافية الطبيعية الموجودة بالمنطقة مثل تغير المناسيب والارتفاعات، أو حواف رئيسية أخرى مثل خط سكة حديد أو طرق مواصلات سريعة (أنظر شكل ٣ - ٤).

يتميز هذا النوع من الإسكان بأن له صفة الشرعية القانونية من حيث ملكية الأراضي، ولكن يفتقد التراخيص الرسمية اللازمة للبناء، حيث أنه طبقاً للقانون لا يصرح بالبناء في الأراضي الزراعية إلا الأراضي الداخلة في نطاق الحيز العمراني. وبالتالي فإن البناء على تلك الأراضي يغير من وظيفتها من أراض زراعية إلى أراض سكنية، أو مناطق ذو استخدام آخر، وتلقائياً يتغير ثمنها طبقاً للنشاط الذي يقام عليها. والتغير المستمر لوظيفة الأراضي الزراعية يسبب خسائر فادحة لدول العالم الثالث، مما ينتج عنه انخفاض المنتج الزراعي بسبب الاستنزاف المستمر للأراضي الزراعية الخصبة، وبالتالي يؤدي إلى النقص المستمر لنصيب الفرد من الناتج القومي بالبلاد. وحوالي ٥٠٪ من قاطني تلك النوع من الإسكان من الطبقات المتوسطة ومحدودي الدخل يعملون بالجهات الحكومية وأجهزة الدولة، والنسبة الباقية يعملون بالأعمال الحرة أو الأعمال التجارية أو الحرف المختلفة مثل التشييد والبناء. وليس جميع القاطنين في هذا النوع من الإسكان ملاك لوحدهم، ولكن هناك نسبة تتراوح بين ٢٥٪ - ٣٠٪ مستأجرين للوحدات، وهؤلاء هم غالباً الطبقات ذو الدخل المحدود.



شكل (٣ - ٤) يوضح المحدادات الرئيسية لمناطق الإسكان الشبه طير رسمي.

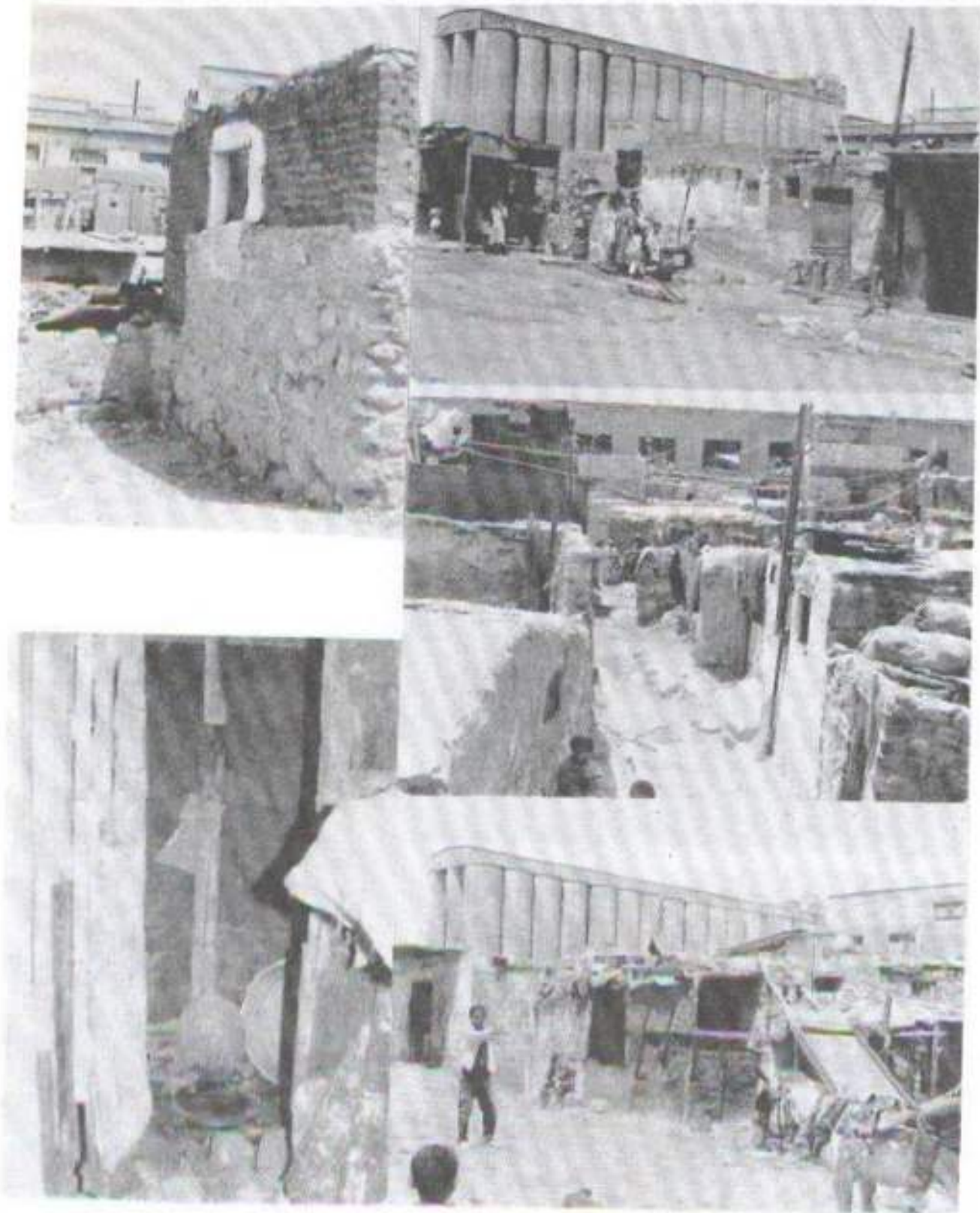
إسكان واطاعي اليد (Squatting Housing areas)، غالباً يقع داخل الحدود الإدارية للمدينة، وفي مناطق غير معلومة مصدر وأساس الملكية، وغالباً ما تكون ملكية الأراضي عامة وليست خاصة، وتتناثر تلك المناطق في جميع أجزاء المدينة وبين الحدود الإدارية للمدن، وغالباً عند نقط التماس للتقسيم الإدارية للمدن والمحافظات. حيث يكثر الخلاف والجدل الحكومي بين المدن وبعضها والأقاليم وبعضها حول الحدود الإدارية، من حيث من له حق الإدارة ومن له حق الملكية وقد يستمر هذا الجدل إلى سنوات عديدة تقارب العشرون سنة. وفي خلال سنوات الخلاف بين الأجهزة الحكومية، يتم غزو تلك الأراضي بواسطة الطبقات ذات الدخل المحدود الباحثين عن مسكن بالمناطق الحضرية.

وهذا النوع من الإسكان ليست له صفة شرعية في تملك الأرض، ولا يوجد له تصاريح بناء على تلك الأراضي. والغالبية العظمى من القاطنين قادمين من المناطق الريفية المتاخمة للمدن، ويتعرفون على تلك المناطق عن طريق أصدقائهم أو أقاربهم، الذين يستقبلوهم في بداية وصولهم إلى المناطق الحضرية بحيث يتم توفير مأوى بأقل تكلفة ممكنة بتلك المناطق، سواء توفير قطعة أرض لإقامة مبنى عليها، أو توفير مأوى بأجر رمزي، حتى يستطيع القادم الحصول على قطعة أرض وبناء مسكنه عليها في المستقبل القريب (أنظر شكل ٣ - ٥).

الغالبية العظمى من القاطنين بمناطق إسكان واطاعي اليد، لا يعملون بالقطاع الحكومي أو أجهزة الدولة، ولكن يعملون كعمال يومية في الحرف المختلفة، أو يعملون بالأعمال التجارية الحرة، أو بالمناطق الصناعية المتاخمة لمنطقتهم، أو في ورش صغيرة، أو بائعين متجولين، حيث تمثل نسبة كبيرة منهم المصدر الأساسي للقطاع الاقتصادي الهامشي. ونسبة الأمية بين القاطنين مرتفعة، وقد تصل إلى ٨٠٪ من تعداد السكان، بسبب عدم توافر الخدمات التعليمية بالمناطق الريفية النازحة منها القاطنين.

ويمكن تقسيم مناطق إسكان واطاعي اليد إلى نوعين: النوع الأول وهو الذي أنشئ من فترة زمنية طويلة تقارب بين ٤٠ - ٥٠ سنة، وغالباً يوجد داخل الحدود الإدارية في أماكن عديدة من المدينة. والنوع الثاني وهو حديث المنشأ نوعاً ما، يرجع فترة إنشائه بين ٢٠ - ٣٠ سنة وتوجد بجوار الحدود الإدارية، أو في نطاق خطوط التماس الإداري للمدينة.

النوع الأول يتميز بالتكثيف في التكوين والتكدس في عدد السكان، والنوع الثاني يكون في مرحلة متوسطة من النمو وأقل تكدساً، ويحتل مساحة أقل من مساحة النوع الأول، وغالباً ما يقع تحت نطاق التلوث الهوائي والمائي ويفتقد وسائل المواصلات العامة، بالإضافة إلى رداءة البيئة الصحية وتفشي الأمراض المعدية والمزمنة بالمنطقة.



شكل (٣ - ٥) بوضع مواقع مختلفة لمناطق إسكان واضعي اليد بمدينة الاسكندرية.

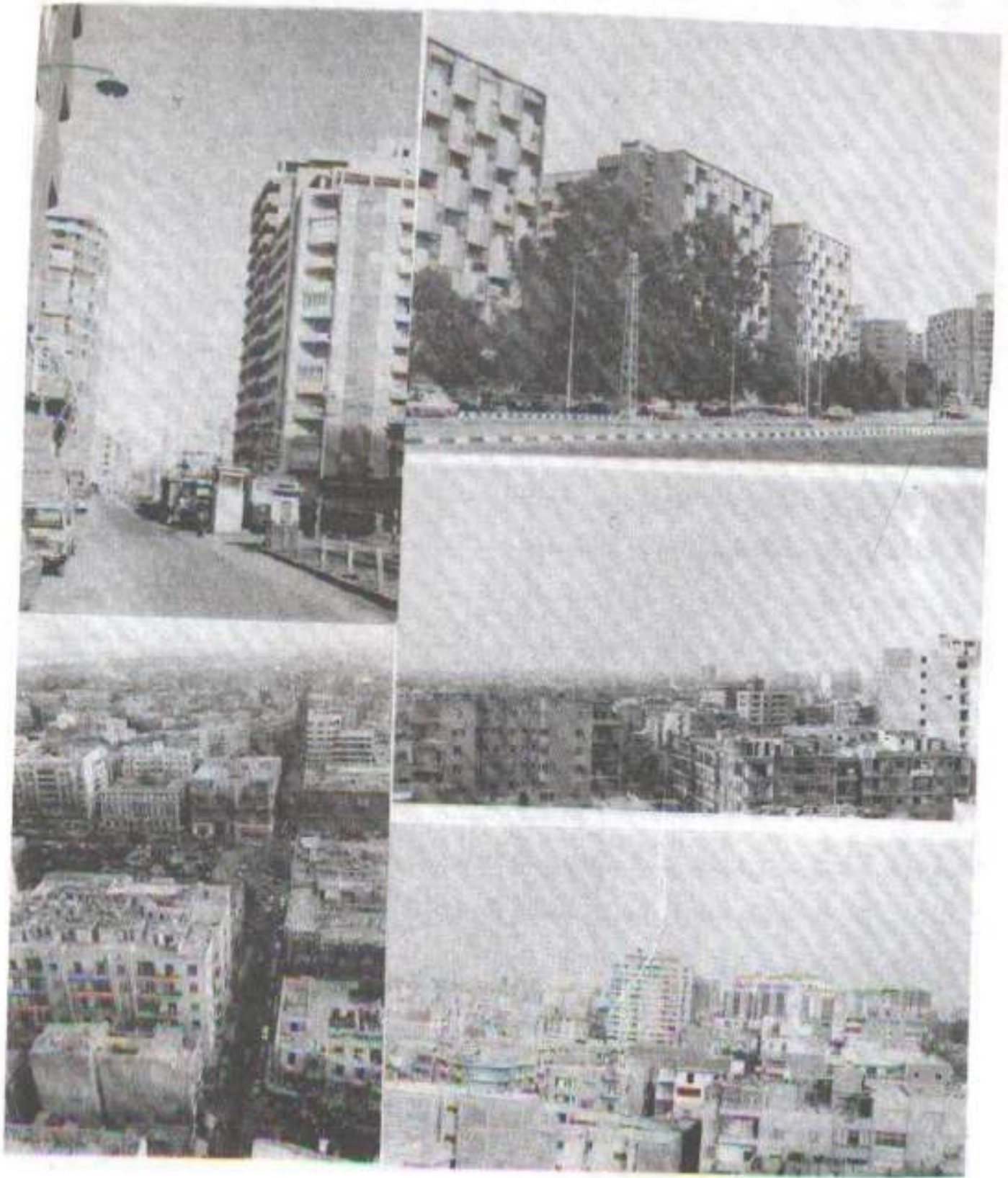
مناطق الإسكان غير الرسمي، تعتبر كمورد رئيسي للأيدي العاملة المنخفضة التكاليف إلى القطاع الاقتصادي، وتؤثر على آليات سوق الإسكان عن طريق التحكم في حجم الأيدي العاملة لقطاع التشييد والبناء، وتمثل القوة الضاربة كجزء من القطاع الاقتصادي الهامشي، الذي بدوره يؤثر على الاقتصاد القومي للبلاد.

٣ - ٣ - ٢ الإسكان الرسمي (Formal Housing):

المناطق السكنية الرسمية تنقسم إلى أربعة أنواع: قطاع سكني خاص (Private housing)، وقطاع سكني حكومي (Public Housing)، وقطاع سكني حكومي وخاص (Co-operative Housing)، وقطاع إسكان سيء أو رديء (Slums areas). وتلك المناطق السكنية لها صفة الشرعية القانونية من حيث ملكية الأرض، وحاصلة على تصاريح بناء، ومشيدة حسب القنوات الشرعية والتشريعات القانونية بالبلاد.

المناطق السكنية السيئة أو الرديئة (Slums areas)، تقع في الأجزاء القديمة بمركز المدينة أو في المناطق الشعبية بالمدينة، ومعظم تلك المناطق في حالة متدهورة نتيجة لعدم وجود صيانة بها، وذات كثافة سكانية مرتفعة جداً إذا ما قورنت بمتوسط الكثافة السكانية بالمدينة. والغالبية العظمى من القاطنين مستأجرين لوحداتهم السكنية، من فترة زمنية طويلة يمكن أن تصل إلى ٥٠ سنة، ويقطن في الوحدة السكنية - في معظم الأحيان - أكثر من أسرة، وربما يتعدى أربع أسر. في بعض الحالات يقطن كل أسرة غرفة واحدة داخل الوحدة السكنية، وغالباً يكون هناك صلة قرابة بين تلك الأسر. ويتبع عن هذا التكدس السكاني زيادة الكثافة السكانية للغرفة الواحدة، مما قد يصل إلى ٥ أشخاص للغرفة الواحدة.

أما القطاع السكني الخاص، فهو يحتل مواقع مختلفة بالمدينة وله صفة ملكية الأراضي بالطرق الشرعية والقانونية، ومنشئ طبقاً للتشريعات البنائية للبلاد، ويتنوع بين وحدات سكنية للإيجار أو التمليك، وسعر الوحدات السكنية به تختلف حسب موقعها ومميزاتها ومساحتها وطبيعة الحالة الاجتماعية للمنطقة. ويتمتع هذا القطاع بجميع الوسائل الخدمية من صرف صحي ومياه الشرب والكهرباء والتليفونات... الخ. هذا بالإضافة، إلى وجود الأنشطة الخدمية المختلفة مثل المستشفيات والمدارس والجامعات... الخ. ويقطن هذا القطاع الإسكاني الطبقة المميزة من المجتمع، والطبقة فوق متوسطة الدخل، ويتمتع أيضاً أنه بعيداً عن مصادر التلوث المختلفة بالمدينة (أنظر شكل ٣ - ٦).



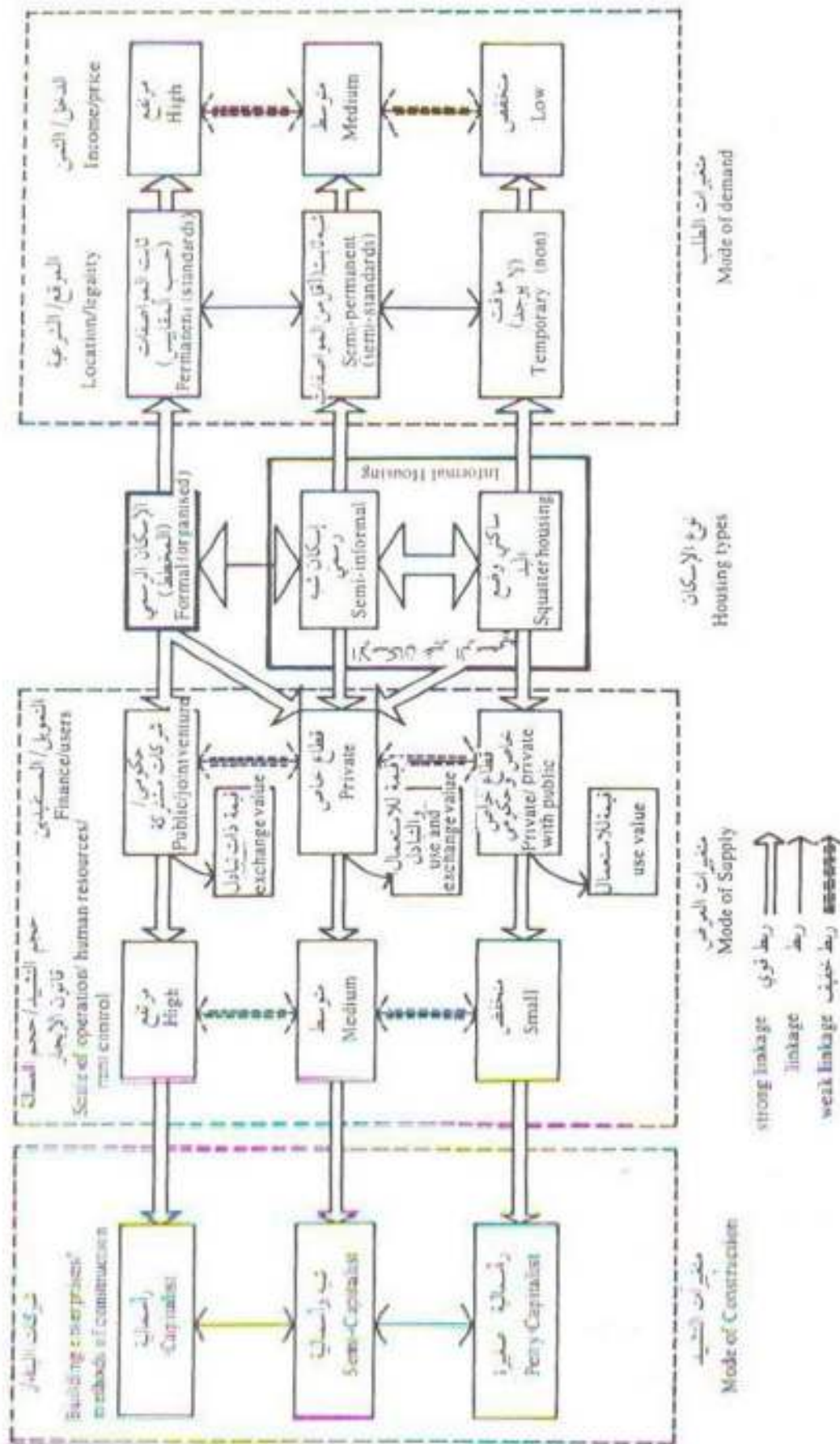
شكل (٣ - ٦) بوضوح مناطق الإسكان الرسمي الخاص بمدينتي القاهرة والاسكندرية.

أما الإسكان الحكومي، فيقع غالباً في مواقع متطرفة بالمدينة، أو في مواقع ذات أسعار منخفضة الثمن، أو أراضي ملك الأجهزة الحكومية، أو تتبع أملاك الدولة. هذا النوع يطلق عليه الإسكان الاقتصادي أو الإسكان الشعبي. والغالبية العظمى من القاطنين يعملون بالجهات الحكومية أو أجهزة الدولة، ودخولهم يمكن أن يدرك في نطاق الفئات المتوسطة الدخل بالبلاد. ويكون مستواه - سواء المستوى الاجتماعي أو الفيزيقي أو الاقتصادي - أقل بكثير من مستوى قطاع الإسكان الخاص.

قطاع الإسكان التعاوني (Co-operative Housing)، هو قطاع مشترك بين الجهات الخاصة والعامّة والحكومية، حيث تتدخل أجهزة الدولة المختصة في العملية التنظيمية له، وتمده بمواد البناء المدعومة من قبل الحكومة وتشرف على طريقة تخصيصه على أعضاء الجمعيات، ويعفى من بعض الرسوم والضرائب، كنوع من وسائل الدعم للطبقات الأقل من المتوسطة الدخل لتوفير الوحدات السكنية اللازمة لهم. وهذا النوع يقام على مساحات أراضي كبيرة، ويحتاج إلى شركات مقاولات متخصصة، وتقوم البنوك العقارية والاستثمارية بتمويله وتسهيل الاقتراض بضمان الوحدات السكنية، ولكن بشرط أن يكون الحائزين للوحدات عاملين بالقطاع العام أو الحكومي. ويتميز هذا القطاع بأنه خليط بين مميزات القطاع السكني الخاص والقطاع السكني الحكومي، ولكن وحداته مخصصة بغرض التمليك فقط ولا يوجد به تخصيص بغرض الإيجار.

الجدير بالذكر، أن القائمين على تشييد وبناء قطاع الإسكان الرسمي، لا يستطيعون أن يحصلوا على وحدات سكنية به، ولكن أفراد آخرون هم الذين يملكوه أو يستأجره، وهم الطبقة القادرة على توفير ثمنه، أو القادرة على الحصول على وحدة سكنية عن طريق أفراد لهم اتصالاتهم الشخصية والسياسية بأجهزة الدولة، أو الأجهزة الرسمية المسؤولة عن توزيع تلك الوحدات. وأثبتت عدة دراسات (Soliman, A., 1988) أن حجم قطاع الإسكان الحكومي يمثل بين ١٠ - ١٥٪ من حجم الإنتاج السكني القومي للبلاد.

ويوضح شكل رقم (٣ - ٧)، العلاقة بين الأنواع الثلاثة من الإسكان: الإسكان الرسمي والشبه غير رسمي وإسكان واضعي اليد، ويوضح أيضاً مستوى الدخل المختلفة للقاطنين حسب نوع الإسكان، ومدى قدرتهم المالية للإنفاق على وحداتهم السكنية. ويبين أيضاً المواقع المختلفة لكل نوع وحجم التمويل والتشييد وحجم العمالة ونوعية الشركات أو الأفراد القائمين على تشييد كل نوع على حدى.



شكل (٧ - ٣) يوضح نظم الإسكان ومتغيرات إنتاجه في مصر
(Housing Systems and its mode of Production in Egypt)

Source: Soliman, A. (1988) Housing Systems in Egypt: A Critique, Neith. J. of Housing and Environmental Research., Vol.4, No.1, pp.31 - 50.

يلاحظ أن الإسكان الرسمي أو المخطط (Formal Housing) يتم تمويله عن طريق القطاع الاقتصادي الرسمي، ويقوم على تشييده شركات مقاولات معتمدة رسمياً ذات حجم عمالة عالية، ويخضع للتشريعات والقوانين البنائية المختلفة بالبلاد. المستفيدين من تلك القطاع، هم طبقة رأسمالية أو شبه رأسمالية، قادرة على توفير تكاليف إنشاء تلك القطاع، ويكون أسعاره وتكاليفه مرتفعة بالمقارنة بالأنواع الأخرى من الإسكان. وإن العاملين على تشييده أو الطبقة العاملة القائمة على تشييده، لا يستطيعوا الحصول عليه، ولكن ينالوا أجرهم عن العمل المؤكل اليهم. وتعتبر الوحدة السكنية في هذا القطاع قيمة يمكن تبادلها واستثمارها (Exchange value) في سوق الإسكان، وتؤثر مباشرة على آليات الإسكان بالبلاد. ولذا تعتبر الوحدة السكنية بهذا القطاع كمنتج (A product) قابلة للتداول بالسوق حسب العرض والطلب طبقاً للمتغيرات والمتطلبات المختلفة لآليات الإسكان.

أما قطاع الإسكان شبه غير رسمي (Semi-informal Housing)، فيقوم بتمويله وتشييده القطاع الخاص الرسمي أو القطاع الخاص الهامشي أو شبه رأسمالي، وحجم العمالة والتشييد أقل من النوع السابق، وطرق وأساليب التشييد بدائية وتقليدية، ومواصفاته وتشطيباته أقل من النوع السابق. ويقطن به خليط من القائمين على تشييده وأفراد ليس لهم علاقة بالتشييد، ولكن استطاعوا الحصول عليه لأنهم في نطاق الطبقة شبه رأسمالية القادرة على دفع تكاليفه. ويعتبر هذا النوع ذات قيمة بغرض الاستعمال والتبادل معاً (Use and exchange value)، ولذا تعتبر الوحدة السكنية سلعة وقيمة استهلاكية في نفس الوقت (Commodity and consumption).

أما بالنسبة لإسكان واضعي اليد فيقوم بتمويله القطاعين الخاص الهامشي والقطاع الحكومي، ومواصفاته أقل بكثير من مواصفات النوعين السابقين، وحجم العمالة والتشييد به صغير بالمقارنة للنوعين السابقين، ويوجد به ظاهرة البناء الذاتي والإشراف الذاتي على البناء (Self-help building & self management). نسبة من القاطنين يقوموا بتشيدته وبناءه، أو على الأقل بالإشراف وإدارة عملية التشييد لوحداتهم السكنية، بهدف تقليل تكاليف البناء نظراً لإمكانياتهم المادية المحدودة. ولذا يكون التكاليف الإنشائية منخفضة، إذا ما قورن بالنوعين السابقين، ويناسب مستوى دخول الطبقات المحدودة والمعدومة الدخل، ولكن مواقعها تكون في الغالب على أطراف المدينة وتفقد الخدمات والاحتياجات الأساسية للإنسان.

الوحدة السكنية في هذا القطاع تكون بغرض الاستهلاك (Consumption). والجهات الحكومية تتدخل في هذا القطاع، بغرض تحسين البيئة الصحية والفيزيائية لتلافي الأضرار الصحية، التي يمكن أن تنشأ نتيجة لوجود تلك المستوطنات في مناطق غير مجهزة للاستعمال السكني، ونتيجة لهذا التدخل تظفيء الدولة عليها صفة الملكية الشرعية للأراضي، وبالتالي تساعد على دخول تلك القطاع إلى نطاق آليات سوق الإسكان، وبطريقة غير مباشرة، تساعد الدولة في ارتفاع أسعار الوحدات السكنية داخل القطاع السكني نفسه.

يمكن أن يتغير إشكالية الأنواع الثلاث من الإسكان، حسب حجم وطريقة تدخل الجهات الحكومية في كل نوع من الإسكان: فيتحول الإسكان الشبه غير رسمي إلى إسكان رسمي، والإسكان الرسمي يتحول إلى إسكان سيء أو رديء، والإسكان السيء يختفي ويظهر بدلاً منه إسكان رسمي.

في قطاع الإسكان الشبه غير رسمي، عندما تتدخل الجهات الحكومية، عن طريق تعديل الحدود الإدارية للمدينة، وتغيير الحيز العمراني لها، بحيث يشمل مناطق الإسكان الغير رسمي، عندئذ تكون تلك المناطق داخل الحيز العمراني الرسمي للمدينة، مما يعطيها صفة الشرعية القانونية، من حيث وظيفتها كمنطقة سكنية وليس كمنطقة زراعية. وبالتالي يُعتمد رسمياً تقاسيم الأراضي بها، وتلغى عنها الصفة غير الرسمية. وفي هذه الحالة، يتغير تصنيف المنطقة من منطقة سكنية شبه غير رسمية إلى منطقة سكنية رسمية، وتخضع للقوانين والتشريعات البنائية. عندئذ يرتفع سعر المتر المربع من الأرض، ويؤثر هذا الارتفاع على المناطق المحيطة بها. ومن هنا يبدأ القاطنون أو ملاك الأراضي أو المستثمرون، في استعمال الوحدات السكنية والأراضي كنوع من الاستثمار، وبالتالي يبدأ المضاربة بتلك المنطقة في السوق العقاري وسوق الإسكان، وبذلك ينشأ القطاع العقاري الهامشي.

أما في حالة تدهور المناطق السكنية الشعبية، أو الحكومية أو مناطق الإسكان الاقتصادي الداخلة في نطاق الإسكان الرسمي، تتحول إلى منطقة سكنية سيئة ورديئة، أو قد يطرأ عليها إضافات جديدة على الوحدات السكنية الأصلية - على سبيل المثال استحداث أو إنشاء فراغ جديد بإضافة غرفة أو غرفتين إلى الوحدة السكنية الأصلية، بدون الحصول على تصاريح بناء، أو بدون اللجوء إلى القنوات الشرعية الرسمية. فالتالي تتحول من منطقة سكنية رسمية إلى منطقة سكنية غير رسمية، ويتغير تصنيفها حسب الإضافات التي تحدث بها أو حسب التدهور الذي حصل بها.

خلاصة القول، أن أي تغيير رسمي في النسيج الحضري للمدن - سواء تحديد حيز عمراني جديد، أو إنشاء طرق، أو محاور اتصال سريعة بين المدن، أو إدخال وتحديث البنية التحتية لمنطقة ما، أو حتى الارتقاء وتحسين مناطق ساكني وضع اليد - يؤثر مباشرة على سوق الإسكان لتلك المدن، ويؤدي إلى وجود فجوة بين الأنواع المختلفة للإسكان داخل المدينة.

كذلك التغيير الاقتصادي بالبلاد - سواء ازدهار الاقتصاد أو تدهوره - ينعكس تلقائياً على سوق الإسكان، ففي حالة الانتعاش الاقتصادي يزدهر سوق الإسكان في مستوياته المختلفة، وفي حالة التدهور الاقتصادي ينكمش سوق الإسكان على كافة مستوياته.

إن التغيير السياسي يواكبه دائماً تغيير في القوانين والتشريعات البنائية، بل يواكبه تغيير في الاستراتيجيات والسياسات التنموية القومية، مما يؤثر على أنظمة الإسكان وآلياته تأثير سلبي أو إيجابي.

تلك التغيرات هي التي تحدد مدى حركة الوحدة السكنية، وتغيرها داخل إطار وأنظمة وآليات الإسكان، وعليه يجب عند دراسة السياسات المختلفة للإسكان يجب الأخذ في الاعتبار تلك التغيرات، طبقاً لظروف وطبيعة كل بيئة أو مجتمع على حدى.

٣ - ٤ استنتاج:

من المناقشة السابقة للعوامل التي أدت إلى، أو على الأقل ساعدت على تفاقم مشكلة الإسكان بدول العالم الثالث، وطبقاً للاتجاهات المختلفة لتعريف الإسكان وأنظمتها، يمكننا أن نستخلص الآتي:

أولاً : إن العوامل المختلفة التي ساعدت على تفاقم مشكلة الإسكان بدول العالم الثالث، يجب إيجاد الحلول المناسبة لها، حتى يمكن مواجهة مشكلة الإسكان بأساليب علمية سليمة ومن منظور تنموي شامل، بحيث يجب الأخذ في الاعتبار الإطارين المختلفين للتنمية: تنمية المناطق الريفية وتنمية المراكز الحضرية والمدن الجديدة معاً.

ثانياً : الإسكان ليس وحدة سكنية أو أربع حوائط صماء فحسب، ولكن هناك مكونات ومؤثرات أخرى أساسية تؤثر في تكوينه ونشأته، وعليه لا يجب دراسة مشكلة الإسكان منفصلاً، ولكن يجب أن تدرس في نطاق التنمية

الشاملة للبلاد، بحيث تتناول جميع المؤثرات التي تدخل في تكوين الوحدة السكنية.

ثالثاً : إن الوحدة السكنية للطبقات محدودي الدخل، تتفاعل وتتأثر بالعوامل والتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والفيزيائية والبيئية للمجتمع، ولا يمكن إيجاد سياسة أو استراتيجية سليمة للإسكان بدون الأخذ في الاعتبار تلك التغيرات.

رابعاً : تثقيف وتدريب متخذي القرار بالجهات الحكومية والخاصة حسب الدراسات والاستكشافات العلمية الحديثة، حتى يمكن وضع استراتيجية سليمة لقضايا الإسكان.

خامساً : المستفيدون أو المتفعون بالوحدة السكنية (Users)، يجب أن يكون لهم دوراً أساسياً وحيوياً في تحديد وتنفيذ السياسات المستقبلية لمجال الإسكان، أو يجب أن يساهموا في إنشاء وحداتهم السكنية أو تحسينها، حتى يمكن تخفيض تكاليفها، ويمكن أيضاً الوصول إلى تحقيق العدالة في التوزيع السكني لجميع فئات المجتمع.

سادساً : التنمية الاقتصادية للمناطق السكنية غير الرسمية، من العوامل الأساسية التي تساعد على زيادة الإنتاج السكني على المستوى القومي، وانتعاش وترشيد وتوجيه القطاع الاقتصادي الهامشي، يساعد أيضاً على زيادة الاقتصاد على المستوى القومي للبلاد، وبالتالي ينعكس على متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي بصفة عامة.

سابعاً : التسلسل الاستثماري لآليات الإسكان بمناطق الإسكان اللارسمي، من حيث تغيير الوحدة السكنية من وحدة بغرض الاستعمال (Use value) إلى وحدة بغرض الاستهلاك (Consumption) ثم إلى وحدة بغرض التبادل (Exchange value) أو مجموعة من تلك الاستثمارات، يجب أن تراعى عند وضع سياسة مستقبلية للإسكان. بمعنى أنه يجب مراعاة التطور الاستثمارات للوحدة السكنية خلال فترة زمنية ليست بقصيرة، ومراعاة تأثير تلك التطور الاستثماري على سوق الإسكان في المدى القصير وال المدى البعيد للسياسة الإسكانية.

سياسات إيواء فقراء الحضر

Policies For Sheltering The Urban Poor

- ٤ - ١ مقدمة
- ٤ - ٢ المحاولات المختلفة لإيواء فقراء الحضر
 - ٤ - ٢ - ١ إزالة المناطق الريفية
 - ٤ - ٢ - ٢ البناء الذاتي
 - ٤ - ٢ - ٣ الشراكة الشعبية
 - ٤ - ٢ - ٤ نواة المنافع
 - ٤ - ٢ - ٥ نواة المسكن
 - ٤ - ٢ - ٦ الارتقاء والتحسين
 - ٤ - ٢ - ٧ مواقع وخدمات
- ٤ - ٣ تناول المشكلة من خلال الاستراتيجية العالمية للمأوى
 - ٤ - ٣ - ١ إدارة المستوطنات البشرية
 - ٤ - ٣ - ٢ نهج الإجراءات التمكينية
- ٤ - ٤ استنتاج

سياسات إيواء فقراء الحضر

Policies For Sheltering The Urban Poor

٤ - ١ مقدمة:

في منتصف الأربعينات، استطاع بعض الباحثين في مجال الإسكان التنبؤ بما قد يحدث خلال الخمسون سنة القادمة، في سوق الإسكان بدول العالم الثالث، وقد حذر هؤلاء الباحثون من تفاقم وانفجار المشكلة.

تشارلز أبراهامز (Charles Abrams) والمهندس المعماري حسن فتحي يعتبران من أوائل الباحثين الذين فطنوا لبدء ظهور مشكلة الإسكان في الدول النامية. وقد وضع، تشارلز أبراهامز في كتابه الشهير «نضال الإنسان للمسكن» (Man's Struggle For Shelter in an Urbanizing World, 1964)، مشكلة المناطق السكنية، وندرة المسكن في عدة مدن بدول العالم الثالث، وخاصة المدن الكبرى بالقارة الهندية، وبعض مدن جنوب شرق آسيا، وذلك في الفترة ما بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وبداية الخمسينات.

وقد حلل أبراهامز مشكلة الإسكان من خلال عدة عوامل من أهمها: مواد البناء المستعملة في تشييد المسكن، الأراضي اللازمة لإقامة المسكن، التكلفة الاقتصادية للوحدة السكنية، ملكية الأراضي، والتشريعات البنائية التي تتحكم في تشييد المناطق السكنية. وقد استخلص عدة نتائج ودراسات مختلفة نتيجة تعمقه في دراسة الإسكان في العالم الثالث ومن أهمها: إن المجتمعات الحكومية السكنية التي شيدت، لم تحقق حتى الشروط البنائية الصحيحة. وإن المشاركة الشعبية في البناء تسمح بإسكان عدد أكبر بتكلفة أكثر انخفاضاً، وفي نفس الوقت تهيء فرص عمل لعدد كبير من الأيدي العاملة.

أما على النطاق العربي، فقد لفت نظر المهندس حسن فتحي مشكلة الإسكان في الريف المصري، وبدأ في دراسة وسيلة لإنشاء وحدة سكنية منخفضة التكاليف، لتواكب احتياجات الطبقات محدودي الدخل. وقد حاول المهندس حسن فتحي في عام ١٩٤٥ بناء قرية، القرنة الجديدة التي تقع على شاطئ النيل بصعيد مصر، قريباً من معابد الكرنك الفرعونية بمدينة الأقصر. وقد نشر آراءه في كتابه الشهير «عمارة الفقراء» (Architecture for the poor, 1973)، حيث اعتمد على عدة مبادئ لحل مشكلة الإسكان. أولاً: استخدام مواد البناء المتوفرة بالطبيعة كمادة أساسية للتشييد، وخاصة الطوب الطيني المجفف في الشمس. ثانياً: الاعتماد على القاطنين أنفسهم لتشييد مسكنهم، والبعد عن شركات المقاولات المتخصصة، ومن هنا ظهرت فكرة المشاركة الشعبية في البناء. ثالثاً: الاهتمام بالعوامل والظروف المناخية وتطويرها في تكوين وتشكيل المسكن.

وكانت المشكلة الأساسية كما يحددها حسن فتحي هي «أن المعماريين» لم يكونوا قد تعودوا على استخدام المواد المحلية، فإن ذلك لا يدرس في الجامعات، ولا مدارس العمارة في البلدان المتقدمة، أو في العالم الثالث. وفي كتابه الأخير «الطاقات الطبيعية والعمارة التقليدية - ١٩٨٨» لخص حسن فتحي آراءه عن العمارة كالتالي:

«إن أكثر الناس تأثراً هم الذين تضطروهم حاجتهم إلى استهلاك تلك البضائع المنتجة صناعياً...، فقد أدت الخبرات التي تراكمت عبر آلاف السنين إلى تطوير لأنماط بناء قليلة التكاليف توظف فيها المواد المتوفرة محلياً والقدرة على تهيئة المناخ الملائم باستخدام الطاقة التي توفرها البيئة الطبيعية المحلية، وتنظيم لفراغات المعيشة والعمل بحيث تتوافقان والمتطلبات الاجتماعية. وكانت هذه العمارة على درجة عالية من التعبير الفني».

كما يتضح في أعمال المهندس حسن فتحي الدور الذي يمكن للعمارة التقليدية أن تلعبه في تحسين البيئة السكنية والمعيشية للطبقات الفقيرة في العالم الثالث. وكمُنظّر وممارس للتصميم والتخطيط البيئي، بنى حسن فتحي نهجه معتمداً على مجموعة المبادئ تؤكد قيمة العمارة التقليدية وكيفية تطبيقها في عديد من الحالات، أهمها أن الشكل المعماري يجب أن يتقرر تبعاً لاعتبارات روحية، وفنية، ومناخية، واجتماعية، إضافة إلى الاعتبارات

الوظيفية والإنشائية ومواد الإنشاء. وهو يركز على أهمية إدخال بعض العوامل الأخرى، كالملاءمة ما بين العناصر المختلفة.

وكانت الاستجابة الرئيسية لآراء شارلز أبراهامز وحسن فتحي، أنت على يد جون تيرنر (John F.C. Turner)، الذي لاحظ في عدد من البلدان النامية، أن سكان المستوطنات الحضرية غير المخططة، قادرين أن يحلوا بأنفسهم جزءاً مهماً من مشكلة الإسكان. وقد أشرف جون تيرنر على عدداً من المشروعات المعمارية في ليما (بيرو) بين عام ١٩٥٧ - ١٩٦٥، وقد بنى أفكاره أساساً من ملاحظة غزو واضعي اليد لمدينة ليما (بيرو - أميركا الجنوبية). وقد نشر تلك الآراء في كتابين شهيرين «الإسكان بواسطة الناس» (Housing by people, 1976)، و «الحرية في البناء» (Freedom to build, 1972). وفي هذين الكتابين يركز تيرنر إلى الدور الذي ينبغي أن تقوم به الحكومات، مؤكداً أولاً على الحكومات إيجاد تشريع بأسرع ما يمكن لإشغالات الأراضي غير الشرعية، حيث أن السكان لن يقوموا بتحسين مساكنهم إلا عند إعطائهم سندات ملكية رسمية، أو طريقة شرعية لتمكينهم بالبقاء بالأراضي التي يقطنون بها «Security of Tenure». ثم ثانياً مساندة مبادرات واضعي اليد التي تمثل عادة استثمارات وإمكانات يجب تنميتها وإكمالها. ثالثاً تشجيع البناء بالجهود الذاتية أو تشييد مباني معبئة. رابعاً إعطاء حرية البناء للقاطنين للتعبير عن احتياجاتهم وعاداتهم في تشييد المسكن.

وعلى ذلك طبقاً لآراء تيرنر يجب أن يكون هناك تقسيم عمل واضح، فالسكان يتحملون العبء الأساسي في تشييد وتحسين مساكنهم، ويشمل ذلك أيضاً المرافق المهمة مثل تغذية المياه ومرافق المجاري. وتقوم الجهات الحكومية بالمساندة في صورة مساعدة فنية للخطط النمطية، أو المساعدة عن طريق قروض طويلة الأجل بشروط أدنى من معدلات الفائدة في سوق المال، على أن تقوم المؤسسات الكبرى في القطاع الحديث بالإنجازات التي لا يمكن أن يقوم بها القاطنين، مثل البنية التحتية.

وفي أوائل السبعينات، كانت هناك محاولات أخرى في جنوب شرق آسيا، للتغلب على مشكلة الإسكان للطبقات محدودي الدخل. ومن أهمهم دراسات «دايفيد ديور» (D. Dwyer, 1975) وشالوموه أنجل (Shlomo Angle, et. al., 1977) وجيفري باين (Geoffrey Payne, 1977)، حيث تناولوا دراسة مستوطنات واضعي اليد أو آليات الإسكان بها، وقد توصلوا إلى مبادئ أساسيين، أولهما الجهات الحكومية لها دور فعال في تنشيط أو عدم تنشيط آليات الإسكان الهامشي، وثانيهما أن عملية إزالة وإعادة توطين القاطنين في

مستقطنات بشرية جديدة، يمكن أن يخلق مجتمع غير متجانس اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً. وحتى منتصف السبعينات، أثبتت آراء الباحثين سالفى الذكر، أن مستعمرات واضعي اليد ليس بالضرورة عالم من السقوط والانحطاط، بل الطبقات الفقيرة يتوفر لها الموارد المهمة، منها الذكاء وتجميع مواد البناء، والقدرة على التنظيم، وعلى توفير الجهد اللازم للقيام ببناء مساكنهم بأنفسهم.

في أوائل الثمانينات، قام بعض الباحثين، مثل آلن جلبرت وبيتر وورد (Alan Gilbert and Peter Ward, 1985). بدراسة لأسلوب ومفهوم البناء الذاتي بعدة دول في أمريكا اللاتينية، مثل مدينة برازيليا وبوجوتا ومكسيكو، وتوصلا أن البناء الذاتي يقوم بدور فعال في المستقطنات البشرية اللارسمية، بشرط توافر السبل والوسائل التي تساعد على تنشيط وتشجيع القاطنين للقيام به، وإن الجهات الحكومية لها دور فعال في إمكانية أو عدم إمكانية تنشيط هذا الأسلوب من البناء.

وفي نفس الوقت، لا ينبغي تشجيع ساكني اضعي اليد غزو الأراضي المتاخمة للمدن، ولا ينبغي أن تترك المشاركة الشعبية لتعمل في عشوائية بحجة الإكثار من مخزون الإسكان، ولكن يجب توجيه وترشيد والتحكم في حجم ساكني اضعي اليد.

وفي أواخر السبعينات، ظهرت عدة آراء مختلفة، تخالف آراء جون تيرنر وتنقده بشدة، وقد ظهر هذا النقد في عدة أبحاث ومؤلفات، منها على سبيل المثال آراء «رود بيرجز» (Rod Burgess, 1978)، ضد أسلوب البناء الذاتي ومفهوم المشاركة الشعبية، وحتى مفهوم مكونات الإسكان في العالم الثالث (أنظر الفصل الثالث ٣ - ٢).

وخلاصة القول، إن المحاولات التي بذلت في الخمسين سنة الماضية، قد فتحت إلى الأذهان خطورة إسكان الطبقات محدودى الدخل، وأن الحكومات وحدها، لا تستطيع مجابهة الطلب المتزايد على الوحدات السكنية، ويجب مساندة القطاع السكني الهامشي في إطار تنظيمي وتخطيطي سليم للمحافظة على البيئة الحضرية.

وتشكل الأرقام المتعلقة بالمناطق الحضرية وأوضاعها، بالطبع جانباً ذا حيوية كبرى من جوانب الظاهرة بأكملها. والواقع المقلق هو أنه في غضون العقد الماضي وحده، كان من المتوقع تأمين المأوى والهياكل الأساسية، لعدد إضافي من السكان بلغ حوالي نصف مليار نسمة يعيشون في مدن العالم النامي.

والسؤال الآن، كيف تمكنت الحكومات والبلدان من مواجهة هذا الطلب الواسع النطاق؟ فقد شكل كل من الافتقار إلى الموارد والكوادر المهرة، إلى جانب الاعتماد على النظم التشريعية والإدارية العقيمة، عقبتين ضخمتين كان من المتوقع على حكومات البلدان النامية التغلب عليهما، في سياق سعيها لمجابهة التحدي الناشئ عن المستوطنات البشرية. وبوجه عام يمكن القول إن الثغرة قد ازدادت إتساعاً بسبب ديناميات الطلب وبطء النظم المؤسسية الوطنية والدولية في التصدي لها بأسلوب مناسب.

٤ - ٢ المحاولات المختلفة لإيواء فقراء الحضر:

إن لكل منطقة سكنية سرطانية تاريخ خاص، وطريقة ما تكونت من خلالها أحيائها السرطانية، غير أن الطريقة الأغلب شيوعاً هي الغزو المفاجيء (Gilbert, A., 1984)، التي أدت في نهايته إلى ثبات وتكثيف المستوطنات البشرية (Housing Consolidation)، وخاصة مناطق واضعي اليد بأمريكا الجنوبية - مثل منطقة الباربادا حول مدينة ليما (بيرو)، ومدينة مكسيكو (المكسيك).

وأصبحت طريقة الغزو نمطاً تقليدياً من الحلول العاجلة لإيواء من لا مأوى لهم، والتي أطلق عليها فيما بعد البناء بالجهود الذاتية (Self-help Housing)، والواقع إن النمط السرطاني من المساكن، أدى إلى المزيد من الخبرات المهنية لدى المتخصصين في مجال الإسكان. فلم يصبح البناء مجرد علاقة بين خبير وعميل، بل أصبح أيضاً علاقة ينعكس عليها التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لمجتمع ما.

كما أدى هذا إلى مزيد من الإرشاد والاسترشاد إلى الكيفية، وليس نوعية المسكن، واختلاف حجم المستعمرات السرطانية من مكان إلى آخر، ومن بلد إلى آخر، حيث يتراوح السكان بمنطقة سرطانية بمدينة فاس بين ٢٥٠٠ إلى ٣٠٠٠ نسمة، إلى مناطق سكنية غير رسمية في مدينة القاهرة من ٣٠٠٠٠ - ٤٠٠٠٠ نسمة، ومدينة الاسكندرية من ١٥٠٠٠ إلى ٤٠٠٠٠ نسمة، وغالبية تلك المناطق تنتشر على أطراف المدينة أو بالمناطق النائية بالمدينة، وتعتبر مستعمرات وخصائص واضعي اليد (Squatter areas) مثلاً آخر للتعدديات التي تمت بها تكوين الأحياء السرطانية.

والجزء التالي يتناول تحليل الدراسات التي تمت لإيواء فقراء الحضر، ويبرز السياسات والبرامج المختلفة التي أتبعت للتغلب على مشاكل ساكني وضع اليد بمدن دول العالم الثالث. والجدير بالذكر أن تلك البرامج والسياسات طبقت بدول العالم الثالث، ويمرور

الوقت تم تحليلها وتقويمها لتواكب التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية كلاً حسب طبيعة وإمكانات كل بيئة على حدى.

٤ - ٢ - ١ إزالة المناطق الرديئة (Slum Clearance):

في منتصف الخمسينات، أجمع عدد ليس بقليل من الباحثين لمشكلة ساكني واضعي اليد بدول العالم الثالث (Abrams, C., 1964) إنها تحوي عدد كبير من الخارجين على القانون ويتفشى بها الأمراض والأوبئة المزمنة، بل إنها تتكون من مجتمع يسوده التناقضات الاجتماعية والتفكك الأسري. وكانت الآراء إن تلك المناطق تشوه المناطق الحضرية وتساعد على تريفيتها، وتؤدي إلى زيادة معدلات الهجرة إلى المراكز الحضرية الكبرى. فإن برامج مثل إزالة المناطق الرديئة، كانت هي السياسة السائدة في معظم دول العالم الثالث، وكانت تلك السياسة تبرر هدم وهدر المخزون السكني، بحجة أن تلك المناطق المتخلفة غير مناسبة في توفير الاحتياجات الأساسية لمعيشة الإنسان. وكانت تهدف تلك البرامج إلى إزالة مناطق ساكني واضعي اليد، وإعادة ترحيل القاطنين إلى أماكنهم الأصلية بالمناطق الريفية. وفي نفس الوقت إقامة مناطق سكنية حكومية بدلاً من المناطق السكنية غير الرسمية.

وهذه السياسة استمرت لعدة سنوات قليلة في بعض دول العالم الثالث وفشلت في تحقيق أهدافها لعدة أسباب من أهمها:

- الانتشار السريع والمطرد لمناطق ساكني واضعي اليد على أطراف المدينة، لم يُمكن الحكومات من الحد من انتشار تلك المناطق.

- ضعف الإمكانيات المادية والإدارية للحكومات المختلفة في توفير البدائل المناسبة لإيواء قاطني واضعي اليد.

- استحالة وقف هجرة النازحين من المناطق الريفية إلى المراكز الحضرية وبالتالي عدم القدرة في التحكم على انتشار المناطق السكنية غير الرسمية.

- إزالة المناطق السكنية السيئة يمكن أن يؤدي إلى خلل وعدم استقرار الكيان السياسي والاجتماعي لحكومات دول العالم الثالث.

- تدخل بعض السياسيين والناخبين لوقف عملية الإزالة، وذلك اكتساباً واسترضاءً لأصوات الطبقات محدودي الدخل أثناء الانتخابات البرلمانية.

ولذا فإن برامج إزالة المناطق المتخلفة أو الرديئة، لم تستمر طويلاً في معظم دول العالم الثالث، وبدأت الحكومات تنظر بعين الاعتبار للإمتداد الحضري غير الرسمي ومما ينتج عنه من إسكان مخالف، باعتباره قد حل مشكلة الإسكان بالنسبة لأعداد غفيرة في فترة بعينها.

٤ - ٢ - ٢ البناء الذاتي (Self-help Building):

ركز جون تيرنر (١٩٧٦) في كتابه الشهير (Housing by people) على أن استغلال الموارد البشرية بمناطق ساكني واضعي اليد، بأنه العنصر الأساسي في إنتاج الوحدات السكنية، رغم التحولات التي عرفها المجتمع، ورغم التطور الذي عرفه قطاع البناء والمقاولات العصرية، ويرجع ذلك لكونه يشكل الوسيلة الأكثر ملائمة للأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للقاطنين بمناطق واضعي اليد.

وتساءل المهندس حسن فتحي (١٩٧٣) في كتابه الشهير «عمارة الفقراء»:

ما الذي يمكن أن يُعلمه لنا الفلاحون أنفسهم بشأن تنظيم العمل؟ كيف تقوم القرى بتنظيم نشاطاتها للبناء في تلك الأماكن التي لم يمسه بعد مقال البناء التجاري؟... إنها تتعاون. وعندما يكون هناك منزل جديد ينبغي بناؤه في قرية، فإنه يتوقع من كل فرد أن يمد يداً. ويساعد أفراد كثيرون في العمل وسرعان ما ينتهي البيت. ولا يُدفع أجر لأي من هؤلاء الجيران المتعاونين... ورغم هذا، فإنه لو أمكن أن يُجعل النظام التعاوني للبناء نطاقاً صالحاً لذلك، فسيكون له ميزات هائلة تفوق أي نظام يستخدم البنائين المحترفين، فأولاً وقبل كل شيء، فإن القرية التي يبنوها سكانها أنفسهم ستكون كائناً حياً، قادراً على النمو ومواصلة الحياة. وثانياً، فإن القرية المبنية تعاونياً ستكون أرخص كثيراً من القرية المبنية بالعمل المأجور... ولو أمكن جعل النظام التعاوني التقليدي صالحاً للعمل في ظروف غير تقليدية، فمن الواضح أنه سيكون في الإمكان توسيعه وتطبيقه على برنامج للإسكان الجماهيري.

إن مبدأ البناء الذاتي الذي يكمل سياسة التهيئة العقارية، بالإضافة لكونه يُحمل المواطنين جزء من عبء مشكلة الإسكان، فإنه يسمح بإنتاج أعداد هائلة من المساكن بوتيرة مهمة تسمح بالحد والحيلولة دون توالد ظاهرة السكن غير اللائق من جهة، وإعداد الوحدات السكنية بالسرعة التي تواكب وتيرة التزايد العمراني الذي تعرفه مدن دول العالم الثالث من جهة أخرى.

وقد أبان الحماس الذي أظهره قاطني واضعي اليد بدول العالم الثالث، أن البناء الذاتي له مزايا أخرى، وبأهمية كبيرة، وتتجلى في تحريك الاقتصاد المحلي وسوق العمل على مستوى المدينة والحي، ذلك إن تزامن حركة البناء في عدة عمليات تجعل المدينة كلها في حركة إنشائية ديناميكية، يحدث فيها التهافت على اليد العاملة ومواد البناء وخدمات القطاعات الأخرى المرتبطة بالتشييد.

وتقييم وتحليل ديناميكية البناء الذاتي جاءت من عدة باحثين المهتمين بإسكان محدودي الدخل بالعالم الثالث ومنهم: بيتر وورد (Peter Ward, 1982) وآلن جليبرت (Alan Gilbert, A., 1983)، رود بيرجز (Rod Burgess, 1982) وأخيرًا فان در لندين (Van der Linden, 1992)، واختلف آراء كل باحث في تقييم ديناميكية البناء الذاتي، منهم المؤيد مع بعض التحفظات، ومنهم المعارض للمبدأ من أساسه، حيث أن البناء الذاتي مرتبط ارتباطاً وثيقاً مع التغيرات الاقتصادية التي تحدث بالمجتمع، بل ومرتبطة مع التغيرات التي تحدث في آليات سوق الإسكان.

وتحليل ديناميكية البناء الذاتي في عمليات إسكان محدودي الدخل، لا يمكن أن يكون شمولياً وواقعياً دون التطرق إلى بعض السلبيات التي لا زالت تشوبه وتوق تحسنه، وارتقاءه وتطوره، خاصة في مثل هذه العمليات التي تعتبر غالبية المستفيدين منها من ذوي الدخل الضعيف والمحدود. وأهم هذه السلبيات يمكن حصرها في عدة نقاط:

- إن البناء الذاتي في عمليات إسكان محدودي الدخل يخلق وضعية مزمنة لعمليات التشييد، وذلك راجع بالأساس إلى ضعف موارد المستفيد التي من الممكن أن يوظفها في البناء، الشيء الذي يمدد في مدة الإنجاز.

- البناء الذاتي رغم التطوير المستمر والمراقبة التي يحظى بها من معظم حكومات دول العالم الثالث، لا زال لم يرتق من ناحية جودة الهندسة المعمارية واحترام التصميم إلى المستوى المطلوب.

- تحول البناء الذاتي، في معظم مشروعات الإسكان المنظم لمحدودي الدخل - مثل برامج خدمات ومواقع - إلى الإشراف الذاتي (Self management) وليس البناء الذاتي، فالقاطنين أنفسهم قاموا بعملية الإشراف على البناء وانشغلوا في توفير مواد البناء اللازمة للمقاولين المستأجرين، دون المشاركة الفعالة في عملية البناء.

- إن البناء الذاتي في المناطق الريفية يصل إلى ذروته، ويحقق الأهداف المرجوة منه، وذلك لصغر حجم الأعمال المشيدة، والتجانس الاجتماعي المتوفر لدى الريفيين، وتوافر الوقت اللازم للتشييد. فحين البناء الذاتي يفتقد تلك الخصائص في المناطق الحضرية الهامشية، وذلك لعدم تجانس الطبقات الاجتماعية القاطنة بالمناطق السكنية اللارسمية.

- التحكم في المكونات الأساسية للوحدة السكنية - مثل مواد البناء - الأرض، من قبل الحكومات أو المؤسسات الاستثمارية أو أصحاب رؤوس الأموال، يعتبر العائق الأساسي أمام منهج البناء الذاتي، فبدون الحصول على تلك المكونات لا يمكن إقامة الوحدة السكنية، وعليه فإن توافر الإمكانيات المادية، يعتبر من أهم الأولويات لتحقيق منهج البناء الذاتي.

لتطوير نهج البناء الذاتي وتعزيز إيجابياته واستدراك سلبياته والتفكير في البدائل الأخرى الممكنة، يجب البحث على كل السبل الممكنة من أجل دعم وتحسين ظروف البناء، وتكافل السكان بينهم، لضمان حياة كريمة للطبقات محدودي الدخل في سكن لائق، وفي إطار عمراني يتجانس مع مستوى الحي والمدينة.

٤ - ٢ - ٣ الشراكة الشعبية Community Participation :

تم استنباط مبدأ الشراكة الشعبية عن طريق النتائج المستخلصة من العديد من البحوث والدراسات الميدانية للعديد من مناطق ساكني واضعي اليد (Squatters areas) بدول العالم الثالث.

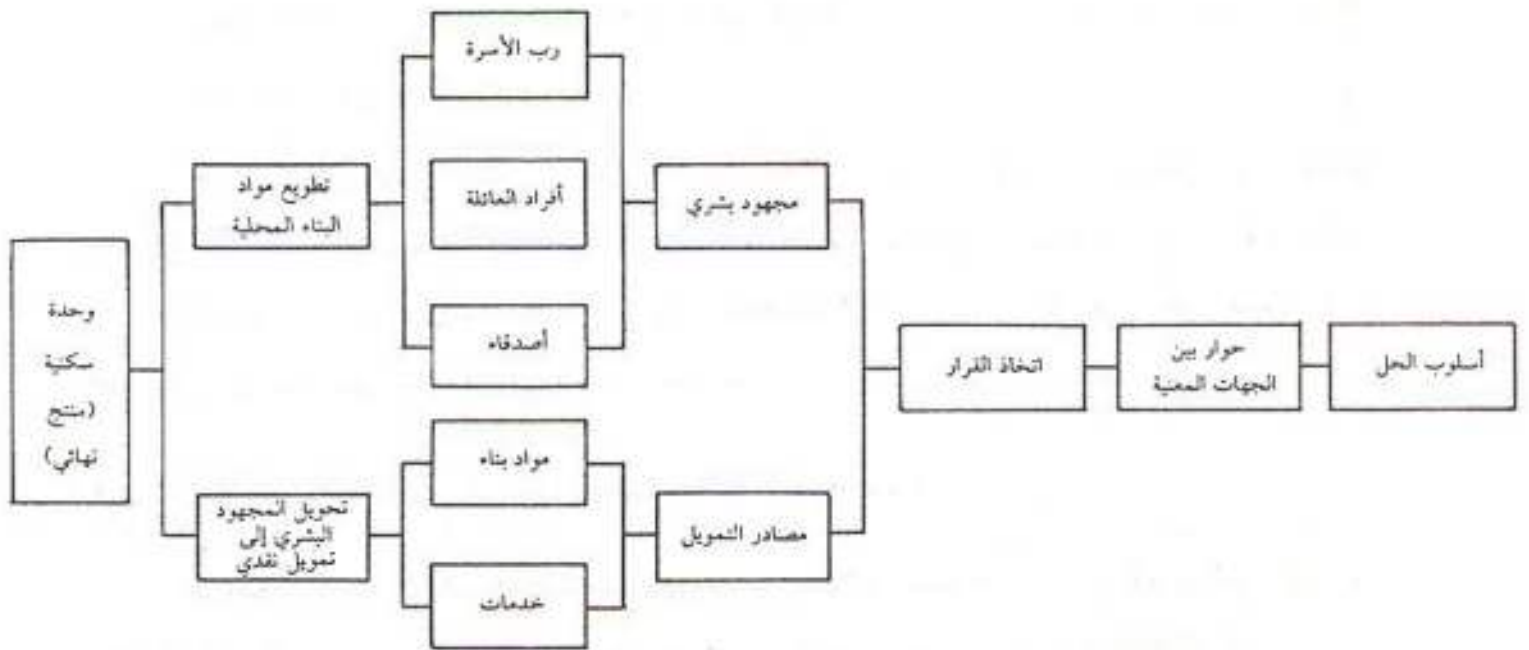
ولا يوجد تعريف محدد لمعنى المشاركة، وإن تعددت، ولكنها في النهاية تعتمد على قدرات ومجهود الإنسان ومدى تعاونه وإيجابيته مع الآخرين، بمعنى أنها تعتمد على التعاون الإنساني والاجتماعي بين طبقات المجتمع المختلفة. وتنتشر هذه الظاهرة بصفة عامة بالمناطق الريفية، حيث التعاون المستمر بين الريفيين في جميع مظاهر الحياة، . . . التعاون

في الحقل، . . التعاون في بناء وحداتهم السكنية . وبصفة عامة تزداد درجة المشاركة الشعبية بازدياد المظاهر الريفية وانخفاض حجم المجتمع . وقد بدءا حسن فتحي في الأربعينات في مشروع قرية القرنة بالأقصر (حيث مشاركة الجماعة في بناء منازلهم).

وكما يوضح شكل (٤ - ١) تعتمد المشاركة الشعبية على الاستفادة وتوجيه الطاقة الكامنة للسكان من خلال محورين هامين .

أولاً: توجيه الإنفاق الفردي في مناطق ساكني واضعي اليد للصالح العام حيث إنها تشكل مورداً هاماً للتمويل، وذلك عن طريق التبرع والمساهمة الاختيارية .

ثانياً: الاستفادة من الوسائل التي بادر بها الأهالي في توطين أنفسهم بمناطق الإسكان غير الرسمية، بحيث يمكن دراستها وتحليلها وتطويرها للمساهمة في تطوير المعايير النظرية إلى أكثر واقعية وعملية لحل مشكلة إسكان محدود الدخل في المناطق الحضرية .



شكل (٤ - ١) يوضح فكرة المشاركة الشعبية (Community Participation)

وتطور مبدأ المشاركة الشعبية بحيث أصبحت جزء لا يتجزأ من الإطار الشامل في تحسين الامتدادات العمرانية، من حيث الإجراءات المتداخلة والمتضمنة على عمليات التخطيط، التشييد، البرمجة والإدارة، وتشغيل وصيانة التجمعات شبه الحضرية. وعليه تم وضع هيكل المشاركة الشعبية (قاسم، محسن - ١٩٩٠) للنهوض بمستوى الإسكان غير الرسمي واعتمد على الأسس الآتية:

- التعاون والمشاركة بين القطاعين العام والخاص في تحسين البيئة العمرانية لأطراف المدن يخلق مزيج من النهج والخيارات، بحيث يتم تسهيل الإمكانيات والخدمات من قبل القطاع العام.

- وضع هيكل إداري منظم لتحديد وتوزيع المسؤوليات للهيكل الإدارية - سواء العامة أو الخاصة أو كليهما - بحيث يمكن تحقيق خيارات مختلفة للوصول إلى السياسات العامة للتنمية، حتى يمكن بلوغ مستوى تسليم الخدمات إلى الكفاءة المطلوبة، بمعنى إتاحة الفرصة أمام الجمعيات الأهلية (Non-government organization) للمشاركة في عملية اتخاذ القرار وتنظيم عملية التنمية.

- الإطار القانوني للهيكل الإداري للمشاركة، لمتابعة مراحل التنمية المختلفة، حيث المشاركة في التخطيط (أولويات - أهداف - استراتيجيات)، ضمان وتأمين استخدام المصادر الطبيعية، المشاركة في التنفيذ والتحسين، المشاركة في الأنشطة الاقتصادية لضمان تحقيق الأمان الاقتصادي لطبقات محدودوي الدخل.

- مشاركة المرأة، مشاركة فعالة في عملية التنمية، حيث أن المرأة تمثل مورداً مهماً للخدمات الأساسية، وقيامها ببناء وصيانة المأوى والهيكل الأساسية يعتبر جزء لا يتجزأ من عملية التنمية، وبالتالي تلعب دوراً فعالاً في خفض تكلفة الوحدة السكنية، وتوفير جزء من الموارد المالية اللازمة للأسرة. فاستبعادها يعني حتماً هدر عناصر هام من عناصر الموارد البشرية للمشاركة والتنمية، حيث أن المرأة تمثل نصف حجم المجتمع بدول العالم الثالث. لذلك تقضي الحاجة بمشاركة المرأة ضمن هيكل المشاركة بوصفها مساهمة ومنتفعة في آن واحد.

إلى أن هناك عدة تحديات تواجه المشاركة الشعبية منها: حداثة عهد المشاركة تعرقل حتى الآن من انتشارها، سلبية بعض الأفراد المشاركين فيها، وجود علاقة طردية بين حجم المشاركة الشعبية وبين المستوى الاقتصادي والاجتماعي وفترة الإقامة والمستوى التعليمي

للأفراد، ضعف إيمان الإدارات الحكومية بمفهوم المشاركة الشعبية، غموض النصوص القانونية، استمرار رواسب بعض النظم التي ترتبط بعوامل شكل الإدارة بشكل السلطة ومراكز القوى، وأخيراً مشكلة توفير مصادر التمويل.

٤ - ٢ - ٤ نواة المنافع (Wet Core):

نتيجة للدراسات والأبحاث، التي تمت بمناطق ساكني واضعي اليد بدول العالم الثالث، ظهرت فكرة نواة المنافع، كمنهج لضغط النفقات التي تمدها الجهات الحكومية لعامة الشعب، وخاصة الطبقات معدومي الدخل، وذلك لإنشاء مستوطنات بشرية بأقل تكلفة ممكنة بدلاً من بناء المسكن الشعبي المتكامل.

وانتشرت فكرة نواة المنافع في عدة دول بالعالم الثالث، وعلى سبيل المثال لا الحصر - تركيا - الأرجنتين - المكسيك - البرازيل - مصر... وغيرها. وتتلخص هذه الفكرة بإنشاء الجزء المبلى بالوحدة السكنية، وهو عبارة عن دورة مياه وجزء مخصص لإعداد الطعام (مطبخ)، ويتم توصيل المرافق الأساسية بواسطة مقاولين متخصصين. وهذه الفكرة جاءت نتيجة الشواهد والأبحاث لتطور ونمو مناطق ساكني واضعي اليد، التي أتت سياسة البناء خطوة بخطوة حسب الإمكانيات الاقتصادية والاحتياجات الاجتماعية للقاطنين. واعتمد أيضاً المنهج على أن الحكومات تقوم بتوفير الخدمات الأساسية التي لا يستطيع القاطنون أنفسهم توفيرها، على أن يترك تكملة إنشاء المسكن للقاطنين أنفسهم بوحدة نواة المنافع، وذلك حسب إمكانياتهم المالية واحتياجاتهم الاجتماعية.

وتم تحديد مساحة قطعة الأرض التي تقع بها وحدة نواة المنافع، حسب ظروف وإمكانيات ومناخ كل مجتمع، بل ومناخ كل دولة من دول العالم الثالث. وكان يتراوح مسطح الأرض بين ٨٠ - ١٥٠ متراً مربعاً. وقد روعي في تلك الفكرة أن يتم تلاصق النواتين المتجاورتين لخفض تكلفة توصيل المرافق وتجميعها على وحدة صرف واحدة خارج مسطح القطعتين. وروعي أن يكون الجزء المبلى في إطار التصميم المتكامل للوحدة السكنية عند اكتمالها.

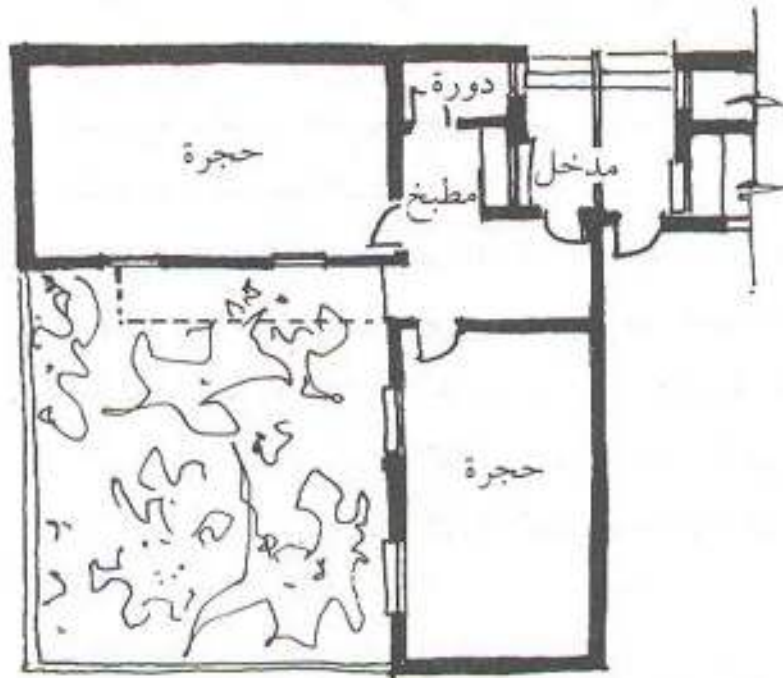
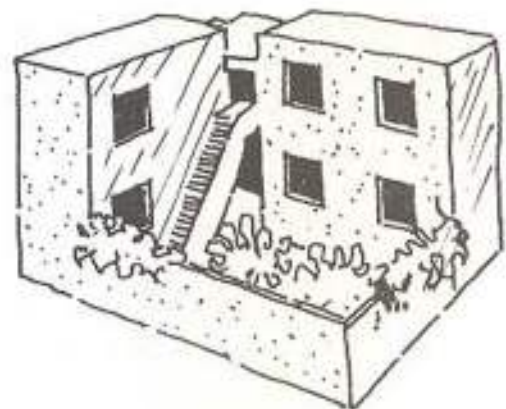
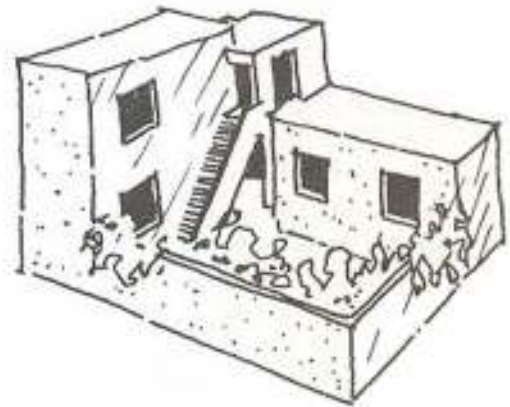
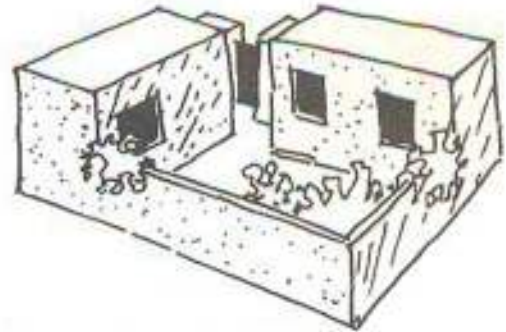
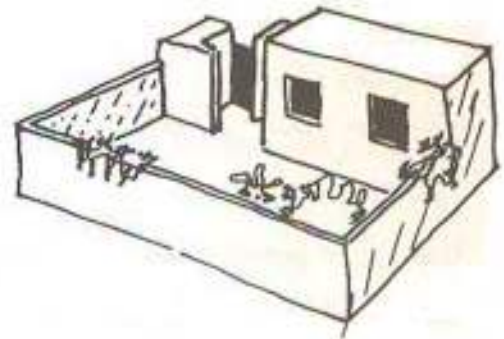
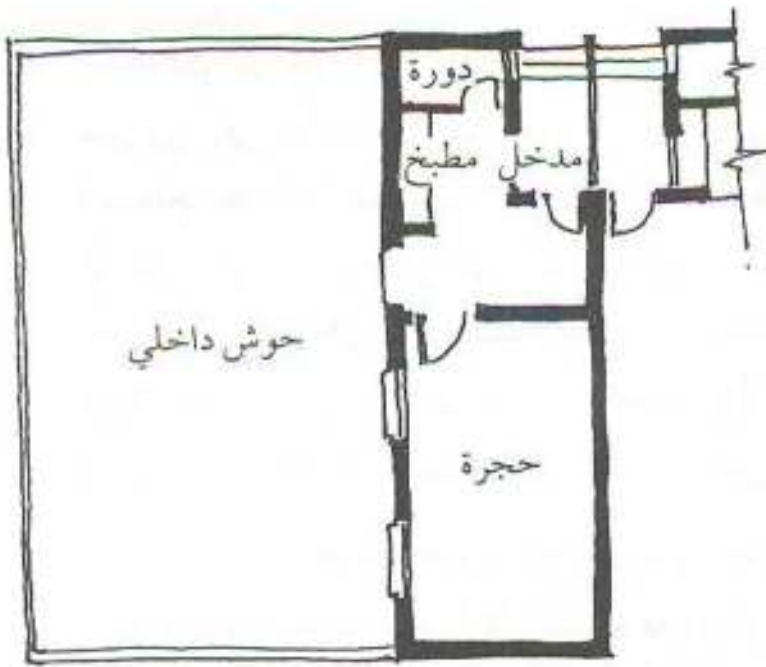
ولكن من العيوب التي ظهرت لتلك الفكرة عشوائية البناء، اختلاف مواد البناء، وجود تلوث معدي، عدم إيجابية التقارب المكاني للمأوى، وعدم وجود طبيعة خاصة بها، وقد نتج عن ذلك إلى خلق مناطق سكنية سيئة جديدة بالمناطق الحضرية.

٤ - ٢ - ٥ نواة المسكن (Core Housing):

تطورت فكرة نواة المنافع إلى إضافة مسطح مبني لنواة المنافع في شكل حجرة أو حجرتين على الأكثر، بواسطة شركات المقاولات المتخصصة المختلفة، على أن يترك باقي المسطح بقطعة الأرض للبناء الذاتي بواسطة القاطنين. وقد روعي وجود تصميم مبدئي لنواة المسكن على أن يستكمل باقي البناء بواسطة القاطنين حسب احتياجاتهم الاجتماعية وقدراتهم المالية. وتعتمد فكرة نواة المسكن على بناء الخلية الأولى للوحدة السكنية (غرفة + مطبخ + دورة مياه)، والتي يبدأ بها الساكن، حيث ينمو المسكن بعد ذلك مع تطور حياة الساكن واحتياجاته، أولاً على المستوى الأفقي وثانياً على المستوى الرأسي (أنظر شكل ٤ - ٢).

وإن كانت هذه الفكرة قد تلاشت بعض العيوب لنواة المنافع إلا أنها لم تفي بالأهداف المتوقع منها لعدة أسباب. أولاً، بسبب عدم توافق مفهوم هذه التجربة مع المفاهيم والأعراف الاجتماعية السائدة بالإضافة إلى استاتيكية هذه المفاهيم أمام ديناميكية المتغيرات الاجتماعية. ثانياً، عدم ملائمة هذا الأسلوب للتراكيب المختلفة لغالبية الأسر واقتصارها على فئة معينة وزيادة في الفاقد الاقتصادي في تكاليف مواد البناء والعمالة اللازمة (حسن، عبد الرؤوف علي وكامل عبد الناصر أحمد - ١٩٩٢). ثالثاً، عدم التزام القاطنين بالتصميم المقترح وتغييره حسب احتياجاتهم وإمكانياتهم المادية، مما أدى إلى تحول المجاورات السكنية والمواقع المنفذة بهذا الأسلوب إلى مواقع ذات مساكن ناقصة التكوين ومشوهة الصورة. رابعاً، عدم توافر الإمكانيات المادية للقاطنين، مما أدى إلى تكديس أفراد الأسرة - غالباً أكثر من خمسة أفراد - في غرفة واحدة لفترات زمنية كبيرة مما نتج عنه مشاكل اجتماعية بمرور الزمن. خامساً، رداءة التهوية والإضاءة لغالبية الواحدات المنفذة بهذا الأسلوب، لعدم التزام القاطنين بالتصميم المقترح، أو نتيجة سوء استخدام مسطحات الأراضي الفضاء، وذلك لتربية الطيور وخلافه، مما أدى إلى تفشي الأمراض والأوبئة بتلك المجاورات السكنية.

واستمرت هتين الفكرتين - نواة المنافع ونواة المسكن - مهيمنة على معالجة مشكلة الإسكان لعدة دول في العالم الثالث، لفترة تتراوح بين خمسة عشرة عاماً حتى عشرون عاماً، وقد رفضتها دول أخرى من دول العالم الثالث، واستمرت في تطبيق نظام الإسكان الاقتصادي الحكومي. في حين استمرت دول أخرى في تطبيق تلك الفكرة لنقص الإمكانيات المادية بها.



شكل (٤ - ٢) بوضوح نواة المسكن وتطوره على المستوى الأفقي والرأسي.

هذا بالإضافة إلى وجود آراء متضاربة لتلك النهج، على أن هذه السياسة الإسكانية سوف ينتج عنها تشجيع الهجرة من القرى والمدن الصغيرة إلى المدن العاصمية، وبالتالي يؤثر تأثيراً مباشراً على الدخل القومي للبلاد، هذا بالإضافة إلى وجود رأي ثالث، بأن هذه السياسة يمكن أن تؤدي إلى ظهور مجتمع مشوه يهدم كل النظم الاجتماعية بالبيئة.

ويرى علماء الاجتماع والأنثروبولوجي، الذين ينهجون في دراستهم نهجاً بيئياً ووظيفياً، أن تحليل النظم الاجتماعية يتطلب بالضرورة، في حالة المجتمعات المختلفة والبيسطة، مراعاة إنشاء مجتمعات سكنية متجانسة من الناحية الاجتماعية والفيزيقية لإمكانية إحراز تقدم وتطور في المجتمع، ومراعاة العلاقات المتبادلة بين الإنسان والبيئة العامة، وأثر هذه العوامل البيئية على الإنسان، والنظم المختلفة من اقتصادية وسياسية ودينية وغيرها.

٤ - ٢ - ٦ الارتقاء والتحسين (Improvement & Upgrading) :

نتيجة لدراسة المساويء والإيجابيات الناتجة من دراسة الفكرتين السابقتين، ودراسة مناطق واضعي اليد، وطرق وسبل وفلسفة إنشاؤهم لوحدهم السكنية بمدن دول العالم الثالث، ظهر نهج جديد يعتمد على البناء الذاتي، وعلى الجهود البشرية والمشاركة الشعبية، بحيث يمكن الاستفادة من تلك الإمكانيات، مع التوجيه العلمي السليم، في تطوير والارتقاء بمناطق ساكني واضعي اليد.

يعد منهج الارتقاء بالمناطق السكنية غير الرسمية ومكوناته، من أهم نطاقات الاهتمام لسياسات العمارة والتخطيط، مما يستوجب بالضرورة التعامل مع تلك المناطق من خلال صياغة، تحكم فيها العلاقة ما بين المناطق السكنية بالمدينة «نسبياً ومكوناتاً» من جهة والمناطق السكنية غير الرسمية المتاخمة لها من جهة أخرى، وما يحيطها من واقع عمراني معاصر.

والارتقاء في مفهومه الشامل هو تطوير البيئة الحضرية في جميع جوانبها، في مجال العلوم الهندسية، بمعنى تحسين شبكة البنية الأساسية من طرق وشبكات مياه وصرف صحي وكهرباء... إلخ، وتحسين الفراغات العمرانية وتشكيلاتها، وفي مجال الاجتماع يعني بالارتقاء بالإنسان وسلوكياته وعاداته وتقاليده، وفي مجال الاقتصاد يعني تنمية الدخل وتطوير الأعمال الإنتاجية من أجل رفع مستوى المعيشة. ومن هنا يختلف مفهوم الارتقاء باختلاف التخصص ويكون الهدف هو تنمية المجتمع والفرد، وبالتالي البيئة، التي يعيش فيها

الإنسان بنشاطاته وممارساته المختلفة في سيمفونية رائعة متكاملة بين الفكر العمراني والاجتماعي والاقتصادي والسياسي من أجل الوصول إلى مفهوم كامل وشامل للارتقاء.

والارتقاء في معناه البسيط المجرد هو تحسين الوضع القائم إلى وضع أفضل منه، ويتميز الارتقاء كأسلوب للتعامل مع الأحياء السكنية غير الرسمية، أو المناطق المتدهورة القائمة، بأنه يحافظ على الكتلة العمرانية القائمة باعتبارها ثروة قومية ذات قيمة اقتصادية (عطا الله، هاني لويس - ١٩٩٢).

واستنبطت فكرة الارتقاء للمناطق السكنية غير الرسمية من طبيعة تكوين الآليات الإسكانية للقاطنين بمناطق ساكني واضعي اليد، واستهدفت عملية الارتقاء بالنهوض بالمجتمعات العمرانية الهامشية للاستفادة منها في عملية التنمية الشاملة للبلاد، وتحسين المستوى البيئي للقاطنين. ويمكن القول، إن العديد من دول العالم الثالث، اتجهت إلى ارتقاء المناطق السكنية المتدنية، حفاظاً على الاستقرار السياسي والاجتماعي للبلاد (شكل ٤ - ٣).

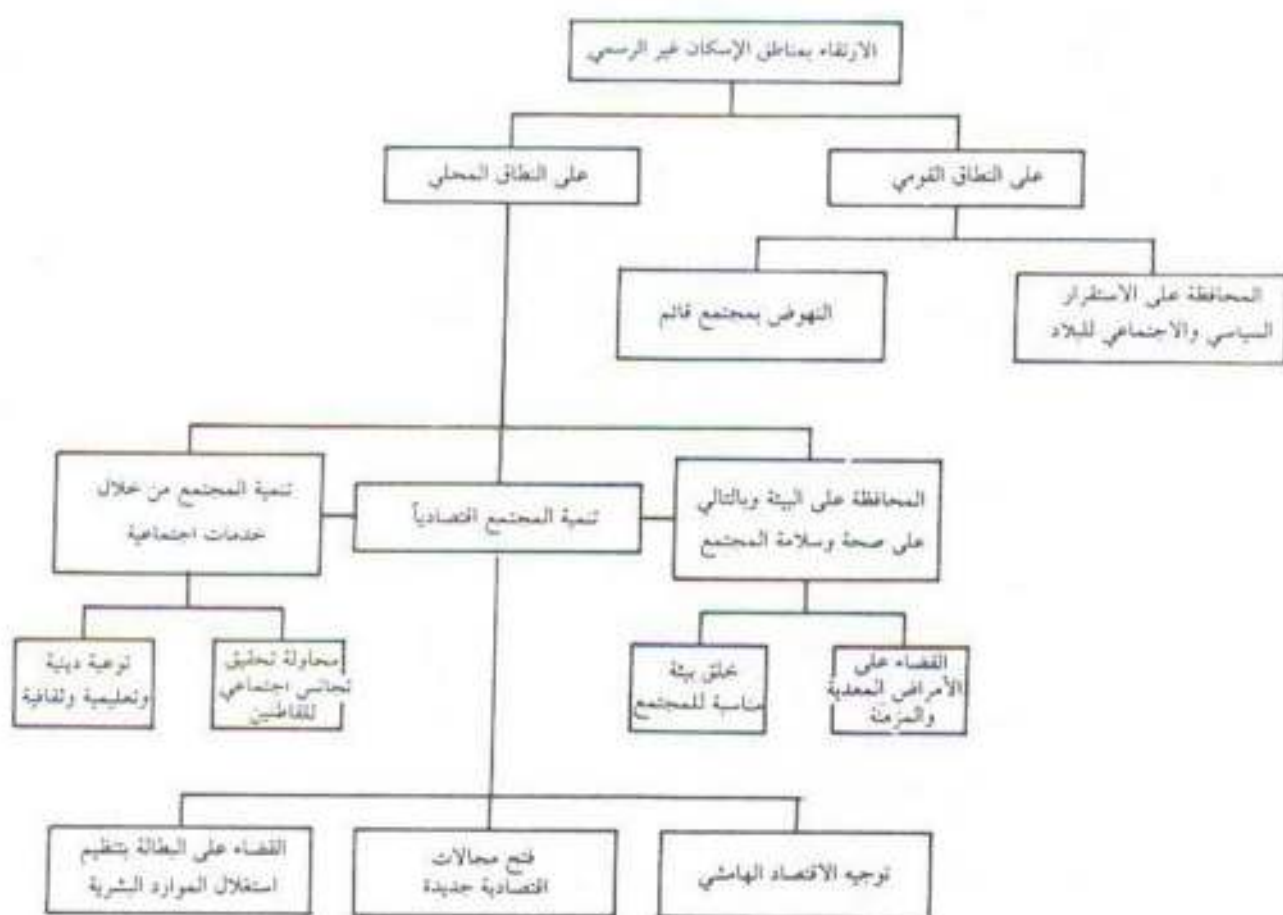
وتتلخص أهداف الارتقاء في الآتي: كمشروع للمحافظة على الصحة العامة للمجتمع، النهوض بالمستوى الاقتصادي لتنمية المستعمرات السكنية غير الرسمية، تحقيق وتوفير الخدمات والأمان الاجتماعي للقاطنين، تحويل المستوطنات السكنية السرطانية إلى مستوطنات سكنية قانونية وذلك عن طريق إعطاء سند ملكية رسمي للأراضي الواقعة بها، وأخيراً، ارتقاء المناطق السكنية غير الرسمية يمكن أن يؤدي إلى تحسين وزيادة الوحدات السكنية، مما يساعد على حل مشكلة إسكان محدودي الدخل.

ومن أهم مميزات سياسة الارتقاء والتحسين أنها تحافظ على النظام الاقتصادي الموجود بالمستوطنات السكنية غير الرسمية، وتعطي فرص عمالة مناسبة للقاطنين. الحفاظ على نظم الإسكان الموجود بتلك المستوطنات السكنية مع أقل تكلفة ممكنة، وبالتالي تساعد القاطنين الحصول على أكبر دخل ممكن داخل المنطقة. الحفاظ على المجتمع من ناحية العلاقات الاجتماعية والتجانس بين أفراد تلك المجتمعات مما يساعد على عدم تمزق هذه المجتمعات نتيجة العشوائية. توفر الأيدي العاملة الرخيصة التكلفة للمناطق الصناعية والتجارية والأنشطة المختلفة المحيطة بتلك المستوطنات السكنية، وبالتالي تحافظ على وجود وتوفير فرص كافية للقاطنين. وأخيراً، تطويع نظم الاقتصاد الهامشي، مما يساعد على انتعاش الحالة الاقتصادية داخل التجمعات السكنية اللارسمية.

وفي نفس الوقت هناك عدة سلبيات نتيجة تطبيق مبداء الارتقاء بالمناطق السكنية غير

الرسمية (Ward. P., 1982, Soliman, 1988) ويمكن تلخيصها في الآتي:

- من خلال التجارب السابقة للقاطنين في مناطق واضعي اليد، اتضح أن القاطنين يتمتعون بالحرية التامة في نشأة المسكن، طبقاً لاحتياجاتهم وطبيعة البيئة التي يعيشون فيها، وبالتالي كانت تلك المناطق بعيدة كل البعد عن تدخل الأجهزة الحكومية أو المؤسسات الرسمية، فكان هناك الحرية الكاملة للقاطنين في تكوين بيئتهم. ولكن مع تدخل الجهات الحكومية بتلك المناطق، سلب هؤلاء القاطنون جزء من الحرية في تكوين مجتمعهم.



شكل (٤ - ٣) يوضح أهمية الارتقاء والتحسين للمناطق السكنية غير الرسمية.

- مع تطبيق سياسة الارتقاء، يتم تحويل المناطق السكنية غير الرسمية من مناطق غير قانونية إلى مناطق قانونية، إلى أن تطبيق تلك التحول التشريعي يتطلب من القاطنين دفع مبالغ باهظة للحصول على الملكية القانونية للأراضي، وتحمل تكاليف الخدمات المستحدثة، ولكن غالبية القاطنين ليس عندهم القدرة على تحمل تلك التكاليف. ولذا، يتم استبعاد معدومي الدخل من بين القاطنين من الحصول على تلك الخدمات، وفي كثير من الأحيان يتم هجرة أفقر طبقة من القاطنين خارج مناطق الارتقاء (Peattie, L., 1982).

- مبدأ المشاركة في عملية الارتقاء ليست متجانسة كما كان يحدث في مناطق واضعي اليد، حيث يفرض على القاطنين سياسة معينة وثابتة في سياسة الارتقاء بالنسبة للمناطق الخاصة بهم.

- مع تطبيق سياسة الارتقاء والتحسين يتم تعديل وإعادة تخطيط المنطقة المراد الارتقاء بها، مما يؤدي إلى إزالة العديد من المباني للوصول إلى التخطيط المقترح من الجهة المنفذة للمشروع. مما ينتج عنها إلى تهدم بعض الأبنية وانتقال قاطنيها إلى مواقع أخرى، وبالتالي يؤدي إلى تشويه المنطقة ككل (أنظر شكل ٤ - ٤).

٤ - ٢ - ٧ برامج مواقع وخدمات (Sites and Services programmes):

نتيجة لأفكار جون تيرنر (John Turner, 1976) وتشارلز أبراهامز (Charles Abrams, 1964)، بدأت تظهر سياسة جديدة، وعُرفت ببرامج مواقع وخدمات (Sites and Services)، من أجل تلبية الحاجات الحالية والمستقبلية لمواجهة الطلب المتزايد على الوحدات السكنية للطبقات محدودي الدخل بالمناطق الحضرية في البلدان النامية.

وتعتمد هذه الفلسفة على توفير قطع الأراضي اللازمة للفقراء الحضر مع توفير الحد الأدنى من الخدمات المختلفة لتلك المواقع. وقد تم الإقبال على تلك الفكرة من البلدان النامية لإيواء الفقراء الحضر. وساندت الفكرة الجهات المانحة ووكالات العون للمنظمات الدولية في الاعتماد على تلك الفلسفة، على حل جزء من مشاكل الإسكان في العالم الثالث.

واستمرت تلك الفكرة سائدة، لفترة ليست بقصيرة، في معظم دول العالم الثالث، وذلك بالاعتماد على الجهود الذاتية للقاطنين في بناء مساكنهم بأنفسهم، بعد تزويدهم بقطع الأراضي اللازمة. واستندت هذه الفكرة على استغلال الطاقات الجديدة والمتجددة في



شكل (٤ - ٤) يوضح مناطق الارتقاء والتحسين بحي الحكر بمدينة الإسماعيلية.

المستوطنات البشرية غير الرسمية، في التشييد وإنتاج مواد البناء. حيث الهدف منها تقليل الحد الأدنى من تكاليف الوحدة السكنية. وأنشأت عدة مراكز للتدريب لتطبيق هذه الفكرة، وحل المشاكل المتعلقة بالأراضي والتمويل المادي، وقد تم حصر الآراء والبحوث والتجارب لهذه الفكرة.

(Turner, J., 1968, 1963, 1976, Turner, J., and Fichter, P., 1972, Lea, J., 1979, Ward, P., 1982, Gilbert, A., and Gugler, 1982, Davidson, F., and Payne, G., 1983, Davidson, F., 1984, Gilbert, A., and Ward, P., 1985).

ضمن إطار ثلاث محاور رئيسية:

- خلق أشكال البناء والسكن في البنية السكنية الصحية والصحيحة لتكون ضمن إطار التنمية الحضرية والأقليمية على مستوى مستوطنة ومدينة وقرية.

- توفير الموارد ذات الصلة بالإسكان والهياكل الأساسية والمواد والتقنيات بأقل تكلفة ممكنة.

- تكوين مؤسسات وسياسات الإسكان، قادرة على توفير الطاقة المؤثرة والتركيبات المؤسسية والإدارية وربطها بالتعليم والتمويل، بما في ذلك توفير القدرة المالية وآليات التكلفة والآلية المالية للقاطنين.

واستمر الباحثون طيلة الأربعون عاماً الماضية يقدمون حلولاً بديلة تعطي جميعها أهمية خاصة للبناء الذاتي والشراكة الشعبية. وتبنت منظمة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) (UNCHS-Habitat, 1993) برنامج المواقع والخدمات، من أجل تلبية الحاجات الحالية والمستقبلية للفقراء الحضر، الذين يتزايدون باستمرار نتيجة الهجرة المتزايدة إلى المناطق الحضرية.

واعتمدت تلك الفلسفة على عدة أسس أولاً، استخدام إمكانيات وإدخار واستثمار (الوقت، المال، المهارة) الطبقات الفقيرة بمناطق واضعي اليد. ثانياً، تنشيط جزء من القطاع الخاص غير المخطط ومساعدته على تجاوز مرحلة التسويق على مستوى المؤسسات والصناعات الصغيرة، وتوجيهه العائد إلى استثمار موجه وقانوني. ثالثاً، إيجاد مناخ من الثقة بين مختلف الأطراف (الجهات الحكومية - الأخصائيين - القاطنين) لتطبيق منهج الشراكة الشعبية في الإسكان، باعتبارها أحد التقنيات التي يمكن الحصول على أفضل عائد ممكن من الناس الذين يعيشون في مناطق تبدو فيها السلطات عاجزة.

رابعاً، تنشيط العلاقات الحسنة بين المشاركين، في صورة برنامج المساعدة المتبادلة ومن ثم تحقيق النجاح للبناء بالجهد الذاتي. لو توافرت الإرادة للمستفيدين في المشروع في المشاركة في العمل، يمكن أن تتوفر لهم المعرفة الكافية بما يجب أن يفعلوه لكي يتقدم المشروع في هذه الحالة يمكن للأفراد الذين لم يعملوا إطلاقاً في مجال البناء، بما في ذلك النساء، أن يساهموا في إنجاح المشروع عن طريق أعمال بسيطة أخرى. ففي معظم عمليات البناء بالجهد الذاتي يكون هناك بعض المشاركين الذين عملوا في مجال البناء من قبل، وإذا كان عدد هؤلاء محدوداً يستجلب لذلك بعض العمال المهرة كقوة عمل مساعدة أثناء فترة تنفيذ المشروع.

خامساً، وحتى يتم نجاح البناء بالجهد الذاتي، فلا بد من إدارة فنية للمشروع قادرة على ربط سلسلة العمل، بين المستفيدين وبين الجهات المسؤولة، حيث أن تلك الإدارة تستطيع توجيه وإرشاد المستفيدين في عمليات البناء المختلفة، بل وتكون مسؤولة عن تقسيم المشاركين إلى فرق عمل وتزودهم بالمعرفة التقنية اللازمة. ويقتضي تنظيم المشروع وتنفيذه، توزيع المسؤوليات مع السلطات والهيئات الخاصة والمستفيدين من المشروع، ممثلين في اتحاداتهم وتنظيماتهم، فيحدد شراء الأراضي والقوانين التي تتحكم في الملكية العقارية والبناء، واختيار المستفيدين وتغطية الاحتياجات الحالية، والبيع أو إجراءات إخلاء المستأجرين. كما يُعد - الإدارة الفنية - إنشاء وحدات إدارية من قبل الحكومة المركزية والإدارات المحلية التي تتولى على وجه الخصوص إدارة مشاريع خدمات ومواقع.

سادساً، تدخل الجهات الحكومية (Government Intervention) أمراً ضرورياً لإضفاء صفة الشرعية على سكان واضعي اليد، إذا أن المبادرات الخاصة بالتنظيمات الدينية والجمعيات الخيرية والتنظيمية المحلية لواضعي اليد لا يتوافر لأي منها الوسائل الكافية لمواجهة تحديات الفقر في هذه المناطق. الجهات الحكومية، هي الجهة الوحيدة القادرة على تزويد فقراء الحضر - لتطبيق سياسة مواقع وخدمات - بالخدمات الأساسية مثل المياه - الكهرباء - المجاري، وهي خدمات لا يستطيع الفقراء أنفسهم توفيرها، وذلك لأنها تحتاج مبالغ طائلة، وفي نفس الوقت، تحتاج إلى تقنيات عالية لتوفيرها. الجهات الحكومية، يمكن أن توفر المكون الرئيسي للمسكن، وهو الأراضي اللازمة لإنشاء الوحدات السكنية عليها، حيث أن الدولة تحتكر وتتحكم في الملكية العقارية للأراضي في البلاد. وتعتبر أرض البناء مقوماً أساسياً، لأن وجودها يعني التغلب على العقبات التي تعوق الأسر الحضرية الفقيرة عن

تحسين ظروفها المعيشية من جهة، وتسمح بتكلفة أقل من إنشاء الخدمات الأساسية التي لا يمكن إيجادها بمثل هذه السرعة وبمثل هذه التكلفة، إذا حاولت الأسر بمفردها تهيئة هذه الخدمات، من جهة أخرى. ويعتبر الإمداد بالمياه والتخلص من الفضلات الآدمية، وإنشاء الطرق الرئيسية المؤدية لهذه المناطق، مقومات أساسية أيضاً سواء بالنسبة للسكان أو بالنسبة للخدمات العامة (المطافئ، الشرطة، وخدمات جمع القمامة).

وتم تقييم وتقويم سياسة خدمات ومواقع في العديد من مدن دول العالم الثالث (Peattie, L., 1986, Rakodi, C., 1982, Payne, 1989) واتضح وجود عدة صعوبات تقابل هذه السياسة، من حيث المشاكل الإدارية والمالية، وصعوبة الهياكل القانونية والبيروقراطية. بالإضافة إلى ذلك، لم تتمكن أي من الدول النامية على وجه التحديد من المتابعة أي من القطع أو المواقع التي تقع في نطاق يكاد يدنو من احتياجات الإسكان. وعملياً ترتب على اعتماد هذا النهج عقبه مكلفة وواضحة تأثرت بمشاكل المستوطنات البشرية غير المخططة، أو يمكن تلخيص تلك العقبات كالآتي:

- تواجه الهيئات المعنية بسياسة خدمات ومواقع، بعقبات مالية خطيرة، حيث لا تستطيع تغطية نفقات المشروع (Cost Recovery) حسب ما كان مخطط له. وفي نفس الوقت، تقل الإنجازات من ناحية العدد (عدد المساكن المنتجة سنوياً) عن الطلب الذي يمكن تغطيته. وهكذا فإن الفئات التي لا يمكنها دفع المستحقات، لا يستطيعون حتى أن يأملوا في أن تصل إليهم برامج الخدمات والمواقع.

- انخفاض مستوى الدخل لمعظم الأسر الحضرية الفقيرة، وإنفاقه في المقام الأول على المأكل والملبس، فإن هذه الأسر لا تتمكن من دفع المبالغ المطلوبة منهم (لشراء الأرض أو تكلفة الخدمات أو كليهما معاً) في برامج خدمات ومواقع التي تقدمها الهيئات البنائية العامة، رغم كونها أقل في سعرها من تلك التي تعرضها الهيئات الخاصة وأقل من المسكن المكتمل التشطيب. ونتيجة لذلك، خروج الفئة الأكثر فقراً من مخطط خدمات ومواقع، تاركين أماكنهم - في نظير مبالغ متفق عليها - لفئة أخرى من الناس قادرة على تسديد فاتورة تكاليف تلك البرنامج (Creaming-off the lowest strata). وغالباً ما يطبق مبدأ «إما كل شيء أولاً أو لا شيء» على الإطلاق، حيث إذا لم تستطع الأسر دفع تكاليف الإسكان شبه المخطط، فهي تُستبعد فوراً من التمتع بهذا البرنامج. ومن ناحية أخرى، تلك البرامج تُمنع القاطنين بالمساكن القديمة عمل أي تحسين أو إضافات قد تبدو مناسبة إذا ما ارتفع دخل

الأسرة أو عدد أبنائها، إلا بعد دفع فاتورة الخدمات الخاصة بالمسكن، أو خاصة بتحسين الخدمات بالمنطقة.

- افترض في برامج خدمات ومواقع، إن آليات الإسكان الموجودة بمناطق واضعي اليد سوف تستمر تعمل بنفس الآلية وبنفس السرعة، ولكن معظم مشاريع الإسكان شبه المخطط اختلفت آلياته عن ما كان متوقع أن يحدث. حيث أن التغيير العميق في المواقف المختلفة (دفع مقدم للحصول على قطعة أرض - دفع تكلفة أولية للمرافق - دفع أقساط شهرية لتغطية باقي تكلفة الأرض... إلخ)، أدى إلى أن يفرض التغيير الطبيعي نفسه، مما أدى إلى خلق عقبات مالية للقاطنين، وهذا ما أدى إلى «مصيصة الهيكل المالي». بالرغم من إنشاء عدد من المؤسسات والبرامج التمويلية في معظم دول العالم الثالث، لتلبية الاحتياجات التمويلية للفقراء الحضر، ولكن في أغلب الحالات، وتبعاً لضآلة دخول السكان، يكون المبلغ المدخر محدوداً جداً. ويمكن القول إن نظم تمويل الإسكان هي في الواقع نظم حسابية نظرية، وإنها لا تستجيب إلا لمطالب نسبة محدودة من السكان.

- إن البناء الذاتي لم يعمل بالشكل الذي رسم له، حيث اعترضت هذه السياسة عقبات سيكولوجية ومادية لدى فقراء الحضر، فكثير من الناس يروا أن في صورة المباني الحديثة على غرار نمط المجتمعات السكنية الكبيرة، تعتبر علامة على تحديث مجتمعهم وتقدمه. ولذا لجأ عدد كبير من القاطنين بالبناء بالخرسانة المسلحة، مما استلزم مهارة فنية لإقامتها، وبالتالي فقد مبدأ البناء الذاتي قيمته، أو تحول إلى الإشراف الذاتي (Self-management) أو مباشرة لجميع مراحل البناء من قبل الملاك.

عدم تجانس الملاك الجدد، حيث تم اختيار القاطنين الجدد تبعاً للعديد من المعايير، دون مراعاة التجانس الاجتماعي والطبقي لتلك الفئة الاجتماعية، مما أثر على طريقة التفاهم والمعايشة فيما بينهم، وبالتالي أثر على مبدأ الشراكة الشعبية. وأصبح القاطنين بتلك المناطق من عدة ثقافات وعادات مختلفة لا تمط بعضها ببعض بصلة مشتركة.

- تتدخل الجهات المسؤولة عن المشروعات شبه المخططة، في العامل الزمني لإنهاء الوحدات السكنية، أو وضع شروط بنائية متعنتة تجاه الملاك الجدد في استكمال وحداتهم السكنية، وبالتالي سلبت تلك الجهات المسؤولة، مبدأ الحرية في بناء القاطنين لوحداتهم السكنية طبقاً لظروفهم المالية والاجتماعية.

٤ - ٣ تناول المشكلة من خلال الاستراتيجية العالمية للمأوى:

في الآونة الأخيرة، تركز الاهتمام بالأبحاث والدراسات، في عدة معاهد ومدارس متخصصة في الإسكان والمستوطنات البشرية، للوصول إلى استراتيجية موحدة لتغطية احتياجات الإسكان بدول العالم الثالث. وتوصل مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، إن المستوطنات الهامشية ليست «هوة بلا قاع»، والحل لهذا التناقض الظاهري يكمن في تطور المستوطنات البشرية، والسياسات الوطنية والدولية. ومن هنا تطور نهج استراتيجي لتنمية المستوطنات البشرية، الذي اتخذ منه فيما بعد الاستراتيجية العالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠.

ولتطبيق سياسة الاستراتيجية العالمية يتطلب العمل خلال إطارين:

أولاً، هو فهم ما تنطوي عليه المستوطنات البشرية من أهمية على أرفع مستوى حكومي (دور كل مستوطنة في التنمية القومية للبلاد)، وتعبئة الموارد وإعداد استراتيجية تنسيقية تشمل جميع قطاعات المجتمع: الحكومات المعنية والمحلية والمؤسسات المالية، الجامعات، القطاع الخاص وقطاع المجتمع المحلي.

ويمكن ضمن هذا الإطار دون غيره، فهم وتطبيق بعض المفاهيم الابتكارية وذات مضمون مميز لمفهوم «التنمية القابلة للإدارة». وقد كانت الاستجابة مشجعة للغاية تجاه الاستراتيجية العالمية وخطة عملها اللتين أقرتهما الجمعية العامة للأمم المتحدة بالإجماع في شهر ديسمبر ١٩٨٨ (UNCHS-Habitat, 1989). غير أن الاختبار الحقيقي الذي ينبغي لها اجتيازه يتمثل في تأييد ودعم المجتمع الدولي والجهات المانحة والمتلقية على حد سواء.

ثانياً، السؤال الأساسي والمباشر يكمن في كيفية إنتاج المأوى والهياكل الأساسية للسكان الوافدين إلى مدن العالم النامي، الذي يقدر عددهم بأربعين مليون نسمة سنوياً. وليست الاستراتيجية العالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ سوى مسعى يرمي إلى تطبيق تلك المفاهيم الجديدة والنهج الاستراتيجي لأكثر احتياجات المستوطنات البشرية وضوحاً وفورية. فالاستراتيجية في صميمها تسعى إلى تمكين تعبئة الموارد البشرية والمالية الداخلية في حين أنه في استطاعة المعونات الخارجية (ولا سيما القروض) - بلغت الديون الخارجية لمصر حتى عام ١٩٩٢، ٤٠ مليار دولار - على المدى الطويل، زيادة تدهور مستوى المديونية، وهو الوضع المناقض للوضع الذي تسعى البلدان المُدنية إلى بلوغه.

إن الاستراتيجية تقدم فرص ممتازة لتوليد الآليات من أجل الحصول على استجابة

داخلية للطلب المتعلق بالمأوى، كما ويتناسب قطاع الإيواء مع استراتيجيات الاستعاضة عن الاستيراد، بغية التقليل من الواردات الملكلفة وغير الضرورية وتعزيز الصناعات المحلية وتطوير التكنولوجيا وموارد البناء وتقنيات التشييد التي تتماشى مع الشروط والظروف المحلية. ولا يصح ذلك نظرياً فحسب وإنما من حيث التطبيق أيضاً.

٤ - ٣ - ١ إدارة المستوطنات البشرية (Human Settlements Administration) :

إن «الإدارة» ضمن إطار المستوطنات البشرية هي، مجموعة مركبة من الإجراءات والأعمال المتضمنة في عمليات تخطيط وبرمجة وتنمية المستوطنات وتشغيلها وصيانتها. فلا تعمل الإدارة الكفاء للمستوطنة على تحسين الأوضاع المعيشية للقاطنين فحسب، وإنما تسهم أيضاً في تعزيز القدرات الإنتاجية من خلال تأمين الخدمات الأساسية وترسيخ الروابط الاقتصادية، ولذا كان لإدارة المستوطنات البشرية دور مباشر في تحقيق الأهداف الاقتصادية الوطنية.

وإلى جانب ذلك، يمكن رؤية إدارة المستوطنات البشرية، بوصفها إدارة تشمل الغايات المحلية للنمو الاقتصادي. وتساعد بعض خطط التنمية المحلية في توليد فرص العمالة لتعمل على تحسين الدخل، مما يؤدي إلى زيادة الموارد المتاحة للاستثمار الخاص أو للاستثمار العام المتولد عن الضرائب، وبالتالي تتسع المجالات أمام النهوض بمستويات الأسرة والمجتمع المحلي.

غير أن الإدارة المنهجية للمستوطنات البشرية ما زالت غير معروفة في معظم مدن العالم الثالث، ولذا يتم تناول العناصر المختلفة لتشغيل المستوطنات بوصفها مسائل قطاعية مستقلة، في حين يعالج التنسيق الشامل تأسيساً على الاستجابة للأزمات بعد حلولها. ولا يوجد سوى محاولات قليلة في مجال التخطيط المسبق أو التوزيع الموجه للموارد.

ففي الواقع ما زالت غايات التخطيط الفيزيقي وما يرمى إلى تحقيقه غير مفهومة، وكذلك التقنيات المتاحة لتطبيق نهج التخطيط في مجال إدارة المستوطنات في حالة حموض. يخيل لصانعي القرارات في أغلب الحالات، أن مجال تركيز التخطيط يقتصر على الجوانب المادية لتنمية المستوطنات مشيراً بشكل رئيسي إلى التوزيع المنشود لاستعمالات الأراضي (Land uses) وشبكات النقل (Transportation networks)، وهو ما عرف فيما بعد بالمخطط الأزرق (Blue print Plan).

وقد شاع هذا النمط التقليدي من التخطيط في دول العالم الثالث، وأعيد زرعه فيها، بعد استيراده من المملكة المتحدة وبلدان أوربية غربية أخرى، في أعقاب انتهاء الحرب العالمية الثانية، وذلك عندما وجد في التخطيط المركزي العلاج الرئيسي لجميع النواقص الناشئة عن حالة المدينة في المرحلة السابقة للحرب (Taylor, J. and Williams, D., 1982). غير أن هذا النوع من التخطيط، لم يلبث عن فعالية إطلاقاً لافتقاره للمقدرة على التحكم بالعوامل المساهمة في إحداث التغيير. فالتخطيط والمشاريع كانت تعد وترسم من قبل مجموعات أكاديمية، وأخرى عاملة لدى وكالات التخطيط، التي تفتقر إلى صلاحية صنع القرارات وإلى التأثير على القوى القائمة على بناء المستوطنة. فهذه الخطط العمرانية، على الرغم من مستواها التقني المصقول، غير أنها لم ترتبط إلا بصلات واهية بالواقع الاقتصادي والاجتماعي، ولم تشمل على التمهيد للاستشارات العامة، كما ولم تقم بتوفير الوسائل المناسبة للتنفيذ.

غير أن الخطط التقليدية أسهمت - بالرغم من خيبة الأمل التي واكبت نتائجها - في توضيح مسار عمل المستوطنات الفردية، وإدراك حدة مشاكلها، والتعرف إلى الفرص التي توفرها لعملية التنمية. وفي الحالات التي أثبت فيها تنظيم استعمالات الأراضي عن فعالية، تمكن التخطيط المادي من ضمان درجة من النظام في نمو المستوطنة ومن تطويق التغييرات غير المستهدفة (Active Planning Control). ويعتبر إخفاق الخطط في إنجاز بعض المهام وفي تحقيق أهداف لم تُعد من أجلها كتأمين النوعية الجيدة للمعيشة بالنسبة لجميع قاطني المستوطنات.

النمو السريع وغير المخطط للمستوطنات يعتبر من بين الأسباب التي أدت إلى التراجع الملموس عن اعتماد التخطيط التقليدي للمستوطنات من قبل مقرري السياسات والمهنيين وذوي الاختصاص.

وبانحسار الإقبال على التخطيط الرئيسي، تركز الاهتمام في الكثير من دول العالم الثالث، في الاعتماد على تطوير المستوطنات كإجراء لتطويق الأزمة وإنتاج قطع المواقع والخدمات من أجل تلبية احتياجات فقراء الحضر. ولسوء الحظ، اتضحت درجة صعوبة تذليل المشاكل الإدارية والمالية المتعلقة بتطوير المستوطنات، والمشاكل المرتبطة بالطرق القانونية والبيروقراطية في غالبية دول العالم الثالث.

وإضافة إلى ذلك، لم يتمكن أي من الدول النامية على وجه التقريب، من إنتاج قطع

المواقع والخدمات ذات الكلفة التي تقع ضمن المقدورية المالية على نطاق يكاد يدنو من احتياجات السكان (Payne. G., 1984)، وعليه ترتب على اعتماد هذا النهج عقبة مكلفة وواضحة تدرت بمشاكل المستوطنات البشرية. كل هذا واحتياجات المستوطنات دائبة على النمو بسرعة تجاوزت بكثير السرعة التي تقوم بها البرامج الحالية بتلبيتها.

وقد أصبحت المعلومات مدخلاً على نفس درجة الأهمية مثل الموارد البشرية، والطبيعية، والمالية، في تنمية الاقتصاديات الحديثة. إن المعلومات بما لها من قيمة كسلعة أساسية وحدها، تنفع أيضاً كمدخل في إنتاج مزيد من السلع والخدمات التقليدية. والمعلومات كعامل من عوامل الإنتاج، تزيد من الإنتاجية، وتخفف التكاليف (دوبارد، تريب - ١٩٩٥).

ويؤكد تقرير قريبي العهد أصدرته اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، أن نقص البيانات التي تصف حالات ديموغرافية، واجتماعية، وبيئية، واقتصادية، قد عرقل بدرجة خطيرة إدارة التنمية. والإخفاق في معالجة نقص البيانات لا يؤدي إلى إبطاء التنمية الاقتصادية فقط، بل يزيد أيضاً من الفجوة بين البلدان الغنية والفقيرة.

ويقدر الخبراء الاستشاريون في مجال المعلومات أن مشتريات التكنولوجيا لا تمثل سوى نحو ٢٠ في المائة من التكلفة الإجمالية لنظام المعلومات. وذلك بسبب تكاليف التدريب والتنفيذ وقد تتضاعف مثل هذه التكاليف، ولا سيما في المناطق النامية حيث تم الشروع في مشروعات متعددة تستخدم نظم للحواسيب مختلفة المستويات.

وإضافة إلى ذلك، يبدو محتملاً أن يعمل عصر المعلومات على خلق قوى عاملة من طبقتين، عمال ذوو مستوى عالي من المعرفة، ومحللون، ومنشئو المعلومات، وطبقة أدنى من الطباعين على الآلة الكاتبة، ومجهزي البيانات، والممكنين. ويشير التقسيم الناتج عن ذلك بتسطيح التدرج الهرمي السابق للعمل ويخلق تحديات إدارية جديدة (دوبارد، تريب - ١٩٩٥).

والواقع أن القطاع العام هو أكبر جامع للبيانات بشأن كافة أنواع الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية، فضلاً عن المعلومات الطبيعية والديموغرافية. وعن طريق تشجيع النشر الحر لمثل هذه المعلومات، تتوفر للحكومات وسيلة فعالة تُحسن بها قدرة اقتصادياتها على المنافسة.

أما بالنسبة للنطاق المالي والتمويلي، فقد تم استنباط نهج جديد إزاء تنظيم التمويل المحلي، وذلك عن طريق إدخال وتطوير بعض الاستراتيجيات المالية المبتكرة التي بوسعها أن تحسن الإدارة الحكومية والتمويل المحليين، وينطوي معظم هذه الاستراتيجيات على مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المحلي في إدارة وتنظيم المشاريع (لوندونو، مونيكاميرز - ١٩٩٥).

هناك ثلاث مجالات رئيسية يكمل فيها القطاعان العام والخاص بعضهما الآخر، وهي: من وجهة النظر الاقتصادية، يساعد الاستثمار العام في مجال البنية الأساسية الاجتماعية (أي في مجالي الصحة والتعليم)، والحضرية، في تنشيط إنتاجية القطاع الخاص، وكلما كان الاستثمار العام هادفاً، كلما تعاضم أثره من حيث النمو الاقتصادي.

- التكامل بين التمويل الذي يقوم به كل من القطاعين العام والخاص، عندما يتولى دفع تكاليف مشروع يعتبر من قبيل الاستثمار المشترك، أو يساعد على مضاهاة الاعتمادات، أو يستخدم في برامج الخصخصة. وفي مثل هذه الحالات، تستخدم الموارد العامة رأس المال الخاص كقوة فعالة، وغالباً ما يفضي هذا إلى تحسين كفاءة هذا الاستثمار والغرض منه.

- مشاركة المجتمعات المحلية في المشاريع الصغيرة، ويقوم المجتمع المحلي بتصميم وتخطيط المشروع، ويوفر له العمالة و/أو يشرف على استخدام الأموال العامة. وعلى الرغم من أن تأثير التمويل العام على الاقتصاد المحلي ضئيل، فثمة مسألة جمة عن استخدام تلك الأموال العامة، نظراً لأن المجتمع المحلي معني بشكل مباشر بنجاح المشروع، وملتزم بتحقيق ذلك، ويتحكم كذلك في كيفية استخدام المال.

٤ - ٣ - ٢ نهج الاجراءات التمكينية (Enabling Approach):

نهج التمكين يعتمد أساساً على الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية وتوجيهها لحل مشكلة الإسكان. والواقع المأوى ليس سوى عنصراً من العناصر العديدة للمستوطنات البشرية، في حين يشمل مأوى ذوي الدخل المنخفض جانباً واحداً من جوانب الصورة الشاملة للإسكان. ولذا، أفضى التركيز بشكل استثنائي على هذه المسألة دون غيرها إلى تشويه عملية استخدام الموارد، وصرف أو تحويل الانتباه عن الاحتياجات الأساسية

للمستوطنات البشرية التي تستدعي الاهتمام المنسق. وإذا كان لا بد من تلبية احتياجات المستوطنات، فينبغي للهدف الرئيسي لاستراتيجية الإجراءات التمكينية، تهيئة أفضل الظروف المواتية للعمون الذاتي والعمون المتبادل عبر مجموعة من إجراءات التمكين دعماً لبرامج المستوطنات التي تقرر محلياً والمنظمة والمدارة ذاتياً.

ويتوجب على إجراءات التمكين الاستجابة إلى تحديين رئيسيين (UNCHS-Habitat, 1989): الأول، كيفية معالجة المشاكل المترتبة على وجود عدد كبير من الفقراء، والثاني، كيفية وضع التدابير المسبقة لتحقيق الاستقلالية الفعالة للجماعات المستندة إلى المجتمع المحلي. ويستحيل إيجاد الحلول للتحدي الأول دون اعتماد نهج إدارة منسقة، في حين أن مجابهة التحدي الثاني لا تتم إلا من خلال تشجيع المبادرات المحلية. وعليه ينبغي لاستراتيجيات المستوطنات التمكينية صهر الأعمال على مدى نطاق المستوطنة، وفي نفس الوقت، على نطاق المستوى المحلي.

أولاً: إجراءات التمكين على نطاق المستوطنة:

تشتمل تنمية المستوطنات البشرية على العديد من العناصر المؤثرة - الحكومات المركزية وحكومات الولايات و/أو المحافظات والسلطات والوكالات الصغرى التابعة، الحكومات المحلية، القطاع الخاص الرسمي وغير الرسمي، المجموعات غير الحكومية والمجموعات المستندة إلى المجتمع المحلي، والأسر المعنية والأفراد - وليس هناك من نموذج شامل لإدارة المستوطنات فاستراتيجيات التنمية والترتيبات المؤسسية المعدة للمستوطنات البشرية، ستستجيب إلى سياسة محددة وتبعاً لتغير الاحتياجات والفرص.

غير أن العنصر المؤثر الوحيد على تلك المتغيرات، هو الذي يتخذ موقفاً يستطيع منه الإشراف على الصورة الشاملة لمتطلبات المستوطنات، ألا وهو الحكومات المحلية. فالدور الهام، المناط بالحكومات المركزية، قد يتمثل في تشكيل السياسات والأولويات وتمويل مشاريع ذات أهمية وطنية. والدور الهام، كذلك، الدور الموكل إلى القطاع الخاص، قد يتمثل في تنفيذ الجزء الأكبر من عملية التنمية العمرانية في المدن، يوازيهما ذلك الدور المحوري المتمثل في الإدارة الحضرية والذي لا يمكن إسناده إلا للحكومات المحلية.

فالحكومات المحلية وحدها هي القادرة على تثبيت الإجراءات على مستوى المدن

ضمن إطار تنموي وطني، وتقوم في الوقت نفسه بالاستجابة لاحتياجات المقيمين الحضر وتلبية رغباتهم، ولا سيما الغالبية الفقيرة.

وإذا ما أريد للحكومات تنفيذ المهام المنوطة بها، ينبغي لها أن تحوز على التكامل والتناسق من الحكومات المحلية و/أو المحافظات بشأن اتخاذ القرارات وجمع العائدات وتوزيع الموارد البشرية، والتعامل كشريك متعاذل في كافة الجوانب مع الجهات الحكومية الأخرى. ونادراً ما يكون الوضع على ذلك النحو في البلدان النامية، ولذلك يتم تناول مهام الحكومات المحلية بشكل وافٍ.

وبوجه عام يمكن رؤية تلك المهام على النحو التالي:

- التخطيط المستقبلي لهيكل المدينة الشامل، ليس فقط مفهوم التخطيط الرئيسي التقليدي وإنما ضمن مفهوم التكهن باتجاهات التنمية والتهيؤ لتوجيه تلك الاتجاهات نحو أنماط عمرانية قابلة للتنفيذ.

- البرمجة المتكاملة للهيكل الأساسية تدعياً للتنمية وتوجيهها نحو الأنماط المنشودة.

- توليد العائدات لتجهيز الهياكل الأساسية وتشغيلها وتأمين الخدمات.

- تشغيل وصيانة الهياكل الأساسية المادية والمرافق وإصلاحها وتطويرها في المدن.

- ضمان صحة وسلامة المقيمين الحضر ورفاهيتهم من خلال تطبيق إجراءات تنظيمية مناسبة وتقع ضمن القدرة المالية لجميع فئات المجتمع، بما فيهم الطبقات معدومي الدخل.

وتوكل إلى الحكومات المحلية في بعض الأحيان مهام إضافية، غير أن تلك المدرجة آنفة الذكر هي المهام الأساسية التي ينبغي الاطلاع بها إذا ما أريد تسيير أعمال المدينة على نحو قابل للتنفيذ.

وعلى الرغم من قيام الكثير من الحكومات الوطنية حالياً باكتساب الجزء الأكبر من عائداتها من المناطق الحضرية، غير أنها دائمة النفور من مسألة تعزيز الحكومات المحلية وتأهيلها لتتخذ الإجراءات المعنية وتجميع الموارد اللازمة للحفاظ على المدن وصيانتها، لكي تلعب دور المراكز الإنتاجية الكفاء للسلع والخدمات.

من بين النتائج الناشئة عن ضعف موقع الحكومات المحلية ما يتضح في مؤسسات

السلطات المحلية من عدد الموظفين أو شكوى موظفيها من نقص في التدريب ويؤدي ذلك إلى ضعف في الأداء وبالتالي إلى زيادة رفض تقليص الصلاحيات والموارد اللازمة لتحسين مهارات الموظفين وأدائهم. فلا بد إزاء ذلك من وضع برامج تدريب موسعة ومكثفة إلى حد بعيد من أجل تطوير الإدارة الحضرية والارتفاع بها إلى مستوى مقبول.

ثانياً: إجراءات التمكين على المستوى المحلي:

في الطريق المقابل للإجراءات على مدى نطاق المستوطنات المشروحة سابقاً، تقع الإجراءات لتعزيز قدرات البرامج على المستوى المحلي والمدارة ذاتياً، على عاتق المجتمع المحلي. وهناك مبرران لإشراك جماعات المجتمع المحلي وفرادي الأسر المعيشية في عملية الإدارة الحضرية. أولاً، يحق لجميع المواطنين بشكل أساسي المشاركة في القرارات والأعمال التي تؤثر في ظروف معيشتهم وبيئة عملهم. وثانياً، تحتاج حكومات الدول النامية إلى تعاون وإسهامات من جانب المجتمعات المحلية لتكميل الموارد الشحيحة التي بوسعها تأمينها مباشرة من أجل تنفيذ المهام المتعلقة بالتنمية الحضرية وصيانتها. ويمكن النظر لهذا النهج التمكيني بوصفه وسيلة لإخفاء الطابع الديمقراطي إلى عملية التنمية ووسيلة لضمان التزام المواطنين بالقيام بدور فعال في عملية التنمية والإسهام فيها.

ولذا ينبغي لاستراتيجيات المستوطنات التمكينية القيام على أساس تقسيم جديد للمسؤوليات بين الجهات الحكومية والمجموعات المستندة إلى المجتمع المحلي. إن المسؤوليات الرئيسية الموكلة إلى الحكومات على مستوى المستوطنة تتمثل في إدارة نموها، ولطالما سعت السلطات المعنية بالمستوطنات للاضطلاع بتلك المسؤوليات، غير أن لا يمكن أن تناط إلا بالحكومات. أما المهام الرئيسية للمجموعات المستندة إلى المجتمع المحلي، وهي مهام يقوم بها في الواقع الفقراء و/أو القاطنين - على الرغم من عدم الاعتراف بهم رسمياً.

غير أن استراتيجيات المستوطنات التمكينية تدرك وجود هذا التقسيم وتسعي للانتفاع به، والسماح لكل طرف من الأطراف المعنية بالقيام بأفضل ما يمكن القيام به. وضمن إطار هذا التقسيم الجديد لا تقوم السلطات بإنشاء مسؤوليات جديدة، ولكنها تعيد تنظيم الأعمال الموكلة لكل طرف من الأطراف حتى تتمكن من مواصلة أعمال الدعم والتمكين لبرامج جماعات المجتمع المحلي التي تنقرر ذاتياً وتتصف بالإدارة الذاتية والتنظيم الذاتي.

وغالباً ما ينظر إلى المشاركة الشعبية ووصفها مجرد عملية توفر العمل للمقيمين في

المجتمع المحلي، فترى في هذه الحالة، على أنها عملية تتضمن قيام السكان ببناء مساكنهم أو قيام مجموعة من الأفراد بشق الإنفاق لتمديدات الصرف الصحي. غير أن هناك تحليلاً يتخطى ذلك، ويرى أن المجتمع المحلي نفسه يعتبر عنصراً من العناصر المؤثرة في الاقتصاد القومي والقرارات المصيرية. ويتضح ذلك مثلاً، عند إجراء مناقشة جماعية بين الوكالة المستحدثة للمشروع وبين قاطني المستوطنات من أجل تعديل الخطط لتندرج فيها الرغبات المخططة للمستفيدين المستهدفين.

فالمبدأ الذي يقوم عليه هذا المنهج يتمثل باقتراح موافقة السكان على مشروع ما، وتأهيلهم على المساعدة في عملية التنفيذ، فضلاً عما يلي ذلك من أعمال تتعلق بتحسين وصيانة المباني والهياكل الأساسية. ويشكل هذا الحافز العملي، في الغالب، المحرك الرئيسي لسياسات الشراكة المجتمعية، واستغلال والاستفادة من أيادي المقيمين أنفسهم وذلك من خلال منظمات الجوار والحي السكني. في هذه الحالة يضطلع كل من المقيمين والوكالات المعنية بدور استشاري وتنفيذي في العمليات الرامية إلى الإفصاح عن احتياجات المقيمين ورغباتهم.

غير أن هذا النمط من الشراكة المجتمعية ينطوي ضمناً على نقل السلطة من الجهات المخططة ويشكل تحدياً ناشئاً عن سيطرة الخبراء التقنيين وعلى ذوي الاختصاص. ولذا فإنه يوجد معارضة شديدة ضد هذا النهج وخاصة من الإدارات الحكومية البيروقراطية.

٤ - ٤ استنتاج:

من خلال دراسة آليات الإسكان بالمناطق السكنية اللارسمية في الدول النامية، استطاع المهتمين بدراسة مشكلة الإسكان أن يستخلصوا عدة مداخل واتجاهات مختلفة لإيواء الطبقات محدودة الدخل في مدن العالم الثالث.

تلك المداخل والمفاهيم استندت على ثلاثة معايير رئيسية. أولاً، استغلال والاستفادة من أسلوب البناء الذاتي الذي اتبعه القاطنين بالمناطق السكنية اللارسمية، واعتبر هذا الأسلوب من السمات المميزة للطبقات محدودة الدخل لإيواء أنفسهم. ثانياً، الاستناد إلى مبداء المشاركة المجتمعية في تحسين والارتقاء بالمناطق السكنية اللارسمية، كوسيلة لخفض تكاليف نفقات التحسين من ناحية، واستغلال مبداء المشاركة في تشييد وشق البنية الأساسية بالمناطق المتدهورة. ثالثاً، استثمار المدخرات - سواء المادية أو البشرية - في تحسين مستوى المسكن، وفي نفس الوقت، تحسين مستوى المعيشة للقاطنين.

بناء على تلك المعايير، تم استنباط أربعة مداخل رئيسية لإيواء الطبقات محدودة الدخل، وهي، نواة المنافع، نواة المسكن، الارتقاء والتحسين، وأخيراً مواقع وخدمات. إلى أن تلك المداخل لم تحقق النتائج المرجوة منها عند تطبيقها في المناطق شبه المخططة (سواء مشاريع خدمات ومواقع أو مشاريع الارتقاء والتحسين)، ولذلك لعدة أسباب تم ذكرها في مستهل هذا الفصل (أنظر ٤-٢-٦، ٤-٢-٧). ولذا اتجه العديد من الباحثين في دراسة أوجه النقص في تلك المداخل، ومعرفة الجوانب السلبية بها. وتم استنباط مبدأين أساسيين لتطوير وتطوير تلك المداخل على النطاق العالمي.

أولاً ، إدارة المستوطنات البشرية، عامل مؤثر وفعال في ضمان درجة من النظام في نمو المستوطنات، ومن تطوير المتغيرات الغير مستهدفة، عن طريق وضع سياسة إدارية واضحة للمتابعة والإشراف المستمر على تنمية المستوطنات البشرية اللارسمية، وذلك طبقاً لخطط تنموية سليمة مستندة على مجال المعلومات التكنولوجية في كافة أنواع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية.

ثانياً ، تمكين الطبقات ذو الدخل المحدود على الحصول على السلع والخدمات ليس فقط الخاصة بالوحدات السكنية، ولكن تلك السلع والخدمات المتصلة بكافة أنواع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال الاستفادة القصوى من القطاع الاقتصادي الهامشي، وتشجيع القطاع الخاص بالاستثمار في تلك المناطق.

إلى أن نتائج تلك التحول لم يسفر عن مدى نجاح أو فشل تلك الاتجاهات الجديدة نحو إيواء الطبقات محدودة الدخل في الدول النامية. ولكن مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، يحاول جاهداً في وضع استراتيجية عالمية مستندة على تلك المبدأين كمحاولة للقضاء أو التغلب على حالة الفقر المدقع الذي تشهده العديد من مدن دول العالم الثالث.

الجزء الثاني

الاسكان في مصر



التنمية المستدامة والسكان والإسكان

Housing, Population and Sustainable Development

- ١ - ٥ التنمية البشرية
- ٢ - ٥ منظور التنمية المستدامة
- ٣ - ٥ دراسة الديناميكية السكانية بمصر
- ١ - ٣ - ٥ خلفية تاريخية للسياسة السكانية
- ٢ - ٣ - ٥ الهجرة الداخلية والخارجية
- ٣ - ٣ - ٥ تقييم السياسة السكانية في مصر
- ٤ - ٥ التحديات التي تواجه السكان والتنمية
- ١ - ٤ - ٥ الديناميكية السكانية
- ٢ - ٤ - ٥ العلاقة بين السكان والنمو والتنمية
- ٣ - ٤ - ٥ البطالة
- ٤ - ٤ - ٥ ظاهرة الفقر
- ٥ - ٥ إنتاج الإسكان في مصر
- ١ - ٥ - ٥ مرحلة ما قبل الثورة
- ٢ - ٥ - ٥ مرحلة بداية الثورة والناصرية
- ٣ - ٥ - ٥ مرحلة الانفتاح والساداتية
- ٤ - ٥ - ٥ مرحلة الاسترخاء والتطور
- ٦ - ٥ استنتاج

التنمية المستدامة والسكان والإسكان

Housing, Population and Sustainable Development

٥ - ١ التنمية البشرية Human Development:

إن تحقيق التنمية المستدامة يجب أن يحرز تقدم كبير في مؤشرات التنمية البشرية ومن ثمة تنجبه الزيادات السنوية في مجموع السكان إلى التناقص حتى يتم الوصول إلى استقرار سكان العالم قبل نهاية القرن القادم عند مستوى - يعادل ضعف عدد السكان الحالي - مع سيادة الأمن والعدالة والتنمية لجميع الشعوب .

ويتصل ذلك بضرورة الحصول على تعاون ومعونة البلدان الصناعية المتقدمة، فهي المستهلك الرئيسي للموارد وهي مالكة التكنولوجيا والمهيمنة على سوق المال وعلى الاقتصاد العالمي .

فانطلاقاً من إدراك دول الشمال والجنوب أنها تعيش في عالم واحد صغير متداخل ومتكامل يواجه مصيراً واحداً، تظهر أهمية تقديم مناهج وإجراءات وإرشادات بشأن تنفيذ خطة التداخل والتكامل بين سياسات التنمية الاقتصادية والبيئية والسكانية في كل دولة، طبقاً لظروفها السياسية والاجتماعية .

إن تحقيق التنمية المستدامة يجب أن يحرز أهدافاً قابلة للقياس لها الأولوية في التنفيذ وفي الموارد على المدى القصير، وهي الاهتمام بتطوير التعليم وخاصة للإناث، والعمل على تخفيض معدل وفيات الأمهات والرضع والأطفال وتوفير الرعاية الصحية المتكاملة للكافة، بما في ذلك خدمات تنظيم الأسرة تمهيداً للوصول إلى الاستقرار السكاني في إطار يحافظ

على فرص الإنسان في تحقيق التنمية المستدامة. ويعتبر التعاون الكامل من جانب الدول الصناعية المتقدمة، شرطاً لنجاح هذه الخطة من خلال توفير الموارد المالية والمعونات الفنية، وتعتبر أنماط الاستهلاك العالية في دول الشمال، والتي يستهلك في ظلها طفل الشمال خمسين ضعف ما يستهلكه طفل الجنوب طوال حياته، مع رفع معدلات الإستهلاك في دول الجنوب إلى ما يكفي لتغطية الاحتياجات الأساسية.

ويأتي المؤتمر الدولي للسكان والتنمية (القاهرة ١٩٩٤) كحلقة في سلسلة المؤتمرات العالمية، بدأت بقمة الأرض في ١٩٩٢ (ريو دي جانيرو) ومؤتمر حقوق الإنسان في ١٩٩٣ (فيينا) والقمة الاجتماعية في ١٩٩٥ (كوبنهاجن)، وقمة المرأة في ١٩٩٥ (بكين)، مؤتمر قمة المدن في ١٩٩٦ (اسطنبول)، اتفاقيات الهجات وتحرير التجارة الدولية (١٩٩٤) . . . إلخ، وهي تسعى في مجملها إلى تحقيق تفاهم وتعاون وتنسيق بين السياسات على المستوى القومي والدولي بهدف رفع وتحسين مستوى ونوعية الحياة لجميع السكان، تعبر فيها البشرية مرحلة التشرذم في دول وكيانات قومية إلى مرحلة التكتلات الاقتصادية فوق الإقليمية العملاقة والشركات متعددة الجنسيات.

وتحظى التنمية البشرية باهتمام متزايد كهدف في حد ذاته يعترف بالبعد الثقافي والاجتماعي للتنمية، وكأداة في نفس الوقت لزيادة الإنتاجية والنمو الاقتصادي، كشرط أساسي لتحقيق التنمية المستدامة. ومع ذلك يلاحظ أن الاتجاه العالمي، في عصر ثورة المعلومات والتكنولوجيا المتقدمة، يسير نحو وضع إطار دولي للتجارة والتمويل والاتصال والتنمية بصفة عامة، ويقترن باتجاه سالب في مجالين هما: حركة العمالة ونقل التكنولوجيا. فلقد أدى عدم توفر فرص العمل وقصور الموارد وخاصة الطاقة والمياه، إلى تفاقم مشكلة الفقر والبطالة التي تحتاج مواجهتها إلى سياسات وقيم جديدة للتعاون بين دول الشمال والجنوب كشركاء في عملية التنمية المستدامة.

ومن هذا المنظور، الذي يبرر فيه البعد الإنساني للتنمية، تزداد أهمية دور المنظمات غير الحكومية كشريك للمنظمات الحكومية في عملية التنمية المستدامة، سواء بالمشاركة في وضع الخطط أو تنفيذها، أو الرقابة على حسن التنفيذ بصفتها المستفيد الرئيسي من سياسات السكان والتنمية.

ووفقاً لتقرير الأمم المتحدة عن التنمية البشرية لعام ١٩٩٣ يأتي مؤشر التنمية البشرية في مصر في المرتبة ١٢٤ بين ١٧٣ دولة يشملها التقرير، وتبلغ قيمته ٠,٣٨٩ على المستوى

القومي (القيمة القصوى واحد صحيح) ٠,٣٧٤٩ في الريف و ٠,٥٤٠١ في الحضر، وتقل قيمته في الصعيد عنها في شمال مصر (World Bank, 1993).

وترتبط التنمية البشرية بعناصر أساسية تقليدية تشمل التعليم والصحة والسكن وعناصر أساسية غير تقليدية وهي حالة البيئة، وأوضاع المرأة والديموقراطية وحقوق الإنسان.

وبالنسبة للتعليم والصحة والسكن ظهر إتجاه عام خلال الثمانينات نحو تناقص الإنفاق العام على بندي الصحة والتعليم سواء كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، أو كنسبة من الإنفاق العام الكلي، بتحيز واضح للمناطق الحضرية على حساب المناطق الريفية، وبتحيز الأنواع الأقل إلحاحاً بين هذه الخدمات، ومثل التحيز للتعليم العالي بالقياس إلى التعليم الثانوي، وللخدمات الصحية الثانوية مقارنة بخدمات الرعاية الصحية الأولية. والأقاليم والمحافظات ذات المؤشرات الأدنى في التعليم والصحة تتلقى أقل نصيب من الإنفاق الحكومي على هذين البتدين.

وقد أدى قصور الخدمات الصحية والتعليمية إلى تفاقم مشكلة الفقر التي تؤدي بدورها إلى استمرار انخفاض مستوى الصحة ومستوى التعليم مع كل ما لذلك من آثار واضحة على جهود تنظيم الأسرة التي تشدد الحاجة إليها.

وفيما يتعلق بمشكلة الإسكان في مصر، هناك حالة من التناقض يتعايش في ظلها فائض في الطلب وفائض في العرض في آن واحد، فائض في الطلب في المستويات المتوسطة والدنيا للإسكان وفائض في العرض في مستوياتها العليا. ويزيد من حدة هذه المشكلة تنامي ظاهرة الإسكان غير المنظم والهامشي والمجتمعات السكنية غير الرسمية. وعلى الرغم من كل ما تنطوي عليه المجتمعات السكنية غير الرسمية من قبح ومساويء فلا بد أن يحسب لها أنها تسد قسماً من فجوة الطلب على الإسكان المنخفض التكاليف، فضلاً عن أن هذا النوع من الإسكان غير المنظم يقدم نوعية من التصميم العمراني التي تنفق واحتياجات ذوي الدخل المنخفضة.

ومع التسليم بأن حجم سكان مصر ومعدل نموها المرتفع يزيدان من حدة المشكلة السكانية فإنه لا يمكن إلقاء اللوم على هذه العوامل باعتبارها السبب في نشأة المشكلة أصلاً، فهي في واقع الأمر الناتج الطبيعي للقوانين غير الحكيمة، والسياسات الإسكانية المتخبطة والمؤسسات الضعيفة.

أما فيما يختص بالديموقراطية وحقوق الإنسان، التي تعتبر عوامل أساسية لتحقيق الاستقرار الإقتصادي وللتحول الناجح من الإقتصاد الموجه إلى الإقتصاد الديناميكي الحر، فإن الخطوات التي تحققت على طريقها حتى الآن، مثل حرية الصحافة وتعدد الأحزاب السياسية، ما تزال تمثل خطوات أولى على طريق طويل.

وفيما يتعلق بآثار تنفيذ برنامج الإصلاح الإقتصادي في مصر على أوضاع التنمية البشرية يبدو أن الصحة والتعليم يميلان لأن يكونا أول ضحايا خفض الإنفاق الحكومي. وما لم يتوفر البديل الأفضل - كما ونوعاً - لتعويض هذا الخفض فإن المستوى الحالي المتواضع للتنمية البشرية في مصر يتهدده مزيد من التراجع، وهو أمر من شأنه أن يعوق تحقيق أهداف التنمية المستدامة، بل وبرنامج الإصلاح ذاته

ومن ناحية أخرى، فإن التباطؤ الحالي في انتهاج وتنفيذ حلول واقعية وجذرية لمشكلات الإقتصاد القومي خلال المرحلة الثانية للإصلاح الإقتصادي - يحد من فرص النجاح في تحقيق التنمية المستدامة، مما يترك آثاراً سلبية مضاعفة على اتجاهات متغيرات حجم السكان ومؤشر التنمية البشرية.

ومما لا شك فيه أن الوضع الحالي على ساحة العمل التنموي - بما ينطوي عليه من فراغ يحتاج إلى من يملأه - يتطلب أكثر من أي وقت مضى، دوراً نشيطاً وفعالاً للجمعيات الأهلية، لتنمية الإدراك بنقائص التنمية البشرية في مصر، ولتقديم جهد رئيسي يكمل جهد ودور الدولة ولا يتناقض أو يتعارض معه ولا يحل محله.

والجزء التالي يلقي الضوء على منظور التنمية المستدامة والتحديات التي تواجه جمهورية مصر العربية، خلال تحليل العلاقة التبادلية بين السكان والتنمية، وتأثير الديناميكية السكانية على التنمية المستدامة، وانعكاس ذلك على الناتج الإسكاني خلال الأربعون عاماً الماضية.

٥ - ٢ منظور التنمية المستدامة Sustainable Development Perspective:

إعادة تشخيص التنمية الحضرية على أساس رؤية متكاملة تستند إلى العلاقات التبادلية والتكاملية بين المتغيرات الثلاثة - السكان والتنمية والبيئة - ضرورة ملحة تواجه معظم بلدان العالم الثالث.

ويترتب على ذلك ضرورة إعادة صياغة السياسات السكانية المعنية أساساً بالتغير السكاني والبعد الديموجرافي لكي تتكامل وتتناسق مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية من ناحية، ومع مستوى استخدام الموارد الطبيعية وحالة البيئة من الناحية الأخرى. ويمكن خلال هذا التغير مواجهة التحدي الذي يواجه البشرية. ويمكن هذا التحدي بصفة أساسية في تفاقم حدة التفاوتات الواسعة بين الدول، وبين الأفراد داخل الدولة الواحدة.

ومن الأمثلة على هذه التفاوتات: أن القليل فقط من المجتمعات - المحظوظة - تتمتع شعوبه بالديموقراطية وحقوق الإنسان بينما لا يزال الكثير يتعثر في خطوات مترددة نحو مشروعات الديموقراطية. وفيما يتعلق بمستوى المعيشة فإن أغنى ٢٠٪ من سكان العالم يتمتعون بدخل يعادل مائة وخمسين ضعف الدخل الذي يتاح لأفقر ٢٠٪ من البشر، حيث يعاني أكثر من مليار فرد فقراً حاداً. وهناك أيضاً الفجوة المتزايدة الاتساع بين مستوى الريف والحضر، حيث تشير الأرقام إلى أن نصيب الريف يبلغ نصف نصيب الحضر في البلدان النامية، من حيث فرص الحصول على دخل، أو على خدمات اجتماعية. وأخيراً، وليس أخراً، ما تزال المرأة بصفة عامة هي أشد الفقراء في العالم بالرغم من أنها العنصر المؤثر في عملية التنمية.

يترتب على هذا الكم الهائل من الفروق والتفاوتات بين الشعوب وبين أفراد الشعب الواحد نتائج هامة تجعل للإنسانية وجهين متناقضين: فقر مدقع وثراء فاحش، يؤدي التعايش بينهما إلى نتائج مدمرة للبيئة وإمكاناتها الطبيعية، مما يعوق تحقيق هدف التنمية المستدامة.

تظهر التحديات الأساسية التي تواجه دول العالم الثالث في مجال الموارد الطبيعية والبيئية والتنمية البشرية والتحضر السريع ومكافحة الفقر وتوفير المأوى. وعليه تهدف سياسة التنمية المستدامة أو التنمية المستمرة أو المتواصلة، إلى عدة منطلقات عامة تتمحور حول الإنسان وطبيعته والبيئة المحيطة به. ولذا تشدد على أهمية احترام حقوق الإنسان من الحصول على مسكن ملائم ضمن بيئة مناسبة، تمارس التنمية المستدامة فيها بطريقة تضمن مستقبل الأجيال القادمة وتدعو إلى الاعتماد الجماعي على الذات.

وعليه يحدد برنامج التنمية المستدامة في خطوطه العريضة، إلى النهوض بالمستوى الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والعمرائي للمستوطنات البشرية، وتحسين الحياة وبيئة العمل لجميع السكان بما فيهم فقراء الحضر. وكذلك يدعو برنامج البيئة المستدامة أو المتواصلة، إلى تحقيق التوازن بين التوزيع الجغرافي للسكان والأنشطة الاقتصادية والخدمات والحفاظ

على الذات العمراني للأحياء والمباني التاريخية والأثرية في المدن والقرى. وهذا البرنامج يتطلب تعزيز اللامركزية والديموقراطية الإنمائية، والحد من الآثار الاجتماعية والاقتصادية والبيئة السلبية الناجمة عن سياسات التكيف الهيكلي.

ولذا يجب اتخاذ إجراءات فعالة في مجال السياسات والاستراتيجيات، وتوفير المأوى الملائم، وتحسين إدارة المستوطنات البشرية والتنمية البشرية وبناء القدرات والتخفيف من حدة الفقر والبطالة، وحماية البيئة، وتخفيف الكوارث والنزاعات والحفاظ على التراث الحضاري وصيانه.

وتتناول التنمية المستدامة، بصفة عامة، العلاقة التبادلية بين ثلاث مظاهر تنموية مختلفة وهي التنمية الاقتصادية والتنمية البيئية والتنمية الإسكانية ومدى تأثيرها على المظاهر المختلفة لحياة الإنسان. ولذا فإن انخفاض وتدهور المستوى الاقتصادي، يؤدي بطبيعة الحال إلى تدهور وانخفاض المستوى البيئي للمجتمع وازدياد حدة الفقر بين جميع طبقات المجتمع سواء أغنياء أم فقراء (Ascher, W. and Healy, R., 1990).

ولذا توصل الاقتصاديين التنمويين (Silva, E., 1994) إلى ثلاث مكونات تبادلية لنهج التنمية المستدامة وهي: تطور المسار الاقتصادي (Economic growth) والعدالة والتساوي الاجتماعي لجميع فئات المجتمع (Social Equity) والحفاظ على البيئة الطبيعية (Natural Environment) ومدى تأثير تلك التطور على الأجيال المستقبلية. وهذا التحليل أدى إلى وجود عدة عوائق، الأول، عدم وضوح وعدم التشخيص الدقيق لمكونات التنمية. والثاني، يجب الأخذ في الاعتبار السياسة العامة للبلاد - سواء الجانب السياسي أو الجانب التنموي - لتحقيق التجانس والتكامل بين المكونات الثلاثة للتنمية المستدامة.

ويجري النظر في التنمية المستدامة بيئياً من ناحية «مثلث القابلية للاستدامة» الذي يكشف جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والأيكولوجية (Economic, Social and Ecology). وتطور مفهوم البيئة بإضافة بعد جديد يقوم على الارتباط بالتنمية المستدامة، وعلى التفاعل الحي والمستمر مع الإنسان داخل بيئته وداخل المجتمعات التي يعيش فيها، ألا وهو أسلوب إدارة شئون البيئة الذي يشمل دور أصحاب المصلحة في التنمية المستدامة بيئياً.

وأثبتت الدراسات (World Bank, 1993) أن هناك علاقة وثيقة بين تدهور البيئة الحضرية وتدهور الفقراء الخضر الذين يمثلون الغالبية العظمى من السكان بدول العالم الثالث. حيث

أن الفقراء معزولون في أحيان كثيرة في مناطق معوزة بيئياً، وكثيراً ما تنقصهم فرص الحصول على الخدمات الميسورة وهم الذين يتحملون، دون غيرهم، العبء الأكبر لتدهور البيئة الحضرية من ناحيتي الصحة العامة ونوعية الحياة. ولذا فإن المشاكل البيئية والاجتماعية لا يمكن عزلها عن النطاق التنموي، ولا بد من التسليم أنها تخص المدينة ككل.

ولذا فإن البيئة الحضرية لها تأثير مباشر على الصحة العامة، وإمكانيات الدخل ونوعية الحياة لسكان المدن، ولا سيما الفقراء منهم، وكذلك النمو الاقتصادي على الأصعدة المحلية والأقليمية والوطنية والدولية، فضلاً عن أسلوب الحكم في البيئة الحضرية. ومنهج التنمية المستدامة تستدعي معالجة قضايا البيئة ككل، مثل محددات تلوث الهواء، الحفاظ على الموارد المائية، وحفظ المياه المهدرة، ومعالجة النفايات الصلبة والخطرة، والحفاظ على الموارد الطبيعية الموجودة على الأرض، والشبكات البيئية فيما بين المدن، والصلة القائمة بين الصحة والفقير والبيئة.

إن الغرض من التنمية المستدامة هو «تحقيق النمو الاقتصادي المقترن بارتقاء مستويات الرفاهية الإنسانية بحيث تحقق الأجيال الحالية حاجاتها دون أن يكون ذلك على حساب الأجيال القادمة على توفير حاجاتها أيضاً».

ويعتمد برنامج التنمية المستدامة على القواعد التالية:

- التنمية البشرية عنصر حيوي من أجل تنمية مستدامة.
- قضايا البيئة هي جزء لا يتجزأ من جميع أنشطة التنمية المستدامة.
- الموارد الطبيعية هي أحد أسس التنمية المستدامة ويهدد تلوث البيئة تحقيق هذه التنمية.
- إدارة التنمية الحضرية تتطلب المشاركة الفعالة لكافة الأطراف المستفيدة من التنمية والمؤثرة فيها.
- إدارة التنمية الحضرية تتطلب دعم تنسيقي وتنفيذي وفني.
- الإدارة البيئية وإدارة التنمية الحضرية يجب أن تتوافق مع الآليات والمؤسسات القائمة.

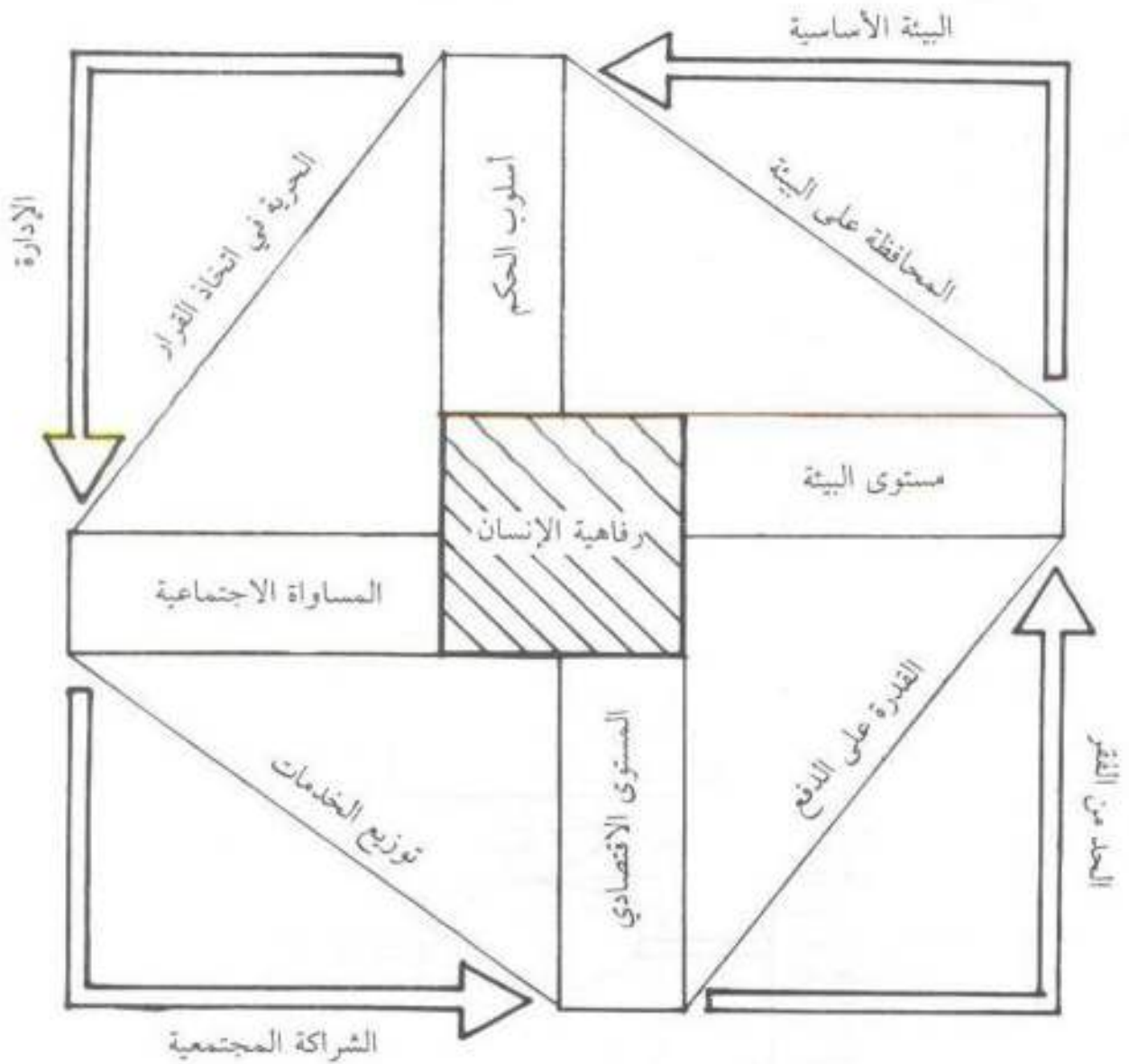
وبذلك أصبح حق الإنسان في بيئة نظيفة تساوي حقه في حياة كريمة خالية من المرض والفقير والعوز، وحقه في طعام صحي خالٍ من السموم والآفات، وحقه في مسكن نظيف في

مستوطنة بشرية كبيرة أو صغيرة، حضرية أو ريفية، ولكنها تلبى حاجاته الأساسية وتوفر له الحد الأدنى من الحياة الإنسانية الكريمة.

ولم يعد من الممكن النظر إلى مشاكل البيئة بمعزل عن المشاكل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لمجتمع ما، بحيث بات من الضروري العمل على حل حدة المشاكل والاهتمام بها، إذا أريد الإنسان أن يحيا في بيئة نظيفة وأن يحافظ عليها. وتكشف مشاكل البيئة الحضرية في المدن بوجه خاص، عن مدى ارتباط المشاكل البيئية بمستوى الدخل ودرجة النمو الاقتصادي وحجم المعاناة التي تقع على كاهل الشرائح الفقيرة في المجتمع، كما أن استنزاف الموارد، وسوء استخدامها، وارتفاع تكاليفها وبالأخص فيما يتعلق بموارد المياه والطاقة يتحول إلى عبء يدفع الفقراء تكاليفه، أو يضطر إلى الحرمان منها. وهكذا تنشأ في مقابل مدن الشمال مدن في الجنوب وفي مواجهة أحياء الأغنياء أحياء للفقراء - تختلف فيها نوعية الحياة ودرجة التطور وشكل البيئة. وبعبارة أخرى فإن السلوك الإنساني هو الذي يحدد في كثير من الأحيان شكل المدينة التي يعيش فيها الإنسان (سلامة، سلامة أحمد - ١٩٩٥).

ومن هنا نرى أن التنمية الشاملة أو المستدامة أو المستمرة أو المتواصلة أو المتكاملة، تهتم بجميع أوجه مظاهر الحياة البيئية وعلاقتها بالإنسان الذي يتحرك ويحيا فيها، بل تهتم في المقام الأول، على حالة الإنسان وسلوكه في البيئة المحيطة وتأثيره عليها من الناحية الفيزيائية والصحية والإيكولوجية، وكيفية توجيهه وتقويم تحركات الإنسان بالبيئة المحيطة، وفي نفس الوقت تطويع البيئة المحيطة لصالح وخدمة رفاهية الإنسان في الحاضر والمستقبل.

ويوضح شكل رقم (٥ - ١) العلاقة التبادلية بين محددات التنمية المستدامة ورفاهية الإنسان في مجتمع ما، خلال العمل على تحسين البيئة، ورفع كفاءة الأداء الاقتصادي، وتحقيق المساواة الاجتماعية بين جميع طبقات المجتمع، وإفساح المجال أمام الشراكة المجتمعية لاتخاذ القرارات المناسبة لتنمية المجتمع كنظام لأسلوب حكم ديمقراطي لنهوض بمجال التنمية المستدامة. ومن خلال تلك العلاقة التبادلية يمكن الارتقاء والمحافظة على البيئة والمصادر الطبيعية لرفاهية الإنسان في الوقت الحالي والمرحلة المستقبلية. كما أن رفع الأداء الاقتصادي يعمل على الحد من الفقر ويزيد القدرة على دفع تكاليف الاحتياجات الأساسية في البيئة مثل المسكن والغذاء والصحة...، بل يساعد على رفع مستوى معيشة الطبقات ذات الدخل المنخفض. وعند تحقيق المساواة الاجتماعية بين فئات المجتمع، يتيح الفرصة أمام متخذي القرار على التوزيع العادل للخدمات الأساسية المختلفة للإنسان، مما



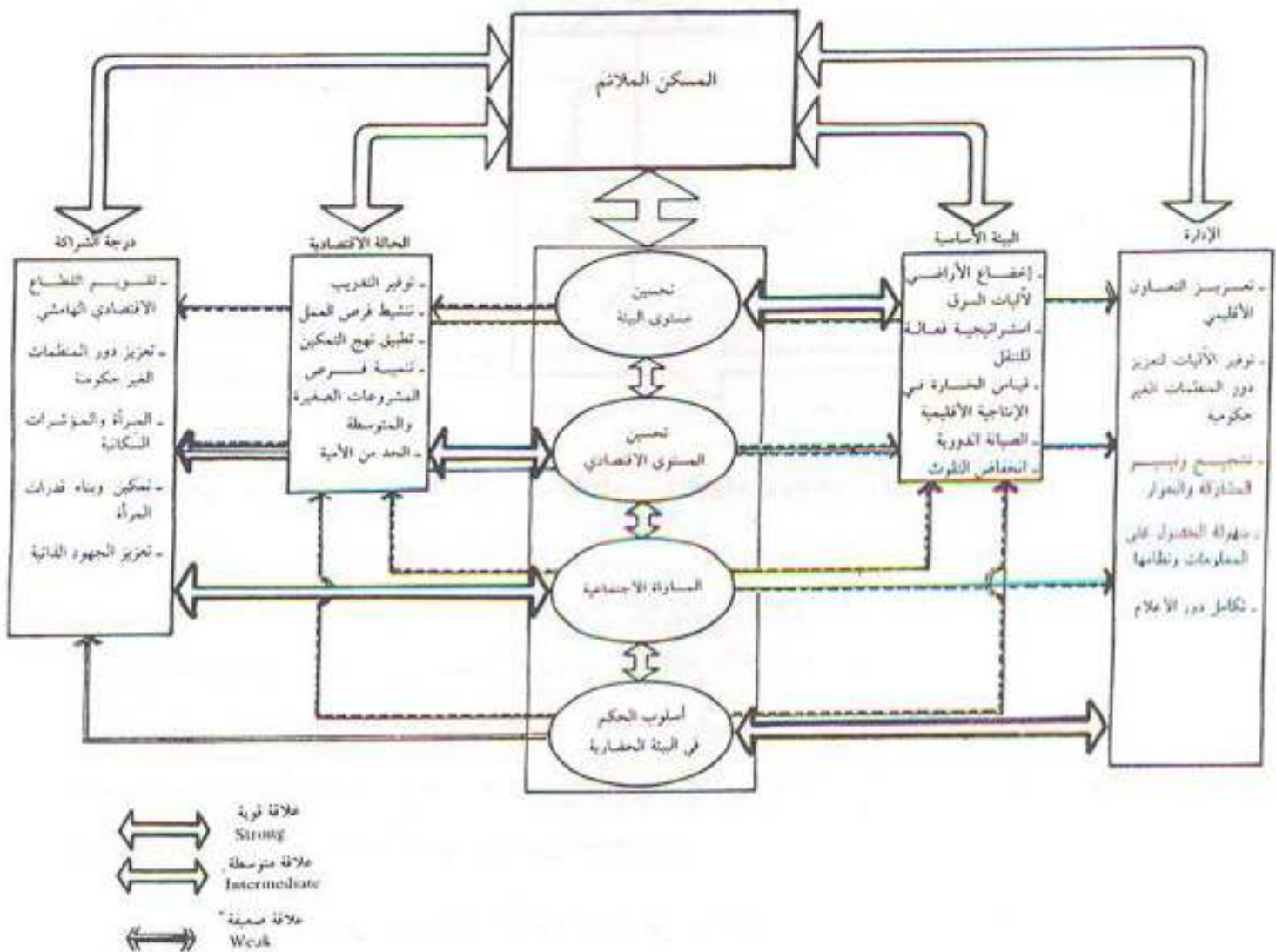
شكل رقم (٥ - ١) يوضح علاقة التنمية المستدامة ومدى رفاهية الإنسان في المجتمع

يؤدي إلى النهوض بالمستوى الاقتصادي والاجتماعي لجميع أفراد المجتمع . وعندما يوجد أسلوب ديمقراطي موجه في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الفيزيقية، يتيح الفرصة لجميع طبقات المجتمع في إبداء الرأي والحريية في الاختيار ما يناسب احتياجاتهم الحالية والمستقبلية، وبذلك يتكون مجتمع قادر على تحمل مسؤولياته الحالية والمستقبلية ومحافظة على بيئته من التدهور .

وتؤثر أبعاد التنمية المستدامة تأثيراً كبيراً في تشكيل حياة الإنسان والمجتمع، لدرجة أنها تسمى «نظرية الحتم البيئي» بمعنى وجود علاقة تبادلية ميكانيكية أتوماتيكية بين البيئة الطبيعية والنظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، على أساس أن بيئة جغرافية ما تفرض

نظماً اجتماعياً معيناً، وإن بيئة جغرافية أخرى تفرض نظاماً اجتماعياً مغايراً. أما في الجانب الآخر فإن البيئة الخاصة فتعني تلك العوامل التي تؤثر وتتأثر مباشرة بمشكلة ما ومدى انعكاسها في عملية صنع القرارات المرتبطة بتلك المشكلة وكيفية الوصول إلى حل مناسب لها. والمسكن باعتباره المعيار الرئيسي لتنمية وحضارة المجتمع، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بعملية التنمية المستدامة، ويعتبر هو في حد ذاته البيئة الخاصة التي تؤثر وتتأثر بالتنمية المستدامة.

ويوضح شكل رقم (٥ - ٢) العلاقة التبادلية بين «الحتم البيئي» من خلال الأبعاد الرئيسية للتنمية المستدامة، وبين «البيئة الخاصة» التي تحقق وتؤثر على مكونات المسكن الملائم لجميع طبقات المجتمع. فالبيئة الخاصة تتمثل في البيئة الأساسية، والحالة الاقتصادية للقاطنين، ودرجة شراكة المواطنين في تحديد بيئتهم الحضرية، وأخيراً أسلوب الإدارة الحضرية وطرق معالجة المستوطنات السكنية غير الرسمية.



شكل رقم (٥ - ٢) يوضح العلاقة بين التنمية المستدامة والمسكن
The relationship between sustainable Development and Housing

يوجد أربع عناصر أساسية لتنمية البيئة الأساسية التي تساعد على تعزيز أداء وكفاءة التنمية المستدامة، وفي نفس الوقت، تعمل على زيادة كفاءة النمو للمناطق الحضرية بما فيها المناطق السكنية غير الرسمية. وتتلخص تلك العناصر في الآتي:

- إيجاد استراتيجية فعالة للنقل في المناطق الحضرية تضع في اعتبارها إدارة المرور، ووسائل النقل العام البديلة، والمؤثرات البيئية الخارجية والتي يمكن أن تستخدم بنجاح لتحقيق إنتاجية عالية لأي منطقة حضرية.

- قياس الخسارة في الإنتاجية الإقليمية وخاصة بالنسبة لسكان الحضر، بالآثار المباشرة وغير المباشرة للتلوث مع فرض غرامات حقيقية على من ينتهكون المعايير البيئية، ومثل هذه الإجراءات كفيلة أن تحدث تغييرات جوهرية في سلوك القاطنين وفي سلوك من يتسببون في التلوث - أي كان نوع التلوث - وتؤدي إلى تبني تكنولوجيات للإنتاج أكثر نظافة وأماناً.

- وضع سياسات لتحسين ظروف السوق من خلال استراتيجيات تهدف إلى تطوير حقوق الملكية، وتمويل القروض العقارية، وتوفير البيئة الأساسية لمحدودي الدخل، وتنظيم تطوير الأراضي والإسكان.

- إخضاع تنمية الأراضي لقوى السوق، مع وضع سياسات واضحة لنمو المدن غير المخطط عن طريق التسجيل الدقيق للأراضي، مع فرض ضرائب تصاعدية على الأراضي مما يؤدي إلى أفضل استخدام لها.

أما من الناحية الاقتصادية، فيجب التخفيف من حدة الفقر وتحقيق المزيد من العدل في توزيع الدخل وتنمية الموارد البشرية، وذلك عن طريق الأنشطة التي تسهم في التعزيز المتكامل لطرق كسب العيش المستدامة - سواء عن طريق القطاع الخاص الرسمي أو الهامشي أو الحكومي - وحماية البيئة من الفقر المدقع هو مجموعة متنوعة من التدخلات القطاعية على كل من مستوى المجتمعات والمستوى المحلي. وتلعب المنظمات غير الحكومية دوراً كبيراً في تنشيط وتوجيه القطاع الاقتصادي الهامشي وذلك عن طريق تعزيز المجتمعات الفقيرة والعمل على تحسين ظروفهم المعيشية، مما يمكنهم من المساهمة الفعالة والقوية في التنمية الاقتصادية وذلك من خلال الآتي:

- وضع القطاع الخاص الهامشي في نصابه السليم للمشاركة الفعالة في الاقتصاد

القومي أو عن طريق تشجيع الاستثمار الموجه في ذلك المجال وتسهيل حصوله على القروض اللازمة لتنمية تلك القطاع الهامشي .

- دعم الصناعات والحرف الصغيرة المستدامة التي تعتمد على المسكن كموقع للإنتاج والتوزيع، وتوجيه تلك الصناعات لتكون جزء رئيسي من الخطة الصناعية للبلاد. وفي نفس الوقت العمل على مواجهة العقبات التي تعوق تلك النوعية من المشروعات مثل لوائح إجراءات الترخيص وتقسيم الأراضي . . . إلخ .

- خلق فرص عمل داخل المجتمعات السكنية غير الرسمية، وتنشيط فرص العمل المنتج التي تتوافق مع خصائص كل منطقة. وتمكين القاطنين بالمجتمعات السكنية غير الرسمية في النهوض بالبناء الذاتي والشراكة الاجتماعية .

- وضع سياسة واضحة للتخفيف من حدة الفقر، وإعطاء أولوية متميزة للأسر الفقيرة التي تعولها النساء والأسر الفقيرة (ذات العائد المتعطل، والمسن، والمعوقين، . . . إلخ) والأسر المعدومة، ويجب أن تركز هذه السياسة على توفير المزيد من فرص التشغيل وعلى إتاحة التدريب المهني والارتقاء بمستوى المهارات .

تعتبر الشراكة الاجتماعية (Community Participation) لها دوراً أساسياً في التنمية المستدامة وتساعد على خفض تكلفة المسكن وملائمته للطبقات محدودي الدخل، حيث أن الشراكة الاجتماعية تعطي الفرصة - سواء للقاطنين بالمستوطنات البشرية غير الرسمية أو للطبقات محدودي الدخل - للتعبير عن بيئتهم والمحافظة عليها، بحيث يمكن توجيه تلك السياسة عن طريق المجالات الآتية:

- تمكين القاطنين بالمجتمعات السكنية غير الرسمية في النهوض بالبناء الذاتي والشراكة الاجتماعية بهدف خفض تكاليف الخدمات وأسعار الوحدات السكنية بما يتناسب مع أصحاب الدخل الضعيفة .

- توفير الآليات الرامية إلى تعزيز دور المنظمات غير الحكومية - كهمزة وصل بين القاطنين والجهات الرسمية - في رسم السياسات ووضع القرار والمشاركة في تصميم برامج التنمية وتنفيذها وتقييمها .

- توفير المناخ المناسب الذي يحقق مرونة وسهولة التعامل مع الجهات التنفيذية،

ومحاولة تخفيف و/ أو تعديل قوانين البناء، بحيث تناسب المستقطنات البشرية غير الرسمية.

- إزالة التمييز ضد المرأة والذي يتجاهل مساهمتها الاقتصادية، حيث أنها تشكل الغالبية العظمى من فقراء العالم (٧٠٪) وحوالي نصف مجمل القوى العاملة في معظم دول العالم الثالث (UNCHS-Habitat, 1990). وتمكين المرأة بمزولة الأعمال المولدة للدخول في المنزل إلى جانب إتمام الواجبات المنزلية، وتشجيعها بالعمل في القطاع الاقتصادي الهامشي، وتمكينها من الارتقاء بالمسكن والبيئة العمرانية.

وأخيراً، وضع وتنفيذ خطة تتضمن آليات للمتابعة تضمن الحصول على مكونات المسكن (سواء مواد بناء أو خدمات أو أراضي) بأسعار مدعومة، وتوفير القروض المناسبة للطبقات محدودي الدخل للحصول على المسكن المناسب حسب قدرات واحتياجات كل أسرة في المجتمع.

وللارتقاء بالبيئة العمرانية في الأحياء الفقيرة لتحقيق التنمية المستدامة يجب العمل على تحسين الأداء الإداري بالجهات الحكومية وتحقيق التفاعل فيما بينهم، وكذا تعزيز العلاقة بين الجهات الحكومية وغير الحكومية من أجل إيجاد مناخ مناسب لنقل ومعرفة احتياجات الطبقات محدودي الدخل، وهذا يتأتى عن طريق المجالات الآتية:

- تعزيز بناء القدرات على المستوى القومي والمحلي بما يناسب كل منطقة أو مدينة كلاً على حدى.

- تعزيز التعاون الأقليمي الفعال بين المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأخرى والتنسيق فيما بينهما وبين الهيئات الدولية، خاصة بالمناطق ذات الأولوية للتنمية مثل المستقطنات البشرية غير الرسمية.

- إقامة حوار مثمر على نحو متبادل على الصعيد الوطني بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية بهدف الاعتراف بدور كل منهما في تنفيذ التنمية السليمة بيئياً وتعزيز هذه الأدوار.

- تشجيع وتيسير المشاركة والحوار فيما بين المنظمات غير الحكومية والأجهزة المحلية والقاطنين في الأنشطة الرامية إلى التنمية المستدامة.

- إتاحة وصول المنظمات غير الحكومية والقاطنين والباحثين إلى البيانات والمعلومات

الدقيقة في حينها لتعزيز فاعلية أنشطة وأدوار تلك الجهات في دعم التنمية المستدامة.

٥ - ٣ دراسة الديناميكية السكانية بمصر:

تحظى التنمية البشرية باهتمام متزايد كهدف في حد ذاته يعترف بالبعد الثقافي والاجتماعي للتنمية، وكأداة في نفس الوقت لزيادة الإنتاجية والنمو الاقتصادي، وكشرط أساسي لتحقيق التنمية المستدامة، ولذا يتعرض هذا الجزء إلى عدة مظاهر سكانية: خلفية تاريخية للسياسة السكانية، الهجرة الداخلية والخارجية وأخيراً تقييم تلك السياسة السكانية (وثيقة الجمعيات الأهلية المصرية - ١٩٩٤).

٥ - ٣ - ١ خلفية تاريخية للسياسة السكانية:

تطورت السياسة السكانية المصرية الرسمية تدريجياً عبر ثلاثة عقود منذ الثلاثينات حتى الستينات، واستغرقت عقدين آخرين حتى أصبحت تشكل جزءاً من الخطط الخمسية في الثمانينات، وبدراسة السياسة السكانية خلال الخمسة عقود الماضية يتضح الآتي:

- في عام ١٩٣٢ ارتفعت أول صيحة تحذير بشأن المشكلة السكانية في مصر. وفي عام ١٩٣٧ عقدت الجمعية الطبية المصرية مؤتمراً نودى فيه علانية بضرورة وضع برنامج قومي للحد من النمو السكاني. ولم يأخذ التحذير على محمل الجد إلا قلة من المنظمات والجماعات الصغيرة غير الحكومية من العلماء والمثقفين المصريين. ولم تسفر هذه التحذيرات المبكرة عن انتهاج سياسة سكانية رسمية. واستمرت الجمعيات الأهلية في بذل الجهد في هذا السبيل فبدأت جمعية المعادي لرعاية الطفل في تقديم وسائل تنظيم الأسرة وعلاج العقم في ١٩٤٥.

- في عام ١٩٥٣ تم تشكيل اللجنة القومية لشؤون السكان للتصدي للمسألة السكانية، وكانت هناك أغلبية من الآراء ترى أن التنمية الاجتماعية والاقتصادية كفيلة بالحد من النمو السكاني بمرور الوقت. وفي عام ١٩٥٥ قامت الجمعيات الأهلية بفتح ثمان عيادات لتنظيم الأسرة كان لنشاطها الفضل في تأسيس المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة.

- في عام ١٩٦٥ أعلنت الحكومة المصرية أول أهدافها السكانية (بغرض الحد من معدل المواليد بنسبة واحد في الألف سنوياً) كما أعلنت تأييدها لجهود تنظيم

الأسرة، ووعدت بإعداد شبكة لمنافذ تقديم خدمات تنظيم الأسرة. وجاءت هزيمة ١٩٦٧ لتجرف اهتمامات البلاد في اتجاهات أخرى.

- أعدت في عام ١٩٧٣ أول سياسة سكانية قومية مقرونة ببرنامج تنفيذي لتنظيم الأسرة مدته عشر سنوات (١٩٧٣ - ١٩٨٢). وفي البداية كان التعامل مع كل من السياسة السكانية والبرنامج يجري على وجه سطحي وتعميمي. فكان التأكيد على العلاقة بين الزيادة السكانية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية يجري دون تحديد أهداف. وفي عام ١٩٧٥، وفي تأكيد سياسي جديد، تم تحديد أربعة أبعاد للمشكلة السكانية في مصر هي: النمو السكاني السريع، وسوء التوزيع السكاني، وتدني الخصائص السكانية، البنية غير المستوية.

وكانت السياسة السكانية القومية للأعوام ٧٣ - ١٩٨٢، على الرغم من أنها حققت تقدماً كبيراً بالقياس إلى الوثائق الحكومية السابقة عليها، تفتقر إلى وضوح الهدف والالتزام بالوسائل على نحو يتناسب و ضخامة المهمة التي ترمى إلى تحقيقها.

- في عام ١٩٨٠ أعلنت الحكومة المصرية سياسة سكانية أخرى تحت عنوان (الإطار الاستراتيجي القومي للسكان وتنمية الموارد البشرية وخطة تنظيم الأسرة)، ويلاحظ في هذه الوثيقة ولأول مرة وضوح الأهداف. وكان من بين هذه الأهداف خفض معدل المواليد بنسبة ٢٠ في الألف حتى عام ٢٠٠٠، وخفض وفيات الأطفال والأمهات ومحو الأمية، إلى جانب تنظيم الأسرة. ومن دلائل الالتزام بهذه الأهداف عقد المؤتمر القومي للسكان في عام ١٩٨٤ وإنشاء المجلس القومي للسكان.

ولعله من الجدير بالذكر أن الخطة السكانية الثالثة كانت ولأول مرة جزءاً لا يتجزأ من الخطة الخمسية القومية للأعوام ٨٧/٨٨ - ٩٢/٩١، كما أنها أعطت دوراً حاسماً للمنظمات غير الحكومية. وجاءت وثيقة الخطة بكامل المبادئ الحديثة (القاعدة الجماهيرية، المشاركة، التعليم ومحو الأمية - خاصة للإناث، وتمكين المرأة، والاهتمامات البيئية).

- وفي أكتوبر ١٩٩٣ تم إنشاء منصب وزاري جديد هو منصب (وزير الدولة لشؤون السكان ورعاية الأسرة)، كما حدد الرئيس مبارك سبع أولويات قومية تحظى باهتمام الحكومة الجديدة، كانت المشكلة السكانية، ولأول مرة، واحدة منها. ولقد أدمجت السياسة السكانية أيضاً في الخطة الخمسية الحالية ١٩٩٢/١٩٩٣ - ١٩٩٦/١٩٩٧. وتهدف هذه السياسة السكانية إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية تتلخص في: تخفيض

معدل الزيادة السكانية إلى ١,٥٪ مع نهاية هذا القرن، وإعادة توزيع السكان وتخفيف التركيز السكاني في الدلتا والوادي، وأخيراً تحسين الخصائص السكانية (صحياً وتعليمياً واقتصادياً وثقافياً ومهنياً). وفي يناير ١٩٩٦ تم دمج وزارة السكان إلى وزارة الصحة لارتباطهما الوثيق فيما بينهما.

٥ - ٣ - ٢ الهجرة الداخلية والخارجية:

تعكس اتجاهات الهجرة الداخلية في مصر الحالة الاقتصادية لكل من مناطق الجذب والطرود. وأهم محافظات الجذب السكاني هي القاهرة الكبرى (القاهرة، والجيزة، والقليوبية)، والاسكندرية، وذلك للوفرة النسبية لفرص العمل والخدمات الأساسية بها، بينما محافظات الوجه القبلي عامة ومحافظه سوهاج خاصة من أهم المحافظات الطاردة للأسباب العكسية.

وتعاني مصر من خلل كبير في توزيع السكان. فبالإضافة إلى أن ٩٨,٨٨٪ من السكان يعيشون في ٤٪ من المساحة الكلية لمصر، يعيش ٤٧٪ منهم في الحضر طبقاً للإحصاءات الرسمية لعام ١٩٩٠. ومن المتوقع أن يصلوا إلى ٥٤٪ في عام ٢٠٠٠. ومن جملة سكان الحضر يتركز ٤٦٪ تقريباً في مدن القاهرة والإسكندرية وبورسعيد والسويس، في مساحة لا تتجاوز ٢٠٨٠٦ كم^٢، في حين يعيش ١,٢٪ من سكان مصر (١,٥٪ من جملة سكان الحضر) في مساحة تزيد على أربعة أضعاف المساحة السابقة.

ولم تساعد معدلات الهجرة الداخلية، والتي ثبت طبقاً لتعداد السكان سنة ١٩٨٦ أنها بلغت ما بين ٣,٦ مليون إلى ٤,١ مليون شخص خلال الفترة من ١٩٧٦ وإلى ١٩٨٦ على علاج الخلل في توزيع السكان بل زادت حدة، خاصة وأن الحركة الرئيسية للهجرة كانت بين الحضر والحضر (٧١ - ٧٣٪)، وبين الريف والمدن (١٣ - ١٥٪)، بينما لم تنجح السياسة السكانية للحكومة في تحقيق هدفها طبقاً للخطة الخمسية ١٩٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١، الخاص بإنشاء عشرين مدينة جديدة في الصحراء والمحافظات الحدودية خلال فترة الخطة لتستوعب في مجملها خمسة ملايين نسمة. فالمدن الجديدة السابق إنشاؤها (العاشر من رمضان، والسادات، والسادس من أكتوبر) لم تجذب أكثر من ٧٪ من عدد السكان الذي كان مستهدفاً أن تجذبه، أي ٣٥٠,٠٠٠ نسمة من الخمسة ملايين نسمة المستهدفة.

وتلعب الهجرة الخارجية دوراً اقتصادياً هاماً حيث تعتبر التحويلات النقدية للمصريين

العاملين بالخارج من أهم موارد النقد الأجنبي. ويقدر عدد المصريين خارج مصر بحوالي ثلاثة ملايين إلى أربعة ملايين نسمة. وتؤثر الظروف السياسية وكذلك ظاهرة الكساد العالمي في حركة هجرة المصريين إلى الخارج، فقد أدت حرب الخليج في أغسطس ١٩٩١، على سبيل المثال، إلى عودة مئات الآلاف من المصريين العاملين بالكويت والعراق ومنطقة الخليج عامة.

٥ - ٣ - ٣ تقييم السياسة السكانية في مصر:

المؤشرات الأساسية التي تحدد عدد السكان بمجتمع ما هي: معدلات الزيادة السكانية، تنظيم الأسرة، توزيع السكان، وأخيراً تحسين الخصائص السكانية، والجزء التالي يتناول باختصار دراسة هذه المحددات للتعرف على فاعلية السياسة السكانية بمصر وتأثيرها على التنمية المستدامة.

أولاً: تخفيض معدلات الزيادة السكانية:

تبين من استعراض معدلات الزيادة السكانية في مصر إنها تعرضت للتذبذب فقد أمكن خفض معدل الزيادة السنوية من ٢,٩٪ إلى ٢,٨٪ في فترة خمسية واحدة (١٩٦٠ - ١٩٦٥) ثم عاد هذا المعدل فارتفع من جديد منذ منتصف السبعينات حتى منتصف الثمانينات ليبلغ مستواه الذي كان عليه عام ١٩٦٠ وهو ٢,٨٪ وفي فترة خمسية أخرى من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٢، تمكنت مصر من تحقيق انخفاض حاد آخر في معدلات الزيادة السنوية للسكان من ٢,٨٪ إلى ٢,٢٪. وانخفض معدل المواليد من ٣٧,٥ لكل ألف في ١٩٨٨ إلى ٣١,٥ في ١٩٩٠ ثم إلى ٢٩,٣ في ١٩٩٢، وتظهر البيانات أيضاً انخفاضاً كبيراً في معدل الزواج من ١١ في الألف في ١٩٥٠ إلى ٨,٣ في الألف في ١٩٩٢ وهو ما يرجع إلى أسباب عديدة اقتصادية واجتماعية، منها ارتفاع متوسط السن عند الزواج، ولأول مرة، بحوالي عامين ونصف خلال ربع القرن الأخير، ألا أن ذلك لا ينفي، أن حوالي ٢٠٪ من النساء تزوجن في سن يقل عن الحد الأدنى وهو ١٦ سنة.

ثانياً: تنظيم الأسرة:

تتوفر منذ الثمانينات بيانات موثوق بها، وهي نتائج عمليات المسح السكاني والعلمي لعامي ١٩٨٨ و ١٩٩٢ وعدد من عمليات المسح الأخرى تحت إشراف المجلس القومي للسكان. وتشير هذه البيانات بوضوح إلى حدوث زيادة مستمرة في استخدام وسائل تنظيم

الأسرة. ففي عام ١٩٩٢ بلغ متوسط معدل استخدام هذه الوسائل في المحافظات الحضرية ٥٩٪ مقارنة بنحو ٥٤٪ في الدلتا، وبما لا يزيد عن ٣١٪ فقط في الصعيد. ويستنتج من ذلك أن هناك فرصة مضاعفة بالنسبة للصعيد لتوسيع نطاق انتشار استخدام الوسائل.

ومن المجالات التي تحقق فيها النجاح للسياسة السكانية المصرية في السنوات الأخيرة الإعلام وحملته لتوعية المصريين بوسائل تنظيم الأسرة وحثهم على استخدامها.

وأثبت المسح السكاني والصحي، ١٩٩٢، أن ١٠٠٪ من الزوجات لديهن معلومات عن وسائل تنظيم الأسرة، وأن ٩٣٪ منهن على وعي بالمصدر الذي يمكن الحصول منه على المعلومات أو الخدمات. وأن ثلثي هؤلاء الزوجات لم يسبق لهن استخدام وسائل تنظيم الأسرة وأن أقل من نصفهن يستخدمها حالياً. وثمة تحدي آخر يواجه صناع السياسة والقائمين على تنفيذها يكمن في الفجوة بين الوعي والتطبيق. وتبين بحوث ميدانية أجرتها الجمعيات الأهلية أن برامج تنظيم الأسرة تركز على استخدام الوسائل دون إعطاء اهتمام كاف للرعاية الصحية المتكاملة، وأن الوسائل المتاحة تقتصر، في كثير من الأحيان، على وسيلة واحدة مما يحد من حرية المستخدمات في الاختيار.

ثالثاً: إعادة توزيع السكان:

تم إقرار ثاني أهداف السياسة السكانية، وهو تحقيق توزيع سكاني متوازن في منتصف السبعينات، ولم يظهر دليل واضح بعد على النجاح بأي قدر في تحقيق هذا الهدف على الرغم من إنشاء عدد من المجتمعات العمرانية والمدن الجديدة، فلقد زاد تعداد سكان المحافظات الشديدة الكثافة بين تعدادي السكان ١٩٧٦ و ١٩٨٦، بينما ظلت المحافظات الحدودية الأربع وهي مطروح، والبحر الأحمر، وشمال وجنوب سيناء على نفس كثافتها المنخفضة تقريباً.

لقد فشلت السياسة السكانية في الحد من الهجرة الداخلية التي شملت حوالي ٤ مليون شخص خلال الفترة ١٩٧٦ - ١٩٨٦ وزادت معدلاتها عن ٧٠٪ في حالة الهجرة بين المناطق الحضرية، وبلغت ١٥٪ بالنسبة للهجرة من الريف إلى المدن.

وكان لنقص مشروعات التنمية وتدهور الخدمات في بعض المحافظات وبصفة خاصة محافظات الصعيد أكبر الأثر في جعلها محافظات طاردة، كما أدى إلى زيادة الضغط على محافظات القاهرة والاسكندرية والجيزة والقليوبية كمحافظات جذب للهجرة الداخلية.

رابعاً: تحسين الخصائص السكانية:

يتمثل ثالث الأهداف الرئيسية للسياسة السكانية في تحسين نوعية السكان في مصر. ولقد تحقق في قطاع الصحة تحسن ملموس ظهر في انخفاض معدل وفيات الأطفال، فقد شهد انخفاضاً حاداً من حوالي ٣٠٠ في الألف إلى حوالي ٨٥ في الألف من المواليد الأحياء بين الستينات والسبعينات (وثيقة الجمعيات الأهلية المصرية - ١٩٩٤). وتشير الأرقام الرسمية المصرية إلى حدوث انخفاض أشد حدة في هذا المعدل ليصل إلى حوالي ٤٣ في الألف في عام ١٩٩٢. ويكمن وراء هذا التطور نظام صحي آخذ في النمو، يشمل طبقاً لبيانات ١٩٩٣ ما يقرب من ١٠٠,٠٠٠ طبيب و ١٠٨,٠٠٠ سرير و ٣٥٠٠ وحدة رعاية صحية.

حققت مصر أيضاً تقدماً ملحوظاً فيما يتعلق بمؤشرات أخرى للتنمية الاجتماعية الاقتصادية. فقد ارتفع عدد من يحصلون على ماء آمن للشرب، سواء عن طريق الشبكات العامة للمياه أو من مصادر المياه الجوفية، من ٥٠٪ إلى ٩٠٪ بين عامي ١٩٦٠ و ١٩٩٠. وفي نفس هذه الحقبة تمكن المصريون من تحسين امتصاص السعرات الحرارية من ٩٠٪ إلى ١٢٧٪ من الاحتياجات البشرية اليومية. وارتفعت نسبة من محيت أميتهم من الكبار من ٣٠٪ إلى ٤٨٪ وارتفعت نسبة الالتحاق بالمدارس الإعدادية والثانوية من ٥٥٪ إلى ٨٩٪ من إجمالي المؤهلين، وارتفع نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي من ٥٠٠ إلى ١٩٣٤ دولار للقوى الشرائية (UNDP, 1992). إلا أن الخطى الناجحة ينبغي تقييمها من خلال المقارنة، ويطلعنا تقرير التنمية البشرية الصادر عن الأمم المتحدة في ١٩٩٣ فيبين أنه ضمن ١٧٣ دولة في العالم يحتل مؤشر التنمية البشرية في مصر المرتبة ١٢٤، وتبلغ قيمته ٠,٣٨٩ (القيمة القصوى واحد صحيح) (٠,٣٧٩٤ في الريف و ٠,٥٤٠١ في الحضر) كما تقل قيمة هذا المؤشر في إقليم الصعيد عنه في شمال مصر.

وترتبط التنمية البشرية بعناصر أساسية تقليدية تشمل التعليم، والصحة، والسكن وعناصر أساسية غير تقليدية هي مستوى البيئة، وأوضاع المرأة، والديمقراطية، وحقوق الإنسان.

ويتضح مما سبق أن السياسة السكانية المصرية قد حققت نجاحاً في تحقيق الهدف الأول، وخاصة فيما يتعلق بتنظيم الأسرة والذي حظى بالاهتمام الأكبر للسياسة السكانية،

بينما لم تحقق إلا قدر محدود من النجاح فيما يتعلق بالهدفين الآخرين وهما إعادة توزيع، وتحسين الخصائص السكانية.

٥ - ٤ التحديات التي تواجه السكان والتنمية:

شاركت مصر في الخمسين سنة الماضية في صنع ظاهرة الانفجار السكاني في الدول النامية، حيث ازداد عدد سكان مصر من ٢١ مليون نسمة سنة ١٩٥٢ إلى ما ينتظر أن تجاوز ٦٥ مليون نسمة في سنة ٢٠٠٠، كما أنه من المقدر، مع تنفيذ توصيات مؤتمر القاهرة للسكان، أن يصل عدد سكان مصر إلى أكثر من ٩٠ مليون نسمة في سنة ٢٠٢٥. ولقد قامت الجمعيات الأهلية المصرية بدراسة ومناقشة قضايا التنمية المتواصلة في مصر (وثيقة الجمعيات الأهلية المصرية - ١٩٩٤) من أربعة جوانب هي: الديناميكية السكانية، والعلاقة بين السكان والنمو والتنمية، والبطالة والفقير.

٥ - ٤ - ١ الديناميكية السكانية:

يبلغ معدل النمو السكاني في الوقت الحاضر ٢,٢٪ سنوياً واستناداً إلى ذلك تقدر توقعات سابقة للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء أن يبلغ إجمالي عدد السكان عام ١٩٩٦ حوالي ٦٢,٤ مليون نسمة بما في ذلك المصريين بالخارج.

وترجع الزيادة السكانية الكبيرة في مصر إلى التناقص السريع في معدل الوفيات الخام (من ١٦,٩ عام ١٩٦٠ إلى ٧,٤ عام ١٩٩٢) في مقابل تراجع بطيء في معدل المواليد الخام (من ٤٢,٩ عام ١٩٦٠ إلى ٢٩,٢ عام ١٩٩٢).

ويتسم التركيب العمري لسكان مصر بارتفاع نسبة صغار السن حيث يقع ٣٩,٤٪ منهم في فئة السن أقل من ١٥ سنة بينما يقع منهم ٣,٩٪ فقط في فئة ٦٥ عاماً أو أكثر. ويرتبط بذلك ارتفاع معدل الإعاقة في مصر (٧٧) الذي يعتبر الأعلى بين معدلات الإعاقة في كل من أوروبا والدول الأقل نمواً، وأمريكا اللاتينية وآسيا وإن كان أقل من معدل أفريقيا (٩٢). وفيما يتعلق بالاتجاهات العامة لمعدل الخصوبة الكلية في مصر، تشير البيانات إلى أنها انخفضت من ٤,٤ للفترة (١٩٨٥ - ١٩٩٠) إلى ٣,٨ للفترة (١٩٩٠ - ١٩٩٥). وهي بذلك تظل أعلى من متوسطات كلا من العالم والدول المتقدمة والدول النامية وإن كانت تقل عن متوسطات كل من إفريقيا وجنوب آسيا وجنوب غرب آسيا.

وفي المقابل إنخفض معدل الوفاة الخام في مصر انخفاضاً حاداً بين

عامي ١٩٥٠ - ١٩٧٦ (١٧,٨ إلى ١١,٨) ثم إلى ٧,٤ عام ١٩٩٢، ومع ذلك فإنه يظل أعلى منه بالنسبة للعالم ككل ولكل من الدول المتقدمة والنامية وآسيا وجنوب غرب آسيا، ولكنه أقل منه في إفريقيا (شرق - غرب - جنوب) ويمثله في شمال إفريقيا وأوروبا والاتحاد السوفيتي السابق.

وفي الواقع كان سلوك معدل الوفيات في مصر على امتداد العقود الثلاثة الأخيرة مشابهاً لسلوك معدلات الوفيات في بقية أنحاء العالم، نتيجة للتقدم في مجالات الرعاية الصحية لا سيما بين الأطفال والنساء.

وبالنظر إلى الهجرة تبين أرقام الهجرة الخارجية أن العدد الكلي للعمالة المصرية المهاجرة إلى الدول العربية المصدرة للبترول - خلال فترة الرواج النفطي وحتى مطلع التسعينات - بلغ ٣ مليون نسمة في حين بلغ مجموع عدد المهاجرين إلى كل من الولايات المتحدة وأوروبا ودول أخرى ٣٨٦,٠٠٠ فرد ومن المعلوم أن ظاهرة الهجرة واسعة النطاق للعمالة المصرية بعد عام ١٩٧٣ (بعد حرب عام ١٩٧٣ وسياسة الانفتاح في عام ١٩٧٤) كانت نتيجة لتأثير كل من قوى الطرد في مصر، وقوى الجذب في دول الاستقبال.

وتشير إحصاءات ١٩٩٠ إلى أن ٤٧٪ من السكان يعيشون في الحضر، ومن المتوقع أن ترتفع نسبتهم إلى ٥٤٪ عام ٢٠٠٠. تعاني مصر من ناحية أخرى من خلل في التوزيع السكاني، حيث يلاحظ تركيز حوالي ٤٦٪ من جملة سكان الحضر في مدن القاهرة والاسكندرية وبور سعيد في مساحة إجمالية لا تتجاوز ٢٠٨٠٦ كم^٢، في حين يبلغ سكان أربع محافظات أخرى (البحر الأحمر، الوادي الجديد، مطروح، سيناء) ما لا يزيد على ١,٢٪ من جملة سكان مصر (١,٥٪ من جملة سكان الحضر) وذلك في مساحة تزيد على أربعة أضعاف مساحة المحافظات سالفة الذكر (٨٥٠١٦ كم^٢). ويتضح مما سبق أن هناك حاجة في مصر إلى توفير موارد وتنفيذ سياسات اقتصادية وسكانية من شأنها أن تؤدي إلى: إعادة توزيع السكان والقضاء على الخلل السكاني القائم، وسد الفجوة التنموية بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية لتخفيف حدة الضغوط الدافعة إلى الهجرة الداخلية والخارجية.

٥ - ٤ - ٢ العلاقة بين السكان والنمو والتنمية :

مكن التقدم الاقتصادي والتكنولوجي في المجالات الانتاجية المختلفة أعداد السكان المتزايدة في بعض البلدان من تحقيق مستويات أعلى للدخل والمعيشة والرفاهية الاجتماعية.

ولقد قدم التراجع في معدلات الوفيات والتحسين في مستويات الخدمات الصحية والتعليمية حافزاً قوياً للنمو الاقتصادي.

وتشير الدلائل العلمية إلى أن الكبر النسبي لعدد السكان لم يكن عائقاً في طريق تنمية العديد من الاقتصاديات النامية (بلدان جنوب شرق آسيا)، حيث عمدت هذه البلدان إلى تحقيق الاستخدام الكفء لمواردها البشرية، من خلال ما وفرته لها من خدمات صحية وتعليمية مناسبة، إلى جانب الحفاظ على مرونة أسواق العمل بها، وتهيئة الظروف الحافزة على نمو الاستثمار، والرشادة في توجيه الموارد المالية نحو القطاعات الإنتاجية المستهدفة.

وفي المقابل فإنه يمكن أن يترتب على النمو السكاني الزائد آثار من شأنها أن تحد من إمكانيات بعض الاقتصاديات النامية وقدرتها على النمو، ومن بينها الإقتصاد المصري. فمصر لديها أكبر السكان عدداً في منطقة الشرق الأوسط وهي تتسم بكثافة سكانية عالية ونمو حضري سريع مع تركيز سكاني في المدن الرئيسية. ويضاف إلى ذلك كله ما بلغته مشاكل التكديس والبطالة والعجز في عرض السلع الغذائية الأساسية من حده في السنوات الأخيرة، أصبحت عندها تمثل قضايا حرجة وخطيرة. ويمكن توقع أن تزداد حده المشاكل الناشئة عن النمو السكاني الزائد في مصر، بسبب الإجراءات المطبقة حالياً في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي والهيكلية.

٥ - ٤ - ٣ البطالة :

صارت البطالة المتزايدة في منتصف السبعينات ظاهرة عامة في كل بلدان العالم تقريباً، وإن اختلفت طبيعتها وأنماطها حسب ظروف كل منطقة أو بلد. وتعتبر البطالة في مصر مشكلة رئيسية، تتفاوت تقديرات المصادر المختلفة لحجمها ومعدلات نموها وتقسيماتها وخصائص المتعطلين... الخ في عام ١٩٩٢، تتراوح التقديرات المتاحة لمعدل البطالة بين ٧,٨٪ و ١٨٪ (٢٠٪ لعام ١٩٩٣). وعلى أية حال فإن جميع هذه المصادر تتفق على أن البطالة في مصر تتصاعد بشكل مستمر ومنتزعة.

وتتسم مشكلة البطالة في مصر في الوقت الحاضر بعدد من الخصائص من بينها المعدلات المرتفعة للبطالة السافرة واسعة الانتشار، وارتفاع حدتها بصفة خاصة بين النساء والشباب والمتعطلين منهم على وجه الخصوص، والتضاؤل المطرد في الفجوة بين مستويات البطالة في الريف ومستوياتها في الحضر. وتتصاعد البطالة في الريف على نحو ملحوظ ينبغي

بتجاوزها مستويات البطالة في الحاضر مع نهاية القرن الحالي. يضاف إلى ذلك البطالة المقنعة أو ما يعني أيضاً التشغيل الناقص في بعض القطاعات.

وترجع البطالة في مصر إلى كثير من العوامل، من بينها النمو السكاني الذي يترتب عليه تدفق أكثر من ٤٠٠ ألف فرد سنوياً إلى سوق العمل بحثاً عن فرص عمل لأول مرة (بالإضافة إلى رصيد قائم بالفعل من نحو مليوني متعطل). وعلى الجانب الآخر هناك تباطؤ ملحوظ في قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل جديدة لأكثر من سبب. وقد تصل تكلفة إيجاد فرصة عمل لحوالي ٦٠ ألف جنيه مصرياً، أي أن الدولة يجب أن تنفق ٢٤ مليار جنيه سنوياً لتوفير فرص عمل بالقطاع المنظم.

ويرتبط ذلك بتراجع في معدل الاستثمار (تشير البيانات إلى انخفاض معدل الاستثمار من ٣٠٪ عام ١٩٧٩ إلى ١٩٪ عام ١٩٩١) وبالإنحياز إلى استخدام التكنولوجيات كثيفة رأس المال، وإلى الانكماش الناتج عن تطبيق برامج التثبيت والتكيف الهيكلي (ما يعرف بالإصلاح الاقتصادي)، وإلى غير ذلك من الأسباب. ويضاف إلى ذلك تواضع معدلات الأداء الاقتصادي بصفة عامة، وتراجع معدل النمو الاقتصادي، حيث كان معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الأعوام الثلاثة الأخيرة على النحو التالي:

١٩٩٠/١٩٩١ ٢,٣٪

١٩٩١/١٩٩٢ ٢,٨٪ (بسبب رواج السياحة، وخدمات أخرى، بعد حرب الخليج)

١٩٩٢/١٩٩٣ ١,٥٪ (بل وتذهب بعض المصادر إلى اعتباره سالباً في هذا العام).

ويضاف إلى ما سبق غياب دور المؤسسات التعليمية في إعداد الخريجين بالمهارات والقدرات اللازمة لسوق العمل الذي يعتمد على القطاع الخاص، والآثار السلبية لقوانين العمل السائدة، التي لا تشجع قطاع الأعمال الخاص على التوسع في تشغيل العمال.

٥ - ٤ - ٤ ظاهرة الفقر:

أثبتت الدراسات (جريدة الأهرام - مارس - ١٩٩٤) إنخفاض مستوى دخول العاملين في القطاع الحكومي وقطاع الأعمال العام، وانخفاض دخول العاملين بقطاع الأعمال الخاص، إذا ما قورنت بالدخول التي تحققت لهم خلال الفترة ٨٣ - ١٩٨٨ لما كانت مصر تصنف دولياً ضمن الدول منخفضة الدخل، حيث بلغ متوسط دخل الفرد ٦١٠ دولارات عام ١٩٩٠.

وقد بلغ إجمالي الفقراء في المحافظات الحضرية والتي تضم القاهرة والاسكندرية

وبورسعيد والسويس حوالي ٣٥٪ وبلغ عدد من يعيشون تحت خط الفقر فقراء مدقعين «حوالي ٦,٥٪» من سكان تلك المحافظات. وفي محافظات الوجه البحري يمثل الفقراء ٢٨,٧٪ من متوسط إجمالي السكان، ويوجد ٤١,٦٪ من سكان حضر هذه المحافظات فقراء و ٧٪ منهم يعيشون تحت خط الفقر، أما ريف الوجه البحري فتمثل نسبة الفقراء ٢١,١٪ والفقراء تحت خط الفقر ٦٪. أما في الوجه القبلي، فقد بلغ إجمالي الفقراء ٤١٪ ونسبة من يعيش حتى خط الفقر ٩,٩٪ وكانت نسبة الفقراء في الحضر ٤٤٪ وفي الريف ٣٧,١٪ ونسبة من يعيش تحت خط الفقر ١٢,٤٪ في الحضر و ٦,١٪ في الريف.

تعد مشكلة الفقر في مصر أحد التحديات الكبرى التي تعوق جهود التنمية. فظاهرة الفقر يصحبها إنتشار الأمية، وتدني مستوى المهارات البشرية، وارتفاع معدلات الإصابة بالأمراض، وتواضع حجم مستوى نوعية الخدمات المتاحة للفرد في مجالات الصحة، والتعليم والمسكن المناسب... إلى غير ذلك من الخدمات الاجتماعية الأساسية.

وعلى الرغم مما حققته مصر خلال السنوات الأخيرة من تقدم ملحوظ في توفير الخدمات الاجتماعية، ومن أجل تحقيق أهداف التقدم الاقتصادي ومكافحة الفقر فقد كانت النتائج دائماً دون مستوى الأهداف بسبب النمو السكاني الكبير.

ويتبين من الدراسة أن نسبة الأسر المصرية تحت خط الفقر تبلغ ٢٥,٨٩٪ في الريف و ٣٥,٨٨٪ في الحضر، ويوجد تفاوتاً كبيراً في مستويات المعيشة بين الأقاليم المختلفة وفيما بين المحافظات، وأن أعلى تركيز للأسر الفقيرة وشديدة الفقر يقع في إقليم الصعيد ثم في محافظة الإسكندرية ومحافظة القاهرة.

أثبتت الدراسات (جريدة الأهرام - ١٢ أكتوبر - ١٩٩٤) أن هناك علاقة واضحة بين ظاهرة الفقر ومؤشرات الصحة والتعليم وأوضاع التشغيل، حيث تتسم مستويات إنفاق الفقراء على بنود التعليم والصحة والمواصلات بالضآلة الشديدة. ويعني ذلك أن هؤلاء الفقراء يعتمدون اعتماداً أساسياً على الخدمات العامة التي تقدمها لهم الدولة في هذه المجالات الثلاثة، سواء كانت مجانية أو مدعومة دعماً كبيراً. ومن ثم فإن حدوث انخفاض في مستوى الإنفاق الحكومي على الصحة، على سبيل المثال من شأنه أن يضر الفقراء أولاً.

ويعتمد الأطفال الفقراء في مصر على ما يتيح لهم نظام التعليم الحكومي من خدمة تعليمية مجانية أو بتكلفة رمزية، لا يستطيعون بدونها أن يلتحقوا بمدارس على الإطلاق.

ويضاف إلى ما سبق أن انخفاض مستوى التعليم بالمدارس الحكومية، وارتفاع كثافة الفصول، وانتشار الدروس الخصوصية في مراحل التعليم الثانوي والعالي، قد أدت مجتمعة إلى وجود عنصر من عناصر التحيز الإجتماعي ضد الفقراء، يتمثل في حرمانهم من فرص متكافئة للحصول على مستوى ملائم من التعليم.

ويعتمد الفقراء في مصر إلى حد كبير على دعم الغذاء، وفي حالة إلغاء دعم الغذاء يجب أن يستتبع ذلك زيادة في الإنفاق الكلي للفقراء - ومن ثم في دخولهم - بنسبة ١٦,٧٥٪ على الأقل. وعلى الرغم من الانخفاض في نسبة الأفراد والأسر الفقيرة في مصر هو في حد ذاته ظاهرة إيجابية فإن العدد المطلق للفقراء قد ازداد زيادة كبيرة.

يبقى أنه لا يمكن في واقع الأمر الإدعاء بأن كبر حجم السكان ومعدل نموه هو المسؤول وحده عن انتشار الفقر، فهناك عوامل أخرى مسؤولة عنه يتعلق بعضها بحجم الجهد التنموي العام في المجتمع ويتعلق بعضها الآخر بالسياسات التوزيعية وبخصائص السكان. ومع ذلك يقترن الفقر في حالات كثيرة بارتفاع معدل نمو السكان كسبب ونتيجة.

٥ - ٥ إنتاج الإسكان بمصر Housing Production In Egypt:

شهدت جمهورية مصر العربية مراحل إنتاج إسكاني مختلفة، وارتبط التطور الإنتاجي السكني بالتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدتها البلاد خلال الخمسة عقود الماضية. ويمثل كل عقد من العقود الخمس مرحلة مهمة في الناتج السكني. والهدف من تتبع تلك المراحل، هو التعرف على الظروف والمظاهر المختلفة التي أدت إلى تفشي ظاهرة المناطق السكنية غير الرسمية والمستوطنات الهامشية والأسباب التي ساعدت على نموها، وذلك للوصول إلى مبادئ إسكانية تساعد على النهوض بالتنمية المستدامة.

ويتناول الجزء التالي دراسة خمسة مراحل: مرحلة ما قبل الثورة، مرحلة الناصرية، مرحلة الساداتية، وأخيراً مرحلة الاسترخاء والتطور.

٥ - ٥ - ١ مرحلة ما قبل الثورة:

كان الإنتاج الإسكاني الحضري قبل عام ١٩٥٢ محصوراً بين ثلاث جهات: الدولة والأثرياء والطبقة المتوسطة. وكان دور الحكومة في توفير الوحدات السكنية محدوداً للغاية، حيث اقتصر على بناء ١٢٠٠ وحدة سكنية في الفترة ما بين ١٩٣٢ - ١٩٥٢. وكان أضخم

المشروعات الحكومية السكنية في تلك الفترة مشروعين لمسكن العمال، كان الأول في امبابة والثاني في حلوان (فتحي، حسن - ١٩٩١).

وفي الجانب الآخر، كانت الحكومة تقوم بإنشاء مساكن لكبار موظفيها مثل مدير المديرية ومدير السكك الحديدية ومدير الري... إلخ، ومساكن بسيطة لبعض فئات العاملين في مصلحة السكك الحديدية، مثل «عمال الدريسة».

وكان أثرياء الريف وملاك الأراضي الزراعية والطبقة الرأسمالية المسيطرة على اقتصاديات المجتمع قبل وأثناء الحرب العالمية الثانية، هي الفئة القادرة على بناء القصور والفيلات الفخمة وبعض العمارات السكنية بغرض الاستعمال الخاص. أما الفئة الوسطى من المجتمع فقد كانوا من سكان العمارات المتعددة الطوابق، التي يقوم بتشيدتها متوسطي ملاك الأراضي - سواء الزراعية أو الحضرية - أو تجار أو كبير موظفي الحكومة، بغرض الاستثمار، حيث كان العائد المادي - في صورة القيمة الإيجارية - أعلى من العائد المستثمر لدى البنوك.

أما الطبقات المنخفضة الدخل، فقد كانت تقطن بالمناطق الشعبية بالمدن الكبرى، مثل أحياء السيدة زينب، الأزهر، باب الشعرية، الجمالية، القلعة، مصر القديمة، حيث تتوافر الوحدات أو الغرف السكنية أو كلاهما بقيمة إيجارية منخفضة. وكان نسبة ليست بقليلة من الطبقات المعدومة الدخل تقطن أسطح العمارات والأطراف الخارجية للمدن الكبرى وعلى أسطح تلال جبل المقطم (Abu-Lughod, J, 1971).

وكان الريف المصري أسعد حالاً من المناطق الحضرية، حيث لم يكن يعرف نمط الإيجار، وكان الغالبية العظمى من الإسكان الريفي ملك لأهلها، أما الأجراء والمعدمون فإن مالك الأرض «يوههم» المسكن للإقامة فيه، طالما ظلوا في خدمته، وكانت هذه العلاقة من أهم مظاهر الإقطاع.

وباختصار فإن مصر لم يكن بها إحساس بأزمة الإسكان أو ندرتها قبل بداية الحرب العالمية الثانية، ورغم أن الأزمة تكونت في سنوات الحرب، إلا أن الأمور قد عادت للاسترضاء النسبي إلا أن قامت ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ (حنا، ميلاد - ١٩٨٨).

٥ - ٥ - ٢ مرحلة بداية الثورة والناصرية (١٩٥٢ - ١٩٧٠):

جاءت ثورة ١٩٥٢ وتغيير الكيان السياسي للدولة من مملكة إلى جمهورية، بدأت خطوط الزحف العمراني تظهر في الأفق ولكن بخطوات بطيئة. وواجهت السلطات المعنية في ذلك الوقت، محاور الامتداد العمراني للمناطق الحضرية بخطط ثابتة وواضحة، وقد ساعد على ذلك الانخفاض النسبي للزيادة السكانية وانخفاض معدلات التحضر وحجم عدد السكان في ذلك الفترة.

وتبنت قيادة الثورة مبدأ تكافؤ الفرص والعدالة في التوزيع وطبقت هذا المبدأ في مجال الإسكان للنهوض بالتطور العمراني للبلاد مستندة على أربع محاور رئيسية:

المحور الأول، هو وضع برنامج ضخم لإنشاء مساكن شعبية للطبقات محدودي الدخل والمتوسطة، وخاصة في مدينتي القاهرة والإسكندرية، حيث شهدت البلاد أضخم مشاريع إسكانية ذات طابع اقتصادي بالمناطق الشعبية بالقاهرة والإسكندرية، وعلى سبيل المثال لا الحصر، منطقة امبابة والأزهر وباب الشعرية والسيدة زينب والبساتين بالقاهرة، ومناطق ترعة الفرخة وكرموز والقباري ومحرم بك والدخيلة وباكوس بالإسكندرية. وكان الهدف الرئيسي وراء هذا البرنامج هو تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الوحدات السكنية للطبقات محدودي الدخل. وتم إنشاء ٥٣٥٠ وحدة سكنية بمدينة القاهرة، ١٥٠٠ وحدة سكنية بمدينة الإسكندرية، ولم يتم بناء هذا النوع من المساكن في المراكز العمرانية الأخرى. وقد أقيمت هذه المساكن محل الأحياء الفقيرة التي أزيلت كما حدث في تلال زينهم وشبرا بالقاهرة، ومناطق عزبة الجمهورية وترعة الفرخة بالإسكندرية. كذلك تم التوسع بنجاح في الإسكان الحكومي المتوسط، فقد تم بناء ١٠٢٠ وحدة سكنية في حلوان، وإعداد أقل من ذلك في العباسية والمنيل (راجع، أبو زيد - ١٩٨٦).

والمحور الثاني، هو إنشاء مدن جديدة في الصحراء الغربية وجنوب وغرب مدينة القاهرة، بغرض استصلاح الأراضي الصحراوية، وإنشاء مجتمعات سكنية جديدة لاستيعاب جزء من الزيادة السكانية المستقبلية. وتم البدء في تنفيذ مدينة مديرية التحرير بالوادي الجديد غرب منطقة الدلتا، بالإضافة إلى إنشاء عدة ضواحي جديدة جنوب القاهرة، مثل المعادي وحلوان والمقطم، لتخفيف حدة الازدحام عن العاصمة، واستيعاب الزيادة السكانية المتوقعة وامتصاص القادمين من خارج القاهرة. وتم إنشاء مدينة نصر عام ١٩٥٨ كمدينة سكنية تابعة

لمدينة القاهرة وامتداداً طبيعياً لها من جهة الشمال الغربي. وصمم التجمع السكني الجديد، ليعطي مساحة قدرها ٦٣٠٠ فدان من الأراضي الصحراوية الشاغرة على طريق المطار بين العباسية وهليوبوليس، مع مد خط المترو لتسهيل الانتقال اليومي ومن وإلى منطقة الأعمال المركزية. وأقيمت هناك الوزارات والمؤسسات الهامة الجديدة، وقد قسم المخطط الرئيسي للمدينة إلى عدد من المناطق يتم بناؤها على مراحل.

والمحور الثالث، هو برنامج الإسكان العمالي، عندما وضع المخطط العام لمدينة القاهرة عام ١٩٥٦، اقترح خلق مجموعة من المراكز الصناعية خارج المدينة لاستيعاب فائض السكان والحد من نمو المدينة. وقد ساهم المخطط العام، بتخصيص مناطق صناعية جديدة في حلوان وشبرا الخيمة وإمبابة والجيزة. وتلقت هذه المناطق ٥٠٪ من الاستثمارات الصناعية في الخطة الخمسية الأولى ١٩٦٠ - ١٩٦٥، وكان لهذا تأثير ملحوظ في تدعيم وهيمنة منطقة القاهرة الكبرى، وزاد من جاذبيتها.

والمحور الرابع، هو تعاونيات ناصر للإسكان، حيث صدر قانون لتنظيم الإسكان التعاوني في سنة ١٩٥٤، وخصصت ميزانية سنوية لدعمه تحت إدارة وزارة الشؤون الاجتماعية، ثم انتقلت المسؤولية إلى وزارة الأشغال والشؤون الاجتماعية، التي تحولت مؤخراً إلى وزارة الإسكان. وصدر قرار جمهوري رقم ٣١٩ لعام ١٩٦١ بإنشاء المؤسسات العامة للإسكان والمعروفة بإسم تعاونيات ناصر للإسكان. وقد نشطت المراكز التعاونية لبناء المساكن بعد عام ١٩٦٢، فكانت البداية في تجمعات المهنيين والفئات الصاعدة بالمجتمع. فتم تقسيم مدينة الأوقاف على الضفة الغربية للنيل والنهت مساحات ضخمة من الأراضي الزراعية، حيث تم إنشاء مناطق ومجاورات سكنية سميت بأسماء الفئات الصاعدة، فكانت مدينة الضباط بجوار المتحف الزراعي بالدقي، ثم مدينة القضاء وأخرى لأعضاء هيئة تدريس جامعة القاهرة، ثم مأموري الضرائب والزراعيين والصحفيين، ثم المهندسين الذين فرضوا إسم مدينتهم على باقي المدن فأصبحت تلك المناطق تعرف حالياً بإسم مدينة المهندسين.

وقد اعتمدت هذه السياسة على بيع الأراضي لمستطحات كبيرة من أملاك الدولة بعد تقسيمها إلى التعاونيات، وكان سعر الأرض التي تبيعها الحكومة يتراوح بين ١,٥ إلى ٣,٥ جنيه للمتر المربع (أي حوالي دولار واحد بسعر اليوم). وغالباً ما كان الثمن يتم دفعه بالتقسيط على ١٥ سنة، وبدون أرباح وبالذات في حالة الأراضي التي تمتلكها وزارة الأوقاف، أو بأرباح من ٣٪ إلى ٥٪ للأراضي الموزعة عن طريق شركات الإسكان المساهمة

(التي تم تأميمها في عام ١٩٦٢) في مدينة نصر والمعادي والمقطم وغيرها. وفي منتصف الستينات تولت وزارة الإسكان بناء ما سُمي «مشروع ناصر للإيواء العاجل» في عدة محافظات، وتم بناء ٣٠٠٠ وحدة إيواء في القاهرة وحدها.

وركزت هذه السياسة على الاهتمام بطبقة مميزة من المجتمع، وهي الطبقة القادرة على دفع تكاليف الأراضي والخدمات، ولم تستفيد الطبقات محدودي الدخل أو المنخفضة من تلك السياسة، وأهملت في تلبية احتياجاتها الإسكانية.

أما على المستوى القومي، فأقامت الدولة مراكز صناعية كبرى، في محاولة منها لجعل الصناعة ركيزة أساسية للاقتصاد القومي، فأقامت الدولة مصنع الحديد والصلب في حلوان، ومصنع كيما والسد العالي بأسوان، وصناعات تكرير البترول بالسويس، وصناعات الورق بأبي قبر - الإسكندرية، وصناعات السكر بجنوب الصعيد... إلخ. وقد أقامت الدولة مدن سكنية عمالية لعمال وموظفي هذه الصناعات بجوار مصانعهم. وأضحى هذه المشروعات التي أقيمت في جنوب القاهرة، فقد أدى تركيز الصناعة الثقيلة في حلوان والتبني إلى تحويل هذا المشتى التقليدي تحويلاً كاملاً. فأصبحت هذه المناطق ضواحي سكنية عمالية على مساحة قدرها ٦١ فدان وتضم ٧٠٠ وحدة سكنية. وبنيت مدينة أخرى مكونة من ٣٠٠ وحدة سكنية في أبي زعبل شمال القاهرة، وخصصت لعمال وموظفي هيئة السكك الحديدية على مساحة قدرها ١٥٠ فدان.

نظراً لسياسة الحكومة الجادة في توفير الوحدات السكنية للطبقات العاملة، انحصر دور القطاع الخاص في المجالات العقارية للفئات المتوسطة والمرتفعة الدخل حتى أواخر الخمسينات. ومع بداية الستينات، إنكمش دور القطاع الخاص في مجال التشييد، وبالأخص بعد ظهور القوانين الاشتراكية بين عامي ١٩٦١ - ١٩٦٢، وظهور قوانين الإيجارات في الفترة ما بين ١٩٥٢ - ١٩٨١. حيث صدر قانون رقم ١٩٩ لعام ١٩٥٢ بخفض إيجارات المساكن من ١٩٤٤/١/١ حتى أول أكتوبر ١٩٥٢ بمقدار ١٥٪ من القيمة الإيجارية، وتابعه قانون ٥٥ لعام ١٩٥٨ بتخفيض الإيجارات مرة أخرى بمقدار ٢٠٪، وتلاه قانون ثالث برقم ١٦٨ لعام ١٩٦١ بتخفيض ثالث للإيجارات بمقدار ٢٠٪ مع إعفاء هذه العقارات من العوائد وتصل إلى ١٣,٧٪. مع العلم أن القيمة الإيجارية للمساكن كانت طليقة اليد وفق الاتفاق الحر بين المالك والمستأجر. إلى أن جاء قانون تحديد الإيجارات رقم ٤٦ لعام ١٩٦٢ والمعدل بقانوني ٤٩ لعام ١٩٧٧ وقانون ١٣٦ لسنة ١٩٨١ (الذي ما زال يعمل به حتى الآن)، والذي

حدد القيمة الإيجارية بعائد سنوي ٥٪ من قيمة الأرض مضاف إليه ٨٪ من قيمة المباني .

مع بواذر حرب اليمن في عام ١٩٦٠ وإنشاء السد العالي، انصرفت الدولة إلى الشؤون العسكرية والخلافات السياسية، ولم تستطع الجهات الحكومية توفير الأعداد الهائلة المطلوبة من الوحدات السكنية، وبدأت ظهور بوادر المستوطنات السكنية غير الرسمية تنتشر في المناطق النائية بمدينتي القاهرة والإسكندرية .

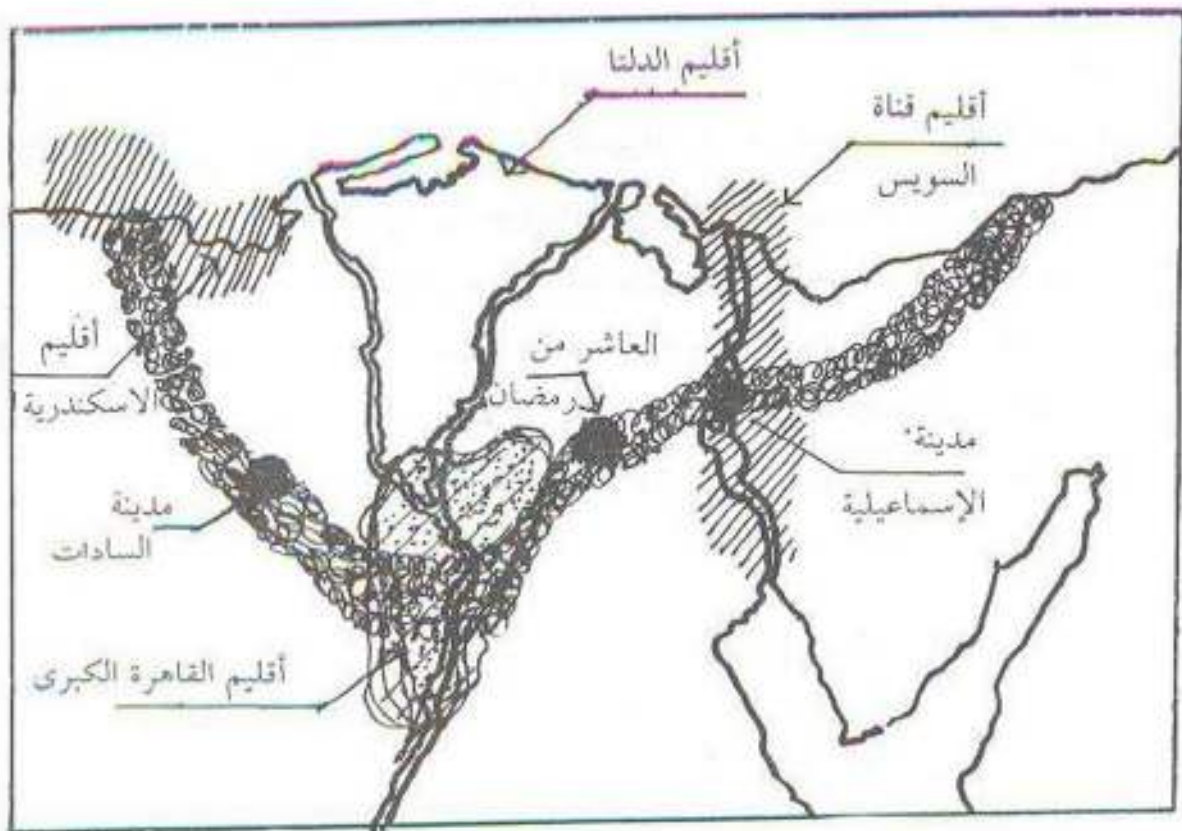
في الفترة ما بين ١٩٦٥ - ١٩٧٠، إنكمش دور الحكومة في إنشاء الوحدات السكنية والبنية الأساسية للمدن وذلك لضعف الناتج الاقتصادي، وانغماس البلاد في حرب ١٩٦٧ وحرب الاستنزاف مع إسرائيل، وامتصت تلك الحروب النسبة الكبرى من الاقتصاد القومي، حتى أن بعض الدراسات أثبتت أن ٧٥٪ من ميزانية الدولة كانت تنفق على المجال العسكري في الفترة ما بين ١٩٦٧ - ١٩٧٣، وشهدت تلك الفترة انتشار المستوطنات غير المخططة بخطيء كبيرة وسريعة لعدم توافر وحدات سكنية وعدم توافر المصادر المالية .

٥ - ٥ - ٣ مرحلة الانفتاح والساداتية (١٩٧٠ - ١٩٨١):

في سبتمبر ١٩٧٠ تولى الرئيس السادات حكم البلاد، في مرحلة حرب الاستنزاف ومرحلة اللاسلم واللاحرب، وتعتبر من أخطر المراحل التي مرت بها البلاد. في ذلك الفترة، بدأت بؤر سكنية كثيرة تظهر في الأراضي الزراعية بضواحي المدن، ولم تلتفت إليها الدولة للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمر بها البلاد. وكانت هذه الفترة، هي نقطة تحول رئيسية في انتشار المستوطنات البشرية غير الرسمية بخطيء واسعة ولكن بحجم قليل نسبياً.

بعد حرب ١٩٧٣ شهدت البلاد انفتاح اقتصادي سريع وعرفت بسياسة الانفتاح (Open Door Policy) وصدرت رسمياً في مايو ١٩٧٤ باسم ورقة أكتوبر للتنمية (Sadat, A., 1978). طرح الرئيس السادات، ورقة أكتوبر كخطة لإعادة توزيع السكان على خريطة جمهورية مصر العربية، وارتكزت هذه الخطة، على أربع محاور رئيسية لخلخلة المناطق الحضرية المزدهمة بوادي الدلتا. المحور الأول، إنشاء عدة مدن توابع حول حزام مدينة القاهرة لتمتص الزيادة المطردة للسكان، سواء زيادة طبيعية أو زيادة نتيجة الهجرة من المناطق الحضرية والريفية المتاخمة لمدينة القاهرة. والمدن التوابع هي العاشر من رمضان و٦ أكتوبر وبدر والشروق و١٥ مايو. المحور الثاني، هو إعادة بناء مدن القناة الثلاث الإسماعيلية - السويس -

بورسعيد، كمدخل أساسي لعملية التنمية لإقليم القناة، وبداية النهوض في تنمية شبه جزيرة سيناء، لمواكبة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣. والمحور الثالث، هو إعادة توزيع السكان بالمدن الحضرية القديمة، وخاصة المدن المتوسطة، لاستغلال المناطق المتاحة بها في توفير وحدات سكنية للطبقات المتوسطة والطبقات محدودي الدخل. وارتكزت هذه الخطة، بإعادة تطوير وتجديد الأحياء القديمة بتلك المدن والاستغلال الأمثل للمناطق القديمة بها، وفي نفس الوقت دفع عجلة التنمية بتلك المدن للمشاركة في الاقتصاد القومي. والمحور الرابع والأخير، هو إنشاء عدة مدن جديدة، في المنطقة المحصورة بين قناة السويس وفرع دمياط، والمنطقة المحصورة بين فرع رشيد والطريق الصحراوي الذي يربط الإسكندرية بمدينة القاهرة. وكان الهدف، هو توسيع مساحة منطقة الدلتا عن طريق إنشاء محورين رئيسيين للتنمية، أولهما يبدأ من مدينة القاهرة حتى مدينة الإسماعيلية، وثانيهما محور الطريق الصحراوي الذي يربط القاهرة بمدينة الإسكندرية (أنظر شكل ٥ - ٣).



شكل رقم (٥ - ٣) بوضح محاور التنمية لزيادة مسطح منطقة الدلتا، والتي تربط بين مدينة القاهرة وكل من مدينتي الإسكندرية والإسماعيلية مروراً بمدينتي السادات والعاشر من رمضان.

هناك أربعة قضايا رئيسية تعكس الحالة الاقتصادية والاجتماعية والإسكانية خلال تلك الفترة. القضية الأولى، متعلقة باتجاه الدولة إلى انفتاح اقتصادي وسريع وغير منظم في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتركيزاً على مجال الإسكان، ويوجد عدة خصائص ميزت تلك الحقبة الزمنية. أولاً، إطلاق حرية التمليك وتشجيع القطاع الخاص بالعمل في جميع مجالات التشييد بما فيها قطاع الإسكان. حيث أعلنت الحكومة صراحة، أن القطاع الخاص هو وحدة المسئول عن إنشاء المساكن من الأنواع الفاخرة وفوق المتوسط والمتوسط بالكامل، وإن الدولة مسئولة فقط عن توفير - بعض من - الإسكان الاقتصادي. ثانياً، تهافت الشركات الأجنبية إلى قطاع التشييد والبناء وزيادة حركة التعمير بخطوات واسعة النطاق. وبرزت في القاهرة والإسكندرية نظم إنشائية جديدة على البلاد (مثال ذلك نظم سابقة التجهيز - نظم الأنفاق - البلاطات المتراكمة)، كما أدخلت مواد النهو الجديدة إلى السوق المصرية (السيراميك، الألومنيوم، الحمامات... إلخ)، وكانت هذه التسهيلات الانفتاحية لخدمة قطاع الإسكان الفاخر والمنشآت الكبرى مثل الفنادق والمستشفيات... إلخ، التابعة لأصحاب رؤوس الأموال الضخمة. ثالثاً، ظهور بوادر أزمات أسعار الإسمنت ونقص بالسوق المصرية، وتراجع أسعاره بين الهبوط والارتفاع، إلى أن استقرت في ارتفاع أسعاره المستمر، مما أدى إلى فتح باب استيراد الإسمنت لتغطية طلبات السوق المحلي والتحكم في أسعاره (لمزيد من التفاصيل انظر - الإسكان في مصر، ١٩٨٨ - لتحديد حجم استهلاك الإسمنت في تلك الفترة والفترات التالية). رابعاً، انصراف عدد كبير من المستثمرين إلى مجال التجارة وإلى مجال السلع الاستهلاكية مثل المياه الغازية، المواد الغذائية... إلخ، مما أدى إلى تضخم رؤوس الأموال بخطى واسعة، واستغلالها في المضاربة بالأراضي العقارية، مما ساعد على ارتفاع أسعارها بسرعة مذهلة (لمزيد من التفاصيل عن سياسة الانفتاح بمصر انظر Ikram, K., 1980).

والقضية الثانية، هي اتجاه الدولة إلى سياسة تعمير مدن القناة الثلاث - الإسماعيلية، بور سعيد، السويس - كخطة مكملة لاتفاقية كامب دافيد مع إسرائيل، بغرض تعمير مدن المواجهة مع إسرائيل لإظهار حُسن النوايا في تحقيق سلام شامل. في نوفمبر ١٩٧٤، تم تعيين المهندس/ عثمان أحمد عثمان (صاحب شركة المقاولون العرب) وزيراً للإسكان والتعمير، وذلك للقيام بإعادة تعمير مدن القناة وإعادة المهاجرين لتلك المدن. وشهدت مدن القناة حركة تعمير واسعة النطاق، مما أدى إلى اجتذاب عدد كبير من العمالة المدربة في مجال التشييد والبناء. وقد أدى ذلك إلى ارتفاع أسعار أجورهم إلى حد لم تشهده البلاد،

لعاملين رئيسيين. الأول، زيادة الطلب على تلك النوعية من العمالة في جميع أجزاء البلاد وبالأخص مدن القناة، والثاني، اجتذاب منطقة الخليج للعمالة المصرية بعد الانتعاش البترولي الذي حدث بعد حرب ١٩٧٣.

القضية الثالثة، هي بزوغ سلسلة من الدراسات التخطيطية والبيئية للمدن المصرية، حيث جذبت سياسة الانفتاح (بعد تغيير بعض القوانين الخاصة بالشركات الأجنبية) العديد من المكاتب الاستشارية الأجنبية والمشاركة (مصري - أجنبي)، لوضع دراسات تخطيطية للمدن المصرية لمواكبة التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تمر بها البلاد. وكان أهم هذه الدراسات إعادة تخطيط مدن القناة الثلاث، وضع مخطط عام لأقليم القاهرة الكبرى، دراسة البلاد إلى أقاليم حضرية، دراسة النمو الحضري بالبلاد. وتلي هذه الدراسات سياسات مختلفة لحل مشكلة الإسكان (التقرير القومي لحل مشكلة الإسكان بمصر - ١٩٧٧)، وسياسة تطوير المناطق السكنية غير الرسمية (مثل مشروع الحكر بمدينة الإسماعيلية، ومشروع منشية ناصر بالقاهرة) (سوف نتناول دراسة هذه السياسة في الفصل التالي).

ومن أهم هذه الدراسات، هي إنشاء المدن الجديدة على خريطة جمهورية مصر العربية، حيث وضعت التخطيطات والتصميمات للجيل الأول من المدن الجديدة وهي العاشر من رمضان، السادات، مدينة العامرية الجديدة (سميت فيما بعد مدينة برج العرب الجديدة) والصالحية، و ١٥ مايو والسادس من أكتوبر. وتم البدء في إنشاء البنية الأساسية في منتصف عام ١٩٧٧ لثلاث مدن (العاشر من رمضان، السادات، الصالحية). وكان الهدف من إنشاء هذه المدن، إقامة مناطق صناعية قائمة بذاتها، الحفاظ على تدهور الأراضي الزراعية بإنشاء تجمعات عمرانية جديدة خارج وادي النيل، وأخيراً توفير عدد هائل من الوحدات السكنية، بهدف جذب النازحين الجدد لهذه المدن، ومن الناحية الأخرى، العمل على حل مشكلة الإسكان بإنشاء تجمعات سكنية ضخمة بالمدن الجديدة، وكوسيلة للتنمية السريعة لهذه المدن.

والقضية الرابعة، انغماس البلاد في إنشاء وتحسين وترميم البنية الأساسية بالمدن الجديدة والمراكز الحضرية الكبرى القديمة، وخاصة القاهرة والإسكندرية. حيث بدأت الدولة في إنشاء طرق رئيسية بمدينة القاهرة (طريق ٦ أكتوبر)، وإنشاء خط مترو الانفاق بالقاهرة، وتجديد وتطوير الصرف الصحي بأقليم القاهرة الكبرى، وإنشاء شبكة تليفونات

جديدة بمعظم مدن الجمهورية، وإنشاء مجموعة طرق رئيسية بين القاهرة وجميع المراكز الحضرية الأخرى بالبلاد. هذا بالإضافة إلى التنمية السياحية لشبه جزيرة سيناء والساحل الشمالي الواقع بين مدينتي الإسكندرية ومرسي مطروح. استنزفت هذه المشاريع معظم الميزانية المخصصة لقطاع التشييد بالدولة، ولم يتبقى فائض لإنشاء مشاريع سكنية للطبقات محدودي الدخل بالبلاد، حيث تم تركهم لإسكان أنفسهم بأنفسهم بالوسائل والطرق التي تناسبهم.

وأخيراً، انعكس الانفتاح الاقتصادي وتغييره السريع على قطاع الإسكان، والتجأ عدد كبير من المستثمرين في قطاع الإسكان إلى مجال الإسكان الفاخر، حيث بدأت ظهور مشاريع ضخمة للتملك بنظام «اتحاد ملاك»، وامتلات سماء القاهرة والإسكندرية بعشرات الأبنية الضخمة الفاخرة. وسيطر نظام التملك على سوق إنشاء المساكن، وضمّر تدريجياً نمط الإسكان بالإيجار بعد ما كان معروفاً وسائداً في المدن المصرية. مع الانفتاح الاقتصادي ظهر الإسكان الإداري، وانتشرت الأبراج الإدارية ومباني المكاتب في مواقع مختلفة من القاهرة نتيجة لتزايد الطلب عليها. ومع استمرار أزمة الإسكان، زاد عدد المساكن التي تؤجر مفروشة، وأصبح ذلك نمطاً شبه دائم لحل المشاكل العاجلة أو الطارئة للزواج الحديث في مراحل الأولى، ونشأ عن ذلك فئة اجتماعية متخصصة تعيش على الوحدات المفروشة.

وتبعاً لهذه السياسة شهدت البلاد نمو وتطور اقتصادي استهلاكي سريع، يواكبه أضخم تحضر عمراني شهدته مصر بجميع المناطق الحضرية الكبرى، وخاصة مدن قناة السويس والقاهرة والإسكندرية. ولم تكن البلاد مؤهلة لاستيعاب هذا التحضر السريع، وجاء عشوائياً وغير منظم. وفي خلال هذه الفترة زاد حجم المستوطنات غير الرسمية زيادة في العدد والكم، حتى أن وصل تعداد المناطق السكنية غير الرسمية بمدينة القاهرة إلى أكثر من أربعة ملايين نسمة، بالإضافة إلى انتشار ظاهرة ساكني المقابر وأسطح أبنية مدينة القاهرة بحجم سكاني لا يقل عن ثلاثة ملايين نسمة.

وانغمس القطاع الخاص، في توفير الوحدات السكنية للطبقات المرتفعة الدخل في صورة اتحاد ملاك، ولم يجد الطبقات المحدودة الدخل وحدات سكنية ذات أسعار منخفضة إلا في المناطق السكنية غير الرسمية.

٥ - ٥ - ٤ مرحلة الاسترخاء والتطور (١٩٨١ حتى الآن):

بعد اغتيال الرئيس السادات في ٦ أكتوبر عام ١٩٨١، تبنت الحكومة سياسة هادئة ومعتدلة في جميع القطاعات الخدمية والإنتاجية، وحاولت السلطات الرسمية تلبية الاحتياجات الأساسية للمجتمع، إلا أن نقص الموارد المالية وانخفاض القدرة الإنتاجية للقطاع الصناعي، وقفا حائلاً أمام الحكومة لتوفير الاحتياجات الأساسية، ومن أهمها القطاع الإسكاني. واستمر القطاع الخاص يدعم توفير الوحدات السكنية لقطاع معين من المجتمع بغرض تحقيق عائد سريع، وعليه تفاقمت مشكلة الإسكان بجميع قطاعات المجتمع.

مرت البلاد في الفترة الماضية بتغيرات وتحولات اقتصادية هامة، أثرت بشكل ملحوظ في آليات سوق الإسكان. ومن أهم تلك التغيرات: ظهور شركات توظيف الأموال (في الفترة ما بين عامي ١٩٨١ - ١٩٨٨)، زيادة الديون الخارجية التي كانت تقدر في عام ١٩٩٠ بنحو ٤٥ مليار دولار، انكماش النشاط السياحي في الفترة ما بين عامي ١٩٩٢ - ١٩٩٤، حرب الخليج في عام ١٩٩٢، وأخيراً الزلزال المدمر الذي شهدته البلاد في أكتوبر ١٩٩٢.

وقد شهدت فترة الخمسة عشرة سنة الماضية نهضة عمرانية واسعة نمت فيها المدن نهواً كبيراً، واستمرت المناطق الحضرية في استهلاك الأراضي الزراعية التي تقدر بحوالي ٤٠٠٠٠ فدان سنوياً، وإن كانت هذه الفترة الأخيرة شهدت تحولاً تدريجياً نحو استهلاك الأراضي الصحراوية.

ولكن السؤال الذي ما زال يطرح نفسه، هل هناك أزمة أو مشكلة إسكان بالبلاد. للجواب على هذا السؤال يجب الرجوع إلى عدة إحصاءات وأرقام للتعرف عما إذا كان هناك أزمة حقيقية للإسكان أو أنها أزمة مفتعلة؟

فطبقاً لتعداد ١٩٨٦، بلغ إجمالي عدد الوحدات السكنية في مصر حوالي ١١,٣ مليون وحدة سكنية، منها ٥,٩ مليون وحدة سكنية بالمناطق الحضرية و ٥,٤ مليون وحدة سكنية بالمناطق الريفية (انظر جدول ٥ - ١). ويذكر أن حوالي ٤٤٪ من تعداد السكان بالمناطق الحضرية، أي ما يقرب من ٢١,٢ مليون نسمة (طبقاً لتعداد ١٩٨٦)، بمتوسط إجمالي عدد أسر إلى نحو ٤,٢ مليون أسرة (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، تعداد ١٩٨٦). وبالمقارنة بين عدد الوحدات السكنية المتوفرة بالمناطق الحضرية وعدد الأسر الحضرية، نجد فائض من الوحدات السكنية يقدر بحوالي ١,٧ مليون وحدة سكنية (وهذا يطابق ما جاء في

إحصاء ١٩٨٦، من أن هناك ١,٨ مليون وحدة سكنية مغلقة وغير مستغلة). فأين تكمن إذن مشكلة الإسكان؟ ويمكن التعرف على مشكلة الإسكان في مصر خلال عدة محاور.

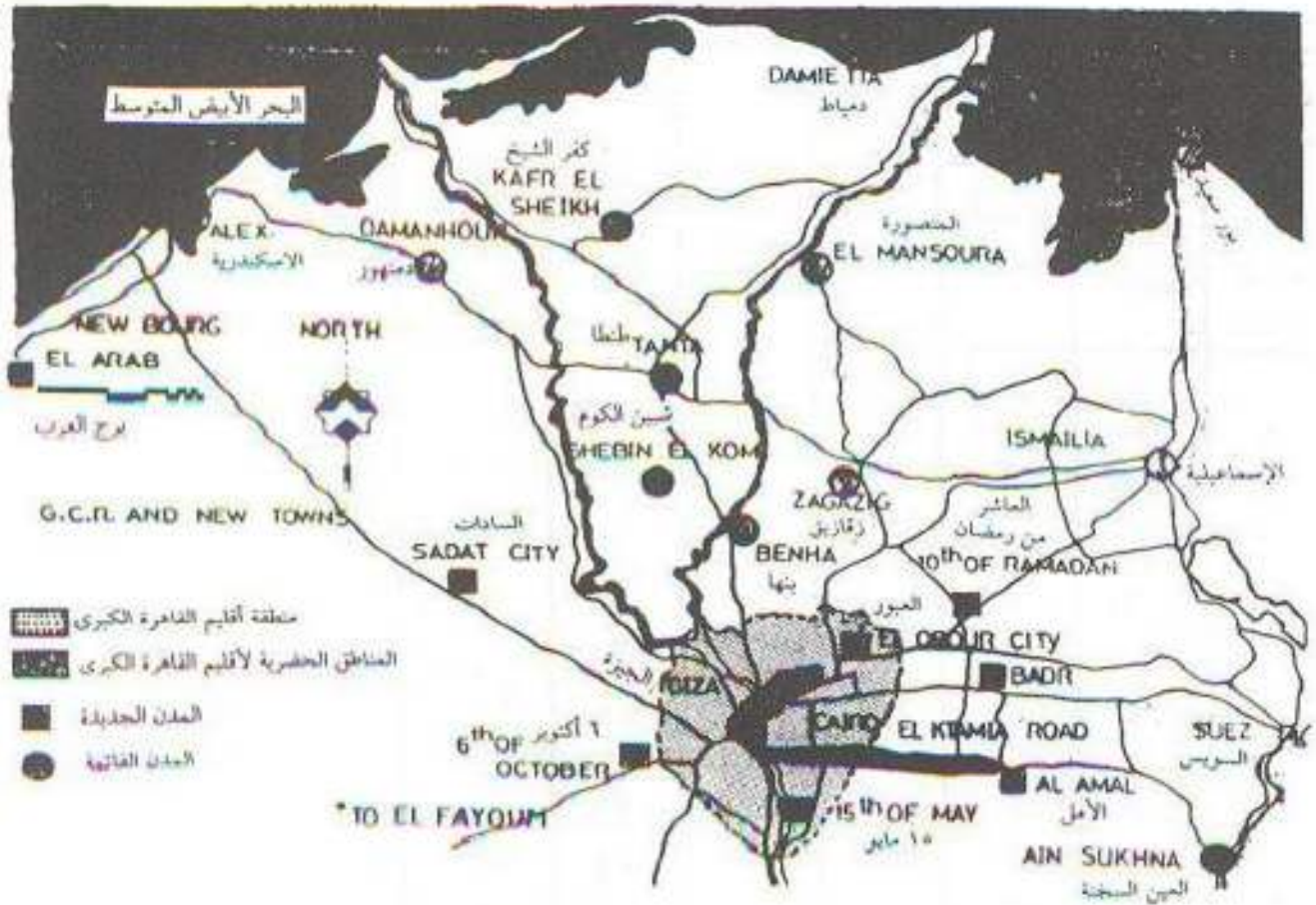
الجملة	عدد ونوع الوحدات السكنية (بالألف)					النوعية
	عادية					
	أماكن سكن جوازية	حجرات مستقلة	بيت ريفي	فيلا	شقة	
٥٨٥٨,٥	٦١,٧	٦٧٣,٥	٤٩١,٥	١٩,٨	٤٦١٢	المناطق الحضرية
٥٤٥٥,١	٤٨,٤	١٧٠	٤١٤٨	٩,٣	١٠٧٩,٤	المناطق الريفية
١١٣١٣,٦	١١٠,١	٨٤٣,٥	٤٦٣٩,٥	٢٩,١	٥٦٩١,٤	الإجمالي

جدول رقم (٥ - ١) يوضح توزيع الوحدات السكنية في مصر حتى عام ١٩٨٦ حسب نوعه (حضر، ريف).

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - التناضح الأولية لتعداد ١٩٨٦.

المحور الأول، يكمن في سياسة المدن الجديدة، حيث بدأت أولى خطوات التعمير في عام ١٩٧٥ بإنشاء مدينة العاشر من رمضان. تلى ذلك إنشاء العديد من المدن الجديدة الأخرى، حيث بلغ عدد المدن الجديدة التي تم البدء في إنشاؤها إثني عشر مدينة جديدة، هي: العاشر من رمضان، ١٥ مايو، السادات، برج العرب الجديدة، ٦ أكتوبر، دمياط الجديدة، الصالحية، النوبارية، العبور، بدر، بني سويف الجديدة، والمنيا الجديدة. هذا بالإضافة إلى عدة مدن أخرى، يجري الإعداد لإنشائها. كما بدأ في إنشاء عشرة تجمعات سكنية حضرية تابعة حول إقليم القاهرة الكبرى. ويبلغ إجمالي التعداد السكاني المستهدف لهذه المدن الجديدة عند استكمال إنشاؤها عام ٢٠١٠ نحو ٥,٨٤ مليون نسمة (أنظر شكل ٥ - ٤، وجدول رقم ٥ - ٢).

ولما كان من ضمن أهداف إنشاء المدن الجديدة جذب حوالي ٢,٠ مليون نسمة حتى عام ٢٠٠٠، وذلك لتخفيف من حدة التكدس بالمناطق الحضرية الكبرى، ولكن بعد أكثر من عشرين عاماً من بداية نشأة المدن الجديدة، تم إنشاء حوالي ١٣٥ ألف وحدة سكنية، واستغل منها ٣٥ ألف وحدة سكنية فقط، يقطنها حوالي ١٧٠ ألف نسمة، موزعة كما يلي:



Source: New Towns (1989) Ministry of Development, New Communities, Housing, and Utilization, Cairo

شكل رقم (٥ - ٤) يوضح المدن المصرية الجديدة حول إقليم القاهرة الكبرى.
المصدر: المدن المصرية الجديدة (١٩٨٩) وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان
والمرافق، القاهرة.

٣٠ ألف بمدينة العاشر من رمضان، ٧٥ ألف بمدينة ١٥ مايو، ٣٢ ألف بمدينة ٦ أكتوبر، ٢٥ ألف بمدينة السادات، أربعة آلاف بمدينة برج العرب الجديدة، و ٥ ألف بمدينة دمياط الجديدة، ٣,٥ ألف بمدينة الصالحية الجديدة، مع العلم أن الوحدات السكنية المشيدة حتى الآن بالمدينة الجديدة خصصت لتستوعب نحو ٩٣٢ ألف نسمة (ورقة عمل جمهورية مصر العربية - ١٩٩٢).

بالرغم من أن المدن الجديدة، حققت مؤشرات اقتصادية جيدة في مجال بناء قاعدة صناعية جديدة، إلى أن هذه السياسة لم تنجح حتى الآن في جذب السكان من داخل وادي

إجمالي عدد السكان المستهدف (بالآلف)	الصناعة		الوحدات السكنية				سنة التشييد	اسم المدينة	
	فرص العمالة للمصانع المنتجة	عدد المصانع المنتجة	جملة المسند	أعمال التحضير	تحت الإنشاء	تحت التشغيل			تم تنفيذه
٥٠٠	٣٢٧٦٦	٤٨٨	٢٣٩٤٧	—	٢١٣٦	٤١٩٤	١٧٦٦٧	١٩٧٥	العاشر من رمضان
٢٥٠	—	—	٢٥٨٨٤	٩٦٠	٢٢٥٢	٢٩٢٣	١٩٧٤٩	١٩٧٨	١٥ مايو
٥٠٠	٥٢٢٨	٩١	١٥٥٣٢	٥٦٩	٢٤٨٧	٣٨٦٠	٨٦١٦	١٩٧٥	السادات
٥٠٠	٢٢١٩٠	٣١٦	٢٤١٧١	٩٣٣	٤٥٨٣	٣٧٩٤	١٤٨٦٦	١٩٧٨	٦ أكتوبر
٥١٠	٦١١١	١١١	٨٦٤٩	—	١٨٠٨	٣٠٩٦	٣٧٤٥	١٩٧٨	برج العرب
٢٧٠	٢٣٤	٥	٦٦٩٤	١٢٠	—	٦٤٢	٥٩٣٢	١٩٨٤	دمياط
٧٠	١١٣٧	١٨	٣٩٧٦	—	٣٢٨	١٧٤	٣٤٧٤	١٩٧٧	الصالحية
٥٠	—	—	١٩٨٠	—	—	—	١٩٨٠	١٩٧٩	النوبارية
٢٥٠	—	—	١٣٣٦٨	٩٠٨	٧٢٨٨	١٥١٦	٣٦٥٦	١٩٨٢	العبور
٢٥٠	—	—	١٧٤٨٠	٧٧٦٠	٦٤٠٠	١٨٦٠	١٤٦٠	١٩٨٢	بدر
٢٥٠	—	—	—	—	—	—	—	١٩٨٦	الأمل
									تجمعات عمرانية جديدة (حول إقليم القاهرة الكبرى)
٢٢٠٠	—	—	٣٧٢٨٤	١٦٩٠٠	١٢٨٧٣	٦٨٣٥	٦٧٦	١٩٨٨	بني سويف
١٢٠	٨٣	١	٨٢٦٠	١٨٠	٣٢٨٠	٢٤٢٠	٢٣٨٠	١٩٨٨	الجديدة
١٢٠	—	—	٧٠٠٠	٥٧٨٠	١١٠٠	٦٠	٦٠	١٩٨٨	المنيا الجديدة
٥٨٤٠	٦٧٦٤٩	٩٢٠	١٩٤٢٢٥	٣٤١١٠	٤٤٥٣٥	٣١٣٧٤	٨٤٢٠٦		الإجمالي

جدول رقم (٥ - ٢) يوضح عدد الوحدات السكنية والمناطق الصناعية بالمدن الجديدة.

المصدر: المدن المصرية الجديدة (١٩٨٩) وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق،

القاهرة.

النيل المزدهم. وبالتالي، فإن المدن الجديدة استنزفت أموال طائلة لإنشائها، ولم تساهم فعلياً في زيادة مخزون الإسكان بالبلاد.

إن هناك مقومات أساسية لا بد أن يركز عليها نجاح خطة توفير الوحدات السكنية بالمدن الجديدة، أولها، توفير أراض البناء المجهزة بالمرافق وبأسعار التكلفة مع إضافة نسبة ربح ضئيلة، مع ضمان قدر معقول من الحوافز والتسهيلات لجذب أصحاب رؤوس الأموال من الطبقة المتوسطة للبناء لأنفسهم ولأبنائهم ثم طرح الفائض للإيجار أو التملك. يأتي في مقدمة التسهيلات المطلوبة، والتي تمثل أهم أركان تنمية أي منطقة جديدة للإسكان هي مد وسائل المواصلات السهلة السريعة والاقتصادية لربطها بالمدن، مع توفير الخدمات الاجتماعية والثقافية المختلفة التي يحتاجها الإنسان.

هذه المبادئ ليست جديدة على المناخ المصري، وهي نفسها التي اعتمد عليها البارون امبان البلجيكي عندما فكر في إقامة منطقة صناعية سكنية بمصر الجديدة منذ تسعين عاماً، في وقت لم يكن يتجاوز فيه تعداد مدينة القاهرة المليون نسمة. كان المحور الأساسي لنجاح هذا المشروع، هو إنشاء خط المترو لربطه بقلب القاهرة. ورغم إدراك الجهات التنفيذية لهذه الحقيقة، فما زالت حتى الآن تضع العقبات أمام ربط المدن الجديدة - ٦ أكتوبر والعاشر من رمضان وبرج العرب الجديدة والعبور والشروق والسادات وبدر - بوسيلة مواصلات سهلة وسريعة كالمترو والقطارات ووسائل المواصلات العامة السريعة. ولذلك أهملت هذه العناصر العامة والأساسية لتنمية هذه المدن، وتحولت هذه المدن إلى بيوت أشباح يخزن فيها المواطنون مدخراتهم دون أن يستفيدوا منها، أو نستفيد منها لحل أزمة الإسكان.

والمحور الثاني، ينحصر في عدد الوحدات السكنية المغلقة، فطبقاً لإحصاءات عام ١٩٨٦، يوجد حوالي ١,٨ مليون وحدة سكنية مغلقة وغير مستغلة، لسببين أساسيين، أولهما، إغلاق عدد كبير من تلك الوحدات على ذمة أبناء من آباء قادرين وضعوا جزءاً من ثروتهم في حجز شقق لأبنائهم بعضهم لم يتجاوز سن الخامسة من العمر. وثانيهما، استغلال بعض المستثمرين لأزمة الإسكان الطاحنة، والعمل على غلق وعدم استغلال لعدد معين من الوحدات، انتظاراً لزيادة أسعارها في سوق الإسكان واستغلالها في المضاربة. وهذا يعني أن تظل الشقق مغلقة لمدة تتراوح بين عشرة وعشرين عاماً كاملة بدون استغلال، مما يعرضها للتلف في أساسات المبنى ومرفقاته، لأنه ثبت أن الاستعمال للمبنى بصورة دورية يقلل نسبة الأهلاك فيه بنسبة بين ٣٪ إلى ٥٪ سنوياً. ولذا يعتبر هذا العدد من الوحدات

اليان	١٩٦٠/٧/١ ١٩٦١/٦/٣٠	١٩٧٦/١/١ ١٩٧٦/١٢/٣١	١٩٨٢/٧/١ ١٩٨٣/٦/٣٠	١٩٨٦/٧/١ ١٩٨٧/٦/٣٠	١٩٨٧/٧/١ ١٩٨٨/٦/٣٠	١٩٨٨/٧/١ ١٩٩٢/٦/٣٠ ^(٥)
عدد الوحدات المنفذة سنوياً جملة تعداد السكان بالآلف	١٤١٥٨ ٢٥٩٨٤	١٩٦٠٠٠ ٣٦٦٢٧	١٦٨٥٧٧ ٤٥٧٥٥	١٨١٠٠٥ ٤٨٢٠٥	١٨٤٨٠٣ ٥٠٧٠٧	٢٨١١٨٢ ^(٥) ٥٦٠٠٠ ^(٥)
معدل الوحدات المنفذة لكل آلف نسمة من جملة السكان (حضر وريف)	٠,٥٤	٠,٥٣	٣,٦٨	٣,٧٥	٣,٧	٣,٠٤ ^(٥)

جدول رقم (٥ - ٣) معدل إنتاجية الوحدات السكنية لكل ألف نسمة من السكان.

المصدر: الإسكان في مصر (١٩٨٩)، وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق، القاهرة.

(٥) ورقة عمل جمهورية مصر العربية (١٩٩٢)، استراتيجية الإسكان في جمهورية مصر العربية - ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الأفريقي العربي حول الاستراتيجيات الوطنية للإسكان - القاهرة ١٣ - ١٧ ديسمبر.

السكنية (٨,١ مليون وحدة) خارج نطاق سوق الإسكان. وبالرجوع لإحصاءات عام ١٩٨٦، والمقارنة بين عدد الوحدات السكنية الحضرية (٩,٥ مليون)، وعدد الأسر بالمناطق الحضرية (٢,٤ مليون أسرة) نجد أن الفائض في عدد الوحدات السكنية يمثل عدد الوحدات السكنية المغلقة، بل ينقص عنه بمقدار مائة ألف وحدة سكنية، وهو الرقم الحقيقي للعجز السكني بالمناطق الحضرية. مع العلم أن الوحدات السكنية بالمناطق الريفية حوالي ٩٠٪ منها يمتلكها أهلها. ومن هنا نستطيع أن نستخلص أن هناك عجز سكني بالمناطق الحضرية في عام ١٩٨٦، يبلغ حوالي مائة ألف وحدة سكنية.

والمحور الثالث، يكمن في العلاقة بين متوسط معدل زيادة الأسر، ومعدل الناتج السكني السنوي لكل ألف شخص. وطبقاً لتعداد ١٩٨٦ والتعداد الأولي لعام ١٩٩٢ لمعدل تحقيق إنتاجية الوحدات السكنية لكل ١٠٠٠ نسمة من السكان (أنظر جدول رقم ٥ - ٣)، وجد أن المنتج السكني في الفترة ما بين ١٩٨٨/٧/١ إلى ١٩٩٢/٦/٣٠ هو حوالي

١,٦٨١ ألف وحدة سكنية، وبالمقارنة بإجمالي عدد السكان (٥٦ مليون) وجد أن معدل الإنتاج السكني في هذه الفترة هو حوالي ٣,٠٤ وحدة سكنية لكل ألف نسمة. وطبقاً لإحصاءات عام ١٩٨٦ وجد أن متوسط معدل زيادة عدد الأسر في مصر ١,٤ أسرة لكل ألف نسمة سنوياً. ولذا يوجد عدم توازن بين الزيادة السنوية لعدد الأسر وبين المنتج السكني، وبالتالي ينتج عنه عجز مقداره ١,٠٦ وحدة سكنية لكل ألف شخص سنوياً، مما ينتج عنه عجز سكني بمقدار - ٥١ ألف وحدة سكنية سنوياً (أخذاً إجمالي عدد السكان ٤٨ مليون نسمة طبقاً لتعداد ١٩٨٦). ومن هنا يوجد عجز سكني خلال العشرة سنوات الماضية (١٩٨٦ - ١٩٩٥)، يقدر بحوالي ٥١٠,٠ ألف وحدة سكنية، يضاف إليه العجز السكني الناتج من عدم التوازن بين عدد السكان وعدد الوحدات السكنية طبقاً لتعداد ١٩٨٦، ويقدر بمائة ألف وحدة سكنية. ويمكن أن نستخلص أن إجمالي العجز السكني في مصر حوالي ٦٠٠ ألف وحدة سكنية.

والمحور الرابع، يكمن في نوعية الوحدات السكنية المشيدة. طبقاً لإحصاء ١٩٨٦، وجد أن هناك ٤٥٪ من إجمالي عدد الوحدات السكنية مخصصة لنظام الإيجار، ٣٥٪ بنظام التمليك. وإن حوالي ٤٠٪ من إجمالي المخزون السكني قد شيد قبل عام ١٩٧٦ ويخضع غالبية لنظام الإيجار. ويمكن أن نستخلص أن معظم الوحدات السكنية المشيدة خلال العشرة سنوات الماضية تخضع لنظام التمليك. وعليه فإن الوحدات السكنية التي شيدت أخيراً يختص بها طبقة معينة من السكان وهي الطبقة القادرة على دفع تكاليف تملك الوحدة السكنية. وبالنظر إلى توزيع الدخل بالبلاد، يوجد نسبة لا تقل عن ٥٠٪ من تعداد السكان بمتوسط دخل الأسرة يصل إلى نحو ٣٤ جنيهاً مصرياً شهرياً عام ١٩٨٢/٨١ (أي بمعدل ١٠ دولار بسعر اليوم). وتمثل هذه الفئة الطبقة المحدودة الدخل، وهذه الفئة العريضة لا يمكن لها أن تجد مسكناً إلا إذا كان بإيجار قديم مجعد أو في المساكن الشعبية (حنا، ميلاد - ١٩٨٨).

ولذا فإن نسبة كبيرة من هذه الطبقة، يلجأ إلى مناطق الإسكان غير الرسمي لسد احتياجاتهم من الوحدات السكنية، إما بسبب عدم القدرة على دفع تكاليف الوحدة السكنية بنظام التمليك، أو بسبب تعرض مساكنهم القديمة للانحيار (ذات الإيجار المجعد) أو الإخلاء الإداري. وأدت هذه الظاهرة إلى زيادة انتشار المناطق السكنية غير الرسمي على أطراف المناطق الحضرية الكبرى، وذلك لزيادة الطلب المتزايد على هذه النوعية من الإسكان. ومن

الناحية الأخرى، تجد هذه الطبقة من السكان الصعوبة في الحصول على مسكن من المساكن الشعبية (الاقتصادي) التي تشيدها الدولة، حيث يتدخل في توزيع هذه الوحدات عوامل عديدة. هذا بالإضافة وجود عدة أشخاص لهم صلة قوية بالأجهزة الإدارية يتحكمون في توزيع هذه الوحدات، أما لأنفسهم أو لأقاربهم، علاوة على أن قائمة انتظار للحصول على هذه الوحدات قد تستغرق في بعض الأحيان ما يقرب من عشرة سنوات.

والمحور الخامس، وهو إيجاد حلول لمشكلات تاريخية بين المالك والمستأجر، ويعتمد على التغيرات التي لحقت بالمجتمع المصري خلال العشريون عاماً الأخيرة، لأن طفرات التغير التي حدثت تركت شقة أربعة حجرات وصالة بإيجاز شهري لا يتعدى عن أربعة جنيهات، يقابلها في نفس الموقع عمارة إيجارها الشهري ٣٠٠ جنيه، وربما يقابلها عمارة أخرى قسط تملك الشقة بها يتعدى خمسة آلاف جنيهاً شهرياً، مما أحال العلاقة بين المالك والمستأجر إلى علاقة كراهية شديدة وتضارب الأهداف بينهما، فانعكست على خفض الاستغلال للثروة العقارية القائمة وخاصة الوحدات الغير مستغلة ومغلقة.

وأخيراً، عدم واقعية الخطة الخمسية الثانية لمواجهة مشكلة الإسكان (الخطة للفترة من ١٩٨٧/١٩٨٨ إلى ١٩٩١/١٩٩٢ - الإسكان في مصر، ١٩٨٩). بنيت هذه الخطة على أرقام اتخذتها وزارة الإسكان لتحديد استراتيجية خطة الإسكان حتى عام ٢٠٠٠. وقد تناولت تلك الخطة التوقعات بالقدرة الإنشائية والتشييد لكافة شركات المقاولات والمقاولين، وتم تحديد الإطار التفصيلي للخطة الخمسية الجديدة، ومنها تحديد عدد الوحدات السكنية لمواجهة الأوضاع القائمة وتدير احتياجات الأسر الجديدة، حيث توصلت إلى تدير المعدل السنوي الموضح بالجدول رقم (٥ - ٤).

أي أنه يلزم لمقابلة هذه المتطلبات بناء نحو ٣٠٠ ألف وحدة سكنية سنوياً، على أن يتولى القطاع العام بناء ٤٠٪ من هذا العدد أي ١٢٠ ألف وحدة سكنية سنوياً، والباقي يتولى القطاع الخاص بنائه. ومن تتبع الطاقة الإنتاجية للقطاع الحكومي في مجال الإسكان، وجد أنه لا يستطيع أن يصل إلى ٣٠٪ من العدد المستهدف بنائه. هذا بالإضافة أن هذه الخطة لم تأخذ في الاعتبار الرؤية المستقبلية للعجز السكني (كما ذكر سابقاً) ويقدر بحوالي ٦٠٠ ألف وحدة سكنية حتى عام ١٩٩٥، أي بمعدل ١٢٠ ألف وحدة سكنية حتى عام ٢٠٠٠. وبذلك يكون إجمالي المطلوب بنائه سنوياً حوالي ٤٢٠ ألف وحدة سكنية سنوياً حتى عام ٢٠٠٠،

عدد الوحدات السكنية المستهدفة سنوياً	الغرض من إنشائها
١٣٣٩٤٠	وحدة سكنية مقابل طلب الأسر الجديدة.
١٢٣٥٢	وحدة سكنية للأحلال مقابل المساكن الجوازية (وهي الأماكن غير المعدة أساساً للسكن ولكنها مشغولة بأسر وقت إجراء التعداد مثل أجزاء المباني التي يسكنها البواب والخفر أو الجراجات المشغولة وأحواش المقابر والقبوات وتحت السلالم...) وقد قدرت على أساس حل المشكلة على مدى خمس سنوات.
١٠٦٦٧	وحدة سكنية لأسر مقيمة في وحدات مشتركة على أساس حل المشكلة على مدى خمس سنوات.
٣٥٩٢١	وحدة سكنية لأسر مقيمة في حجرات على أساس حل المشكلة حتى عام ٢٠٠٠.
١٠٦٩٦٠	وحدة سكنية للأحلال مقابل تقادم وحدات قائمة.
٢٩٩٨٤٠	وحدة سكنية سنوياً.

جدول رقم (٥ - ٤) إطار الخطة الخمسية الثانية للفترة من ١٩٨٧/١٩٨٨ إلى ١٩٩٢/١٩٩١.

المصدر: الإسكان في مصر (١٩٨٩) وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق، القاهرة.

بمعنى أن البلاد في احتياج إلى ٢,١ مليون وحدة سكنية في خلال خمس سنوات فقط. وبالنظر إلى جدول رقم (٥ - ٥) نجد أن الطاقة الإنتاجية القصوى للإنتاج السكني في البلاد خلال العشر سنوات الماضية تبلغ حوالي ١٨٠ ألف وحدة سكنية سنوياً. وإن تشييد هذا العدد الضخم من الوحدات السكنية يحتاج بين عشرة إلى إثني عشر عاماً. هذا بخلاف المكونات الأخرى التي تدخل في تكوين الوحدة السكنية مثل الأراضي اللازمة، مواد البناء، العمالة... إلخ. ومن هنا نجد أن العجز السكني مستمر لفترة زمنية ليست بقصيرة ما لم يتم وضع سياسة إسكانية واقعية للتغلب على هذه المشكلة.

السنة	الإسكان الحكومي		الإسكان الخاص		إجمالي المنتج السكني (بالآلاف)	الزيادة السكانية (مليون)
	بالآلاف	النسبة %	بالآلاف	النسبة %		
١٩٦٥ - ١٩٦٠	١٠٩,٧	٥٨	٧٩,٦٠	٤٢	١٨٩,٣	٣,٧
١٩٧٠ - ١٩٦٦	٥٦,١٠	٣٢	١١٩,٧٠	٦٨	١٧٥,٨	٣, -
١٩٧٥ - ١٩٧٤	٣٣,٩٠	٣١	٧٦,٤٠	٦٩	١١٠,٣	٣,٩
١٩٨٠ - ١٩٧٦	٨٩,٧٠	١٩	٣٦٩,١٠	٨١	٤٥٨,٨	٥,٧
١٩٨٦ - ١٩٨١	١٦٦,٨٠	١٨	٧٦٩,٨٠	٨٢	٩٣٦,٦	٦, -
٩٠/٨٩ - ٨٨/٨٧	٢٠٦,٦١	٣٨	٣٢٧,٣١	٦٢	٥٣٣,٩٢	٧, -
٩٢/٩١ - ٩١/٩٠	١٥٨,٣٣	٤٧	١٧٤,٣٦	٥٣	٣٣٢,٦٩	٢,٤
إجمالي	٨٢١,١٤		١٩١٦,٢٧		٢٧٣٧,٤١	٣١,٧
متوسط		%٢٩		%٧١		

جدول رقم (٥ - ٥) إنتاج الإسكان في مصر في الفترة بين عامي ١٩٦٠ حتى ١٩٩٢ .

المصدر: ورقة عمل جمهورية مصر العربية (١٩٩٢)، استراتيجية الإسكان في جمهورية مصر العربية - ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الأقليمي العربي حول الاستراتيجيات الوطنية للإسكان - القاهرة - ١٣ - ١٧ ديسمبر .

ولذا استمر نمو وانتشار المستوطنات البشرية غير الرسمية وازداد حجمها، لدرجة أن بعض المناطق يقطن بها أكثر من ١٠٠ ألف نسمة، بدون وجود للخدمات الأساسية للإنسان مثل مياه الشرب والصرف الصحي والكهرباء. وأصبحت هذه المناطق تشكل تحدياً خطيراً للجهات الرسمية (أنظر شكل ٥ - ٥).

٥ - ٦ استنتاج:

من خلال الدراسة السابقة للتنمية البشرية ومفهوم التنمية المستدامة وعلاقتها بالإسكان والسكان، والتحديات التي تواجه السكان والتنمية، وأخيراً حجم المنتج الإسكاني كمحصلة نهائية للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدتها مصر في الآونة الأخيرة، يتضح عدة حقائق أساسية:

- إن مشكلة الإسكان مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية للمجتمع ككل، ولا يمكن فصل مشكلة الإسكان عن التنمية الشاملة للبلاد. حيث أن التنمية المستدامة يجب أن تحرز تقدماً ملموساً حسب الأولويات في التنفيذ

على المدى القصير، والاهتمام بالأجيال القادمة على المدى الطويل، وذلك تمهيداً للوصول إلى الاستقرار البيئي لتحقيق رفاهية المجتمع ككل.

- في الفترة الأخيرة تفاقمت مشكلة السكان وسوء توزيعهم على خريطة مصر إلى درجة جعلتها تمثل أكثر التحديات المعاصرة صعوبة بسبب تكديس غالبية سكان مصر في وادي النيل بكثافته العالية، ومن ناحية أخرى فإن المؤثرات تعكس زيادة نسبة سكان الحضر بصورة مطردة، مما يهدد الاقتصاد بسبب الزحف العمراني على الأراضي الزراعية، كما أنه سيؤدي إلى تدني البيئة الحضرية بالمدن القائمة. ومع الانتشار السريع للنمو العمراني للمدن، ربما تتلاحم هذه المراكز الحضرية مع المدن القريبة منها لتكون كتلات عمرانية كبرى.

- بالرغم من تبني سياسة التجمعات العمرانية الجديدة، واعتمادها على مبدئين أساسيين أولهما: فتح محاور جديدة للتنمية بعيداً عن الشريط الضيق لوادي النيل المؤهل بالسكان، أما المبدأ الثاني الذي يعتمد على إنشاء تجمعات سكنية جديدة بهذه المدن للتقليل من حالة التكدس السكاني الموجود بالمراكز الحضرية، إلى أن استطاعت هذه السياسة أن تحقق المبدأ الأول في خلق مناطق صناعية جديدة، ولكنها خفقت في جذب أعداد كافية من السكان كما كان مستهدف منها. ولذا يجب دراسة تطوير تلك المدن خلال تنمية متكاملة للبلاد.

وأخيراً، المناطق السكنية غير الرسمية أصبحت الآن تمثل أكبر تحدي للمراكز الحضرية، بل وتتحكم في محاور التنمية. وإن تلك المناطق الهامشية تحوي قطاع كبير من المجتمع له خصائصه وعاداته وتقاليده، وله اقتصاده الهامشي الذي يكون ركيزة أساسية من الاقتصاد المصري في الحقبة الأخيرة.

منظور المناطق السكنية اللارسمية في مصر

Perspective of Informal Housing in Egypt

- ٦ - ١ تضخم المناطق السكنية اللارسمية
- ٦ - ١ - ١ حجم المناطق السكنية اللارسمية
- ٦ - ١ - ٢ إنتشار المناطق السكنية اللارسمية
- ٦ - ١ - ٣ العزل الاجتماعي
- ٦ - ٢ دور الدولة في تكوين المناطق السكنية اللارسمية
- ٦ - ٢ - ١ البعد الاجتماعي
- ٦ - ٢ - ٢ البعد السياسي
- ٦ - ٣ ردود الفعل الرسمية
- ٦ - ٣ - ١ تهجير وإعادة توطين
- ٦ - ٣ - ٢ سياسة ارتقاء المناطق المتدهورة
- ٦ - ٣ - ٣ سياسة التحسين ومواقع وخدمات
- ٦ - ٣ - ٤ الإسكان غير كامل التشطيب
- ٦ - ٤ استنتاج

منظور المناطق السكنية اللارسمية في مصر

Perspective of Informal Housing in Egypt

٦ - ١ تضخم المناطق السكنية اللارسمية بمصر:

طالعنا الدراسات الأخيرة الناجمة عن المؤتمرات العلمية والدراسات البحثية من الجهات الأكاديمية المحلية والدولية، إن المناطق السكنية اللارسمية في مصر تمثل ما بين ٧٠ - ٧٥٪ من الناتج الإسكاني التي تم تشييده خلال الخمسة عشر عاماً الماضية (١٩٨٠ - ١٩٩٥). وتدل تلك الدراسات (تحديات التوسع العمراني: حالة القاهرة - ١٩٨٦، ندوة المأوى والتحضر - ١٩٩٠، سياسات ونظم الإسكان لذوي الدخل المنخفض - ١٩٩٢، المؤتمر الأقليمي العربي حول الاستراتيجيات الوطنية للإسكان - ١٩٩٢) إن نمو المناطق السكنية اللارسمية يسير بمعدلات تصل إلى ضعف سرعة نمو المركب الحضري.

والواقع إن هناك غموض في معرفة الحجم الحقيقي لتلك التجمعات البشرية، حيث يوجد عوائق كثيرة لإخضاع تلك التجمعات لعملية تعداد شامل لمعرفة حجمها الطبيعي ومعدلات نموها السنوية. والجزء التالي يلقي الضوء على حجم المناطق السكنية اللارسمية ومعرفة الأسباب الرئيسية التي أدت إلى انتشار وتفشي تلك المستوطنات.

٦ - ١ - ١ حجم المناطق السكنية اللارسمية:

إن الجهات الرسمية بمصر تميل عن عمد أو بدون عمد إلى تقليل الأرقام الواقعية وأحياناً إلى إخفاء ظاهرة التجمعات السكنية اللارسمية، كسباً للرأي العام ولمزيد من

المعونات الدولية من أجل التنمية التي لا تزيد إلا إذا أثبتت السلطات أنها قامت بعمل إيجابي خلال الخطة التخطيطية السابقة.

والتجمعات كالأفراد تميل عادة إلى إعطاء صورة منمقة عن واقعها، ويختلف الأمر بالطبع إذا قامت فرق دولية أو محلية من الباحثين بجمع البيانات من الميدان مباشرة، بالرغم أن بعض البلدان النامية تفرض في معظم الأحيان حظراً على المعلومات التي تخرج منها، ولكن الحقيقة دائماً ترى طريقها إلى النور. وتمثل خطورة الأرقام الخاصة بالمناطق السكنية اللارسمية وارتفاع معدلاتها على مدى السنين، خطورة كبيرة على الكيان والنمو الحضري، على الرغم من أن الأرقام والمعدلات المنشورة أقل مما هو موجود في الواقع طبقاً للعلاقة المباشرة بين النمو الطبيعي لمعدلات السكان ونمو سكان الحضر.

أظهرت تقديرات الأبحاث التي أجريت أخيراً (لجنة الخدمات بمجلس الشورى - ١٩٩٤) أن عدد المناطق السكنية اللارسمية في مصر، بخمسة عشرة محافظة بالجمهورية يبلغ ٥١٧ منطقة، يقطن بها حوالي ثمانية ملايين نسمة، يمثلون حوالي ٣٨٪ من إجمالي تعداد سكان الحضر بهذه المحافظات. وفي دراسات أخرى (الأخبار - ١٩٩٦) بلغ عدد المناطق السكنية اللارسمية حوالي ألف منطقة، موزعة على إحدى وعشرين محافظة في أنحاء مصر.

ويوضح الجدول رقم (٦ - ١) توزيع المناطق السكنية اللارسمية، وعدد السكان بكل منها، ونسبتهم من إجمالي عدد سكان الحضر. ويلاحظ أن المراكز الحضرية الكبرى مثل القاهرة، الإسكندرية، الجيزة، القليوبية (جزء منها يكون إقليم القاهرة الكبرى)، الإسماعيلية، السويس، بورسعيد، الغربية، تحوي بين ٣٦ - ٦٠٪ من سكان المناطق السكنية اللارسمية. ولذا فإن ظاهرة انتشار المناطق السكنية اللارسمية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمدن والمراكز الحضرية الكبرى، التي تتوفر فيها عوامل جذب مختلفة، اقتصادية - اجتماعية - تعليمية - صحية، مما يجعلها بؤر جذب للمهاجرين سواء من المدن الصغرى أو المناطق الريفية القريبة من المراكز الحضرية الكبرى.

وأقليم القاهرة الكبرى، الذي يضم محافظة القاهرة وجزء من محافظتي الجيزة والقليوبية، تحوي أكثر من أربعة ملايين نسمة، يقطنون بالمناطق السكنية اللارسمية، ويمثلون نسبة ٤٧٪ من إجمالي تعداد سكان الحضر. وتعد محافظة الجيزة، من المناطق التي يزيد فيها عدد سكان المناطق السكنية اللارسمية عن سكان مناطق الإسكان الرسمي، حيث

المحافظة	المناطق السكنية غير الرسمية		إجمالي عدد سكان الحضر (بالآلف)	المناطق السكنية غير الرسمية إلى إجمالي سكان الحضر بكل محافظة (%)
	عدد المناطق	عدد السكان (بالآلف)		
القاهرة	٧٩	٢٤٣٨	٦٧٧٤	٣٦
الجيزة	٣٢	١٣٩٨	٢٣٣٢	٥٩,٩
القليوبية	٦٠	٦٨٦	١٤٩٤	٤٥,٩
الاسكندرية	٤٠	١١٦٣	٣٢٨٥	٣٥,٤
الفيوم	٢٨	١٠٠	٣٢٥	٣٠,٧
بني سويف	٤٦	١٤٥	٤٥٨	٣١,٦
المنيا	٣٠	٢٧٣	٥٥٨	٤٨,٩
أسيوط	٤٩	٤٠١	١٥٩٠	٢٥,٢
سوهاج	٣٤	٣٨١	٦٧٦	٥٦,٣
قنا	٨	٢٢,٧	٧٢,٣	٣١,٣
● أسوان	١٤	١٦٠,	٥٦٠	٢٨,٥
● الإسماعيلية	١٦	١٧٠,	٣٩٥	٤٣,
● السويس	١٨	١٣٠,	٢٨٠	٤٦,٤
* بور سعيد	١٥	١٤٠,	٥٦٠	٤٣,٧
● الغربية	٤٨	٤٢٠,	١,٧٠٠,	٢٤,٧
الإجمالي	٥١٧	٨٠٢٧,٧	٢٠٨١٩,٣	٣٨,٦

جدول رقم (٦ - ١) عدد المناطق غير الرسمية وسكانها بخمسة عشرة محافظة في مصر

* خلف، فكري (١٩٩٠) الجوانب البيئية للتنمية الحضرية في محافظة بور سعيد، منشورات ندوة المأوى والتحضر، الهيئة العامة لبحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني - قسم العمارة والإسكان، القاهرة، ص ص ٣٤٣ - ٣٧٩.

المصدر: عزيز، سوزيت ميشيل (١٩٩٥)، دور التخطيط العمراني في الحد من المخاطر البيئية للنمو العشوائي للمعدن، منشورات المؤتمر العلمي الأول، إسكان محدود الدخل: التنمية في

إطار الخطة الوطنية، كلية الهندسة المعمارية - جامعة بيروت العربية، بيروت - لبنان.

- Soliman, A. (1996) «Legitimizing Informal housing: Accommodating Low-income groups in Alexandria, Egypt», Environment and urbanization, Vol. 8, No. 1, pp. 183 - 194.

بلغت نسبة سكان المناطق السكنية اللارسمية بها حوالي ٦٠٪ من إجمالي عدد سكان الحضر.

أما في جنوب مصر، فتحتوي محافظة سوهاج ومحافظة المنيا على نسبة تتراوح بين ٤٩٪ إلى ٦٠٪ من سكان المناطق السكنية اللارسمية، ويرجع هذا لتوافر فرص العمل بها، حيث يوجد قاعدة صناعية كبرى في كلتا المحافظتين. هذا بالإضافة إلى قربهما النسبي للمناطق السياحية والصناعية الواقعة على ساحل البحر الأحمر، مثل مدينة الغردقة وسفاجة، مما يجعلهما مناطق جذب رئيسية لأهالي جنوب مصر. هذا بالإضافة إلى، توافر وسائل العواصلات الرابطة بين تلك المحافظات والقرى والمدن المتاخمة لها.

ويوضح الجدول رقم (٦ - ٢) مساحة المناطق السكنية اللارسمية والكثافة السكانية بها، ويتضح أن محافظة سوهاج والقاهرة وأسيوط تختص بأعلى الكثافات على مستوى المناطق السكنية اللارسمية. فحين تنفرد القاهرة بأعلى كثافة سكانية على مستوى المحافظة، وتختص محافظة الإسكندرية بأعلى مسطح للمناطق السكنية اللارسمية إذا ما قورنت بمحافظة القاهرة من حيث المساحة وتعداد السكان.

وطبقاً لعدة أبحاث (Khalifa, A., and Mohieddin, M., 1988) وجد أن إقليم القاهرة الكبرى يحوي حوالي إثنين مليون نسمة يعيشون بطريقة غير قانونية فوق أسطح العمارات والمنازل وفي عشش وأكواخ على مداخل العمارات، وتحت أسطح السلالم. كما أن مدينة الإسكندرية تحوي لا يقل عن مليون نسمة يقطنون بنفس الأسلوب، ويمكن القول إن هناك «مدينة فوق مدينة» في مدينتي القاهرة والإسكندرية (Soliman, A., 1995).

إذا ما أضيف هذه الأعداد الكبيرة من السكان إلى تعداد السكان الذين يقطنون المناطق السكنية اللارسمية، نجد أن إقليم القاهرة الكبرى يحوي ما لا يقل عن ستة ملايين نسمة، تمثل نسبة ٥٧٪ من تعداد أو إجمالي السكان، أو مدينة الإسكندرية تحوي إثنين مليون نسمة يقطنون المناطق السكنية اللارسمية وتمثل نسبة ٥٠٪ من إجمالي تعداد سكان الحضر (الأهرام - ديسمبر ١٩٩٢). ولذا فإن ثلثي سكان إقليم القاهرة الكبرى، ونصف سكان مدينة الاسكندرية يقطنون المناطق السكنية اللارسمية.

إن القاطنين بالمناطق السكنية اللارسمية، يمثلون شريحة كبيرة من المجتمع الحضري،

ويشكلون قوة اقتصادية ضخمة في تلك المراكز الحضرية، ويعيشون داخل هذه المناطق بلا مرافق أو خدمات، بعد أن وضعوا الدولة أمام سياسة الأمر الواقع، وبنوا مساكنهم. إن الخطورة هنا تكمن في أن هذه المساكن أصبحت بيئة خصبة للجريمة، ومعامل تفريخ لفنون الإرهاب. ولذا يجب ترشيد تلك الشريحة من المجتمع، وتوجيهها التوجيه السليم نحو خدمة الاقتصاد القومي للبلاد.

عدد مرات الزيادات	الكثافة السكانية بالكيلومتر المربع		مساحة مناطق الإسكان اللارسمي (كيلومتر مربع)	المحافظة
	بإجمالي المحافظة	بمناطق الإسكان اللارسمي		
٢,٤	٣٢٢٣٩	٧٨٠٠٠	٣٢,١	القاهرة
٧,٧	٤١٠٩	٣١٧٣٠	٤٤,١	الجيزة
١١,٥	٢٩٨٧	٣٤٣١٧	٢٠٠	القليوبية
٢٦,٤	١٢٦٤	٣٣٣٧١	٣٤,٨	الإسكندرية
٢١,٣	١٠٤١	٢٢١٨٩	٤,٥	الفيوم
١١,٨	١٣٢٢	١٥٥٦٦	٩,٣	بني سويف
٢٥,٦	١٤٢٧	٣٦٥٩٥	٧,٤٦	المنيا
٣٧,٦	١٧٥٢	٦٥٨٤٥	٦,٠٩	أسيوط
٦٦	١٩٠٠	١٢٥٤٧٠	٣,٠٣٨	سوهاج
٢,٦	١٥٠٥	٣٩٤٧	٥,٧٥	قنا
			٣٤٧,٦	الإجمالي
		٥٠٨٢١		المتوسط

جدول رقم (٦ - ٢) يوضح مساحة المناطق السكنية اللارسمية والكثافة السكانية بها

المصدر: عزيز، موزيت ميشيل (١٩٩٥) دور التخطيط العمراني في الحد من المخاطر البيئية للنمو العشوائي للمدن، منشورات المؤتمر العلمي الأول، إسكان محدودي الدخل: التنمية في إطار الخطة الوطنية، كلية الهندسة المعمارية - جامعة بيروت العربية، بيروت - لبنان.

٦ - ١ - ٢ انتشار المناطق السكنية اللارسمية:

المناطق السكنية اللارسمية تحاصر القاهرة من كل جانب، من شبرا الخيمة شمالاً إلى دار السلام جنوباً ومن المطرية شرقاً إلى المنيرة غرباً! وهكذا الحال بمدينة الإسكندرية ثاني أكبر مركز حضري بمصر، ولم تخلو المدن المتوسطة من هذه الظاهرة، فمدينة طنطا لم تقع وسط الدلتا فحسب، إنما تقع محاطة ومحاصرة بالمناطق السكنية اللارسمية.

تجمعات شديدة الخطورة... وصفها دكتور عاطف صدقي رئيس الوزراء السابق في مؤتمر علمي نظمه المعهد العالي للخدمة الاجتماعية في شتاء ١٩٨٩ (الأهرام - مارس، ١٩٩٢) - بقوله:

**«مناطق سرطانية لا تنتمي للمدينة ولا تتصل بالقرية، فورث
عنها العيوب والمساوىء فقط»**

والسؤال الآن كيف انتشرت تلك المناطق وما الأسباب التي أدت إلى تضخمها؟؟ هناك عدة أسباب ساعدت على انتشار وتفشي المناطق السكنية اللارسمية بالمراكز الحضرية الكبرى، ويمكن تلخيصها في عدة نواحي رئيسية، وهي اقتصادية واجتماعية وتشريعية وسياسية.

التغيير الاقتصادي، سواء ازدهار أو إضمحلال الحالة الاقتصادية، من أهم العوامل التي ساعدت على انتشار المناطق السكنية اللارسمية، وتتمثل في التغيير المستمر للوضع الاقتصادي، هجرة العمالة إلى الخارج، وانخفاض العائد المادي من الإنتاج الزراعي، وزيادة حدة الفقر في المناطق الريفية والحضرية.

خلال الثلاثين سنة الماضية، شهدت البلاد تغييرات اقتصادية واسعة النطاق بخطى سريعة. تبنت السلطات الحكومية في أوائل الستينات، إنشاء قلعة صناعية جديدة بالبلاد، ودعت المواطنين إلى التطور والتمدين. حيث شهدت مصر اشتراكاً أوسع وأقوى للدولة في المسائل المحلية، مصحوباً بالاقتصاد الموجه. وكذلك شهدت مصر في هذه الفترة تطورات صناعية هامة، مثل إنشاء مجمع الحديد والصلب بحلوان، والتجمعات الصناعية الجديدة بشبرا الخيمة والتبين، وإنشاء السد العالي بمدينة أسوان، وإنشاء مدينة نصر شمال القاهرة،... إلخ. ونتيجة لغياب خطة شاملة موضوعة بالفعل موضع التنفيذ، وأيضاً لغياب الاهتمام بإسكان ذوي الدخل المحدودة، ومع زيادة حجم الهجرة من المناطق الريفية

للمناطق الحضرية، بدأ الإسكان الغير رسمي في الظهور وأخذ في الزحف على وجه مدينتي القاهرة والإسكندرية كبؤر جذب رئيسية لكل من أصحاب رؤوس الأموال والطبقات محدودي الدخل.

وقد تركز نمو الإسكان اللارسمي بالقرب من المناطق المستحدثة بمدينة القاهرة، مثل شبرا الخيمة وحلوان والتبين ودار السلام، ومنطقة ترعة الفرخة وعزبة الجمهورية والقبارى والدخيلة بالإسكندرية. وتم بناء الإسكان اللارسمي في غياب كل القواعد الرسمية لحيازة الأرض وترخيص البناء وتخطيط وتقسيم الأراضي. وطغيت تلك المناطق السكنية على الأراضي الزراعية المتاخمة للمدن. وهي حالة ظلت تتزايد خلال العقدين الأخيرين، أخذ فيها الزحف العمراني يلتهم المناطق الزراعية (El Sioufi, M., 1981).

وبعد نكسة عام ١٩٦٧، وتدمير مدن القناة الثلاثة (الإسماعيلية - بور سعيد - السويس)، اضطرت الجهات الحكومية إلى تهجير وتوزيع سكان تلك المدن على المراكز الحضرية، وكانت القاهرة والإسكندرية صحياً أكبر نصيب في عدد المهاجرين. ونتيجة لعدم توافر الإمكانيات الإسكانية والمالية لتوطين تلك الأعداد الهائلة من المهاجرين، اضطر عدد كبير منهم اللجوء إلى أطراف المدن لبناء مساكنهم بأنفسهم، تحت أعين وأذن السلطات الحكومية.

ومع تطبيق سياسة الانفتاح في منتصف السبعينات، شهدت البلاد مرحلة أخرى من التطور والانتعاش الاقتصادي، ولكن بخطى سريعة للعديد من الأنشطة الاقتصادية (صناعية، تجارية، عمرانية... إلخ). وأدى هذا التطور السريع إلى خلق مناطق صناعية وتجارية جديدة، على محاور الاتصال الرئيسية بين المراكز الحضرية الكبرى (مثل القاهرة والإسكندرية) وبين المدن المتوسطة، وجذبت تلك المناطق أعداد هائلة من العمالة الريفية، الذين استيطنوا بالمناطق السكنية اللارسمية القريبة من أعمالهم.

هذا بالإضافة، إن مدينة مثل القاهرة، أصبحت تستقبل حوالي اثنين مليون نسمة يومياً، بغرض العمل و/أو إنهاء أعمالهم بالمصالح الحكومية المختلفة، بل يقدر أن مدينة القاهرة تزيد بمعدل ألف نسمة يومياً نتيجة لتوافر عوامل الجذب الاقتصادية والخدمات بها (قشوة، محمد وآخرين - ١٩٩٠). ومع أوائل الثمانينات، أصبحت مدينتي القاهرة والإسكندرية محاطة من جميع النواحي بالمناطق السكنية اللارسمية.

ومع الازدهار الاقتصادي الذي شهدته البلاد في الفتر ما بين ١٩٧٥ - ١٩٨٥، أصبح

العائد المادي من الإنتاج الزراعي غير مرضي لصغار ملاك الأراضي الزراعية المتاخمة للمدن، وأصبحوا فريسة لشركات تقسيم الأراضي. وقامت تلك الشركات بشراء مساحات كبيرة من الأراضي الزراعية، وقامت بتقسيمها بطريقة غير قانونية، وعرضها في «السوق العقاري الهامشي»، بأسعار منخفضة نسبياً عن أسعار السوق العقاري الرسمي، وأدى هذا إلى انتشار المناطق السكنية الشبه غير رسمية على الأراضي الزراعية، وفي نفس الوقت، فقدان ما يعادل ٤٠٠٠٠ فدان سنوياً من الأراضي الزراعية الخصبة (Richards, A and Martian, P., 1985).

ونتيجة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها البلاد خلال فترة الانفتاح الاقتصادي، ظهرت فئات ثرية جديدة ازدادت ثراءً بينما ترك الفقير على حاله، فالفئة «أفقر ١٠٪ من الأسر» حصلت على ٣,٢٪ من إجمالي الدخل، وهذه الفئة الاجتماعية تعيش في مستوى مسكن غير لائق إنسانياً أو حضارياً. هذا بالإضافة أن نصف المجتمع في الحضر «٥٠٪ من ذوي الدخل المنخفض» بمتوسط دخل الأسرة حوالي ٣٤ جنيه شهرياً عام ٨٢/٨١ (حوالي ١٠ دولارات بسعر اليوم). (حنا، ميلاد - ١٩٨٨). ويمكن القول إن حوالي ٦٠٪ من إجمالي تعداد سكان الحضر بمصر يعتبروا من أدنى الفئات دخلاً. وهذه الفئة العريضة لا يمكن لها أن تجد مسكن، إلا إذا كان بإيجار قديم مجمد أو في المساكن الشعبية. وحوالي ٥٠٪ على الأقل من هذه الفئة اضطرت إلى اللجوء إلى المناطق السكنية اللارسمية بعد انهيار مساكنهم القديمة، أو بعد الإخلاء الإداري، الذي طالما حدث في العقدين الماضيين، أو نتيجة لهدم منطقة بأكملها لدواعي الأمن، مثل ما حدث في منطقتي عشش الترجمان وعرب المحمدي بالقاهرة (الأهرام - مارس ١٩٩٢).

أما بالنسبة للأسباب الاجتماعية، فتتضمن في ثلاث عوامل: الزيادة المطردة لعدد السكان، زيادة الهجرة الداخلية، وزيادة معدلات البطالة. فالزيادة المطردة في عدد السكان تشكل أكبر عائق لجهود التنمية وتوفير الخدمات، حيث أن المجتمع الحضري يستقبل مولود جديد كل ٢١ ثانية، أي بمعدل زيادة سنوية قدرها مليون ونصف نسمة (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - ١٩٩٤). وأدت الزيادة السريعة للسكان إلى إرهاق جهود التنمية، وأدى التركيز الشديد للسكان إلى مشاكل عمرانية واجتماعية وعدم الاتزان بين النمو السكاني والنمو الاقتصادي لاستثمار الموارد الطبيعية خارج وادي النيل. وقد بلغ معدل الزيادة الطبيعية ٢,٨٪ سنوياً على المستوى القومي، بينما بلغت الزيادة الطبيعية ٢,٧٪ في الحضر و ٣٪ في الريف (لمزيد من التفاصيل عن الانفجار السكاني - أنظر الفصل السابق). فنتيجة

للزيادة المطردة في عدد السكان، وخاصة سكان الحضر، أدى إلى هروب الطبقات محدودة الدخل واللجوء للمناطق السكنية اللارسمية لتلبية احتياجاتهم من المسكن. حيث ثبت من عدة دراسات (Soliman, A., 1992) أن حوالي ١٨٪ من إجمالي القاطنين بالمناطق السكنية اللارسمية بمدينة الإسكندرية، مؤجرين لوحدهم السكنية، وإن ٨٠٪ منهم قادمون من داخل المدينة، باحثين عن وحدة سكنية ذات إيجار منخفض.

والهجرة الداخلية مرتبطة بثلاث عناصر رئيسية: الزيادة المطردة لعدد السكان، وعدم توافر فرص العمل بالمناطق الريفية والمدن الصغرى، وزيادة الفجوة بين الدخل الحضري والريفية.

إن الهدف الرئيسي للهجرة هو تحسين مستوى المعيشة سواء زيادة الدخل و/أو الحصول على خدمات اجتماعية وتعليمية وصحية بالمناطق الحضرية. فقد أثبتت الدراسات (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - ١٩٩٤) إن نسبة سكان الحضر إلى إجمالي سكان الجمهورية في تزايد مستمر، حيث ارتفعت النسبة من ٢٧,٤٪ عام ١٩٦٠ إلى ٣٤,٩٪ عام ١٩٨٦. والغالبية العظمى من المهاجرين اتجهوا إلى المناطق السكنية اللارسمية لتلبية احتياجاتهم من المسكن سواء كان عشة أو كوخ أو السكن مع الأقارب أو الأصدقاء أو تأجير وحدة سكنية منفصلة أو السكن مع الموتى في أحواش المقابر.

في الفترة الأخيرة، بعد حرب الخليج، انخفض الطلب على الأيدي العاملة المصرية، مما أدى لجوء العديد منهم إلى ترك قراهم والاستيطان بالمناطق السكنية الهامشية كبديل للهجرة الخارجية، واستثمار مدخراتهم في بناء مبنى سكني، كوسيلة لتأمين مستقبلهم ومستقبل أولادهم.

من حيث العوامل التشريعية، فيوجد ثلاث قوانين رئيسية لها تأثير مباشر على أرض الحضر في مصر - وبالتالي توفير الأراضي اللازمة لإقامة الوحدات السكنية وهي تنظيم أعمال البناء، وتقسيم الأراضي الفضاء، وقانون التخطيط العمراني الذي صدر عام ١٩٨٢. ويتناول قانون تنظيم أعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦، والمعدل بقانون ٢٥ لسنة ١٩٩٢، المواصفات والاشتراطات الواجب مراعاتها عند تصميم المبنى، بحيث لا يتجاوز ارتفاع المبنى عن مرة وربع عرض الشارع. وهذا القانون لم يفرق بين مدينة وأخرى ولا بين منطقة وأخرى، حيث تعامل منطقة مميزة مثل حي الزمالك بنفس المعاملة لمنطقة شعبية بحي شبرا أو أمبابة. ولذا لجأ العديد من صغار المستثمرين إلى البناء في المناطق السكنية اللارسمية،

هروباً من تعليمات وأحكام تلك القانون لسبيين، الأول، تلافي دفع رسوم تكاليف استخراج التراخيص التي بلغت حوالي ١٠٪ من إجمالي تكلفة البناء. والثاني، استغلال أكبر مسطح ممكن من الأرض في البناء للحصول على أكبر عائد مادي.

وبالنسبة لتقسيم الأراضي الفضاء فكان هناك قانون ٥٢ لسنة ١٩٤٠ وعدل بقانون التخطيط العمراني رقم ٣ لسنة ١٩٨٢، الذي ينص على أنه في حالة تقسيم قطعة أرض أن يخصص ثلثها للشوارع والحدائق العامة ولا يقل عرض الشوارع عن ١٠ متر. ولا تزيد نسبة مساحة المباني عن قطعة الأرض عن ٦٠٪ من مساحتها، مما دفع الأفراد إلى التوجه للمناطق الغير قانونية حتى تتحقق لهم الاستفادة القصوى من مسطح الأرض وتفي باشتراطاتهم التي تتناسب مع مقدراتهم على الدفع.

ونتيجة لغياب قانون تقسيم الأراضي، شجع العديد من صغار المستثمرين إلى اللجوء للمناطق الزراعية المتاخمة للمدن، وتقسيمها «بطريقة غير قانونية» أو بيعها للباحثين عن مسكن مناسب لمقدراتهم المالية. وقد نشط في غياب تلك القانون سوق عقاري موازي للسوق العقاري الرسمي، ملائم لإمكانيات الطبقات المتوسطة والمحدودة الدخل. وأصبحت هذه الظاهرة نمط عمراني في أطراف المراكز الحضرية الكبرى وشكل «حزام متخلف» يحيط بتلك المراكز الحضرية (أنظر شكل رقم ٦ - ١).

وتقلص دور التخطيط العمراني، الذي يعتبر من أهم مواطن الضعف التي ساعدت بطريقة غير مباشرة في انتشار المناطق السكنية اللارسمية، حيث أصطدمت عملية التخطيط العمراني في مصر بغياب منهج متكامل للتنمية الشاملة. وركزت وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة، على إنشاء مجموعة من المدن الجديدة التي استنزفت استثمارات كبيرة لبنائها، وعجزت تلك المدن في جذب عدد السكان المستهدفين. فحين مدينة القاهرة وحدها يمكن في خلال ١٤٠ يوماً فقط، أن تستوعب نفس العدد من السكان التي استوعبتها المدن الجديدة جميعها على مدار العشرين عاماً الماضية.

هذا بالإضافة إلى ضعف الاهتمام بالتنمية الإقليمية، حيث أهملت تنمية المدن المتوسطة والمدن الصغرى من نطاق التنمية الإقليمية، وكذلك أهملت التنمية الريفية التي تعتبر من أهم مراكز الطرد للمهاجرين إلى المناطق الحضرية.

أما من النواحي السياسية، فقد دخل التطرف وعشش في المناطق السكنية اللارسمية في السبعينات، إضافة على أثر نزوح بعض الهاربين المتطرفين إليها، وذلك هرباً من أعين

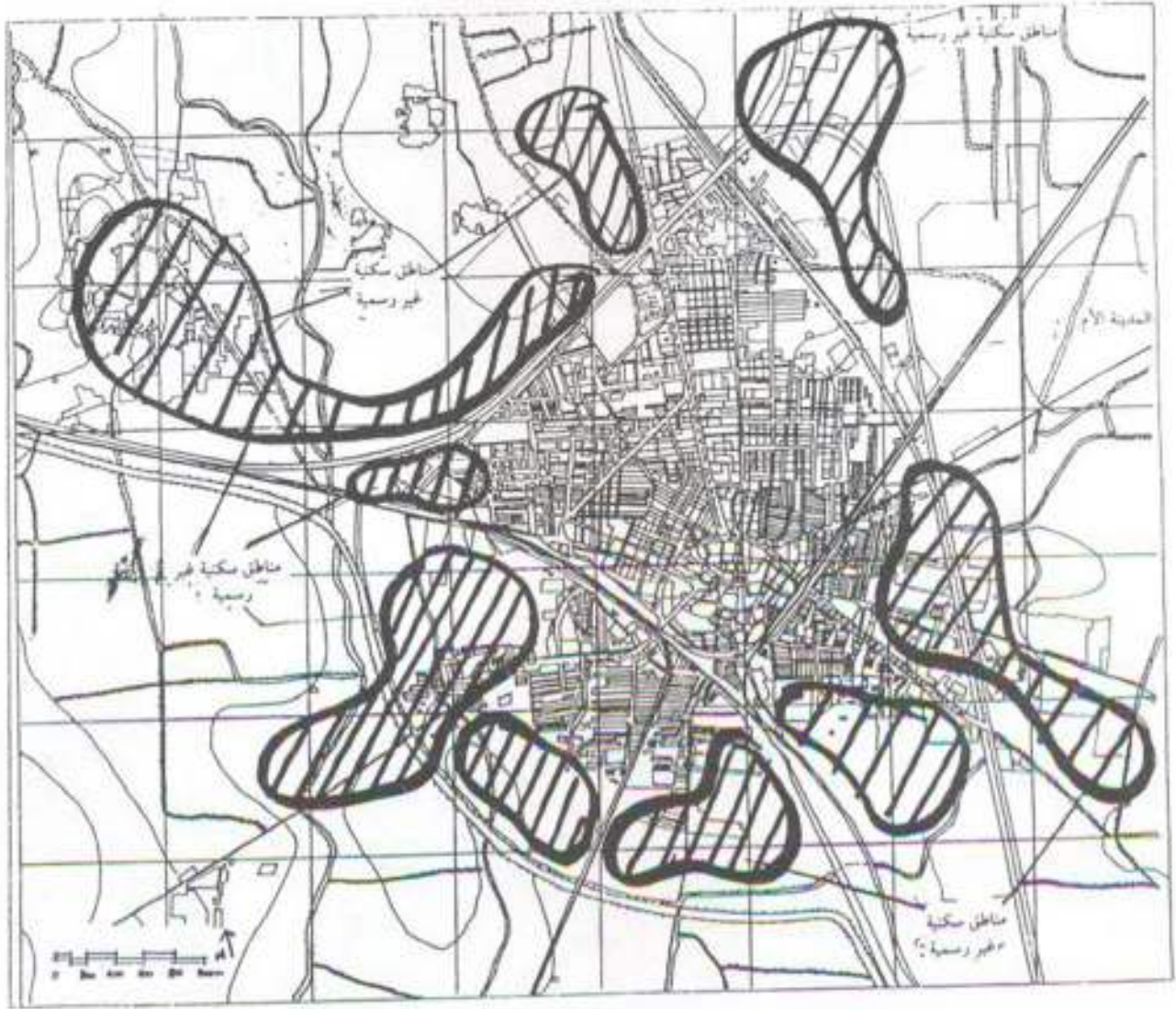
السلطات للقيام بعمليات إرهابية، أو هرباً من تنفيذ بعض الأحكام عليهم. حيث تعتبر هذه المناطق ملائمة تماماً، فهي تقع على أطراف بعيدة، يمكن العثور بها على مسكن رخيص للإيجار، ومكدسة بالبشر فيسهل الذوبان وسطهم.



شكل رقم (٦ - ١) يوضح الأنماط العمرانية غير الرسمية في أطراف المراكز الحضرية الكبرى في

٦ - ١ - ٣ العزل السكني:

تُشكل المناطق السكنية اللارسمية في المناطق العمرانية الكبرى شريط غير مخطط، وكأنها حزام من الأبنية يحيط بجميع أجزاء المدينة الأم. ويتفاوت التباين الواضح في النسيج الحضري لكل مدينة، المناطق السكنية اللارسمية كمدينة غير مخططة، والمدينة الأصلية المخططة. وتبرز الفروق بين الجزء المخطط والغير مخطط، إذا فحصت صورة جوية لمدن مثل القاهرة والإسكندرية وطنطا وأسوان، ويتضح من هذه الصور أن المساكن الحديثة تنتظم في خطوط متوازية، وتتراكم على حوافها الخارجية المساكن غير الشرعية (أنظر شكل ٦ - ٢).



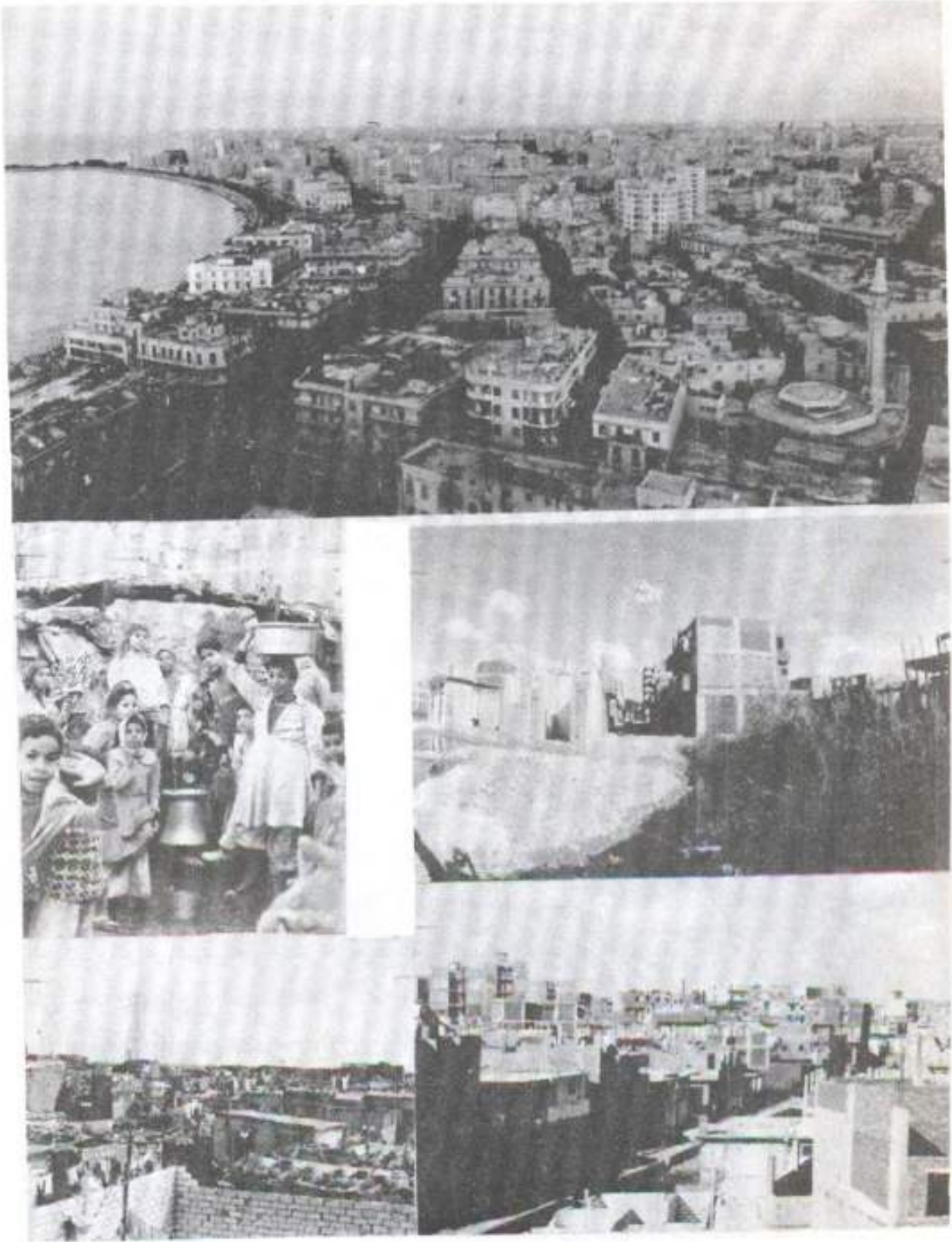
شكل رقم (٦ - ٢) يوضح المناطق السكنية الرسمية بمدينة طنطا ويحيطها حزام من الفقر الحضري عبارة عن مناطق سكنية غير رسمية.

وهذا التفاوت، لا يقتصر على المظاهر البنائية فحسب، بل يوجد تفاوت في جميع المظاهر العمرانية مثل الموقع، البنية الأساسية، مستوى الدخل، الخصائص الاجتماعية، العمالة وأخيراً السلع والخدمات.

تقع غالبية مناطق الإسكان اللارسمية على الحدود الإدارية للمناطق الحضرية الكبرى، في مواقع تكاد تكون مهملة، أو مناطق سيئة ذات تربة ضعيفة، أو مناطق تحت مجال التلوث المائي والجوي أو كليهما، أو مناطق ذات طبيعة وعرة يصعب فيها التشييد والبناء. على أن هذه المناطق السكنية الهامشية تتعرض أكثر من غيرها للكوارث الطبيعية، مثل ما حدث في منطقة المقطم بالقاهرة.

بطبيعة الحال، استطاع قاطني المناطق السكنية اللارسمية، أن يختاروا بإتقان مواقعهم، بعيداً عن أعين المستثمرين والسلطات المحلية، لإقامة تجمعاتهم السكنية. وأن العزل الاجتماعي بين الأغنياء والفقراء بات واضحاً في كل مدينة من المراكز الحضرية الكبرى في مصر. فالمدينة الأم ثابتة مشيدة بأصول تخطيطية سليمة وهي مدينة تتلأأ فيها الأضواء، وذات شوارع مرصوفة، وتحتوي على نظم وأساليب حضرية. أما المدينة الأخرى، قرية أقرب للمدينة، وهي المنطقة السيئة التي يتكدس فيها البشر فوق بعضهم، ويعانون من الجوع ونقص الخدمات الأساسية.

الشكل رقم (٦ - ٣) يوضح العزل السكني بمدينة الإسكندرية، حيث تقسم إلى أربع شرائح من التجمعات السكنية. فنجد التجمعات السكنية الموازية لساحل البحر الأبيض، ذات مستوى اجتماعي واقتصادي مرتفع، وبعيدة عن مصادر التلوث الجوي والمائي، وتتمتع بأعلى أداء من الخدمات الأساسية الرئيسية (صرف صحي، كهرباء، مياه شرب، طرق... إلخ)، وتتوافر فيها الخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية، وتنعم بعوامل الأمن والأمان. يلي هذا القطاع، قطاع سكني آخر موازي للقطاع الأول، ولكن المستوى الاجتماعي والاقتصادي أقل من القطاع الأول، ولكن ما زال يتمتع بنفس المميزات والخدمات المتوفرة بالشريط الساحلي. ويلي الشريحة الثانية، المناطق السكنية الخلفية أو ما يطلق عليها الشوارع الخلفية (Back Streets)، حيث تقل الخدمات وتقل كفاءة البنية الأساسية، ويقل المستوى الاجتماعي والاقتصادي، ولكن ما زال في نطاق الإسكان الرسمي داخل الحدود الإدارية للمدينة. وغالبية القاطنين من الفئات ذات الدخل المتوسط والأقل من المتوسط، ويحوي هذا الشريط السكني، المناطق السكنية الشعبية بما تحويه من تقاليد وعادات الشارع المصري



شكل رقم (٦-٣) يوضح التناقض الاجتماعي للمناطق السكنية ومدى العزل السكني بمدينة الاسكندرية.

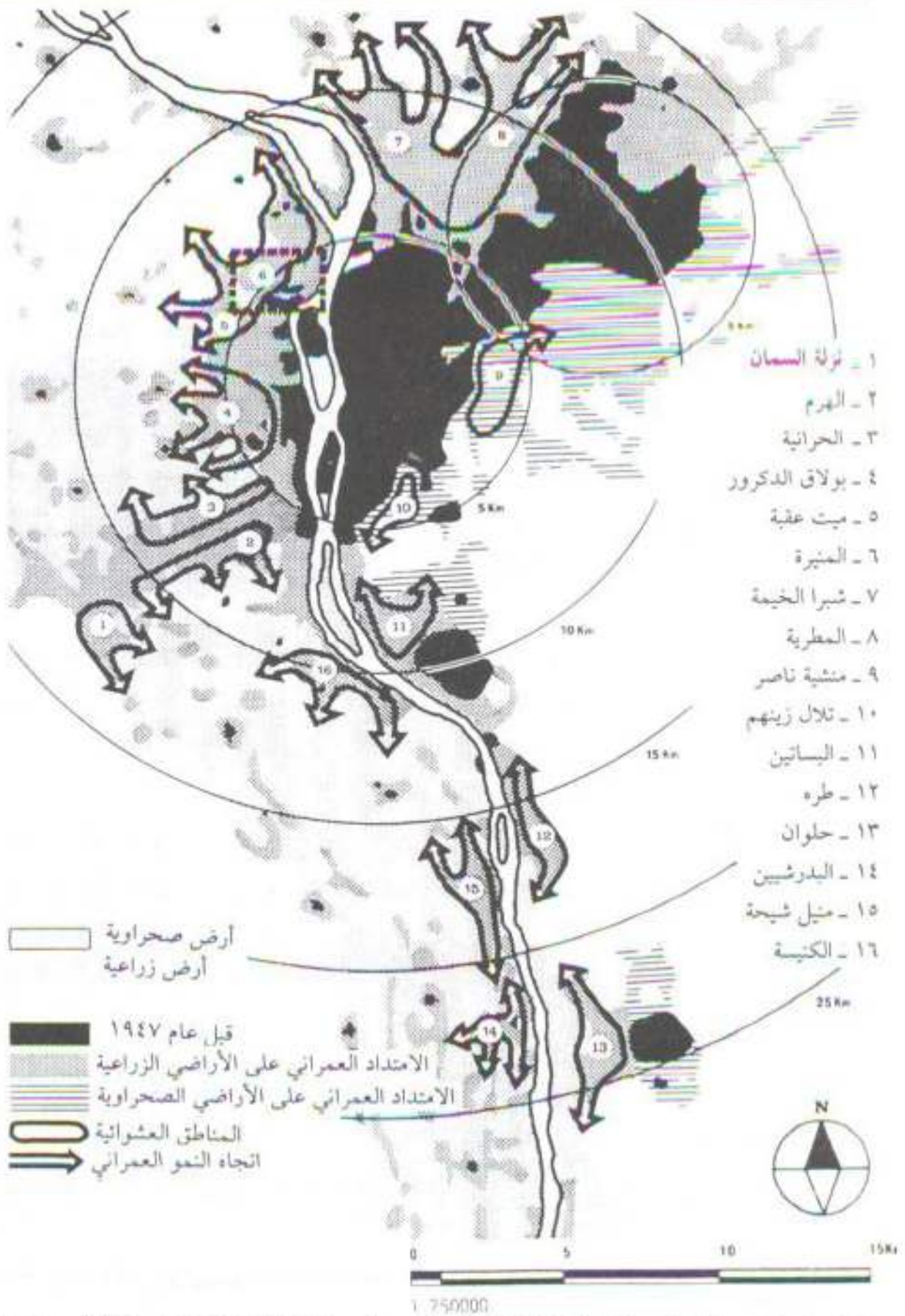
(أسواق - بائعة جائلين... إلخ). أما الشريط الأخير للمناطق السكنية، فيقع على أطراف المدينة، وتحت وطأة التلوث المائي والجوي، وفي نطاق الأتربة الصناعية القريبة منه. هذا بالإضافة، إلى انخفاض أو انعدام أداء البنية الأساسية وخاصة شبكة الصرف الرئيسية، وتقل أو تنعدم الخدمات العامة مثل الخدمات الاجتماعية والصحية، واختفاء مظاهر الحياة الحضرية وانعكاس الحياة الريفية بها.

أصبح العزل السكني بين المناطق السكنية في المدينة المصرية، يأخذ في معظم الأحيان شكلاً واضحاً في النسيج العمراني، وأصبحت الهوة واسعة وموجودة في كل منطقة حضرية في مصر. ويوضح الشكل رقم (٦ - ٤) المناطق السكنية اللارسمية التي تحيط بالقاهرة الكبرى، وكأنها تحزمها وتحرمها من الامتداد العمراني، وهي بذلك تكون حزام بنائي كحدود خارجية لأقليم القاهرة. ولم تسلم المدن المتوسطة من هذا العزل السكني، كما هو موضح بالشكل رقم (٦ - ٢)، انحصرت مدينة طنطا داخل نطاق المناطق السكنية اللارسمية.

التفاوت الحضري بين المناطق السكنية اللارسمية وباقي أجزاء المدينة، يمكن أن يقاس بمدى توافر المرافق الأساسية. حيث أصبح من السمات المميزة بين المدينة الأم والمدينة الثانية هو التفاوت الكبير في مدى توفر وأداء البنية الأساسية الرئيسية.

يقل الارتباط أو يتعدى بين مناطق الإسكان اللارسمية والمرافق الشبكية الأساسية في المدن خاصة فيما يتعلق بالمياه والصرف الصحي. وأثبتت الدراسات (جلال، أيمن جلال أحمد - ١٩٩٠) أن ٢٧٪ من جملة مساكن الجمهورية غير موصل بالشبكة العامة للمياه، و ١٣,١٪ من جملة مساكن الجمهورية غير موصل للكهرباء. وفي دراسات أخرى (الجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة - ١٩٩٤) أثبتت أن ٦٥٪ من جملة مساكن الجمهورية غير موصل بالشبكة الرئيسية للصرف. أما بالنسبة للمناطق الإسكان اللارسمية، فقد أثبتت الدراسات (Soliman, A., 1995) أن ٤٥٪، و ٥٠٪ من جملة المناطق السكنية اللارسمية غير موصل للشبكة الرئيسية للصرف الصحي والشبكة العامة للمياه، على التوالي.

توفر القاهرة صورة توضيحية عما يمكن أن تكون عليه المشكلات المترابطة الخاصة بالبيئة والصرف الصحي، والصحة (عصر المدن - يونيو ١٩٩٥): إذ أنه بسبب نقص البنية الأساسية الجوهريّة، ورغم أن ٧٠٪ من مباني المدينة موصلة بشبكة المجاري العامة، لا تتم المعالجة الكاملة إلا لنسبة ١٥٪ فقط من مياه النفايات المجمعة. وتجرى معالجة جزئية لنسبة



شكل رقم (٤ - ٦) يوضح المناطق السكنية غير الرسمية بمدينة القاهرة كحدود بنائية غير رسمية حول أطراف المدينة.

Source: El Sioufi, M (1981) Urbanization of Agricultural land, unpublished Msc thesis, MIT.

٢٥٪ منها، ويحمل ٦٠٪ منها دون معالجة لمسافة ٢٠٠ كيلومتر عن طريق قنوات غير مغطاة إلى بحيرة المنزلة، ثم إلى البحر بعد ذلك.

من البديهي أن التخلص غير المناسب من الفضلات الأدمية يؤدي إلى انتشار الأمراض المعدية، ويحول البيئة إلى وسط غير صحي، وكما يؤدي تلوث المياه المستخدمة، أو النقص في الأمداد، أو في التصريف، إلى انتشار أمراض خطيرة مثل الكوليرا والملاريا وحمى التيفود والباراتيفود، وهذه مظاهر ضمن أخرى، تتصف بها مناطق الإسكان غير الشرعية.

يضاف إلى هذه المشكلات الصحية، مثالب اجتماعية أشد وطأة خاصة في مناطق الإسكان اللارسمية حيث يكون التفكك الاجتماعي من المظاهر الرئيسية لتلك المناطق. فرغم الاعتراف بأهمية الوظيفة الانتقالية التي تتولاها هذه المناطق، لا ينبغي أن تتغاضى عن مساوئ تلك المناطق، فالبؤس يظل دائماً لغة تؤدي بالكرامة الإنسانية. فما الجريمة والبقاء والنسب المرتفعة من الأمهات غير المتزوجات، والبطالة إلا مظاهر ضمن أخرى، تتصف بها مناطق الإسكان اللارسمية، وتنعدم أو تقل في المدينة الأم.

كما أن الفشل في التكيف مع الوسط الصناعي والحضري، يتمخض عن أمراض عقلية تصيب بعض الوافدين فتحيلهم إلى منبوذين تكسوهم رؤوس بالية، يتحركون في حرية ويجرجرون أرجلهم من شارع إلى آخر وكأنهم حطام مهمل. وقد تتحول تلك المناطق إلى ميدان للإقتتال بين أفراد المجموعات أنثوغرافية المختلفة، مثال ما حدث في منطقة أمبابة بالقاهرة، ومنطقة الكارنتينا بالإسكندرية.

غير أن فوارق الدخل هي العامل الأساسي في توسيع الفجوة بين كتلي المدينة (المخططة وغير المخططة). حيث يتفاوت الدخول بصورة كبيرة بين القاطنين في المناطق الرسمية عنهم في المناطق غير الرسمية، بل إن متوسط الدخل السنوي لقاطني المناطق السكنية اللارسمية لا يتعدى عن ٤٠٨ جنيه سنوياً (حنا، ميلاد - ١٩٨٨)، ويختلف هذا الرقم في المناطق السكنية الرسمية ليصل إلى أكثر من عشر أضعاف. وفوارق الدخول تتفق مع اختلافات شديدة في الكثافة. ففي مناطق الإسكان اللارسمية، يقبل السكان العيش في تكدس وازدحام في محاولة لتقليل نفقات الانتقال بين مساكنهم وأعمالهم. أما عن الأحياء الغنية فالكثافة أقل لأن السكان يستطيعون التحرك بسيارتهم الخاصة، ويستطيعون دفع تكاليف الانتقال.

العلاقة في مجال العمل، بين المدينة الأم ومناطق الإسكان اللارسمية، تميل إلى

التدهور، خاصة إذا كانت القوى الاقتصادية تعمل بصورة تلقائية، فسوق العمل بالمدينة مجزأة، والأيدي العاملة منظمة في نقابات، وتحت رقابة مكاتب العمل والتأمينات الاجتماعية، تضمن لها حقوقها وتحميها من البطالة. كما أن الموظفين والعمال موهلون، وتزايد أعدادهم بمعدل أبطأ، لأن نسبة كبيرة منهم قد أكمل مراحل التعليم. وارتفاع مستوى التعليم، يكون مصحوباً عادة بانخفاض في معدلات المواليد.

أما الأيدي العاملة في مناطق الإسكان اللارسمية، ليسوا تحت مظلة المؤسسات العمالية، ويكاد ينعدم أو يقل مستوى تعليمهم، مما يدفعهم إلى العمل في مجالات التشييد والبناء بأجور يومية، أو العمل في القطاع الخارجي الهامشي بأجور منخفضة. ومن ثم فهم أكثر تعرضاً لمخاطر البطالة والتضخم، علاوة على زيادتهم بمعدلات أسرع، نتيجة للزيادة المستمرة للقادمين الجدد من المناطق الريفية، ولذا تضيق فرص العمل.

يميل العرض من الأيدي العاملة نحو الازدياد، ليعوض انخفاض الرواتب، فتذهب المرأة والأطفال إلى المدينة بحثاً عن العمل، حتى ولو لبعض ساعات اليوم، حتى يمكن أن يعوضوا النقص في دخل الأسرة. وتلعب المرأة دوراً مهماً، داخل التجمعات السكنية اللارسمية، حيث أن المرأة تمتلك من القدرات التي تؤهلها للمشاركة الفعالة في تنمية وتطوير بيئتها السكنية من خلال توفر الرغبة (Willingness)، توفر القدرة على العمل (Ability to act)، وتوفر القدرة على الدفع (Ability to pay).

ولذا تعتبر المناطق السكنية اللارسمية كأرض خصبة للمواد الأولية من الأيدي العاملة المدربة والغير مدربة التي توجد بوفرة، وتمدها لسوق العمل في المركز الحضري. على النقيض، تتميز المناطق الرسمية أو المدينة الأم، بأنها هي المورد الرئيسي للسلع والخدمات التي تحتاجها المناطق السكنية اللارسمية. هذا بالإضافة إلى، توافر رأس المال اللازم بالمدينة الأم، لإنتاج السلع والخدمات.

بالرغم التفاوت الكبير بين المناطق السكنية اللارسمية والمناطق الحضرية، ورغم أن المناطق السكنية اللارسمية لا تندمج اندماجاً كلياً في المدينة، فهي ولا شك تعتبر جزءاً منها، كما أنها ترتبط بالدينامية الحضرية بها. ويوجد علاقة تبادلية بينهما فيما يختص بالنواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية.

٦ - ٢ دور الدولة في تكوين المناطق السكنية اللارسمية:

تفاوتت الدرجة التي تستطيع الحكومة عندها أو ينبغي لها، أن تأخذ في الاعتبار إمكانية توسيع، أو تأكيد، وظيفة الفئات المختلفة للمجتمع في عملية التنمية، وذلك وفقاً للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبلاد. ويتمثل دور الحكومة الأساسي المتعلق بالسياسات، في تحديد المجالات التي سيتم في إطارها تعزيز وتطبيق الخطط التنموية، بالتخفيف على نحو رسمي، أو غير رسمي، على طبقة معينة من المجتمع دون الأخرى. فحين تضطلع الدولة، في مجال توفير المأوى بمسؤولية الحفاظ على التشريعات المنصفة التي لا تحول دون حصول أي من الأسر المعيشية من جميع فئات الدخول على المسكن. وتتدخل الدولة في بعض الحالات وتحت ظروف معينة، في عملية الأمداد بمواد البناء وتوزيعها، لضمان توافرها، والقدرة على تحمل تكاليفها. وفي أحيان أخرى، ينكمش دور الدولة في تحقيق وتوفير مكونات المسكن لفئة معينة من المجتمع دون الأخرى. والجزء التالي يلقي الضوء على دور الدولة نحو المناطق السكنية اللارسمية.

٦ - ٢ - ١ البعد الاجتماعي:

من خلال عدة دراسات (Castells, 1975) وجد أن الدولة لها وظائف عديدة نحو طبقات المجتمع المختلفة، ويمكن أن تكون وظيفة إداية (Instrumentalist) لخدمة فئة معينة من المجتمع دون الأخرى، أو يكون دورها هيكلية (Structuralist) لتنظيم وتوزيع المصادر الطبيعية والإنتاجية على جميع فئات المجتمع.

المنظور الأدائي (Instrumentalist Perspective) يعتبر الدولة كأداة لتأمين وتوفير مصادر القوى العاملة، وتوفير الأدوات المختلفة اللازمة لخدمة الاستثمار والتنمية بالبلاد، للحصول على أعلى معدل أداء إنتاجي ونمو اقتصادي. وتتدخل الدولة في مجال الإسكان، لتوفير المناخ الملائم للاستثمار، الذي يقوده الطبقات المميزة، وذلك من خلال اتجاهين: الأول، العمل على تحقيق الرفاهية الاجتماعية، كنتيجة طبيعية لانتعاش المجال الاقتصادي والاستثماري بقيادة الطبقات الرأسمالية الوطنية بالمجتمع. والثاني، العائد المادي للقطاع الحكومي ينعكس نتائجه للقطاع الخاص المستثمر.

من هذا المنظور، تتدخل الدولة في مجال الإسكان حتى تخلق مناخ مناسب في نطاق البيئة العمرانية، وتقليل الفجوات التي ممكن أن تحدث بين الطبقات العاملة والطبقات الرأسمالية الوطنية. والدولة تقتحم مجال الإسكان لصالح الطبقات محدودة الدخل بغرض

الحفاظ على الإنتاج الصناعي والاستثماري الذي يقوده الطبقات الرأسمالية الوطنية. من خلال هذا التدخل تحاول الدولة تحقيق احتياجات إسكان محدوددي الدخل، لتوفير الأيدي العاملة اللازمة لعملية الإنتاج، لتلبية متطلبات الصفوة المميزة من المجتمع، الذي يمثل الغالبية العظمى من الإنتاج الاقتصادي للبلاد.

المنظور الهيكلي (Structuralist Perspective)، يعتبر الدولة هيكل أساسي لتحقيق رفاهية جميع فئات المجتمع، ويوجه الأنفاق الحكومي لتحقيق هذا الغرض خلال وظيفتين أساسيتين: **نفقات اجتماعية (Social expenses)** والمصادر الاجتماعية (Social Capital). **والأول يختص بالنفقات في مجال الخدمات الاستراتيجية للبلاد، مثل الخدمات العسكرية، وهي ليس لها عائد مادي، إنما تخدم أمن وأمان المجتمع. فحين الأنفاق على المصادر الاجتماعية تنقسم إلى استثمار اجتماعي واستهلاك اجتماعي. والأنفاق على الاستثمار الاجتماعي يوفر فرص عمالة للأيدي العاملة الداخلة في العمليات الإنتاجية الاستراتيجية وفي تكوين البنية الأساسية التحتية، التي تحقق المناخ المناسب للقطاع الخاص الاستثماري لتنمية الاقتصاد القومي للبلاد. بينما الأنفاق على الاستهلاك الاجتماعي لا يحقق توفير فرص عمل، ويعتبر مجال خدمي ذو عائد مادي ضعيف، ولكن يعتبر إنفاق ضروري لتحقيق الخدمات الاجتماعية اللازمة لتنمية المجتمع.**

تعتبر الوسائل المجمعمة للاستهلاك (Collective means of consumption) من المكونات الأساسية للأنفاق في مجال المصادر الاجتماعية (Social capital)، وتشمل وسائل المواصلات العامة بخدماتها المختلفة، الخدمات التعليمية، الخدمات الصحية، والإسكان الحكومي... إلخ.، التي تؤمن احتياجات الطبقات العاملة، وتحقق أعلى أداء للعلاقات الاجتماعية بالمجتمع. وتدخل الدولة لتلبية وتوفير تلك الاحتياجات لضمان الاستقرار الاجتماعي والأمني للمجتمع، في حالة عدم قدرة القطاع الخاص في تلبية الاحتياجات الضرورية، وخاصة الإسكان، للطبقات العاملة.

مناطق الإسكان اللارسمي تعتبر المصدر الأساسي لتوفير الأيدي العاملة المنخفضة التكاليف، التي تساعد بطريقة غير مباشرة على خفض تكلفة الإنتاج الصناعي بالبلاد، وفي نفس الوقت، تعتبر من المكونات الرئيسية للعملية الإنتاجية بالبلاد. ولهذا تحاول الدولة أن تحافظ على الصلة الوثيقة بين الأيدي العاملة الرخيصة والطبقات الرأسمالية الوطنية، وذلك لتحقيق احتياجات الطبقات العاملة، وفي نفس الوقت تحقيق الاستقرار الاقتصادي

والاجتماعي للبلاد. ولذا تحاول الدولة إرضاء كل من الطبقات العاملة، وخاصة محدودي الدخل، والطبقات الرأسمالية الوطنية، وفي بعض الأحيان، تحاول الدولة مساندة وتشجيع طبقة دون الأخرى للمحافظة على سيطرتها على المجتمع وعلى النظام التشريعي والقانوني وعلى النظام الاقتصادي للبلاد.

في فترة زمنية معينة، تلعب الدولة دوراً مهماً في تشجيع أصحاب رؤوس الأموال، كمصدر رئيسي لإنتاج السلع والخدمات، التي تدخل في نطاق الدخل القومي للبلاد، وذلك بغرض زيادة الإنتاج والنتاج الصناعي، وزيادة نصيب الفرد من الدخل القومي. ومن الناحية الأخرى، فالدولة مسئولة عن رفاهية جميع طبقات المجتمع، وخاصة الطبقة الكادحة ذات الدخل المحدود، لكونها المصدر الرئيسي للأيدي العاملة، الداخلة في الصناعات والأنشطة المختلفة بالبلاد. ولذا فإن الدولة، في بعض الأحيان، تعمل على مساندة الطبقات ذات الدخل المحدود، وتحاول، رفع مستوى معيشتهم والاهتمام بتوفير السلع والخدمات الأساسية لهم.

وظيفة الدولة نحو جميع طبقات المجتمع تختلف من وقت إلى آخر، حسب التغيرات الأيدلوجية، والاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية، التي يمر بها المجتمع. فمنذ منتصف الخمسينات حتى أواخر الستينات، خلال فترة صدور القوانين الاشتراكية، ساندت الدولة الطبقات العاملة والفئات ذات الدخل المحدود، وأصبح القطاع العام هو المصدر الرئيسي لإنتاج السلع والخدمات، وانكمش دور أصحاب رؤوس الأموال في عملية التنمية.

مع تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي، في منتصف السبعينات، تحول دور الدولة إلى مساندة وتشجيع القطاع الخاص، لدوره الرئيسي في عملية التنمية الاقتصادية، وانكمش دور الطبقات الكادحة، وخاصة الطبقات ذات الدخل المحدود.

مع بداية الثمانينات، طرحت الدولة سياسة معتدلة لمساندة جميع فئات المجتمع، حيث أقرت أن كل فئة من فئات المجتمع له دوره وفعاليته في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولا يمكن مساندة فئة على حساب فئة أخرى.

في الخامس من يناير عام ١٩٩٦، حددت الدولة السياسات العامة للإصلاح الاقتصادي، والحرص على البعد الاجتماعي من خلال التركيز على توفير الرعاية لمحدودي الدخل في المقام الأول، وتوفير السلع والخدمات بشكل يحقق التنمية الشاملة (أخبار اليوم - يناير، ١٩٩٦). وركزت الدولة في سياستها على عدة مبادئ رئيسية، وهي تحقيق الأمن

والاستقرار الداخلي، لتوفير المناخ الملائم للاستثمار، وإتاحة الفرص للمخلق والإبداع والانطلاق نحو زيادة الإنتاج. وذلك من نطاق توفير السلع الأساسية والخدمات الضرورية لمحدودي الدخل، وتوفير فرص العمل من خلال تشجيع رأس المال المصري والأجنبي على زيادة الاستثمارات، وإقامة المشروعات داخل مصر. وإعطاء أهمية كبرى للارتقاء بمستوى محدودي الدخل، وتوفير كل الخدمات للشباب، سواء ما يتعلق بتوفير المسكن الملائم بسعر مناسب، وكذا توفير التمويل اللازم لإقامة المشروعات والصناعات الصغيرة. وركزت سياسة الدولة على أهمية القطاع الخاص باعتباره الشريك الأساسي في خطة التنمية الشاملة.

من خلال تطور وتغير سياسات الدولة، في الأربعين عاماً الماضية، يتضح أن الدولة سلكت عدة أدوار مختلفة نحو الطبقات محدودة الدخل، وقد تقمصت الدولة دورين أساسيين: مساندة مُقنعة (Covert Support)، ومساندة واضحة (Overt Support) نحو الطبقات محدودة الدخل.

بتطبيق سياسة القوانين الاشتراكية، في منتصف الخمسينات، بدأت الدولة تدعم وتساند الطبقات العاملة، وخاصة الطبقات ذات الدخل المحدود، وأهمل دور القطاع الخاص في عملية التنمية، مما نتج عنه ظاهرة التحضر بخطى واسعة النطاق في معظم المراكز الحضرية الكبرى. وهذا أدى إلى نشأة المجتمعات السكنية اللارسمية في أماكن مختلفة بالمراكز الحضرية. واتضح ذلك من خلال إنشاء مشاريع قومية كبرى مثل إنشاء مدينة نصر بالقاهرة، وإنشاء السد العالي بأسوان. وكانت نتيجة المشروع الأول بداية تكوين ونشأة منطقة منشية ناصر، وزيادة ساكني المقابر بالقاهرة. بينما أسفر المشروع الثاني عن نشأة منطقة الناصرية بمدينة أسوان. هذا بالإضافة، إلى انتشار مناطق سكنية غير رسمية في أماكن متفرقة بالمناطق الحضرية الكبرى، مثل عزبة الصيادين وعزبة المطار ومنطقة الكارنتينا بمدينة الإسكندرية. ويمكن القول، إن دور الدولة في هذه الحقبة، كان مساندة واضحة (Overt Support) للطبقات محدودة الدخل.

مع تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي، في منتصف السبعينات، حيث كانت الدولة تعاني من نقص في الموارد المالية، والديون الخارجية، ساندت الدولة القطاع الخاص بغرض تحقيق الانتعاش الاقتصادي في البلاد. وفي نفس الوقت ساندت الدولة، مساندة مُقنعة (Covert Support) للطبقات محدودة الدخل، ولذا قد سمحت إلى حد ما، للطبقات الفقيرة بالاستيطان في أطراف المناطق الحضرية الكبرى، بحيث لا تؤثر على نطاق استثمار القطاع

الخاص. ونتيجة لذلك، بدأت التجمعات السكنية اللارسمية في الانتشار في أطراف المراكز الحضرية، وزاد تكثيفها، وأصبحت تجمعات ذات كيان اقتصادي واجتماعي قائم بذاته. واتبعت السلطات المحلية في ذلك الوقت، سياسة «دع الأمور تمر» حفاظاً على الاستقرار الاجتماعي والأمني للمجتمع.

في أوائل الثمانينات، ومع تطبيق خطة الإصلاح الاقتصادي للبلاد، بدأت الدولة تأخذ دوراً أكثر فعالية تجاه المجتمع، بحيث اعتبرت أن كل فئة من فئات المجتمع له دور أساسي في عملية التنمية. واتبعت الدولة سياسة المساندة المقنعة والواضحة في نفس الوقت (Covert and Overt Support) للطبقات المحدودة الدخل. واستمرت الدولة تتقمص دور «غض النظر» عن مناطق الإسكان اللارسمي حتى منتصف الثمانينات. وبدأت الدولة تعتني بهذه القضية وتوليها اهتماماً خاصاً، لتلافي الخلل في التوازن الاجتماعي الممكن حدوثه من خلال تلك المناطق. في أواخر الثمانينات، سلكت الدولة دوراً أكثر إيجابية نحو المناطق السكنية اللارسمية، حيث بدأ تطبيق سياسات الارتقاء والتحسين لتلك المناطق، لرفع مستوى معيشة الطبقات محدودة الدخل.

لذا نرى أن الدولة لها أدوار مختلفة، تجاه مناطق الإسكان اللارسمية، وذلك حسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمر بها البلاد. ولكن في واقع الأمر، خلال الأدوار المختلفة للدولة، قد ساعدت بطريقة غير مباشرة في انتشار المناطق السكنية اللارسمية من خلال ظاهرتين: الاعتراف القانوني (de jure recognition) والاعتراف المعنوي (de facto recognition) لتلك المناطق.

الاعتراف المعنوي (de facto recognition) يتمثل في تدخل الدولة للمناطق السكنية اللارسمية، من خلال توصيل الكهرباء، أو عمل حنفيات عامة، أو تسجيل المناطق رسمياً في مصلحة الضرائب العقارية، أو إنشاء خدمات اجتماعية... إلخ. هذا أدى إلى الاعتراف المعنوي من الجهات الرسمية بشرعية المناطق السكنية اللارسمية، مما أدى إلى إطمئنان الأهالي لوجودهم بتلك المناطق. ومن ناحية أخرى، شجع فئات أخرى من المجتمع أن تسلك نفس الأسلوب، على أمل أن يأتي يوم، وتُشرع الدولة وجودهم. هذا بالإضافة إلى، غض نظر الجهات المسؤولة عن بعض المخالفات البنائية في مناطق الإسكان الحكومي، كما يحدث الآن في مساكن الحي السادس الشعبية بمدينة نصر (الأهرام - مايو ١٩٩٢). عشرات السكان استولوا على الفراغات المحيطة بالمساكن، وملاصقة لها تماماً، سواء كانت شارعاً

أو حديقة أو مدخل مدرسة، وصبوا الخرسانات، وأقاموا الأعمدة، وبنوا شقة جديدة - بأي شكل وبتصميمات مختلفة إذا جاز هذا التعبير على الجدار الملاصق تماماً لشقتهم، ثم يهدمون الجدار ويفتحون الشقتين على بعضهما البعض - شقة المساكن والشقة الجديدة.

الاعتراف القانوني (de jure recognition)، يتمثل في تدخل الدولة في المناطق السكنية اللارسمية من خلال عدة مظاهر. الأول، في حالة السماح لقاطني واضي اليد، بدفع إيجار رمزي سنوياً لأمالك الدولة - في صورة حكر - في نظير إقامتهم واحتلالهم قطعة الأرض الخاصة بهم. وهذا يساعد على إعطاء القاطنين الشرعية - بطريقة غير مباشرة - في مناطق لا يملكونها، وبالتالي يساعد العديد من الأفراد أن يسلكوا نفس الأسلوب، لتسكين أنفسهم. ثانياً، السماح لقاطني المناطق السكنية الشبه غير رسمية، بالبناء في الأراضي الزراعية، برغم تقاسيم الأراضي الغير قانونية بها، وذلك بعد الحصول على حكم المحكمة المختصة في ذلك الشأن، مما يؤدي إلى زيادة التكتيف وانتشار تلك المناطق. ثالثاً، عند تدخل الدولة لتحسين وارتقاء مناطق واضي اليد، يعتبر اعتراف قانوني من قبل السلطات المحلية والقنوات الشرعية بقانونية تلك المناطق، مما يؤدي إلى تشجيع العديد من الأهالي في الاستيطان بمناطق جديدة، على أمل أن الدولة، سوف تتدخل، في وقت قريب، لتحسين أوضاعهم.

إن الدولة تتدخل بطريقة مباشرة وغير مباشرة، في مجال إسكان الطبقات محدودة الدخل، ونتيجة لهذا التدخل، فإن الدولة بطريقة غير مباشرة، تحول المناطق السكنية اللارسمية إلى مناطق سكنية رسمية لها صفتها القانونية والتشريعية، وذلك خلال سياسات الارتقاء والتحسين لمناطق واضي اليد، أو إضفاء صفة الشرعية القانونية للبناء في الأراضي الزراعية بعد تبويرها.

في حالات أخرى، عدم تدخل الدولة، في المخالفات البنائية المستمرة في مناطق الإسكان الحكومي الشعبي، يحول تلك المناطق من مناطق إسكان رسمي إلى مناطق إسكان رسمي وغير رسمي في نفس الوقت، مما يجعل التحكم في آليات الإسكان من الأمور المعقدة، وذلك للتداخل بين الصفة القانونية والصفة الغير قانونية لوحدة سكنية واحدة.

وخلاصة القول، إن للدولة دوراً مهماً في مجال الإسكان للطبقات محدودة الدخل، ولذا يجب على السلطات المحلية، توخي الحذر في تطبيق سياسات أو قرارات يمكن أن تؤدي إلى نتيجة عكسية، وإن مشكلة الإسكان، يجب أن تتناول من جميع مظاهرها، سواء

المظاهر الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية أو القانونية، وذلك حتى تتلاشى وتتجنب انتشار المناطق السكنية اللارسمية في المستقبل القريب.

٦ - ٢ - ٢ البعد السياسي :

جذبت مناطق الإسكان اللارسمي، أنظار السلطات المحلية في منتصف السبعينات، عندما بدأ في الإعداد لمشروع الحكر بمدينة الإسماعيلية، كمشروع إرشادي لحل مشكلة إسكان الطبقات المحدودة الدخل.

تغيير الموقف السياسي نحو مناطق واضعي اليد، تغيراً جذرياً، بعد أحداث ١٨، ١٩ يناير في عام ١٩٧٧، عندما تأكد للسلطات الأمنية بمصر، أن سكان عشش الترجمان وعرب المحمدي بالقاهرة، قاموا بدور فعال وبارز في عمليات النهب، والسرقة، سواء من الأشخاص أو من المحال العامة. ونتيجة لذلك، اهتمت القيادات السياسية في مصر، بمناطق الإسكان اللارسمي، وخاصة مناطق الإيواء المؤقت، وصدر قرار من الرئيس السادات، رئيس الجمهورية، في ذلك الوقت، بهدم عشش الترجمان وعزب المحمدي، ونقل سكانها إلى منطقة دار السلام شرق القاهرة.

تلي ذلك، عدة أحداث إرهابية جاءت من داخل التجمعات السكنية اللارسمية، أقنعت الجهات الرسمية بوجوب التدخل في تلك المناطق، حفاظاً على أمن وأمان المجتمع واستقرار الكيان السياسي للبلاد. في عام ١٩٧٧، بعد القبض على عدد كبير من المتهمين في قضية التكفير والهجرة، حيث اتضح أنهم يقطنون في مناطق سكنية غير رسمية ببولاق الدكرور وعين شمس.

في عام ١٩٨١، قبض على أحد المتهمين في حادث اغتيال الرئيس السادات، في منطقة سكنية غير رسمية شرق القاهرة. وتلي ذلك أصوات ليست أقل خطورة من الأحداث السابقة، حيث تم القبض على المتهمين في تنظيم الناجون من النار، في مناطق سكنية غير رسمية في بولاق الدكرور والقناطر الخيرية، وفي العام نفسه ١٩٨٦، قبض على بعض الهاربين من مسجد طره، والذين كانوا يقضون مدة العقوبة في قضية اغتيال الرئيس السادات، في مناطق سكنية غير رسمية في الشراية وحدائق المعادي. ثم كان القبض على العشرات من أعضاء الجماعات الإرهابية في حوادث الهجوم على محلات الذهب، وفي مقتل الدكتور رفعت المحجوب، رئيس مجلس الشعب السابق، ومقتل الدكتور فرج فودة، ومحاولة اغتيال صفوت الشريف، وزير الإعلام، ومحاولة اغتيال الدكتور عاطف صدقي، رئيس مجلس

الوزراء السابق، وحوادث انفجار القنابل وإلقاء المفرقات، وقذف أوتوبيس سياحي، كان المتهمون جميعاً في هذه الحوادث من مناطق إسكان غير رسمية .

شهد عام ١٩٨٦، أخطر أحداث هزت الكيان السياسي في مصر، وهي أحداث مارس، حيث خرجت فئات من المناطق السكنية اللارسمية، إلى الشوارع الرئيسية بمدينتي القاهرة والإسكندرية، وقامت بهدم وحرق الفنادق الكبرى والأماكن السياحية في كلا المدينتين. **وأحدثت تلك الأحداث، هزة كبيرة للسلطات المحلية، ولولا تضافر الشعب مع الجيش لإخماد تلك الفتنة، كان من الممكن أن تفتك بالبلاد في ذلك الوقت.**

تجلي أحداث الشعب في عام ١٩٩٢، عندما اكتشفت الشرطة والدولة، واكتشف الرأي العام، إن منطفة المنيرة وأمبابة، وهي مناطق سكنية غير رسمية، قد أصبحت دولة داخل دولة، وفرض الأربابيون عليها نظام حكم بدفع الأتاوات والخضوع تماماً لهم ولأحكامهم، وعجزت الشرطة عن دخول هذه المناطق في أمبابة، وفي أجزاء أخرى بالقاهرة الكبرى. وسارعت عدسات التلفزيون العالمية، ونقلت إلى العالم أبشع صور عن الإرهاب في مصر، وخضوع مناطق كاملة لسيطرتهم، وبدأت بعض الصحف العالمية تشير إلى أنهم في طريقهم إلى الحكم، وكان السند الأساسي لكل هذه الاستنتاجات منطقة أمبابة (وهبة، سعد الدين، ١٩٩٥).

كانت هذه الإشارة كافية أن تعرف الحكومة أن المناطق السكنية اللارسمية تلعب دوراً هاماً في جميع أحداث الخروج عن القانون، وعندئذ تنبته الدولة لأهمية تلك المناطق في أحداث تخلخل اجتماعي في المجتمع. ولذا تركزت المؤتمرات والندوات العلمية والصحف القومية (الأهرام - مارس ١٩٩٤)، على ضرورة دراسة تلك المناطق، وإيجاد السبل العلمية السليمة، لتطوير والارتقاء بتلك المناطق، حفاظاً على الأمن الاجتماعي والاستقرار السياسي للبلاد.

عندئذ، تنبته الدولة، وقامت الحكومة بحصر المناطق السكنية اللارسمية، وبعد أن كان الاهتمام مقصوراً على الارتقاء بأربعة وستون منطقة سكنية غير رسمية بالقاهرة الكبرى وحدها، أعلن الدكتور محمود الشريف، وزير الإدارة المحلية، أن الحصر قد أسفر عن وجود ٤٠٤ منطقة سكنية غير رسمية في إحدى عشر محافظة بعضها يحتاج إلى إزالة والبعض الآخر يحتاج لإعادة تخطيط وبناء. وخلاصة القول، يمكن أن يستشهد بكلمات سعد الدين وهبة في جريدة الأهرام (١٩/٨/١٩٩٥) عندما قال:

إن العشوائيات ليست مجرد مجموعة من المساكن أقامها أناس خرجوا على كل القوانين وفرضوا خروجهم بالقوة والضعف ولكن العشوائية أيضاً سلوك في المقابل من المسؤولين المتعاقبين الذين لا يحلون المشاكل ويسهلون الحلول الجاهزة ويعلقون الأمر في النهاية في رقبة أي كائن يكون.

٦ - ٣ ردود الفعل الرسمية:

إذا كان واضعوا اليد يبدأون باحتلال قطعة من الأرض، ثم بناء مساكنهم عليها بجهودهم الذاتية، ثم الاهتمام بتوفير الخدمات والمرافق اللازمة. فإن من المدهش حقاً، أن نرى أن السلطات المحلية تسير أحياناً في طريق عكسي، فهي تبدأ أولاً بتوفير المرافق، ثم تبنى المساكن، وأخيراً تبحث عن السكان الذين يمثلون حالة من الطلب وذلك عن طريق شراء المساكن. والواقع إن سوء التفاهم بين سكان المناطق السكنية اللارسمية والسلطات العامة، هو أمر شائع وملحوظ. والسلطة ترفض، أن يمثل سكان المناطق السكنية اللارسمية، الاحتياطي البشري والمالي الذي يساهم في تكوين رأس المال الثابت في المدينة الأم.

ويترتب على ذلك أن تصبح حالات الإخلاء الإداري أو الجبري، أكثر من حالات التفاهم والحوار. ولم يبدأ التطور الإيجابي في هذا الموقف إلا بعد مؤتمر الإسكان العالمي المنعقد في ١٩٧٦، حيث أجمع التوصيات على ضرورة التغيير في السياسات الحكومية في هذا المجال.

يوجد الآن، أساليب عديدة تهدف إلى حل المشكلات بالمناطق السكنية اللارسمية، وخاصة مناطق واضعي اليد. وتبقى في نفس الوقت، سياسة «دع الأمور تمر»، فرغم أن كل الحكومات يتوفر لها الحد الأدنى من الموارد المالية، فإن بعضاً منها لا زال يفضل مجالات أخرى للاستثمار، مع التجاهل التام لمشكلة السكن الحضري المتدني. وفي مثل هذه الحالات ينجز نوع من الإسكان يسمى الإسكان الاقتصادي أو الإسكان الشعبي، لبيع لأفراد ينتمون إلى طبقات ذات دخول أعلى دون أن يطرأ تحسينات جذرية على الأحياء السكنية اللارسمية.

الجزء التالي، يستعرض السياسات المختلفة، التي اتبعتها السلطات المختصة للنهوض

أو الارتقاء بمناطق الإسكان اللارسمية. حيث أن تلك السياسات تطورت مع مرور الوقت، ومع تغيير السياسات العالمية تجاه مشكلة مناطق الإسكان اللارسمية، وخاصة مناطق واضعي اليد. وهذه السياسات تتلخص في أربع اتجاهات، تهجير وإعادة توطين، سياسة التحسين وسياسة التحسين وخدمات ومواقع وأخيراً سياسة الإسكان غير كامل التشطيب. وأصبح للمشاركة الشعبية والبناء بالجهود الذاتية، دوراً هاماً في الخطط التي تهدف لإيجاد حلول مناسبة لمشكلات واضعي اليد. وقد ازداد الاهتمام بهذه المشاركة بعد أن ثبت أن هناك نواحي إيجابية تتمثل في مبادرات السكان في سعيهم نحو الاكتفاء الذاتي.

خلال محاولات مختلفة ومتباينة الدرجات من حيث جديتها وكفاءتها وإمكانياتها وأداءها، ظهرت في مصر مجموعة من التجارب على المستوى المحلي، بعضها استمد جذوره من أسس وتمويل خارجي ومحلي، والبعض الآخر اتبع المعالجات المحلية. وبعض هذه المحاولات حقق بعض النجاح، بينما أخفق البعض الآخر من تحقيق ما يمكن اعتباره نتائج ذات تأثير واضح الأسلوب، الذي يمكن الاعتماد عليه.

٦ - ٣ - ١ تهجير وإعادة توطين:

سياسة تهجير وإعادة توطين، تعتمد على إعادة السكان إلى المناطق التي وفدوا منها، أو هدم المناطق السيئة وإزالة مستعمرات واضعي اليد. ومن الممكن أن يتم تهجير السكان إلى المناطق الريفية، أو إلى نطاق الضواحي البعيدة. وتحدد معايير التهجير العادية وفق أسس متغيرة تبدأ في النقل المجاني للمتاع الأسري، إلى تملك قطعة أرض زراعية، أو إعطاء تسهيلات أخرى تساعد على الاستقرار في المكان الجديد، أو إعادة توطين الأسر في مناطق إيواء مؤقت خارج الحدود الإدارية للمدينة.

في الآونة الأخيرة، تم تطبيق سياسة الإيواء المؤقت لإعادة توطين قاطني المناطق السيئة. حيث تم هدم المناطق السيئة القريبة من وسط مدينتي القاهرة والإسكندرية، لتحل محلها مشروعات عمرانية جديدة، أو مشروعات سكنية وتجارية وسياحية. وتم هدم منطقة عشش الترجمان وعرب المحمدي بالقاهرة في أواخر السبعينات، بعد أحداث ١٨ و ١٩ يناير ١٩٧٧، وأعيد توطين الأهالي بمنطقة دار السلام جنوب القاهرة. وفي أوائل الستينات، تم هدم عزبة الجمهورية ورم ترعة الفرخة بمدينة الإسكندرية، وذلك لشق طريق سريع يربط وسط المدينة بالطريق الدائري ومنطقة محرم بك الصناعية. وتم توطين الأهالي بمنطقتي عزبة المطار وقرية الصيادين ومنطقة الكارنتينا بالحدود الخارجية للمدينة (أنظر شكل رقم ٦ - ٥).

قامت الجهات المسؤولة عن التعمير بتشديد النواة السكنية في مناطق التوطين، وفي حالات أخرى تم تأمين السقف مسبقاً، واشترط على القاطنين استكمال الوحدة السكنية حسب التصميمات المقترحة. ومع مرور الوقت، اختفت المعالم الأصلية لتلك المشاريع، وتحولت إلى مناطق واطعي يد، وأصبحت مناطق لإيواء المهاجرين الجدد للمناطق الحضرية. هذا بالإضافة أن المشاركة الشعبية أصبحت تمثل إطاراً سطحياً فقط، فهي تؤمن العمالة غير المساهمة، وتطبق تطبيقاً حرفياً خطط البناء النمطية، التي تتمثل في تقليد هيكل يعد من قبل الشروع في البناء. وقد أدى ذلك إلى الأحجام عن التطوير في أشكال البناء. ومن الجدير بالذكر، إنه في بلد مثل مصر، التي تكون حركة التنقل فيها مكفولة للمواطنين، انتهت سياسات التهجير بالفشل، فلم يعجز المهجرون عن أن يجدوا الوسيلة التي يعودون بها إلى المدينة في أول فرصة. هذا بالإضافة إلى نقص الموارد المادية للدولة والقاطنين معاً، وعدم توافر الأراضي اللازمة للتوطين، أدت إلى عدم الاستمرار في سياسة التهجير.



شكل رقم (٦ - ٥) يوضح توطين الأهالي بمناطق سكنية في الأطراف الخارجية لمدينة الاسكندرية وتحولت بمرور الوقت إلى مناطق سكنية غير رسمية (أعلى منطقة عزبة الصيادين وأسفل منطقة الكارثينا).

٦ - ٣ - ٢ سياسة ارتفاع المناطق المتدهورة:

من خلال النظريات العالمية والمحلية لإسكان محدودي الدخل، تبلورت في مصر آليات جديدة للإسكان، تحظى فيها المشاركة الشعبية في العملية الإسكانية بدور أكثر فعالية. واتخذ من مشاركة واضعي اليد في تحسين بيئاتهم المحور الرئيسي لتكوين شبكات عديدة من المعونة المتبادلة على أساس القرابة والجوار. وظهر في مصر مجموعة من المشروعات ذات المدخل المتميز لحل المشكلة خلال زيادة فعالية الجهود الذاتية الشعبية. وقد أبدت العديد من الوكالات الأجنبية استعدادها للمساهمة في تطوير المناطق السكنية المتدهورة في مصر.

من أوائل المشروعات التي نفذت في مصر، للارتقاء بالمناطق السكنية المتدهورة، مشروع منسية ناصر، والزبالين. حيث تولى البنك الدولي وضع الأسس والمعايير المختلفة للارتقاء بتلك المناطق، واعتمد فكر البنك الدولي على الآتي: تجنب طرد وإبعاد السكان بكل السبل الممكنة أثناء تطوير المنطقتين وتنميتها، المحافظة على محاور العمل والخدمات الاجتماعية للمناطق المركزية لمحدودي الدخل، إعطاء القاطنين حق تملك الأراضي حتى يخلق لديهم الحفاظ على الاهتمام بمساكنهم وتطوير المنطقة المحيطة بهم مما يؤدي للارتقاء بالمنطقة ككل. وأخيراً، تطبيق الجهود الذاتية والمساعدات المتبادلة في إنشاء المساكن وبعض المباني الخدمية واستخدام هذه الوسائل للارتقاء بالطرق والخدمات البنية الأساسية. في المقابل يقوم البنك الدولي بتوفير المساعدات الفنية والتمويلية لشاغلي تلك المناطق لمساعدتهم بالارتقاء بوحداتهم السكنية بجهودهم الذاتية، وتجنب التدخل الخارجي لذلك.

اعتمد البنك الدولي على مبدئين لاستعادة التكلفة (Cost Recovery):

الأول : تكاليف الخدمات العامة والمجتمعية مثل المدارس والعيادات الصحية... إلخ، يتم تمويلها خارج العوائد العامة، لا تقع تكلفتها بصورة مباشرة على قاطني المشروع.

الثاني : توفير إعانات مالية سواء كانت ظاهرة أو ضمنية في معالجة الأراضي بالمناطق المركزية ذات الكثافة العالية حيث توجد الفئات غير القادرة على الحصول على تلك الأراضي بأسعار السوق الكلية، وفي هذه الحالة يربح القاطنين حق الملكية للأرض بدون دفع أي مقابل مادي.

وركزت مشروعات التحسين والارتقاء على رفع المستوى العمراني للمنطقة وكفاءة التوسعات العمرانية الجديدة وتوفير المأوى والبنية الأساسية لها، بالإضافة إلى الخدمات الاجتماعية والدينية والمدارس والمستشفيات. وعند البدء في مشروعات التحسين في

عام ١٩٧٨، تم حصر عملية الارتقاء والتحسين في منشية ناصر، ومنطقة الزبالين.

بدأ تنفيذ مشروع منشية ناصر في مايو ١٩٧٩، وتقع مستعمرة منشية ناصر على الحدود الشرقية لكردون القاهرة بين منطقة المقابر والمقطم، وتحتل المستعمرة ٩٦ هكتار، وتحتوي تقريباً على ٥٥,٠٠٠ ألف نسمة (الشيخ، طارق، ومصطفى مدبولي - ١٩٩٢). وحالة الخدمات والمرافق لها سيئة، حيث يوجد ٨٪ من السكان لديهم مياه والبعض الآخر يعتمد على نقل المياه والحفريات العمومية، ولا يوجد صرف صحي بالمنطقة. ويعتمد الصرف على خزانات التحليل التي تنزح بواسطة العرابات الكارو، والشوارع والطرق في حالة سيئة، وحوالي ٥٨٪ من الوحدات موصل للكهرباء بطرق غير قانونية كما هو موضح بالشكل رقم (٦ - ٦، ٦ - ٧). كما يوجد فقط مدرسة تعليم أساسي تحوي ١٦ فصل تكفي حوالي ١٨٪ من السكان فقط.

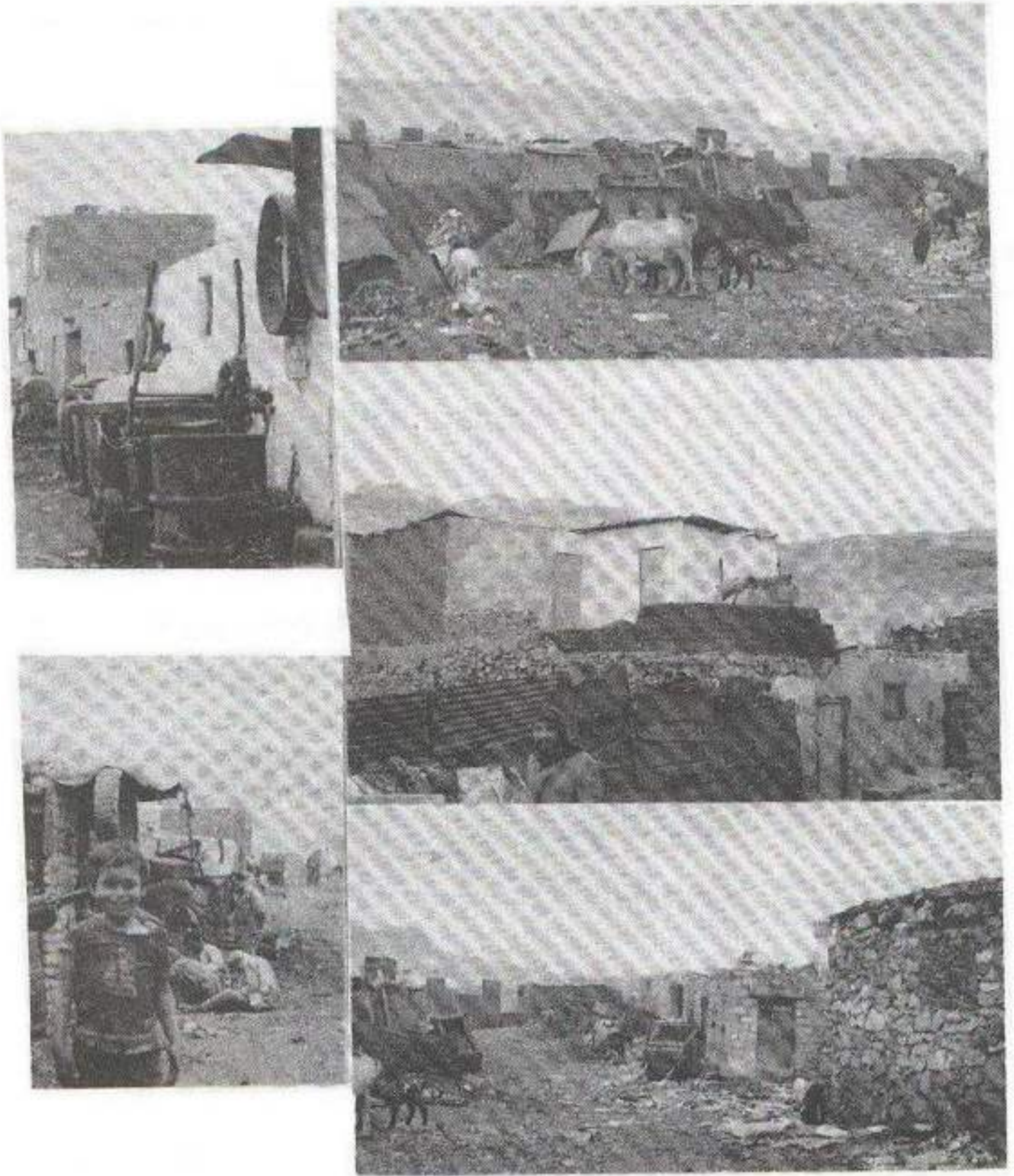
منطقة الزبالين تقع شمال غرب منطقة منشية ناصر وتعتبر جزءاً مكماً لها. وتحتل مساحة ما يقرب على ٨٠ هكتار، وتحتوي على أكثر من ٦٠٠٠٠ نسمة. وحالة الخدمات والمرافق أسوأ من حالة منطقة منشية ناصر، حيث يوجد ٥٪ من السكان لديهم مياه، والباقي يعتمد على شراء المياه ونقل المياه من الحفريات العمومية. ولا يوجد نظام للصرف الصحي، إنما يعتمد الأهالي على ترانشات وخزانات تحليل. ومصادر الكهرباء بها أقل من منشية ناصر حيث يوجد حوالي ٤٠٪ من الوحدات موصلة بالكهرباء وبطريقة غير شرعية (أنظر شكل رقم (٦ - ٨).



شكل رقم (٦ - ٦) يوضح طريقة الحصول على مياه الشرب بمنطقة منشية ناصر - القاهرة.



شكل رقم (٦ - ٧) يوضح منطقة منشية ناصر والتكدس البنائي بها، كما يتضح أيضاً حالة الطرق
السيئة بالمستعمرة السكنية. (أخذت الصورة عام ١٩٨١).



شكل رقم (٦ - ٨) يوضح منطقة الزباليين بمدينة القاهرة، حيث يتضح من الصورة الحالة الرديئة والمتدنية للمنطقة.

لم يكتمل تطوير المنطقتين لظهور عدة مشاكل ومعوقات، ويمكن تلخيصها (الشيخ، طارق، ومصطفى مدبولي - ١٩٩٢) في الآتي:

- كثرة الجهات المتداخلة في المشروع مما أدى إلى إعاقة الأعمال وتأخير بدء المشروع، وكثرة التأخيرات والموافقات المطلوبة من جهات عديدة.

- في بداية مرحلة الدراسات الابتدائية ظهر المشروع في صورة بسيطة، وانتهت الدراسات الابتدائية في موعدها ولكن عند التطبيق ظهرت التعقيدات في بداية التنفيذ نتيجة لتولي الجهات الحكومية القيام بأعمال التنفيذ بالرغم من أنه كان من المفترض أن يتم التنفيذ بالجهود الذاتية.

- تضارب الآراء حول تبعية المشروع أما لوزارة الإسكان أو وزارة التعمير بعد فصلها في ١٩٧٩، أدى إلى تأخر المشروع.

- في البداية كان هناك اختلاف في وجهات النظر بين الحكومة من جهة في النظرة إلى مشكلة الإسكان اللارسمي والبنك الدولي من جهة أخرى. فالبنك يريد حل مشكلة محدوددي الدخل بتعليكهم الأراضي، والحكومة تريد حل مشكلة التعدي على الأراضي وممتلكات الدولة بنزعها من هؤلاء السكان.

- عملية إنشاء أجهزة تقوم على تنفيذ المشاريع الجديدة ليتسنى لها تخطي البيروقراطية تعمل في نطاقات جديدة ليس إلا خيال لأنها تعمل في ظل نفس القوانين البيروقراطية.

- ضعف الجهات والوحدات المحلية في القيام بأعباء المشروع نظراً لضخامة العمل المطلوب منهم وقلة الموظفين القادرين على القيام بتلك الأعباء سواء من ناحية الكفاءة أو المؤهل. انحصار التفكير في أن الحل في توفير الوحدات السكنية، وافتراس قدرة المواطنين (محدودي الدخل) على الشراء. وإصرارهم على عدم ترك البناء للقائمين.

٦ - ٣ - ٣ نهج التحسين وخدمات ومواقع:

من بين الحلول البديلة لمناطق الإسكان اللارسمية، ذلك النمط السكني الذي يتبناه مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (المؤئل - UNCHS-Habitat)، والذي يوجد في

بلدان عديدة، تحت مسميات مختلفة مثل شبكات الاستقبال، أو قطع الأراضي المخدومة، أو المواضع المجهزة، أو خدمات ومواقع (Sites and services). ويحاول هذا النمط تحقيق هدفين أساسيين: أولهما، ترشيد استغلال الموارد العامة المحدودة، عن طريق التجهيز بالمرافق (الطرق - الصرف - الماء - الإضاءة العامة) التي لا يستطيع السكان الفقراء تجهيزها بأنفسهم. ثانيهما، إتاحة الفرصة لواقعي اليد القدامى، باستغلال وقتهم وأموالهم وعملهم في بناء وحدات سكنية، في إطار التحسين التدريجي للسكن على مر السنين، وبالمعدل الذي يجدونه معقولاً. وتبدأ هذه المشاريع بتحديد بسيط لقطع الأراضي، ثم بتوصيل بعض الخدمات، وينتهي الأمر بالتخطيط المركب لكل المرافق الأساسية للمنطقة الجديدة، التي يمكن أن يسكنها عشرات الألوف من الأشخاص.

من أهم الخطوات في هذا النمط السكني، هو إضفاء الشرعية القانونية على مستعمرة واقعي اليد، إذ ثبت علمياً وعملياً (Turner, J., 1976) أن إعطاء الأمان للسكان يعد حافزاً يدفعهم إلى تحسين مسكنهم وأحيائهم بأنفسهم. وتتمسك السلطات العامة أحياناً (كما حدث في منطقتي منشية ناصر والزبايين) بالقيمة المحتملة للأراضي التي يغزوها واضعوا اليد. وتحاول في أحوال أخرى، أن تحافظ على المظهر الجمالي للوسط الحضري خاصة إذا كانت الحكومة تعتزم جعل العاصمة مدينة عالمية كبرى (مثل مدينة القاهرة والإسكندرية)، ولكن المزايا الاجتماعية والاقتصادية والإدارية للتخطيط في نفس المكان تظهر تدريجياً.

في السنوات الأخيرة، تم دمج منهج التنمية العمرانية لمجتمع سكني جديد منتهجاً أسلوب قطع الأراضي المخدومة، وتحسين والارتقاء لبيئة سكنية متهاككة نمت بصورة غير مخططة، وذلك بهدف أن تولي اهتماماً أكبر بتحسين وإدارة المساكن بالبيئة الجديدة، وتولي في نفس الوقت الارتقاء بالبيئة القديمة المتهاككة.

حظي هذا الاقتراح بموافقة الجهات التنفيذية المصرية في منتصف السبعينات، وكانت باكورة المشروعات مشروع الحكر الإرشادي بمدينة الإسماعيلية، ومشاركة مالية وفنية من وزارة التنمية عبر البحار البريطانية (Overseas Development Administration)، ومشروع المجتمع السكني الجديد وتنمية المواقع القديمة بحلوان بمشاركة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). بالإضافة إلى مشروع تطوير وتنمية المجتمع لمنطقة الناصرية بأسوان، بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الفني والهيئة العامة للتخطيط العمراني. والجزء التالي يلقي الضوء على الثلاث مشروعات، للتعرف على مدى تحقيق أهدافهم.

أولاً: المشروع الإرشادي بمدينة الإسماعيلية:

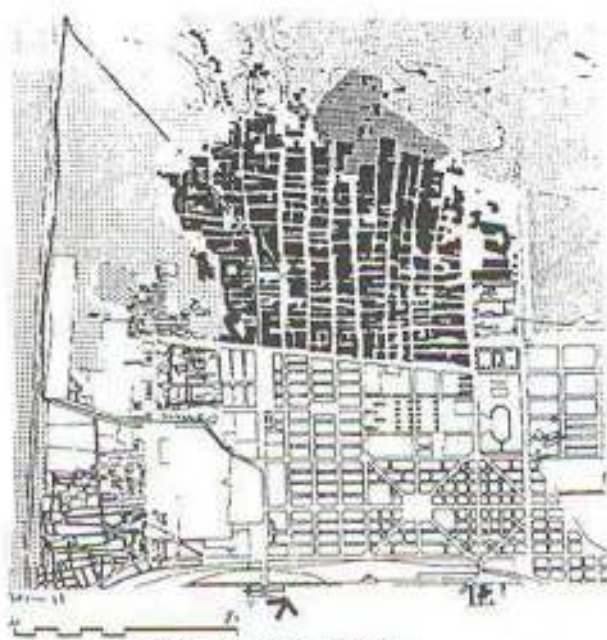
أقيم مشروع الحكر بالتعاون مع وزارة الإسكان والتعمير بجمهورية مصر العربية ووزارة التنمية عبر البحار البريطانية، بغرض إيضاح السياسات والمقترحات التي ينطوي عليها تطوير المناطق السكنية القديمة، وتنمية مجتمع عمراني سكني جديد. وقد بدأ المشروع بعد الانتهاء من وضع التخطيط العام لمدينة الإسماعيلية في عام ١٩٧٧.

استند المشروع على ثلاث أهداف رئيسية، وجوب نجاح مشروعات التطوير والتنمية في الأمد القريب، وجوب تناول المشروعات لمشكلات فورية، ولمخيراً تعزيزاً للتخطيط العام للمدينة ككل. وكانت القضايا الرئيسية للسياسة العامة المستمدة من التخطيط العام الاهتمام بالنواحي الثلاث الآتية: الإسكان، والتنفيذ، والأساس الاقتصادي. وتبعاً لذلك وضعت أهداف عامة لثلاث مناطق سكنية بمدينة الإسماعيلية، الحكر، أبو عطوة، ونفيشة.

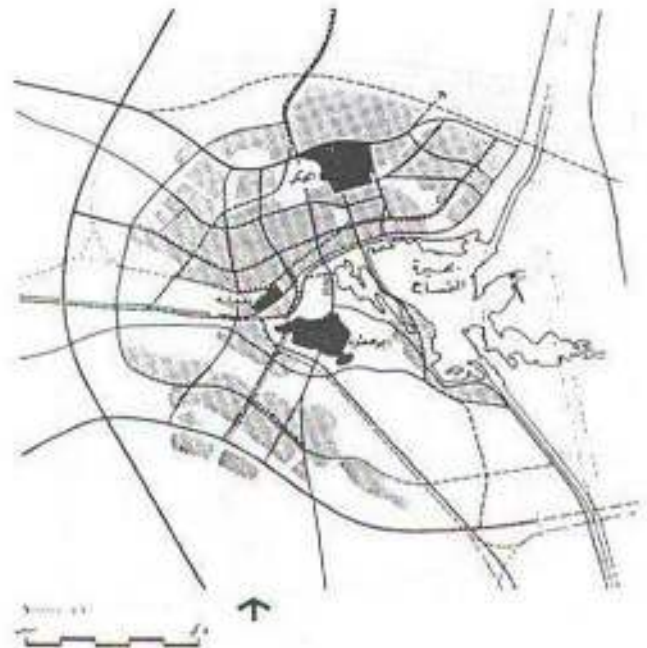
هذه المناطق الثلاث ذات صلة بالمجموعات ذات الدخل المنخفض، والتي يتألف منها غالبية السكان، قابلة للتنفيذ بأقل قدر من الإعانات، قائمة على أفضل إدراك مستطاع للحالة القائمة، في نواحيها الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والعمرانية. وقابلة للتنفيذ في نطاق الهياكل الإدارية والتنفيذية القائمة، ولا تتطلب تعديلات جوهرية قانونية أو تنظيمية، وقابلة للتغير والتعديل مع تزايد الخبرة ومع تغير العوامل الخارجية.

تقع منطقة الحكر (سمي فيما بعد بحي السلام) في منطقة صحراوية شمال مدينة الإسماعيلية، ويقطنها في ذلك الوقت (١٩٧٧) ٣٧ ألف نسمة، وهي منطقة يسود فيها ذوو الدخل المنخفض وإن أكثر من ٥٠٪ من أرباب الأسر فيها من موظفي الحكومة والبعض منهم من فئات مهنية. وشملت الاقتراحات محورين أساسيين: تحسين المنطقة المتدهورة البالغة ١٣٢ هكتار، وثانيهما تنمية منطقة جديدة تقع شمال المنطقة المتدهورة وتبلغ مساحتها ٩٤ هكتار من الأرض الخالية أو التي بها تنمية متفرقة.

كما هو موضح بالشكل (٦-٦،٩-١٠) يوفر مشروع الحكر مشروعات تقسيم الأراضي لإيجاد ٣٥٢٧ قطعة أرض منها ٩٩٧ قطعة تم إيجادها في المرحلة الأولى لتنمية المنطقة المتدهورة، علاوة على ١٦٩ قطعة مميزة طرحت لتباع بأسعار تجارية. ومن المنتظر أن يصل عدد السكان في منطقة المشروع بحلول عام ٢٠٠٠ إلى حوالي ٩٠٠٠٠ نسمة.



- مناطق سكنية غير رسمية
- مناطق سكنية رسمية
- مناطق تجارية
- مناطق صناعية
- مناطق ترفيهية
- مناطق خدماتية
- مناطق زراعية
- مناطق خضراء



- مناطق سكنية رسمية
- مناطق تجارية
- مناطق صناعية
- مناطق ترفيهية
- مناطق خدماتية
- مناطق زراعية
- مناطق خضراء

١-٣

ب- الحكر - التطوير الجغرافية

١- مواقع مناطق الدراسة في التخطيط الجغرافي



شكل رقم (٦-٩) يوضح منطقة الحكر بمدينة الإسماعيلية وحالة المنطقة الطبوغرافية قبل بدء المشروع.

Source: Davidson, F. and Payne, G. (1983) Urban Projects Manual: A Guide To Preparing Upgrading and New development Projects Accessible To Low Income groups. Liverpool: Liverpool University Press.



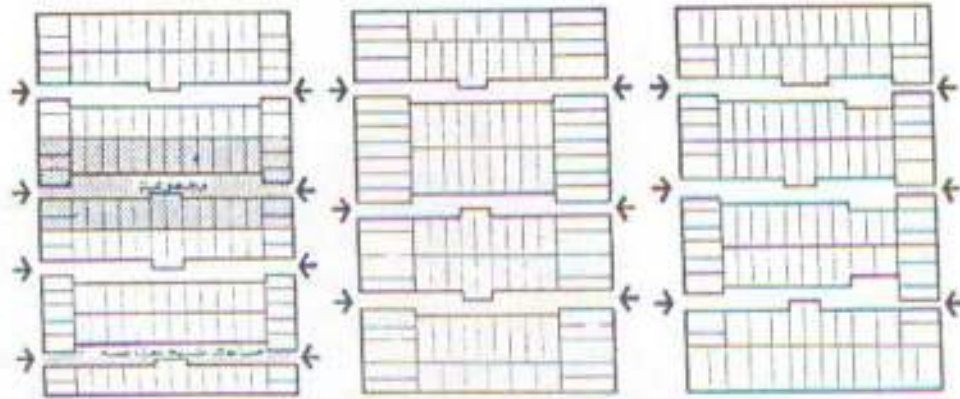
- شبكة لاسكنية
- شبكة قانا خارج منطقة المشروع
- الحدود الجديدة للحدود والقرى
- شبكة جديدة ومنخفضة الكلفة
- مساحات مسكنية جديدة
- مدرسة جديدة

- شبكة احتياطية جديدة
- سطح كشوف
- اللاسكنية
- مخطط فرعية
- شبكة لاسكنية
- حدود منطقة المشروع

- منطقة اسواق تجارية
- منطقة متوسطة كلفة
- منطقة صناعية
- مخازن ومخيمات مؤقتة
- الاسكنية
- مساحات
- مدرسة ثانوية
- منطقة هبوط لاسكنية
- المنطقة السور

ب- احكر - المخطط البحت

٢- احكر - الاستخدامات الحالية للأراضي



١- زيادة عدد القطع الصغيرة

٢- زيادة عدد القطع الكبيرة

٣- مزج مساحات القطع المختلفة

ج - تخطيط البلوكات

شكل رقم (٦ - ١٠) يوضح الحالة الحالية لمنطقة احكر قبل البدء في المشروع واقتراحات المخطط العام واقتراحات تخطيط البلوكات السكنية.

يوجد أربع استراتيجيات رئيسية استند عليها مشروع الحكر (Davidson, F. and Payne, G., 1983) أولهما: الأرض وحيازتها، حيث منح جميع شاغلي القطع ولاية مستقرة عن طريق حق الملكية الكاملة المؤجلة، مع إعطاء الملاك الضمانات اللازمة لتشجيع أقصى قدرة من الاستثمارات في بناء وحداتهم السكنية، مع وضع الضوابط المؤسسية لضمان سرعة البناء على القطع الجديدة وإشغالها، مع طرح بعض الأراضي المحتجزة للبيع في السوق الحر لاستخدام حصيلة بيع هذه الأراضي لتمويل تحسينات البنية الأساسية التي يستفيد منها سكان تلك المناطق. ثانيهما: تمويل التنمية من خلال العائد المادي من طرح بعض قطع الأراضي بالسوق الحر، ومن العائد المادي عن طريق طرح بيع قطع الأراضي بسعر منخفض للقاطنين (سعر المتر المسطح حوالي جنيهان)، وارتباط المدفوعات بحيازة حق الملكية الكامل في حينه، وإعانة خارجية بسيطة للمساهمة في تكلفة البنية الأساسية للمشروع (المياه والصرف الصحي). ثالثهم: الرقابة المؤسسية وضعت في نطاق الإجراءات القانونية والإدارية المحلية لمحافظة الإسماعيلية، وذلك لإدارة المشروع كجهاز مستقل ذات مصادر مالية محدودة، وإدارة فنية مستقلة للمشروع بمساهمة الخبرة الاستشارية المحلية المصرية والأجنبية، لنقل الخبرات وتعميقها على مستوى المشروعات المثيلة بالمحافظة، وفي مدن أخرى لجمهورية مصر العربية. وأخيراً، التنشيط الاقتصادي، حيث اهتم المشروع بتنشيط القطاع الاقتصادي بالمنطقة من خلال ثلاث مجالات، السماح بأنشطة غير سكنية على جميع الأراضي، السماح لجميع المستوطنين أن يوفروا على قطع أراضيهم أماكن للإيجار، وأخيراً، اتخاذ وسائل تكفل زيادة نسبة ما تنفقه الأسر في منطقة المشروع من إجمالي إنفاقها في السلع والخدمات.

بالرغم من وجود العديد من الإيجابيات في المشروع الإرشادي لمنطقة الحكر، إلا أن هناك العديد من السلبيات اتضحت بعد تنفيذ المشروع، ويمكن تلخيصها (محمد، أحمد هلال ومحمد أيمن ضيف - ١٩٩٥ - Soliman, A., 1988) في الآتي: عدم مراعاة الدقة في اختيار السكان المستهدفين، حيث تحظى الفئات المستهدفة من ذوي الدخل المحدود، حيث اتضح أن ٦٠٪ من ملاك العقارات بموقع المشروع لا يقيمون بنفس العقار، مما يعني أنهم استغلوا المنطقة للاستثمار وليس لغرض الحاجة الفعلية للسكن. الغالبية العظمى من الفئات محدودي الدخل بالمناطق المتدهورة بالمشروع، لم تحظى بخدمات البنية الأساسية التي نفذت بالمنطقة، وما زالت تلك الفئات تعاني من نقص خدمات البنية الأساسية (الصرف الصحي - مياه الشرب). عدم خلق فرص عمل جديدة بالمشروع واقتصرت فرص العمل على أعمال البناء واستغلال الأدوار السفلية للمباني في الأنشطة التجارية. نسبة كبيرة من فئات

محدودي الدخل، لم يستطيعوا الحصول على قطع أراضي بالمشروع، مما أدى إلى هروبهم إلى أماكن وضع يد جديدة. وأخيراً، المشاركة الشعبية والبناء الذاتي لم يحظى بالاهتمام في المشروع كما كان مخطط له، حيث اقتصر أعمال البناء على مقاولين متخصصين، واقتصر دور الملاك على الإشراف على عملية البناء فقط، هذا بالإضافة، لم يكن للمشاركة الشعبية أعمال أو أنشطة ملحوظة بالمنطقة.

الجدير بالذكر، إن مشروع الحكر بمدينة الإسماعيلية، كمشروع إرشادي توضيحي، استطاع أن يقنع إلى حد ما، الجهات الرسمية في مصر، لتغير سياستها تجاه مستعمرات واضعي اليد، وفي نفس الوقت، قدم المشروع حلول اقتصادية بديلة للإسكان الاقتصادي الحكومي الباهظ التكاليف. وقد أوضح المشروع الأهمية الكبرى للمساندة السياسية في مثل هذه النوعية للمشروعات، حيث لعب الدور السياسي دوراً رئيسياً لنجاح واستمرارية المشروع (المهندس عثمان أحمد عثمان - وزير الإسكان والتعمير في ذلك الوقت، كان هو المحرك الأساسي للمشروع)

ثانياً: مشروع حي الناصرية بأسوان:

حي الناصرية عبارة عن مساكن عشوائية مشيدة بوضع اليد على مساحة قدرها ٢٥٠ فدان. وتقع منطقة الناصرية شمال شرق مدينة أسوان، وعلى بعد ٢ كيلومترات من وسط المدينة، ويتراوح اتساع المنطقة بين ٥٠٠ - ٦٠٠ متر. الحالة العامة لشبكة الطرق متدهورة جداً، ومعظم الشوارع بها لا تتعدى عن فدان في الاتساع. الخدمات العامة شبه منعدمة، حيث توجد أقرب مدرسة على بعد ثلاث كيلومترات. ويسكن المنطقة حوالي ٦٠ ألف نسمة (١٩٨٦).

بداية تكوين المنطقة يرجع إلى عام ١٩٣٤، عندما نرح إليها أهل النوبة وكونوا حي عُرف بإسم أميركاب (Emberkab)، وقد تركوا قراهم عندما بدأ في توسيع خزان أسوان (Akbar, O., 1990). ولكن الغالبية العظمى من السكان من عمال السد العالي الذين نزحوا إلى المنطقة في أوائل الستينات. وقد جاءوا من مناطق قريبة من مدينة أسوان مثل كوم أمبو، ادفو، قنا، وسوهاج. وتكون حوالي تسعة عشر عشيرة مختلفة، مما أدى إلى تكوين تسعة عشر مجاورة سكنية بالمنطقة. وينتمي هؤلاء الأفراد إلى أدنى مستويات الدخل في مصر بمتوسط دخل شهري للأسرة ١٠٠ جنيهاً مصرياً (١٩٨٦).

مع تقديم مخطط التنمية العمرانية لمدينة أسوان عام ١٩٨٦، بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الفني والهيئة العامة للتخطيط العمراني، تم اختيار منطقة الناصرية كمشروع إرشادي للتطوير الحضري، ليشمل تطوير المناطق السكنية المتدهورة وتنمية مواقع جديدة مدعومة بالخدمات الأساسية. وقد أسهمت الوكالة الألمانية للتعاون الفني بثلاث التكاليف دون أن تدفع مبالغ نقدية، وإنما حددت نصيبها في المعدات والآلات والخبرة الفنية. وتعهدت الحكومة المصرية بالثلث من حصيلة بيع الأراضي التي كان الأهالي قد وضعوا أيديهم عليها. وتحمل الأهالي بالثلث الأخير، وقد قدرت تكاليف المشروع الإجمالية بأربع ملايين جنيه وربع المليون.

تم تقسيم المبلغ المخصص للمشروع على مجالات المشروع المختلفة حيث كان نصيب البنية الأساسية ٦٤٪، وتحسين الخدمات والأنشطة الاجتماعية ٢٥٪، ٣٪ تشجيع الأسر المنتجة، ٤٪ أجور العاملين، ٤٪ نثرات (محمد، أحمد هلال ومحمد ضيف - ١٩٩٥). وقدرت المحافظة أسعار الأراضي ما بين ٥ - ١٠ جنيهات للمتر المسطح، وهي تكلفة المتر الفعلية بعد إدخال المرافق والخدمات، يدفع منها المشتري ٢٥٪ مقدماً ويقسط الباقي على خمس سنوات، أو يدفعها القاطن مرة واحدة مع خصم ١٠٪ من إجمالي الثمن. وقد وضعت إدارة المشروع يدها على الأراضي الفضاء والأراضي المحتمل التوسع عليها مستقبلاً وخططتها لتمنع المضاربين من الاستيلاء عليها وتقسيمها بطريقة غير قانونية.

قام الأهالي بدور فعال في ذلك المشروع، فكلما تحسنت أحوال المنطقة والمساكن أزال الأهالي مبانيهم القديمة المتهاكلة، وطلبوا المشورة من المهندسين في التصميم ومواد البناء، وإذا اقتضت الضرورة إزالة مبنى أو أكثر لأنه يعترض توسعه مشاريع يقدمه صاحبه راضياً مقابل قطعة أرض أخرى أكبر على تلال الجبل المخططة. هذا بالإضافة، في بداية المشروع، قد عُقد اجتماع مع محافظ أسوان، ووفد من التسعة عشر عشيرة للحصول على الدعم المادي والمعنوي من القاطنين أنفسهم، في سبيل تحقيق نجاح فكرة المشروع، ولذلك تكون تسعة عشر اتحاد يمثلوا جميع القاطنين، وكانوا يشتركون مع الإدارة الفنية والتنفيذية للمشروع، في وضع الخطط والمقترحات المختلفة لعملية الارتقاء والتحسين للمنطقة.

لعبت المشاركة الشعبية دوراً هاماً في تحسين البنية الأساسية، وخاصة شبكة الصرف الصحي، حيث قام السكان بالتعاون مع إدارة المشروع بالمساعدة في المراحل المختلفة لتنفيذ شبكة الصرف.

يمكن القول، إن المشروع قد نجح في تشجيع قدرات المساهمة الذاتية، والتأكيد على أهمية المشاركة الشعبية في المساهمة في نجاح المشروع نجاحاً كبيراً، بحيث فاقت درجة الإنجاز للأعمال المطلوبة من السكان، وحدث تفاعل وانسجام اجتماعي بين السكان وبعضهم. ولكن من السلبيات الرئيسية للمشروع إنه لم يوفر المشروع فرص عمل بالموقع خلاف فرص العمل المتاحة خلال مباني الخدمات المستجدة (Akbar, O., 1990).

ثالثاً: تطوير المجتمع السكني بحلوان:

مع بداية إنشاء جهاز المشروعات المشتركة بمنحة أمريكية تحت رقم ٦٦ - ٢٢٣، وبقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٠ لعام ١٩٧٩. استهل الجهاز عمله بسبعة تجمعات عشوائية في حلوان المنطقة الصناعية العمالية وهي زين، عزبة راشد، عزبة غنيم، غنيم البحرية، عزبة صدقي، كفر الحلوة، والياحور (الأهرام - يونيو ١٩٩٢). ومشروع تطوير المجتمعات السكنية بحلوان ينقسم إلى محورين أساسيين: المجتمع الجديد على غرار سياسة مواقع وخدمات لاستيعاب عدد يقدر ١١٥ ألف نسمة، والمحور الثاني برنامج شامل لتطوير الأحياء السبع ليخدم ٢٠٠ ألف نسمة.

خصص ميزانية ضخمة لتنفيذ تلك المشروع وقدرت قيمتها ١٦٠ مليون دولار، مناصفة بين الوكالة الأمريكية للمعونات والحكومة المصرية. وقدرت التكلفة الإجمالية لإمداد مناطق التطوير بالخدمات الأساسية بحوالي ٢٨ مليون جنيه مصري. ووضعت القروض المدعومة لتمويل قروض تحسين المساكن من خلال عدة اعتبارات متعلقة بتنظيم الاقتراض وتحديد المقرضين، بحيث يستغل القروض في عمليات التحسين أو إضافة وحدات جديدة. خصص القرض في حدود ٢٥٠٠ جنيه مصرياً يسدد على عشرون عاماً بفائدة ٧٪ سنوياً بواقع ٢٥٪ من دخل الأسرة (محمد، أحمد هلال ومحمد أيمن ضيف - ١٩٩٥).

اتبع مشروع التطوير بمنطقة حلوان نفس الأسلوب الذي اتبع بمشروع الحكر بمدينة الإسماعيلية، حيث شمل المشروع على شقين الارتقاء بعناصر البنية الأساسية الرئيسية (مياه - صرف صحي - طرق - تطهير مصارف) والاهتمام بالقروض المدعومة لتحسين وبناء المساكن وتنمية المجتمع وتشجيع الصناعات الصغيرة بالمنطقة.

اشترك في النواحي الفنية للمشروع كل من ممثلين من الوكالة الأمريكية والحكومة المركزية المصرية والأجهزة الوزارية والمحلية، حيث تم التدخل الكامل في مراحل التخطيط والتصميم المعماري للوحدات السكنية مع وضع بدائل محددة ومستويات المشاركة في

مراحل مختلفة بالمشروع مثل مراحل الإعداد والتصميمات، مرحلة المسح الاجتماعي، مرحلة التنفيذ، ومرحلة المتابعة والتقويم. ونتيجة تدخل تلك الجهات وعدم وجود استقلالية كاملة للمشروع، اصطدم المشروع، بما تعنيه هذه الكيانات من لوائح وقواعد تنظيمية معقدة، انعكست إلى حد كبير في ببطء تنفيذ مرافق المشروع الرئيسية حتى أواخر الثمانينات.

قام الجهاز المسئول عن المشروع بتطوير المناطق السيئة ومدّها بالمرافق وإنشاء ٥ مدارس ابتدائية و ٤ مدارس إعدادية و ٣ مراكز اجتماعية ومركز تدريب مهني على أعمال البناء... إلخ. لكن بعدها أصيب الجهاز ومشروعاته بالسكتة القلبية، حيث انسحبت الوكالة الأمريكية عن المعونة في مثل هذه المشروعات، إذ اعتبرتها مشروعاً فاشلاً التهم ما يقرب من ٣١ مليون جنيه بأسعار ١٩٨٤، وأخذ وقت أطول من المخطط له، ولم يسدد الأهالي من قروضهم إلا القليل. وقد شنت شبكة سي أن أن (CNN) حملة شعواء عليه وتساءلت في برنامج أعدته خصيصاً عنه: هكذا تذهب أموال دافعي الضرائب الأمريكيين في مشروعات فاشلة (الأهرام يونيه - ١٩٩٢).

الجدول رقم (٦ - ٣) يوضح استثمارات المشروع، حيث يلاحظ أن معظم استثمارات المشروع أنفقت في الارتقاء بالبنية الأساسية حيث تمثل ٤٢٪ من إجمالي المبالغ المخصصة، ونسبة ١٠٪ فقط وزعت كقروض لتحسين وإنشاء الوحدات السكنية، والباقي وزع على خدمات ومنافع عامة. مما يدل أن المشاركة الشعبية أو البناء بالجهود الذاتية لم تأخذ الاهتمام الكافي في هذا المشروع، وإن الغالبية العظمى من القاطنين لم يستطيعوا الحصول على القروض المدعومة كما كان مستهدف بالمشروع بالارتقاء بالمستوى الاقتصادي بالمجتمع. ولذا أصبح المشروع في شكله النهائي تطوير للبنية الأساسية للمنطقة، ولم يتناول النهوض بالمجتمع نفسه.

التنمية مسألة ذاتية، لا يمكن أن تتم بمنحة من الخارج، وخطأ هذا المشرع أن الناس لم يكن لهم فيه دور أساسي كما الحال في الناصرية أو الحكر، فأحدث في حلوان شبه سقوط شيء من السماء على رؤوس الأهالي لم يتعبوا منه، وأتصور أن عدم السداد راجع إلى تأخير «دخول» شبكة الصرف بهذه المناطق على الشبكة الرئيسية... هذا ما قالته الدكتورة سوسن المسيري أستاذة علم الاجتماع ومستشارة مشروع حلوان (الأهرام - مايو ١٩٩٢).

العنصر	قيمة الإنفاق بالجنيه المصري	نسبة الإنفاق
- التصميم والإشراف	١,٨٥٩,٠٠٠	%٥,٦
- البنية الأساسية	١٤,١٤٠,٠٠٠	%٤٢,٢٧
مياه	٢,٢٥٤,٠٠٠	
صرف	٩,٤٨١,٠٠٠	
طرق	١,٥٣٥,٠٠٠	
تطهير مصارف	٥٠٠,٠٠٠	
- المنافع العامة	٤,٩٨٥,٠٠٠	%١٤,٨١
مدارس	٣,٠٥٦,٠٠٠	
مراكز اجتماعية	١,٧٤٢,٠٠٠	
مراكز شباب	١٧٨,٠٠٠	
- قروض تحسين المساكن	٣,٣٣٦,٠٠٠	%١٠,٠
- قروض المشروعات الصغيرة	٤٢٩,٠٠٠	%١,٣٠
- تنمية المجتمع	٧٤٢,٠٠٠	%٢,٧
تدريب مهني	٢٠٧,٠٠٠	
كسح خزانات	٢٩٤,٠٠٠	
جمع نفايات	٤٢,٠٠٠	
تنظيم جمعيات	١٨١,٠٠٠	
الإجمالي	٣٣,٤٧٠,٠٠٠	%١٠٠

جدول رقم (٦ - ٣) يوضح قيمة ونسبة الإنفاق على عناصر الارتقاء في مشروع حلوان.

المصدر: محمد، أحمد هلال ومحمد أيمن ضيف (١٩٩٥) دور الإسكان الذاتي الموجه كمدخل لحل مشكلة الإسكان العشوائي: من واقع التجربة المصرية - منشورات المؤتمر العلمي الأول، إسكان محدود الدخل: التنمية في إطار الخطة الوطنية، كلية الهندسة المعمارية - جامعة بيروت العربية - بيروت - لبنان.

٦ - ٣ - ٤ الإسكان غير كامل التشطيب:

تبنت وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق، فكرة تطوير نماذج الإسكان منخفض التكاليف، لتوفير المسكن منخفض التكاليف للأسر ذات الدخل المحدود. ويعتمد مفهوم هذه الفكرة على توفير المسكن بالمسطحات الملائمة بأقل تكلفة ممكنة، وبحيث يمكن استكماله وتنميته في مراحل لاحقة حسب احتياجات وقدرات الأسر التي تشغل هذه المساكن. وصدر القرار الوزاري رقم ٣٤٦ لسنة ١٩٨٦، والذي يقضي بإمكان تسليم الوحدات السكنية للسكان بدون تشطيب، حيث يقوم السكان بنهوض هذه التشطيبات والتي يتم خصمها من قيمة الوحدة السكنية (الإسكان في مصر - ١٩٨٩).

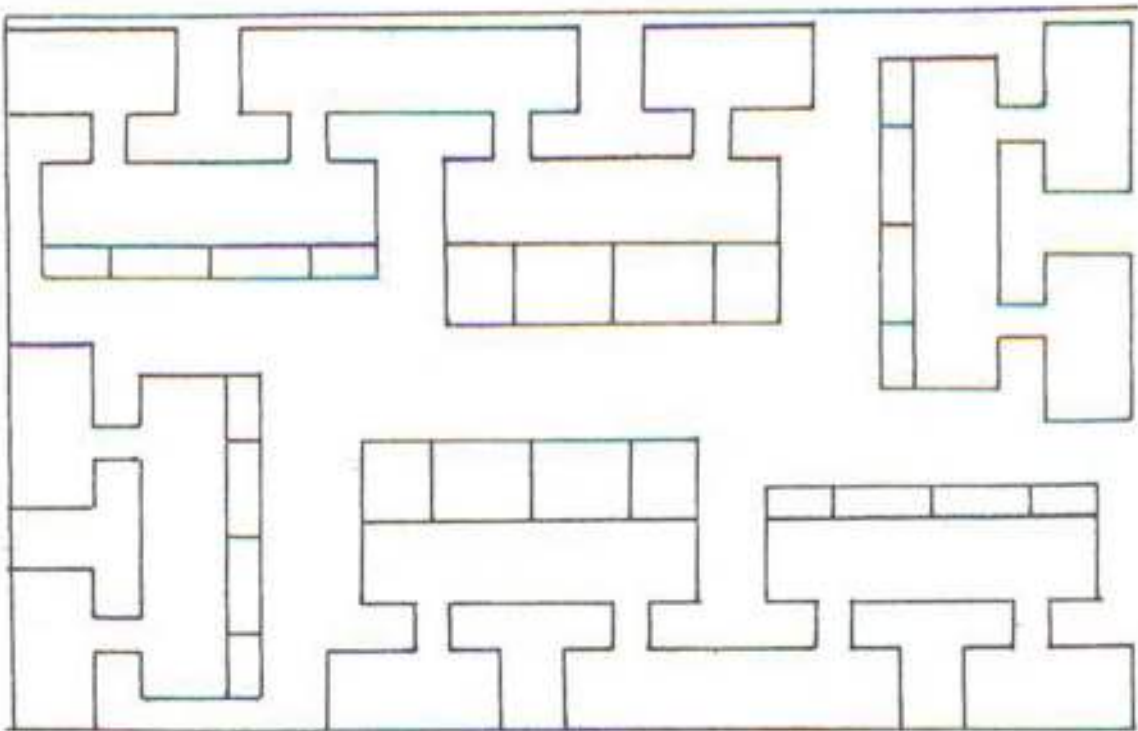
استندت فكرة تخفيض تكلفة النماذج السكنية على الأربعة أسس التالية: توفير في تكلفة الأعمال الإنشائية دون الإخلال بسلامة المنشأ، إلغاء القواطع الداخلية بالوحدات السكنية والتوفير في أعمال التشطيبات الداخلية، الاستخدام الكفء لشبكات المرافق التي تخدم هذه الوحدات، وأخيراً، توفير المعايير التخطيطية المناسبة.

قدرت تكلفة الأعمال الإنشائية للوحدة المقترحة بين ٤٠٪ - ٥٠٪ من تكلفة الإسكان الاقتصادي، وبذلك يتم تخفيض ثمن تكاليف الوحدة إلى النصف. وللوصول لمثل هذه التكلفة وضعت معيارين، الأول، الاستخدام الأمثل للمواد وخاصة حديد التسليح والإسمنت وتقليل الهالك منه دون الإخلال بسلامة المبنى. والثاني، تبسيط النظام الإنشائي والوصول إلى النمطية التي تحقق سرعة وسهولة الإنجاز إذ أن التوفير في الوقت هو توفير في التكلفة.

تهدف الفكرة إلى توفير مسكن الحد الأدنى للسكان بما يسمح بإعطاء الأسرة مسكناً أكبر في المساحة دون تشطيب بدلاً من السكن الصغير كامل التشطيب، خاصة وإن ذوي الدخل المحدود يحتاجون إلى مسطحات كبيرة نسبياً، بسبب ارتفاع متوسط عدد أفراد الأسرة في هذه الشريحة الاجتماعية الاقتصادية. ويوضح شكل رقم (٦ - ١١) المساقط الأفقية للأدوار المتكررة للوحدة السكنية، وطريقة تجميع البلوكات السكنية.

إلا أن هذه التجربة لم تحقق النتائج المطلوبة بسبب زيادة تكلفة هذه التشطيبات فيما بعد، بسبب زيادة أجور العمالة والفاقد في المواد اللازمة للتهوؤ. هذا بالإضافة إلى، للحصول على هذه الوحدة يجب أن يتوافر لدى الأفراد دفعة مقدمة، ويقسط الباقي على عدد من السنوات، وهذا لا يتوافر مع القدرة على الدفع لغالبية الطبقات المحدودة الدخل. علاوة على ذلك، لا يستطيع الحصول على تلك الوحدات إلا العاملين بالقطاع الاقتصادي الرسمي.

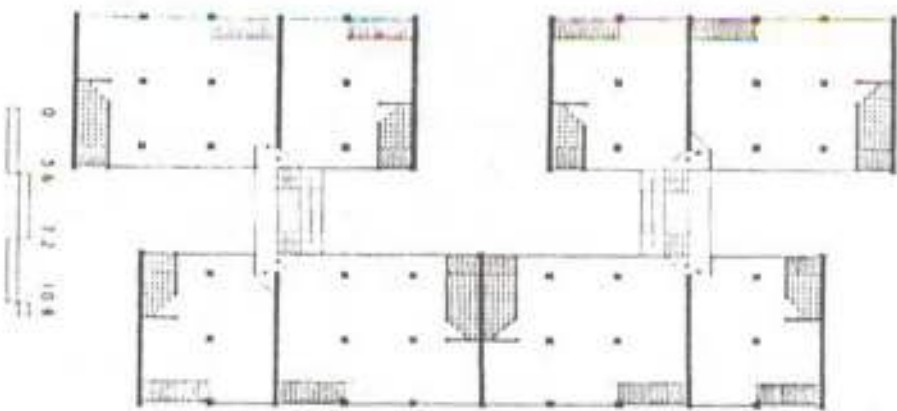
ج - تجميع عمارات بدليل لتوزيع النموذج في الموقع والاستفادة القصوى من شبكات المرافق



ب - عمارة سكنية بتقاطع فاصلة الإسكان منخفض التكاليف



أ - نموذج ٨٧٨ لعمارة سكنية بدون تقاطع للإسكان منخفض التكاليف



شكل (٦ - ١١) بوضوح المساط الأتقية لوحات الإسكان الغير كامل التطيب وطريقة تجميع البلوكات السكنية

٦ - ٤ استنتاج:

إن إمكانيات التقدم التي تبرز أحياناً في بعض مناطق الإسكان اللارسمية، تعتبر مبرراً يعطيها أولوية خاصة ضمن جهود الإصلاح، وفي إطار التخطيط الحضري وفي إطار التنمية الشاملة للبلاد. إن الهدم أو الإخلاء الجبري لسكان هذه المناطق، يؤدي حتماً إلى تعقد المشكلة الاقتصادية، وتفاقم الأوضاع السياسية. ومناطق الإسكان اللارسمية يتوفر لها قدر من الثبات سواء اعترفت السلطات بشرعنة وجودهم، أو عن طريق فرض الأمر الواقع.

فبدون تطهير المناطق السكنية اللارسمية، مع ضمان تأمين مساكن أخرى أكثر ملائمة، فإن التدهور السكاني والاجتماعي سوف ينتقل حتماً إلى الأحياء الأخرى من المدينة، وبدون تأمين المعونة لحركة البناء الذاتي وتمكين المشاركة الشعبية لحركة الإصلاح، فإن ساكني المناطق السكنية اللارسمية، سوف يفتقدوا تفاعلهم مع النظام الحضري. بل ويمكن أن تتحول تلك المناطق إلى منطقة سكنية أسوأ مما هي عليها؛ وبدون الإجراءات الإيجابية التي تعطى للقاطنين، لن يمكن للمناطق السكنية اللارسمية أن تتطور نحو الاستقرار الذي يدفع السكان إلى تحسين مستوى مساكنهم.

لا بد إذن أن توضع المناطق السكنية اللارسمية ضمن خطط التنمية الشاملة، التي تحدد وتوجه المعالم التخطيطية لكل مدينة، وينبغي أن يتم ذلك وفق برامج خاصة تهدف إلى علاج هذه المظاهر العشوائية.

إن التغيير الاقتصادي الذي يحدث بالبلاد، يعتبر من العوامل الرئيسية التي تساعد على انتشار المناطق السكنية اللارسمية، ولذا عند وضع سياسات اقتصادية جديدة، أو في حالة وجود تغيرات اقتصادية جوهرية بالبلاد، يجب أن تتناول ضمن إطارها العنصر البشري في كيفية الاستفادة منه وتوجيهه وتقويمه، لاستغلاله في الإصلاح أو التغيير الاقتصادي. بدون الأخذ في الاعتبار هذا العنصر الفعال، فإن الهيكل الاقتصادي للبلاد سوف يتأثر تأثيراً كبيراً على المدى البعيد، حيث أن العنصر البشري سوف يلتهم أي حصاد لسياسة الإصلاح الاقتصادي.

رغم التفاوت السكاني الملحوظ بين المناطق السكنية اللارسمية والمدينة الأم، إلا أن تلك المناطق بها من مميزات مما يؤهلها للارتقاء والتحسين واندماجها بالمجتمع. إن تلك المناطق تكون العنصر البشري اللازم لعملية الإصلاح الاقتصادي، ولذا يجب تقليل التفاوت

السكني بينه وبين المدينة الأم للحصول على الأيدي العاملة المدربة اللازمة لعملية الإنتاج لتحقيق رفع مستوى معيشة الفرد على النطاق المحلي والقومي .

إن دور الدولة دوراً أساسياً في تقويم المناطق السكنية اللارسمية، فبدون توفر الرغبة (Willingness) لدى السياسيين للنهوض بتلك المناطق، فإن السياسات والخطط التنموية أياً كان قدرها وكفائتها، لن تروى النور. ولذا يجب على الجهات السياسية النظر بعين الاعتبار لتلك المناطق، وإدراجها ضمن الخطط التنموية القومية العاجلة، حتى يمكن تحقيق الأمن والأمان والاستقرار للمجتمع. على السلطات المعنية، وضع أسس وسياسات وتشريعات لتلافي نشأة مناطق سكنية غير رسمية في المستقبل، وذلك حفاظاً على الموارد المالية والطبيعية للبلاد. كما يجب وضع تشريعات بنائية مناسبة للطبقات محدودة الدخل، لتناسب احتياجاتهم وقدرتهم على الدفع.

إن المناطق السكنية اللارسمية المنتشرة خارج الحدود الإدارية للمراكز الحضرية، تعتبر عائق عمراني كبير لتلك المراكز، حيث تحد من الخطط التنموية لتلك المراكز، وتؤثر بطريقة غير مباشرة على المحيط البيئي سواء اجتماعياً أو ثقافياً أو صحياً أو بيئياً، ولذا عند وضع سياسات التحسين والارتقاء بتلك المناطق، يجب الارتقاء بيئياً وليس فيزيقياً، حيث أن معظم المناطق التي طبق فيها تلك السياسات، لم تتناول كيفية الارتقاء بمستوى محدودي الدخل، ليس من الناحية الاقتصادية فحسب، ولكن من الناحية الاجتماعية والثقافية أيضاً. ولذا يجب توجيه سياسات الارتقاء بالتنمية الشاملة للمجتمع المستهدف وفي إطار خطة قومية - إقليمية لدراسة جميع المظاهر التي ممكن أن تتأثر وتؤثر في عملية التنمية.

إن السياسات المختلفة (سياسة التحسين، سياسة نواة المسكن، سياسة خدمات ومواقع) التي طبقت، لم توفر فرص عمل بالمواقع المختلفة، ولم يحذى مبدئي البناء الذاتي والمشاركة الشعبية بالاهتمام الكافي في تلك السياسات، كما أن التنمية كانت مقتصرة على المناطق نفسها دون أن تتناول البيئة المحيطة لتلك المناطق. ولذا يجب تمكين الأفراد من الوصول والحصول على السلع والخدمات من داخل وخارج المنطقة، وتمكين الأفراد ليقوموا بدور فعال في إطار التنمية الشاملة على المستوى المحلي وعلى المستوى القومي. للوصول إلى ذلك، على الجهات الرسمية الاقتناع بمبدأ تمكين الأفراد للحصول على حقوقهم في السكن المناسب، وحصولهم على الاحتياجات الأساسية من الخدمات المختلفة سواء التعليمية والصحية والثقافية والبيئية.

الفصل السابع

آليات المناطق السكنية اللارسمية في مصر

Informal Housing Mechanisms in Egypt

- ١ - ٧ نظم المناطق السكنية اللارسمية
- ١ - ١ - ٧ الإيواء المؤقت
- ١ - ٢ - ٧ إسكان واطعي اليد
- ١ - ٣ - ٧ إسكان شبه غير رسمي
- ٢ - ٧ تكوين المناطق السكنية اللارسمية
- ١ - ٢ - ٧ التعرف على الحياة الحضرية
- ٢ - ٢ - ٧ نشأة المناطق السكنية اللارسمية
- ٣ - ٢ - ٧ التكثيف والاستقرار
- ٣ - ٧ الطاقة الكامنة والثالث المتعاون
- ١ - ٣ - ٧ القدرة الاختيارية
- ٢ - ٣ - ٧ القدرة الفعلية
- ٣ - ٣ - ٧ القدرة المؤثرة
- ٤ - ٧ استنتاج

آليات المناطق السكنية اللارسمية في مصر

Informal Housing Mechanisms in Egypt

٧ - ١ نظم المناطق السكنية اللارسمية:

تبدو الاختلافات شديدة والمظاهر متباينة إلى حد يجعل من تصنيف المناطق السكنية اللارسمية إلى أنماط أو نظم أو فئات أمراً صعباً. فالمسكن الغير شرعي في مقابر القاهرة يختلف ولا شك عن تلك العشش فوق أسطح العمارات، وهذان يختلفان عن الوحدة السكنية المشيدة بالأراضي الزراعية، وعن سكن الوحدات السكنية بأرض ملك الدولة، فالسمات العامة ليست واحدة في كل هذه الأنماط فيما يتعلق بالحجم، وبالموضع، وبالكثافة، وبمعدل النمو، وبطبيعة الأراضي، وبأشكال البناء، ومدى توافر المرافق والخدمات. كما أن السمات الاجتماعية مختلفة من نمط إلى آخر من نواحي عديدة، نذكر منها درجة التجانس الاجتماعي ومدى أهمية ظاهرات الحركة الجغرافية والمهنية والطموحات التي يعمل بها القاطنين على بلوغها، ومدى اعتمادهم على إمكانيات العمالة في تطوير أوضاعهم الراهنة.

وإذا كان ٦٠٪ من السكان الحضر في مصر يجمعهم قاسم مشترك هو الفقر المدقع، فإن السبب المباشر في ذلك هو تشابه الأهداف وأنماط الحياة الفردية. فإن نسبة كبيرة من سكان المناطق السكنية اللارسمية يأتون من الوسط الريفي، ويترتب على هذا عدم الاتزان في الأهرام العمرية لصالح فئة الشباب بالطبع. كما أن الأسر في تلك الأحياء أكبر حجماً مما هي عليه في بقية المدينة، ولكنها أصغر من نظيراتها في القرى، والكثافة السكانية مرتفعة إذا ما قورنت بالكثافة الكلية في المدينة (Hardoy, J. et. al, 1990, Soliman, A., 1992)، بالرغم من

فعل المرض وارتفاع معدلات وفيات الأطفال والأمية، والخدمات الصحية والتعليمية أقل وجود أو الدخل أكثر انخفاضاً.

من خلال المسح الاستطلاعي، ومن خلال عدة دراسات وأبحاث عديدة (Soliman, A., 1988, Burgess, R., 1990, Rakodi, C., 1992) يمكن تصنيف وتجميع المناطق السكنية اللارسمية إلى ثلاث أنماط رئيسية، اعتماداً على طبيعة ومدى قانونية (Security of Turner) ملكية الأرض، نوعية مواد البناء المستعملة وتشييد البناء في النظم التشريعية، ودرجة التكتيف (The level of consolidation)، وهي مناطق إيوائية مؤقتة (Temporary shelter)، مناطق إسكان واطاعي البند (Squatting areas)، ومناطق سكنية شبه غير رسمية (Semi-informal areas).

٧ - ١ - ١ الإيواء المؤقت (Temporary shelter):

المأوى هو فراغ يحتمي به الإنسان «موقتاً» من العوامل الطبيعية والفيزيقية محققاً الأمن والأمان الاجتماعي والبيئي واحتياجات الإنسان الأساسية. ومساحة المأوى المؤقت لا يتعدى عن غرفة واحدة بمساحة تتراوح بين ١٠ - ١٥ م^٢ بدون خدمات أساسية مثل مياه الشرب أو الصرف الصحي، ويبنى عادة من مواد بناء مستعملة أو من الصفيح أو من الخشب المستعمل حسب طبيعة كل موقع. والكثافة السكانية بالمأوى مرتفعة إذا ما قورنت بالكثافة بالمدينة، حيث يقطن في تلك الفراغ عدد أفراد بين ٥ - ٨ أفراد يمارسون في تلك الفراغ الصغير جميع أنشطة الحياة الأسرية. وينتشر الإيواء المؤقت في مواقع متفرقة في المدينة، وسط المدينة، داخل الحدود الإدارية، أو أطراف المدينة، وتعداد القاطنين يرتبط ارتباطاً وثيقاً مع تعداد المدينة ككل، بمعنى إذا كان حجم المدينة كبير، يكون بالتالي حجم مناطق الإيواء كبير، إلا أنه يتراوح بين ٥ ألف نسمة إلى ٣٠ ألف نسمة.

وظاهرة الإيواء المؤقت (Temporary shelter)، بدأت الظهور في مصر، عندما تشبعت مدينة القاهرة بالسكان أوائل ١٩٥٠، واتجه فائض ازدياد تعداد السكان إلى مناطق المقابر، كمرحلة انتقالية، حيث زاد عدد القاطنين بالمقابر من ٥٠ ألف نسمة في عام ١٩٥٠ إلى ما يزيد عن ٨٠ ألف في عام ١٩٦٠ (سراج الدين، منى، وآخرين - ١٩٨٦).

وتشير التقديرات (وهبة، سعد الدين - أغسطس ١٩٩٥) أن تعدد سكان المقابر الآن يتراوح بين ربع مليون وثلث مليون نسمة، ويوجد ثلاث سمات لمدينة الموتى بالقاهرة:

المناطق السكنية المتداخلة مع الجبنات، والجزر السكانية داخل الجبنات وسكان أحواش المقابر، والسكان أربعة أقسام أولهم: الساكنون مهنياً مثل الترايبية والخفراء. وثانياً: الذين اضطروا للسكن فيها بسبب الإخلاء الإداري، وثالثاً: من يؤجرون الأحواش الكبيرة بمقابل ورابعاً: المنحرفون مثل تجار المخدرات (انظر شكل ٧ - ١).

وبدأت مساكن الإيواء المؤقت رسمياً في بداية الستينات، عندما تولت وزارة الإسكان بناء ما يسمى «بمشروع ناصر للإيواء العاجل» في عدة محافظات، وتم بناء ٣٠٠٠ وحدة في القاهرة وحدها (راجع، أبو زيد - ١٩٨٦). وقد بنى هذه الوحدات الإيوائية بدون مساحة للخدمات الاجتماعية والصحية والترفيهية، وخدمات الصرف ومياه الشرب، إذا وجدت، تُبنى مجمعة في موقع المشروع للاستعمال المشترك. وقد تركزت هذه المناطق في حلوان على الطريق المحيطة بمدينة الأوقاف (المهندسين) وفي مناطق أمباية والأميرية وعلى طول الأراضي المحيطة بحرم السكك الحديدية بمدينة القاهرة، وفي منطقة المكس والقبارى والدخيلة والكارنتينا بمدينة الإسكندرية.

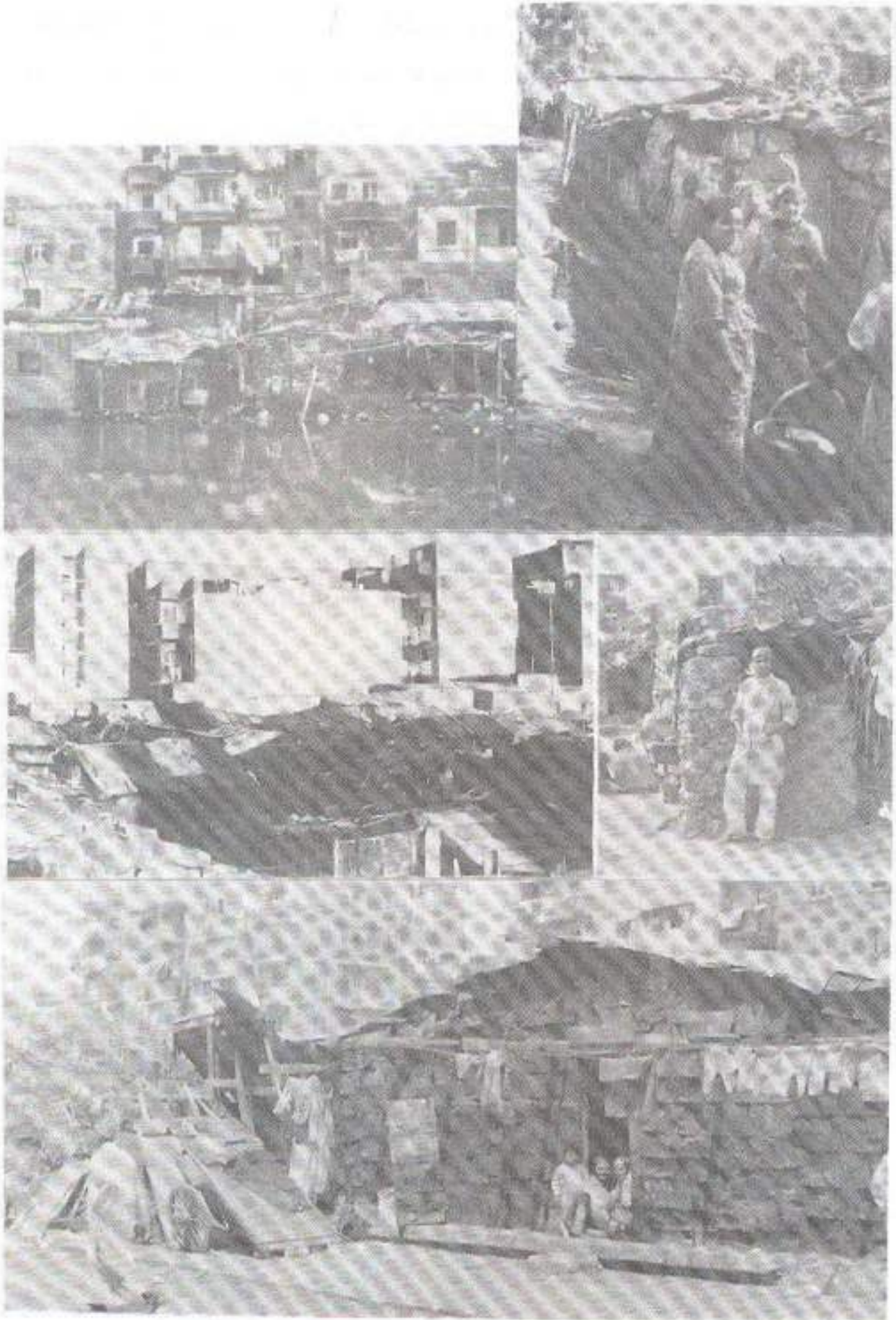
ونتيجة للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية في بداية الستينات وزيادة الهجرة من الريف للمدينة، انتشرت ظاهرة الإيواء الخاصة، حيث بدأت تنشأ مناطق الإيواء على أطراف مدينتي القاهرة والإسكندرية في شكل عشش أو أكواخ أو أكشاك من الصفيح أو من مواد البناء المستعملة. والشكل رقم (٧ - ٢) يعطي صورة إيضاحية بطبيعة مناطق الإيواء بمنطقة سيدي بشر القبلية بمدينة الإسكندرية، الذي يبلغ تعداد قاطنيها حوالي ٣٠٠٠٠ نسمة.

وإزداد انتشار تلك المناطق الإيوائية مع بزوغ الانفتاح الاقتصادي في منتصف السبعينات، ومع زيادة حدة مشكلة الإسكان، حيث اتخذت من حرم السكك الحديدية والممرات المائية والأماكن الفضاء داخل المدينة، والأماكن المنتشرة بين البلوكات السكنية الشعبية، والشوارع والحارات الضيقة ومساحات الأراضي المهجورة، وأصبحت مناطق الإيواء ظاهرة منتشرة في المراكز الحضرية الكبرى مثل القاهرة والإسكندرية وبور سعيد والإسماعيلية وطنطا... إلخ، وأصبحت أمر واقع للتعبير الصامت من القاطنين إزاء مشكلة الإسكان أمام أعين السلطات المحلية في مصر.

وتنتشر مناطق الإيواء في كل أنحاء المراكز الحضرية الكبرى في قلب المدينة وأطرافها ومواقع متفرقة بالمدينة ويمكن تحديد خمس نطاقات من هذا النمط مأوى العشش الواقعة في

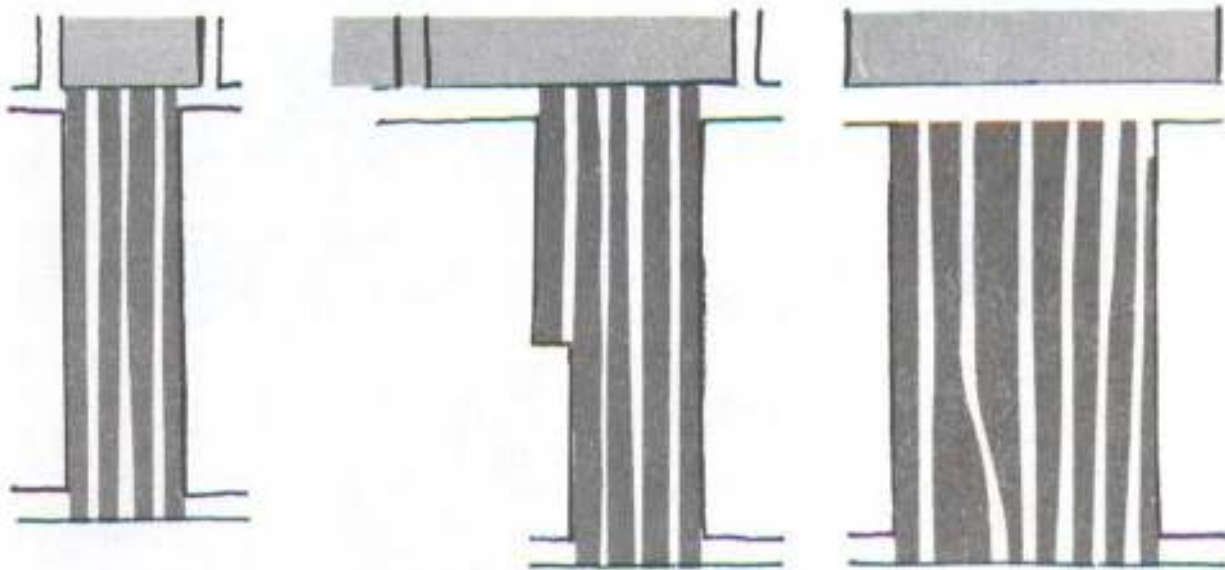


شكل رقم (٧-١) يوضح المناطق السكنية اللارسمية بمدينة الموتى في القاهرة.



شكل رقم (٧ - ٢) يوضح عدة مناطق إيواء مؤقتة بمدينة الاسكندرية.

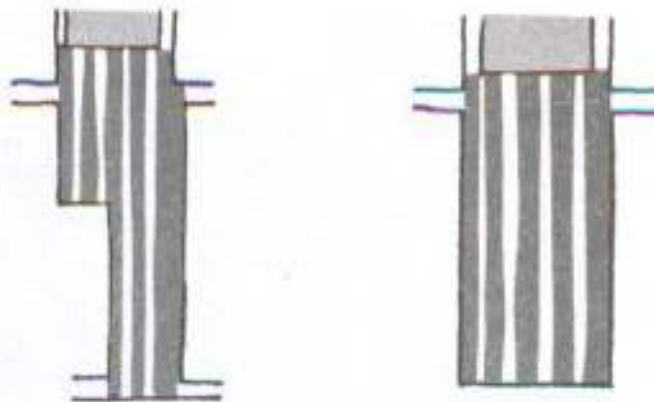
زمام (حرم) الترع والمصارف، مأوى العشش حول المناطق الصناعية نتيجة لجذب الصناعة للمهاجرين من المناطق الريفية وبنائهم لهذه العشش التي تتلائم مع مستوياتهم وظروفهم المعيشية، مأوى العشش في الجيوب الزراعية المنتشرة على أطراف المدينة، وأخيراً مأوى العشش على طول الأراضي المحيطة بمحاور السكك الحديدية (انظر شكل ٧ - ٣). ويبلغ تعداد القاطنين بتلك المناطق حوالي ١٥٪ من إجمالي تعداد سكان المناطق السكنية اللارسمية بالمناطق الحضرية.



الكنيسة - القاهرة
٣,٢ - ٤,٣ فرد/ للغرفة
١٦٠٠ نسمة/ هكتار

كفر الشوام - أمبابة
الأباجير - القاهرة
٤,٠ - ٥,٦ فرد/ للغرفة
١٩٠٠ نسمة/ هكتار

سيدي بشر القبلى - الاسكندرية
عزبة الهجانة - القاهرة
٤,٣ - ٥,٥ فرد/ للغرفة
٢٣٠٠ نسمة/ هكتار



ترعة الإسماعيلية - القاهرة
٥,٥ - ٦,٠ فرد/ للغرفة
٥٠٠ نسمة/ هكتار

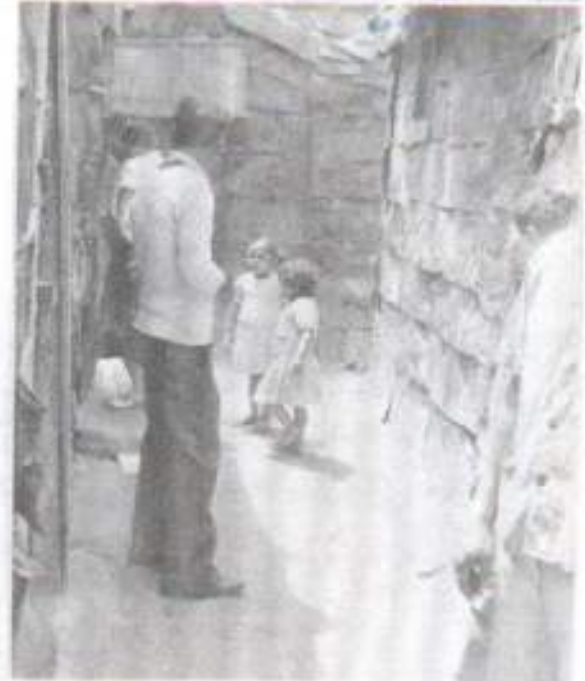
عرب زين، عرب
راشد - حلوان
٤,٥ - ٥,٠ فرد للغرفة
٤٥٠ نسمة/ هكتار

شكل رقم (٧ - ٣) يوضح مواقع مختلفة لمناطق العشش وكثافة السكان بها.

هذه المناطق الإيوائية تتسم بكثير من السلبيات الاجتماعية والتكدس والتزاحم والتلوث، وتحتوي على العجزة والمرضى وسلبيات اجتماعية وصحية عديدة، تؤثر في تدهور المدينة بأسرها وتشوه التركيب الحضري. ومن أهم السلبيات الاجتماعية، عدم وجود خصوصية بين القاطنين. فالخصوصية أمر مستباح بين سكان العشش لدرجة أن بعضها تحيط به العشش المجاورة من ثلاث جهات كما هو الحال في مناطق عديدة يجعل كل ما يدور داخل إحدى العشش مشاعاً لدى العشش المجاورة (انظر شكل ٧ - ٤). والغالب أن معظم المناطق الإيوائية المؤقتة، تأخذ شكل صفوف متلاصقة ومتلاحمة وبما يجعل خصوصيتها مستباحة للعشة السابقة والتالية لها، علاوة على المارة، والمسألة لا تحتاج تطفلاً أو تلصصاً بين سكان العشش المجاورة، فالفواصل الخشبية أو المصنوعة من الصاج والكرتون تتقل الأصوات خلالها إلى العشش المتجاورة، ووجود الفتحات بها تجعل الرؤية ميسورة. إضافة إلى ذلك، إن الكثيرين من السكان قد أصبحت هذه المسائل لديهم أموراً عادية لا تزعجهم كثيراً، فإذا كان الجار يسمع ويرى ويعرف أدق أسرارنا وأوضاعنا، فنحن أيضاً نعرف كل أسراره وأوضاعه، ولم يعد هناك الكثير مما يستحق أن نبكي عليه أو نحزن من أجله.

مجتمع العشش موقع لأمرض سوء التغذية خاصة بين الناس والأطفال، فماذا يجدي الشاي وحده أو خضر الدرجة الثانية، فالجبين والحلاوة ارتفعت أسعارهما، ورغم أن كل الدخول تتجه لنفقات الطعام، إلا أنها لا تكفي، فلا عجب أن تمتد الأيدي إلى ممتلكات الآخرين، وتنزلق أقدام آباء وأمهات أرامل وبنات في سن البلوغ إلى دروب غير شرعية فالجوع كافر (وهبة، سعد الدين - ١٩٩٥).

تعتبر مناطق الإيواء المؤقتة غير مستقرة وهشة وغير شرعية، وفي قلق دائم وخوف من تدخل السلطات العامة، لأن قاطنيها لا يملكون سند قانوني ولا ملكية شرعية، ولا أي ضمان بأن استقراره سوف يكون مسموحاً به. وقد تتعرض هذه المناطق الإيوائية لعمليات تخطيطية أو برامج تحسين، لا يشارك السكان في اقتراح ما يصلح لهم. وغالباً تكون الروابط الاجتماعية بين القاطنين ضعيفة، والحياة الاجتماعية دون مرحلة النضج. وهذه المناطق أطلق عليها مناطق سكنية سيئة، في سبيلها للاختفاء بمرور الوقت (Stokes, C., 1962). وذلك كما حدث في إزالة عشش الترجمان والمحمدي وتلال زنهم بالقاهرة، وعزبة الجمهورية وعشش ترعة الفرخة بالإسكندرية في أوائل الستينات والسبعينات.



شكل رقم (٧ - ٤) يوضح مناطق العشش في شكل صفوف متلاصقة ومتلاحمة.

٧ - ١ - ٢ إسكان واضعي اليد (Squatting areas):

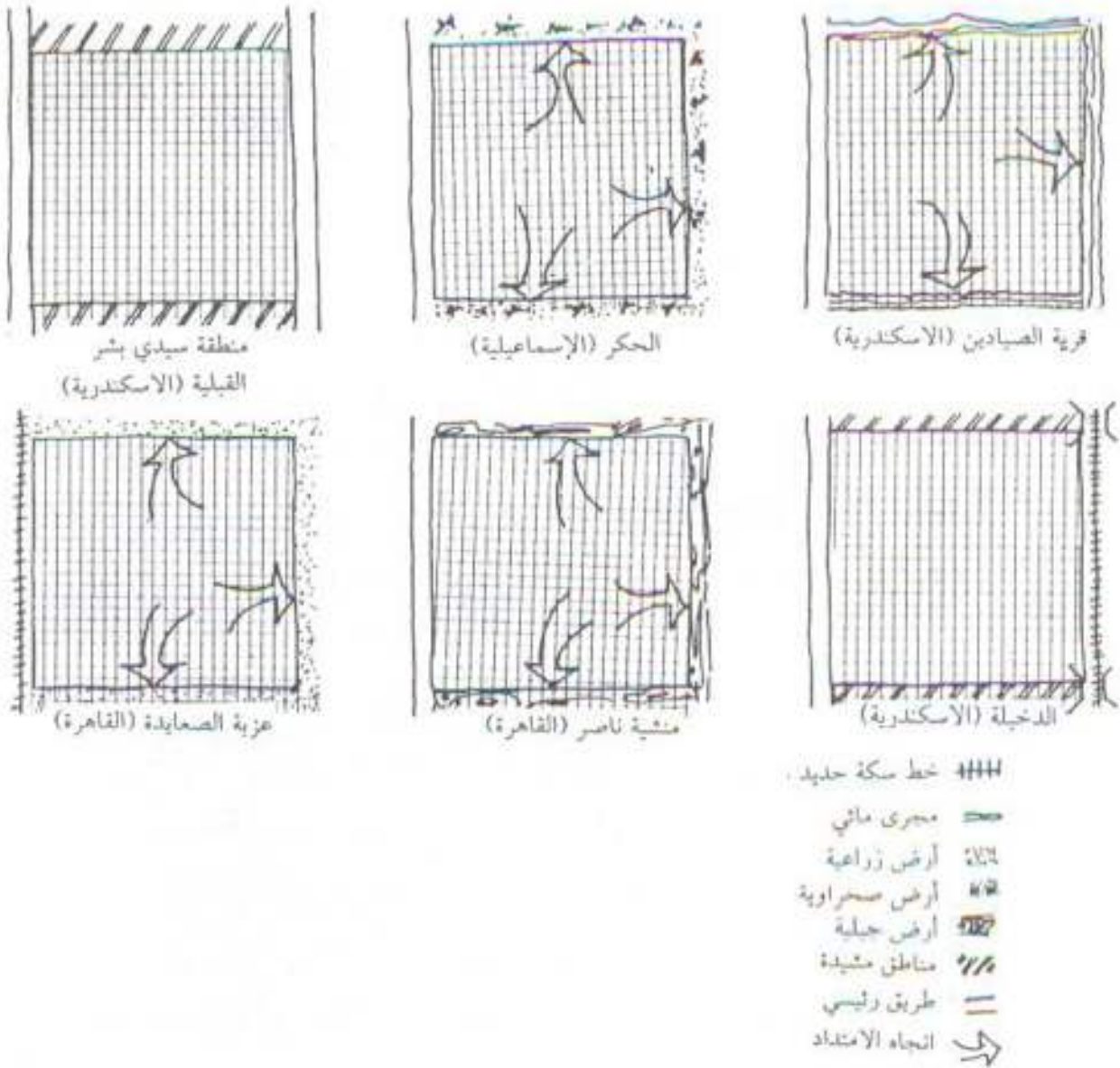
واضع اليد هو الفرد الذي يحتل، بطريقة غير قانونية، جزء من مسطح الأرض، وغالباً حكومية، في أقل مساحة ممكنة، تكفي لإقامة مأوى له لتحقيق احتياجاته المعيشية، ولتحقيق الأمن والأمان لمواصلة الحياة اليومية. وساكني واضعي اليد في حالة نشطة، وديناميكية، وفعالية، ومبتكرة في مجال تكييف البيئة المحيطة لهم، لمقابلة احتياجاتهم الأساسية، وقادرين بمرور الوقت، على الاندماج والتفاعل مع الحياة الحضرية في المدينة.

انتشرت مناطق إسكان واضعي اليد، في أماكن متفرقة بالمراكز الحضرية الكبرى، سواء داخل الحدود الإدارية للمدن أو خارجها، ويختلف حجم وتعداد سكان مناطق واضعي اليد من مدينة إلى أخرى، ويتراوح حجم ساكني واضعي اليد بين ٣٠ ألف إلى ١٥٠ ألف نسمة. وتختلف المظاهر الطبيعية والاجتماعية لكل منطقة.

إسكان واضعي اليد، هو ما يشيده الأهالي بلا تخطيط، ولا تراخيص بناء، ولا ملكية قانونية للأرض، حيث الشوارع ضيقة غير ممهدة، لكن المباني من مواد مستعملة، وأحياناً من المواد الحديثة، وبعضها عمارات ذات طوابق متعددة، وتدخلها المرافق بطريقة غير قانونية. ويبلغ تعداد ساكني وضع اليد في مصر حوالي ٣٠٪ من تعداد سكان مناطق الإسكان اللارسمية. رغم أن مناطق واضعي اليد تقدم الحلول الإسكانية المناسبة لمحدودي الدخل، إلا أن سكان هذه المناطق يعيشون عيشة لا إنسانية، ففي أغلب الأحيان، ليس هناك ماء ولا كهرباء، وجميعها ليس بها صرف صحي ولا دورات مياه حقيقية، ولا خصوصية في حياتهم، ولا تغذية كافية ولا إحساس بالآدمية، ولا اهتمام من النواحي الصحية. هذا بالإضافة، إن تلك المناطق تلعب دوراً في جميع أحداث الخروج على القانون، لأن سكان هذه المناطق وهم الذين أنشأوها وضربوا عرض الحائط لجميع القوانين جيلوا على مخالفة القانون وعدم الاعتراف به. بالإضافة إلى، أن عدد كبير من ساكني واضعي اليد، يحترف السرقة والخطف والاتجار في المخدرات والزنا وجرائم متنوعة.

استخدامات الأراضي بمناطق واضعي اليد، تختلف من منطقة إلى أخرى، ولكن الصفة العامة لتلك المناطق هي تداخل الاستعمالات والأنشطة المختلفة بها، حيث يوجد جميع الأنشطة في نفس الموقع مثل الأنشطة التجارية، الصناعية، السكنية... إلخ. وتنوع تلك الأنشطة يوفر بدائل مختلفة كفرص عمل للمواطنين، وبالتالي ينشئ قاعدة اقتصادية متفاعلة في المنطقة.

الشكل رقم (٧ - ٥) يوضح مجموعة ديجرامات لعدة بدائل للحواف الرئيسية لمناطق واطاعي اليد، وفي الغالب يحد مناطق واطاعي اليد حواف فيزيقية رئيسية (Main Edges) مثل خط السكك الحديدية، قنوات مائية، طريق سريع، طبوغرافية وعرة (مثل جبل المقطم بالقاهرة، أو منطقة الحضرة بالإسكندرية)، أو متاخمة للأراضي الزراعية ذات الملكية الخاصة، أو بحيرات طبيعية (مثل منطقة الصيادين بالإسكندرية)، أو مطار (مثل عزبة المطار بالإسكندرية) أو محاطة بمجموعة من العمارات السكنية (مثل عزبة أبو سليمان بالإسكندرية). ووجود مثل هذه الحواف الرئيسية يجعل صعوبة كبيرة في تطبيق منهج التحسين لهذه المناطق، بل يمكن أن يسبب خطر داهم لوجودها بالقرب من المطارات.



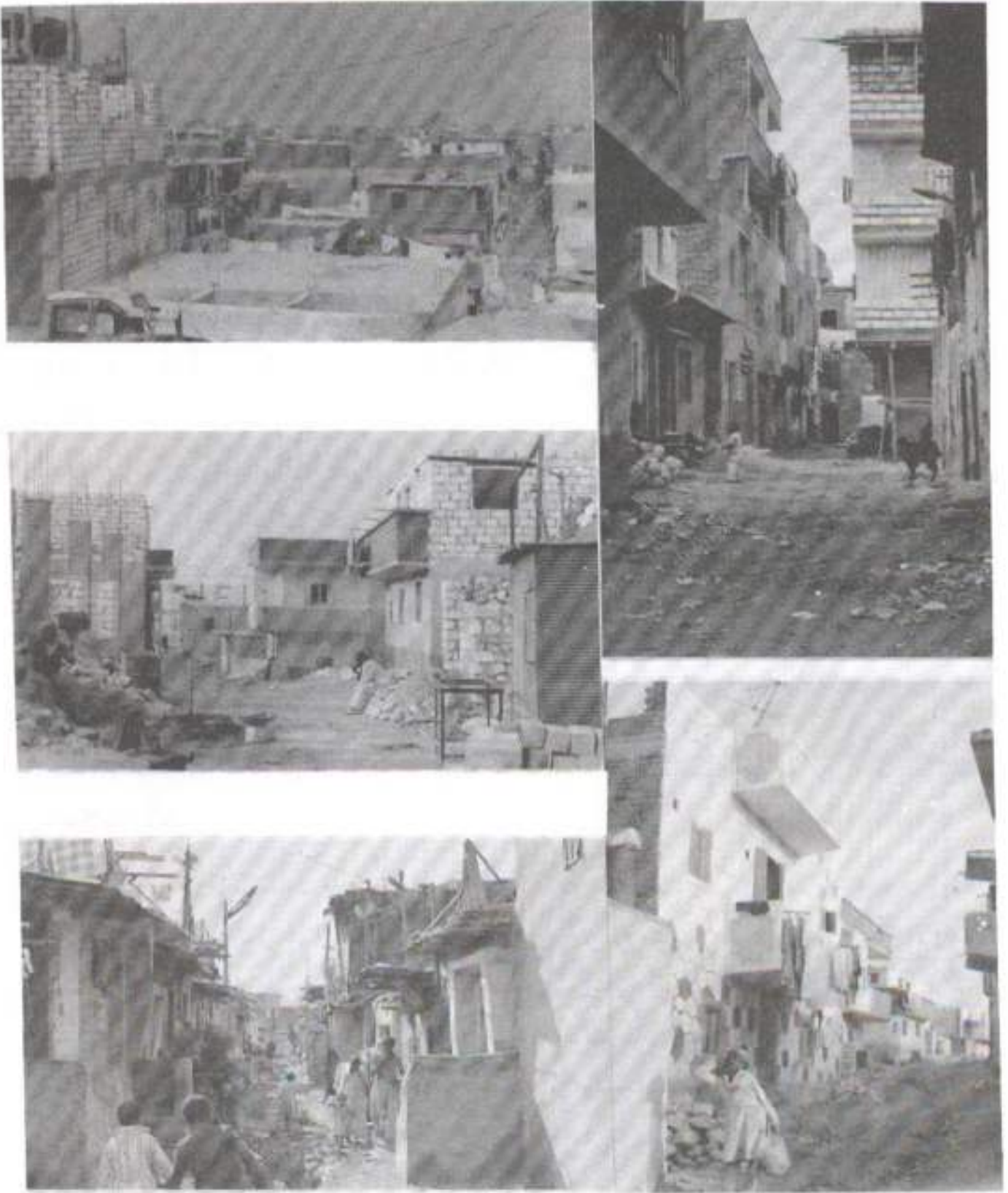
شكل رقم (٧ - ٥) يوضح مجموعة من الديجرامات لعدة بدائل للحواف الرئيسية لمناطق إسكان واطاعي اليد.

تستنفذ الحركة العامة بمناطق واضعي اليد (الطرق والممرات) بين ٢٥٪ - ٣٥٪ من المساحة المبنية، وتختلف هذه النسبة تبعاً لطبيعة المنطقة وكثافتها، حيث تقل نسبة مساحة الحركة مع قرب المنطقة لمركز المدينة وتزيد بابتعادها عن مركز المدينة. ويرجع هذا التغيير إلى الاستفادة القصوى من مساحة الأرض لقربها من مراكز العمل المتوفرة بمركز المدينة، وتكالب الأفراد للسكن بالقرب من مناطق العمل لتوفير مصاريف الانتقال من وإلى مكان العمل.

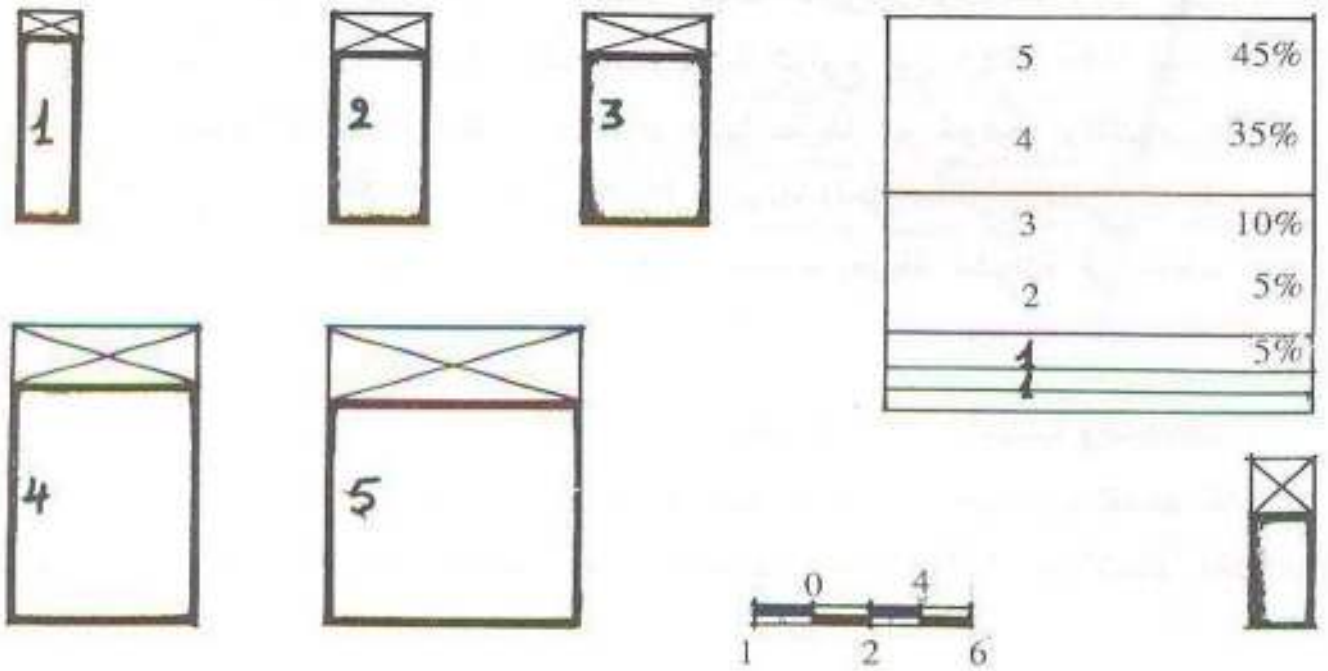
حالة المباني بمناطق واضعي اليد يمكن تلخيصها في عدة مظاهر (Soliman, A., 1987) (Turner, J., 1972): أولاً، هناك أدلة واضحة تشير إلى وجود تحسن تدريجي ودعم لحالة المساكن لبعض الوقت، ولكن دعم بطيء. ومعظم مناطق واضعي اليد، يتراوح ارتفاع المباني بين دور واحد وثلاثة أدوار على الأكثر، ويتضح ذلك من مجموعة الصور الموضحة بشكل (٧-٦). والمساكن ذات الطابقين أو الثلاثة تتركز في أقدم جزء من مناطق واضعي اليد، ونسبة المنشآت المشيدة من مواد حديثة تبلغ أعلى معدلاتها في أقدم أجزاء المنطقة الواحدة، وتنخفض تدريجياً في الجزء الأحدث بالمنطقة. ثانياً، المباني الأجدد نوعاً هي المباني المشيدة بمواد حديثة أو المباني المتعددة الطوابق، إلى أن الغالبية العظمى من المباني مشيدة بطريقة تقليدية ذات حوائط حاملة. ثالثاً، تكاد تكون المباني الرديئة في المواضع البعيدة نسبياً عن الحواف الرئيسية للمنطقة أو القريبة من مقابل القمامة أو أماكن صرف الفضلات الآدمية.

أما بالنسبة لمساحات قطع الأراضي ومسطحات الوحدات السكنية بمناطق واضعي اليد فتختلف حسب الإمكانات الاقتصادية للقاطنين، والفترة الزمنية للاستيطان على قطعة الأرض حيث يوجد علاقة تبادلية بين المستوى الاقتصادي والفترة الزمنية للاستيطان، فكلما ارتفع المستوى الاقتصادي للأسرة وزادت الفترة الزمنية للاستيطان كلما زاد مسطح قطعة الأرض وبالتالي مسطح الوحدة السكنية والعكس صحيح. والشكل رقم (٧-٧) يوضح مسطحات قطع الأراضي المختلفة ونسبتها بمناطق واضعي اليد.

معظم مناطق واضعي اليد تخلو من معالم البنية الأساسية، وغالبية المناطق تفتقر إلى طرق مرصوفة أو ممرات مخصصة للمشاة، ولكن الطرق الترابية والطينية هي السواد الأعظم بتلك المناطق، وتداخل الحركة ظاهرة مألوفة حيث يوجد الدواب والعربات التي تجرها الخيول والحمير معاً مع حركة الأفراد في فراغ واحد. أما بالنسبة للمصرف الصحي، فلا يوجد



شكل رقم (٦ - ٧) يوضح عدة مناطق واضعي اليد في مدينتي القاهرة والاسكندرية حيث يوجد اختلاف في ارتفاع المباني من منطقة إلى أخرى.



شكل رقم (٧ - ٧) يوضح مسطحات قطع الأراضي ونسبتها بمناطق واضعي اليد.

Source: Soliman, A. (1985) A Tale of informal housing in Egypt, in Aldrich and Sandhu (eds.) Housing the urban poor, zed books, London, pp. 297 - 316.

صرف صحي داخل تلك المناطق، حيث وسائل الصرف تعتمد على خزانات التحليل وترانشات صرف خارج الوحدات السكنية.

تبلغ نسبة الوحدات السكنية المتصلة بخزانات التحليل وترانشات الصرف بين ٤٠٪ - ٦٠٪ من إجمالي عدد الوحدات السكنية، والترانشات تنظف بصفة دورية بواسطة عربات نزع متخصصة لكل منطقة. وحجم الخزانات أو الترانشات تختلف حسب طبيعة ومستوى معيشة الأسرة. أما الوحدات السكنية التي ليس بها وسيلة صرف، يجمع الفضلات الآدمية في دلو وينظف يومياً، ويرمي المخلفات في الأماكن المخصصة لها في كل موقع.

أما بالنسبة لإمداد بالمياه يوجد عدة مظاهر، بعض المناطق يوجد بها مواسير تغذية لمياه الشرب، والبعض يوجد به عدد صغير من الحنفيات العامة موزعة على الموقع، والبعض الآخر يجمع بين الطريقتين. وغالباً ما يلجأ القاطنون إلى عمل خزانات علوية فوق وحداتهم السكنية لتفادي نقص المياه أو لتخزين المياه للاستعمال اليومي. ويوجد نسبة تتراوح بين ٣٠٪ - ٥٠٪ من الوحدات السكنية متصلة بمصدر مياه الشرب (والباقي يعتمد على الحنفيات العامة) أو الحصول على مياه الشرب من أقرب الجيران.

غالبية مناطق واضعي اليد لها اتصال بشبكة الكهرباء الرسمية، ولكن ليس غالبية القاطنين مشتركين رسمياً بشبكة الكهرباء، فنسبة تتراوح بين ٤٠٪ - ٥٠٪ تحصل على الكهرباء بالطرق الرسمية، والباقي يحصلون عليها بطريقة غير شرعية، وذلك بسرقة التيار الكهربائي من مصادره الرئيسية. إلى أن شبكة الكهرباء داخل مناطق واضعي اليد تفتقد إلى عامل الأمان، حيث أن معظم الشبكات هوائية ومثبتة بطريقة عشوائية في معظم مناطق واضعي اليد.

بالرغم من وجود عدة سلبيات اجتماعية، ونقص في البنية الأساسية والخدمات العامة بمناطق واضعي اليد، إلى أن تلك المناطق بها عدة إيجابيات وخصائص، تقدمها للطبقات محدودي الدخل، ويمكن تلخيص تلك الخصائص خلال ثلاث مجالات، اجتماعية واقتصادية وتنظيمية.

فالخصائص الاجتماعية تتمثل في المظاهر التالية. أولاً: تمثل مستعمرات واضعي اليد مرحلة انتقالية تجعل من التكيف بالوسط الحضري أمراً ممكناً، فسكن واضعي اليد القدامى يمثلون رواد يتلقى منهم الوافدون الجدد خبراتهم وتأهيلهم المهني والاجتماعي. ومن ثم تتطور الدوافع والسلوك لدى هؤلاء الوافدين، ويعتبر هذا الممر الانتقالي للحياة الحضرية، ومن ناحية أخرى، بوتقة تنصهر فيها المجموعات الأنثوغرافية المختلفة. ثانياً، مناطق ساكني وضع اليد عبارة عن عملية دفاع اجتماعية، للتغلب على الفقر وتحسين مستوى المعيشة، مما يسهل عن طريقها استمرار وتعايش المهاجرين، وتكيفهم مع البيئة الحضرية.

أما الخصائص الاقتصادية تتضح من المظاهر التالية: أولاً، فيما يتعلق بسوق العمل، تمارس مستعمرات واضعي اليد وظيفتها الانتقالية، باعتبارها منفذ مباشر إلى القطاع الاقتصادي الهامشي، وعلى ذلك فإن معظم أرباب الأسر تتوفر لهم إمكانيات العمل حتى وإن كان العائد المادي محدود. ثانياً، يؤدي توفر إمكانيات العمل في القطاع الاقتصادي الهامشي بالنسبة للمهاجرين الجدد، إلى مزيد من الأمل في الإدخار وتكوين رأس مال يمكن استثماره في إيجار أو تملك وحدة سكنية بمناطق واضعي اليد. ثالثاً، مستعمرات واضعي اليد تعتبر مجال الممارسة الأعمال التجارية والحرف اليدوية، مما يؤهل المهاجرين الجدد ليصبحوا بمرور الوقت من صغار رؤوس الأموال (Pitty Capitalism).

أما النواحي التنظيمية والتشريعية فيتوفر بمناطق واضعي اليد ظاهرتين أساسيتين هما: أولاً، مستعمرات واضعي اليد لها هيكلها التنظيمي الخاص وتشريعاتها التي تقف جنباً إلى

جنب مع التشريعات السائدة بالمناطق الريفية، حيث يوجد بين القاطنين أصول وقواعد تخطيطية وتنظيمية غير مكتوبة، تعمل على تنظيم حسن الجوار وحركة المشاة والخصوصية بين المباني المختلفة. وثانياً، يوجد توافق وتضامن اجتماعي وعشائري بين القاطنين نتيجة لوجود عادات مشابهة لعادات القرية واحترام رأي كبيرهم الذي يرجعون إليه لحل مشاكلهم.

٧ - ١ - ٣ مناطق الإسكان الشبه غير رسمي :

فيما بين المناطق الإيوائية المؤقتة داخل الحدود الإدارية للمدينة وبين مستعمرات واضعي اليد، تحتل الأطراف الخارجية للنسيج الحضري، نمط مختلف من الإسكان، وهو **المناطق السكنية الشبه غير رسمية**. وهي مناطق سكنية متاخمة للمراكز الحضرية، مشيدة على الأراضي الزراعية التي تحيط بالمدن والمراكز الحضرية الكبرى، وتعتبر الآن «الحزام البنائي» حول المراكز الحضرية. وأصبحت مناطق الإسكان الشبه غير رسمي، هي المحدادات والمحاور الرئيسية، التي توجه وتتحكم في اتجاهات النمو العمراني للمراكز الحضرية. وتعتبر تلك المناطق الامتداد الطبيعي - ولكن غير شرعي - لنمو المدن.

مناطق الإسكان الشبه غير رسمي هي مناطق زراعية ذات ملكية خاصة، وتقع على أطراف المدن والمراكز الحضرية الكبرى. وتعتبر مناطق شرعية وغير شرعية في نفس الوقت. مناطق شرعية لوجود سند ملكية وحياسة هادئة ومستقرة لقطع الأراضي، والغالبية العظمى منها مسجل إما عن طريق أحكام قانونية مثل صحة ونفاذ أو صحة توقيع أو تسجيل بالشهر العقاري المصري، ولكن استعمال الأرض بغرض الزراعة وليس بغرض السكن. وتعتبر مناطق غير شرعية، لتغير وظيفة وطبيعة واستعمالات الأراضي من أرض زراعية إلى أرض سكنية. هذا بالإضافة، أن تقسيم الأراضي بتلك المناطق غير قانوني وغير معتمد من الجهات الرسمية (انظر شكل ٧ - ٨).

أما بالنسبة للمباني المشيدة على تلك الأراضي، فهي غير قانونية، لأنها شيدت بدون الحصول على تراخيص بناء. وعلى النقيض، طبقاً للقانون، طالما أن تلك المساحات من لأراضي الزراعية، تقع خارج الحيز العمراني للمدينة، فلا يوجد تصاريح أو تراخيص بناء لهذه المنطقة، ولذا يقوم القاطنين بالبناء عليها بدون تراخيص بناء. بينما القانون رقم ٣ لعام ١٩٨٢، يجرم البناء على الأراضي الزراعية أو الأراضي الصالحة للزراعة، ويجيز البناء على الأراضي البور خارج الحيز العمراني، ولذا يلجأ الأفراد إلى تبوير الأراضي الزراعية - بالرغم من وجود قانون يجرم تبوير الأراضي الزراعية - للحصول على حكم قضائي بالبناء على تلك الأراضي.



شكل رقم (٧ - ٨) يوضح المناطق السكنية الشبه غير رسمية على حواف المناطق الحضرية.

في الآونة الأخيرة، حظى هذا النوع من الإسكان، على تشجيع الطبقات محدودتي ومتوسطي الدخل إلى البناء على تلك الأراضي لعدة أسباب. أولاً، وجود سند ملكية قانوني وحياسة هادئة ومستقرة لقطعة الأرض، مما يطفىء عليها الشرعنة في الملكية، وفي نفس الوقت، ضمان للأموال المنفقة على شراء قطعة الأرض. ثانياً، عدم تعرض القاطن لخطر الهدم أو الإزالة، لتوافر الأسباب القانونية للثقة والاستقرار في قطعة الأرض. وثالثاً، عدم تعرض السلطات للمقاطنين، يعتبر ضمان للأفراد للمواصلة في تشييد وتعمير تلك المناطق.

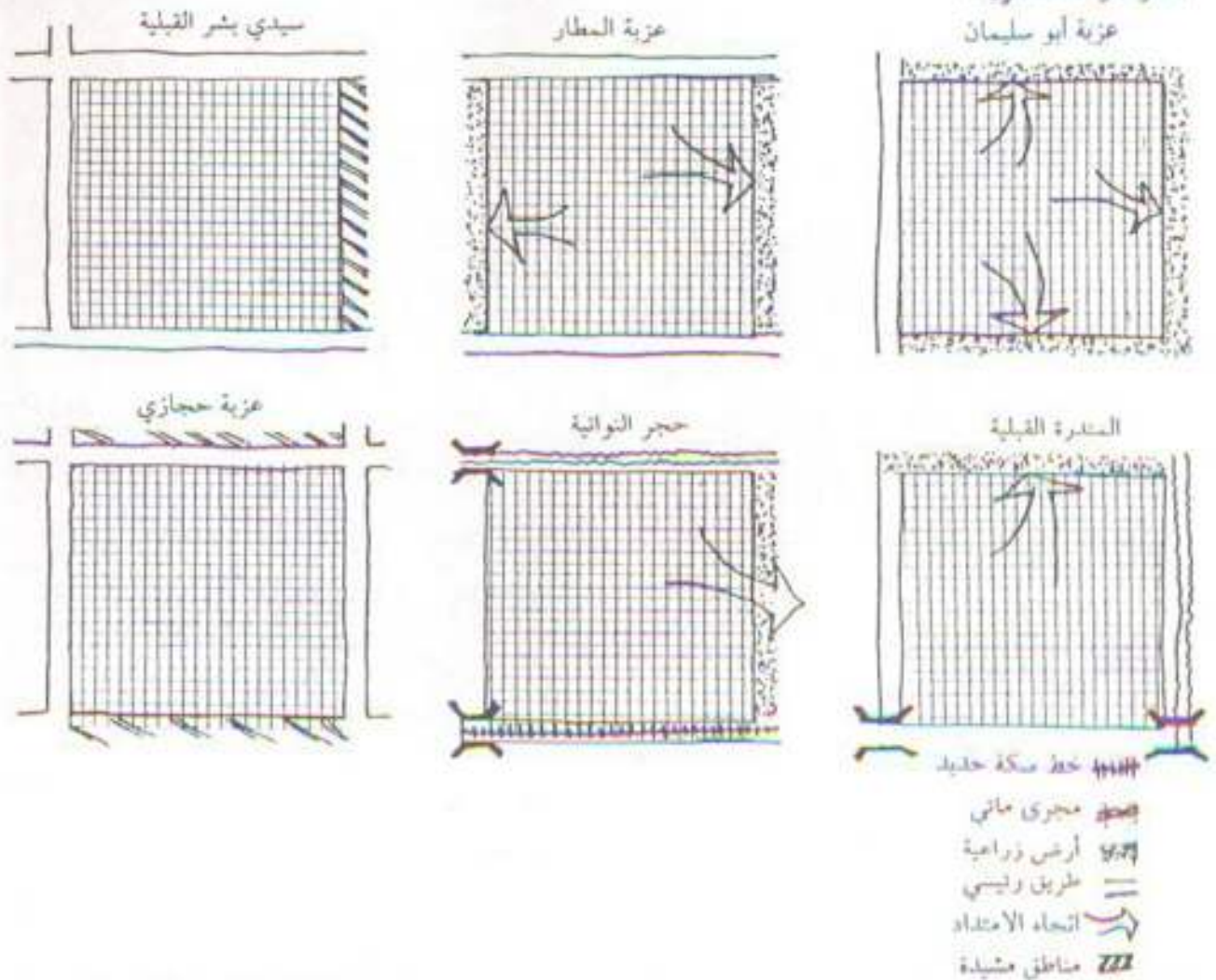
في غيبة من القانون، بدأت ظاهرة مناطق الإسكان الشبه غير رسمي في أوائل الستينات، وانتشرت بخطى واسعة مع سياسة الانفتاح الاقتصادي في منتصف السبعينات. ولم تكن الدولة تنظر إليها بعين الاعتبار، ولكن كانت تتبع سياسة «دع الأمور تمر»، بحجة نقص الموارد المالية وتضخم مشكلة الإسكان، وحفاظاً على الاستقرار الاجتماعي والسياسي للبلاد. ولكن بمرور الوقت، أصبحت تلك المناطق تشكل عبئاً عمرانياً على الدولة والمجتمع معاً. ونتيجة للمسح الاستطلاعي والأبحاث العلمية (El Sioufi, M., 1981)، انتشرت وأحاطة تلك المناطق بالحيز العمراني للمدن، وأصبحت هي نفسها تكون الحيز العمراني لتلك المدن بدون محددات واضحة المعالم.

حجم وتعداد سكان مناطق الإسكان الشبه غير رسمي، يتراوح بين ٥٠٠٠٠ إلى ٢٠٠٠٠٠ نسمة، ولذا فإن حجم كل منطقة يمكن أن يمثل مدينة صغيرة مستقلة بنفسها. والمظاهر الاجتماعية والفيزيائية لتلك المناطق، تكاد تكون متشابهة في جميع المراكز الحضرية. تنظيم وتخطيط الشوارع بها، يسمح بدخول وخروج السيارات. معظم الشوارع ممهدة بالدبش أو بناتج الردم أو فائض مواد البناء. غالبية المباني مشيدة من مواد البناء الحديثة مثل الخرسانة المسلحة والطوب الأحمر، وأقلية منها مشيد مستعملاً أسلوب الحوائط الحاملة. ويتراوح ارتفاع المباني بين دور واحد حتى ستة أو سبع أدوار، وفي حالة إنشائية جيدة. يبلغ تعداد سكان تلك المناطق حوالي ٥٥٪ من إجمالي تعداد سكان المناطق السكنية اللارسمية. الحالة الفيزيائية لتلك المناطق جيدة إلى حد ما، وتشبه الإسكان الرسمي التقليدي، وفي نفس الوقت تحتوي على بعض مساويء مناطق ساكني واضعي اليد. المستوى الاجتماعي للمقاطنين مقبول حضرياً، ولكن يوجد بعض المساويء الاجتماعية مثل الإجرام، الخارجين عن القانون... إلخ، ولكن بنسبة أقل من مناطق واضعي اليد.

استخدامات الأراضي بمناطق الإسكان الشبه غير رسمي متشابهة إلى حد ما لجميع

المناطق، وجميع المدن، أو بصفة عامة يوجد تداخل في استعمالات الأراضي والأنشطة المختلفة، وتتميز تلك المناطق بقاعدة اقتصادية قوية لسببين، لوجود قطاع عقاري هامشي والعمل على توفير قطع أراضي بأسعار منخفضة عن أسعار القطاع العقاري الرسمي. والسبب الآخر هو توافر الأنشطة الاقتصادية والتجارية، مما يتيح فرص عمل للطبقات محدودي الدخل وخاصة الشرائح القاطنة بنفس المنطقة.

الشكل (٧ - ٩) يوضح عدة بدائل لمواقع الإسكان الشبه غير رسمي، وهي في الغالب محاطة من جانب واحد على الأقل بأراضي زراعية. والمحددات الأخرى متنوعة حسب الموقع نفسه ولكن تنحصر في المحددات الآتية: طريق رئيسي سريع، خط سكك حديدية، ممر مائي، كهربي علوي أو مباني حكومية غالباً ما تكون صناعية، والتي تمثل آخر الحدود الإدارية للمدينة أو المحافظة. ويوجد مواقع كثيرة من تلك المناطق السكنية كانت منفصلة عن المراكز الحضرية، ولكن بمرور الوقت، اندمجت وتلاحمت، وأصبحت جزء لا يتجزأ من المراكز الحضرية.

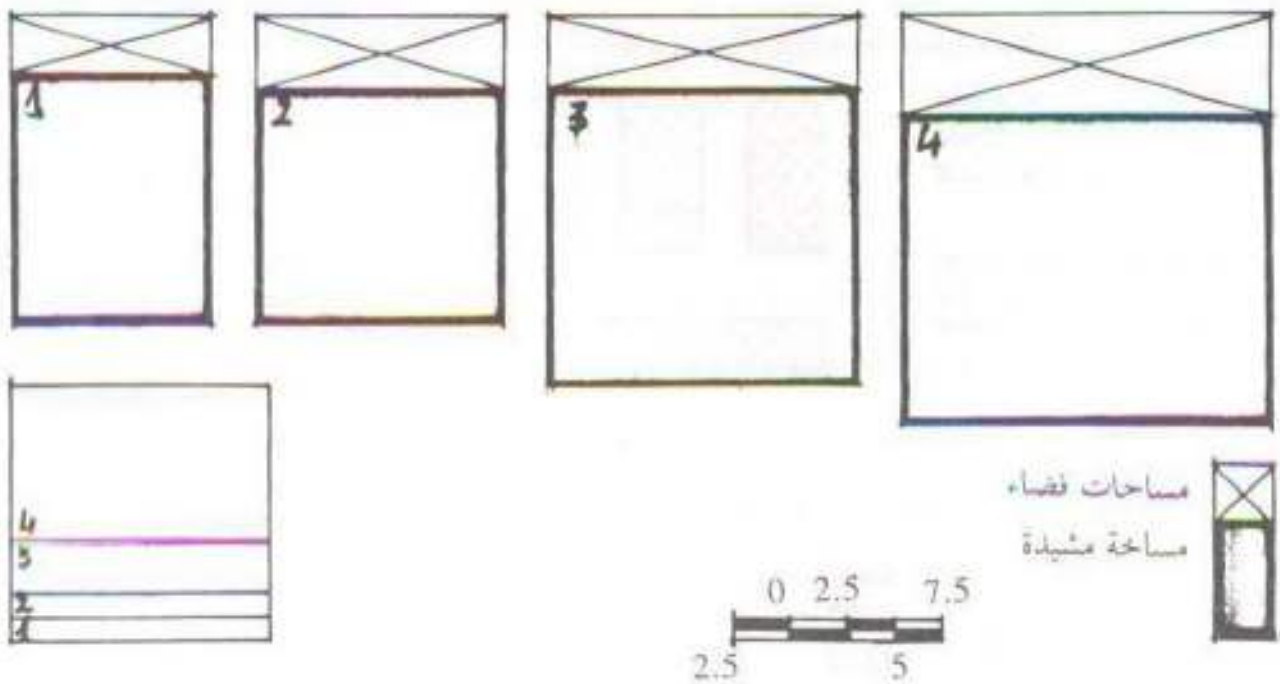


شكل رقم (٧ - ٩) يوضح عدة ديجرامات لعدة بدائل للحواف الرئيسية لمناطق إسكان الشبه غير رسمي بمدينة الاسكندرية.

تبلغ المساحات المخصصة للحركة العامة بمناطق الإسكان الشبه غير رسمي بين ٣٠٪ - ٤٠٪ من المساحة الكلية للموقع. وتحدد هذه المساحة طبقاً للمستوى الاقتصادي والاجتماعي للمنطقة، وطبقاً للمسافة بينها وبين مركز المدينة، حيث تزداد بزيادة المستوى الاقتصادي، وزيادة المسافة من مركز المدينة، والعكس صحيح.

أما حالة المباني المشيدة، فتعتبر بصفة عامة بحالة جيدة، والغالبية العظمى منها مشيد بنظام الهيكل الخرساني وبنفس طرق تشييد المناطق السكنية الرسمية، ويرجع هذا لعدة أسباب. الأول، ارتفاع المستوى الاقتصادي للقاطنين بالمقارنة لقاطني واضعي اليد، والغالبية العظمى من القاطنين يعملون، في نفس الوقت، بالقطاع الاقتصادي الهامشي والرسمي. ثانياً، نسبة كبيرة من القاطنين أفراد عائدون من دول الخليج، واستغلوا مدخراتهم في مجال الإسكان بتلك المناطق. ثالثاً، وجود قطاع عقاري هامشي وشركات تقاسيم الأراضي بتلك المناطق، مما أدى إلى تحقيق معدل نمو إنشائي مرتفع، وبالتالي مساعد على تطوير نوعية الإسكان وجعله مشابه لسوق الإسكان الرسمي.

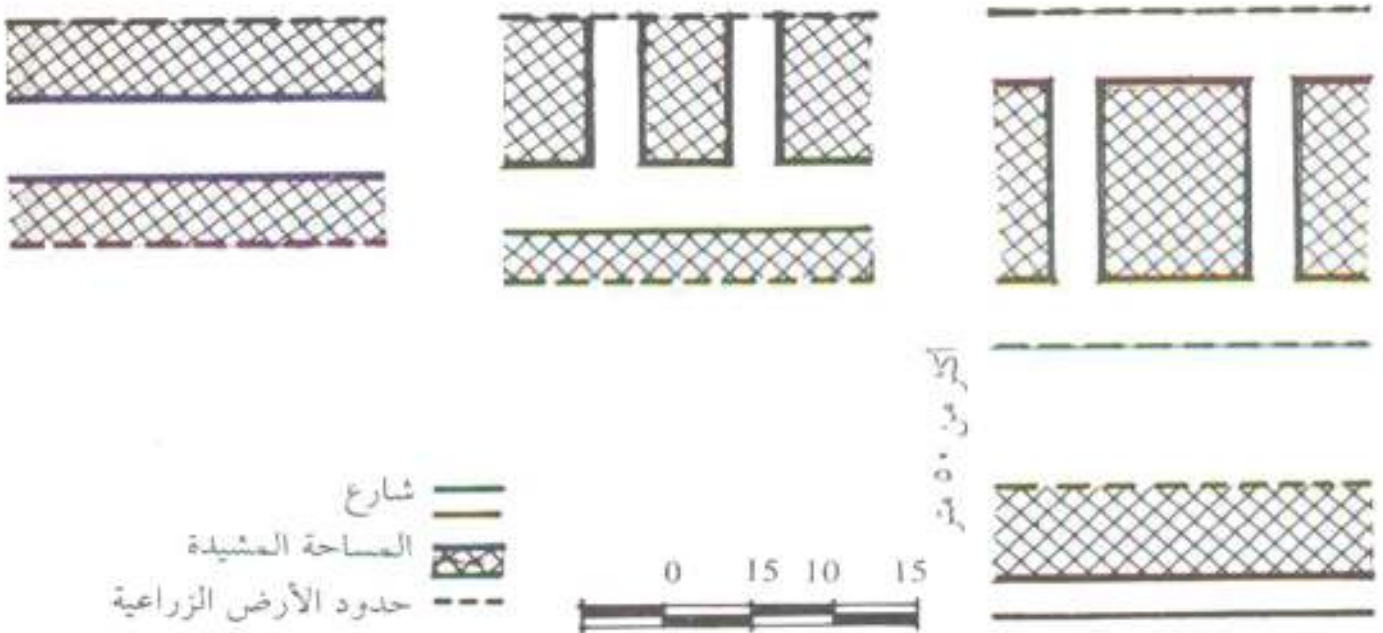
مساحات قطع الأراضي والوحدات السكنية بمناطق الإسكان الشبه غير رسمي، تتراوح بين ١٢٠ م^٢ إلى ٤٠٠ م^٢. ويلاحظ من الشكل رقم (٧ - ١٠) إن نسبة الأراضي ذات



شكل رقم (٧ - ١٠) بوضوح مساحات قطع الأراضي ونسبتها بمناطق الإسكان الشبه غير رسمي.

المسطح الكبير (٤٠٠ م^٢) تبلغ ٦٠٪ من إجمالي عدد القطع بمناطق الإسكان الشبه غير رسمي، بينما ١٠٪ من إجمالي عدد القطع يمثل المسطحات الصغيرة من الأرض. والواجهات المطلية على الشوارع الفرعية والرئيسية تتراوح بين ١٠ متر إلى ١٨ متر. وجدير بالذكر إن أقل مسطح لقطع الأراضي يمثل «قيراط» كامل من الأرض (١٧٥ م^٢) بما فيه نصيبه من الشوارع المطلية عليه، وهو المسطحات المتعامل عليها في بيع أو شراء الأراضي الزراعية.

تتميز مناطق الإسكان الشبه غير رسمي بوجود بعض خدمات البنية الأساسية، حيث يوجد طرق وممرات تسمح بمرور السيارات الخاصة والعربيات التي تجرها الدواب. ويظل القصور واضحاً في رصف الشوارع، حيث أن معظم الشوارع يكسوها أحجار من الدبش، أو مخلفات مواد البناء مثل الطوب الأحمر، أو بقايا من مكونات الخرسانة المسلحة، أو خليط من تلك المواد. والغالبية العظمى من تلك المناطق، تفتقد إلى طرق ممهدة لمرور السيارات بحالات الطوارئ، مثل سيارات الإسعاف، وسيارات الإطفاء. يوضح الشكل رقم (٧ - ١١) عرض الطرق الرئيسية والفرعية بتلك المناطق، حيث تتراوح بين ٦ متر إلى ١٢ متر، والشوارع الفرعية غالباً ما تكون باتساع ٦ متر، بينما الشوارع الرئيسية باتساع ١٢ متر، وهي التي تمثل المحددات الفاصلة بين ملكية أحواض الأراضي الزراعية، أو تمثل الممر المائي المار بالمناطق الزراعية، وتكون العمود الفقري للحركة الرئيسية للمنطقة.



شكل رقم (٧ - ١١) يوضح عرض الطرق الرئيسية والفرعية بمناطق الإسكان الشبه غير رسمي.

الصرف الصحي متنوع ومختلف من منطقة إلى أخرى، حيث أن المناطق المستحدثة يوجد بها خزانات تحليل وترانشات صرف، وتمثل نسبة تتراوح بين ٦٠٪ إلى ٧٠٪ من إجمالي عدد الوحدات السكنية. بالنسبة للمناطق القديمة والمتوسطة (عمرها الزمني يتراوح بين ١٠ - ١٥ سنة)، فيوجد بها خطوط صرف صحي متصلة بالمجاري العمومية (أدخلت بعد تطبيق سياسة الارتقاء بالمناطق العشوائية التي اتبعتها الدولة منذ بداية الثمانينات). من النادر وجود وسيلة صرف يدوية لتجميع الفضلات الآدمية بتلك المناطق.

حالة الإمداد بمياه الشرب جيدة إلى حد ما، ويوجد نسبة تتراوح بين ٦٠٪ إلى ٧٠٪ من إجمالي عدد الوحدات السكنية متصلة بمصادر مياه الشرب، والنسبة الباقية يوجد به طلبات لسحب المياه الجوفية واستعمالها للشرب. ومن النادر وجود حنفيات مياه عامة بتلك المناطق.

معظم مناطق الإسكان الشبه غير رسمي لها اتصال بشبكة الكهرباء الرسمية. وغالباً يتم إدخال الكهرباء إلى المنطقة بالجهود الذاتية للقاطنين، وخاصة المواقع القديمة بمناطق الإسكان الشبه غير رسمي. أما المباني المستحدثة، فالبعض يحصل على احتياجاته من التيار الكهربائي من الجيران، والبعض الآخر يقوم بالاستيلاء عليها بطريقة غير شرعية من المصادر الرئيسية لشبكة الكهرباء. معظم مناطق الإسكان الشبه غير رسمي، تفتقد إلى إنارة الطرق، ويقوم القاطنين أنفسهم بعمل إنارة للطرق بجهودهم الذاتية وعلى نفقاتهم الخاصة.

مناطق الإسكان الشبه غير رسمي، تحقق لفئات المجتمع المختلفة، وخاصة فئات محدودي الدخل، العديد من الخصائص الاجتماعية والاقتصادية والتشريعية.

تميز الخصائص الاجتماعية بتلك المناطق بعدة مظاهر. أولاً، تعتبر منطقة ملائمة ومناسبة للطبقات محدودي الدخل، حيث تحوي خليط من طبقات المجتمع، بما يحقق تجانس اجتماعي لجميع القاطنين. وتتيح تلك المناطق الحصول على وحدة سكنية مناسبة، من حيث المساحة والتكلفة، ويتوافر بها الوحدات السكنية ذات القيمة الإيجارية أو وحدة سكنية ذات نظام التمليك، وذلك حسب الإمكانيات المادية لكل طبقة من المجتمع ومقدرتهم على الدفع. ثانياً، ملائمة مواقع مناطق الإسكان الشبه غير رسمي للخدمات المختلفة بالمراكز الحضرية، مثل الخدمات التعليمية والصحية والإدارية، وتوافر طرق رئيسية مرتبطة بتلك المواقع، مما ييسر الوصول إليها بوسائل نقل مناسبة، سواء وسيلة عامة أو خاصة. وأخيراً، تمثل تلك المناطق بيئة مناسبة أقرب إلى الحضرة عن مناطق واضعي اليد، ولذلك

يفضلها محدودي ومتوسطي الدخل، حيث تعتبر تلك المناطق «البوابة الرئيسية» وليس «الممر الانتقالي» للعبور إلى الحياة الحضرية.

تتيح مناطق الإسكان الشبه غير رسمي عدة خصائص اقتصادية للقاطنين، أولاً، يمثل الاستثمار العقاري بتلك المناطق، نوع من الإدخار لصغار المستثمرين. حيث تسمح تلك المناطق، لمن يريد شراء قطعة أرض بسعر منخفض، بالمقارنة بالسوق العقاري الرسمي، وعلى أقساط سنوية، مما يتيح مجالاً للإدخار العقاري على مر السنين. هذا بالإضافة، إن تلك المناطق تتيح وحدات سكنية مختلفة طبقاً للمقدرات المالية المختلفة لكل أسرة. ثانياً، فتح المجال أمام شركات تقسيم الأراضي، التي قامت بإنشاء سوق عقاري هامشي، وطرح قطع أراضي بأسعار مخفضة عن أسعار السوق الرسمي داخل الحدود الإدارية للمدن. ثالثاً، توافر عوامل الجذب الاقتصادية والاستثمارية بتلك المناطق، حيث أتاحت فرص عمل مناسبة للطبقات المحدودة الدخل، وأصبحت بوتقة رئيسية للقطاع الاقتصادي الهامشي ذات الأنشطة المختلفة مثل أسواق تجارية ومناطق صناعية وحرف يدوية، مما عمل على جذب صغار الصناع الحرفيين لتلك المناطق.

الخصائص التشريعية بتلك المناطق تتركز في عاملين، أولهما، اهتمام الجهات السياسية والتنفيذية بتنمية والارتقاء بالمناطق السكنية اللارسمية، مما أطفئ على تلك المناطق الصفة التشريعية من حيث وجودها، وتأمين دخول المرافق العامة من خلال القنوات الشرعية والتنفيذية. ثانيهما، اعترافات الدولة المتكررة بقانونية تلك المناطق وضمها للزمم الحضري، خلال فترات الدعاية الانتخابية (مصالحه السكان الذين قاموا بالبناء بالأرضي الزراعية قبل عام ١٩٨٥)، مما جعل تلك المناطق جزءاً لا يتجزأ من الحيز العمراني للمدن المتاخمة.

٧ - ٢ تكوين المناطق السكنية اللارسمية

آليات تكوين المناطق السكنية اللارسمية تختلف من منطقة إلى أخرى، وتختلف داخل المنطقة الواحدة، وهذا الاختلاف بسبب نوعية وطبيعية الأفراد القاطنين بكل منطقة أو تبعاً لظروف وطبيعة تكوين وإنشاء كل منطقة على حدى. والجزء التالي يناقش أربع مظاهر لتكوين المناطق السكنية اللارسمية وهي: الوسائل المختلفة التي يتعرف عن طريقها القادمين الجدد للمناطق الحضرية، طبيعة الانتقال داخل المناطق الحضرية نفسها، الآليات المختلفة التي

ساعدت على نشأة تلك المناطق، وأخيراً حجم التكثيف والاستقرار للمناطق السكنية اللارسمية (Soliman, A., 1996)

٧ - ٢ - ١ التعرف على الحياة الحضرية:

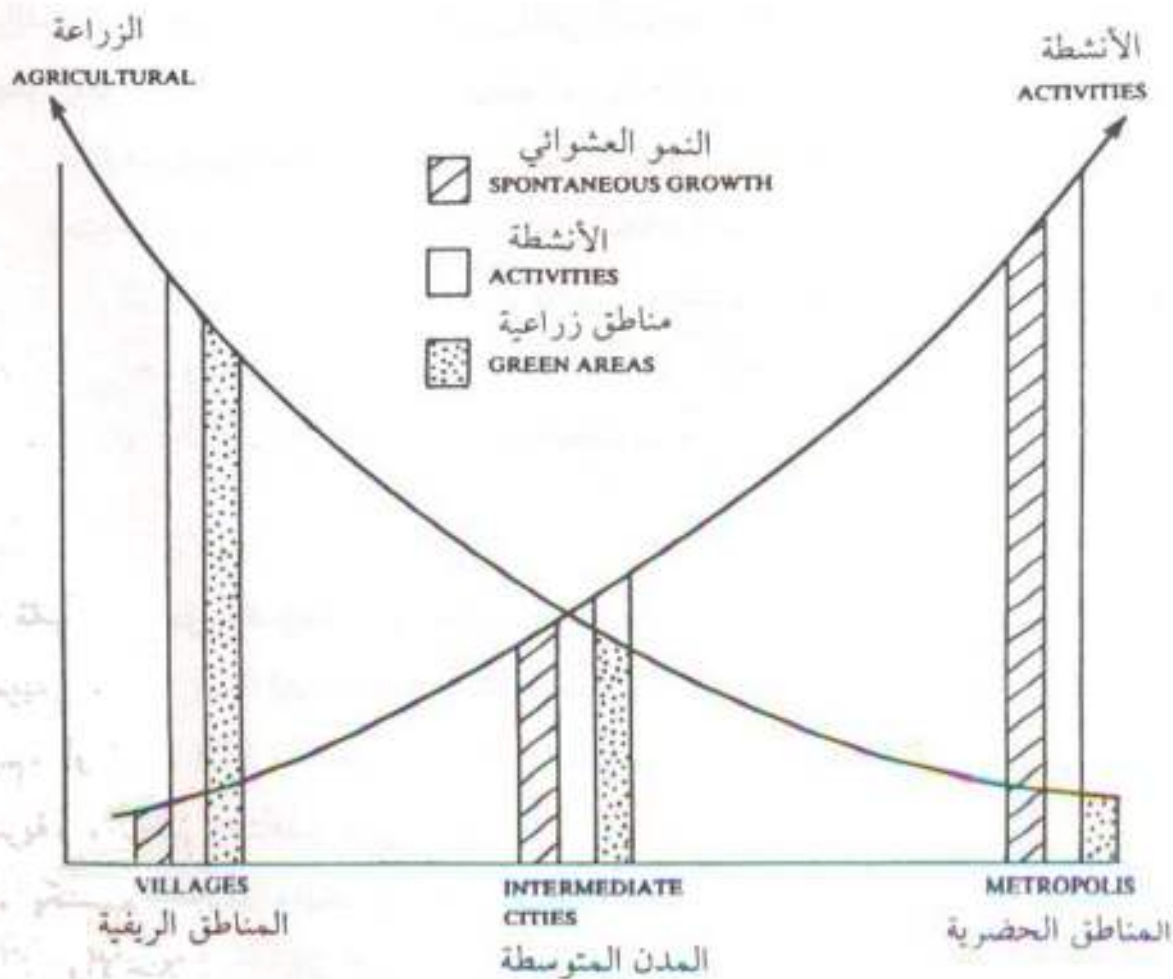
الانتقال من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية، لا يتم بطريق الصدفة، ولكن يوجد تدرج وتسلسل للانتقال للتعرف على الحياة الحضرية، وبعد ذلك يبدأ التفكير في اتخاذ القرار بالانتقال من مهد المهاجر إلى المناطق الحضرية. ويوجد عدة مظاهر التي تساعد المهاجر للتعرف على الحياة الحضرية.

أولاً، الهجرة اليومية، يبدأ فيها المهاجر - سواء رجل رب أسرة أو امرأة أو شاب - رحلة الذهاب والعودة (Commuting) من وإلى المناطق الحضرية، وخاصة المناطق الحضرية المتاخمة للقري والمراكز الريفية. ويساعد زيادة الحركة اليومية إلى المراكز الحضرية، انخفاض تكاليف المواصلات، وخاصة السكك الحديدية. وفي هذه الرحلة اليومية، يقضي المهاجر احتياجاته من مشتريات، أو بيع بعض الحاصلات الزراعية، أو شراء بعض احتياجاته من الأدوات الزراعية... إلخ. وعندئذ يلتبس ويتلمس المهاجر الحياة الحضرية، ويبدأ اكتشاف مظاهرها ومميزاتها وإمكاناتها. عند هذه المرحلة، يكتسب المهاجر الجرأة للتعامل مع الحضريين، والتأقلم مع مظاهر الحياة الحضرية من خلال رحلاته اليومية المتكررة لتلك المراكز.

ثانياً، الهجرة المؤقتة، وتتمثل بحركة الشباب من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية، وذلك عند التحاقه بالخدمة العسكرية، أو بالجامعات، أو الانتقال مع أسرته للتعليم، أو زيارة الأقارب. في تلك المرحلة، يبدأ الشباب في التعرف على مظاهر الحياة الحضرية، والتعلم والتأقلم على السفر والانتقال المستمر بين المناطق الريفية والحضرية. عندئذ يكتسب الجرأة والخبرة للدخول في الأنظمة الحضرية، والتعامل مع الخدمات الحضرية والاختلاط بسكان الحضر. في هذه المرحلة يبدأ المهاجر في اكتشاف المناطق السكنية الملائمة لإمكاناته المادية والاجتماعية، استعداداً للهجرة الدائمة في المستقبل القريب.

ثالثاً، تبعاً للظروف المتدنية وزيادة البطالة بالمناطق الريفية وزيادة الفجوة بين الدخل في المناطق الحضرية عنها في المناطق الريفية، يبدأ بعض شرائح من الأفراد الذين يقومون

بالهجرة اليومية والمؤقتة بالتفكير إلى الهجرة الشبه مؤقتة إلى المناطق الحضرية. يوضح شكل رقم (٧ - ١٢) مميزات المناطق الحضرية عن المناطق الريفية، وبناء على تلك المميزات، يبدأ المهاجر في اتخاذ القرار بالهجرة. عند اكتساب المهاجر الخبرة والخلفية الكافية عن المناطق الحضرية، يبدأ البحث عن العمل بنفسه في المناطق الحضرية، أو يساعده في ذلك أصدقاءه، أو أقاربه. عند حصول المهاجر على عمل بالمناطق الحضرية، لا يستقر في البداية بتلك المناطق، ولكن يستمر، ليس بفترة قصيرة، في رحلة الذهاب والعودة من وإلى مناطق العمل وقريته. بعد فترة من الاستقرار في العمل، يبدأ المهاجر في البحث عن مسكن مناسب، حسب احتياجاته، وقدرته المالية، وهنا يبدأ المراحل الأولى للاستيطان بالمناطق الحضرية.



شكل رقم (٧ - ١٢) يوضح مميزات المناطق الحضرية والريفية

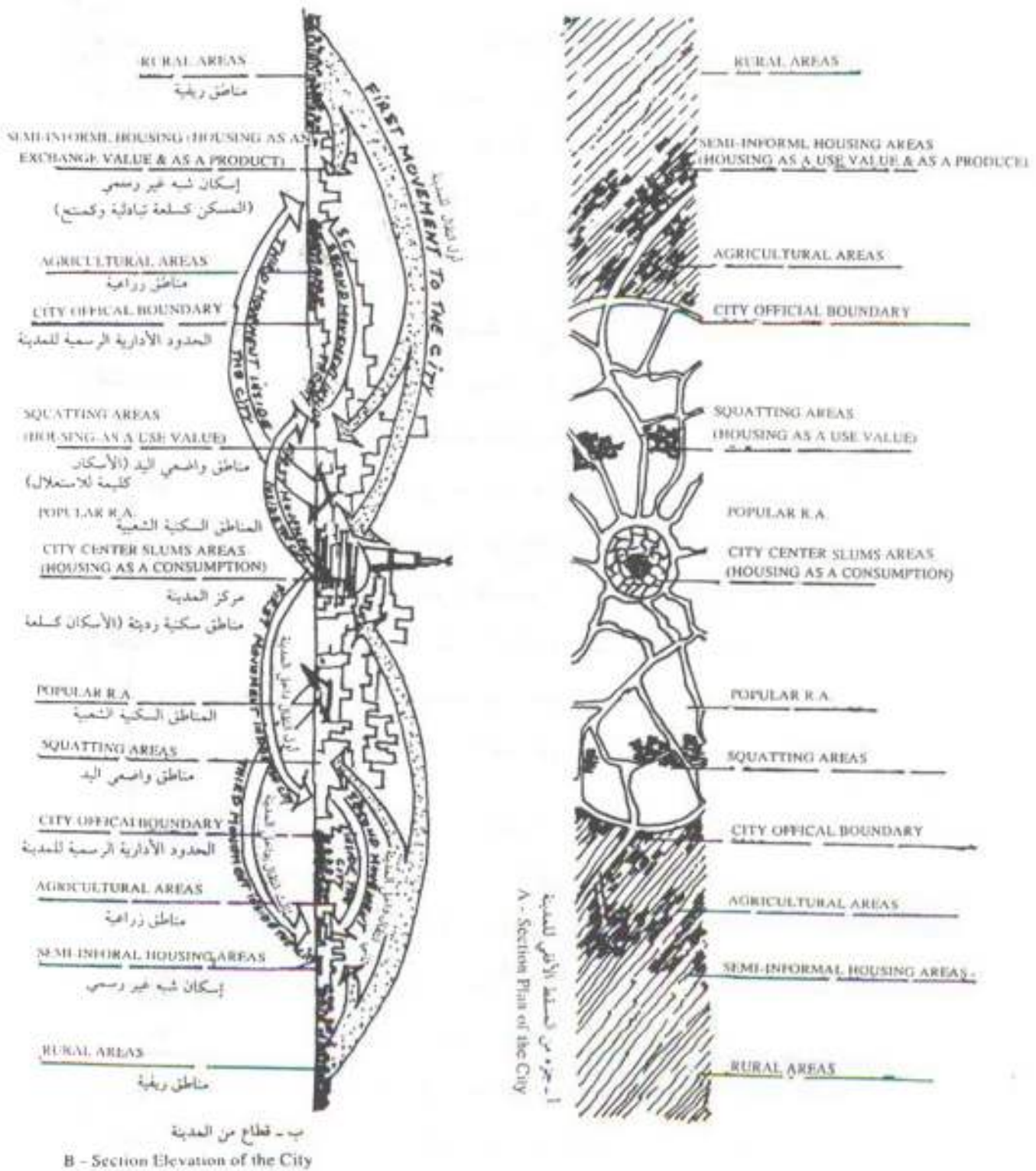
Source: Soliman, A. (1995) A Tale of informal Housing in Egypt, in Aldrich, B. and Sandhu, R. (eds.) Housing the Urban Poor, Zed Books Ltd. London, pp. 297 - 316.

٧ - ٢ - ٢ الحركة داخل المناطق الحضرية:

يوجد عدة مراحل للانتقال داخل المناطق الحضرية، للحصول على مسكن مناسب للطبقات محدودي الدخل. ويوضح الشكل رقم (٧ - ١٣) حركة وانتقال محدودي الدخل داخل المناطق الحضرية حسب الإمكانيات الاقتصادية والاحتياجات الاجتماعية للطبقات محدودي الدخل. ويتم الانتقال من مكان إلى آخر داخل المناطق الحضرية خلال ثلاث مراحل، استيطان مؤقت، استيطان شبه مستقر، واستيطان مستقر.

أولاً، مرحلة الاستيطان المؤقت، حيث تأتي بعد التعرف على الحياة الحضرية والإلمام بالميزات وخصائص الحضرة. عندئذ، يبدأ الأفراد في التفكير في اقتناء وحدة سكنية، أو وحدة إيواء، وبذلك يبدأ مراحل الاستيطان بالمناطق الحضرية. والهدف الأساسي للأفراد في بداية الأمر هو تأمين وحدة سكنية بأقل تكلفة ممكنة، حيث أن الإمكانيات المادية محدودة للغاية، ولا يستطيع هؤلاء الأفراد الدخول في نطاق الإسكان الحضري الرسمي. ولذا يلجأ الأفراد إلى البحث عن غرفة في المناطق القديمة السيئة بمركز المدينة، أو غرفة فوق أسطح إحدى العمارات، أو غرفة في المناطق السكنية الشعبية، أو غرفة في مناطق الإسكان المؤقت. وموقع الوحدة السكنية، يتحدد بناءً على موقع العمل، ومدى صلته الاجتماعية بالقاطنين، ووسيلة المواصلات المتوفرة للانتقال من مكان العمل إلى المسكن.

بعد فترة يقضيها الأفراد بالمناطق الحضرية، وفي حالة تحسين مستوى دخله، وتعرفه على الحياة الحضرية بالكامل، يبدأ الأفراد التفكير في اتخاذ القرار إلى تغيير مسكنهم إلى وحدات سكنية أفضل من التي يقطنوها. عندئذ يبدأ البحث عن مواقع سكنية جديدة التي تتناسب مع المقدرات المالية المتاحة لهم، حيث يتضح لهم اتجاهين. الاتجاه الأول، مستعمرات الإيواء المؤقت والحصول على كوخ أو عشة، والاتجاه الثاني، الحصول على وحدة سكنية بقيمة إيجارية منخفضة في مناطق واطعي اليد. وبناءً على إمكانياتهم المادية واحتياجاتهم الاجتماعية يتحدد اتجاههم للمواقع السكنية المتاحة لهم. أما البدائل الأخرى المتاحة في سوق الإسكان مثل الإسكان الشبه غير رسمي أو الإسكان الاقتصادي الحكومي، يتطلب قدرة مالية عالية، لا يستطيع معدومي الدخل توفيره. ولذا يلجأ معدومي الدخل بالحصول على وحدة سكنية بمناطق ساكني واطعي اليد أو مناطق الإيواء المؤقت. في الحالة الأخيرة من الصعب الحصول على وحدة سكنية بها، بسبب أن الغالبية العظمى من قاطني الإيواء المؤقت، مسجلين بالجهات التنفيذية الحكومية، وفي قائمة الانتظار للحصول على



شكل رقم (٧ - ١٣) يوضح حركة وانتقال محدودي الدخل إلى المناطق الحضرية وداخلها.

وحدة سكنية بالإسكان الاقتصادي الحكومي . ولذا يلجأ الأفراد البحث عن وحدة سكنية ذات إيجار مناسب لدخلهم بمناطق ساكني واضعي اليد . وهذا يعتبر أول حركة انتقال للطبقات محدودي الدخل للبحث عن مسكن مناسب لدخلهم .

ثانياً، مرحلة الاستيطان شبه مستقر، وهذه المرحلة تشمل جلب جميع أفراد العائلة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية، وتشمل أيضاً تغير الحالة السكنية من مستأجر إلى مالك لقطعة أرض أو مالك لوحدة سكنية بمناطق واضعي اليد . وهذا التغير لا يتم إلا في حالة تحسين وزيادة المستوى الاقتصادي لرب الأسرة . فعندما يتحسن المستوى الاقتصادي، بمرور الوقت، يبحث القاطن في نفس منطقته عن قطعة أرض لبناء مسكنه عليها، ويتضح له عدة بدائل: شراء قطعة أرض وما عليها من مباني من شخص آخر واضع يده عليها من فترة زمنية طويلة، أو دفع حق انتفاع لقطعة أرض لشخص له صفة قانونية أو شرعية ولكن له حق حيازة قطعة الأرض . بناءً على الحالة الاقتصادية يقرر القاطن البديل المناسب له . ومنذ ذلك الوقت، يكون الاستيطان شبه مستقر بمناطق واضعي اليد، وتعتبر الوحدة السكنية في هذه الحالة ذات قيمة للاستعمال الخاص (Use value) .

ثالثاً، مرحلة الاستيطان المستقر تأتي بعد حصول القاطن على شرعية قطعة الأرض، ذلك خلال الجهة الحكومية ذات الصلة الشرعية لحيازة وملكية الأرض . ويحدث ذلك، عندما يقوم القاطن بدفع إيجار رمزي سنوياً لكل متر مربع لقطعة الأرض إلى تلك الجهة الحكومية . عند اطمئنان القاطن للحيازة الهادئة والمستقرة لقطعة الأرض، يبدأ في إجراء تحسينات وإضافات إلى الوحدة السكنية، وذلك حسب إمكانياته المادية واحتياجاته الاجتماعية . في هذه الحالة، يبدأ القاطن في استثمار وحدته السكنية بتشييد وحدة إضافية وعرضها للإيجار لزيادة دخله وزيادة استثمار قطعة الأرض . في هذه الحالة، تتحول الوحدة السكنية من وحدة سكنية ذات قيمة للاستعمال (Use value)، إلى وحدة سكنية للاستعمال والتبادل (Use and Exchange value) . وهكذا في باقي قطع الأراضي بمناطق واضعي اليد، وهذه المرحلة تسمى بمرحلة التكثيف الرأسي (Vertical Consolidation) .

بعض القاطنين، يرى أن تحسين مستوى المعيشة لا بد أن يصاحبه تحسين في مستوى البيئة العمرانية . ومع اختلاف القدرات الاقتصادية والاحتياجات الاجتماعية لكل فئة من فئات قاطني واضعي اليد، يبدأ القادرين منهم في اتخاذ قرار بمغادرة المنطقة والانتقال إلى منطقة أفضل من مناطق واضعي اليد . في هذه الحالة تكون الوحدة السكنية سلعة

(Commodity) يمكن تداولها في سوق الإسكان، وفي نفس الوقت تعتبر قيمة متغيرة (Exchange value) للقاطن نفسه. وعندما يتوافر الإمكانيات المادية، سواء ببيع الوحدة السكنية أو تأجير أجزاء منها، يبدأ القاطن في التفكير للانتقال إلى مناطق الإسكان الشبه غير رسمي، كمنطقة أكثر تطوراً، وأكثر أماناً من حيث الملكية الشرعية للأرض. ولذا يبدأ القاطن اتخاذ القرار بالانتقال للمناطق الإسكان الشبه غير رسمي، ويبدأ بناء منزله بنفس الخطوات التي بدأها في مراحلها الأولى في مناطق واضي اليد.

عند انتقال القاطن إلى مناطق الإسكان الشبه غير رسمي، يتغير القاطن من صفة الطبقة المحدودة الدخل إلى قاطن من صغار أصحاب رؤوس الأموال (Pitty Capitalism). وبذلك، يشارك فعلياً في تحديد «آليات الإسكان» للطبقات المحدودة الدخل، وذلك خلال الاستثمار المحدود في المجال العقاري، سواء ببيع وحدته السكنية القديمة، أو شراء قطعة أرض جديدة. وبمرور الوقت، يستطيع القاطن التحول من صغار أصحاب رؤوس الأموال إلى مستثمر صغير في المجال العقاري الهامشي، وذلك حسب إمكانياته الاقتصادية.

إن الوحدة السكنية، داخل نطاق مناطق واضي اليد، في مراحلها المختلفة، تتغير من وحدة سكنية ذات قيمة للقاطن نفسه (Use value) إلى قيمة متغيرة (Exchange value) يمكن تداولها في نطاق المنطقة، ثم تتغير لتصبح قيمة ثابتة ومتغيرة في نفس الوقت (Use and Exchange value)، وبمرور الوقت، تتغير إلى سلعة (Commodity) يمكن تداولها في سوق الإسكان الهامشي داخل نطاق مناطق واضي اليد. في حالة انتقال استثمار تلك الوحدة من مناطق واضي اليد إلى مناطق الإسكان الشبه غير رسمي، يكون هذا المستثمر الصغير، قد بدأ فعلياً في دخول سوق الإسكان على مستوى المدينة، وبالتالي على المستوى القومي.

في نفس الوقت، يوجد شريحتين من شرائح المجتمع يتطلعون إلى مناطق الإسكان الشبه غير رسمي. الشريحة الأولى، يمثلها الطبقات المتوسطة الدخل من داخل المدينة نفسها، وخلال تغييرات اجتماعية أو اقتصادية تحدث لتلك الشريحة، مثال ذلك إخلاء إداري لوحدهم السكنية، أو زيادة عدد أفراد الأسرة، أو بغرض الإدخار العقاري... إلخ، تنتقل تلك الشريحة إلى مناطق الإسكان الشبه غير رسمي، وتقتني قطعة أرض بتلك المنطقة. وهذا ما يطلق عليه، الانتقال داخل حدود الحيز العمراني للمدينة.

الشريحة الثانية، تتمثل في المهاجرين، من المناطق الريفية أو المدن الصغرى إلى المراكز الحضرية الكبرى، وذلك حسب أهدافهم المختلفة للهجرة. هذه الشريحة من

المهاجرين، ذو دخل متوسط، أو شرائح من المجتمع، الذين لديهم القدرة المالية، بوسيلة أو بأخرى، مثل الإدخار من العمل بدول الخليج، أو بيع ممتلكات لهم في مواطنهم الأصلية... إلخ. تلك الشريحة، تأتي مباشرة إلى مناطق الإسكان الشبه غير رسمي، بغرض امتلاك قطعة أرض بتلك المنطقة، والاستقرار في المناطق الحضرية الكبرى. وتبدأ عملية تشييد الوحدة السكنية، تبعاً للظروف والإمكانات الاقتصادية المتاحة لكل فئة.

في كلا الحالتين، الوحدة السكنية بمناطق الإسكان الشبه غير رسمي، تعتبر سلعة أو منتج أو قيمة استهلاكية (Product, Commodity, or Consumption) تدخل في سوق الإسكان، وتتداول في نطاق الإسكان أو تكون جزءاً من احتياطي الإسكان على المستوى القومي. وقد أثبتت الدراسات (Soliman, A., 1992, 1995) إن الإسكان الشبه غير رسمي يمثل ٥٥٪ من الإنتاج السكني اللارسمي بالمناطق الحضرية.

٧ - ٢ - ٢ نشأة المناطق السكنية اللارسمية :

نشأة المناطق السكنية اللارسمية، تختلف من نوع إلى آخر، سواء إيواء مؤقت، أو إسكان واطعي اليد، أو مناطق الإسكان الشبه غير رسمي، وتختلف الفترة الزمنية التي يتكون فيها كل نوع من الإسكان. والجزء التالي يناقش آليات تكوين التجمعات السكنية اللارسمية، والعوامل التي ساعدت على تطوير تلك المناطق.

أولاً: مناطق الإيواء المؤقت تكونت من خلال اتجاهين. الأول، الاتجاه الرسمي، حيث تقوم الجهات التنفيذية بتشديد مناطق الإيواء المؤقت، في مناطق متفرقة على الحدود الخارجية لمركز المدينة، وذلك لإيجاد الحلول العاجلة لإيواء من لا مأوى لهم، سواء بسبب إعادة توطين الأفراد والذين ليس لديهم مأوى، أو بسبب الإخلاء الإداري، أو بسبب كوارث طبيعية (مثل السيول، الزلازل،... إلخ)، أو بسبب إقامة مشاريع عمرانية وتنموية بدلاً من المواقع السكنية للسكان الأصليين. ويختلف مساكن الإيواء المؤقت من مكان إلى آخر ومن مدينة إلى أخرى، وذلك حسب ظروف ومتطلبات مشاريع الإيواء. وغالباً ما تشيد مساكن الإيواء العاجل من غرف طويلة، وخدمات صحية مجمعة لجميع القاطنين، أو تشييد على شكل غرف طويلة في طوابق متعددة وخدمات مجمعة. في كلا الحالتين تكون الكثافة السكانية مرتفعة، ويمكن أن تصل إلى ثمانية أفراد للغرفة الواحدة، التي لا يتعدى مساحتها عن إثني عشر متراً مربعاً. ومن أمثلة ذلك عشش الترجمان وعرب المحمدي، التي تم هدمها بناء على قرار سياسي في عام ١٩٧٩، بهدف تحسين وتطوير المنطقة التي كان يشغلها

القاطنين - وقد أعيد توطين القاطنين في جنوب القاهرة بمنطقة عين شمس ودار السلام - (الأهرام - مارس ١٩٩٢).

ثانياً: الاتجاه الغير رسمي، حيث يقوم الأهالي بتشييد وحداتهم السكنية بأنفسهم، على أرض ملك الدولة، أو أرض ليس لها معالم واضحة للملكية. وتنتشر تلك المناطق على الحدود الخارجية للمدينة. وغالبية وحدات الإيواء، مشيدة بمواد بناء مستعملة، أو مواد بناء خفيفة مثل الصفيح أو الخشب. ويتم تكوين تلك المناطق بجوار مباني حكومية، أو بجوار حرم السكك الحديدية، كتعبير من القاطنين عن نفاقم مشكلة الإسكان، وإيضاح الصورة الحقيقية للجهات الحكومية، عن عدم قدرتهم الحصول على مسكن، وفي نفس الوقت، مطالبة الجهات الحكومية والتنفيذية بإيجاد حل لمشاكل تسكينهم. يبدأ هذا النوع من الإسكان، في شكل تجمعات أسرية صغيرة حوالي ٥ - ١٠ أسر، مما يجمعهم هدف مشترك، ألا وهو عدم توافر وحدة سكنية لهم. بمرور الوقت، يزداد عدد القاطنين بمناطق الإيواء، والمهاجرين الجدد غالباً ما يأتون من داخل المدينة نفسها، بعد الإخلاء الإداري لمسكنهم، أو تهدم مساكنهم لسبب من الأسباب. وهكذا، يزداد التكتيف الأفقي بالمنطقة ويتغير طابعها، وتصبح المنطقة بحالتها السيئة أمر واقع أمام الجهات الحكومية، التي لا تستطيع اتخاذ إجراء إزاء تلك المشكلة. منطقة الكارنتينا وعزبة المطار، يعتبران مثلاً حقيقياً لمناطق الإيواء بمدينة الاسكندرية (انظر شكل ٧ - ١٤).

مناطق واضعي اليد، تختلف في حجمها وتكوينها عن مناطق الإيواء المؤقت، وتأخذ طابع وشكل مختلف من خلال عدة مجالات. المجال الأول، ويتمثل في تكوين وتشكيل مناطق واضعي اليد، في موقع من مواقع المحاجر الرسمية للدولة. حيث يقوم العاملون بتلك المحاجر بتشييد وحدات سكنية خاصة بهم، للإقامة فيها أثناء فترة العمل في المحجر. وهذا يحتاج لعدة سنوات للانتهاء من عملية التحجير. خلال هذه الفترة، يكون العاملون بالمحجر قد استقروا وتأقلموا في البيئة المحيطة بهم، وبالتالي اكتسبوا حق الحياة الهادئة لمواقعهم السكنية (كما حدث في منطقة الدخيلة القبلية بمدينة الاسكندرية ومنطقة المقطم بالقاهرة). وربما يقوم الشخص المسئول عن المحاجر، بتقسيم الأرض بعد الانتهاء من استخراج الأحجار من باطن الجبل، وفي غيبة من القانون، يقوم ببيع تلك الأراضي لأفراد، ويساعدهم في تشييد وحداتهم السكنية.

المجال الثاني، عند القيام بإنشاء أو إقامة مشروع قومي مثل السد العالي، حيث يتوافر



شكل رقم (٧ - ١٤) يوضح منطقة الإيواء بالكارنتينا بمدينة الاسكندرية.

بالقرب من مكان العمل مسطحات كبيرة يمكن أن تصل بين ٣٠٠ - ٥٠٠ فدان، وغالباً ما يكون موقع تلك المناطق وعرة أو يوجد صعوبة لتنميتها مثل جبل وتلاله، مستنقعات... إلخ. ومثال ذلك منطقة الناصرية بأسوان التي يقطنها الآن أكثر من ٦٠ ألف نسمة، وأغلب القاطنين من عمال السد العالي الذين نزحوا إلى المنطقة في أوائل الستينات، واستقروا بها، واتخذوها موطناً صغيراً (الأهرام - مايو ١٩٩٢). ومنطقة منشية ناصر بالقاهرة، تعتبر مثال آخر بنفس التكوين، حيث بذرت بذور المنطقة عند البدء في عمل البنية التحتية لمدينة نصر القريبة من الموقع، واتخذ بعض عمال البناء من المنطقة كمقر رئيسي ومسكن لهم بمدينة القاهرة، حتى أصبح تعدادها الآن أكثر من ١٠٠ ألف نسمة. وقد بدأت نواة المنطقة في بداية الستينات، على هيئة عشش وأكواخ من الصفيح بطول كيلومترين من شريط السكة الحديد، الممتد خلف مقابر الدّراسة على طريق الأوتوستراد. ومع مرور الوقت، نزح إلى الموقع المهاجرون من المحافظات الطاردة (سوهاج - أسيوط - الفيوم)، وعن طريق علاقات الأقارب والأصدقاء والعائلات والسامسة، بدأت تتكون عصابات صعيدية كالبنجاوة والطوالية وغيرهم، وعمل أغلبهم «كباثعي فرش» في سوق العتبة، وتحت ضغط أزمة الإسكان وفد صغار الموظفين النازحين من الوجه البحري إلى المنطقة (الأهرام - مارس ١٩٩٢).

المجال الثالث، مناطق واضعي اليد بمواقع متفرقة بالمدينة وصغيرة الحجم، حيث تكونت بجوار منشآت حكومية أو مساكن شعبية في تجمعات صغيرة نسبياً. وتكوينهم على هيئة صفوف طولية مكدسة يتخللها ممرات ضيقة جداً، تسمح بحركة المشاة فقط. ومعظم مواد البناء المستعملة في الوحدات السكنية، من مواد خفيفة مثل الصاج والأخشاب... إلخ. وبمرور الوقت، وتحت ضغط أزمة الإسكان، تضخمت تلك المناطق، حتى بلغ تعداد القاطنين بها يتراوح بين ١٠ - ٣٠ ألف نسمة، وكثافة سكانية مرتفعة جداً بالمقارنة بمتوسط الكثافة بالمدينة. وتمثل مناطق إسكان واضعي اليد، بمنطقة سيدي بشر القبلية بمدينة الإسكندرية، مثال جيد لهذا التكوين.

في أواخر الستينات، بدأ تكوين المناطق الإسكان الشبه غير رسمي، وانتشرت مع تفاقم مشكلة الإسكان وزيادة أسعار أراضي البناء داخل الحدود الإدارية للمدينة. حيث اتجه إليها عدة شرائح اجتماعية مختلفة، لما توفره تلك المناطق من مميزات لكل شريحة من المجتمع. وأهم تلك المميزات إن أسعار الأراضي بها منخفضة بنسبة كبيرة عن مثلتها داخل الحدود الإدارية للمدينة. وقد تكونت تلك المناطق من خلال ثلاث محاور، الجهات

الحكومية، صغار ملاك الأراضي الزراعية، وشركات تقسيم الأراضي، وتضافرت هذه الجهات في انتشار وزيادة حجم مسطحات مناطق الإسكان الشبه غير رسمي.

المحور الأول، بدأ بتعدي الجهات الحكومية على الأراضي الزراعية المتاخمة للمدن، حيث قامت تلك الجهات بإنشاء بعض الأبنية الحكومية مثل وحدات سكنية، أو مباني إدارية، أو مباني تعليمية... إلخ، ويربط تلك المباني بالطرق الرئيسية التي تؤدي إلى المدينة. وإنشاء البنية الأساسية مثل المياه والصرف الصحي والكهرباء لتلك المواقع، عوامل رئيسية ساعدت على تشجيع بعض صغار ملاك الأراضي الزراعية بنفس المنطقة، إلى بيع أراضيهم إلى أفراد، الذين قاموا فيما بعد بإنشاء وحدات سكنية على الأراضي الزراعية، أو إنشاء مباني صناعية أو خدمية، مما ساعد على ازدهار المنطقة ككل.

المحور الثاني، يتمثل في صغار ملاك الأراضي الزراعية المتاخمة للمدن. ومع زيادة الانفتاح الاقتصادي، والانتقال المستمر والمتزايد للطبقات المتوسطة والمحدودة الدخل، من داخل الحدود الإدارية للمدينة إلى خارجها، مما أدى إلى تشجيع صغار ملاك الأراضي الزراعية إلى تقسيم أراضيهم بطريقة غير قانونية وبيعها للقادمين الجدد للمناطق الحضرية. وبمرور الوقت، بدأت المباني المتناثرة تظهر في الأفق على الأراضي الزراعية، وظهر التكديس واضحاً على معظم الأراضي المتاخمة للمدن. في بداية تنمية مناطق الإسكان الشبه غير رسمي، لم يوجد خدمات أساسية بتلك المناطق، وكان يستعمل ظلمبات رفع للحصول على مياه الشرب من باطن الأرض، أما بالنسبة للكهرباء فقد استطاع القاطنين الحصول عليها من المباني الحكومية المتاخمة لهم.

المحور الثالث، يتمثل في شركات تقسيم الأراضي، التي اتجهت إلى السوق العقاري الهامشي، خارج الحدود الإدارية للمدن. ومع تفشي مشكلة الإسكان في منتصف السبعينات، وزيادة الازدهار الاقتصادي، ورواج العمل بدول الخليج، وجدت شركات تقسيم الأراضي، فرصة كبيرة في استثمار أموالها في شراء الأراضي الزراعية المتاخمة للمدن، وتقسيمها بطريقة غير قانونية، وبيعها إلى المهاجرين الجدد. واشترك في تغيير استعمالات الأراضي الزراعية، وتحويلها إلى مناطق سكنية وتوفير المعروض من أراضي للبناء، أربعة عناصر رئيسية. أولها: المزارعون صغار ملاك الأراضي الزراعية المتاخمة للمدن، وثانيها: المستثمرين الذين فطنوا لعملية الحضرة واتجهوا إلى محاور التنمية الرئيسية للمراكز الحضرية، وهي غالباً الطرق الرئيسية التي تربط المدينة الأم بالمناطق المحيطة بها، وثالثهم:

مقاولوا الباطن وشركات المقاولات الصغرى، ورابعهم: شرائح اجتماعية من متوسطي ومحدودي الدخل الذين لا يستطيعون الحصول على وحدات سكنية داخل المدينة نفسها.

جذبت تلك المناطق العديد من الباحثين عن مسكن بالمراكز الحضرية الكبرى، حيث كانت الأراضي تباع على أقساط لفترة زمنية تتراوح ما بين ١٥ - ٢٠ سنة. كما أن تلك المناطق كانت هدف الكثير من المتطلعين إلى الإسكان في وحدات سكنية مستقلة، أو الراغبين في تحويل مدخراتهم إلى ما يناظرها من أراضي، وخاصة الطبقات العاملة العائدة من دول الخليج.

٧ - ٢ - ٣ التكييف والتأمين Security and Consolidaiton :

التكييف والتأمين يأخذ تكوين ومراحل مختلفة في الأنواع الثلاث للمناطق السكنية اللارسمية. ويأتي هذا الاختلاف لعدة أسباب، اختلاف حجم وطبيعة الموقع، تنوع الشرائح الاجتماعية للقاطنين بكل منطقة، اختلاف الاحتياجات الاجتماعية والحالة الاقتصادية للقاطنين، وأخيراً درجة شرعنة الأراضي المقام عليها الوحدات السكنية.

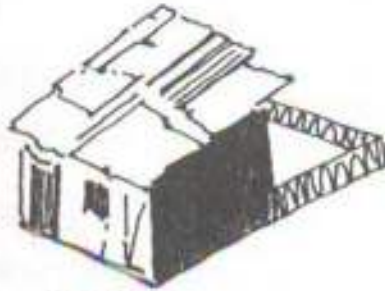
توجد ثلاث مراحل لتحسين وحدة الإيواء المؤقت. المرحلة الأولى، عندما يبدأ القاطن في تكييف محيطه وبيئته، حسب احتياجاته الاجتماعية والعائلية تبعاً لمقدرته الاقتصادية، وفي الغالب يكون التحسين أو الارتقاء للوحدة السكنية، في حدود ضيقة، وذلك لصغر الفراغ الذي يشغله، وعدم قدرته على دفع نفقات التحسين. والإضافات التي تظراً على وحدة الإيواء، تكون في الغالب استحداث فتحه، أو عمل حائط من المواد الخفيفة، مثل الصاج، أمام المدخل لإعطاء بعض الخصوصية للوحدة، أو عمل عزل لسقف الوحدة أثناء فترة الشتاء، أو تخصيص فراغ لإداء حاجاته اليومية داخل وحدة الإيواء.

المرحلة الثانية، عندما يبدأ القاطن الشعور بالاستقرار في المنطقة والأمان من حيث امتلاكه أو شبه امتلاكه لوحدة الإيواء، يقوم القاطن بشراء، أو دفع خلو، أو الاستيلاء، على جزء من الفراغ المواجه لوحدة الإيواء، وإضافته إلى وحدته الأصلية، لتصبح وحدة الإيواء أكبر من الوحدة الأصلية المخصصة له. وتبعاً لهذا التغيير، يضيف القاطن استعمالات جديدة لوحدة الإيواء، مثل إضافة دورة مياه أو فراغ للطبخ أو فراغ يستغله في عمل حرفي، أو فراغ يستغله في نشاط تجاري بسيط.

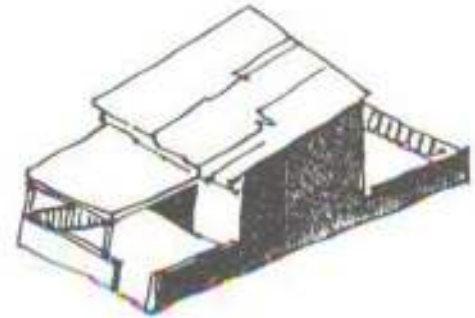
المرحلة الثالثة، عندما يحصل القاطن رسمياً على حق حيازة وحدة الإيواء، سواء من الجهات المحلية أو من الجهات الحكومية، المالك الشرعي والقانوني للأرض. عندئذ، يقوم القاطن باستقطاع جزء من الممرات العامة الواقعة أمامه وإضافتها إلى وحدة الإيواء الخاصة به، أو يقوم بالاستيلاء عليها، عند هذه الحالة، يشيد الجزء المستجد لوحده من المواد الخفيفة حتى يطمئن من عدم إزالتها من قبل الجهات الحكومية. بعد فترة، يستبدل تلك المواد الخفيفة بمواد بناء حديثة، حتى يؤمن وحدته من خطر الإزالة.

في مناطق واضعي اليد، الصورة العامة للتكثيف والتأمين يختلفان عن وحدات الإيواء المؤقت. فالوحدة السكنية بمناطق واضعي اليد مساحتها أكبر نسبياً من وحدة الإيواء، مما يعطي للأفراد المرونة في عمل التحسينات والإضافات، حسب احتياجاتهم الاجتماعية ومقدرتهم المالية. كما هو موضح بالشكل رقم (٧ - ١٥)، هذه التحسينات والإضافات تتم خلال ثلاث مراحل. المرحلة الأولى، مرحلة التأمين والاستقرار، حيث تشييد الوحدة السكنية بمواد مستعملة ومواد ضعيفة، حتى يطمئن القاطن إلى وضع يده للأرض المشييد عليها وحدته السكنية. ويشعر القاطن بالاستقرار والأمان، عندما يبدأ بإدخال الكهرباء أو مياه الشرب للوحدة، أو تسجيل قطعة الأرض بالجهات الحكومية المستولة عن تلك الموقع. المرحلة الثانية، مرحلة التكثيف الأفقي، تبدأ عندما يأمن القاطن حقه في الإقامة على تلك الموقع - أو شرعنة إقامته بتلك الموقع - أو تثبيت حيازته لقطعة الأرض، وذلك بدفع إيجار رمزي لكل متر مربع سنوياً إلى الجهات الحكومية المستولة. عندئذ يبدأ القاطن بعمل بعض التحسينات على الوحدة السكنية، وفي الغالب، يتم تغيير مواد البناء الخفيفة أو المستعملة إلى مواد بناء دائمة، مثل الطوب الأحمر للحوائط والأخشاب للأسقف، بمرور الوقت، يشعر القاطن بالاستقرار النسبي، واطمئنانه من عدم الإزالة، ويستحوز القاطن على أجزاء من الأرض المواجه لوحده السكنية ويضمها إليه. في حالة تحسين مستواه الاقتصادي، وزيادة عدد أفراد الأسرة، يقوم القاطن بعمل تغييرات وتحسينات إلى الوحدة، لتبدو وحدة متكاملة بعد إضافة المسطحات الجديدة إليه. مرحلة التكثيف الرأسي، وتأتي هذه المرحلة في حالة زيادة أعداد القادمين الجدد للمنطقة. عندئذ، يتخذ القرار بعمل إضافات رأسية للاستفادة من الامتداد الرأسي، وذلك بتشيد وحدة سكنية أو مجموعة من الغرف، لتأجيرها للقادمين الجدد، أو استعمالها لفرد من أفراد الأسرة. هذا التكثيف الرأسي، يختلف من فرد إلى آخر، في مناطق واضعي اليد، وذلك حسب المتغيرات الرئيسية الآتية: المقدرة الاقتصادية لعمل

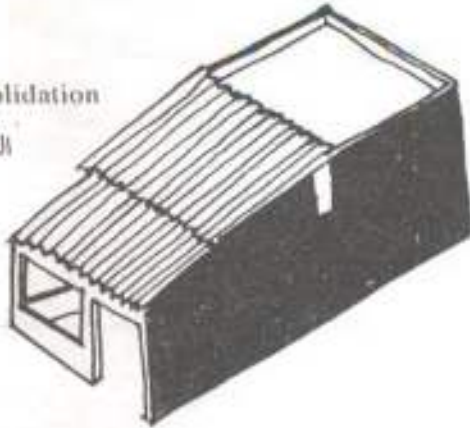
Initial Security
بداية التأمين



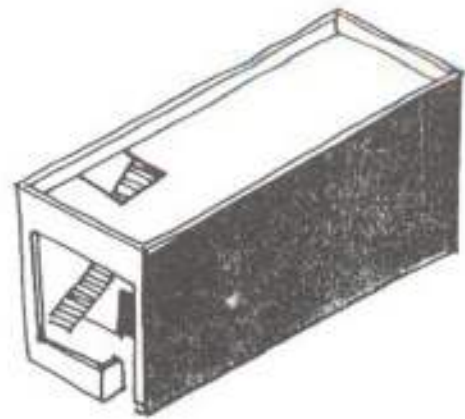
First Stage
المرحلة الأولى



Horizontal Consolidation
التكثيف الأفقي



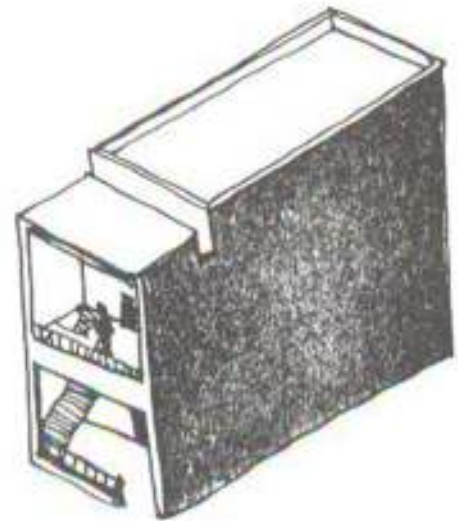
Second Stage
المرحلة الثانية



Vertical Consolidation
التكثيف الرأسي



Third Stage
المرحلة الثالثة



شكل رقم (٧ - ١٥) المراحل المختلفة لتكثيف والتأمين للوحدات السكنية بمناطق واضعي اليد.

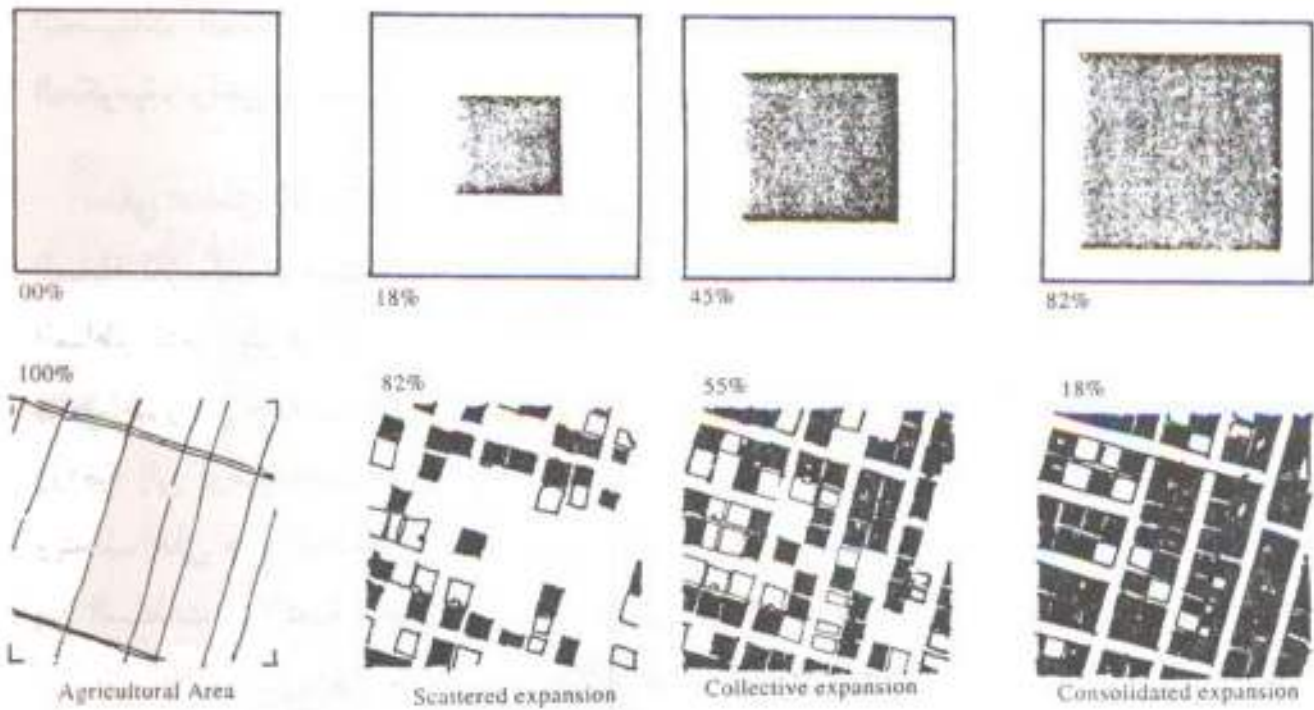
التحسينات المستمرة للوحدة السكنية، مستوى تأمين حيازة الأرض من قبل السلطات الحكومية، وأخيراً، حجم الطلب على الوحدات السكنية داخل مناطق واضعي اليد.

في مناطق الإسكان الشبه غير رسمي، حالة التكثيف والتأمين تختلف عن الأنواع السابقة للإسكان. حيث أن تأمين الأرض (Security of land tenure) ليس ذو أهمية. فتلك المناطق تتميز بتوافر شرعية لملكية الأرض، وحيازتها حيازة هادئة ومستقرة، وبالتالي لا يوجد ضرر من جهة ملكية الأرض. فالضرر يكمن في تغيير استعمالات الأراضي، من أرض زراعية إلى أرض ذات استخدام آخر، ويكمن أيضاً في عدم الحصول على ترخيص بناء. ويتغلب على هذه المشاكل، عند الحصول على حكم محكمة، أو عند تبوير الأرض رسمياً من السلطات المختصة. عندئذ، يحصن ويأمن المالك قطعة الأرض من ناحيتي البناء وتغيير الاستعمال للأرض. في هذه الحالة، يبدأ حالة التكثيف والنمو. كما هو موضح بالشكل رقم (٧-١٦) تتم حالة التكثيف والنمو خلال ثلاث مراحل، نمو متناثر، نمو مجمع، نمو مكثف.

النمو المتناثر (Scattered expansion) في مناطق الإسكان الشبه غير رسمي، يبدأ عادة بتشديد الجهات المحلية لعدة أبنية حكومية بالمناطق الزراعية، مثل خدمات تعليمية، خدمات صحية، خدمات سكنية. بعد تشييد هذه الأبنية، يبدأ بعض ملاك الأراضي الزراعية في بناء وحدات سكنية لا تتعدى الدور الواحد، بجوار الأبنية الحكومية. وعندئذ، يبدأ صغار ملاك الأراضي الزراعية، في تشييد عدد من الأكشاك لخدمة وتلبية احتياجات الأفراد العاملين بالأبنية الحكومية. وهكذا، يظهر في الأفق مباني متناثرة بالأراضي الزراعية.

النمو المجمع (Collective expansion) يبدأ عند دخول بعض المرافق الأساسية لتلك المواقع، مثل مياه الشرب، الصرف الصحي. حيث يبدأ صغار ملاك الأراضي في بيع بعض أجزاء من أراضيهم للمراغبين في بناء و/أو امتلاك قطعة أرض بأسعار منخفضة عن مثيلاتها داخل الحدود الإدارية للمدينة. يزداد النمو المجمع عند شق طرق رئيسية داخل الأراضي الزراعية، حيث تحدث تنمية طبيعية حول الطريق المستجد، مما يعطي إحياء للأفراد بأن تلك المنطقة قد تغير استعمالها من أرض زراعية إلى أرض سكنية.

يحدث النمو المكثف (Consolidated expansion) من خلال حالتين. الأولى، من خلال شركات أو أفراد متخصصين في تقسيم الأراضي، حيث يتم شراء مسطحات كبيرة من

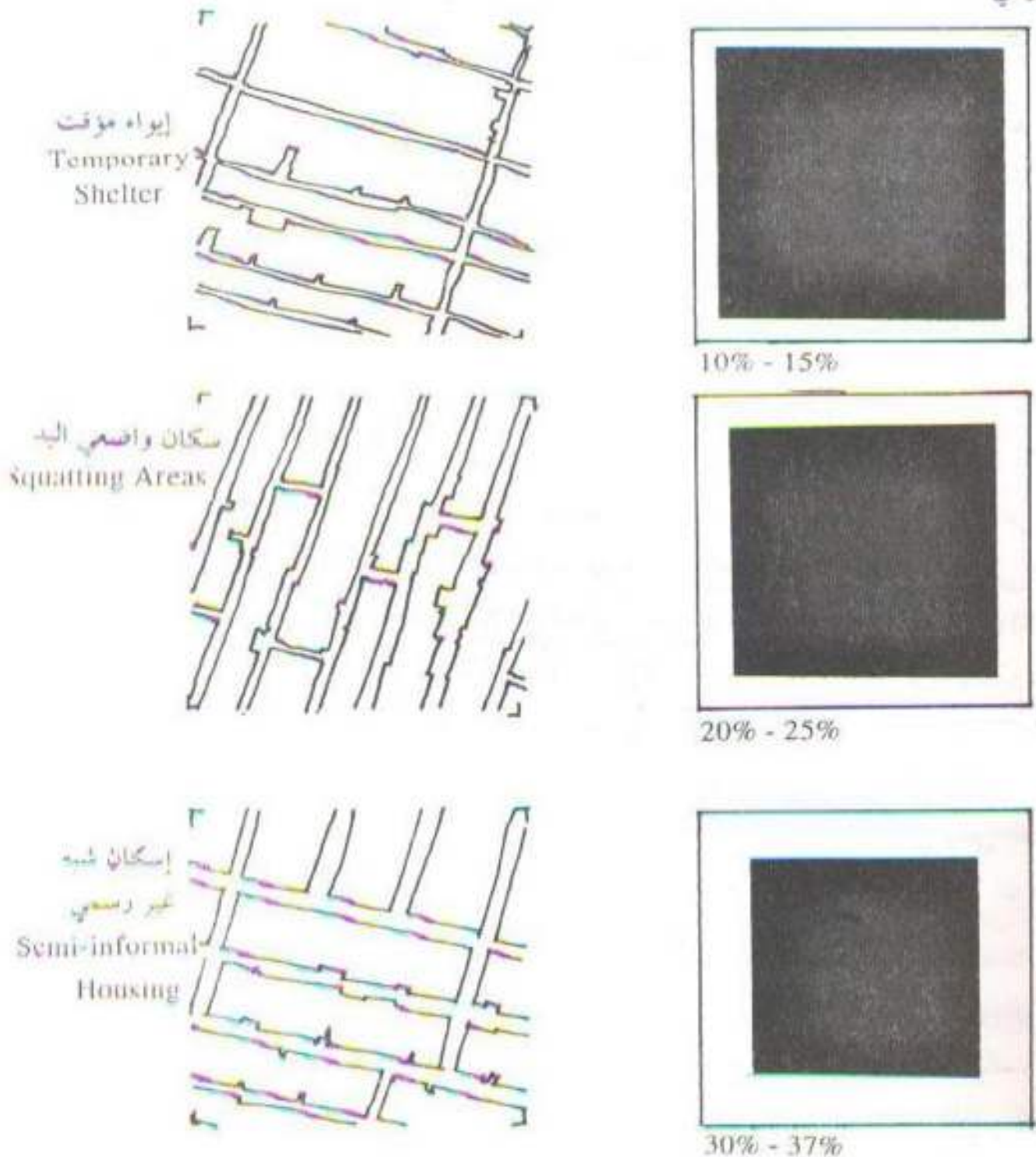


شكل رقم (٧ - ١٦) يوضح حالة التكتيف والنمو بمناطق الإسكان الشبه غير رسمي.

Source: Soliman, A. (1992) Housing Consolidation and the Urban Poor, Environment and Urbanization, Vol. 4, No. 2, pp. 184 - 195.

الأراضي الزراعية، وتقسّم إلى قطع أراضي صغيرة وتعرض للبيع في السوق العقاري الهامشي. وهذا التقسيم مرتبط بتقسيم الأحواض الزراعية والشوارع الرئيسية المؤدية إلى المدينة. وهكذا، ينتشر شراء الأراضي، ويزداد حركة التشييد بتلك المناطق. والحالة الثانية، تبدأ عند دخول المرافق الأساسية للمنطقة، وخاصة المياه، مما يؤدي إلى زيادة التكتيف الأفقي. وعند حالة تشبع التكتيف الأفقي للمنطقة، يبدأ القاطنون بإضافة عدة أدوار لوحداتهم السكنية، وذلك بعد الاطمئنان على وضعهم القانوني والحصول على الشرعية القانونية للمباني المشيدة. وتختلف درجة التكتيف الرأسي من أسرة إلى أخرى، حسب الإمكانيات الاقتصادية والاحتياجات الاجتماعية لك أسرة. وحالة التكتيف الرأسي ترتبط ارتباطاً وثيقاً مع آليات الإسكان في البلاد، حيث يزداد التكتيف الرأسي بازدياد مشكلة الإسكان وزيادة أسعار الوحدات السكنية وزيادة الطلب على الأراضي والوحدات السكنية بمناطق الإسكان الشبه غير رسمي. ولذا فإن سوق الإسكان الشبه غير رسمي وآلياته المختلفة، يعتبر جزء رئيسي، بل ومكمل لسوق الإسكان الرسمي ويؤثر ويتأثر به حسب التغيرات التي تطرأ عليهما.

الشكل رقم (٧ - ١٧) يوضح مستوى التكثيف في الثلاث أنماط السكنية المختلفة، حيث تبلغ درجة التكثيف الأفقي بمناطق الإسكان المؤقت بين ٨٥٪ إلى ٩٠٪، في حين درجة التكثيف في مناطق واضعي اليد تصل بين ٧٥٪ - ٨٠٪، ويقل التكثيف الأفقي في مناطق الإسكان شبه غير رسمي حيث تصل المساحات الفضاء والمنصصة للطرق والممرات بين ٣٠٪ إلى ٣٧٪، وهذه النسبة قريبة من درجة التكثيف بمناطق الإسكان الشعبي الحكومي.



شكل رقم (٧ - ١٧) حالة التكثيف بالمناطق السكنية اللارسمية.

٧ - ٣ الطاقة الكامنة والثالث المتعاون

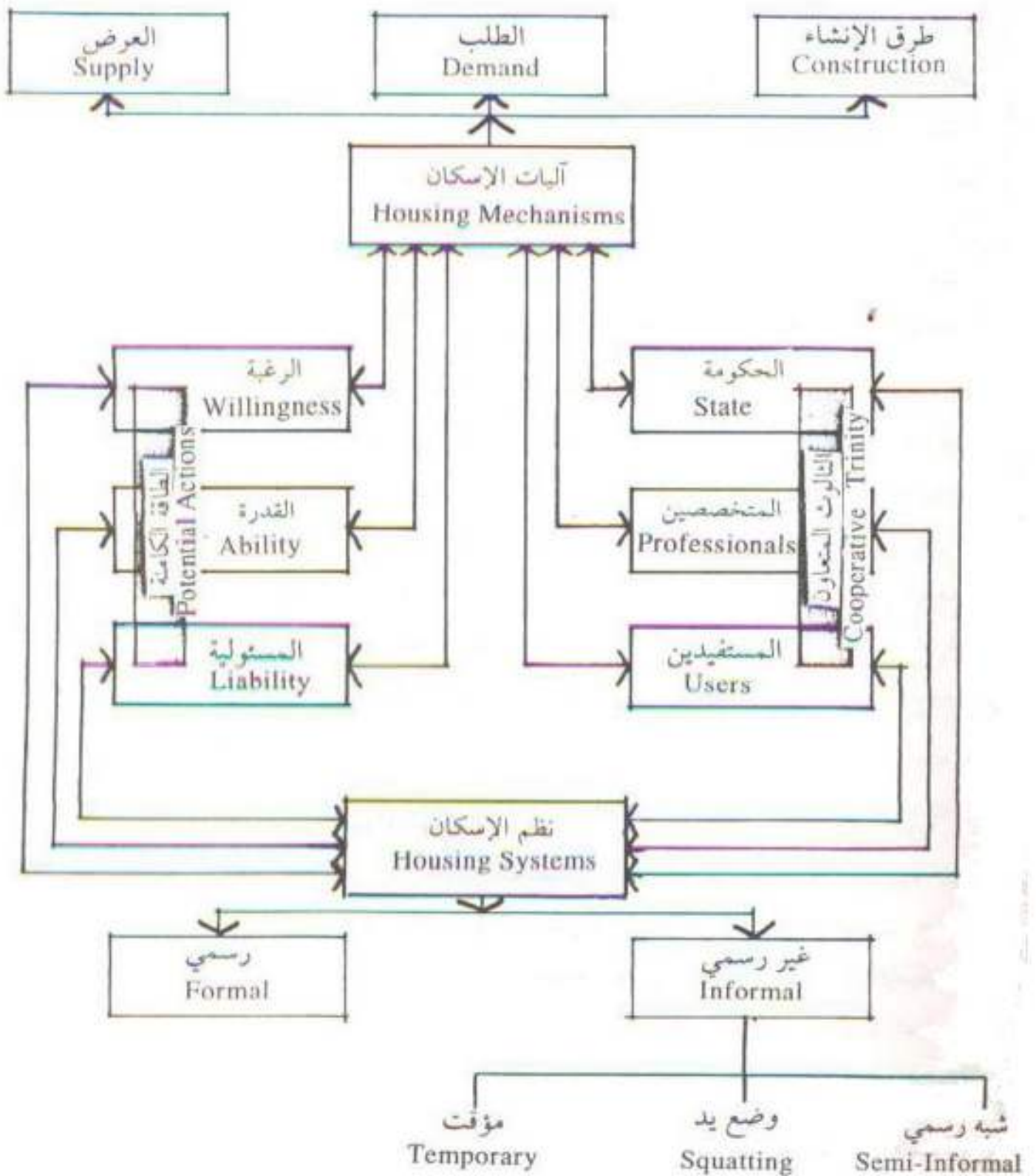
Potential actions and the Co-operative Trinity

من خلال المحاولات المختلفة لإيواء الطبقات محدودة الدخل، سواء تلك المحاولات التي شيدت بواسطة الجهات الحكومية أو الجهات الرسمية، في صورة سياسة الارتقاء والتحسين أو خدمات ومواقع أو مجموعة منهما، والتي سُميت «بالأساليب النظامية». ومحاولات الطبقات المحدودة الدخل، لتوفير مسكن ملائم ومناسب لاحتياجاتهم المادية والاجتماعية، وتم استنباط عدة افتراضات نظرية موضحة بالجزء التالي.

من خلال تلك المحاولات، يوجد مجموعة من الأفراد أو الهيئات أو الأفراد والهيئات معاً مسئولة عن حجم وطبيعة المنتج النهائي للمسكن، ويمكن أن يطلق عليها «الثالث المتعاون» (Cooperative Trinity). وتتكون تلك المجموعة من ثلاث جهات أو ثلاث أفراد رئيسية، متعاونة أو غير متعاونة، تتحكم في رصيد وآليات الإسكان، وتشمل الحكومة أو الجهات المسؤولة عن سياسات الإسكان (government)، والمتخصصين سواء مهندسين معماريين أو مخططين أو اجتماعيين... إلخ (Professionals)، والمستعملين أو المستفيدين أو القاطنين بالوحدة السكنية (Users).

أولويات «الثالث المتعاون» لتوفير المسكن للطبقات محدودة الدخل، تتلخص في الطاقة الكامنة لديهم، كلاً حسب إمكانياته واستعداده، لإنتاج المسكن للحصول على أعلى أداء وأقل تكلفة ممكنة، من خلال ثلاث معايير رئيسية: الرغبة (Willigness)، والقدرة (Ability) والمسئولية (Liability). وهذه المعايير تؤثر على آليات ونظم الإسكان وطرق إنتاجه، على المستوى المحلي وعلى المستوى القومي. ويوضح شكل رقم (٧ - ١٨) العلاقة التبادلية بين الثالث المتعاون، والطاقة الكامنة، ونظم الإسكان، وآليات الإسكان، حيث يوجد ترابط وتشابك بينهم مما يؤثر على الناتج النهائي للمسكن. والجزء التالي يلقي الضوء على أوجه الترابط بينهم، موضحاً تأثير تلك الترابط على المنتج النهائي للمسكن.

أولاً: تقوم الحكومة بدور رئيسي وأساسي في تكوين نظم الإسكان بأنواعه الثلاث، الرسمي، الغير رسمي والشبه غير رسمي، ويؤثر دور الحكومة أيضاً على آليات الإسكان من خلال رصيد وسوق الإسكان، وذلك عن طريق الأساليب النظامية، سواء الارتقاء بالمناطق السكنية اللارسمية، أو تطبيق سياسة خدمات ومواقع، أو توفير الإسكان الغير كامل التشطيب.



شكل رقم (٧ - ١٨) يوضح العلاقة التبادلية بين الثلاث المتعاون والطاقة الكامنة ونظم آليات والإسكان

تلعب الحكومة دور رئيسي في نشأة مناطق الإيواء المؤقت، حيث تتم مراحل إنشاء تلك المناطق تحت ظروف معينة وفي ظل مناخ معين وتحت ضغط اقتصادي واجتماعي معين. وتحت تلك الظروف تضطر الحكومة إلى تشييد التوأة الرئيسية لمناطق الإيواء المؤقت، ومناطق واضعي اليد على أمل أن تشييد مساكن بديلة في المستقبل. ولكن مع تغيير الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، تبقى تلك المناطق بدون تطوير أو تعديل أو حتى بدون وجود بديل لها. ومع مرور الوقت، تتضخم تلك المناطق وتزداد تكديساً، مما يجعل من الصعب إزالتها، ويؤدي إلى فرض الأمر الواقع من قبل القاطنين نحو الجهات الحكومية.

وتتمادى الجهات الحكومية في إضفاء الشرعية القانونية لتلك المناطق بعدة وسائل مختلفة، مثل توصيل بعض خدمات البنية الأساسية (المياه والكهرباء)، تحصيل رسوم رمزية نظير البقاء في مناطقهم، استعمال أصوات القاطنين في العمليات الانتخابية، إلخ، مما يؤدي إلى زيادة كثافة وتكثيف تلك المناطق. هذه العوامل، سواء مباشرة أو غير مباشرة، تضفي على المناطق السكنية اللارسمية صفة الشرعية، وبذلك تقنن وتدخل في مرحلة التحول إلى مناطق إسكان رسمية. ويمكن القول إن الجهات الحكومية، تقوم بدور مباشر أو غير مباشر في زيادة رصيد الإسكان، وتؤثر سلباً أو إيجاباً، في آليات سوق الإسكان سواء الرسمي أو الغير رسمي.

ثانياً: فئة المتخصصين، سواء مهندسين معماريين، أو مخططين، أو اقتصاديين، أو أخصائيين اجتماعيين، أو مجموعة من جميع التخصصات، تلك هي الفئة المتخصصة التي ترسم سياسة الإسكان على مختلف المستويات سواء الرسمي أو الغير رسمي. هؤلاء المتخصصين، يعتمد عليهم فشل أو نجاح أي جهود لتطبيق سياسة معينة من الإسكان. وهؤلاء المتخصصين، هم أنفسهم الذين وضعوا بعض السياسات لإيجاد الحلول المناسبة (من وجهة نظرهم) لإيواء الطبقات محدودة الدخل.

وقام هؤلاء المتخصصين، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، في انتشار مناطق الإسكان اللارسمي من خلال عدة مظاهر. أولاً، عدم إيجاد حل مناسب وجذري للتغلب على مشكلة إسكان الطبقات محدودة الدخل، مما أدى إلى هروب تلك الطبقة إلى أطراف المدن لإيواء أنفسهم. ثانياً، عدم الاهتمام بتنمية المناطق الريفية وتحسين مستواها البيئي، سواء اقتصادياً أو اجتماعياً أو فيزيقياً، مما أدى إلى زيادة الهجرة إلى المراكز الحضرية الكبرى. ثالثاً، دراسة سطحية لمناطق الإسكان اللارسمي، مما أدى إلى فشل، أو عدم تحقيق، غالبية

المحاولات لإيواء أو الارتقاء أو تحسين المستوى البيئي للطبقات محدودة الدخل. رابعاً، عدم التفهم لطبيعة البيئة العمرانية لمناطق الإسكان اللارسمي، مما أدى إلى عدم الاستغلال الأمثل لمناطق التحسين ومناطق واضعي اليد. خامساً، دراسة مشكلة إسكان محدودي الدخل من خلال نظرة ضيقة وسطحية وعدم الاهتمام بالقطاع الاقتصادي الهامشي، جعل جميع الحلول المقترحة، حلولاً مؤقتة، ولا تمس التنمية الشاملة لتلك المناطق، مما يؤثر بالسلب على الكيان الاجتماعي للقاطنين في المستقبل القريب.

ثالثاً، فئة المستعملين، وتتكون من جميع القاطنين بمناطق الإسكان اللارسمي، وقامت تلك الفئة بتكييف جميع الظروف المحيطة والعوامل المتاحة لهم، لتوفير الوحدات السكنية المناسبة لاحتياجاتهم الاجتماعية، وإمكانياتهم المادية، ودور هؤلاء المستعملين سبق توضيحه في بداية هذا الفصل.

قام الثالث المتعاون (الحكومة، المتخصصين، المستعملين)، بالعمل معاً أو منفرداً، في تكوين، أو بداية تكوين، المناطق السكنية اللارسمية، وقد ساهموا أيضاً، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، بالارتقاء وتحسين مناطق الإسكان اللارسمية، ولذلك يجب توضيح وتحديد دور كل فئة من خلال المتغيرات الرئيسية التي تؤثر على نظم وآليات الإسكان، بحيث يمكن الوصول إلى سياسة تناسب جميع إمكانيات وقدرات ومتطلبات جميع الفئات المؤثرة في الإنتاج السكني.

ويمكن أن نستخلص أولويات الثالث المتعاون في نطاق الطاقة الكامنة لكل فئة، لإنتاج المسكن بأقل تكلفة مع أعلى أداء، من خلال ثلاث معايير أساسية، وهي الرغبة (Willingness)، القدرة (Ability)، والمسئولية (Liability)، وتلك تؤدي إلى ثلاث محاور رئيسية، القدرة الاختيارية (Preferred action)، والقدرة المؤثرة (Effective action)، والقدرة الفعلية (Actual action). والجزء التالي يتناول تحليل الثلاث محاور الرئيسية من خلال دور كل فئة من الثالث المتعاون، وذلك بهدف تحديد الأدوار المناسبة لكل فئة، لتمكين الفقراء الحضريين من القيام بدورهم المناسب في تحسين بيئتهم الحضرية أو في زيادة الإنتاج السكني.

٧ - ٣ - ١ القدرة الاختيارية Preferred action :

القدرة الاختيارية هي المحددات الأساسية الاختيارية التي يفضلها الثالث المتعاون

لنظم وآيات الإسكان، لتوفير الوحدات السكنية للطبقات محدودة الدخل. وتتمثل في العوامل التالية، قانونية الأرض، القدرة على الدفع، الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية، وأخيراً الحدود الدنيا للبنية التحتية.

أولاً: القدرة الاختيارية الكامنة لدى الطبقات محدودة الدخل، تتمثل في اختيار المواقع المناسبة حسب احتياجاتهم الاجتماعية وإمكانياتهم الاقتصادية، حيث أن أهم الأولويات في اختيار الموقع، هو قربه من أماكن العمل. فقرب المناطق السكنية اللارسمية من أماكن العمل، سلوك تقليدي يميز فئات محدودة الدخل. فقبل أن يصل هؤلاء إلى الإقامة في الأطراف الحضرية، يمرون بمرحلة انتقالية في مناطق الإيواء المؤقتة أو في مناطق الإسكان المتدهورة بوسط المدينة. وتنشأ هذه المناطق المتدهورة في الأماكن القريبة من إمكانيات العمل. كما أنها تمثل بؤرة رئيسية وكمركز إعلام للوافدين الجدد، عن حالة سوق العمل بالمناطق الحضرية. ولذا يعتبر العامل الاقتصادي (Economic Factor) هو المحور الأول والرئيسي للمواقع السكنية للطبقات محدودة الدخل. ويولي ذلك عامل الأمان أو الاستقرار لقطعة الأرض المنشأ عليها الوحدة السكنية (Security of Tenure)، حيث تبحث الطبقات محدودة الدخل عن الاستقرار المكاني لضمان الاستمرار من ناحيتي العمل والسكن، وبالتالي الاستيطان بالمناطق الحضرية. وقد أثبت المسح الميداني والاستطلاعي (Soliman, 1992) لمناطق الإسكان اللارسمي، إن معظم مواقعهم قريبة من فرص العمل، أي كانت نوعية العمل، وعن طريق الادخار من مصادر الدخل الناتجة من العمل، يستطيع القاطنون تأمين أرضهم، والحصول على نوع من الاستقرار، سواء دعم معنوي (de facto) أو دعم قانوني (de jure) في موقعه لضمان الاستمرار من ناحيتي العمل والسكن، وتأمين مساكنهم من خطر الإزالة بطريقة أو بأخرى. وتأمين مساكنهم يأتي من خلال دفع إيجار رمزي سنوياً إلى الجهات الحكومية، أو زيادة درجة التكليف بمنظقتهم، مما يجعل إزالة المساكن من الأمور الصعبة التي لا تستطيع الحكومة أن تقتحمها لنقص الإمكانيات المادية وضماناً للاستقرار الاجتماعي والدولة ككل.

هذا بالإضافة، في حالة اتخاذ الحكومة أو الجهات الرسمية الإجراءات التي تهدف إلى تحسين العمالة يكون المركز الحضري هو المستوى الأول، ثم تستفيد المناطق السكنية المتدهورة بطريقة غير مباشرة. وبالمثل تختار مناطق الإسكان اللارسمي مواضع تتفق وإمكانيات وجود فرص العمل، وينطبق ذلك على وجه الخصوص على المهاجرين

الموسمين الذين يأتون للبحث عن فرص العمل التي لا تستدعي مهارات خاصة، سواء في المدينة أو في هوامشها، دون أن يكون لهؤلاء مسكن ثابت. وبذلك يبدأ تكوين القطاع الاقتصادي الهامشي الذي يتيح فرص عمل متنوعة لجميع فئات الطبقات المحدودة الدخل، القاطنة بمناطق الإسكان اللارسمي، كما حدث ذلك في منطقتي الناصرية بأسوان، ومنشية ناصر بالقاهرة.

أما بالنسبة لتأمين واستقرار ملكية الأرض، فعندما يتحقق للقاطنين ولأسرهم ضمانات الأشغال ويتحقق الأمان، بأي طريقة كانت سواء دعم معنوي (de facto) أو دعم قانوني (de jure)، من مخاطر المضاربة العقارية بالنسبة للمستعمرة ككل، يبدأ بعد ذلك الارتقاء وتحسين المساكن بواسطة الأهالي أنفسهم، وتحويل المسكن من إيواء مؤقت إلى سكن دائم، يغطي الحد الأدنى من الاحتياجات تبعاً للحد الأدنى للدخل الاقتصادي للأسرة. بمرور الوقت، تتحول وحدة الإيواء إلى مسكن دائم، ذات استثمار مجزي للأسرة، وتعتبر ادخاراً تحسباً للتغيرات التي ممكن أن تحدث في المستقبل القريب.

يمكن القول إن العامل الاقتصادي لاختيار الموقع، أو مواضع المناطق السكنية اللارسمية، يأتي في المرتبة الأولى، ثم يأتي في المرتبة الثانية تأمين واستقرار قطعة الأرض. وهذا يأتي مخالفاً لآراء جون تيرنر (Turner, 1976)، حينما ذكر أن تأمين واستقرار الأرض، من أهم الأولويات التي يبحث عنها قاطني مناطق الإسكان اللارسمية، فحين بدون وجود مصادر مالية، لا يستطيع القاطن الحصول على قطعة أرض لإنشاء مسكنه حتى لو بأقل تكلفة ممكنة.

في الاتجاه المقابل، الأساليب النظامية المتمثلة في سياسات الارتقاء والتحسين، ومواقع وخدمات أو كليهما، انتهجت معظم الحكومات، ومن ضمنها الحكومة المصرية، تأمين واستقرار لملكية الأرض كأهم الأولويات لعمليات التحسين وتنفيذ سياسة مواقع وخدمات. وكما هو واضح من التجارب العملية التي نفذت بمصر (سواء منطقة الناصرية بأسوان، أو منطقة منشية ناصر بالقاهرة، أو منطقة حي السلام بالإسماعيلية)، لم يطرأ تغير جوهري في تحسين المساكن أو البيئة بتلك المناطق، ولكن تم التحسين نتيجة لعوامل أخرى، من أهمها المضاربة في أسعار الأراضي والوحدات السكنية.

تلك السياسات تغاضت عن توفير فرص عمل أو خلق فرص عمل جديدة للقاطنين، بالرغم من التغيرات الاقتصادية التي طرأت على المناطق السكنية. ولم تحاول تلك السياسات

في تعديل أو الارتقاء بالمستوى الاقتصادي لمحدودي الدخل، بل لم يراع الاهتمام بالوضع العام للمستعمرات السكنية من الناحية الاقتصادية.

هذا بالإضافة، إن جميع المتخصصين أو الخبراء في مجال الإسكان، لم يعطوا الاهتمام الكافي للتنمية الاقتصادية لمناطق الإسكان اللارسمية، إذا اعتبروا أن القاطنين قادرين بوسيلة أو بأخرى في تكييف مناخهم الاقتصادي عن طريق قطاع الاقتصاد الهامشي. ولم يحاول هؤلاء المتخصصين في تقويم أو تحسين القطاع الاقتصادي الهامشي كجزء أساسي ورئيسي ومكمل لعملية الارتقاء وتطبيق سياسة خدمات ومواقع للطبقات محدودة الدخل. فبدون خلق قاعدة اقتصادية قوية ومتكاملة داخل وخارج المناطق السكنية اللارسمية، فإن الأساليب النظامية، سوف تقتصر في نطاق تحسين البنية التحتية، ولن يطرأ تحسين للمستوى الاقتصادي والاجتماعي للقاطنين.

ثانياً، القدرة على الدفع تأتي في المقام الثاني للقدرة الكامنة لدى القاطنين بمناطق الإسكان اللارسمي. إن المستوى الاقتصادي للأسر المحدودة الدخل، يحدد إمكانيات وحدود النفقات. وأولويات النفقات للطبقات محدودة الدخل، تتمثل في المأكل والملبس والصحة ثم ما يتوفر ينفق على المسكن. فالقدرة على الدفع للطبقات محدودة الدخل، منحصر بما يتوافر لديهم من دخل، سواء من القطاع الاقتصادي الرسمي أو القطاع الاقتصادي الهامشي أو من كلاهما. وكل أسرة من الطبقات محدودة الدخل لها حجم إنفاق محدد ومرتبطة بمستوى الدخل، وتستطيع أن تكيف نفسها طبقاً لدخلها، ولذا فإن الإنفاق على المسكن مرتبط بحجم دخل الأسرة. إن الأسر في مناطق الإسكان اللارسمي، تتفاوت في الإنفاق على المسكن وينعكس ذلك على مساحة المسكن، طريقة التشييد، مواد البناء المستعملة، درجة التكيف، وأخيراً موقع المسكن. تلك متغيرات مرتبطة بالمستوى الاقتصادي لكل أسرة، وإمكانياتهم على الدفع، لتغطية جميع نفقات المعيشة. وتوفر مناطق الإسكان اللارسمي، اختيارات مختلفة تناسب جميع فئات الطبقات محدودة الدخل، حسب قدرتهم على الدفع، وحسب احتياجاتهم الاجتماعية، دون أن تحمل الأسر نفقات أعلى من معدلاتها الاقتصادية.

في الجانب الآخر، نجد أن الجهات الحكومية تفرض على القاطنين في الأساليب النظامية (مناطق الارتقاء والتحسين ومناطق خدمات ومواقع)، مجموعة من النفقات المختلفة لتغطية تكاليف المسكن، سواء نفقات للبنية الأساسية، أو نفقات لتأمين شرعنة الأرض، أو

نفقات لتحسين مستوى المسكن، أو مجموعة نفقات لتشمل جميع مظاهر التحسين. ولأن الغالبية العظمى من الباحثين عن مسكن والقاطنين بمناطق الإسكان اللارسمي، ليس لديهم عمل رسمي منتظم، بل الأغلبية منهم يعملون في القطاع الاقتصادي الهامشي، الذي لا يتوفر فيه الاستمرارية في العمل، فنسبة كبيرة منهم لا يستطيعون مواجهة أو تغطية تلك النفقات العديدة.

من ناحية أخرى، نتيجة لعدم دراسة القدرة الاقتصادية أو القدرة على الدفع للقاطنين بمناطق الإسكان اللارسمي، لا تحقق معظم الأساليب النظامية تغطية نفقات المشروع (Cost Recovery)، وبالتالي يؤدي إلى تعثر المشروع أو عدم اكتماله نهائياً، كما حدث في مشروع حلوان ومشروع منشية ناصر بالقاهرة.

هذا بالإضافة، إن نسبة كبيرة من القاطنين بمناطق مشاريع الأساليب النظامية، يضطروا إلى ترك/أو التنازل للغير، عن مساكنهم، لعدم قدرتهم على دفع النفقات المستمرة لتأمين مساكنهم بالطريقة الشرعية. وغالباً يتم التنازل أو بيع قطعة الأرض لوافدين جدد إلى المناطق الحضرية، ويقوموا بالبحث عن مواقع أخرى في أطراف المدينة بأقل تكلفة ممكنة، وهذا ما يطلق عليه قشط الفقراء من المنطقة (Creaming off the poor). يؤدي ذلك إلى ظهور مناطق وضع يد جديدة في أطراف حضرية أخرى بالمدينة. ولذا فإن معظم مشاريع الأساليب النظامية، لم تلبى احتياجات الطبقات محدودة الدخل، بل ساعدت طبقات أخرى من المجتمع على المضاربة العقارية بتلك المواقع، كما حدث في مشروع حي السلام بمدينة الإسماعيلية.

لذا يجب دراسة القدرة على الدفع للطبقات محدودة الدخل، كل منطقة على حدى، لتحديد قدرتهم وإمكانياتهم الاقتصادية، وتحديد النظم والخطط لتحسين المستوى الاقتصادي إلى جانب تحسين المستوى البيئي والاجتماعي لكل منطقة على حدى، للوصول إلى تنمية متكاملة للسكان المستهدفين.

ثالثاً، التكامل الاجتماعي يأتي في المرتبة الثالثة للقدرة الكاملة للقاطنين في مناطق الإسكان اللارسمية، ويتوافر في تلك المناطق التفاعل الاجتماعي، فيأخذ شكلاً من روابط القرابة الواسعة، ومن التجمعات العشائرية أو الدينية، ومن الاتحادات الشعبية أو الدينية التي تهدف إلى تحقيق أنواع عديدة من المساعدة المتبادلة. أظهرت مناطق الإسكان اللارسمي التفاعل الاجتماعي القوي بين القاطنين، حيث اتضح من المسح الاستطلاعي لتلك المناطق،

إن كل قطاع له خصائصه الاجتماعية والعشائرية. وتلك الارتباطات الاجتماعية تنعكس على سلوكيات وتصرفات وطريقة حياة كل فئة من فئات مناطق الإسكان اللارسمي. ومن خلال هذا الترابط الاجتماعي، أنشئت تنظيمات اجتماعية وإدارات محلية لمعظم الخدمات العامة، تشارك فيها جميع الأسر لخدمة جميع القاطنين بالمستعمرات السكنية. فأنشئ الكتاب، أو ما يسمى الآن دار حضانة أو مدرسة ابتدائية، لتعليم الأطفال بين عمر ٣ - ٥ سنوات، بما يقابل مبلغ رمزي يدفع أسبوعياً، أو في مقابل عيني في صورة مواد غذائية أو مواد أخرى. وتدار تلك الكتابيب بواسطة أفراد لهم دراية بتعليم العقيدة الدينية، فيقومون بتعليم القرآن والسنة والقيم التقليدية، هذا بجانب الكتابة والقراءة. وتنتشر تلك الكتابيب في جزء من زاوية صغيرة، أو مسجد صغير مشيد بواسطة الجهود الذاتية. والدور الرئيسي لهذه الكتابيب هو ترسيخ العقيدة الدينية في النشء الصغير، ومساعدتهم في دراستهم الأولية في المدارس الحكومية. ومن خلال تلك الزاوية، يتفرع منها وحدة علاج صغيرة أو مستوصف يدعمه مادياً القاطنين أنفسهم، لتوفير الخدمات الصحية لأهالي المنطقة.

هذه الإمكانيات الاجتماعية تشيد طبقاً للأولويات ووفقاً لم يراه السكان أنفسهم. ولكن معظم الجهات الحكومية والمتخصصين، لم يراعوا تلك التسلسل الاجتماعي داخل مناطق الإسكان اللارسمي، وفي حالة تنفيذ سياسة الارتقاء وخدمات ومواقع، تصبح الخدمات المحلية هشة وغير عملية، نتيجة لتدخل الجهات الرسمية في جميع أنظمة تلك الخدمات الاجتماعية، وتقلص دور الأهالي بها. إضافة إلى ذلك، عند تشييد خدمات اجتماعية جديدة بمناطق الإسكان اللارسمي، تضغي عليها الصفة الرسمية من حيث التنظيم الحكومي أو الرسمي المقحم بالبيروقراطية والروتين الحكومي، وبمرور الوقت تفقد هذه الخدمات دورها الريادي، ويصيب الأهالي بحالة من المبالاة نحو تلك الخدمات. ولذا يجب على المتخصصين التعرف على الآليات الاجتماعية، حسب الفئات العشائرية وصلة القرابة، ومحاولة فهم طبيعة الكيان الاجتماعي لكل منطقة، حتى يمكن التعامل مع القاطنين بنفس طريقة حياتهم وعاداتهم وتقاليدهم، لتحقيق التنمية الاجتماعية المرجوة لتلك المناطق.

رابعاً، الحد الأدنى من البنية التحتية، تعتبر في المرتبة الرابعة لأولويات قاطني المناطق السكنية اللارسمية. يبدأ القاطن بمناطق الإسكان اللارسمي في تحسين البنية الأساسية، عندما يحقق الأولويات الثلاث السابقة وهي: تأمين الحالة الاقتصادية، تأمين واستقرار ملكية الأرض، وتأمين الخدمات الاجتماعية لأفراد أسرته. ويتم تحسين البنية التحتية حسب

أولوياتها بالنسبة لكل أسرة، ويوجد نوعين من التحسين، البنية التحتية داخل الوحدة السكنية والبنية التحتية خارج الوحدة السكنية.

تحسين البنية التحتية داخل الوحدة تتمثل في طرق التخلص من الفضلات الأدمية ومياه الصرف، وتأمين الحصول على المياه النظيفة للشرب. وفي البداية، يأمن القاطن مياه الشرب عن طريق نقل المياه من أقرب مكان للوحدة السكنية، وغالباً ما يكون حنفية مياه عامة. حتى يتلافى القاطن مشقة العناء للحصول على المياه، يقوم بتخزينها في «زير» (تعني قدر الماء الفخاري الكبير)، أو مكان مخصص يسمى «مزيرة»، حيث يتم تخزين الماء به. ويقوم الزير بتبريد الماء وتنقيته من الشوائب الموجودة، حيث تترسب الشوائب العالقة بالماء بقاع الزير. وظاهرة تخزين مياه الشرب منتشرة بكثرة في المناطق الريفية في مصر، بل وتراجع إلى السنوات الأولى لنشأة المدينة المصرية في العصور الفرعونية.

أما بالنسبة للتخلص من الفضلات الأدمية، فتبدأ أولاً بأبسط الطرق، وذلك بعمل حفرة تحت الأرض بها دلو لتجميع الفضلات، ويغطي تلك الحفرة إطار من الخشب يكون ما يشبه المرحاض البلدي (Squat). وتبعاً للتطور الاقتصادي للأسرة، يتم تعديل نظام تصريف الفضلات الأدمية، ذلك بإنشاء خزانات تحليل أو ترانشات صرف متصلة بمواسير فخارية بالأجزاء المبللة للوحدة السكنية (دورة المياه والمطبخ).

بالنسبة لتحسين البنية التحتية خارج الوحدة السكنية، يتم الاهتمام بتنظيف ترانشات الصرف بصفة دورية ومنتظمة، لتلافي المساوئ الصحية التي يمكن أن تحدث بسبب عدم تنظيفها. ويولي ذلك، الاهتمام بالطرق الداخلية، حيث يتم تسوية الطرق بمواد البناء المستعملة أو من فائض مواد البناء أو من الدبش... إلخ. في هذه الحالة، يتم عمل تسوية الطرق بالمشاركة الجماعية، حيث يشارك جميع القاطنين المقيمين بنفس الشارع في دفع تكاليف وفي بذل المجهود حتى يمكنهم من تحسين حالة الطرق الخاصة بهم. وهكذا بالنسبة لباقي الطرق في المستعمرة السكنية ككل، حتى يتم تسوية جميع طرق المنطقة لتكون مناسبة بيشياً، وتلبي إمكانيات واحتياجات القاطنين.

الأساليب النظامية المشيدة بواسطة الجهات الحكومية، تتضمن في المراحل الأولى لتنفيذ المشروع البدء في تأسيس المرافق العامة والخدمات، ويأتي تحسين المسكن والحالة المعيشية في المرتبة التالية. وتتمثل البنية الأساسية في المرافق الرئيسية مثل الإمداد بالماء.

والتطهير والطرق. وفي كل مرحلة من تلك المراحل يتطلب دفع مبالغ باهظة من القاطنين بصفة منتظمة. الغالبية العظمى من قاطني المناطق السكنية اللارسمية لا يعملون بصفة منتظمة، وذات دخول متغيرة حسب طبيعة العمل، ولذا تعتبر تلك التحسينات أكبر من مقدراتهم المادية. وهذا يمكن أن يؤدي إلى تعطيل وتأخير دخول تلك المرافق للمناطق السكنية اللارسمية، أو يؤدي إلى خروج بعض القاطنين للبحث عن مأوى آخر هرباً من دفع تكاليف باهظة خارج نطاق قدرتهم على الدفع. للتغلب على تلك المشكلة يجب إيجاد أسلوب تقني قليل التكلفة، بحيث يراعي استخدام الطاقة الكامنة للأعداد البشرية المتوفرة بالمناطق السكنية اللارسمية، وتحويل الجهد البشري إلى موارد مادية لتغطية تكلفة توصيل المرافق لتلك المناطق.

مما سبق نجد أن ترتيب الأولويات الخاصة بالتنمية الحضرية لمناطق الإسكان اللارسمي، تختلف من فئة إلى أخرى، وتختلف في استخدام الأساليب التنفيذية، ويتعكس ذلك على تكلفتها الكلية. القاطنين قادرين بفطرتهم على تكييف بيئتهم حسب احتياجاتهم الاجتماعية وإمكانياتهم الاقتصادية. فحين الجهات الرسمية تنظر إلى الارتقاء بمناطق الإسكان اللارسمي بمنظور يختلف تماماً عن المنظور المحلي، ولذا لم يتوافر مناخ مناسب للثالث المتعاون للمشاركة في التنمية المتكاملة للمناطق السكنية اللارسمية. والسؤال الآن كيف نخلق مناخ مناسب يرضي جميع الأفراد المشاركين؟

٧ - ٣ - ٢ القدرة الفعلية Effective action :

هي الإمكانيات التي يمكن أن يوفرها الثالث المتعاون لتوفير الرصيد السكني، والتي يمكن أن يؤثر على نظم الإسكان للطبقات محدودة الدخل، وتتمثل في العوامل الآتية: المشاركة الشعبية، والبناء والإدارة الذاتية، والفترة الزمنية لتشييد المسكن.

تعتبر المشاركة الشعبية (Public participation) داخل مناطق الإسكان اللارسمية، نتيجة وسبباً لشعور القاطن بالانتماء إلى المجموعة والطائفية العشائرية التي يرتبط وجوده بها. ويتولد هذا الضمير أو التضامن الجماعي عادة في المواجهة مع السلطات المحلية في حالة الإزالة أو في حالة تهديد استقرار منطقتهم. فحينما يقف القاطنون أمام السلطات المحلية برفض ترك الأرض التي يشغلونها، يتأكد لديهم الشعور بالجماعة. ويساعد على ذلك صياغة المطالب الجماعية لمساعدة القاطن. وقد يرقى هذا الشعور الجماعي أحياناً، باستخدامه

لوسائل اتصال يتيح للجماعة أن تتعرف على نفسها بطريقة أفضل وأن تفهم حاجياتها ومواردها وآمالها.

فقد تبلورت لذلك تقنيات الاتصال اللازمة للارتقاء بمنطقة الناصرية بأسوان، واستخدام الاتفاق الغير رسمي والغير مكتوب بين الجماعات العشائرية وبين محافظ أسوان في كيفية تنفيذ سياسة التحسين لمنطقة الناصرية (Akbar, O., 1990). مع بداية تنفيذ المشروع، شاركت الجمعيات الأهلية في توفير المبالغ اللازمة لعملية الارتقاء، وتحمل الأهالي ثلث نفقات البنية الأساسية حسب الاتفاق المعلن الغير رسمي. وقد تطوع العديد من الأهالي في تنفيذ البنية الأساسية، واستقطعوا جزء من وقتهم في تحسين البيئة الفيزيائية لمنطقتهم. وتم عمل شبكة اتصال جماعية بين القاطنين والسلطات المختصة للنظر في جميع الاقتراحات والحلول والقرارات الخاصة بمنطقتهم.

هذا بالإضافة، إن العوامل الاجتماعية والثقافية لدى الجماعات العشائرية، تؤثر على طبيعة وتشكيل الحيز العمراني لتلك المناطق. وقد برهنت الدراسة الأنثروبولوجية التي قام بها أموس رابوبورت (Rapoport, Amos, 1982)، على أهمية نمط الحياة والسلوك اليومي من ناحية، وعلى أهمية العلاقة بين الفئات الاجتماعية من ناحية أخرى، في تكوين النماذج الثقافية السائدة، والتي تتبلور في شكل المسكن. وتعتبر الزينات التي يضعها الناس في مساكنهم أحياناً، مثل الرسومات الخاصة بالحجج أو ترحيب أهل المنزل بالأفراد القادمين من أرض السعودية بعد إداء فريضة الحج، أو عمل الزينات الخاصة بحفلات الزفاف، أو الزينات الخاصة بقدوم شهر رمضان... إلخ، تلك الزينات تعد تعبيراً عن الأصول الثقافية والعقائدية الذين ينتمون إليها.

نتيجة لهذا الانتماء الجماعي ينشأ تلقائياً داخل التجمعات السكنية اتحادات أو جمعيات أهلية محلية غير رسمية، ترعى شئون القاطنين من جميع النواحي المادية والاجتماعية والدينية والأصولية. وغالباً يكون الشخص الأكبر سناً، أو أمام الجامع، هو رئيس تلك الاتحادات أو الجمعيات، لما يمتاز به من حكمة وحسن تصرف وقوة شخصية وضبط نفس. من خلال تلك الجمعيات الأهلية، تحل جميع المشاكل التي ممكن أن تحدث بين القاطنين داخلياً، دون اللجوء إلى جهات خارجية أو اللجوء إلى الجهات الرسمية، ويكون رأي المسئول عن الجمعية رأي ملزم ونهائي للجميع. وبناء على هذا التكوين الجماعي الغير رسمي، تحدد شئون المستعمرات السكنية وتحل جميع المشاكل سواء المتعلقة بالطرق أو الصرف أو حدود

البناء وحقوق الغير... إلخ، مما يطفىء على مناطق الإسكان اللارسمي طابع الاستقرار والأمان والتنظيم بين جميع القاطنين.

من ناحية أخرى، تفتقد الحلول الرسمية أو الأساليب النظامية، تلك الإحساس بالانتماء الجماعي للقاطنين، مما ينتج عنها تجمع غير متجانس وغير معبر عن الأصول العشائرية للقاطنين. عندئذ تصبح سياسات الارتقاء وخدمات ومواقع، حلول مهتمة بالمحيط الفيزيقي وتهمل المحيط الاجتماعي للقاطنين. وينعكس تلك الفتور المكاني (Poor spaitial atmosphere) على التجمعات السكنية، ويتلاشى دور المشاركة الشعبية في عمليات التحسين والارتقاء، مما يؤدي إلى تأخير وتعطيل مشاريع التحسين كما حدث في منطقة منشية ناصر بالقاهرة.

الإحساس والانتماء بالمكان والشعور بالأمان، جميعها عوامل نفسية وفسولوجية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً مع درجة الانتماء الجماعي للقاطنين. فكلما زاد الانتماء الجماعي زاد بالتالي تلك العوامل الفسولوجية، كلما زاد دور المشاركة الاجتماعية كلما زاد الاهتمام بالبيئة وزادت خطوات الارتقاء والتحسين. وإن ما يجب على متخذي القرار والمخططين والمتخصصين، هو أن يوفقوا بين الطاقات الكامنة لدى فئات الدخل المحدود من ناحية، والحلول التقنية المتاحة من ناحية أخرى. فالمسكن الحضري في دول العالم الثالث، يعبر عن الأوضاع الاجتماعية والمحلية والقومية ويعكس عادات وتقاليد وثقافات المجتمع، ومن ثم فإن متطلبات وسمات هذا المسكن تستوجب دراسة تفصيلية ومتعمقة للاحتياجات والمتطلبات الاجتماعية والجماعية لكل منطقة على حدة.

ثانياً، الإشراف والبناء الذاتي قام بدور فعال في آليات مناطق الإسكان اللارسمي. طبيعة البناء بالجهد الذاتي والإشراف على عمليات البناء المختلفة، (Self-help and Self management) ظهر بوضوح في جعل المساكن متفقة مع الواقع الثقافي المحلي. وظهر تأثيره بوضوح على مستوى المكونات التخطيطية، وعلى مستوى المساحات التي تخصص للاستخدام اليومي لحياة هؤلاء الناس.

إن تلك المشاركة بالبناء الذاتي في تخطيط وبناء المساكن في مناطق الإسكان اللارسمي، أنتجت واجهة معمارية للتراث الشعبي (Vernacular Architecture)، معبراً عن ثقافات وعادات المجتمع.

وقد نجح مبدأ البناء بالجهد الذاتي من خلال عدة مظاهر. أولاً، على مستوى

المستوطنات الصغيرة، وخاصة المستوطنات ذات الطابع الريفي، حيث لا يزال الترابط الجماعي متواجداً. ثانياً، عدم وجود تدخل خارجي سواء من الجهات الحكومية أو من المتخصصين، حيث اتبع القاطنون نفس الأساليب التي كانت متبعة في مواطنهم الأصلية - غالباً المناطق الريفية - نتيجة لوجود صلة القرابة والصلة العشائرية والانتماء إلى المجموعة والبيئة التي يرتبطون بها. . ثالثاً، ضعف الإمكانيات المادية للقاطنين أدى إلى الاعتماد على الجهد البشري كبديل لنقص الإمكانيات المادية، في نفس الوقت، توفيراً للنفقات التي يمكن أن تصرف إلى مقاولي الباطن. رابعاً، استغلال الطاقات البشرية المتوفرة لدى القاطنين في تحويل المواد المحلية والمواد المستعملة إلى مواد صالحة للبناء مما ساعد على خفض تكاليف إنشاء الوحدات السكنية. خامساً، لعبت المرأة دوراً مهماً في تنشيط البناء بالجهود الذاتية، لما لديها من وقت فراغ، وما يتوافر لها من خبرة في معرفة جيرانها لتسويق أو الحصول على مواد البناء المستعملة بأقل الأسعار أو بدون مقابل. هذا بالإضافة، إلى استغلال وقتها في عمليات التشييد نفسها معتمدة على قدرتها على الصبر في إنجاز الأعمال الموكلة إليها.

أما بالنسبة للإشراف على البناء، فظهر واضحاً مع تطبيق الأساليب النظامية، في شكل سياسة الارتقاء وخدمات ومواقع، حيث تحول البناء بالجهد الذاتي إلى الإشراف الذاتي (Self-Management) على التشييد وظهر هذا التحول لعدة أسباب من ضمنها: أولاً، اشتراط الجهات المنظمة للمشروع على البناء بأسلوب حديث وباستعمال الخرسانة المسلحة في عمليات التشييد، وهذه المهارات يفتقدها القاطنون، مما اضطرهم إلى تأجير مقاولين من الباطن في القيام بأعمال التشييد واقتصر دور القاطنين على الإشراف على التنفيذ فقط. ثانياً، إخضاع بناء الوحدات السكنية في نطاق الأساليب النظامية إلى التشريعات البنائية السائدة في البلاد، مما اضطر معظم الأهالي إلى اللجوء إلى اعتماد الرسومات الهندسية من الجهات الرسمية، وبالتالي دخولهم مصيدة مقاولي الباطن لتشييد مساكنهم. ثالثاً، اشغال معظم قاطني قطع الأراضي في أعمالهم الخاصة لتسديد مديوناتهم، وعدم توافر الوقت والجهد للقيام بالبناء الذاتي. رابعاً، عدم تشجيع الجهات الرسمية بالبناء بالجهود الذاتية في ظل الأساليب النظامية، بالرغم أن جميع المهاجرين قادمين من الريف، ويعرفون كيف ينون بيوتاً. فالوسط الريفي يكتف المبانى عادة مع مواد البناء المتاحة الموجودة بالمناطق الريفية، ومع المناخ، ونمط الحياة، وتنتقل كل هذه الخبرة من جيل إلى جيل، ثم تتحول هذه التقنيات من الوسط الريفي إلى الوسط الحضري. وبدلاً من تيسير النقل تلك التقنيات

البداية واستغلال قدرات الوافدين الجدد في بناء مساكنهم، فإن السلطات المحلية تجهل أو تتجاهل خبرة القاطنين في البناء. وأخيراً، تحكم السلطات المحلية في جميع مكونات المسكن سواء الأرض، أو مواد البناء، أو تصاريح البناء... إلخ. جعل من العسير للقاطن أن يشيد مسكنه حسب رغباته وإمكانياته، وجعل منه فريسة للمكونات الأساسية للوحدة السكنية.

إن تمكين القاطنين في استعمال التقنيات البدائية في تشييد مساكنهم، يساعد على زيادة سرعة تكثيف البناء بمناطق الإسكان اللارسمي، ويقلل من التكلفة النهائية للوحدة السكنية، وفي نفس الوقت، يزيد من الرصيد السكني بتلك التجمعات. لنجاح سياسة إسكان الطبقات محدودة الدخل، يجب الأخذ في الاعتبار إمكانيات وقدرات القاطنين، والاستفادة القصوى بما يستطيعوا أن يقدموه في مجال الإسكان.

ثالثاً، العامل الزمني (Time span)، يعتبر من أهم الطاقات الكامنة للقاطنين بمناطق الإسكان اللارسمي، حيث يظهر أهميته في الترتيب الزمني للخطوات المختلفة للحصول على المسكن بالمناطق الحضرية. فكما استعرضنا في آليات المناطق السكنية اللارسمية، إن الوافدين الجدد للمراكز الحضرية يحددون مواقعهم طبقاً لظروفهم الاقتصادية والاجتماعية لفترة زمنية معينة، وبعد ذلك يبدأ التفكير في تغيير مساكنهم أو مواقعهم حسب الاختيارات المتاحة لهم في كل مرحلة.

إن العامل الزمني يلعب دوره بدأ من وصول القاطن للمراكز الحضرية حتى استقراره في منطقة من مناطق الإسكان اللارسمي. هذا العامل الزمني يسير موازياً مع كل خطوة بخطوها القاطن ومع كل تغير يحدث للقاطن، من انتقاله من مكان إلى آخر، من بداية تشييد مسكنه حتى الوصول إلى التكثيف النهائي للمبنى، ومن بداية تعاقد مع شخص آخر لوضع اليد على قطعة أرض، أو شراء قطعة أرض في مناطق الإسكان اللارسمي. إن العامل الزمني مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع ككل وأيضاً على مستوى المدينة والحي والمنطقة.

على مستوى المدينة، يتحرك القاطن من منطقة الإسكان المتدهورة بوسط المدينة، أو من حجرة على أسطح العمارات، ويتحدد العامل الزمني بمجرد تغير الحالة الاقتصادية والاجتماعية للقاطن. يحتاج القاطن لمسطح أكبر داخل وحدته السكنية في حالة زيادة عدد أفراد أسرته، وعندما يتحسن حالته الاقتصادية. ويتخذ القاطن القرار بالحركة، أو زيادة

مسطح وحدته السكنية، إذا كان يوجد مسطح شاغر بالمواضع التي يقطن بها، أو إضافة جزء أمام وحدته السكنية بعد استقطاع هذا الجزء من الفراغ المحيط لوحده. تلك الحركة الداخلية، تستغرق فترة ليست بقصيرة، لأنها بداية التكوين الحقيقي للحياة الحضرية للقاطن، وعندئذ يبدأ تشييد مسكنه الدائم.

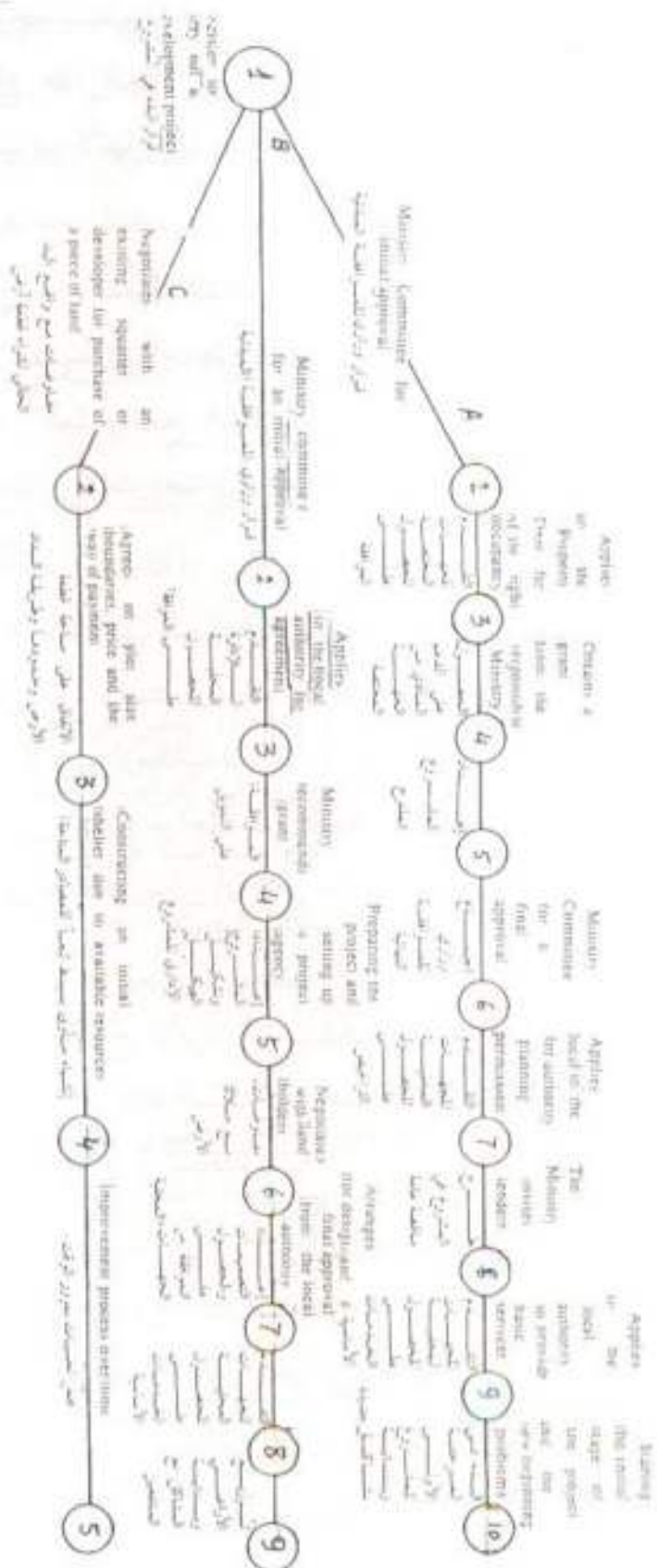
على المستوى المحلي، في حالة تحرك القاطن من حي إلى آخر، وغالباً انتقاله من مناطق الإسكان المتدهورة بوسط المدينة إلى مناطق واطعي اليد، يبدأ العامل الزمني يلعب دوره الرئيسي في تلك المرحلة. كما يوضح الشكل رقم (٧-١٩) الخطوات المختلفة للحصول على وحدة سكنية من خلال ثلاث مصادر، المناطق السكنية اللارسمية، الأساليب النظامية، والوسائل الرسمية التقليدية.

للحصول على وحدة سكنية بالمناطق السكنية الرسمية، يلتزم الأفراد بالمرور خلال قنوات وإجراءات تشريعية وبيروقراطية، وتستغرق وقتاً طويلاً، ربما يصل إلى عدة سنوات، مع العلم بأنه لا بد أن يتوافر لدى الأفراد الإمكانيات المادية لدفع تكاليف المسكن. وفي هذه الحالة، يمر مشروع الإسكان بحوالي عشرة مراحل على الأقل حتى يصل إلى مرحلة التنفيذ. هذا بالإضافة، إلى مجموعة عوائق مختلفة يمكن أن تؤثر على مجريات سير المشروع، سواء كانت عوائق مادية، أو فنية أو سياسية.

في حالة الأساليب النظامية، يحتاج الأفراد أن يسلكوا نفس الخطوات التي يمر بها مشروع الإسكان الرسمي، وذلك لأن الوحدة السكنية في هذه الحالة تخضع لرقابة السلطات المحلية وتبعية الإجراءات التشريعية والقانونية السائدة بالبلاد.

في حالة المناطق السكنية اللارسمية، يمكن أن يتم التعاقد على قطعة أرض أو على وحدة سكنية في غضون أيام معدودة، هذا في حالة توافر الإمكانيات المادية. وفي حالة عدم توافر الإمكانيات المادية، تستغرق عملية الحصول على وحدة سكنية أو قطعة أرض، فترة زمنية أطول ولكن أقصر بكثير من الحالتين السابقتين.

في حالة الحصول على قطعة أرض في مناطق واطعي اليد، أو مناطق الإسكان الشبه رسمي، عملية تشييد المسكن تتم في خطوات وفترات زمنية متتابة طبقاً للظروف والإمكانيات الاقتصادية للقاطن نفسه، ولكن يتم التشييد بعيداً عن رقابة السلطات الحكومية وبعيداً عن أي تدخل من قبل الدولة نفسها. هذا في حد ذاته يسهل عملية التشييد ويقلل الفترة الزمنية التي يستغرقها تشييد المسكن.



شكل رقم (٧-١٩) يوضح الخطوات المختلفة للحصول على وحدة سكنية من خلال ثلاث أنظمة سكنية.

من ناحية أخرى، لا تتوافر تلك المرونة في الأساليب النظامية التي تنتهجها الحكومة لإسكان الطبقات محدودة الدخل. في هذه الحالة يتدخل العديد من التعقدات الإدارية والمالية والتشريعية مما يساعد على عرقلة وتأخير تنفيذ المشروعات، كما حدث في مشروع حلوان جنوب القاهرة وفي عملية الارتقاء بمنطقة منشية ناصر بالقاهرة.

إن القدرة الفعلية المتوفرة بمناطق الإسكان اللارسمي، توفر الإمكانيات للقاطنين أو الطبقات محدودة الدخل للحصول على مسكن عن طريق الثلاث مظاهر السابق تناولهم، المشاركة الشعبية، البناء الذاتي، والعامل الزمني. هذه المظاهر تساعد على زيادة الإنتاج السكني على مستوى المنطقة وعلى مستوى المدينة، وبالتالي تضيف عدد من الوحدات السكنية إلى المخزون السكني القومي الذي يتأثر بعملية العرض والطلب لسوق الإسكان. وفي هذه الحالة زيادة معدلات أداء المظاهر الثلاث: المشاركة الشعبية، البناء والإشراف الذاتي، ومراعاة العامل الزمني، يساعد تلقائياً في زيادة الرصيد السكني للمجتمع، وبالتالي يمكن أن يحقق حالة التوازن بين العرض والطلب للوحدات السكنية المنخفضة التكاليف.

٧ - ٣ - ٣ القدرة المؤثرة *Actual action* :

القدرة المؤثرة هي الوسائل التي يمكن أن يقدمها الثالث المتعاون لسوق الإسكان لتحقيق حالة التوازن بين العرض والطلب، وإنتاج منتج سكني ملائم لفئات المجتمع. وتتلخص تلك الوسائل في ثلاث محاور رئيسية: مبدأ خطوة بخطوة لعملية التشييد (*Piecemeal growth*)، تخطيط محلي تقليدي (*Informal local planning convention*)، وأخيراً توافر قطع الأراضي اللازمة لإقامة الوحدات السكنية.

أولاً، يتميز مبدأ خطوة بخطوة (*Piecemeal growth*) لعملية التشييد بملائمته مع إمكانيات واحتياجات القاطنين لمكونات وحداتهم السكنية من حيث المسطح، مواد البناء المستعملة، البنية التحتية، إلخ. ومبدأ خطوة بخطوة يعتمد على التسلسل في التشييد، ويتمشى ويناسب إمكانيات واحتياجات الطبقات محدودة الدخل. يبدأ التسلسل في التشييد مع بداية تخطيط وتكوين التجمعات السكنية اللارسمية، حيث يمر بعدة مراحل مختلفة، نمو متفرق (*Scattered expansion*)، ونمو مجمع (*Collective expansion*)، ونمو مكثف (*Consolidated expansion*)، ونفذت تلك المراحل في معظم مناطق الإسكان اللارسمية التي

شيدت في مصر. ومع كل مرحلة من مراحل النمو، يبدأ تشييد الوحدات السكنية في خطوات متتابعة، وبالتوازي مع تشييد البنية التحتية التي تخدم مراحل النمو في أطواره الأولى.

وكما انضح من مناطق الإسكان اللارسمي، يتم تشييد المباني باتباع أسلوب خطوة بخطوة في عمليات التشييد، حيث تبدأ الوحدة السكنية بنواة صغيرة مشيدة بمواد بناء مستعملة، أو مواد بناء مؤقتة، وبالتدريج يتم إحلال تلك المواد بمواد أخرى قوية ودائمة. أو إنشاء المبنى على مراحل مختلفة، حيث يشيد أولاً غرفة واحدة وخدماتها الأساسية مثل دورة المياه والمطبخ، ثم يضاف إلى هذه النواة عدة قواطع داخلية، وبعد فترة، يتم عمل السقف لتغطية كامل الوحدة السكنية (أنظر شكل ٧ - ١٥). وهذا التطور يتم تدريجياً حسب التغيرات واحتياجات وإمكانيات كل أسرة على حدة، ويتم أيضاً بالتتابع مع شرعة ملكية الأرض سواء الحصول على دعم معنوي (de facto) أو دعم قانوني (de jure).

يتدرج هذا النمو ويزداد التكثيف، بالتوازي مع ازدياد التعاون الجماعي لكل فصيلة عشائرية، وبالتوازي مع الطاقة الكامنة للقدرة الاختيارية والفعلية للقاطنين.

في الوقت نفسه، تفتقد مناطق الإسكان ذات الأساليب النظامية لمبدأ خطوة بخطوة معتمداً على التسلسل في الشييد. وهذا الافتقاد نتيجة عدم توافر الانسجام الجماعي بين القاطنين، وعدم دراسة المتخصصين لآليات الإسكان داخل مناطق الإسكان اللارسمية، وكتيجة مباشرة لتغيير نظم وآليات الإسكان التي استنبطت من القرية. هذا بالإضافة، أن تمويل الوحدات السكنية في ظل نظام الأساليب النظامية، يشترط الانتهاء من مرحلة معينة من التشييد، حتى يستطيع القاطن أن يحصل على القرض من الجهة الممولة. ولذا تكون عملية التشييد عملية مرتبطة بالإجراءات الحكومية والرسمية، مما ينتج عنها إجهاد القاطن مادياً واجتماعياً ومعنوياً. ولذا عند وضع سياسة إسكان فقراء الحضر، يجب أن يراعي العلاقة التبادلية بين مصادر الدخل والطاقة الكامنة لدى القاطنين، وبين الإمكانيات التي تستطيع الدولة أن توفرها لهؤلاء القاطنين.

ثانياً، التخطيط المحلي الغير رسمي (Informal local planning) يعتمد على عدة مبادئ وحقوق اقتصادية واجتماعية وفيزيائية، ووضعت بواسطة الأهالي أنفسهم، وطُبقت تحت إشراف رئيس الاتحاد أو رئيس الجمعية الأهلية الغير رسمية. وهو عادة الشخص الأكبر سناً داخل التجمعات السكنية أو أقدم شخص استوطن بالمنطقة، أو الأكبر سناً في الفصائل العشائرية الموجودة بالمنطقة.

هذه المبادئ، والحقوق أخذت في الاعتبار حرية الملكية الخاصة، واحترام حقوق الغير في مناطق الإسكان اللارسمية. والهدف الرئيسي من وضع التخطيط المحلي الغير رسمي هو المحافظة على النسيج العمراني المحلي لمناطق الإسكان اللارسمي، معتمداً على حماية المنطقة من العوامل الطبيعية، والمحافظة على نمط الحياة والتقاليد والعادات للقاطنين بالمنطقة. وتنقسم تلك المبادئ إلى حقوق فيزيقية وحقوق اجتماعية واقتصادية.

الحقوق الفيزيقية تتركز حول حقوق الأفراد في التمتع بالهواء، حقوق ارتفاعات المباني وحقوق الاستعمالات المختلفة للمباني. وهذه الحقوق تهدف إلى تحقيق التكوين الوظيفي المناسب لكل منطقة على حدى طبقاً لمتطلباتها واحتياجاتها ليناسب جميع القاطنين بمناطق الإسكان اللارسمي، وتحقيق التكوين السلائم للبيئة المحيطة.

التكوين السلائم للبيئة يهدف إلى حماية القاطنين من العوامل المناخية والطبيعية وتوفير بيئة مناسبة للتجمع السكني وذلك من خلال عدة محددات رئيسية. أولاً، تخطيط المناطق السكنية اللارسمية باتباع الطرق والممرات الضيقة نسبياً، لتناسب احتياجات ومتطلبات القاطنين، حيث لا يوجد حركة سريعة بتلك المناطق. ثانياً، استخدام الطرق والممرات الضيقة لتوفير الظلال بتلك الممرات لحماية المشاة من أشعة الشمس أثناء فترة الصيف، مع السماح بعمل بروزات لحماية المارة من مطر الشتاء. ثالثاً، الاهتمام بعامل المناخ وانعكاسه في تكوين الوحدات السكنية متلاصقة بعضها البعض وعلى شكل صفوف متجانسة لتفادي وهج الإشعاع الحراري في فترة الصيف.

حالة المناخ هي عامل أساسي في أسلوب حياة الفرد، ويحدد المحيط نوع من المحددات التي تؤثر على المجتمع وثقافته، كما تؤثر على معيشة الفرد ومكانه. حيث تم الاستفادة من الحلول الكلاسيكية بتوفير فناء داخلي سماوي لتوفير الظلال داخل الوحدة السكنية، وفي نفس الوقت استعماله لأنشطة الحياة اليومية (غسيل، طبخ، تربية دواجن... إلخ). واعتمد تكوين المناطق السكنية اللارسمية على حجم الوحدة السكنية كهدف أساسي لتكوين التجمع السكني والتخطيط العام للمناطق السكنية اللارسمية.

هذا بالإضافة، إن جميع الوحدات السكنية ذات تكوين متلاصق وفي شكل صفوف متوازية لتحقيق هدفين، الحماية الطبيعية من حرارة أشعة الشمس، والاقتصاد في مسطح واجهات المباني حتى يمكن تخفيض تكلفة البنية الأساسية للمنطقة. والتكوين المكاني لمناطق الإسكان الغير رسمية يعتمد على الحركة البطيئة لتلبية جميع مظاهر الحياة والأنشطة

الموجودة داخل تلك المناطق. والنتيجة النهائية لهذه العملية التخطيطية هو نسيج عمراني مناسب لاحتياجات القاطنين ومعبراً عن نمط الحياة وعاكساً لطبيعة البيئة وعادات وسلوكيات المجتمع.

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لفلسفة التخطيط المحلي الغير رسمي، تعتمد على أربع مظاهر رئيسية، المحافظة على خصوصية الأفراد والمباني معاً، المحافظة على الملكية الفردية وحرية انتقالها للغير، الحرية الشخصية في إجراء التحسينات والارتقاء بالوحدة السكنية، وأخيراً الحرية في تحديد نطاق التحسينات طبقاً للاحتياجات الخاصة لكل أسرة. هذه الحقوق تهدف إلى المحافظة على الإمكانات الاقتصادية والاجتماعية للأفراد، تبعاً للمقدرة الفردية لكل أسرة، وذلك للوصول إلى تجانس اجتماعي واقتصادي، ومحاولة تلاشي العزل السكني بين القاطنين في مناطق الإسكان اللارسمي.

واتبع عدة اشتراطات جماعية لتحقيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، واعتمدت على المقاييس الدنيا المحلية (Minimum local standards) في تشييد الوحدات السكنية، وفي تجميع قطع الأراضي بمناطق الإسكان اللارسمي. واعتمدت هذه الاشتراطات على مبدئين أساسيين: أولاً، البساطة في الإنشاء والهيكل البنائي لخفض التكلفة الكلية للمبنى، مع المرونة لزيادة مسطح المبنى في المستقبل طبقاً للاحتياجات الفردية لكل أسرة. وإعطاء الحرية في الانتقال من وحدة سكنية إلى أخرى، أو زيادة التكثيف للوحدة نفسها لتلبية الاحتياجات المستقبلية للأسرة الواحدة، طبقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تطرأ على الأسرة. ثانياً، تخفيض مقاسات وإبعاد الوحدات السكنية إلى الحد الأدنى، للوصول إلى أقل مسطح ممكن للوحدة السكنية، وزيادة عدد قطع الأراضي بمناطق الإسكان اللارسمي، لخدمة أكبر عدد ممكن من القاطنين، وفي نفس الوقت خفض تكلفة أسعار الأراضي بتلك المناطق. على أن يتم التوسع باستغلال التكثيف الرأسي لكل وحدة سكنية على حدى.

التخطيط المحلي الغير رسمي يعكس مستوى معيشة القاطنين ويعبر واقعياً وعملياً وتنفيذياً عن طبيعة الوحدات السكنية الملائمة لجميع فئات القاطنين، آخذاً في الاعتبار حدود وإمكانات ورغبات كل أسرة على حدى.

استطاع القاطنون أن يسبقوا مواقعهم لتناسب الاستعمالات الجماعية طبقاً لاحتياجات جميع الفئات القاطنة، مع ترك تفاصيل البناء لكل أسرة لتعكس شخصيتها وتحدد رغباتها في

شكل وتكوين المسكن، بدون أن تسبب اضطراب للغير، ومراعاة خصوصية جيرانها. وجميع مشاكل التخطيط وحدود قطع الأراضي بالمنطقة تحل باستعمال مبادئ التخطيط المحلي الغير رسمي، في الموقع نفسه وأمام المستفيدين.

مناطق الدخيلة والضيادين وحجر النواتية بالإسكندرية (Soliman, A., 1996) يعكسوا بوضوح فلسفة التخطيط المحلي غير الرسمي، حيث اقتصر في المنطقة الأولى بتحديد حد أقصى لارتفاع المباني بحيث لا يتعدى عن خمسة أدوار، دون التعدي على خصوصية الجيران. في الحالة الثانية، حول الأهالي ووحداتهم السكنية، التي شيدت بواسطة الجهات الحكومية، إلى تكوينات مختلفة لتناسب احتياجاتهم وإمكانياتهم. وقد استغلوا الفراغ الواقع أمام وحداتهم السكنية في زيادة مسطح الوحدة الأصلية، وهذا التعدي لم يؤثر على حركة السير داخل الطرق المختلفة بل كان مناسباً لعدم وجود حركة سريعة داخل تلك المنطقة في المنطقة الثالثة، التخطيط الشريطي للشوارع الداخلية كانت نتيجة الحدود الطبيعية للملكيات الزراعية، وجاء معبراً عن التجمعات العشوائية بالمنطقة.

ثالثاً، امتلاك الأراضي (Land acquisition). تعتبر أرض البناء مقوماً أساساً. لأن وجودها يعني من جهة التغلب على العقبات التي تعوق الأسر الحضرية الفقيرة عن تحسين ظروفهم المعيشية. ولأنها من جهة أخرى تسمح بتكلفة أقل من إنشاء الخدمات العامة الأساسية التي لا يمكن إيجادها بمثل هذه السرعة، ويمثل هذه التكلفة إذا حاولت الأسر بمفردها تهيئة هذه الخدمات.

آليات تملك الأراضي من مناطق الإسكان اللارسمي، تختلف من نمط إلى آخر، ومن موقع إلى آخر. في مناطق الإيواء المؤقت، تتولى الجهات الحكومية توفير الأراضي اللازمة لإيواء فقراء الحضر. بينما تختلف آليات تملك الأرض بالنسبة لمناطق واضعي اليد ومناطق الإسكان شبه رسمي، وغالباً يقوم بغزو تلك الأراضي الأفراد والمستثمر الخاص بالمساعدة المباشرة وغير المباشرة من الجهات الحكومية والمتخصصين. وفيما يلي تحليل للآليات المختلفة لتملك الأرض بمناطق الإسكان اللارسمي في مصر.

آليات تكون مناطق الإيواء المؤقت، تبدأ عادة بواسطة الحكومة والجهات المختصة، حيث تقوم الحكومة بتخصيص مواقع معينة بالمدينة لتلك المناطق. وغالباً تكون أراضي خارج النسيج الحضري للمدينة، وبعيدة نوعاً ما عن وسائل المواصلات العامة ولا يتوافر فيها الخدمات الأساسية. وإنما يتم توصيل المياه إليها كنواة للبنية الأساسية عند تنفيذ المشروع.

في بداية تكوين مشروع الإيواء المؤقت، تكون الوحدة السكنية مقتصرة على المساحة المحددة له. ولكن مع مرور الوقت، يبدأ القاطنون في استقطاع أجزاء من الأراضي الواقعة أمام وحداتهم السكنية ويضيفوا تلك المساحة إلى الوحدة الأصلية المخصصة لهم، وخير مثال لذلك منطقة قرية الصيادين بمدينة الإسكندرية.

معظم الأراضي المستقطعة أو المضافة للوحدات الإيوائية، كانت فراغات لاستغلالها كمناطق خضراء أو طرق وممرات بين البلوكات السكنية. وامتلات تلك الفراغات بواسطة الأهالي، بحيث لا تفضى على الحركة داخل المنطقة. تلك الظاهرة منتشرة أيضاً في مناطق الإسكان الشعبي، مثل الحي السادس بمدينة نصر بالقاهرة، حيث استولى الأهالي على المساحات الفضاء أمام البلوكات السكنية، لزيادة مسطحات وحداتهم السكنية. ويتم ذلك عند مبادرة القاطن بالدور الأرض بالاستيلاء على قطعة الأرض الواقعة أمامه وتشييد المباني، وهكذا يتبعه القاطنون بالأدوار العلوية.

أما الظاهرة الثانية للإيواء المؤقت، فيقوم القاطنين أنفسهم، بالاستيلاء على الأراضي الحكومية، وغالباً أرصفة الشوارع أو حرم خطوط السكك الحديدية، أو حرم مجرى المصارف، أو ردم أجزاء من البحيرات الطبيعية (مثل بحيرة مريوط بالإسكندرية). وعملية الاستيلاء على تلك المواقع، تتبع أسلوب خطوة بخطوة، حيث يبدأ الأفراد العاملين بنفس المنطقة بالاستيلاء على أجزاء من قطع الأراضي، ثم يقوموا ببيعها للوافدين الجدد للمنطقة. ويقوم هؤلاء الوافدين بالاستيلاء على أجزاء جديدة من الأراضي لزيادة مسطح وحداتهم السكنية، وهكذا حتى يتم استغلال جميع المساحات المتاحة أمامهم. عند الوصول إلى مرحلة التكثيف، يبدأ الأهالي بالمطالبة بالخدمات الأساسية لمنطقتهم ومن أهمها مياه الشرب والصرف الصحي. بمجرد دخول خدمة تحتية أساسية للمنطقة، تصبح في هذه الحالة أمر واقع أمام الجهات الحكومية، وتكتسب المنطقة دعم معنوي (de facto) من تلك الجهات.

في مناطق واضعي اليد، الاستيلاء على الأراضي الحكومية متنوعة وعديدة حسب ظروف وطبيعة كل مدينة ومنطقة. ولكن أسلوب الاستيلاء تكاد تكون واحدة. ويتم الاستيلاء على الأراضي خلال أربع ظواهر رئيسية: الاستيلاء على الأراضي أثناء إقامة مشروعات ضخمة قومية، الاستيلاء على أراضي مهملة وخارج عمليات التنمية العمرانية، الاستيلاء على أراضي عليها نزاع على الملكية أو ملكيتها غير معلومة المصدر، الاستيلاء على أراضي وعرة وغير مخدومة بالمرافق.

يتم الاستيلاء على الأراضي الحكومية بمناطق واضعي اليد خلال أسلوبين. أولاً، يبدأ العاملون بنفس المنطقة بالاستيلاء على مساحة من الأراضي خلال تكوين مقابل للقمامة، أو مخازن للمخردة أو وضع مهملات أياً كانت نوعها، يستمر هذه الإضافات، حتى يحين الاطمئنان بعدم تدخل السلطات المحلية لتلك الأراضي. يبدأ بعد ذلك، إنشاء وحدة سكنية أو عدة وحدات سكنية لواضعي اليد. ومع مرور الوقت يبدأ واضعي اليد بتقسيم مسطح الأرض وبيعها للوافدين الجدد حتى يتم بناء جميع المسطحات الشاغرة.

ثانياً، في حالات عديدة يتم استخراج تصريح رسمي معتمداً من السلطات المحلية، لاستخراج مواد بناء من مواقع متخصصة للتحجير خارج الحيز العمراني للمدينة. ويبدأ الشخص المرخص له بالعمل في هذا الموقع، بتنسيق الموقع ليكون صالحاً للاستغلال السكني، ويقوم بإنشاء عدة وحدات سكنية لإيواء العاملين بالمحجر. وعند الانتهاء من عملية التحجير وانتهاء الترخيص، يبدأ الشخص المستول عن المحجر، بتقسيم الموقع إلى قطع أراضي صغيرة وبيعها للوافدين الجدد، معتمداً أنه هو المستول عن الموقع ككل وله حق التصرف فيه، مستنداً على الترخيص الرسمي المستخرج من الجهات الحكومية، مما يؤدي إلى اكتسابه ثقة الوافدين الجدد واطمئنانهم من حيازته للأرض.

وهذين الأسلوبين يستعملان في الاستيلاء على الأراضي الحكومية خلال أربع ظواهر للاستيلاء على الأرض.

في الظاهرة الأولى يتم استخدام أحد الأسلوبين السابقين أو أسلوب واحد للاستيلاء على الأراضي الحكومية الواقعة بجوار المشروعات القومية العملاقة، وذلك بغرض تسكين العاملين بتلك المشروعات. وهذه الظاهرة، قد أسفر عنها نشأة مناطق واضعي اليد في منطقة الناصرية بأسوان أثناء إقامة مشروع السد العالي وقد سمحت الجهات الحكومية للعاملين بالمشروع بالاستيطان بتلك المواقع لحين الانتهاء من تشييد السد العالي. ولكن مع مرور الوقت، وتحت وطأة الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها البلاد في تلك الفترة، سمحت للقائمين بالبقاء في مواقعهم لحين إقامة مشروعات سكنية لإيوائهم. ولكن لم يتم تنفيذ مشروعات سكنية بالمدينة، وبالتالي أصبح إقامة هؤلاء الأفراد في تلك المواقع «أمر واقع»، لا يمكن تجاهله من قبل السلطات. ولذلك تم توصيل المرافق الأساسية للمنطقة، وأصبحت المنطقة تتمتع بدعم معنوي (de Facto) من الجهات الرسمية. ومنطقة منشية ناصر ومنطقة الزبالين بالقاهرة، سلكا نفس الأسلوب أثناء نشأتها، حيث أقيمت المنطقة الأولى

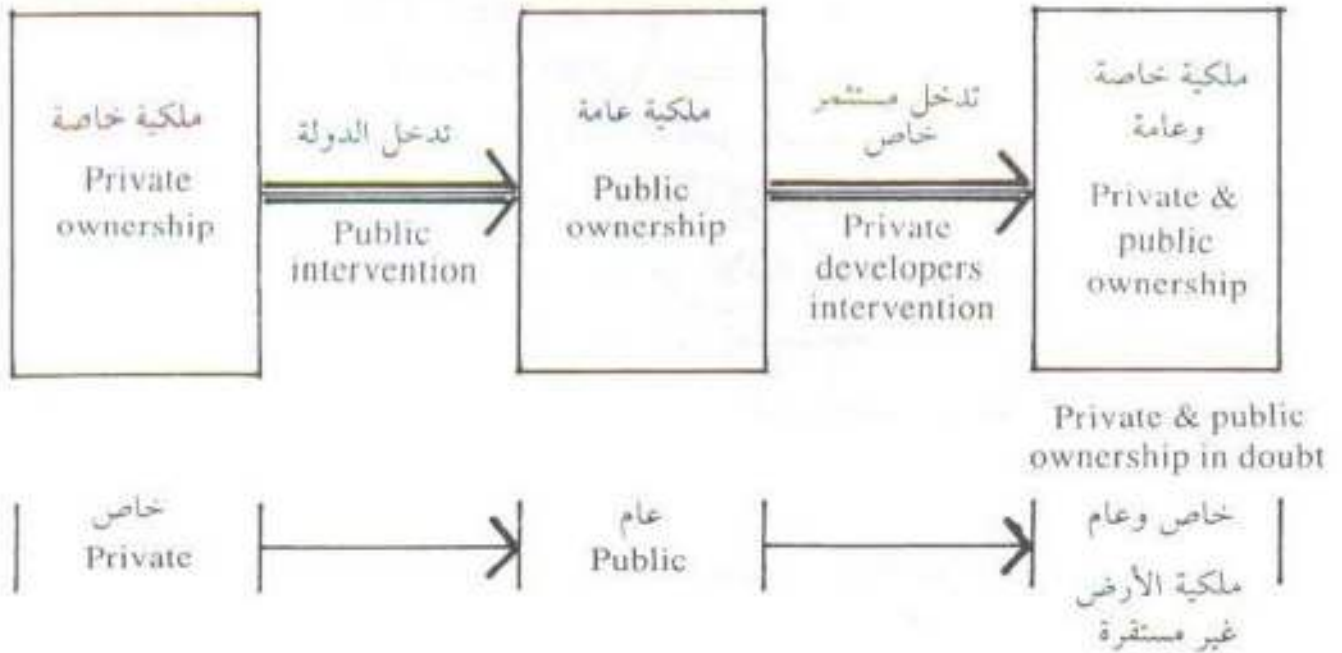
أثناء إنشاء مدينة نصر شمال شرق مدينة القاهرة، وأقيمت المنطقة الثانية إرضاءً لمجموعة الزبائين المسؤولين عن تجميع قمامة القاهرة، والتي يصل حجمها إلى ٣٨٦٠ طن يومياً (رياض، وجدي - ١٩٩٥).

في الظاهرة الثانية، يتم الاستيلاء على أراضي حكومية مهملة، وهي غالباً تقع في أطراف المدينة، وبجوار المناطق الصناعية وتحت تأثير التلوث الجوي الناتج من الصناعات. ويقوم الأفراد العاملين بالمناطق الصناعية وأفراد آخرين من المنطقة نفسها بالاستيطان بتلك المناطق وبناء وحدات إيوائية مؤقتة. ومع الاطمئنان بعدم سؤال الجهات الحكومية عن الأراضي، يبدأ تحويل الوحدات الإيوائية المؤقتة إلى وحدات سكنية دائمة. وغالباً يتم عملية التحويل في الإجازات القومية الرسمية مثل إجازة عيد الأضحى وإجازة عيد الفطر أو إجازات قومية أخرى. وبهذا الأسلوب يتم تكثيف المنطقة لدرجة يجعل من الصعب إزالتها لثلاث أسباب. الأول، عدم وجود إمكانيات مادية لتنفيذ عملية الإزالة. الثاني، الحرص على الاستقرار الاجتماعي وعدم الرغبة في عمل ذبذبة للكيان السياسي للدولة. الثالث، عدم توافر البديل لإيواء الكثافة السكنية المرتفعة للقاطنين بتلك المناطق. وعندئذ تصبح تلك المناطق «أمر واقع» أمام السلطات الحكومية، مما يضطرها إلى مد وسائل البنية التحتية الرئيسية وخاصة مياه الشرب. تلك التدخل الحكومي يحدث عادة حفاظاً على تلافيف الأمراض التي يمكن أن تنشأ في تلك المناطق، وتلاشياً لتدهور الحالة الصحية العامة للسكان.

في الظاهرة الثالثة، يتم الاستيلاء على أراضي حكومية عليها نزاع على الملكية، أو ملكيتها غير معلومة المصدر. وهذه الأراضي في الغالب تقع على الحدود الإدارية للمدينة أو الحدود الإدارية للمحافظات، حيث تتصارع عدة جهات حكومية لسنوات عديدة على ملكية الأرض. ونتيجة لهذا النزاع، تظل الأراضي شاغرة ومهملة لمدة طويلة، إلى أن يحسم الأمر في ملكيتها. أثناء تلك السنوات، يغزو تلك الأراضي المهاجرين من المناطق الريفية، ويستقطنون بها لحين الفصل في ملكية الأرض. وعند الفصل في ملكية الأرض، تكون قد استغلت وشُغلت بواضعي اليد، الذين يعتقدون أن لهم الحق في البقاء بتلك الأراضي، لأنهم استوطنوا بها لمدة تزيد عن خمسة عشرة عاماً. وطبقاً للقانون المدني المصري، إن الحائز على قطعة أرض لمدة تزيد عن خمسة عشرة عاماً، تعتبر بحكم القانون ملكاً له، ولكن هذا ينطبق على الأرض ذات الملكيات الخاصة وليس العامة. ويعتقد القاطنين خطأً أن لهم الحق بالبقاء في الأرض بقوة القانون. وهكذا تدخل ملكيات الأراضي في صراعات ومنازعات قضائية بين جهات عديدة، أجهزة حكومية عديدة وأفراد قطاع خاص، وتصبح معالم ملكية

الأراضي غير معلومة لفترة زمنية طويلة. وبمرور الوقت تصبح تلك المناطق «أمر واقع» أمام السلطات المحلية، التي لا تستطيع عمل شيء نحو تلك المناطق. ومنطقة الدخيلة بمدينة الإسكندرية خير مثال لهذا الأسلوب من الاستيلاء على أراضي الدولة، حيث كان يوجد نزاع على ملكية الأرض بين محافظة البحيرة ومحافظة الاسكندرية لسنوات عديدة، مما أدى إلى تدخل جهاز حماية أملاك الدولة كطرف ثالث في ملكية الأرض. وقد أعطى هذا الجهاز حق البقاء للقاطنين بالأرض «بنظام التحكير»، مقابل دفع مبلغ نقدي كإيجار سنوي في نظير البقاء في مواقعهم. ومن هنا أصبحت منطقة الدخيلة بالإسكندرية مناطق وضع يد بدعم قانوني (de jure) من الجهات الرسمية. وخلاصة القول إن ملكية الأرض ممكن أن تتحول من أرض ذات ملكية خاصة إلى أرض ذات ملكية عامة ثم تتحول ثانية إلى ملكية خاصة وهذه التغييرات تفتح المجال لاحتلال تلك الأراضي، مثل ما حدث في منطقة حجر النواتية بالإسكندرية (انظر شكل رقم ٧ - ٢٠).

في الظاهرة الرابعة، حيث يتم الاستيلاء على أراضي وعرة وغير مخدومة بالخدمات الأساسية. توجد هذه الأراضي في مواقع متفرقة بالمدينة، ولكن في مواقع وعرة وغير مطلوبة في عملية التنمية العمرانية. وهذه المواقع توجد على تلال جبال (مثل جبل المقطم بالقاهرة) أو بجوار بحيرات طبيعية (مثل منطقة الصيادين بالإسكندرية) أو بجوار مجرى



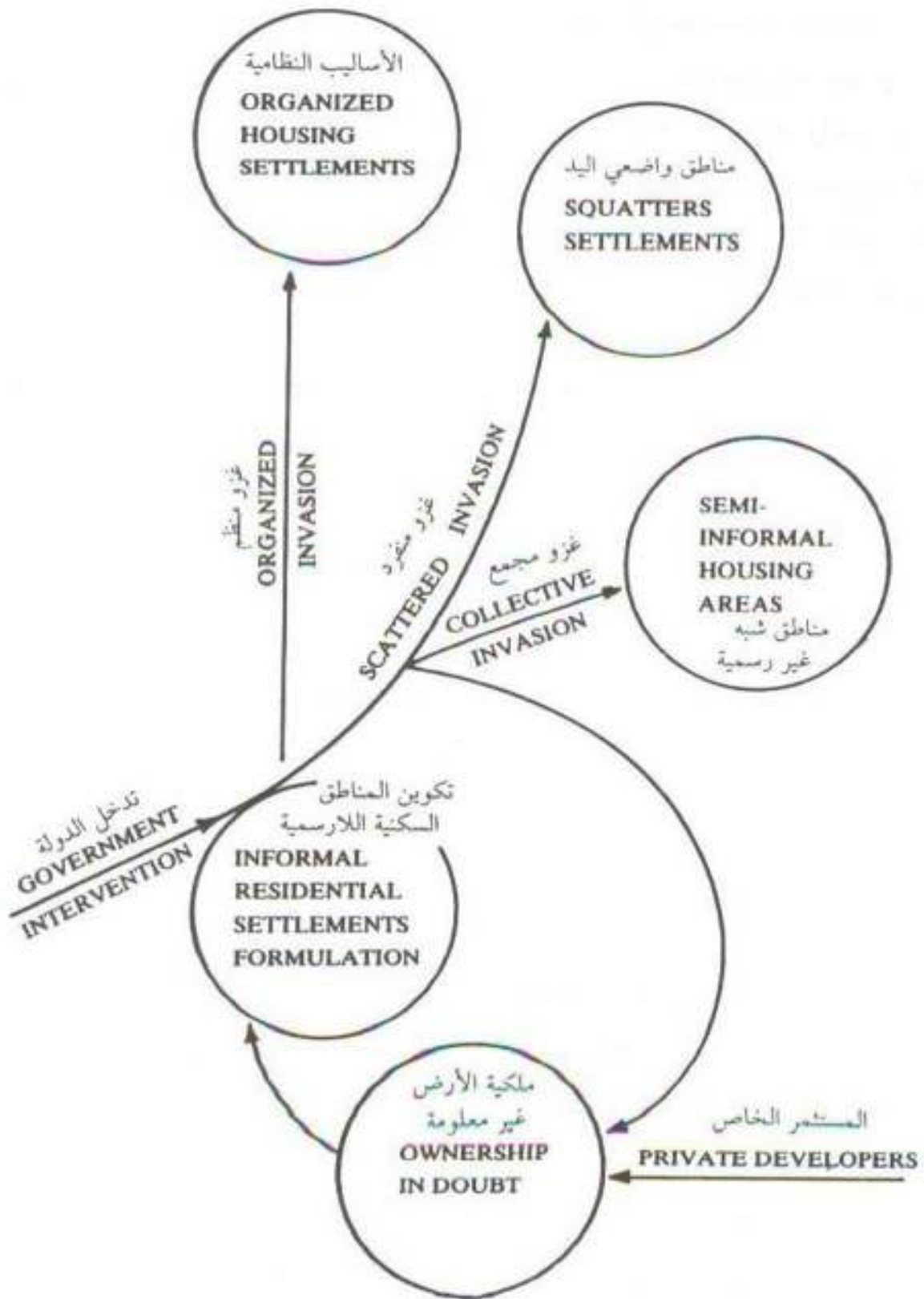
شكل رقم (٧ - ٢٠) تغيير ملكية الأرض من ملكية خاصة إلى ملكية عامة ثم إلى ملكية خاصة مرة أخرى (حالة منطقة - حجر النواتية - الإسكندرية).

مصارف (مثل منطقة الأميرية بالقاهرة) أو في مواقع تحت نطاق تلوث مائي وهوائي. تلك المواقع لا تجذب مستثمري القطاع العقاري، وتعتبر غير ذو قيمة للجهات الحكومية، وذلك لصعوبة تنميتها واستغلالها ضمن النسيج العمراني للمراكز الحضرية. وتصبح تلك المناطق ميدان مفتوح أمام الطبقات محدودة الدخل، لتشييد مساكنهم بها، ومناسبة وملائمة تلك المواقع مع فرص العمل المتوفرة القريبة منهم.

ويتسلسل غزو الأراضي بمرور الوقت، ويزيد تكثيف المنطقة بالمباني لدرجة أن تصبح منطقة سكنية تحتوي على أعداد هائلة من القاطنين يصل تعدادهم بين ١٥ - ٢٠ ألف نسمة، وبذلك يفرض الأمر الواقع أمام الجهات الحكومية بوجود هذا التجمع السكني الكبير، مما يصعب إزالتها أو حتى الأضرار بكيانها الاجتماعي. وبذلك تفرض تلك المناطق نفسها على الجهات الحكومية كمنطقة سكنية لها كيانها ومكوناتها الحضرية وتصبح حقيقة واقعة ضمن النسيج العمراني للمدن.

في مناطق الإسكان الشبه رسمي، يتم تأمين الأراضي اللازمة لإقامة تلك المناطق السكنية طبقاً للآليات السابق تناولها في بداية هذا الفصل. ومناطق الإسكان الشبه رسمي، هي غالباً أراضي زراعية متاخمة للمدن، وتتميز بأنها قريبة من المرافق العامة ومن الطرق الرئيسية المتصلة بالمدينة. والمستوى الاقتصادي للقاطنين مرتفع نسبياً عن المستوى الاقتصادي بالأنماط السكنية السابقة. وتمتع تلك المناطق بملكية قانونية للأرض، ولكن تقاسيم الأراضي والبناء عليها غير قانوني، حيث تتم هذه الأعمال بدون الحصول على تراخيص من السلطات المختصة. وهذه المناطق أصبحت مجال مهم وقوى للاستثمار العقاري الهامشي بالمراكز الحضرية. هذا بالإضافة إلى عدم وجود نظام مراقبة للنمو العمراني (Active Planning Control)، شجع العديد من الأفراد والمستثمرين في المجال العقاري الهامشي في تغيير طبيعة الأراضي الزراعية إلى استخدامات سكنية. ونتيجة لغياب نظام المراقبة العمرانية، أدى إلى تشجيع العديد من الوافدين الجدد للمناطق الحضرية إلى خلق مناطق سكنية غير رسمية جديدة.

خلاصة القول إن الجهات الحكومية والمتخصصين عملاً معاً، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، في تمكين الأفراد والطبقات محدودة الدخل، على الاستيلاء على الأراضي الحكومية وتكوين المستوطنات البشرية الغير رسمية. الشكل رقم (٧ - ٢١) يوضح حركة غزو الأراضي في مصر لخلق التجمعات السكنية اللارسمية، حيث يتضح تكوين المناطق السكنية



شكل رقم (٧ - ٢١) يوضح حركة غزو الأراضي في مصر لخلق التجمعات السكنية اللارسمية.

الغير رسمية، يتم من خلال ثلاث اتجاهات رئيسية. الاتجاه الأول، يتدخل المستثمر الخاص والأفراد عندما يكون ملكية الأراضي غير معلومة المصدر، عندئذ، يبدأ تكوين مناطق واطعي اليد. الاتجاه الثاني، في حالة تدخل المستثمر الخاص وشرائه أراضي زراعية، وبمرور الوقت، يتم تقسيم تلك الأراضي وتحويلها إلى مناطق سكنية شبه رسمية. الاتجاه الثالث، عندما تتدخل الدولة لإنشاء مناطق سكنية، من خلال اتباع الأساليب النظامية (خدمات ومواقع ونظم الارتقاء والتحسين)، يتكون مناطق سكنية شبيهة بالمناطق السكنية شبه رسمية.

في جميع الأحوال ينتج عن هذه التدخلات، تكوين الثلاث الأنماط المختلفة من الإسكان، إسكان واطعي اليد، إسكان شبه رسمي، إسكان الأساليب النظامية. وكل فئة من الثالث المتعاون له دور رئيسي في تكوين تلك المناطق، وكل فئة من الثالث تتعامل منعزلاً عن الآخر. ولذا يجب إيجاد أسلوب مناسب لتعاون جميع الفئات في توفير قطع الأراضي اللازمة لإسكان الطبقات محدودة الدخل، تحت مظلة التنمية الشاملة وليس بغرض توفير أو إيجاد وحدة سكنية فقط، وليس بغرض إيجاد اسكان بلا مضمون، والاهتمام بالشكل وإغفال الجوهر.

٧ - ٤ استنتاج:

من خلال تحليل آليات ونظم المناطق السكنية اللارسمية في مصر، يتضح عدة مظاهر رئيسية تؤثر على حجم ورسيد الإسكان للطبقات ذات الدخل المحدود، وتؤثر أيضاً على طبيعة اختيار الأفراد للمناطق السكنية اللارسمية في مصر. ويمكن تلخيص تلك المظاهر في الآتي:

مناطق الإسكان اللارسمية وفرت فرص عمل للطبقات المحدودة الدخل سواء المقيمين بالمدينة أو المهاجرين من المناطق الريفية. ومعظم فرص العمل تتوافر بالقطاع الاقتصادي الهامشي الذي يكونه الطبقات محدودة الدخل. وهذا القطاع الاقتصادي الهامشي يوفر مجالات كثيرة للعمل والاستثمار بما يحقق عائد مادي ومجزي لتلك الطبقات ويساعد على تحسين مستوى معيشتهم. ولذا فإن المسكن جزء لا يتجزأ من مجال النشاط الاقتصادي الهامشي، ولا يتكون المسكن بمعزل عن الحياة الاقتصادية الموجودة بالمناطق الحضرية.

استيطان فقراء الحضر بمناطق الإسكان اللارسمي منظماً وليس عشوائياً، حيث يبدأ تدريجياً في المناطق السكنية الأقل تكلفة والمرتبطة بفرص العمل والنشاط الاقتصادي الهامشي. وتتغير الحركة داخل المناطق الحضرية طبقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تطرأ على كل أسرة على حدى.

استقرار الطبقات محدودوي الدخل بالمناطق السكنية اللارسمية يتم تدريجياً حسب الإمكانيات المادية والاجتماعية لتلك الفئات. ويتم تغيير وتحسين الوحدة السكنية لمقابلة التغيرات التي تحدث في المحيط العمراني للمناطق الحضرية الكبرى. كما أن تلك التحسينات والتغيرات على الوحدة السكنية تعتبر مجالاً للدخار والاستثمار لكل أسرة على حدى، وتتغير طبيعة الوحدة السكنية من وحدة بغرض الاستعمال إلى وحدة سكنية بغرض التبادل في سوق الإسكان، ثم تتغير إلى سلعة يمكن أن تباع وتشتري في سوق الإسكان اللارسمي.

مراحل التكثيف البنائي تختلف من منطقة إلى أخرى، ولكن بصفة عامة يوجد تسلسل تدريجي لمراحل التكثيف الأفقي والرأسي بمناطق الإسكان اللارسمي وتزداد حالة التكثيف تبعاً لزيادة العوامل الثلاثة التالية: ازدهار الحالة الاقتصادية، توفير شرعة ملكية الأرض، وتوصيل الخدمات الأولية للبنية التحتية. وبصفة عامة يمكن القول إن زيادة تلك العوامل الثلاث تؤدي إلى زيادة التكثيف البنائي للمنطقة، ويؤدي أيضاً إلى تحسين البيئة العمرانية بالمناطق الإسكان اللارسمي بصفة خاصة، وتحسين البيئة العمرانية للمدينة بصفة عامة.

إن الطاقة الكامنة في الثالث المتعاون تقوم بدور رئيسي في تكوين آليات الإسكان للطبقات محدودة الدخل. عندما يتوافر المعايير الثلاثة للطاقة الكامنة وهي الرغبة، القدرة، والمسئولية، فإن آليات الإسكان تسير بخطى سريعة ومنتظمة وتؤثر إيجابياً على المحاور الرئيسية للطاقة الكامنة وهي القدرة الاختيارية والقدرة المؤثرة والقدرة الفعلية.

لذا يجب الاستفادة القصوى من المحاور الرئيسية للطاقة الكامنة في الثالث المتعاون للوصول إلى سياسة إسكانية مناسبة وملائمة لجميع فئات الثالث المتعاون، ومن ناحية أخرى زيادة الرصيد السكاني للطبقات محدودة الدخل. إن هذا يتطلب معالجة مشكلة إسكان الطبقات محدودة الدخل من جميع مظاهرها سواء الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولا يجب أن تعالج منفصلاً عن التنمية الشاملة للبلاد.

يجب توجيه القدرة الاختيارية للثالث المتعاون من خلال توفير السبل القانونية والشرعية لشرعنة ملكية الأرض بأقل تكلفة ممكنة، ودراسة القدرة على الدفع دراسة متأنية وواقعية لتعكس الإمكانيات الاقتصادية للطبقات محدودة الدخل، والعمل على توفير الحدود الدنيا للبنية الأساسية عند إنشاء مشروع سكني للطبقات محدودة الدخل. على أن تحسين تلك البنية التحتية على مراحل زمنية مختلفة مرتبطة مع التغيرات الاقتصادية التي تطرأ على المنطقة والطبقات محدودة الدخل.

لتنشيط القدرة الفعلية للثالث المتعاون، يجب تحسين أداء المشاركة الشعبية لدى القاطنين والأفراد والمهتمين بإسكان الطبقات المحدودة الدخل. من خلال التجارب السابقة، ثبت أن المشاركة الشعبية تقوم بدور رئيسي وفعال في نشأة وتكوين وتحسين البيئة العمرانية للمناطق السكنية اللارسمية. إن المشارك الشعبية تعكس حرية اتخاذ القرار وبالتالي تعكس حرية الإنسان في الحياة وحرية في اختياره مسكنه المناسب. إن دفع البناء والإدارة الذاتية للمساهمة في تنفيذ المشروعات السكنية للطبقات محدودة الدخل، سوف يؤدي إلى تخفيض التكلفة الكلية للوحدة السكنية، وتقليل تكلفة البنية التحتية للمنطقة ككل.

تنشيط القدرة المؤثرة لدى الثالث المتعاون، خلال تشجيع الأفراد بتشييد مساكنهم طبقاً لمقدرتهم على دفع التكاليف بدون وضع شروط مسبقة لذلك. هذا بالإضافة، إلى وضع قوانين وشروط بنائية مناسبة وملائمة لطبيعة وإمكانيات الطبقات المحدودة الدخل، ممكن أن تؤدي إلى تنشيط وزيادة التكتيف البنائي بالمناطق السكنية اللارسمية. هذه الاشتراطات يجب أن تكون بسيطة ومرنة مع الوضع في الاعتبار إعفاء الأفراد من دفع رسوم الحصول على تراخيص البناء.

وأخيراً على الدولة توفير المكونات الأساسية للوحدة السكنية، التي لا يستطيع الأفراد أنفسهم توفيرها، وعلى المتخصصين أن يفهموا خصائص آليات المناطق السكنية اللارسمية، بحيث تراعى عند وضع سياسات جديدة لإسكان الطبقات محدودة الدخل. على الأفراد المستفيدين من سياسات الإسكان، أن يقدموا الجهد البشري اللازم لتنفيذ المشروعات السكنية للطبقات محدودة الدخل. وخلاصة القول على الثالث المتعاون تمكين جميع الأفراد للمشاركة العملية والعلمية في رسم سياسة سكنية من واقع المناطق السكنية اللارسمية ومواكبة التنمية الشاملة للبلاد.

العملية التخطيطية والاسكان

Housing and Planning Process

- ٨ - ١ العملية التخطيطية
- ٨ - ١ - ١ التعريف الأساسي للتخطيط
- ٨ - ١ - ٢ اللامركزية والمشاركة في التخطيط
- ٨ - ٢ مراحل العملية التخطيطية
- ٨ - ٢ - ١ المرحلة الكلية
- ٨ - ٢ - ٢ مرحلة التخطيط القطاعي
- ٨ - ٢ - ٣ العلاقات المتبادلة لأنماط التخطيط المختلفة
- ٨ - ٣ البعد الزمني للعملية التخطيطية
- ٨ - ٤ معايير اختيار وترتيب المشروعات في إطار العملية التخطيطية
- ٨ - ٥ السياسات التخطيطية
- ٨ - ٦ استنتاج

العملية التخطيطية والاسكان

Housing and Planning Process

٨ - ١ العملية التخطيطية:

إن العملية التخطيطية تهتم بوضع استراتيجية، أو مجموعة من الاستراتيجيات، لتحقيق عدة أهداف محددة للتنمية المستهدفة ببلد ما. ويوجد عدة تعريفات أخرى للعملية التخطيطية، مرتبطة بالتفاصيل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بحيث تختص بكل بيئة على حدى. والتخطيط بصفة عامة هو المحصلة النهائية لمجموعة مجهودات محددة لتحقيق قرارات جماعية صادرة من متخذي القرارات، سواء السياسيين أو الأخصائيين... إلخ، للوصول إلى أهداف شاملة، طبقاً لاتجاه التوقعات المستقبلية للمصادر المتاحة بالبيئة سواء اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو جميع تلك المصادر. وذلك لتكوين سياسة واضحة من فترة زمنية محددة، تبنى على ما هو متاح حالياً، وما يمكن تحقيقه في المستقبل للنهوض بمستوى الأداء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والبيئي، في سبيل رفع مستوى الأداء سواء اقتصادياً أو اجتماعياً أو سياسياً أو بيئياً، أو بصفة عامة الوصول إلى الأهداف المرجوة (Bracken, I., 1981). والعملية التخطيطية عملية متصلة ومستمرة محددة المعالم طبقاً لجدول زمني مستهدف، وواقعية في التنفيذ والتقييم.

يوجد عدة مستويات مختلفة للتخطيط، بدءاً من التخطيط القومي حتى أقل مستويات التخطيط المتعلقة بمشكلة معينة أو قطاع معين. فالتخطيط القومي يهدف إلى تنسيق موارد وإمكانيات بلد ما وربطها بالاحتياجات والنشاطات في مواقع ومراحل زمنية مختلفة ومحددة للتنمية المستقبلية للبلاد. أن التخطيط القومي (National Planning) لا يقوم بتنفيذ

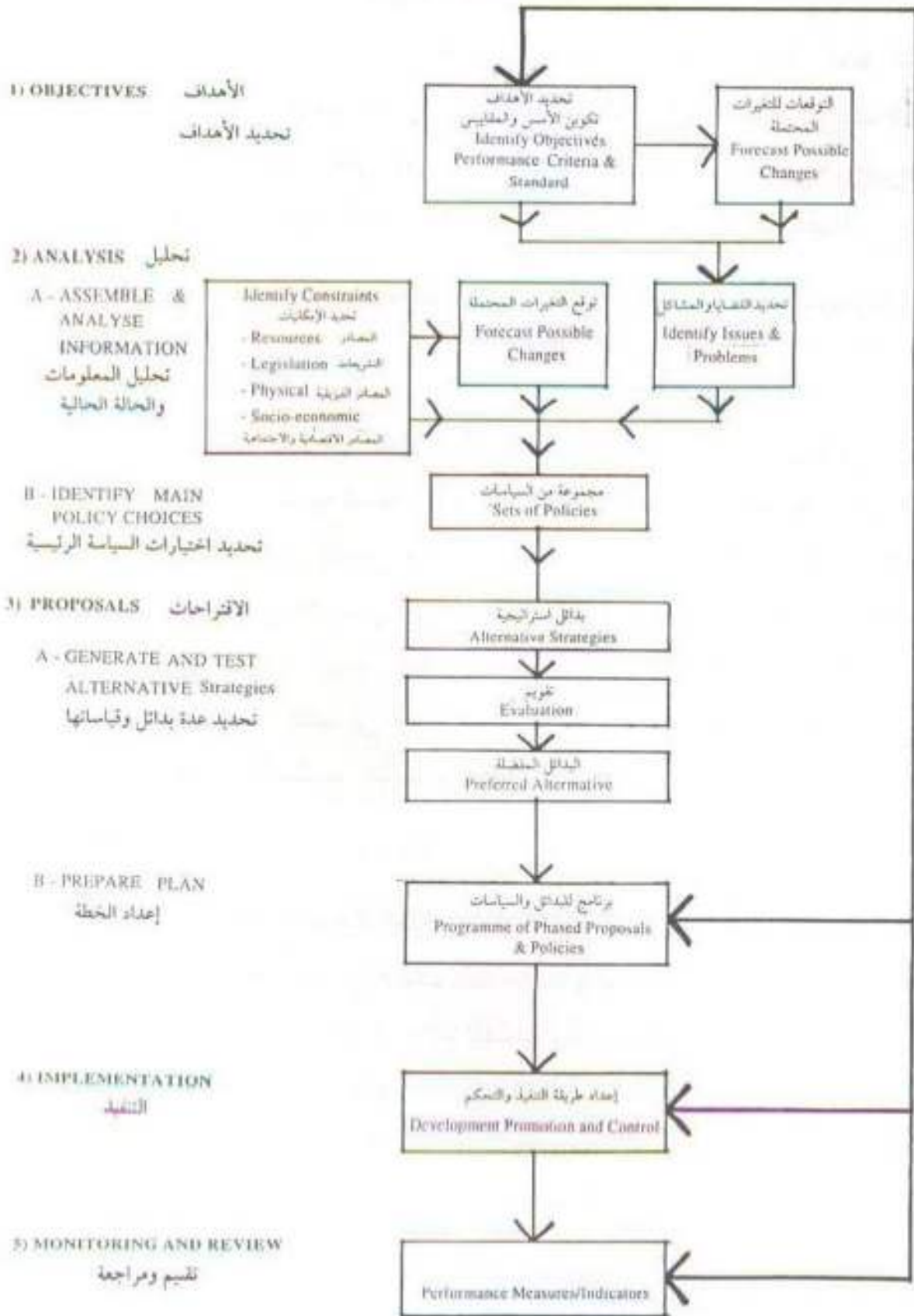
المشروعات، ولكن يضع الخطة العامة المستقبلية وتقسيم الإمكانات المتاحة على عدة جهات وتولى كل جهة تنفيذ مشروعاتها بنفسها طبقاً للبرامج الزمنية المعدة لها. أما التخطيط الأقليمي (Regional Planning)، يهتم بتنسيق الاحتياجات والنشاطات الخاصة بالفرد والمجتمع بالأقليم بما هو متاح من إمكانات على المستويين القومي والأقليمي. والتخطيط الأقليمي ينبع من التخطيط القومي وهو جزء لا يتجزأ منه، ويختص بمنطقة أقليمية محددة. والتخطيط الهيكلي (Structure Planning) يهتم بالتنسيق بين المصادر المتاحة بين أقليمين أو أكثر، وبين ما هو متاح من مصادر داخل الأقليم نفسه، وعلاقة هذه المصادر والمشكلات مع المحيط العمراني للمدينة. وتخطيط المدينة (City Planning) هو دراسة الإمكانات والمشاكل على نطاق المدينة وكيفية الاستفادة منها لتحقيق التنمية اللازمة للمجتمع والمدينة معاً. في حين التخطيط القطاعي (Sectoral Planning) يهتم بدراسة وتحليل مشكلة معينة بقطاع محدد داخل المدينة، بحيث يمكن وضع الأساليب والاستراتيجيات المناسبة لحل هذه المشاكل من خلال الإطار العام لتخطيط المدينة. والجزء التالي يلقي الضوء على التعريف الأساسي للتخطيط واللامركزية والمشاركة في التخطيط.

٨ - ١ - ١ التعريف الأساسي للتخطيط :

التخطيط هو عملية اتخاذ القرارات حول ما يريد تحقيقه في المستقبل، وكيفية الوصول إلى ذلك من واقع الوضع الحالي، آخذاً في الاعتبار أن تأخذ هذه القرارات في الحسبان تخصيص الموارد المتاحة سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية أو البيئية. وللوصول إلى الحالة المطلوبة في المستقبل (Oriented Situation)، يجب تحديد الإمكانات والمصادر والمشاكل الحالية (Existing sources and problems)، وكيفية توظيف هذه الإمكانات لحل هذه المشاكل (Problems Resolved)، وتقرير الأولويات من الأهداف المرجوة (Aimed goals) وتقرير خطوات التنفيذ (Implementation)، مع تقويم المراحل المختلفة للعملية التخطيطية (Evaluation) حسب المتغيرات (Uncertainties) التي ممكن أن تحدث في المستقبل (أنظر شكل ٨ - ١).

إن السعي وراء الأهداف التنموية يتم في بيئة سريعة التغيير. لذا فإنه يجب أن يستطلع ويراجع باستمرار الخطط الموضوعة من أجل التعديل بما يناسب الظروف والفرص الجديدة بهدف الوصول إلى تحقيق أكبر عائد للمجهودات المبذولة.

PLANNING PROCESS



شكل رقم (٨ - ١) خطوات عملية التخطيط والتقييم.

يوجد عدة وظائف لتحقيق نجاح برامج التخطيط. الأول، إجماع الآراء والالتزام بالأهداف والاستراتيجيات من جانب العاملين الرئيسيين. الثاني، واقعية خطط عمل والجدول الزمنية والموارد والإنفاق عليها. الثالث، فهم واضح للأدوار والمسئوليات لتنفيذ المهام المطلوبة. الرابع، نظام رقابي دقيق لتنفيذ المهام بما يتفق مع الخطة الموضوعية، وأخيراً، نظام متابعة لتقييم وتقويم التقدم والتجاوب مع التغيرات والدروس المستفادة.

يوجد عدة مهام يجب اتباعها للوصول إلى تحقيق الوظائف المختلفة لنجاح برامج التخطيط وهي:

أولاً: المهام المرتبطة بإجماع الآراء والالتزام بأهداف واستراتيجيات التنمية من خلال أربع محاور. تطوير أهداف سياسية شاملة واستراتيجيات تنموية لقطاع الإسكان اللارسمي على أسس تحليلية على المستويين القومي والمحلي. المحور الثاني، تقرير أهداف التنمية ومؤسسات القطاع الإسكاني اللارسمي على أساس سياسات التنمية، والفرص المتاحة مع تحديد المستفيدين الأساسيين. المحور الثالث، وضع مؤشرات أداء قياسية وأهداف خاصة بالتقييم على أساس التقدير التفصيلي وفقاً للفوائد والجدوى والتكلفة. المحور الرابع، استخدام أنسب الطرق والأساليب للتأكد من التزام القيادات بالأهداف والاستراتيجيات وتفهمها بوضوح.

ثانياً: وضع خطط عمل وجدول زمنية وموارد واقعية ومقبولة من أربع محاور. إعداد وصف لأنشطة التنمية بما في ذلك مواصفات المدخلات والمخرجات ومواصفات الظروف الخارجية اللازمة. المحور الثاني، إعداد قوائم تفصيلية وتقدير واقعي للمتطلبات من الأفراد والموارد. المحور الثالث، تكوين جدول رئيسي للبرنامج وكذلك جداول فرعية للأنشطة الهامة. وأخيراً، استخدام طرق مناسبة للتأكد من أن القيادات الإدارية والفنية والشعبية تفهم وتوافق على ترتيبات التنفيذ التفصيلية.

ثالثاً: التمييز الواضح والتفهم لأدوار ومسئوليات الأنشطة والمهام التنفيذية من خلال ثلاث محاور. عمل الخطط التي يتم بموجبها تكليف العاملين والمشاركين لتوفير السلع والخدمات للإنتاج السكني. المحور الثاني، يتم تحديد الفرد المسؤول أو الوحدة المسؤولة لكل نشاط رئيسي أو فرعي للتأكد من وجود فهم واضح للعمل، وكذلك توافر المهارات الفنية المطلوبة لأداء المهمة. وأخيراً، التفاوض حول الأدوار والمسئوليات مع العاملين

والمشاركين الذين يشاركون في مجهودات التنمية من جهات متعددة في عمليات تنفيذية متشابكة.

رابعاً: إصدار تعليمات مناسبة وأحكام الترابطية لتنفيذ المهام وفقاً للخطة من خلال أربع محاور. الرقابة على أنشطة المشروع حسب الخطة التي تمت مناقشتها. المحور الثاني، عمل سجلات منهجية ومالية وإعداد تقارير موجزة لتقديمها إلى الجهات المحلية والجهات المتعاقدة والهيئة الممولة إذا لزم الأمر. المحور الثالث، الاشتراك في استعراض ومراجعة وتقييم أنشطة التنمية للوصول إلى تقدير للوضع الراهن والوضع المستهدف وتقديم التوصيات والتعديلات الأساسية الخاصة بالتغيير في التصميم والتطبيق. وأخيراً، اتباع أسلوب متعاون للتنفيذ يشمل عدداً معقولاً من الأطراف المعنية.

خامساً: نظام متابعة وتقييم مناسب وتعديل للأوضاع بما يتناسب مع التغييرات والدروس المستفادة من خلال أربع محاور. تحديد الاحتياجات من المعلومات ومصادر البيانات وطرق الحصول على كافة أنشطة التنمية والظروف الخارجية الهامة. المحور الثاني، متابعة تقدم سير البرنامج والتغييرات غير المتوقعة للظروف الخارجية، والدروس المستفادة المتعلقة بالخطة والتحليل وفقاً لهذه المعلومات. المحور الثالث، اكتشاف الآثار الناتجة عن استراتيجيات الأعمال البديلة، وحساب الفوائد المحتملة والتكاليف المتعلقة بالتغييرات الفعلية والمحتملة. وأخيراً، استخدام طرق وأساليب مناسبة للتأكد من حصول القيادات على المعلومات المناسبة إيجابياً أو سلبياً في الوقت المناسب.

٨ - ١ - ٢ اللامركزية والمشاركة في التخطيط:

يعتمد مدخل اللامركزية والمشاركة في التخطيط على اشتراك المجتمعات المحلية في انتقاء وتخطيط المشروعات التي تعود بالفائدة عليها من خلال إطار عمل وسياسات يتم تحديدها من جانب المستويات العليا للحكم المحلي.

وتكسر بعض المهام المتعلقة بتخطيط البرامج والمشروعات إلى المستويات الأدنى للحكم المحلي قدر حدود قدراتها على تنفيذ هذه المهام، ومع ذلك فإن اللامركزية لا تعني أن وحدات مناطق الإسكان اللارسمي تكون مسؤولة على تخطيط وتنفيذ كل مهمة.

يحقق مدخل اللامركزية والمشاركة في التخطيط عدداً من المزايا تتمثل فيما يلي: أولاً، إعطاء المجتمعات المحلية شعوراً أكبر بالمسؤولية والالتزام تجاه المشروعات التي يتم

اختيارها. ثانياً، اختيار المشروعات التي تشبع الاحتياجات الملموسة للمواطنين المحليين والتي تتناسب مع الظروف المحلية. ثالثاً، تحسين مستوى العناية والتشغيل والصيانة للمشروعات حيث يكون لدى المواطنين المحليين إحساساً بالتقدير تجاه هذه المشروعات. رابعاً، زيادة طرق المبادرة وحشد الطاقات والمهارات والموارد المتاحة لتنفيذ مشروعات التنمية للمناطق السكنية للطبقات محدودة الدخل. خامساً، تركز جزء من مهام التخطيط للمشروع إلى المدن والمراكز، خاصة في حالة المشروعات البسيطة ذات المستوى الصغير بما يتيح للمحافظات وقتاً أكبر للقيام بالتخطيط الشامل والتخطيط طويل الأجل والتخطيط القطاعي وكذلك لتخطيط وتصميم مشروعات أكبر وأكثر تعقيداً. سادساً، إن تخطيط وتنفيذ المشروعات من جانب الوحدات المحلية سوف يزيد من قدراتها ويجعلها أكثر اعتماداً على نفسها وعلى استمرار تشغيل المشروعات التي بدأت في مجال التنمية لمناطق إسكان الطبقات محدودة الدخل خاصة عندما تنتهي برامج المساعدات الخارجية أو في حالة تخفيضها أو إعادة تخصيصها لقطاعات أخرى.

يوجد بعض السلبات التي قد تؤخذ بها عند تطبيق التخطيط اللامركزي ومنها: أولاً، قد تكون القدرات الفنية والإدارية اللازمة لتصميم وتنفيذ وتشغيل المشروعات محدودة في المناطق السكنية للطبقات محدودة الدخل. ثانياً، قد ينظر قاطني مناطق الإسكان للطبقات محدودة الدخل إلى الأمور من وجهة نظرها وآرائها وعلى ذلك فإن المشروعات التي يتم تخطيطها لقطاع سكني قد لا تتناسب ولا تتناسق مع مشروعات مناطق سكنية أخرى أو مدن تقع في نفس المنطقة. ثالثاً، إذا ترتب على الأخذ بأسلوب التخطيط المركزي اختبار مشروعات صغيرة الحجم فإن ذلك سوف يؤدي إلى وجود صعوبة في إقبال مقاولين لهم كفاءة على تنفيذ هذه المشروعات.

يعتمد مدخل التخطيط على قيام المستوى الأدنى للحكم المحلي بتنفيذ كل مهمة خاصة بالتخطيط على أن يكون قادراً على القيام بهذا بطريقة فعالة.

تتمتع المستويات المختلفة من الحكم المحلي بمميزات خاصة تؤهلها للقيام ببعض المهام نظراً لطبيعة هذه المستويات أو موقعها أو نوع المعرفة والمعلومات التي لديها. وعموماً فإن الوحدات المحلية تتمتع بدرجة أكبر من المعرفة بالظروف والاحتياجات المحلية علاوة على خبرتها بمشاكل المشروعات السابقة.

ومن ناحية أخرى فإن المحافظات والمراكز لديها من وجهات النظر والمعرفة الخاصة

بالظروف الاقتصادية للمجتمعات السكنية اللارسمية، وكذلك ببرامج ومشروعات التنمية من خلال اختصاصاتها، كما أن لديها قدرات فنية ومهنية متميزة تمكنها من القيام بإعداد دراسات الجدوى المبدئية للمشروعات الكبيرة أو المتشابكة والتعامل مع الموردين والمقاولين على مستوى أكبر علاوة على أن موقعها يعطيها قدرة أكبر على القيام بتخطيط وتنفيذ وإدارة مشروعات كبيرة تقوم بخدمة عدد من الوحدات المحلية أو منطقة جغرافية بأكملها.

ولذلك فإن نظام التخطيط اللامركزي الفعال يتطلب اتصالات جيدة وتعاون وثيق أثناء القيام بالتخطيط بين المستويات الثلاثة الرئيسية للحكم المحلي (المنطقة - المدينة - المحافظة).

يجب على المستويات العليا توصيل توجهاتها بطريقة فعالة وتوفير المساعدة الفنية للمستويات الأدنى وفي نفس الوقت تأخذ في اعتبارها وجهات نظر هذه المستويات.

كما أن لأعضاء المجلس الشعبي وكذلك القائمين على التنفيذ بالحكم المحلي أدواراً بارزة بشأن اتخاذ القرار الخاص بالتخطيط. فنجد أن مساهمة المجلس الشعبي تمتد إلى بلورة الاحتياجات والأفضليات والأولويات الخاصة بالمواطنين المحليين، وانتقال المشروعات، وتوفير المعلومات عن الظروف المحلية، علاوة على توفير المساندة السياسية والشعبية التي تعتبر جوهرأ أساسياً لنجاح المشروع.

ويكون دور القائمين على التنفيذ بالحكم المحلي هو جمع وتحليل بيانات هادفة عن احتياجات المجتمع المحلي، والمساعدة على تشجيع إمكانية تنفيذ المشروعات المقترحة وإعداد وتصميم المشروعات.

٨ - ٢ مراحل العملية التخطيطية (The Planning Process Stages)

إن الاتجاهات العامة للعملية التخطيطية يتحدد من خلال وضع عدة محددات رئيسية للوصول إلى الأهداف المستهدفة للخطة أو العملية التنموية، ويمكن الوصول للخطة المستهدفة من خلال تحديد المعايير الأربعة التالية. أولاً، وضوح الأهداف العامة للتنمية المستدامة التي يرغب تحقيقها خلال الخطة المقترحة، وهي الوصول إلى سياسة ملائمة لإسكان الطبقات محدودة الدخل ومناسبة للإمكانات المالية هذه الطبقة والموارد المتوفرة للدولة. ثانياً، وصف الحالة الراهنة مستنداً على الأهداف العامة، المصادر والفرص المتاحة والشروط والمحددات الموجودة. وهذا ما تناوله الفصل السابق من خلال الحالة الحالية

للمناطق السكنية اللارسمية بما فيها من فرص وإمكانيات بشرية ومالية كبيرة. ثالثاً، وضع أهداف محددة مستنداً إلى مؤشرات يمكن التحقق منها. حيث أن الهدف هو توجيه وتقويم القطاع الإسكاني اللارسمي لتوفير وحدات سكنية للطبقات محدودة الدخل، وتقليل نفقات الدولة في هذا المجال. رابعاً، تحديد الاستراتيجيات وخطط العمل لتحقيق أهداف وألويات القطاع مشتملة افتراضات التخطيط والمراحل الزمنية للأنشطة. والاستراتيجية الأساسية هي تمكين الثالث المتعاون للقيام بدوره الفعال، للوصول إلى السلع والخدمات اللازمة لإسكان الطبقات المحدودة الدخل، حسب مراحل زمنية طبقاً لإمكانيات وظروف كل منطقة على حدى.

للوصول إلى هذه الاتجاهات الجزء التالي يوضح المراحل المختلفة للعملية التخطيطية ودور كل فئة من فئات الثالث المتعاون، حيث تنقسم العملية التخطيطية إلى مرحلتين رئيسيتين، المرحلة الكلية، ومرحلة التخطيط القطاعي.

٨ - ٢ - ١ المرحلة الكلية (The Macro-Phase)

يتم تحديد معدلات واتجاهات النمو المستهدفة على مستوى القطاع الإسكاني القومي في مجموعة: معدل الإنتاج الإسكاني القومي سنوياً، معدل الإنتاج الإسكاني غير الرسمي، معدل نمو الاستثمارات (العامة والخاصة)، معدل نمو فرص التشغيل والتوظيف، الاتجاهات العامة للتطور التقني، حجم العرض، وحجم الطلب... إلخ.

عادة ما تكون تقديرات الخطة تغطي فترة خمس سنوات (الخطط الخمسية) أو ثلاث سنوات (الخطط الثلاثية)، لأن هدف الخطة القومية الإسكانية الشاملة هو إحداث تحولات في الهيكل الاقتصادي والاجتماعي، وفقاً لنظرة شاملة طويلة وقصيرة الأجل.

بمجرد تحديد الكميات الكلية (Macro-quantities) في إطار حسابات الخطة، تصبح الحاجة ملحة لترجمة أهداف الخطة إلى مستوى القطاعات (Sectors)، والأقاليم والمحليات (Regions and Sub-regions)، وهكذا تنتقل حسابات واهتمامات العملية التخطيطية من المرحلة الكلية (من منظور القطاع الإسكاني القومي في مجموعه) إلى المرحلة القطاعية. وتمثل المرحلة الكلية السياسية القومية الإسكانية للبلاد، وفقاً لسياسة خطة التنمية الشاملة، ويختص بها أصحاب القرارات العليا للبلاد.

٨ - ٢ - ٢ مرحلة التخطيط القطاعي :

تعتبر المرحلة القطاعية في العملية التخطيطية بمثابة مرحلة وسيطة، ولكن هامة، بين المرحلة الكلية (السابقة)، ومرحلة التخطيط على مستوى المشروع (الجزء التطبيقي اللاحق)، ولذا فإن عملية التخطيط القطاعي تهتم أكثر ما تهتم بالجوانب الثلاث التالية. أولاً، تحديد معدلات النمو للقطاعات المختلفة لمناطق إسكان الطبقات محدودة الدخل: الخدمات الأساسية، البناء والتشييد، الصناعات الصغيرة، الصناعات الحرفية، الأعمال التجارية... إلخ. ثانياً، توزيع الاستثمارات المالية على القطاعات المختلفة بمناطق إسكان محدودة الدخل، وفقاً للتوجهات النابعة من المرحلة الكلية. ثالثاً، تحديد فرص التوظيف والتشغيل التي يتم خلقها على مستوى كل قطاع على حدى، وفقاً للقدرة الإنتاجية التي يتم اختيارها للاستثمارات الجديدة. وتقوم قضية اختيار «الفن الإنتاجي» (Choice of Technique)، دوراً هاماً في إطار قرارات التخطيط القطاعي، إذ يترتب على اختيار فنون الإنتاج نتائج هامة بالنسبة لتخطيط نفقات التشغيل والصيانة في المستقبل.

لا تقف عملية «التخطيط القطاعي» عند حدود تحديد ملامح تطور كل قطاع على حدى، بل تهتم أيضاً بتطور واستكشاف نمط العلاقات القطاعية فيما بين القطاعات وبعضها البعض، لتحقيق درجة عالية من النمو المتوازن (Balanced growth)، فالقطاعات المختلفة لا تنمو بمعزل عن بعضهما البعض، بل تنمو بشكل مترابط ومتكامل ويتضح ذلك بشكل خاص في حالة التخطيط القطاعي للخدمات والمرافق الأساسية من مياه وصرف صحي وكهرباء.

توجد بعض الأدوات الفنية المتطورة لدراسة علاقات التشابك القطاعي لضمان اتساق النسبة والتناسب بين عمليات النمو في القطاعات المختلفة. ويحىء على رأس هذه الأدوات جداول «المستخدم والمنتج» (Input-Output tables)، التي تسعى لتحقيق الانساق الداخلي (Internal Consistency) بين عمليات نمو السلع والخدمات في القطاعات المختلفة. آخذاً في الاعتبار عناصر الطلب النهائي للسلع والخدمات، وعناصر الطلب الوسيط لمكونات الوحدة السكنية.

حدث اهتمام كبير خلال السنوات الأخيرة (Karshenas, M., 1994, Bangura, Y., 1994) على صعيد البلدان النامية لتخطيط عمليات إشباع الاحتياجات الأساسية للسكان في مجتمع ما. ويحىء على رأس الاحتياجات الأساسية (Basic needs)، خدمات المرافق الأساسية من

طرق وشبكات مياه وكهرباء وصرف صحي، ووحدات سكنية، وتعليم أساسي ورعاية صحية وذلك للحفاظ على المصادر الطبيعية للبيئة وضماناً للاحتياجات الأساسية للأجيال المستقبلية. وتعتبر خطة التنمية الشاملة أو المستديرة نماذج حية لتطبيق استراتيجية التخطيط لإشباع الاحتياجات الأساسية لسكان مناطق الإسكان المحدودة الدخيل في مصر.

تبدأ العملية التخطيطية في هذا المجال بتحديد الحد الأدنى اللائق (Minimum Target Levels) من الخدمات الأساسية (Basic Services) والسلع العامة (Public goods)، وهي مكونات الوحدة السكنية الأساسية (الأرض، مواد البناء). وتحدد هذه الاحتياجات للعائلة الواحدة أو الفرد الواحد، حسب طبيعة كل منطقة والمعايير العلمية. يتم بعد ذلك إعداد السكان (فقراء الحضر) الذين لا يتمتعون بهذه الخدمات، وتصبح تلك المجموعات من السكان هي المستهدفة بالعملية التخطيطية (Target groups) على المستوى القطاعي: مياه الشرب، الكهرباء، الصرف الصحي، الإسكان، الرعاية الصحية، . . . إلخ.

بناء على ذلك يتم تحديد الأهداف القطاعية (حجم الإنجاز) لكل قطاع خدمي من واقع تجميع البيانات الخاصة بحاصل ضرب = عدد السكان غير المتمتعين بالخدمات الأساسية × الحد الأدنى اللائق لمستوى الخدمة (مقياس عيني).

وهكذا يتم تحديد الأهداف العينية للخطط القطاعية للخدمات الأساسية، مقاسة بالوحدات الفنية (بالمتر المكعب، عدد الوحدات السكنية، أطوال شبكات الصرف الصحي، بالمتر الطولي لشبكة الطرق . . . إلخ). ثم يجري ترجمة هذه «الخطط العينية» إلى «خطط مالية» من خلال حساب تكاليف الإنشاء وغيرها من النفقات الرأسمالية المختلفة. وبمجرد أن تتحدد الأعباء المالية لتنفيذ الخطط العينية (بأسعار سنة أساس معينة)، يتم تحديد مصادر التمويل بأنواعها: الحكومة المركزية، المنح والمعونات، القروض، المساهمات الذاتية والتبرعات الأهلية، وذلك لمعرفة مدى إمكانية تنفيذ «الأهداف العينية» وفقاً للبرنامج الزمني المحدد للخطة. وهكذا تصبح الحاجة ضرورية للتنسيق بين «الجوانب العينية» و«الجوانب المالية» للخطط القطاعية، لا سيما في مجال الإنشاءات الجديدة والإحلال والتجديد والارتقاء.

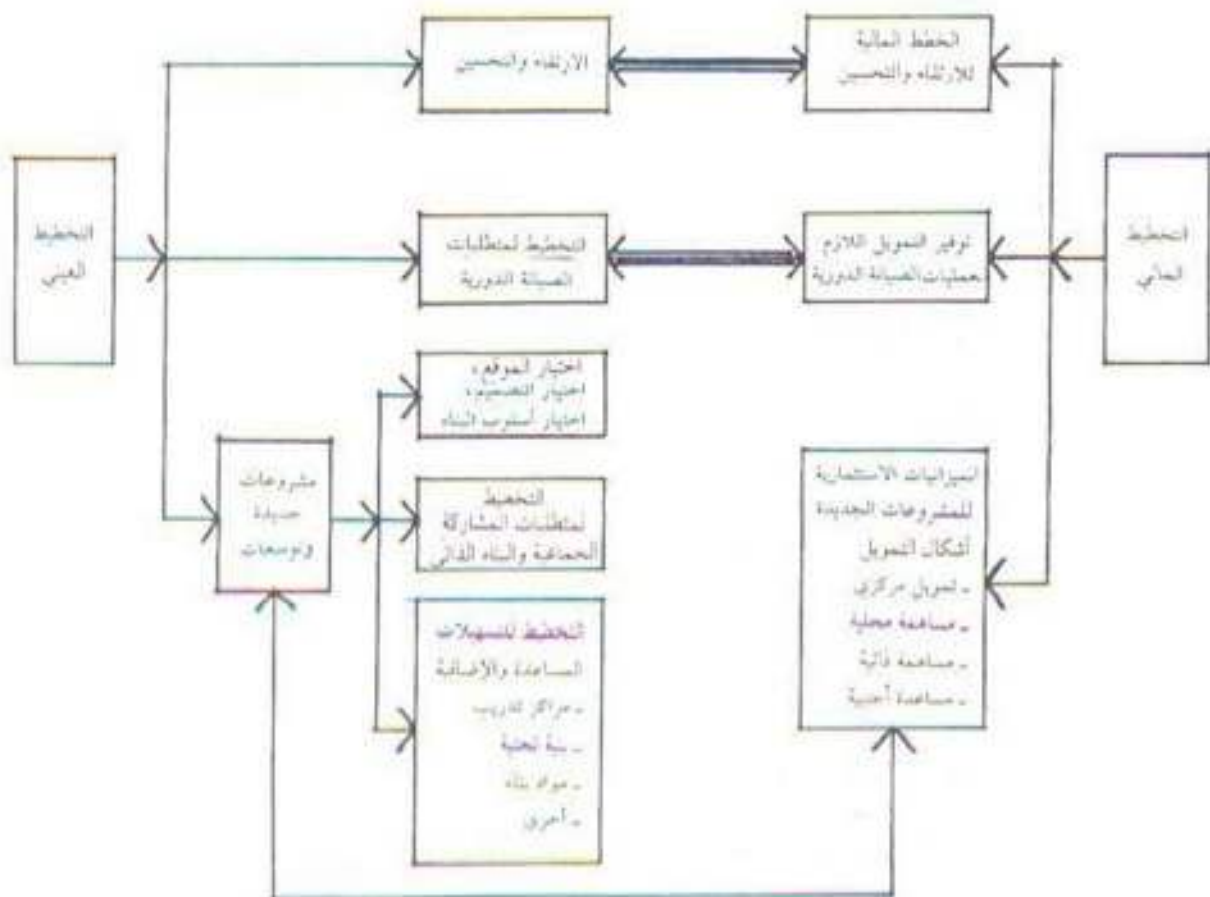
٨ - ٢ - ٣ العلاقات المتبادلة بين الأنماط المختلفة للتخطيط:

الأنماط الرئيسية للتفاعل والترابط بين عمليات التخطيط القطاعي والتخطيط الأقليمي تتم من خلال ثلاث مجالات رئيسية. أولاً، الترابط القطاعي بين المشروعات التي تغطي عدد

من المحافظات، مثل مشروعات شبكات المياه والكهرباء والطرق. ثانياً، برامج الصيانة المختلفة (وقائية، دورية، .. إلخ) للمحافظات بالنسبة لشبكات المياه والكهرباء والمجاري. وأخيراً، خطط المحافظات والأقاليم ذات «المكونات القطاعية».

العلاقات المتبادلة بين التخطيط العيني والتخطيط المالي، يتم من حيث الموازنة والتنسيق بين «التدفقات العينية» والتدفقات المالية من خلال ثلاث مجالات. أولاً، التخطيط لإنشاء مشروعات جديدة أو التوسع بالنسبة للمشروعات القديمة. ثانياً، التخطيط لأغراض الارتقاء والتحسين. وأخيراً، التخطيط لمتطلبات التشغيل والصيانة.

في كل مرحلة من المراحل الثلاث، يتعين أن تكون عمليات «التخطيط العيني» لها ما بناظرها في مجال «التخطيط المالي». إذ أنه في حالة عدم توافر هذه الموازنة ينتج اضطراب في حسابات التكاليف (Cost Recovery)، وفي تدبير السيولة المالية اللازمة في الوقت المناسب، مما ينتج عن خلل في عمليات التخطيط والإنجاز العيني ذاته. (أنظر شكل ٨ - ٢).



شكل رقم (٨ - ٢) العلاقة المتبادلة بين عمليات التخطيط العيني وعمليات التخطيط المالي.

٨ - ٣ البعد الزمني في العملية التخطيطية:

The Time-Dimension in the Planning Process:

«العملية التخطيطية» لها بعد زمني بالضرورة، لأن الخطط القومية أو القطاعية أو الإقليمية... ما هي سوى شرائح زمنية متتابعة على شريط الأحداث، وأسوأ أنواع الخطط هي «الخطط السنوية» التي لا يربطها شيء بما قبلها أو بما بعدها. ولذا فإن «أصل الأشياء» في العملية التخطيطية هي أن تكون الفترات الزمنية التي تغطيها الخطة مترابطة ومتسلسلة فيما بينها، ولذا فإن «الخطط المتعددة السنوات» (Multi-year plans)، تسمح بوضوح الرؤية على مدى زمني أطول، ويتم في إطارها تفصيل «الخطط السنوية» باعتبارها جزءاً من الكل.

وتحكم عملية تحديد «البعد الزمني» للخطط توافر الاعتمادات والموارد المالية، فقد يمتد البعد الزمني للخطط. متعدد السنوات إلى خمس سنوات (خطط خمسية)، وقد تصل حدود الرؤية المالية إلى ثلاث سنوات فقط (خطط ثلاثية). إن الخطط الثلاثية تعتبر بمثابة الحد الأدنى الذي يمكن من خلاله الحديث عن تخطيط بالمعنى الدقيق للكلمة، وإلا أصبحت «الخطط السنوية» مجرد «التزامات» أو «اعتمادات مالية»، لا يربطها رابط أو تحكمها رؤية استراتيجية واضحة.

ولذا فإن نقطة البدء لرفع كفاءة «العملية التخطيطية» هي التنسيق والمواءمة بين الاعتمادات والموارد المالية المتاحة لبرنامج التنمية المستدامة للإسكان سواء من خلال موازنة الدولة المصرية أم من خلال هيئات المعونة الأجنبية أو غيرها من الجهات المانحة، وأن تكون هذه الاعتمادات مقررة لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات... لكي تسمح بوقت كاف (Lead-time)، ولكي تكون هناك رؤية متكاملة للبرنامج الزمني لتنفيذ المشروعات والمرافق الحيوية وتوزيعها بشكل عقلائي وعادل بين مناطق الإسكان للطبقات محدودة الدخل. إذ أنه نبي ظل نظام «الاعتمادات السنوية» المعمول به حالياً وفي ظل غياب الرؤية الواضحة لحجم لتمويل خلال السنوات اللاحقة، تجري محاولة تعظيم المنافع لكل جهة أو ناحية، في ضوء لتمويل السنوي المتاح، ودون مراعاة لاعتبارات الرشادة والكفاءة الاقتصادية. وقد نتج عن ذلك تبديد الموارد المتاحة (عبر السنين)، من خلال توزيع الأموال والاعتمادات السنوية على جهة عريضة من المشروعات الصغيرة والمحدودة الفعالية أحياناً لإرضاء جميع الأطراف دون لاهتمام كثيراً بالترتيب الزمني لإنجاز المشروعات حسب معايير الكفاءة ووفقاً لآثارها لإنمائية والبيئية، وفقاً لما قد تتمخض عنه معايير ترتيب الأولويات في ظل وضوح الرؤية

حول مجمل الاعتمادات والموارد المالية المتاحة خلال فترة لا تقل عن ثلاث سنوات، تسمح بالتخطيط والجدولة الزمنية السليمة لبرامج المشروعات.

ولذا فإن هناك مجال كبير لترشيد العملية التخطيطية في إطار مشروع التنمية المستدامة للإسكان، باستخدام خطط متعددة السنوات (ثلاثية) في ضوء الموارد المالية المؤكدة والاحتمالية والتي تجاوزت أفق السنة الواحدة، وبالتالي تكون النظرة التخطيطية أبعد مدى، ولا تحكمها اعتبارات الأجل القصير والخوف من عدم توافر التمويل في السنوات التالية.

إن العملية التخطيطية التي تقوم على المزج بين عناصر التخطيط القطاعي للمرافق والخدمات الأساسية وعناصر التخطيط الأقليمي القائم على تحسين أوضاع مناطق ومحليات معينة تعاني من فقر وسوء توزيع للمرافق والخدمات الأساسية. وبالنسبة للحقبة القادمة (حقبة السنوات العشر الأولى من القرن الواحد والعشرون)، وبعد قطع شوطاً لا بأس به في مجال مد شبكات المياه وإنشاء الطرق وورش الصيانة، تمثل مشروعات الصرف الصحي التحدي الأساسي الذي يواجه التنمية المستدامة للإسكان. ونظراً للتكاليف الرأسمالية المرتفعة لهذه المشروعات، وتعدد الخيارات التكنولوجية المتاحة، ومدى ملاءمتها لكل منطقة على حدى، تصبح عمليات التخطيط المتعدد السنوات ضرورة حتمية لا مناص منها.

قد يكون من المفيد، توضيح أهمية عمليات التخطيط «المتعدد السنوات» في مساعدة الجهات المحلية في التعرف على عناصر الموقف خلال السنوات القادمة، من حيث: أولاً، البرنامج الزمني للإنفاق الاستثماري (بأسعار سنة الأساس) لكل مشروع على حدى. ثانياً، الهيكل الزمني لظهور الطاقات الإنتاجية المتوقعة من المشروع، ومتى يبدأ وصول طاقة الإنتاج إلى مستوى «الطاقة القصوى». ثالثاً، الآثار المترتبة على ظهور الطاقات الإنتاجية، على التوزيع الزمني لنفقات التشغيل والصيانة.

يأخذ مبدأ التخطيط «المتعدد السنوات» يصبح هناك ضرورة ملحة لإضفاء مزيد من المرونة وحرية الحركة على العملية التخطيطية في ظل التغيرات وحالة «عدم التأكد» التي تحيط بمصادر التمويل (على مستوى الحكومة المركزية أو هيئات المعونة أو الجهات المانحة)، وذلك مشاكل التضخم في التكاليف والاختناقات العينية في السلع والخدمات التي قد تؤثر على البرنامج الزمني لخطط سير التنفيذ.

في ظل كل هذه الاعتبارات، تصبح هناك أهمية للأخذ بمبدأ «الخطط المتحركة» أو «الدوارة» (Rolling Plans)، التي تأخذ بعين الاعتبار التغيرات السريعة - وأحياناً غير المتوقعة

التي تحيط بالعملية التخطيطية، ولا سيما من حيث توافر التمويل، الموارد العينية، الموارد البشرية، العقبات والمشاكل المؤسسية وذات الطبيعة الإجرائية.

ويفضل أن تغطي «الخطط المتحركة» وحدة مكونة من ثلاث سنوات متتالية، بحيث يمكن في نهاية كل سنة، إسقاط السنة المنصرفة وإضافة سنة جديدة، وهكذا على النحو المبين بالشكل رقم (٨ - ٣).

١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	بداية عام ١٩٩٦ :
------	------	------	------------------

١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧ معدلة	بداية عام ١٩٩٧
------	------	---------------	----------------

٢٠٠٠	١٩٩٩	١٩٩٨ معدلة	بداية عام ١٩٩٨
------	------	---------------	----------------

شكل رقم (٨ - ٣) يوضح الخطط المتحركة لثلاث سنوات.

يجب الاهتمام بشكل خاص في إطار «الخطط المتحركة» أو «الدوارة» بالنواحي التالية: أولاً، تعديل تقديرات «التكاليف الاستثمارية» و«نفقات الصيانة والتشغيل» لكي تتماشى مع أحدث توقعات تغير الأسعار. ثانياً، إدخال التعديلات والمراجعات اللازمة على حجم التمويل المتاح، بالإضافة أو الخصم حسب آخر ربط للميزانيات الخاصة بالحكومة المركزية أو هيئات معونة أجنبية وغيرهما. ثالثاً، تعديل معدلات «الإنجاز العيني» للمشروعات والمرافق على ضوء العقبات الفعلية في التعاقد والتوريد والتنفيذ والصرف المالي، مما يؤثر على نمط ظهور الطاقات الإنتاجية ومستويات الإنفاق على مصاريف الصيانة والتشغيل.

وبشكل عام يجب أن تكون «الخطط المتحركة» أو «الدوارة» مرنة، للغاية بحيث يكون هناك أكثر من خط دفاع في ظل احتمالات تقلص حجم التمويل المتاح. فيكون هناك مثلاً

ثلاث مجموعات من المشروعات: أولاً، مشروعات «ذات أولوية مطلقة» لا يمكن تأجيل تنفيذها تحت أي ظرف من الظروف لما لها من أهمية حيوية لعمليات التنمية القطاعية والأقليمية. ثانياً، مشروعات «ذات أولوية من الدرجة الثانية» ينظر في مدى إمكانية تنفيذها في ظل الظروف الجديدة. ثالثاً، مشروعات «ذات أولوية من الدرجة الثالثة» يمكن الاستغناء عنها عند الضرورة.

٨ - ٤ معايير اختيار وترتيب المشروعات في إطار العملية التخطيطية:

Choice-making and investment criteria:

إن عملية التخطيط لا تخرج عن كونها عملية ترتيب للأولويات (Ordering priorities) وتحديد اتجاهات التطور في الزمان والمكان (Direction-setting in time and space)، ولذا فإن المنطق الكامن وراء كل عمليات التخطيط سواء أكانت كلية أم قطاعية أم إقليمية هي تحديد سلم الأولويات المرغوب فيه اجتماعياً خلال فترة الخطة.

وتجيب أهمية هذه القضية من أن الرغبات والأمنيات (Wish-list)، كبيرة وعريضة، ولكنها للأسف تتنافس على موارد محدودة «سواء أكانت موارد عينية أم مالية أم بشرية». وهكذا ولدت مشكلة اختيار وترتيب الأولويات (Choice-making problem)، وفقاً لمعايير محددة أحياناً معايير الاستثمار (Investment criteria) ولكن ما يتم التركيز عليه هو المعنى الواسع لعملية الاختيار وترتيب الأولويات سواء أكانت استثمارية أم اجتماعية أم غير ذلك. (Friend, J. and Hickling, A., 1987).

ولكي يتم ترتيب الأولويات وحل «مشكلة الاختيار» على أسس سليمة لا بد من تحديد مجموعة المعايير التي تعبر عن الطموحات التي يصبوا إليها المجتمع خلال فترة تاريخية محددة. وقد تكون هذه الأهداف والطموحات على درجة شديدة من العمومية، مثل: تحقيق الاستقلال الاقتصادي، تحقيق درجة عالية من «الاعتماد على الذات»، أو تكون أكثر تحديداً وتفصيلاً مثل: تحسين وضع ميزان المدفوعات، خلق فرص جديدة للتشغيل والتوظيف، توليد قيمة مضافة عالية، خلق وفورات خارجية (External economics) للمكان، وهكذا.

بيد أن هذه المنافع القومية (أو المحلية) (National or Local Benefits) يجب ألا تقتصر على المنافع والمعايير الاقتصادية، فالتنمية في عالم اليوم بمفهومها الشامل تتضمن أبعاداً اقتصادية واجتماعية وثقافية وحضارية. ولذا يجب ترتيب أولويات الخطة (القطاعية أو

الأقليمية أو المحلية)، وفقاً لمعيار مركب (Composite criterion) يأخذ بعين الاعتبار مجموعة المنافع المتولدة في كافة المجالات: الاقتصادية - الاجتماعية - البيئية - الثقافية - الحضارية .

ولكن المشكلة التي تواجه المخطط عموماً في مجال «الاختيار» و «ترتيب الأولويات»، هي تحديد الأوزان الترجيحية لكل نوع معين من المزايا والمنافع التي يولدها المشروع أو المرفق الجديد. فقد يرى بعض أفراد الجماعة إسناد وزن كبير للمزايا والمنافع الاقتصادية المتولدة، وقد يرى الأفراد في جماعة أخرى أن المزايا البيئية والثقافية لها الوزن الأكبر عند ترتيب أولويات الاختيار (مثل حزب الخضر في ألمانيا الغربية)، وهكذا وإعطاء فكرة عن «نظام الأوزان» وكيف تلعب دوراً هاماً في تركيب معيار مركب (مجموع النقاط - Total Score) يسمح بترتيب الأولويات (Ranking priorities) .

وبمجرد انتهاء المخطط من ترتيب الأولويات للمشروعات والمرافق، في إطار الخطة القطاعية أو الإقليمية أو المحلية، يتم السحب من المشروعات والمرافق حسب الترتيب الذي تم التوصل إليه حتى يتم استنفاد الموارد المالية المتاحة. . فعندئذ يتوقف المخطط عن السحب من القائمة لأنه يكون قد وصل إلى حدود التمويل المتاح. ويعتبر المشروع أو المرفق الأخير الذي تم تضمينه ضمن الخطة بمثابة «المشروع الحدي» (The marginal project) .

ونظراً لحساسية عملية الاختيار وترتيب الأولويات لطبيعة الأوزان الترجيحية التي يتم تحديدها، عادة ما تثار مشكلة من الذي يقوم بتحديد هذه الأوزان الترجيحية؟ وهذه مسألة تتعلق بتصميم ديمقراطية العملية التخطيطية، فقد تجيء الأوزان مفروضة بشكل فوقي بواسطة فريق من الخبراء أو الساسة، وقد يجري استخلاصها نتيجة مناقشات ومشاركة شعبية مستفيضة عند أدنى المستويات (At the grass-root level) .

وفي إطار برنامج التنمية المستدامة للإسكان وغيره من البرامج المشابهة، يكون المطلوب تحديد الأوزان الترجيحية على أساس استطلاع اتجاهات الرأي العام لدى قاطني مناطق الإسكان المحدودة الدخل أو مجموعة مناطق لمعرفة هل يعطي الوزن الأكبر: للمنافع الاقتصادية أم للاعتبارات والمزايا الاجتماعية والبيئية أم للاعتبارات الحضارية والإنسانية العامة .

وبالطبع يصعب اشتقاق الأوزان الخاصة بكل مشروع أو مرفق من خلال أسلوب الاستفتاء الشعبي عن طريق توزيع استمارات ذات طبيعة مقننة، نظراً لانتشار الأمية في مناطق الإسكان للطبقات محدودة الدخل. ولكنه ممكن أن يحل محل ذلك، عقد اللقاءات

والاجتماعات الشعبية (على مستوى المنطقة أو كل تجمع سكني) لمناقشة البدائل المطروحة ونوعية المزايا التي تتحقق لكل نوعية من المشروعات والمرافق. ومن خلال هذه المناقشات سوف يتبلور نوع من الرأي العام الترجيحي (Public consensus)، يعطي الوزن الأكبر لمجموعة معينة من المنافع مقارنة بغيرها، تعبيراً عن حاجات ورؤية الجماعة على مستوى المحليات.

وفي أحوال كثيرة - في مصر كما في العديد من البلدان النامية - يثار صراع بين الأوزان التي يمنحها الخبراء والتكنوقراط للمنافع التي تتولد عن المشروعات والمرافق القابلة للتنفيذ مستقبلاً، وبين هذه الأوزان التي يمكن أن تتبلور من خلال المناقشات الشعبية على مستوى المحليات. ولذا لا بد من الحوار الدائم والمتصل بين المستويات التخطيطية المختلفة من أعلى القمة (المستوى المركزي) إلى أدنى المستويات (مستوى المحليات)، حتى يتم الوصول إلى توليفة (Comprimise) تحقق الصالح العام للجماعة المحلية وللمجتمع في آن واحد.

٨ - ٥ السياسات التخطيطية:

ترجع أهمية السياسة إلى أنها تحدد الاتجاه الرئيسي الذي تسير فيه وفقاً للأسس التخطيطية في المستقبل حتى تحقق أهدافها. وعلى ذلك تعتبر السياسة مرشداً عاماً في اتخاذ القرارات، وهي عادة لا تخبر صانع القرار بما يجب أن يفعله بالضبط، ولكنها توضح الاتجاه الذي يجب أن يسير فيه.

عند تحليل المواقف يتضح أنه يمكن تقسيمها إلى نوعين متميزين. النوع الأول. تكون فيه المواقف التي تواجه متخذ القرار مواقف فريدة، أي أن كل موقف مختلف عن غيره إلى حد كبير، ولذلك يجب معالجة كل موقف على حدى. والنوع الثاني يتصل بالمواقف المتماثلة والتي يحتمل تكرارها في المستقبل. وفي هذه الحالة فإن من الحكمة وضع قرارات نسبية تطبق على هذه الحالات المتماثلة والمتكررة عن طريق وضع السياسات. ولذا فإن معالجة مشكلة إسكان الطبقات محدودة الدخل، تعتبر متشابهة ومتماثلة على مستوى الجمهورية، ويوجد أوجه تشابه بينهما وبين مناطق الإسكان اللارسمي في مدن دول العالم الثالث. ولذا ترجع أهمية تكوين سياسة واضحة ومحددة يمكن تطبيقها على المستوى القومي ككل، وفي نفس الوقت يمكن الاسترشاد بها في مناطق مختلفة بدول العالم الثالث.

ولأن تحديد السياسة مسألة على جانب كبير من الأهمية لأنها تبين الاتجاه الأساسي للعمل في المستقبل وبالتالي توجيه جميع الموارد المخصصة في البلاد لتحقيق الهدف. ولذا

فإن هذا يوضح مدى العبء الذي يقع على كاهل من يقوم بوضع السياسة، وذلك لأنها تتطلب نظرة مستقبلية بعيدة في ظل عدد من العوامل المجهولة والتي لا يمكن التنبؤ بها.

من ناحية أخرى، إن السياسات الموضوعية من أهم الوسائل التي تصنع أنماط سلوكية يمكن التنبؤ بها، والتي تساعد العاملين في مجال ما على توقع سلوك الآخرين العاملين في نفس المجال، وكلما كانت نواحي النشاط أكثر تدخلاً كلما زادت أهمية القدرة على التوقع.

٨ - ٥ - ١ أنواع السياسات:

يمكن تصنيف السياسات الخاصة بمناطق الإسكان لذوي الدخل المحدود وفقاً لعدة طرق: المستوى الإداري، طريق وضع السياسة، وأخيراً مجال تطبيق السياسة.

أولاً: التصنيف على أساس المستوى الإداري وتنقسم إلى ثلاث مجالات. المجال الأول، السياسة الأساسية وهي من اختصاص الإدارة العليا في البلاد وهي تنطبق على جميع المناطق بالبلاد ككل، وعليه يتم تكوين جهاز إداري مستقل لتقويم ومتابعة الأساليب المختلفة لتطبيق السياسة الموضوعية على المستوى القومي. ومن خلال هذا المجال يمكن توجيه وتعديل السياسة الإدارية الموضوعية حسب التغيرات التي يمكن أن تطرأ في المستقبل، ويقوم بالإشراف على ذلك وزارة الحكم المحلي. المجال الثاني، السياسة العامة، وهي السياسات التي تنطبق على قاطني مناطق إسكان الطبقات محدودة الدخل في البلاد على المستوى القومي، وبالتالي فهي تقع في مرتبة تالية للسياسة الأساسية وتتكون بواسطة الإدارة الفنية في مجال المشكلة. وفي هذه الحالة تقوم وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة مدعومة بجهاز استشاري متخصص في مجال إسكان الطبقات محدودة الدخل بوضع الخطوط الرئيسية للأعمال التقنية والفنية والإدارية للسياسة العامة والسياسة الأساسية. المجال الثالث، السياسة على أساس مستوى المدينة، وهذا النوع من السياسات أكثر السياسات تحديداً وينطبق على نواحي النشاط اليومي في تنفيذ الاستراتيجية المتسهدفة لإسكان الطبقات محدودة الدخل على مستوى المناطق المختلفة بالمدينة. ويتم تنفيذها أساساً بواسطة المستوى الإداري الأول تحت إشراف الأجهزة التنفيذية بالمحافظة. ووظيفة الأجهزة الإدارية على مستوى المحافظة والمدينة هي همزة الوصل بين القطاعات الشعبية (قاطني مناطق إسكان الطبقات محدودة الدخل) والإدارة الدنيا بالبلاد لتنسيق بين ما تم وضعه وما تم تنفيذه عملياً.

ثانياً: التصنيف على أساس طريقة وضع السياسة، وينقسم إلى ثلاث محاور رئيسية: السياسة الأصلية، السياسة النابعة، وأخيراً السياسة المفروضة. المحور الأول، السياسة الأصلية، وهي عبارة عن رسم الخطوط الرئيسية تجاه مشكلة إسكان الطبقات محدودة الدخل وتوضيح الاتجاه الذي يجب أن تسير فيه الأجهزة المختلفة للتغلب أو حل هذه المشكلة. والسياسة الأصلية توضع بمبادرة من الإدارة العليا المختصة، وهي وزارة التعمير والمجمعات العمرانية الجديدة، التي بدورها ترسم الخطوط العريضة الفنية والتقنية النابعة من الجهاز الاستشاري المتخصص في مجال إسكان الطبقات محدودة الدخل. والوضع النموذجي أن تكون العلاقة وثيقة بين الأهداف القومية في مجال الإسكان والسياسة الأصلية. المحور الثاني، السياسة النابعة، وهي التي توضع بمبادرة من المستوى الإداري الأول المتمثل في المحافظة والمدينة، وهي بناءً على الاستنتاجات والنتائج النابعة من التجمعات السكنية للطبقات محدودة الدخل، وذلك بعد تقييمها وتحليلها علمياً بواسطة استشاريين متخصصين في مجال الإسكان. وترفع تلك الاتجاهات والاقتراحات إلى المستوى الأعلى وهي غالباً وزارة التعمير والإسكان والتجمعات العمرانية الجديدة، لوضع الخطوط الرئيسية للسياسة العامة في مجال إسكان الطبقات محدودة الدخل. المحور الثالث، السياسة المفروضة، وهي نتيجة لنفوذ خارجي على الجهات المختصة مثل الحكومة التي تتدخل لضمان الاستقرار والأمان الاجتماعي والاقتصادي بالبلاد.

ثالثاً: التصنيف على أساس مجال التطبيق. وكثيراً ما تسمى هذه السياسات بالسياسات التفصيلية للوظائف المختلفة للجهات المختصة بالبلاد مثل إنتاج - تمويل - تسويق... إلخ. وفي مجال الإسكان يوجد مجالين لنواحي تطبيق السياسات المقترحة وهما مجال تطبيق السياسة المقترحة في المناطق الجديدة، والآخر هو تطبيق السياسة المقترحة بالمناطق السكنية اللارسمية القائمة. ولذا يراعى في وضع الخطوط الرئيسية للسياسة المقترحة إمكانية تطبيقها على تلك المنطقتين. وقد تم اختيار منطقتين في التجمعات السكنية الجديدة، حول القاهرة، تبعاً لتوجيهات وزارة التعمير والمجمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق، لتطبيق السياسة المقترحة لإسكان الطبقات محدودة الدخل لجمهورية مصر العربية (Soliman, A., 1993) يوجد عدة عوامل يجب مراعاتها عند وضع السياسة العامة لإسكان الطبقات محدودة الدخل وذلك لضمان نجاح تلك السياسة. وهذه العوامل هي أولاً، الثبات والاستقرار، أي أن السياسة لا تتغير إلا في الأجل الطويل وتتغير فقط استجابة لتغيرات أساسية في أهداف الجهات المختصة (وزارة التعمير والمجمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق)

والظروف المحيطة بها. ثانياً، البساطة، إن أساس نجاح السياسة الموضوعية هو فهم المقصود منها ولذا يجب أن يعبر عن السياسة بطريقة محددة وبلغة واضحة ومفهومة للجميع. ثالثاً، المرونة، تعتبر السياسة مرنة إذا وضعت بحيث تلائم كافة الظروف المحتملة، والتي يمكن التنبؤ بها واقعياً، هي السياسة التي تسمح باتخاذ قرارات غير نمطية لمواجهة ظروف غير متوقعة وغير عادية. رابعاً، القاطنين، ويقصد بالسياسة المتكاملة السياسة التي تعتمد في وضعها على مراعاة طرق وظروف واحتياجات وإمكانيات قاطني مناطق إسكان محدودة الدخل، لتكون معبرة عملياً وعلمياً وقابلة للتنفيذ عملياً. خامساً، الشمول، ويقصد بالسياسة الشاملة تلك السياسة التي تأخذ في الاعتبار جميع أنواع المشاكل التي قد تنشأ في مناطق الإسكان المقترحة وكيفية التغلب عليها.

٨ - ٦ استنتاج:

تطبيق سياسة التنمية المتكاملة لإسكان الطبقات محدودة الدخل يتطلب إتباع عدة مهام لتحقيق هذه التنمية. أولاً، إجماع الآراء بأن مشكلة إسكان الطبقات المحدودة الدخل ليست بمعزل عن التنمية المتكاملة للبلاد، وإنما هي جزء لا يتجزأ من هذه التنمية. ثانياً، الخطط التنموية للمناطق السكنية من خلال إطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مع وضع جداول زمنية وموارد واقعية بهذه الخطط. ثالثاً، وضوح الأدوار والمسئوليات لكل جهة من الجهات المنفذة والمشرفة على سياسة التنمية المتكاملة، بحيث يتم تلافي العوائق البيروقراطية وتلاشي التداخلات الوظيفية. رابعاً، الرقابة المستمرة والدائمة للخطط المقترحة والخطط الموضوعية موضع التنفيذ. خامساً، متابعة وتقييم مستمر للخطط المنفذة حتى يمكن تعديل الأوضاع بما يتناسب مع التغيرات والدروس المستفادة. وأخيراً، تنمية المناطق السكنية للطبقات محدودة الدخل بحيث لا تتعارض مع الحفاظ على الموارد والمصادر الطبيعية للبيئة.

لذا يستلزم وضع عدة محددات رئيسية للوصول إلى الأهداف المستهدفة للعملية التنموية، بحيث تكون واقعية وقابلة للتنفيذ بواسطة الجهات المحلية والمتخصصين والقاطنين أنفسهم، لضمان توافر العوامل التي تساعد على المشاركة المجتمعية للطبقات محدودة الدخل. بناءً على تحديد السياسة القومية في مجال الإسكان كمرحلة كلية، يمكن تحديد المرحلة القطاعية لإسكان الطبقات محدودة الدخل. بحيث تتناول المرحلة القطاعية التفاصيل الدقيقة لكل بيئة على حدى وحجم مكونات الإسكان لهذه المرحلة القطاعية. وبناءً عليه، يتم تحديد الحد الأدنى اللائق من السلع والخدمات بما يتناسب مع حجم الطلب على الوحدات

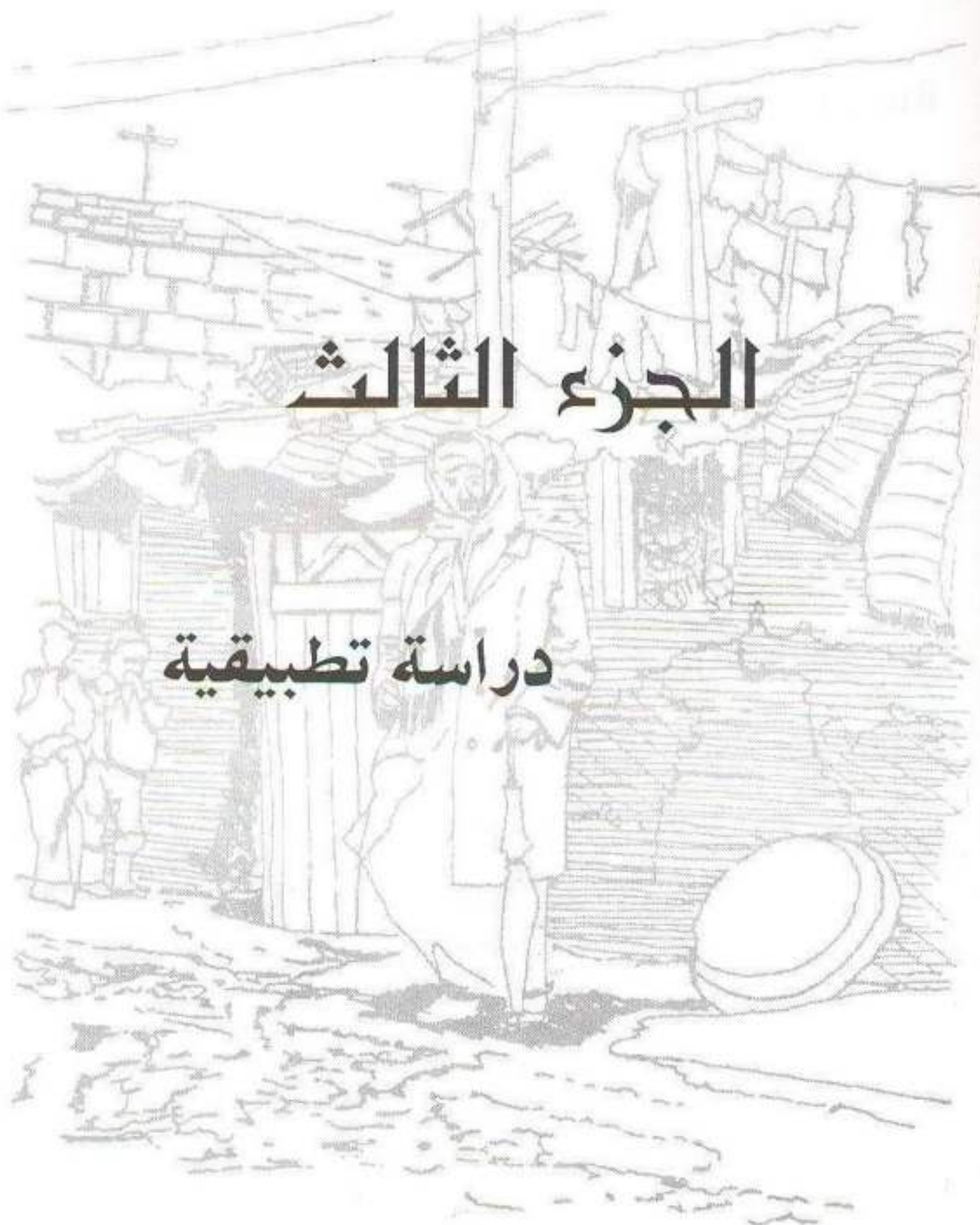
السكنية للطبقات محدودة الدخل. هذا الحد اللائق يجب أن يتناسب مع الخطط الخمسية القومية للبلاد من خلال برنامج زمني لخط سير التنفيذ، حسب أولويات مكونات الإسكان المختلفة (الأراضي، الخدمات الأساسية، مواد البناء... إلخ). ويمكن ترتيب هذه الأولويات من خلال الدراسات الاستطلاعية، والدراسات والأبحاث المتوفرة لمناطق الإسكان اللارسمي. هذا بالإضافة إلى الدراسات الحقلية من خلال استطلاع اتجاهات الرأي العام لدى قاطني المناطق السكنية اللارسمية، لمعرفة هل يعطي الأولوية للمنافع الاقتصادية أما للاعتبارات والمزايا الاجتماعية والبيئية أم للاعتبارات الحضارية والإنسانية العامة.

المحددات الرئيسية للعملية التنموية هي مجملها الخطوط العريضة للسياسة المقترحة للمناطق السكنية للطبقات المحدودة الدخل. وهذه المحددات الرئيسية يجب أن تحوي نظرة مستقبلية بعيدة المدى في ظل عدد من العوامل المجهولة والتي لا يمكن التنبؤ بها، ولكن يمكن استخلاصها من التجارب السابقة التي مرت بها المناطق السكنية اللارسمية. وتُصنف السياسات ويربط بينهم على الثلاث المستويات المختلفة، المستوى الإداري، طريق وضع السياسة، وأخيراً مجال تطبيق السياسة.

وأخيراً وليس آخراً، الاستراتيجية التخطيطية للمناطق السكنية للطبقات محدودة الدخل، يجب أن تحقق الأهداف التنموية للبلاد، بحيث تساعد على دفع عجلة التنمية المتكاملة لخدمة الأجيال الحالية ورفاهية الأجيال المستقبلية.

الجزء الثالث

دراسة تطبيقية



السياسة الإسكانية لايواء فقراء الحضر

Housing Policy For Sheltering The Urban Poor

- ٩ - ١ المحدادات الرئيسية للسياسة الإسكانية
- ٩ - ٢ الاستراتيجية التخطيطية
- ٩ - ٣ مقترحات السياسة العامة
- ٩ - ٣ - ١ السكان المستهدفون
- ٩ - ٣ - ٢ الإسكان
- ٩ - ٣ - ٣ حيازة الأراضي
- ٩ - ٣ - ٤ الهيكل التمويلي
- ٩ - ٣ - ٥ الهيكل الإداري والتنفيذي
- ٩ - ٣ - ٦ التنشيط الاقتصادي
- ٩ - ٤ التخطيط العام المقترح
- ٩ - ٤ - ١ تخطيط استخدامات الأراضي
- ٩ - ٤ - ٢ السماح بالتكثيف
- ٩ - ٤ - ٣ الترتيب السكني التسلسلي
- ٩ - ٤ - ٤ المرافق
- ٩ - ٤ - ٥ النقل والطرق
- ٩ - ٤ - ٦ الخدمات الاجتماعية
- ٩ - ٤ - ٧ الصناعة
- ٩ - ٥ استنتاج

السياسة الاسكانية لايواء فقراء الحضر

Housing Policy For Sheltering The Urban Poor

٩ - المحددات الرئيسية للسياسة الاسكانية:

إن صلب أي استراتيجية إنمائية ترمي إلى التخفيف من وطأة الفقر والحد منه. ولتخفيف من حدة الفقر يتيسر توفير الاحتياجات الأساسية للإنسان كالسكن الملائم والحد الأدنى اللائق من الخدمات الأساسية. إن استغلال الإمكانيات المتاحة (الجهد البشري - الوقت - الإدخار... إلخ) للطبقات محدودة الدخل بحيث يُمكن أفرادها من الاعتماد على العون الذاتي لحل مشاكلهم السكنية، بالإضافة إلى دور الحكومات الفعال من تمكين هؤلاء الأفراد للحصول على المكونات الأساسية للوحدات السكنية (أرض، مواد بناء، خدمات أساسية،... إلخ)، وقيام المتخصصين بتفهم واستيعاب آليات الإسكان بالمناطق السكنية للطبقات محدودة الدخل، يمكن أن يؤدي إلى تكوين سياسة سكنية ملائمة لجميع فئات الثالث المتعاون، وتنشيط الطاقة الكامنة لهم (كما سبق تناوله في الفصل السابع ٧ - ٣). من خلال هذا الإطار العام المستخلص من المناطق السكنية اللارسمية أمكن وضع عدة محددات رئيسية لتكوين السياسة السكنية للطبقات محدودة الدخل، وتتلخص في الآتي:

أولاً، ينبغي أن يتحول دور الحكومات من «دور التوريد والتأمين» إلى «دور التمكين». ونجاح العملية بأكملها مرهون بما ستبديه الجهات المسئولة من قدرة على التكيف والتخطيط للاضطلاع بدورها الجديد. فينبغي لها، إزاء ذلك، تبسيط وتحديث الإجراءات البيروقراطية وتيسير الترتيبات القانونية والمالية وتأمين المرافق والخدمات الأساسية كإنشاء الطرق ونظم

توريد المياه والكهرباء وإلى ذلك (تلك المرافق والخدمات التي لا تستطيع المجتمعات المحلية تأمينها بنفسها) بالاستعانة بالمشاركة المجتمعية إلى حد كبير، وبالتعاون مع المتخصصين في جميع نواحي المظاهر الإسكانية.

ثانياً، الالتزام المعلن والصريح من جانب الحكومات والإفصاح عن التزام الجهات المسؤولة بالمشاركة المجتمعية في تنمية المستوطنات السكنية كجزء من مفهوم ديمقراطي واسع على المستوى القومي. ويمكن التعبير عن ذلك بربط المشاركة المجتمعية الموجهة صوب المستوطنات السكنية بصنع القرارات على مستوى القطاعات والمدينة وعلى المستوى القومي عبر مجموعة واسعة من المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية عندئذ تكون المشاركة المجتمعية جزءاً لا يتجزأ من عملية التنمية الشاملة.

ثالثاً، استهداف المستوى المناسب للمشاركة المجتمعية. ينبغي عدم الافتراض بأن المشاركة المجتمعية تحقق فعالية قصوى عندما تبلغ أبعادها حداً الأقصى. فقد يقوم السكان في بعض المدن بالأخذ بالمشاركة المباشرة المحدودة، في تنمية المستوطنات السكنية في حين يقوم ممثلو الجهات المعنية والمسؤولون بالاضطلاع بمسؤوليات الجزء المتبقي من العملية.

وقد يتوق السكان في مدن أخرى إلى الانخراط في مجموعة محدودة من أنشطة المشاركة المجتمعية. فاستراتيجيات المشاركة المجتمعية المعاكسة لهذه المشاعر الحادة تعمل على إضعاف إمكانية نجاح المشاركة المجتمعية بدلاً من تعزيزها. إن مستوى المشاركة الأكثر «ملائمة» في أي مدينة من المدن لا يتقرر إلا من خلال إقامة الحوار مع السكان المحليين. وهذا مبدأ من المبادئ الصحيحة بوجه شامل التي تقوم عليها استراتيجيات المشاركة المجتمعية.

رابعاً: ضرورة وجود دعم تشريعي. إن تنشيط الطاقة الكامنة لفئات الثالث المتعاون على اختلاف أنواعها ودرجاتها ستعرقل إلى حد كبير ما لم يتواجد دعم تشريعي يساندها. وغالباً ما تتأثر في هذا الصدد مسألة إضفاء الطابع الرسمي على ملكيات المستوطنين (في شكل دعم معنوي أو دعم قانوني). وبشكل مكافئ، يعتبر تخفيض وتبسيط مقاييس البناء والتشييد إلى مستويات تتلائم مع متطلبات الفقراء وقدراتهم على الدفع، يعتبر على جانب كبير من الأهمية. فالنقطة الجوهرية هي تبسيط التشريعات البنائية الخاصة بالمساحات والحد

الأقصى لارتفاع البناء ومراعاة التهوية الطبيعية للبناء، وإفساح المجال للتعامل الحر في تحديد القيمة الإيجارية للوحدات السكنية (حيث صدر مؤخراً القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ للعلاقة الحرة بين المالك والمستأجر في تحديد القيمة الإيجارية). على الجهات الحكومية أن تتنازل أو تخفض أية ضرائب أو رسوم على الأرض أو التسجيل، ومعاملة المناطق السكنية الجديدة للطبقات محدودة الدخل مثل المدن الجديدة، وذلك بإعفاء الأنشطة التجارية والصناعية من الضرائب العامة لمدة عشرة سنوات. فالمشاركة الفعالة تستدعي وجود قوانين تساعد المجموعات المقيمة في سياق سعيها للاعتراف بها وبالإضافة إلى ذلك ينبغي أن تقوم هذه القوانين بتحديد الصلاحيات والحقوق والمسؤوليات الخاصة بالمنظمات المستندة إلى المجتمع المحلي وللمقيمين.

خامساً، وضع ترتيبات مؤسسية فعالة. فغالباً ما تكون المؤسسات القائمة غير مؤهلة إلى حد يمكنها من معالجة البرامج الجديدة كتلك المشتملة على المشاركة المجتمعية، فينبغي تعديل مواقف واتجاهات الإداريين والفنيين والسكان أنفسهم بحيث تتكيف مع مجالات المشاركة المجتمعية ويتعين اكتساب المهارات الجديدة داخل الوكالات الرسمية ومن قبل المقيمين ومنظماتهم.

سادساً، تأمين التدريب المنهجي. وينبغي وضع التدابير الممهدة لحيازة الأخصائيين والمقيمين على المهارات الجديدة (من المفضل على كل من المستوى الفردي والقيادي) وذلك عند البدء في برنامج التمكين، وينبغي ألا يتم تنفيذ التدريب على أساس الغرض الخاص، فإذا ما بقي مجرد فكرة وردت متأخرة سيستحيل تنسيق جهود التدريب وتنفيذ المشروعات، ويستحسن تنظيم التدريب في المواقع أو في مراكز التدريب المحلية أو القومية القائمة أصلاً أو التي أنشأت خصيصاً لهذا الغرض. وتشتمل الخيارات الأخرى على التدريب في مراكز تقع في المدن المجاورة أو خارج المنطقة عند الضرورة القصوى.

سابعاً، إعداد مشروع دعم الاتصال، وتوضيحاً للحقوق القانونية والحقوق والالتزامات الأخرى الخاصة بالمقيمين والموظفين، وتوضيحاً للحدود الفاصلة بين مسؤوليات العناصر المؤثرة المختلفة في برامج التمكين، ينبغي إبداء الاهتمام إلى إنشاء نظام خاص بمشروع دعم الاتصال. وسيشتمل مشروع دعم الاتصال على الاتصالات داخل جهاز المنطقة بين المقيمين على أن يتم تخطيطه كجزء لا يتجزأ من البرامج والمشاريع. وسيسهل ذلك في التقليل إلى

الحد الأدنى من مخاطر المعلومات الخاطئة والاتصال غير الوافي وتشويه الحقائق مما سيهدد إمكانية نجاح برامج التمكين.

ثامناً، إنشاء مكاتب إعلامية محلية. تكون هذه المكاتب في مواقع المشاريع أو على مقربة منها والتي يسهل على المقيمين بلوغها، في وسعها القيام بنشر وتوزيع المعلومات والوثائق والرد على أسئلة الأفراد المتعلقة بقضايا معقدة كالحقوق القانونية والالتزامات وجدولة سداد القروض، ولا يستطيع المكتب الإعلامي المحلي التخفيف من حدة المشاكل في عملية التمكين فحسب وإنما يسهم أيضاً في تجسير الثغرة القائمة بين الموظفين والسكان المقيمين.

تاسعاً، تأمين الميزانيات. لن يتم إحراز أي تقدم في مجال التمكين ما لم تقم الحكومة بتسليط اهتمامها على المتضامنين بالميزانيات. ويتمثل الوضع النموذجي في تحقيق زيادات في جميع ميزانيات المستوطنات السكنية بغرض إقامة الحد الأدنى من البنية التحتية. غير أن الواقع يختلف عن ذلك، حيث أنه يمكن تعديل الميزانيات على نحو مطرد بحيث تفيد البرامج الخاصة التابعة لمنهج التمكين بالاعتماد على الجهود الذاتية لإنشاء الوحدات السكنية، حيث تبدي مشاريع التمكين اتجاهها نحو تحديد أدنى كلفة للوحدة السكنية الواحدة.

عاشراً، تدعيم منظمات المجتمع المحلي. ينبغي للجهات الرسمية إنشاء وتدعيم منظمات المجتمع المحلي التي تمثل المقيمين بأسرهم معتمدة على الأسلوب السلس الخالي من روح الهيمنة أو التسلط، فينبغي إزاء ذلك العثور على الوسائل التي تقلل من درجة اعتماد منظمات المجتمع المحلي على الجهات الرسمية بالدولة أو هيمنة الأخيرة عليها. والوسائل التي تحث المقيمين على مواجهة تحدي المشاركة المجتمعية بوصفها مسعى منظماً جديراً بالاعتبار. وقد تضمن هذه الوسائل قوانين تمنح الاستقلالية للمنظمات المعترف بها، وعلى مشاركة المنظمات غير الحكومية كفريق ثالث في المشاريع التعاونية إلى جانب رصد «ميزانية متيسرة وفي المتناول» لمنظمات المجتمع المحلي كجزء من مجمل ميزانيات المشروع على أن يوضح استخدام تلك الأموال وأولويات التطوير الذاتي التي حددها المقيمون لأنفسهم شريطة ألا تخضع لحق النقض من قبل أية جهة من جهات الدولة، وخاصة الجهاز المركزي للمحاسبات.

حادي عشر، المرونة في التخطيط والتنفيذ. ينبغي لبرامج ومشاريع التمكين أن تضيي طابع المرونة على عمليات التخطيط والتنفيذ. فهي من بين الاعتبارات الهامة في التوقيت وتنظيم الميزانية بوجه خاص. وترد أهمية المرونة في التوقيت إلى عدم التأكد من السرعة التي يتم بها تنفيذ المشاريع - فبعض المشاريع تبدأ أعمالها بسرعة وحماس بالغ لتفقد هذا العامل فيما بعد، في حين تبدأ مشاريع أخرى أعمالها ببطء لتكتسب السرعة لاحقاً ومع مرور الوقت. أما فيما يتعلق بتنظيم الميزانية، فإن صعوبة التكهن ببعض العوامل والأمور تستدعي اعتماد خيار تعديل خطوط الميزانية تبعاً للتغير في الأولويات التي يحددها المقيمون وتبعاً لاحتياجات المشروع ولا ينطوي ذلك ضمناً على عدم وجود التخطيط ضمن مفهوم الوقت والميزانية.

إن النهج الأساسي الذي أتبع في سياسة إسكان الطبقات محدودة الدخل كان تناول الحالة بطريقة موضوعية وشاملة ومتكاملة. وقد وُضعت الاحتياجات الإسكانية لجميع مجموعات الدخول موضع الاعتبار، إلا أن المجموعات ذات الدخل المنخفض التي تحصل على الحد الأدنى من الأنظمة الإسكانية القائمة قد اُختصت بعناية أكبر، مع الأخذ في الاعتبار عدم طغيان هذه الحدود الدنيا على الموارد الطبيعية للبيئة المحيطة. الأمر الذي يحقق المحافظة على الموارد الطبيعية للبيئة المحيطة مع توفير الحدود الدنيا للطبقات محدودة الدخل وتحقيق الخيارات التنموية المتكاملة، مما يؤدي إلى التخفيف من حدة الفقر كعنصر رئيسياً في كل مشروع أو برنامج يجري في مستوطنات ذوي الدخل المتدني. وقد بُحثت كافة الاحتمالات، بدلاً من الافتراض مقدماً، لحد أدنى من المعايير بالنسبة لما يتم الإمداد به. وبذلك يتيسر بحث المدى الكامل من الاختيارات المختلفة وإيضاح ما تنطوي عليه جميع الأهداف (Goals) المتعلقة بالتنمية المتكاملة لإسكان الطبقات محدودة الدخل، ويمكن تلخيصها في الآتي:

أولاً، أسس وعناصر التنمية المتكاملة اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً وتنظيمياً وتشريعياً ذات صلة بالمجموعات ذات الدخل المنخفض والذي يتألف منها غالبية السكان.

ثانياً، مرحليات التنمية المتكاملة في ضوء مصادر التمويل المتاحة أو حجم الأموال المتوفرة لدى الفئات المستهدفة وقدرتها على المشاركة في أعمال البناء والتشييد وتبعاً للاحتياجات والإمكانات المعيشية لكل أسرة، وقابلة للتنفيذ بأقل قدر من الإعانات.

ثالثاً، نظام التخطيط العمراني وتقسيم الأراضي يتناسب مع آليات التنمية العمرانية ومراحلها، وقائم على أفضل إدراك مستطاع لحالة الدراسة، في نواحيها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والعمرانية.

رابعاً، نظم البناء والتشييد في ضوء المقومات الطبيعية ومواد البناء والعمالة المتوفرة قابلة للتنفيذ دون حاجة إلى مستوى تقني من الخدمة والمساندة المستمرة بالخبرة الخارجية، وتنفيذها تبعاً على مراحل عمليات الاستيطان بالاستعانة بالجهود الذاتية تنظيماً واقتصادياً واجتماعياً.

خامساً، واقعية آليات التنمية العمرانية التي يمكن أن توجه أعمال التخطيط والتصميم والبناء والتوطين، أي قابلة للتنفيذ في نطاق الهياكل الإدارية والتنفيذية القائمة، ولا تتطلب تعديلات جوهرية قانونية أو تنظيمية.

سادساً، مرحليات التنمية المتكاملة قابلة للتنفيذ في أقرب وقت مستطاع، وذلك في إطار النظام التخطيطي المقترح من ناحية، وفي ضوء نظم البناء والتشييد المقترحة من ناحية أخرى.

سابعاً، نظم توفير شبكات المرافق العامة (كهرباء، مياه، صرف صحي، طرق) في ضوء مرحليات التنمية المتكاملة حسب توافر مصادر التمويل أو المساهمة المجتمعية.

ثامناً، مرحليات التنمية المتكاملة قابلة للتعديل مع تزايد الخبرة ومع تغيير العوامل الخارجية، بحيث تواكب التغييرات الاقتصادية والاجتماعية بالبلاد.

تاسعاً، مرحليات التنمية المتكاملة قابلة لتكرار تطبيقها بشكلها ومضمونها، مع تغييرات طفيفة لتلائم كل بيئة على حدى عند تطبيقها على مواقع أخرى في المستقبل.

عاشراً، إفساح المجال للقطاع الاقتصادي الهامشي في مرحليات التنمية المتكاملة، من خلال الإعفاء الضريبي، للقيام بدوره الفعال في تنشيط وتدعيم الحالة الاقتصادية للقاطنين من ناحية، والمساهمة في نظم البناء والتشييد للبنية التحتية والوحدات السكنية من ناحية أخرى.

حادي عشر، المشاركة الفعالة لدور المرأة في مرحليات التنمية المتكاملة في ضوء تنشيط القطاع الاقتصادي الهامشي وفي تدعيم نظم البناء والتشييد.

ثاني عشر، ملائمة مرحليات التنمية المتكاملة في ضوء نظام التخطيط اللامركزي من

خلال اتصالات جيدة وتعاون وثيق أثناء القيام بالتخطيط بين المستويات الثلاث للحكم المحلي (المنطقة - المدينة - المحافظة).

٩ - ٢ الاستراتيجية التخطيطية:

من خلال الدراسات والتحليلات السابقة لمناطق الإسكان اللارسمية في مصر ومن خلال الأهداف العامة للتنمية المتكاملة لاستيطان من لا مأوى لهم في التجمعات السكنية الجديدة حول القاهرة بالمناطق المختارة في التجمع السكني رقم ٧ غرب القاهرة والتجمع رقم ٥ شرق القاهرة (جهاز بحوث ودراسات التعمير - القاهرة). ومن خلال الدراسات الاستطلاعية والدراسات الحقلية لمناطق الإسكان اللارسمية في مصر من ناحية الاستطلاعية والدراسات الأبحاث والدراسات العلمية للمناطق الإسكان اللارسمية (Soliman, A., 1993)، ومن خلال الأبحاث والدراسات العلمية للمناطق الإسكان اللارسمية في دول العالم الثالث من ناحية أخرى، أمكن التوصل إلى عدة استراتيجيات تخطيطية للسياسة العامة لإسكان الطبقات محدودة الدخل، ويمكن تلخيصها في الآتي:

أولاً، الحصول على أحسن الأساليب التخطيطية والتنظيمية والإنشائية والاقتصادية والاجتماعية لتنمية بعض مناطق التجمعات السكنية الجديدة لجذب الفئات التي لا مأوى لها من الفئات السكانية في المناطق المزدهمة في القاهرة والمراكز الحضرية الكبرى، والتي تمثل مناطق طرد سكاني. مع الأخذ في الاعتبار الخصائص البيئية والاجتماعية والاقتصادية لكل موقع من المواقع الجديدة المقترحة من ناحية، أو الخصائص البيئية والاجتماعية والاقتصادية للفئات المستهدفة حتى يمكن الربط بينهما من ناحية أخرى.

ثانياً، وضع نماذج تطبيقية لسياسة الاستيطان في المناطق الجديدة حتى يمكن تنفيذها ومتابعتها وتقويمها ثم تعميمها على مناطق أخرى مختارة في التجمعات السكنية الجديدة حول القاهرة وفي المراكز الحضرية الكبرى الأخرى. الأمر الذي يتطلب دراسة المقومات التنموية للمناطق المختارة، والتي يمكن في ضوءها تحديد الخصائص الفئوية والاجتماعية والاقتصادية للفئات المستهدفة. ومن ثم إيجاد أنسب الوسائل لجذب هذه الفئات من المناطق المزدهمة من القاهرة والمراكز الحضرية الكبرى وتوطينها في المواقع الجديدة، وذلك في إطار نظام عمراني معين وبأسلوب تنظيمي وإداري خاص.

ثالثاً، معالجة الموضوع بأسلوب متكامل لتنمية الجوانب الاقتصادية والاجتماعية

والعمرائية معاً بصورة متوازنة خلال المراحل التنفيذية للمشروع. كما يتطلب وضع النظم الإدارية والمالية والفنية للجهاز الذي يتولى أعمال التنمية المتكاملة والمستمرة وعلاقاته الوظيفية بالأجهزة الأخرى، بالإضافة إلى نظم التدريب المناسبة للمشاركة الشعبية للمستوطنين الجدد في أعمال التنمية مع ما يرتبط بذلك من نظم إعلامية وتسويقية.

رابعاً، وضع الأسس التخطيطية والتصميمية للمباني السكنية والمرافق والخدمات العامة، والتي تتلائم مع التنظيم المقترح لإدارة عمليات التنمية في مناطق الاستيطان الجديدة، وتطبيق هذه الأسس على المنطقة المختارة في كل من التجمع السكني رقم (٧) غرب القاهرة، والتجمع رقم (٥) شرق القاهرة.

لقد بنى الفكر التخطيطي للمنطقتين بالتجمعين العمرانيين (تجمع رقم ٧ وتجمع رقم ٥) وماتلاه من مخططات وسياسات تنفيذية عمرانية أو اقتصادية أو خدمية أو مرافق، وذلك من خلال فئات الثالوث المتعاون على النحو التالي:

- الحكومة والهيئات الرسمية التي تتحكم في اتخاذ القرارات الخاصة بالعامل التشريعي والتنفيذي والتمويلي ونواحي وأوجه المشاركة بكل عامل. حيث أن تدخل الجهات الرسمية أو الحكومية له دور فعال وقوى ولكنه بحدود ووظائف معينة في المناطق السكنية للطبقات محدودة الدخل، وتوجيه دور الحكومة إلى توريد وتأمين المكونات الأساسية للوحدة السكنية (الأراضي، مواد البناء، الحد الأدنى اللائق من البنية التحتية... إلخ) بدلاً من إنفاق الموارد المالية في تشييد الوحدات السكنية الكاملة أو غير كاملة التشطيب، أو التحكم في النمو العمراني للأطراف الحضرية بتوجيه الأفراد للاستيطان بمناطق ترغب الجهات الرسمية في تنميتها بالجهود الذاتية.

- المنتفعين هم الجهة الرئيسية القادرة على نجاح أو فشل أي برنامج يوضع للمناطق السكنية للطبقات محدودة الدخل، مما يستلزم إطلاق حرية الأفراد للبناء في صدور اللوائح المنظمة لحركة البناء، وذلك لتحقيق أقصى استفادة ممكنة من الطاقة الكامنة للمنتفعين (أنظر الفصل السابع ٧ - ٣)، مما يساعد على تشجيع المشاركة الشعبية في حركة التعمير والبناء بالجهود الذاتية، حيث تعتبر هي الركيزة الأساسية لاستمرار عملية التنمية المستمرة.

- المتخصصين في شؤون الإسكان (سواء مهندسين معماريين، أو مخططين أو

اجتماعيين أو اقتصاديين... إلخ) يعتبروا هم الأساس المنظم والموجه الرئيسي لآليات التنمية العمرانية للمناطق السكنية في مراحلها المختلفة، حيث يتولوا إدارة التنمية منذ بداية التعمير بما في ذلك توفير الوسائل والأساليب المساعدة لضمان ديناميكية النمو في ذاتية وتلقائية، بما في ذلك لعوامل الجذب والترغيب وتشجيع ودعم التنمية العمرانية في إطارها الاقتصادي والاجتماعي وفي إطار التنمية المستدامة للبلاد.

ويوضح شكل رقم (٩-١) مجال ونطاق العمل لكل فئة من فئات الثالث المتعاون على النحو التالي:

أولاً، إن القدرة على البقاء من الناحية المالية (Cost Recovery) للمشروعات المقترحة عامل أساسي ورئيسي. فنجاح مشروعات الإسكان لا يعتمد فقط على دراسة نظرية للمقدرة على الدفع (affordability) مقابل المستويات والخدمات التي يتم الإمداد بها، بل يعتمد على الواقع العملي للتكاليف ووسائل التنفيذ والعائد المحتمل وضمان توفير الإعانات، ومن ثمة أعدت الخطط لمواجهة الظروف الحقيقية والمتوقعة، وتكون ذات مرونة كافية بحيث تسمح مستقبلاً بتكييف مستوى الخدمات التي يسير توفيرها لهذه المناطق تبعاً للظروف المالية ولذا اقترح الآتي:

أ- مساهمة الجهات الحكومية بأقل قدر ممكن من الدعم العيني والمادي. الدعم العيني يتمثل في توفير الأراضي اللازمة لإنشاء المناطق السكنية بأسعار رمزية تدفع على المدى الطويل. الدعم المادي يتمثل في المساعدات المالية الأولية اللازمة لتقسيم الأراضي للمناطق المقترحة ومد الشبكة الرئيسية لخطوط المياه للشرايين الرئيسية (Main spines) للتخطيط المقترح، وتحمل نفقات الموظفين بالأجهزة الإدارية المخصصة للمشروع في السنة المالية الأولى من البدء في التنفيذ.

ب- مساهمة المتخصصين بتبسيط المكونات الأساسية للوحدة السكنية (مثل السماح بالتشييد والتكثيف التدريجي للوحدة السكنية، إيجاد تقنيات مناسبة، تبسيط الإجراءات البنائية، تقويم القطاع الاقتصادي الهامشي... إلخ) بحيث تكون متكافئة وملائمة للقدرات المادية للطبقات محدودة الدخل.

	Government	Professionals	Users
Affordability القدرة على الدفع	A minimum monetary share to start the project أقل دعم مادي ممكن للبدء في المشروع	The collective commodity must be broken down into parts that can be made available separately to the residents تبسيط مكونات السلع الأساسية للوحدة السكنية لتكون في متناول القاطنين	Through the residents savings or efforts or both من خلال إيداعات أو الجهد البشري للقاطنين أو كلاهما معاً
Land الأرض	Providing land at a reasonable price توفير الأراضي بأسعار مناسبة	Determine and appropriate legal title, and introduce different locations within the city تحديد وسيلة مناسبة لملكية الأرض واقتراح مواقع مختلفة بالمدينة	The residents should conserve resources obtained على القاطنين المحافظة على المصادر والخدمات المقدمة إليهم
Political commitment التزام سياسي	National organization for low-income housing هيئة قومية لإسكان الطبقات محدودة الدخل	A channel between the community and the official bodies قناة شرعية بين الهيئات الرسمية والمجتمعات المحلية	- Council leaders - Sector leaders - Tenant's association - قيادة محلية - قيادة قطاعية - منظمة للقاطنين
Access to resources المدخل للمصادر الأساسية	Providing in-plot services توفير خدمات المرافق الأساسية خارج قطع الأراضي	Organization of the collective commodity which the residents can use in their own way تنظيم السلع المجمعة لتستعمل تبعاً لإمكانات واحتياجات القاطنين	Providing basic off-plots services توفير خدمات المرافق الأساسية داخل قطع الأراضي

Flexible community مرونة مجتمعية	Housing authority act on national and local levels قانون بناي على المستوى القومي وعلى المستوى المحلي	To make rules that liberate by setting practice limits to what people may do وضع قواعد حسب الحالات العملية ومناسبة لقدرات القاطنين	Trained development officers to administrate construction process منخصصين تمويين لإدارة التشيد محلياً
Quality الجودة	Training centers for building industry مراكز تدريب لصناعة البناء	Specialists of any kind must act to increase the decision making power of those they serve على المتخصصين في جميع المجالات العمل على دعم اتخاذ القرار لخدمة القاطنين	Incremental process التشيد باستخدام أسلوب خطوة بخطوة

شكل رقم (٩ - ١) يوضح العلاقة التبادلية بين الثالوث المتعاون ومجال العمل.

The Role of The Co-operative Trinity and Fields of Operation

Source: Soliman, A. (1995) A Tale of informal housing in Egypt, in Aldrich, B. and Sandhu, R. (eds.) Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries, Zed books Ltd, London, pp. 297 - 316.

ج- مساهمة المتفعين لتغطية التكاليف المادية سواء بالإدخار أو بالمساهمة بالجهد البشري أو كلاهما معاً، وذلك للتغلب على العوائق أو الحواجز المادية التي يمكن أن تعوق عملية التنمية العمرانية.

ثانياً، إن توفير الأراضي اللازمة لإقامة المناطق السكنية للطبقات محدودة الدخل، يكون أساسي ورئيسي للتنمية العمرانية. والدولة هي الجهة الوحيدة التي تملك القدرة والإمكانات لتوفير تلك المكون، وذلك خلال محاور تنمية مدروسة على الأطراف الحضرية، بحيث تُمكن التلقائية للتنمية العمرانية على مراحل زمنية مختلفة، وبالتالي تعتبر وسيلة للتحكم في النمو الغير مخطط حول المراكز الحضرية الكبرى (وهذا ما ثبت عملياً

باقترح وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق لتنمية التجمع السكني رقم (٧) غرب القاهرة، والتجمع رقم (٥) شرق القاهرة، كنموذج إرشادي لإيواء الطبقات محدودة الدخل - الأهرام ١٨ أكتوبر - ١٩٩٢). مساهمة المتخصصين بوضع نظم وأساليب تخصيص الأراضي وفقاً لمستويات الدخل المختلفة للسكان المستهدفين، مع وضع قواعد وشروط قانونية مناسبة لشرعية ملكية الأراضي (مثل نقل وتسجيل ملكية الأرض بعد عدد معين من سنوات التنمية، وليكن عشر سنوات مع الاحتفاظ بحق الدولة في استرداد الأراضي في حالة استخدامها في المضاربة العقارية). مساهمة المتفعين بالمحافظة على، وتحسين الخدمات التي حصلوا عليها، وعدم استغلال الأراضي المخصصة لهم في المضاربة بها في الأسواق العقارية، وذلك ضماناً لاستمرار عملية التنمية.

ثالثاً، الالتزام الرسمي والصريح من فئات الثلاث المتعاون في تأكيد حتمية التنمية العمرانية وتهيئة مقومات هذا النمو لكي يغطي كافة الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والعمرانية للمناطق السكنية المقترحة. حيث تقوم الدولة بدور رئيسي وفعال في تأمين واستمرار التنمية العمرانية للمناطق المقترحة الحالية والمستقبلية، وذلك خلال إنشاء هيئة أو منظمة مستقلة (من خلال وزارة الحكم المحلي أو من خلال وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق)، لمتابعة وتقييم تنمية المناطق السكنية المقترحة على المستوى المحلي والقومي. يُمثل المتخصصين القنوات الشرعية المُعبّرة عن إكانيات واحتياجات الطبقات المحدودة الدخل لدى الجهات الحكومية ومتابعة تلبية تلك الاحتياجات. مساهمة المتفعين بالمشاركة المجتمعية من خلال جمعيات تشريعية (مجالس محلية، منظمات محلية غير حكومية، جمعيات خيرية... إلخ) في اتخاذ القرارات الخاصة بالعوامل التشريعية أو البنائية أو التمويلية، وذلك بالمشاركة مع الجهات الرسمية والمتخصصين.

رابعاً، توفير الحد الأدنى اللائق من البنية التحتية (Access to resonable services). على الدولة أو الجهات التنفيذية القيام بإنشاء الشبكة الرئيسية (Off-plots services) للبنية التحتية للمناطق السكنية المقترحة، على أن تترك توصيل الخدمات داخل الوحدات السكنية (In-plots services) للمتفعين أنفسهم، ومهمة المتخصصين في هذا المجال يوجه إلى تقديم التقنيات المناسبة لتوصيل هذه الخدمات، وتقديم المشورة الهندسية لإنشاء باقي خدمات البنية الأساسية بواسطة المشاركة المجتمعية.

خامساً، المرونة (Flexibility) في عملية التشييد والإنشاء، خلال قيام الدولة بتبسيط الإجراءات والتشريعات البنائية للمساعدة في إطلاق حرية الأفراد في البناء، مما يساعد على تشجيع وتدعيم المشاركة المجتمعية والبناء بالجهود الذاتية، ويتأتى ذلك خلال توجيهات المتخصصين في ضوء سوق الإسكان وآلياته المختلفة من حيث مسطح قطع الأراضي، مواد البناء، مراكز تدريب للبناء والتشييد، الموارد المالية والائتمانية، تشريعات تخطيطية مبسطة تتواءم مع إمكانيات واحتياجات الطبقات محدودة الدخل، وعلى المنتفعين تكوين منظمات محلية غير حكومية للإشراف والمشاركة في التنمية العمرانية للمناطق السكنية.

سادساً، تشجيع الأنشطة الاقتصادية (Encourage economic activities). يوجد عامل ثابت وأساسي تفرضه الضرورة، وهو الحالة الاقتصادية للسكان المستهدفين، ويعني ذلك أنه ينبغي أن يكون لديهم الكفاية من المال لدفع تكاليف التحسين والبناء الجديد، وبذلك فإنه لا يجوز الاكتفاء بالنظر فقط في القيود الموجودة في نظام الإسكان. إذ أن أحد القيود الكبرى، ببساطة، هو أن غالبية السكان الذين يستهدفهم المشروع المقترح على جانب شديد من الفقر، والوسيلة الوحيدة في تحسين هذا الوضع بتشجيع النشاط الاقتصادي داخل مناطق المشروع ذاتها. ويمكن أن يتم ذلك بوسائل مباشرة مثل برامج التدريب وإنشاء مناطق صناعية وتوفير الخدمات لها، كما يمكن أن يتم بطريقة غير مباشرة بتشجيع الورش والصناعات الصغيرة والأنشطة التجارية المختلفة. وتقوم الحكومة بتدعيم وتشجيع الأنشطة الاقتصادية بتوفير القروض اللازمة من الصندوق الاجتماعي المخصص عملياً من وزارة الدولة لشئون البيئة (حيث يمكن استخدام هذا القرض للشباب بحد أقصى ٥٠٠٠٠٠ جنيه للمشروعات الصغيرة) مع إعطاء تلك الأنشطة الاقتصادية إعفاء ضريبي لمدة عشرة سنوات (مثل ما تتمتع به المجتمعات العمرانية الجديدة - في ظل قانون ٤٧ لسنة ١٩٧٦). ويوجه المتخصصين المنتفعين بنوعية المشروعات التي يمكن الاستثمار بها وتقديم الجدوى الاقتصادية والاستشارة الاقتصادية لتنشيط المجال الاقتصادي لهذه المناطق السكنية. على المنتفعين استغلال تلك المميزات لخدمة التنمية العمرانية وعدم استخدام البرنامج كاستثمار سكني (Housing as a commodity) ولكن استخدامه كاستغلال سكني (Housing as a consumption) (أنظر الفصل الثالث ٣ - ٢).

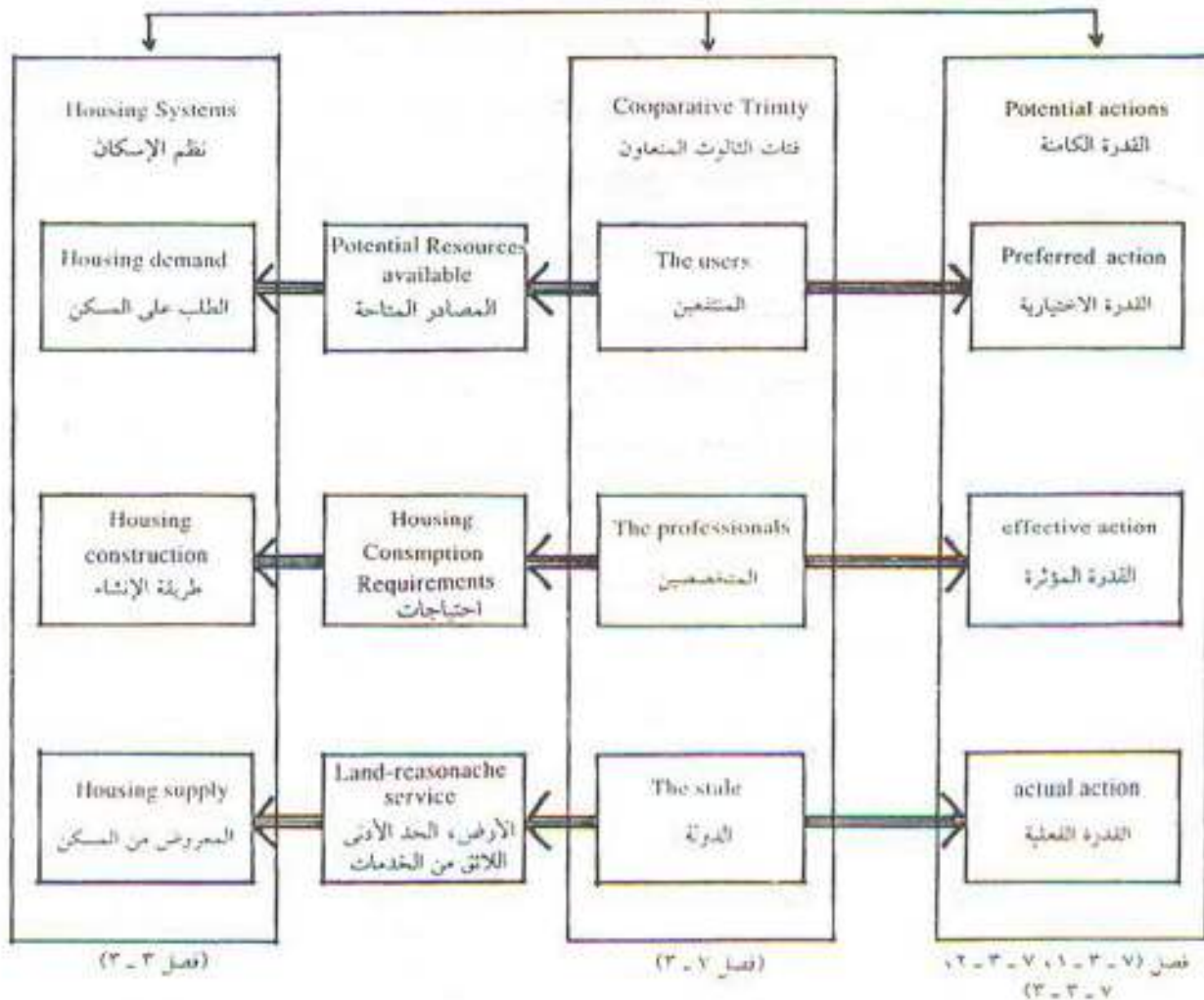
إن الغرض الأساسي من الاستراتيجية التخطيطية هو إيجاد علاقة تبادلية وملائمة بين فئات الثالث المتعاون، والطاقة الكامنة، ونظم الإسكان (أنظر الفصل السابع ٧ - ٣). كما هو موضح بالشكل رقم (٩ - ٢) يتحكم فئات الثالث المتعاون في توفير الأساليب

والأدوات التي تحدد المعايير الأساسية لنظم وآليات الإسكان، عن طريق الطاقة الكامنة (Potential actions) لكل فئة من فئات الثالث المتعاون، مما ينتج عنه تحقيق المحصلة النهائية لثلاث محاور رئيسية وهي القدرة الاختيارية (Preferred action) والقدرة المؤثرة (Effective action) والقدرة الفعلية (Actual action) (أنظر الفصل السابع ٧ - ٣).

إن المحاور الرئيسية للطاقة الكامنة لفئات الثالث المتعاون تساعد على إيجاد المناخ المناسب لتلبية احتياجات وإمكانيات كل فئة من فئات الثالث المتعاون. وتؤدي، أيضاً، إلى زيادة الرصيد السكني للطبقات محدودة الدخل خلال تنمية المناطق السكنية بجميع مظاهرها سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية.

الأبعاد الثلاثة للمشكلة

The three dimensions of the problem



شكل رقم (٩ - ٢) يوضح العلاقة التبادلية للأبعاد الثلاثة لمشكلة الإسكان.

إن توجيه القدرة الاختيارية (Preferred action) للثالث المتعاون بإيجاد السبل القانونية المناسبة لشرعنة ملكية الأرض، وإنشاء الحد الأدنى للبنية التحتية في حدود إمكانيات والقدرة المالية للطبقات محدودة الدخل خلال المراحل التنموية العمرانية المختلفة.

إن القدرة الفعلية (Actual action) للثالث المتعاون تعمل على تحسين أداء المشاركة المجتمعية للمتفعين والأفراد والمتخصصين في مجال إسكان الطبقات محدودة الدخل. إن دور المشاركة المجتمعية أساسي في نشأة وتكوين وتحسين البيئة العمرانية للمناطق السكنية، وتعكس حرية إطلاق القرار للمتفعين بالمناطق السكنية مما يساعد على خلق بيئة عمرانية ملائمة لاحتياجات وإمكانيات الطبقات محدودة الدخل.

إن القدرة المؤثرة (Effective action) لدى الثالث المتعاون تعمل على تشجيع الأفراد على تشييد مساكنهم بأنفسهم بأقل تكلفة ممكنة تبعاً لقدرتهم المالية على الدفع. ويتطلب هذا توفير المناخ المناسب من حيث بساطة الشروط البنائية وتذليل العقبات الروتينية أمام المتفعين، مما يساعد على تنشيط العملية البنائية على مراحل زمنية مختلفة وارتفاع نسبة التكثيف البنائي بالمناطق السكنية.

إن التوازن والتلائم المناسب بين فئات الثالث المتعاون وبين الطاقة الكامنة لهم يؤدي إلى خلق نظم وآليات إسكانية مماثلة لتلك التي أقيمت بالمناطق السكنية اللارسمية في مصر. ويوضح شكل رقم (٩ - ٢) العلاقة الوثيقة بين فئات الثالث المتعاون وبين نظم الإسكان، حيث توافر مكونات الإسكان المختلفة تبعاً لمقدرة واحتياجات كل فئة من فئات الثالث المتعاون، يخلق مناخ مناسب لنشئة نظام إسكاني مناسب لقدرات واحتياجات ومتطلبات الطاقة الكامنة لفئات الثالث المتعاون.

هذا النظام من الإسكان يتيح المجال لتكوين آليات إسكانية مماثلة للآليات التي ظهرت في المناطق السكنية اللارسمية (أنظر الفصل الثالث ٣ - ٣)، مما يشجع المتفعين بتمويله وتشييده خلال نطاق المقدرة المالية المتاحة لهم، وطبقاً للإمكانيات الحكومية المتاحة. هذا بالإضافة، أنه يؤدي إلى تشجيع ظاهرة البناء الذاتي (Self-help building) والإشراف الذاتي على البناء (Self management)، كما يؤدي إلى تغيير إشكالية الإسكان خلال مراحل التنمية العمرانية تبعاً للمتغيرات والمتطلبات التي يمكن أن تحدث في المستقبل.

هذا النظام الإسكاني يتيح الفرصة للتشييد والبناء تدريجياً (Piecemeal growth) ويسمح

بعملية التكثيف الأفقي والرأسي (Consolidation) طبقاً للمقدرة المالية المتاحة للمتفعين، وطبقاً لحجم ومستوى المشاركة المجتمعية للقاطنين. في بداية المراحل التنفيذية، تكون الوحدة السكنية بغرض الاستغلال (Consumption)، ثم تتحول إلى وحدة سكنية بغرض الاستعمال والتبادل معاً (Use and exchange value)، وفي المرحلة المتوسطة من التنمية تتحول الوحدة السكنية إلى منتج (Product)، وفي نهاية المراحل التنموية تتحول الوحدة السكنية إلى سلعة (Commodity) قابلة للتداول في سوق الإسكان، وذلك حسب العرض والطلب وطبقاً للتغيرات والمتطلبات المختلفة لآليات الإسكان للطبقات محدودة الدخل.

إن هذه الاستراتيجية التخطيطية تؤدي إلى مبدأ استغلال الوحدة السكنية وليس استثمار الوحدة السكنية، ويؤدي إلى خلق بيئة مناسبة للطبقات المحدودة الدخل لإسكان أنفسهم بأنفسهم، بالإضافة أنها تؤدي إلى تناول الإسكان ليس بمعزل عن التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بالبلاد، ولكن من خلال إطار استراتيجي تنموي متكامل.

٩ - ٣ مقترحات السياسة العامة:

إن السياسات التي وُضعت للمناطق المقترحة هي نقطة انطلاق، وهي تغطي التنمية على مدى عدد من السنوات. وهذه السياسات تُمكن للأجهزة المنفذة متابعة المقترحات وتعديلها بما نكتسبه من خبرة من خلال المراحل التنموية المختلفة. ومن خلال الإطار العام للعملية التخطيطية (أنظر الفصل الثامن)، فقد تم وضع المقترحات العمرانية بحيث تسمح بإجراء تغييرات تفصيلية فيما بعد دون تغيير الاستراتيجية التخطيطية المقترحة.

إن مقترحات السياسة العامة المسترشد بها، هي عبارة عن مشروع إرشادي توضح كيفية تطبيق التنمية الإسكانية للمنطقة المختارة في كل من المنطقتين بالتجمعين السكنيين رقم ٧ (غرب القاهرة) و ٥ (شرق القاهرة). هذا الاختيار قد تم بناءً على أسس ومعايير تخطيطية أجريت بواسطة وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق (جهاز بحوث ودراسات التعمير، أكتوبر - ١٩٩٢). وتتناول المقترحات العمرانية دراسة العوامل والظواهر التالية: السكان المستهدفون، الإسكان، الأراضي وحياتها، تمويل التنمية، الرقابة المؤسسية، التنشيط الاقتصادي.

٩ - ٣ - ١ السكان المستهدفون:

إن أول الأساسيات هو تحديد القطاع المستهدف من السكان الذين توضع من أجلهم المقترحات العمرانية. ونظراً لأنه سوف يقيم في كل من المنطقة المفترضة بالتجمع السابع والخامس سكان وضعت خصائصهم موضع الدراسة الشاملة، فقد اتخذ قرار أساسي من ناحية السياسة العامة للسكان، بأن هذه الخصائص تمثل خصائص السكان «المستهدفين» لمنطقتي الدراسة.

وبدراسة القطاعات المتجانسة للقاهرة الكبرى (كما وردت بالتقارير السابق إعدادها بمعرفة جهاز بحوث ودراسات التعمير)، وكذلك من الدراسة التحليلية لأقسام القاهرة الكبرى وتركيبها السكاني ومشاكلها الكامنة، ومن خلال المسح الاستطلاعي لمناطق الإسكان اللارسمية (Soliman, A., 1993)، وجد أن أقسام المطرية والزيتون وحدائق القبة وعين شمس، يمكن أن يمثل الخصائص السكانية لمنطقتي الدراسة. وعلى هذا النحو يمكن استخدام «صورة سكانية» واحدة للسكان الحاليين الموجودين بجوار منطقتي الدراسة، وللسكان المنتظر استيطانهم في المناطق الجديدة. ولذا فقد استخدم خصائص السكان الحاليين بجوار التجمعين السكنيين السابع والخامس للاسترشاد بها في التصميم بالنسبة للوافدين الجدد.

لقد سيطرت هذه السياسة العامة السكنية على كافة النواحي للمقترحات العمرانية، حيث تضمن أن السلع والخدمات المؤداة، يجب أن تكون في نطاق قدرة السكان المستهدفين على الدفع سداداً لقيمة هذه السلع والخدمات. وهذه مهمة عسيرة حيث أن الأسر المستهدفة فقيرة بمقتضى القياسات العالمية والقومية. فمعظم الأسر المستهدفة تقع تقريباً في أدنى ٣٠٪ من نطاق توزيع الدخل القومي الحضري، بدخل وسيط يبلغ ١٤٠٠ جنيهاً مصرياً في السنة بالمقارنة لمتوسط الدخل القومي الحضري الذي يبلغ ٢٢٠٠ جنيهاً مصرياً في السنة (تقرير د. كمال الجنزوري - رئيس مجلس الوزراء الجديد - في أول انعقاد لمجلس الوزراء في ٦ يناير ١٩٩٦).

من الجدير بالذكر، إن هذه المقترحات العمرانية يجب أن توضح الأسلوب الذي يمكن للفقراء بواسطته مواجهة احتياجاتهم الإسكانية. ومع ذلك، يجب الملاحظة أن هذا الهدف الأساسي للسياسة لا يقضي بأن المنطقتين مقصورة على منخفض الدخل فقط، ولكن وضعت المقترحات العمرانية بحيث تتسع لجانب من الأسر ذات الدخل الأعلى بنسبة لا تتعدى عن

٢٠٪ من إجمالي عدد السكان المستهدف. ولذا روعي توفير فرص للاستثمار للقطاع «الرسمي» بحيث تستطيع المنطقتين استيعاب أنواع من الأنشطة الحضرية من المستوى الأعلى من ناحية، والمحاولة بإيجاد تجانس اجتماعي وتلاشي العزل الاجتماعي لمنطقتي الدراسة من ناحية أخرى.

يقدر عدد السكان المستهدف بمنطقتي الدراسة بنحو ١٨٧٥٠ نسمة للمنطقة بالتجمع رقم (٥)، و ٢١٨٧٥ نسمة للمنطقة بالتجمع رقم (٧). ومن المتوقع أن يكون عدد السكان منخفض جداً عند بدء الأشغال للمنطقتين. ويوضح الجدول رقم (٩ - ١) تطور السكان بمنطقتي الدراسة، حيث يكون منخفض في بداية التنفيذ ولا يتعدى عن ١٠٠٠ نسمة لكل من المنطقتين، ومن المتوقع أن يزداد عدد السكان تدريجياً مع المراحل التنموية العمرانية المختلفة ليصل إلى أقصى استيعاب عددي للمنطقتين بنحو ٢٢٥٠٠ نسمة للمنطقة بالتجمع الخامس و ٢٦٢٥٠ نسمة للمنطقة بالتجمع السابع. ومن المتوقع أن تزداد الكثافة الإجمالية للسكان تدريجياً بمنطقتي الدراسة، حيث تتراوح الكثافة الإجمالية بين ١٠٠ نسمة للهكتار عند بدء الأشغال للمنطقتين، ٤٩٠ نسمة للهكتار بعد ١٠ - ١٥ سنة، وتعتبر تلك الكثافة معتدلة بالمقارنة بالكثافة بالمناطق السكنية اللارسمية (Soliman, A., 1992).

حددت قدرة السكان المتوقعين على قدرتهم على دفع قيمة قطع الأراضي وتكاليف الإنشاءات عليها في مناطق التنمية العمرانية، وذلك بتحليل خصائص الدخل والإنفاق للسكان الحاليين للمناطق المجاورة. وقد افترض أن القيمة الحقيقية لدخول هؤلاء السكان المستهدفين ستزداد خلال الخمسة عشر سنة القادمة.

السنة			١٩٩٥	٢٠٠٠	٢٠٠٥	٢٠١٠
عدد السكان (نسمة)	المنطقة بالتجمع السكني رقم ٥	بداية التنفيذ	٣٧٥٠	١١٢٥٠	١٨٧٥٠	
	المنطقة بالتجمع السكني رقم ٧	بداية التنفيذ	٤٨٧٥	١٣٣٧٥	٢١٨٧٥	

جدول رقم (٩ - ١) يوضح التقدير الإجمالي لتعداد السكان مستقبلاً لمنطقتي الدراسة بالتجمع السكني رقمي ٥، ٧.

٩ - ٣ - ٢ الاسكان:

إن الهدف الإسكاني الأساسي هو الوصول بإجمالي الإسكان في منطقتي الدراسة إلى الحد الأقصى من ناحية الكم والنوع على حد سواء، والمقترحات العمرانية ليست قاصرة على منطقتي الدراسة بالتجمع السكني رقم ٥، ورقم ٧ حول مدينة القاهرة وحدها بل يمكن تطبيقها والاسترشاد بها في مناطق أخرى لجمهورية مصر العربية.

إن عمل الدولة الأكثر فاعلية في مجال الإسكان هو عمل غير مباشر، يركز على تيسير الوصول إلى الموارد اللازمة وعلى توفير البنية الأساسية بالمستويات وفي الأوقات التي تتمشى مع أولويات المنتفعين ومطالبهم. ويقتضي هذا أن توجه الدولة جهودها الإسكانية بعيداً عن الإمداد المباشر بالإسكان وتنتج إلى تشجيع القطاعين الخاص وغير الرسمي.

إن قطاع الإسكان غير الرسمي الذي يتميز في مصر بقيام صغار المقاولين والملاك ذاتهم ببناء المساكن بصورة تدريجية، راسخ ومستقر. وهو يضيف حالياً إلى الرصيد القومي للإسكان، وحدات أكثر مما تنتجها كل جهود الإسكان العام مجتمعة، ويحدث ذلك بدون أي مساندة من جانب الدولة. ومزايا هذا الأسلوب لتوفير المساكن أساسية بالنسبة للمنتفعين للدولة على حد سواء إذ أن:

- «بناء الملاك» بطريق التشييد التدريجي يُمكن الأسرة من أن توفق بين أولوياتها الذاتية في الإسكان وقدرتها على الدفع مع مرور الوقت كما يهيئ المرونة في تكييف متطلبات الإسكان مع حجم الأسرة المتغير.

- مثل هذا النظام الإسكاني يُمكن الأسرة ذاتها من معالجة الإسكان في المراحل التنفيذية الأولى واستغلال الوحدات السكنية، وعند نضوج المشروع تتحول الوحدة السكنية إلى سلعة يمكن استثمارها. فهي تستطيع الاستثمار في إجراء التحسينات توقعاً للبيع أو الحصول على دخل من التأجير في المستقبل وبذلك تجذب قطاع الإسكان أموالاً ما كانت لتعبأ بغير ذلك.

- البناء بالأسلوب غير الرسمي في مصر أقل تكلفة من البناء الرسمي حيث أنه يتفادى عبء المصروفات العامة المتعددة للمقاول الكبير وتستخدم فيه عمالة المالك نفسه وعلى الأرجح تستخدم تقنيات بنائية مناسبة مستوحاة من المناطق الريفية.

- إن أسلوب الإسكان التدريجي غير الرسمي في تناول الأسر الحضرية ذات الدخل المنخفض، بينما لا ينطبق ذلك على أسلوب الإسكان الخاص الرسمي. وأما الإسكان العام فلا يتحقق إلا بالإعانات الضعيفة.

وبهذا تكون إحدى مقترحات السياسة العامة للتنمية العمرانية هي مساندة جميع الراغبين في البناء بواسطة الأسلوب غير الرسمي وتيسير الأمور لهم. وتؤدي هذه السياسة إلى مجموعة من المقترحات الأساسية في منطقتي الدراسة وهي:

أولاً، توفير قطع من الأراضي ذات حدود واضحة، وتكون حيازتها مستقرة، بما يزيل الشكوك ويعطي أكبر قسط من التشجيع للاستثمار في مباني طويلة البقاء.

ثانياً، توفير قطع ذات مقاسات مختلفة مناسبة، للمستوطنين الجدد وبمساحات كافية تمكن الأسر من استخدامها بالكيفية التي اعتادتها، كما تيسر لبناء مساكن للإيجار وتسمح بتكثيف تدريجي لاستخدامات القطع، فضلاً عن تيسيرها لإقامة البنية الأساسية اللازمة لها بصورة فعالة وبصفة تدريجية.

ثالثاً، توفير حد أدنى من البنية الأساسية التي يمكن تحسينها واستكمالها تدريجياً بما يتفق مع قدرة السكان على دفع التكاليف. وللإنشاء المبكر للخطوط الرئيسية للمياه والمجاري، مما يشجع الاستثمار الفردي في توصيلات القطع وفي التركيبات الصحية.

رابعاً، تسهيل وتبسيط إجراءات الحصول على التصاريح البنائية والأذون اللازمة، مما يساعد زيادة معدل الإنشاءات بالمنطقة.

خامساً، ضمان التوفير الملائم للاحتياجات من مواد البناء بالأسعار الرسمية وبكميات تتلاءم مع عملية البناء التدريجية المطردة.

سادساً، إتاحة التسهيلات الائتمانية التي تيسر القيام بتحسين المساكن وتمكن من تحمل عبء الإضافات التدريجية للإنشاءات الأساسية (الهيكل الخرساني والحد الأدنى من البنية الأساسية).

سابعاً، توفير الخدمات البلدية والتيسيرات الاجتماعية بصورة مناسبة لرفع مستوى المعيشة في منطقتي الدراسة.

ثامناً، إتاحة الإرشادات الفنية للتشييد المناسب والاستخدام الكفء لمواد البناء، بشكل سهل فهمه ويتناسب مع عملية البناء والتكثيف التدريجي.

من خلال الدراسات العديدة للمناطق السكنية اللارسمية في مصر (Soliman, A., 1995)، تم استخلاص عدة بدائل لمساحات قطع الأراضي المناسبة والملائمة لإسكان الطبقات محدودة الدخل. وتم الاسترشاد بهذه المساحات لاستعمالها في تقاسيم الأراضي وفي التخطيط العام لمنطقتي الدراسة. ويوضح الشكل رقم (٩ - ٣) البدائل المختلفة لمساحات قطع الأراضي ومساحة المباني بكل قطعة أرض. ويتضح وجود تفاوت كبير في مساحات قطع الأراضي، حيث تتراوح بين ٤٨ متراً مربعاً حتى ١٣٥ متراً مربعاً، ومساحة المباني في هذه الأراضي تبلغ بين ٩٠٪ إلى ٩٢٪ من إجمالي مساحة قطعة الأرض.

هذا بالإضافة، تم عمل مقارنة بين متوسط مساحات عناصر الوحدة السكنية بالمناطق السكنية اللارسمية، وبين المعدلات القياسية لقطاع الإسكان الاقتصادي في مصر طبقاً للاشتراطات البنائية للقانون ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والقوانين المعدلة له. كما هو موضح بالجدول رقم (٩ - ٢) اتضح من المقارنة، أنه لا يوجد تفاوت كبير بين المساحات القياسية بقطاع الإسكان الاقتصادي الرسمي، وبين المساحات التي وجدت بالمناطق السكنية اللارسمية. وبلغ متوسط نصيب الفرد من الوحدة السكنية اللارسمية حوالي ١١,٦٥ متراً مربعاً، بينما بلغ حوالي ١٥,٠٠ متراً مربعاً بقطاع الإسكان الاقتصادي الرسمي. وبما أن متوسط حجم الأسرة المصرية هو خمسة أفراد، لذا يكون أقل مسطح للوحدة السكنية حوالي ٥٨,٢٥ متراً مربعاً. إلى أن المعدلات البنائية المصرية حددت أقل مسطح للوحدة الإسكان الاقتصادي ٦٠,٠٠ متراً مربعاً، ولذا يعتبر إثني عشر متراً مربعاً حد أدنى لمتوسط نصيب الفرد من مساحة الوحدة السكنية معدلاً مقبولاً من الناحية العملية والعلمية والقانونية.

بناءً على تلك الإرشادات، فقد اتخذت عدة قرارات لتحديد متوسط مساحة قطع الأراضي وبالتالي المساحة البنائية للوحدة السكنية، وهذه القرارات هي:

- أقل مساحة لقطع الأراضي هي ستون متراً مربعاً وتمثل نسبة ١٠٪ من إجمالي عدد قطع الأراضي بمنطقتي الدراسة.
- نسبة ٦٠٪ من إجمالي عدد قطع الأراضي بمنطقتي الدراسة، ويكون المسطح لكل قطعة أرض حوالي ١٣٥ متراً مربعاً.

HOUSE PLOT AND BUILT AREA ON TYPICAL SITES

LOW STANDARD

Single Floor Only



Plot 7.5m × 15m
Area 112.5m²
Built area 97.5m²



Plot 7.5m × 12m
Area 90m²
Built area 75m²



Plot 6.0m × 9.0m
Area 54m²
Built area 43m²



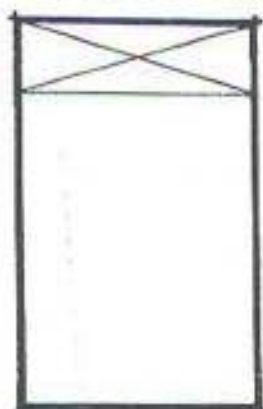
Plot 7.5m × 10m
Area 75m²
Built area 60m²



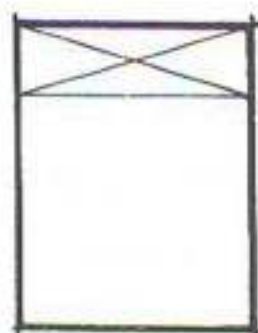
Plot 6m × 8m
Area 48m²
Built area 36m²

MIDDLE STANDARD

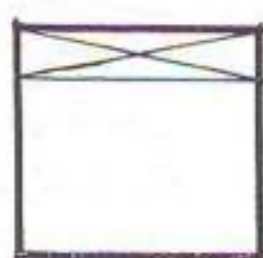
Single Floor Only



Plot 9.0m × 15m
Area 135m²
Built area 110m²



Plot 9.0m × 12.0m
Area 108m²
Built area 85m²



Plot 9.0m × 9.0m
Area 81m²
Built area 60m²



شكل رقم (٩ - ٣) يوضح البدائل المختلفة لمساحات قطع الأراضي ومساحة المباني بكل قطعة أرض.

Source: Soliman, A. (1995) A tale of informal Housing in Egypt, in Aldrich, B. and Sandhu, R. (eds.) Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries, Zed books, Ltd, London, pp. 297 - 316.

	مناطق الإسكان اللارسمي (المساحات بالمتر المربع) TYPICAL SQUATTER HOUSING [m ²] Average Sizes	المعدلات التشريعية REGULATION RATIO Ø	
		أقل طول (متر) ^٢ Min.length m ²	أقل مساحة (م ^٢) Min.area m ²
غرفة نوم و/ أو معيشة BEDROOM/ LIVING ROOM	11.35	2.7	10
مطبخ KITCHEN	3.12	1.5	3
حمام وتواليت BATHROOM & W.C.	2.00	1.5	2.25
سماوي COURTYARD	2.13	3.0	7.5
صالة مدخل HALL	2.6	1.2	3
متوسط المساحة بالمتر المربع للفرد AV. AREA PER PERSON m ²	11.65	15	
متوسط عدد الغرف للوحدة السكنية AVERAGE ROOMS PER DWELLING	3.25	3.5	
متوسط عدد الأفراد للغرفة الواحدة AVERAGE PERSONS PER ROOM	1.9	1.5	

جدول رقم (٩ - ٢) يوضح متوسط مساحة عناصر الوحدة السكنية الرسمية واللا رسمية.

Ø Egyptian Building Regulations, Law No. 106, 1976 (Dimensions in metres and square metres).

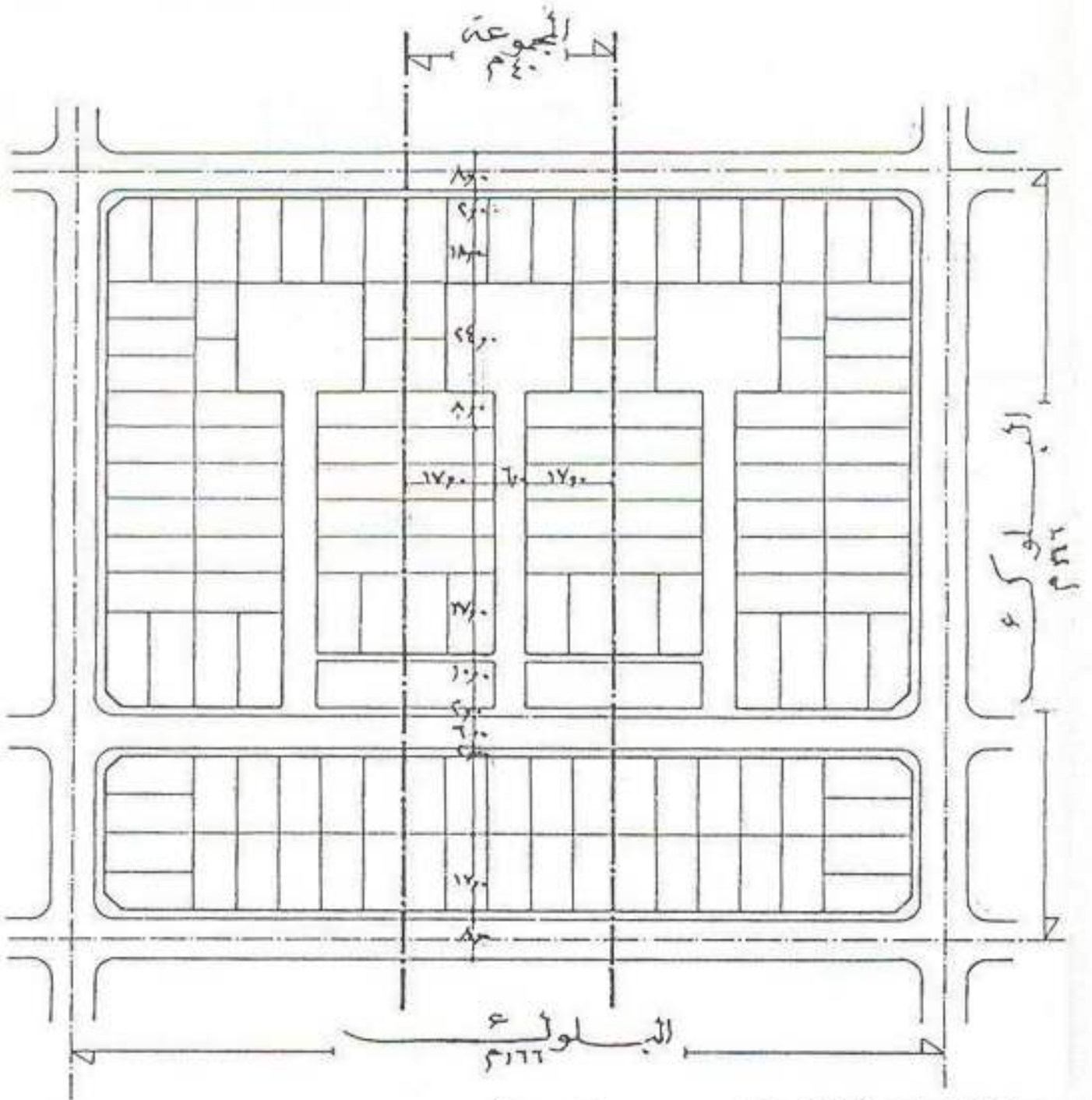
Source: Drived from Soliman, A. in G. Dix et al. (1992) Housing in Alexandria, report submitted to ODA, Liverpool, Liverpool University Press.

- يتم تخصيص قطع أراضي بمساحات تتراوح بين ٢٧٠ متراً مربعاً و ٣٠٠ متراً مربعاً للاستثمار مستقبلاً، وتمثل ٣٠٪ من إجمالي عدد قطع الأراضي، ويمكن استغلال العائد منها في الإنفاق على الخدمات الاجتماعية أو المساهمة في نفقات البنية الأساسية.

- الحد الأدنى لعرض قطع الأراضي هو ثمانية أمتار، وذلك للحصول على أكبر عدد ممكن من الواجهات لقطع الأراضي عند القيام بعملية التخطيط وفي نفس الوقت الحصول على أدنى تكلفة طويلة للبنية التحتية مما يؤدي إلى خفض تكلفة نصيب كل قطعة أرض من الخدمات.

بناءً على هذه القرارات التخطيطية، تم تصميم البلوك السكني كوحدة تخطيطية متكاملة لتفي بالاحتياجات الإسكانية المطلوبة للطبقات محدودة الدخل. كما هو موضح بالشكل رقم (٩ - ٤) روعي في تخطيط البلوك السكني المقترح عدة مبادئ تخطيطية. أولاً، التسلسل الفراغي لشاريين الحركة الداخلية، حيث قسمت إلى شوارع عامة (Public Streets)، شوارع شبه عامة (Semi-Public Streets)، شوارع شبه خاصة (Semi-Private Streets) بعرض ستة أمتار لاستعمالها لحركة المشاة، وفراغ شبه خاص (Cul de sac)، وأخيراً الفراغ الخاص الذي يمثل الوحدة السكنية نفسها. ثانياً، رغم التسلسل الفراغي لشاريين الحركة الداخلية، إلا أنه روعي أن تكون إنشاءات البنية التحتية بأقل تكلفة ممكنة، وذلك بالوصول المباشر إلى جميع قطع الأراضي بأقل مسافة ممكنة. ثالثاً، توافر مناطق خضراء داخل البلوك السكني مع توافر مساحات فراغية لاستغلالها كمناطق ألعاب للأطفال. رابعاً، إمكانية دمج قطعتين معاً، وخاصة من المواقع المميزة لتعطي العدد المناسب من الأراضي ذات المساحات الكبيرة نسبياً.

الشكل رقم (٩ - ٥) يوضح مقارنة بين البلوك السكني المقترح وبين البلوكات السكنية لمنطقة الحكر بالإسماعيلية، ومنطقتي حجر النواتية والدخيلة بمدينة الإسكندرية. وبمقارنة الأربع بلوكات السكنية من حيث مساحة البلوك، عدد قطع الأراضي، متوسط مساحة قطعة الأرض، ومتوسط عدد قطع الأراضي لكل هكتار... إلخ، وجد أن المعدلات بالبلوك السكني المقترح أدائه أعلى من المعدلات المستعملة بمشروع الحكر بمدينة الإسمايلية.



مساحة البلوك = ٢,٧٥ هكتار. ١ : ٢٠٠٠

قطع الأراضي لكل بلوك = ١٣٥ قطعة.

متوسط مساحة قطعة الأرض = ١٣٦ م^٢.

متوسط عدد قطع الأراضي لكل هكتار = ٤٩ قطعة/هكتار.

نصيب قطعة الأرض من الشوارع الرئيسية = ٣٥,٥ م^٢ / قطعة أرض.

نصيب قطعة الأرض من الشوارع الثانوية = ١١ م^٢ / قطعة أرض.

نصيب قطعة الأرض من مناطق المشاة = ٣١,٦ م^٢ / قطعة أرض.

إجمالي مسطح الشوارع ومناطق المشاة المخصصة لكل قطعة أرض = ٧٨,١ م^٢ / قطعة أرض.

شكل رقم (٩ - ٤) يوضح البلوك المقترح في التخطيط.



SIZE OF THE BLOCK مسطح البلوك السكني	1.5ha.	1.0ha.	1.0ha.	2.75ha.
NO. OF UNITS/BLOCK عدد الوحدات/ بلوك	84	20	25	135
AVERAGE SIZE/PLOT متوسط المساحة/ قطعة أرض	100M ²	150M ²	120M ²	136M ²
NO. OF UNITS/Ha. عدد الوحدات/ هكتار	56	50	58	49
TOTAL LAND UTILISATION/PLOT المساحة الخدمية/ قطعة أرض	62.6M ²	50.0M ²	55M ²	78.0M ²
TOTAL LAND UTILISATION/Ha. إجمالي المساحة الخدمية/ هكتار	3505M ²	2500M ²	3000M ²	3800M ²
CIRCULATION LENGTH/ AREA RATIO الحركة بالمتر الطولي/ هكتار	478M/ha.	300M/ha	450M/ha.	390M/ha
TOTAL NET DENSITY إجمالي الكثافة/ هكتار	350P./ha.	250P./ha.	320P./ha.	395P./ha.

Figure (9 - 5) LAND UTILISATION WITHIN THE STUDY AREAS

شكل رقم (٩ - ٥) يوضح مقارنة بين البلوك السكني المقترح وبين البلوكات السكنية لمنطقة الحكر بالإسماعيلية ومنطقتي حجر النواتية والدخيلة بمدينة الإسكندرية.

هذا بالإضافة أن التصميم المقترح يعطي مرونة في طريقة التجميع ليناسب كل من المحددات الفيزيائية لمنطقتي الدراسة، ويمكن أيضاً أن يطبق بمناطق أخرى لها محددات مختلفة. كما هو موضح بالشكل رقم (٩ - ٦) يمكن الحصول على بدائل تجميع مختلفة مثل تجميع شريطي أو تجميع متعامد أو تجميع على زاوية ٤٥ درجة أو تجميع متوازي... إلخ، مما يعطي سهولة في إمكانية تطبيق هذا البلوك السكني في مواقع مختلفة المحددات الفيزيائية، ويمكن الحصول على فراغات مختلفة عند إجراء عملية التخطيط.

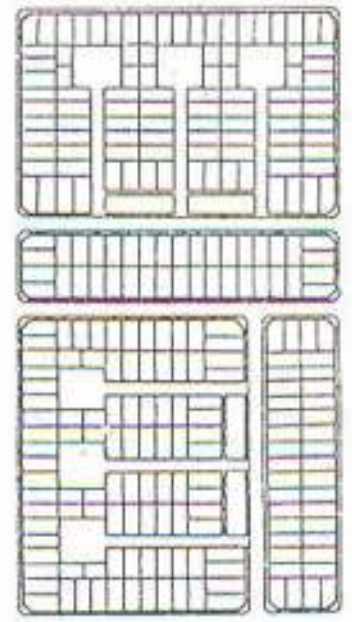
٩ - ٣ - ٣ حيازة الأراضي:

إن تنمية الأرض تعتبر عاملاً أساسياً للتنمية العمرانية المقترحة لمنطقتي الدراسة، وسيكون ذلك هو الوظيفة الاقتصادية الأولى للجهاز الإداري والتنفيذي. وفي هذا الصدد لا يمكن تجاهل السوق العقاري الرسمي واللا رسمي بمدينة القاهرة، ولا ديناميكيات التوسع الحضري والارتفاع الحتمي لقيمة الأرض.

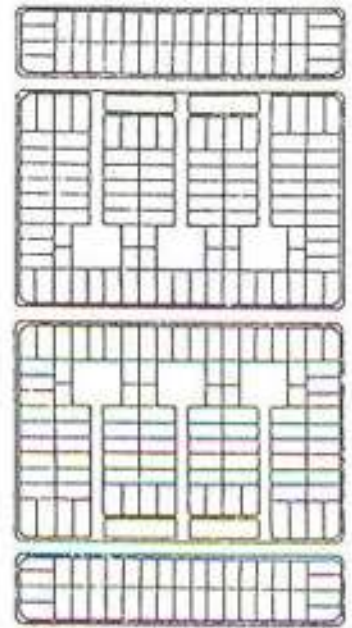
إن المهام الأولى هو وضع نظام تخطيطي محكم لمنطقتي الدراسة والمناطق المجاورة في مرحلة بداية التعمير حتى لا يؤدي ذلك إلى التصرفات العشوائية أو إلى المضاربة على الأراضي، ومن هذا المنطلق، عند تخصيص قطع الأراضي للمتفعين اقترحت المبادئ التالية:

- إعطاء المتفعين حق الانتفاع إلى أن يتم تملك قطعة الأرض في مراحل متأخرة بعد استيفاء الساكن بكل أغراض وأهداف التنمية والاشتراطات البنائية وسداد الأقساط المالية. وفي الآن ذاته فإن حق الملكية المؤجل، خلال فترة التأجيل (من ١٠ سنوات إلى ٢٠ سنة)، يقيد نقل الملكية في السوق العقاري، وبذلك تنخفض إلى أدنى حد الآثار السلبية للمضاربة، وهي مشكلة لا يمكن تفاديها في وضع تتصاعد فيه بسرعة قيمة الأرض.

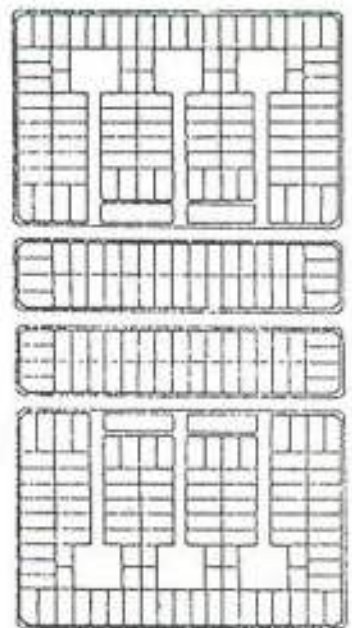
- وضع مختلف الضوابط المؤسسية لضمان سرعة البناء على قطع الأراضي وإشغالها في فترة بين سنة وثلاث سنوات، تفادياً للاحتفاظ بها للاستغلال في المضاربة العقارية. وفي حالة عدم استغلال قطعة الأرض في الفترة المحددة، يتم إلغاء التخصيص وتسترجع قطعة الأرض إلى الجهة المسئولة عن المشروع.



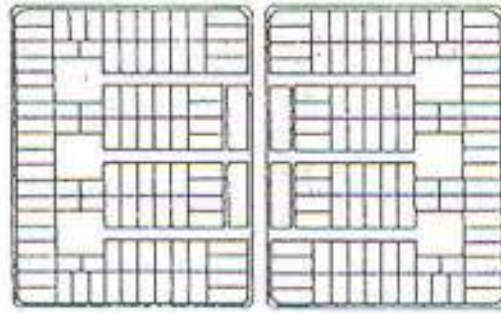
تجميع رقم ١٣



تجميع رقم ١٤



تجميع رقم ١٥



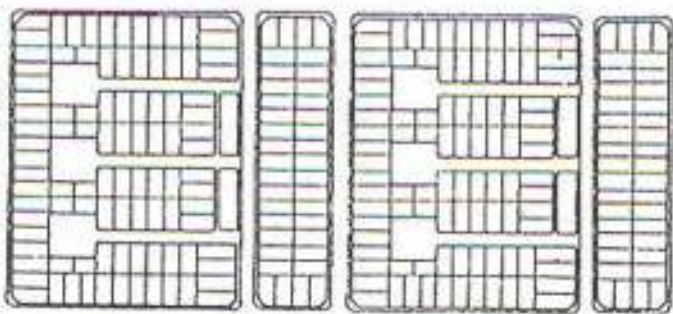
تجميع رقم ١٧



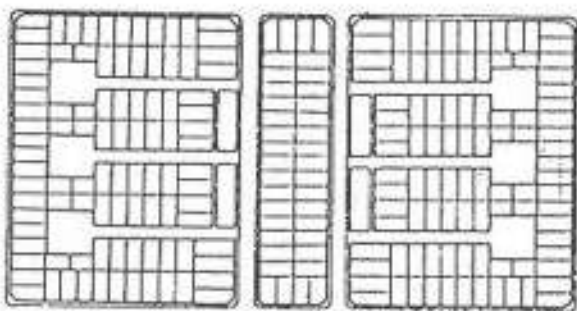
تجميع رقم ١٨



تجميع رقم ١٩



تجميع رقم ٢٠



تجميع رقم ٢١

شكل رقم (٩ - ١٠) يوضح الاقتراحات المختلفة لتجميع البلاك السكني المقترح

- التزام المنتفع بتنفيذ كل الاشتراطات التي تسمح له بالانتفاع بالأرض كأن يكون من حديثي التخرج، وأن يكون من سكان مدينة القاهرة لمدة أكثر من عشر سنوات وليس من الوافدين عليها من الأقاليم الأخرى، وأن يكون صاحب حرفة أو مهنة يستفاد منها في تحقيق التنمية العمرانية، أو أن يكون ليس له مأوى ثابت أو من سكان مناطق الإيواء المؤقت أو في مساكن مقدر لها إخلاء إداري.

- أن تكون جميع الأنظمة التي تعالج اكتساب الحيازة وتعيين حدود القطع واضحة وبسيطة.

بالإضافة إلى المقترحات المذكورة أعلاه فقد حُدد للأجهزة المنفذة دوراً محدوداً «كتجار أراضي»، بما يمكنها من طرح بعض الأراضي المحتجزة، للبيع في السوق الحرة للامتلاك المطلق، واستخدام حصيلة بيع هذه الأراضي مستقبلاً لتمويل تحسينات البنية الأساسية التي يفيد منها سكان تلك المناطق ذاتها. وهذا المبدأ الذي يقضي باستخدام ارتفاع قيمة الأرض بسبب التنمية الحضرية، كوسيلة لتمويل المنافع العامة.

٩ - ٣ - ٤ الهيكل التمويلي :

من الغايات الأساسية لتمويل المقترحات العمرانية هو الاستقلالية مادياً لكل مشروع على حدى، واستغلال نهج التمكين لتمويل المشروع ذاتياً إلى أبعد حد ممكن. وهذا الهدف يتعارض تعارضاً بيناً مع السياسة التي ينبغي بها خدمة سكان «مستهدفين» من الأسر ذات الدخل المحدود، وقد كان لزاماً أن يجري تحليل واسع ويقارن ويزن العناصر التالية:

- تكاليف مستويات مختلفة من الإمداد بالبنية الأساسية واختيار الأولوية منها، وهي الإمداد بمياه الشرب.

- قدرة المنتفعين على أن يدفعوا ثمن السلع والخدمات في ظل افتراضات مختلفة.

- القيود العملية للإنشاء المرحلي للمرافق.

- الوسائل المناسبة والمتاحة للمطالبة بالتكاليف وتمويل الإدارة (أنظر الفصل التاسع ٩ - ١).

انتهى هذا التحليل إلى أنه لا يمكن حالياً تمويل البنية الأساسية تمويلًا كاملاً، بمعرفة السكان ذاتهم، وإن كان من الممكن لهم أن يتحملوا عبء حد أدنى من البنية الأساسية

وتنفيذها. وبهذا سيكون مطلوباً، في وقت ما، جانباً من الإعانة لتمويل الإمداد بالبنية الأساسية الكاملة. وقد أثرت هذه السياسة الأساسية تأثيراً شديداً على الهيكل التمويلي من خلال العناصر الرئيسية التالية:

- استغلال المشاركة المجتمعية من خلال الجهد البشري في إنشاء جزء من البنية الأساسية (المياه)، ورصف الطرق بمخلفات مواد البناء.

- تمويل عملية توفير حد أدنى من البنية الأساسية عن طريق معونة حكومية أو عن طريق «سعر شراء القطعة» وينبغي أن يمول هذا السعر أيضاً ببرامج مختلفة تساعد على بناء المساكن وعملية تحسينها.

- أن يستهلك سعر شراء القطعة المشار إليه على فترات زمنية متفاوتة وأن ترتبط المدفوعات بحيازة حق الملكية الكامل في حينه.

- أن تدفع تكلفة التوفير الكامل للبنية الأساسية (المياه المحمولة بالمواسير والصرف الصحي لمياه المجاري) عن طريق المساهمة بجانب منها يتحمله المنتفعون مع إعانة خارجية تمنح لهذا الغرض.

- أنه يمكن البدء في المشروعات والسير بها دون أي إعانات على أن تحدد مبالغ الإعانة المرتجاة وأنماطها بحيث يستطيع الجهاز المنفذ، إذا أتيح له تمويل بإعانات، أن يعرض على مصدر التمويل استعداداً للمشاركة في تكاليف العناصر المعانة.

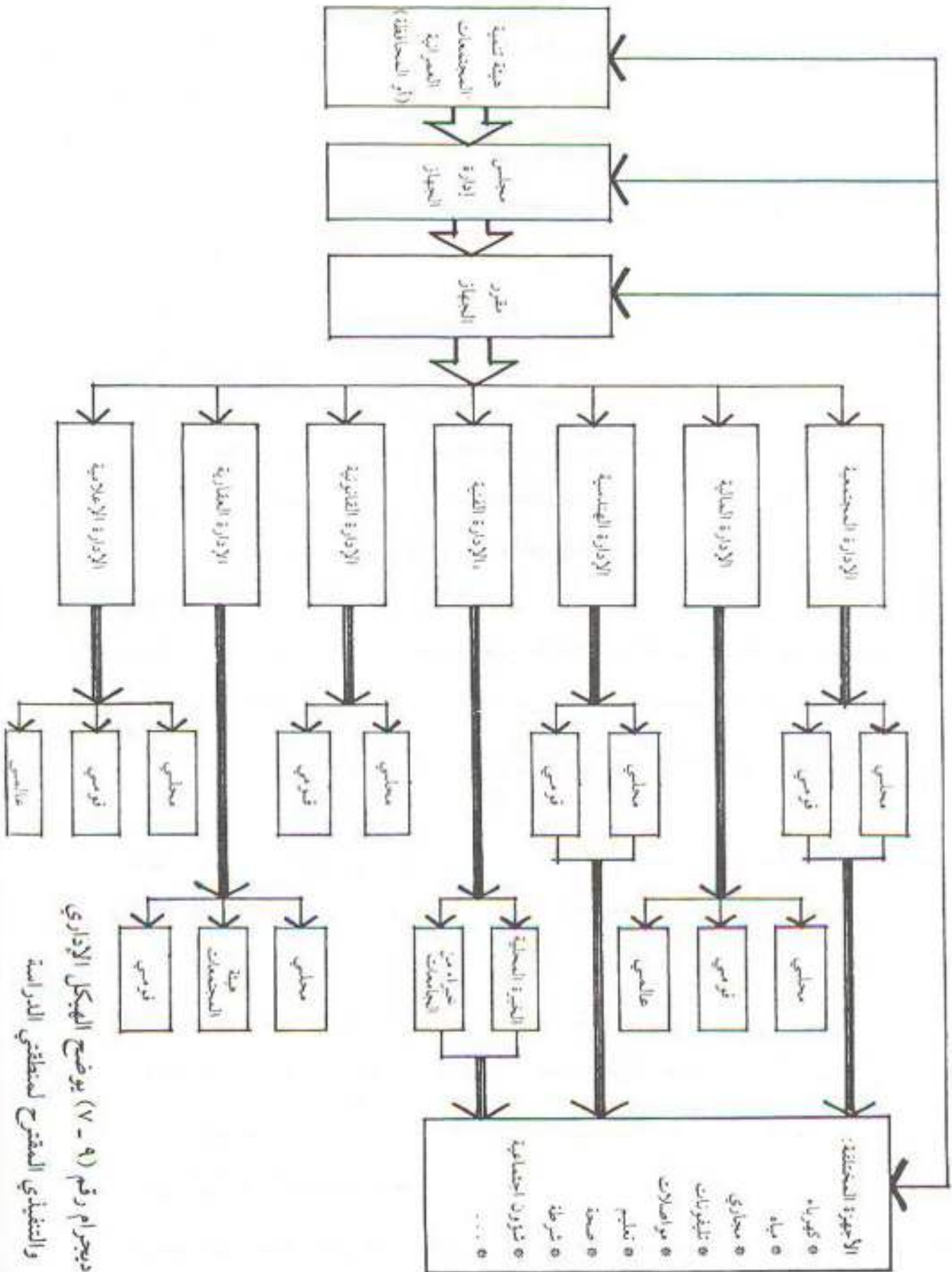
- أن يحتجز عدد محدود من القطع، لبيعها مستقبلاً في السوق المفتوح للأراضي، لتوفير تمويل إضافي لتحسين البنية الأساسية.

٩ - ٣ - ٥ الهيكل الإداري والتنفيذي:

إن الهيكل الإداري والتنفيذي المقترح لمنطقتي الدراسة - مماثل لتلك الهيكل الإداري لمشروع الحكر بمدينة الاسماعيلية - لا يقتضي إصلاحاً قانونياً أو إدارياً على المستوى القومي، بل يجب إعادة صياغة الهياكل القانونية والإدارية العامة، لتتفق مع الأنظمة وطرق التطبيق السائدة محلياً. وفي إدارة منطقتي المشروعين ذاتهما، روعي أن يكون الاعتماد على أي مفاهيم أو إجراءات مبتكرة قاصراً على أدنى حد ممكن. ومع ذلك فإن الأمر يقتضي أن

تكون مسئوليات الهيكل الإداري والتنفيذي واسعة النطاق بما يسمح لها بأن تقود أنماط التنمية العمرانية المقترحة. ويوضح شكل رقم (٩ - ٧) الهيكل الإداري والتنفيذي للأنظمة الإدارية والتنفيذية لمنطقتي المشروع، وكيفية التعامل مع الأجهزة المحلية المختصة طبقاً للمبادئ التالية:

- أن يدار كل مشروع «بجهاز للمشروع» مستقل مالياً ويتمتع بمسئوليات كاملة بالنسبة لكافة الجوانب الإدارية والتنفيذية لمنطقتي الدراسة، ويقام كل «جهاز مشروع» داخل الموقع نفسه.
- ينص على سلطات وواجبات «جهاز للمشروع» في التشريعات التي تخولهما صلاحياتهما والتي تصدر بقرارات من المحافظ، وأن تصبح هذه الأجهزة، بناء على ذلك، هيئات تنفيذية تحت رقابة السكرتير العام للمحافظة.
- يكون كل «جهاز مشروع» مؤسسة متطورة، قادرة عن طريق المتابعة على ضبط المراحل، وتوزيع الأعباء والإمداد بالتحسينات مما يسمح لها بالحفاظ على بقائها مالياً.
- يكون كل «جهاز مشروع» قادراً على الاطلاع بوظائف تخدم المجتمعات الجديدة والقائمة وتشجيع نظام بناء البيوت من خلال ترتيبات يجريها، مثل برامج تنمية المجتمع والتنشيط الاقتصادي وتوفير قروض صغيرة للإسكان وبرامج لتيسير الحصول على مواد البناء وتوفير المشورة الفنية.
- يتولى كل من «جهاز للمشروع» تمثيل المجتمع المحلي في الدفاع عنه لدى الهيئات الحكومية المسئولة عن توفير البنية الأساسية والتهيئة العامة والخدمات الاجتماعية.
- يتم شغل وظائف جهاز للمشروع عن طريق الندب من بين موظفي الحكم المحلي وعن طريق التعيين المباشر للعاملين الرئيسيين من المؤهلين تأهيلاً عالياً.
- بناء حصيلة من الخبرة عن طريق المتابعة المستمرة، بما ييسر إقامة مشروعات مماثلة في أي جهة أخرى من مصر.
- يتم تعيين عدد معين من القاطنين بالجهاز كأداة لتمثيل المشاركة المجتمعية وكهزمة وصل بين القاطنين والجهاز.



ديجرام رقم (٩ - ٧) يوضح الهيكل الإداري والتنفيذي المقترح لمنطقتي الدراسة

٩ - ٣ - ٧ التنشيط الاقتصادي :

إن الدافع الرئيسي الذي تهدف إليه السياسات العامة في منطقتي الدراسة ينصب على تشجيع عملية توفير الإسكان، إلا أنه مما لا يمكن تجاهله أنه ينبغي تنشيط اقتصاديات منطقتي المشروع (باعتبارهما مجتمعات يسود فيها السكان من ذوي الدخل المنخفض) لتوفير المزيد من فرص العمل وزيادة قدرة الأسر على الكسب لذلك قد وضعت المبادئ الأساسية التالية :

- السماح بأنشطة غير سكنية على جميع قطع الأراضي . فالحوانيت (الدكاكين) والورش الواقعة في القطع المخصصة للسكن توفر دخولاً هامة للأسر . إن مثل هذه الأعمال الأسرية الصغيرة تجري على أحسن وجه إذا ما كان أصحابها يعيشون في مكان العمل مما يقلل المصروفات العامة ويمكن من الاستفادة الكاملة من العمالة الأسرية غير الرسمية .

- السماح لجميع المستوطنين بأن يوفرُوا على قطع أراضيهم أماكن للإيجار، خاصة بعد صدور القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ بإطلاق حرية تحديد القيمة الإيجارية بين المالك والمستأجر . فقد يكون الدخل الإيجاري ذو أهمية كبيرة . ويستطيع المستوطن الاختيار بين إعادة استثمار هذا الدخل في إضافة تحسينات سكنية (مثل المزيد من الأماكن التي تؤجر) أو استخدامه في غير ذلك من المصروفات العائلية .

- اتخاذ وسائل تكفل زيادة نسبة ما تنفقه الأسر في منطقة المشروع من إجمالي إنفاقها في السلع والخدمات . وقد أسفرت هذه الاستراتيجية أيضاً عن التوصية بأن يكون لجهاز التنفيذ، من خلال بيع القطع المميزة، القدرة على اجتذاب الاستثمارات في منشآت تجارية ومنشآت خدمية في المراكز المجتمعية .

- إعفاء الأنشطة الاقتصادية من الضرائب العامة لمدة عشرة سنوات كوسيلة لجذب الاستثمار لتلك المناطق، وفي نفس الوقت تشجيعاً لتنشيط القطاع الاقتصادي الهامشي .

ينبغي التسليم بأن عملية بناء المساكن ذاتها ستوفر العديد من فرص العمالة للسكان . ومن المتوقع أن تزداد كثيراً حركة التشييد في مناطق المشروع وأن تظل كذلك لسنوات عديدة، الأمر الذي يوفر (للعمال غير المهرة والعاملين في مهن البناء) فرصاً مأمونة للعمل في

قطاع التشييد، ويتيح الفرصة بإنشاء مراكز تدريب لأعمال الإنشاءات والتشييد، مما ينتج عنه تخريج عمالة مدربة يمكن الاستفادة منها على المستوى القومي.

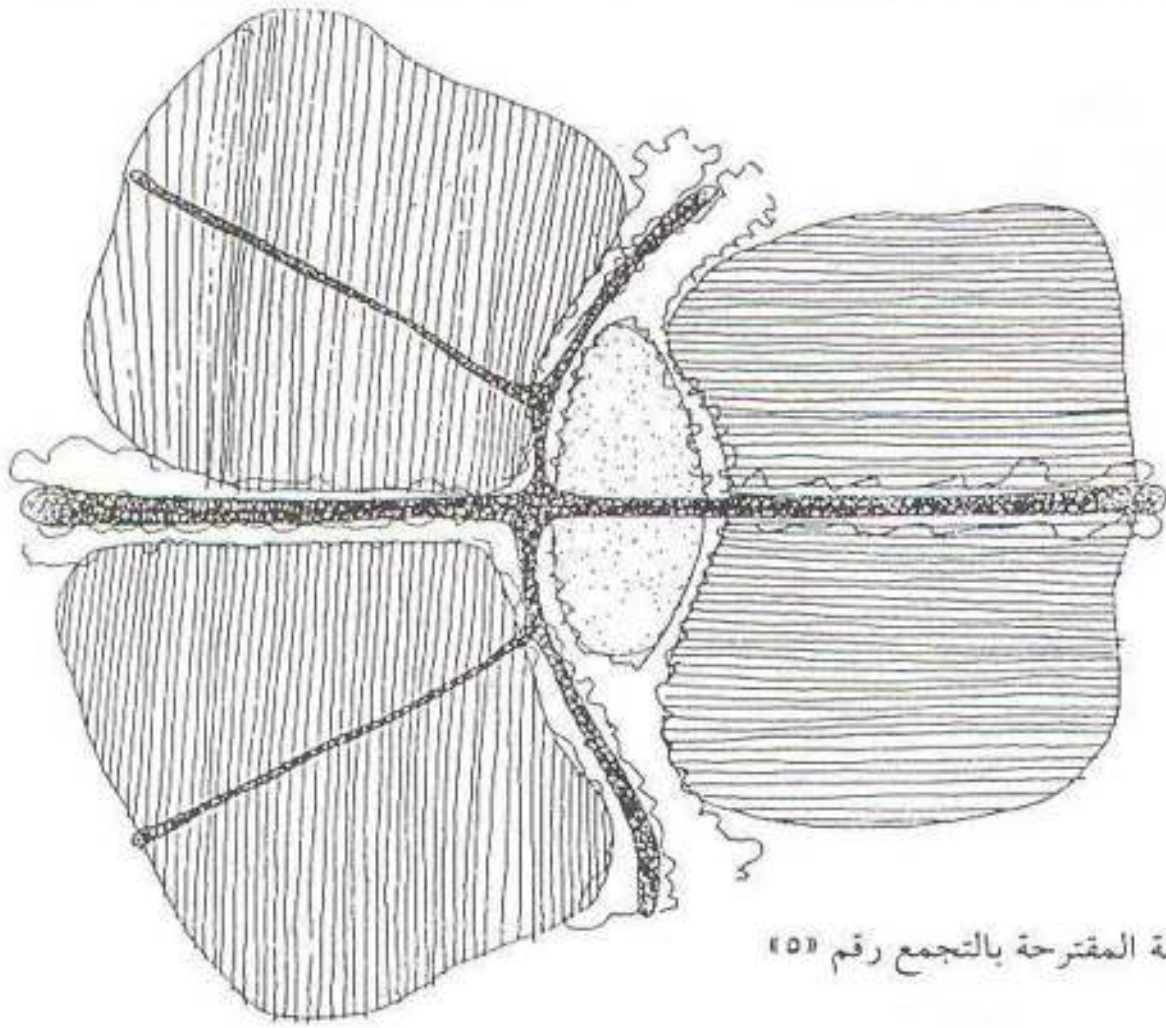
٩ - ٤ التخطيط العام المقترح:

يضمن التخطيط العام المقترح، أثناء فترة التنمية، تنسيق الاستخدامات الرئيسية للأراضي ومواقع هذه الاستخدامات وشبكات البنية الأساسية التي تربطها ببعضها. ولا ينبغي ذلك أنه لا يمكن إجراء أي تغيير بل إن كل ما يعنيه هو وجوب تقييم ما يضمنه التغيير قبل اتخاذ القرار بإجرائه.

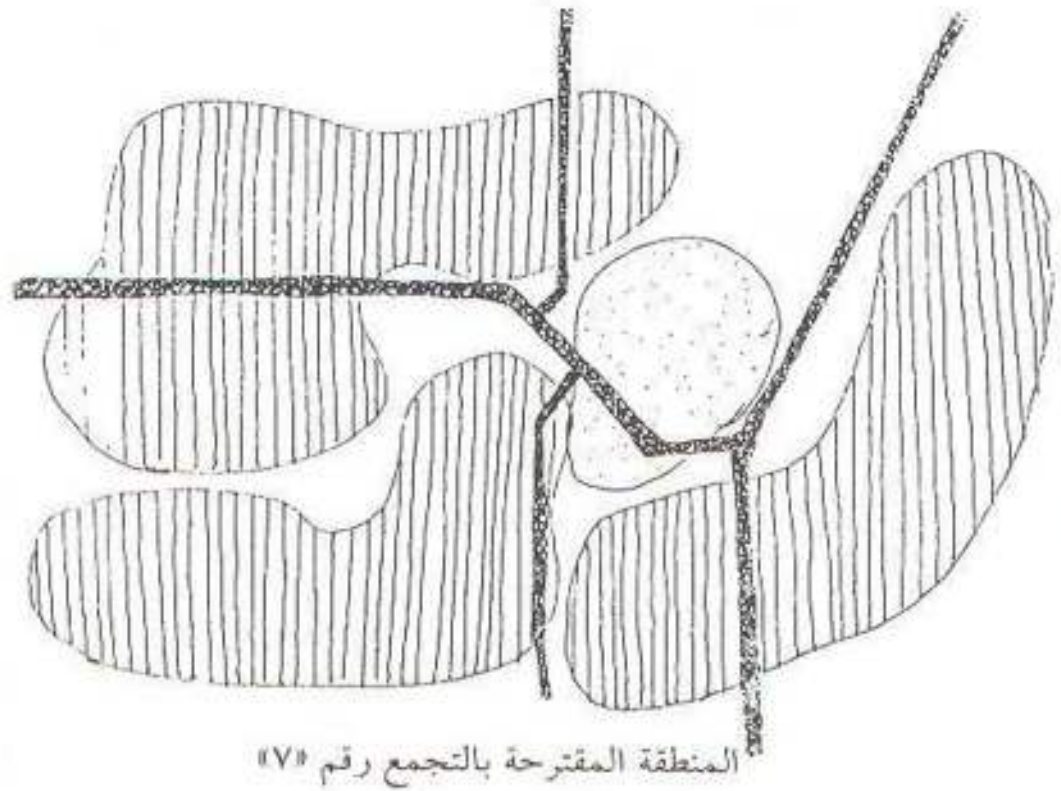
والواقع أنه نظراً لما يقتضيه التصميم المقترح من معرفة دقيقة وعميقة بالمواقع موضوع التصميم، وما يحيط بها من إطار اجتماعي واقتصادي فإنه من المتوقع أن تجري بعض التعديلات لتوصيات التخطيط العام، عند القيام بمثل هذا التصميم.

شكل رقم (٩ - ٨) يوضح الفكرة التخطيطية لمنطقتي الدراسة، حيث روعي في التخطيط المقترح ما يلي: أولاً، وجود شرايين حركة رئيسية واضحة المعالم لربط أجزاء المنطقة بالكامل. ثانياً، تقسيم منطقتي الدراسة إلى عدة مجاورات سكنية بواسطة شرايين الحركة الرئيسية في شكل بسيط وسلسلة. ثالثاً، وجود شريان حركة رئيسي ومميز في كلا المنطقتين لبداية التنمية العمرانية حوله، وتركيز الخدمات الاجتماعية والإدارية به. رابعاً، تخلخل المناطق الخضراء مع شرايين الحركة الرئيسية لإعطائها طابع مميز عن شرايين الحركة الفرعية.

تم الاهتمام أيضاً، بعناصر التصميم الحضري بكل من منطقتي الدراسة. كما هو موضح بالأشكال أرقام (٩ - ٩، ٩ - ١٠، ٩ - ١١، ٩ - ١٢، ٩ - ١٣) درست العناصر البصرية الرئيسية (علامة مميزة، مسار، عقد، حد، فراغ) لشريان الحركة الرئيسية وربطها بمدى الإحساس بالرؤية حسب موقع المشاهد. وتم دراسة أيضاً، الإحساس بمدى الحركة سواء بطيئة أو سريعة أو متوسطة، والتغيرات والمحددات الفراغية حول شريان الحركة الرئيسية أو التسلسل الفراغي حسب الأنشطة والمحددات البصرية لكل منطقة، وأخيراً البوابات الفراغية الرئيسية والفرعية للفراغات الحضرية.



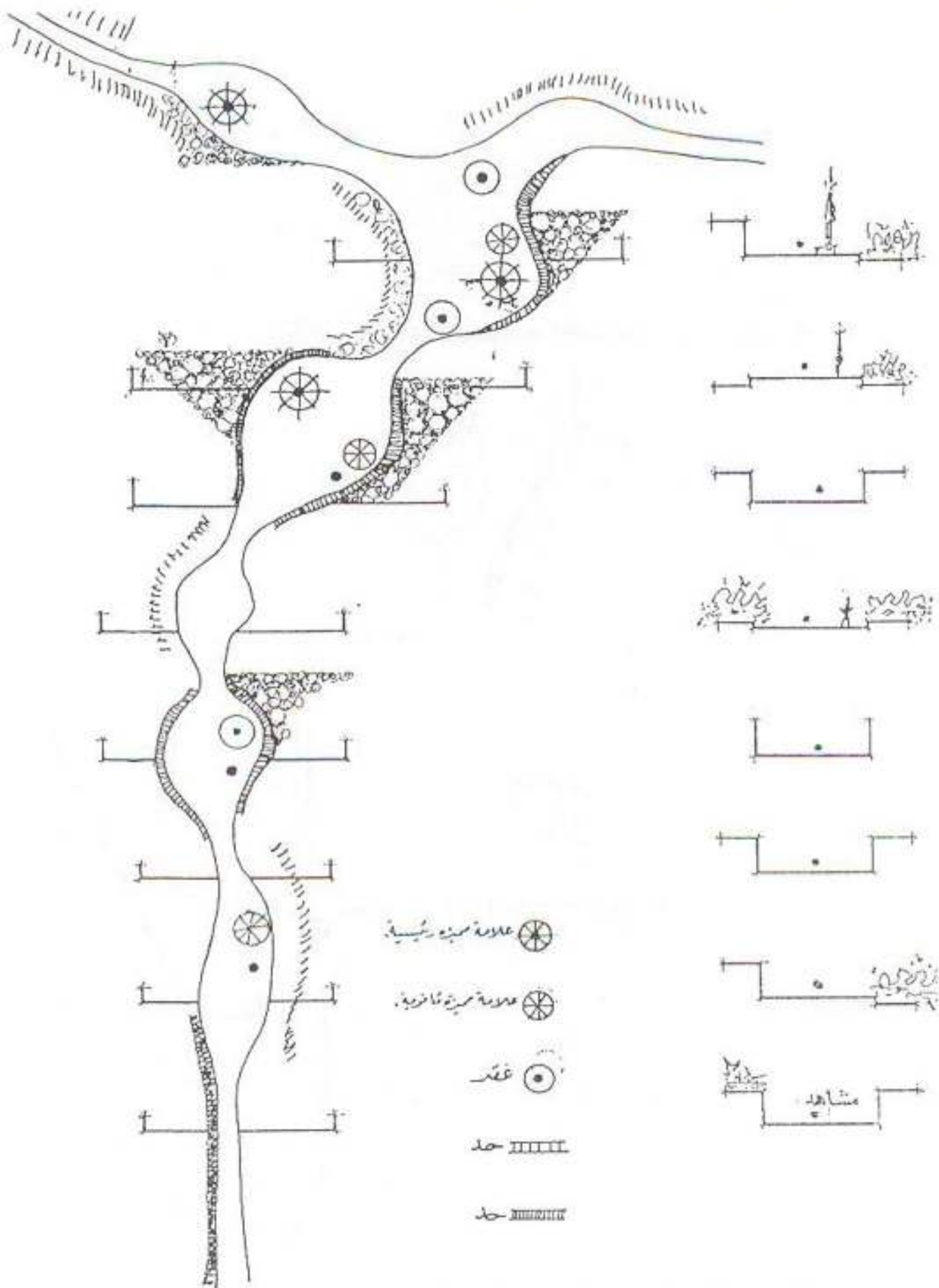
المنطقة المقترحة بالتجمع رقم «٥»



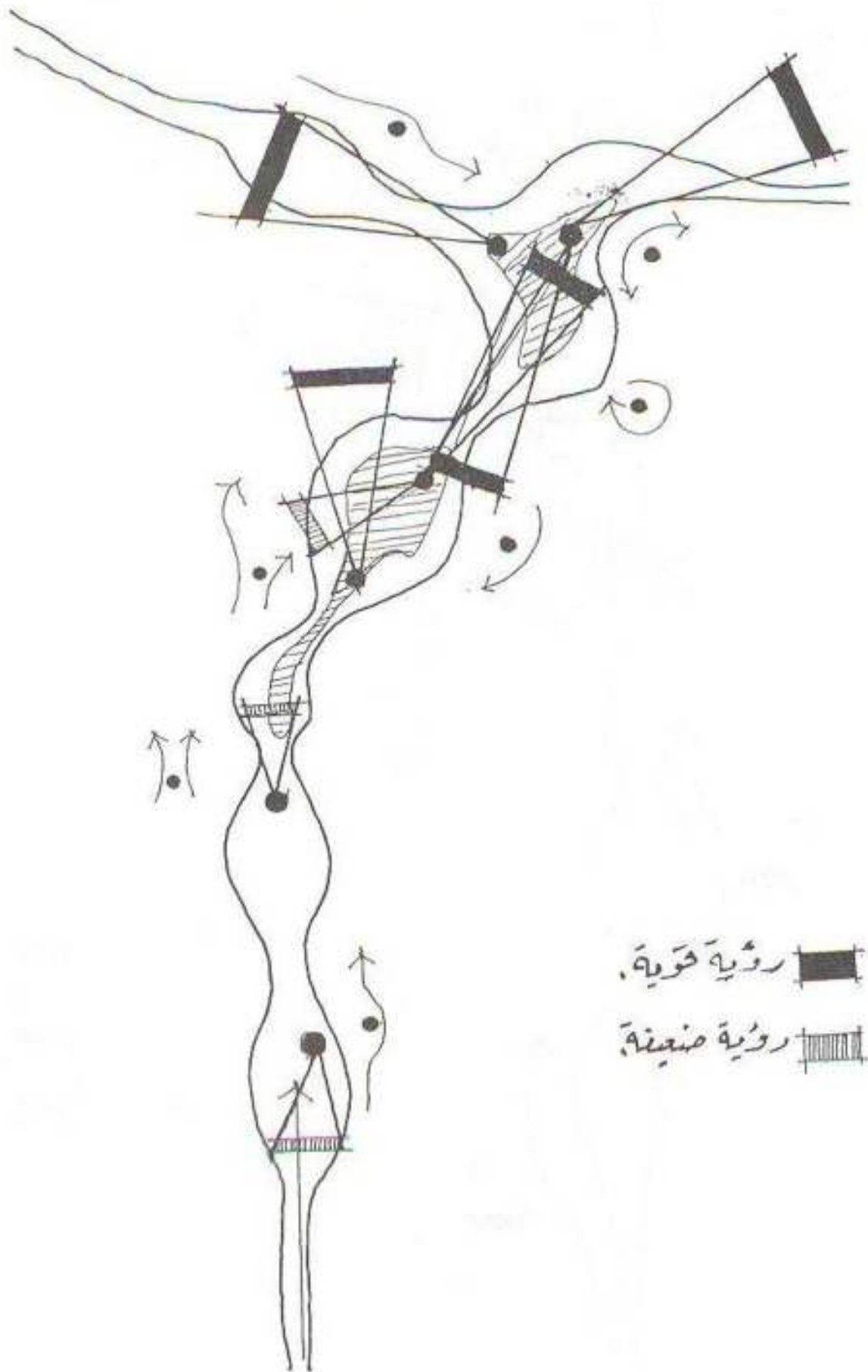
شرايين الحركة الرئيسية
مناطق خضراء
مركز المنطقة
مجاورات سكنية

المنطقة المقترحة بالتجمع رقم «٧»

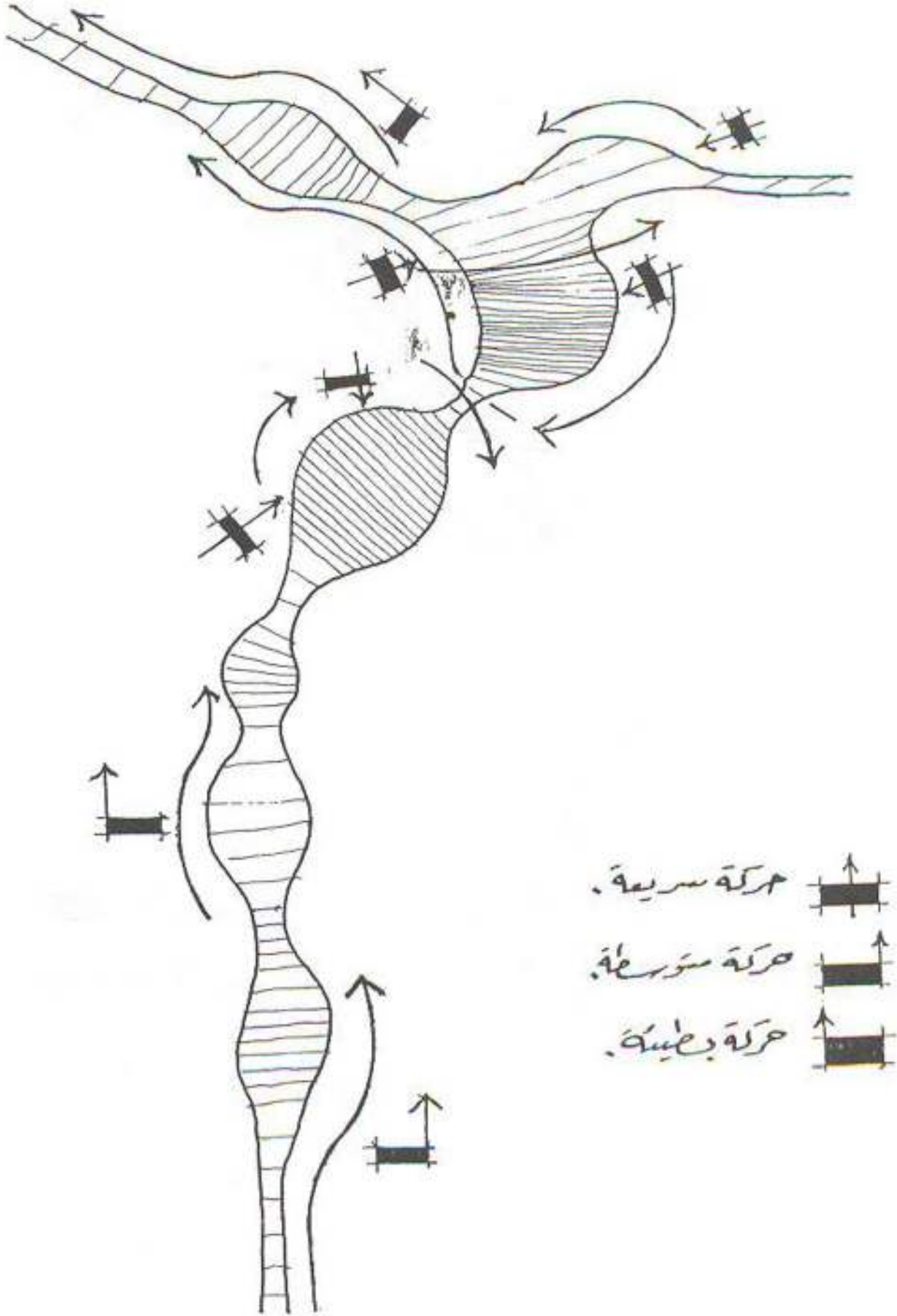
شكل رقم (٨ - ٩) يوضح الفكرة التصميمية للمنطقتين المقترحتين بالتجمعين رقمي ٧، ٥



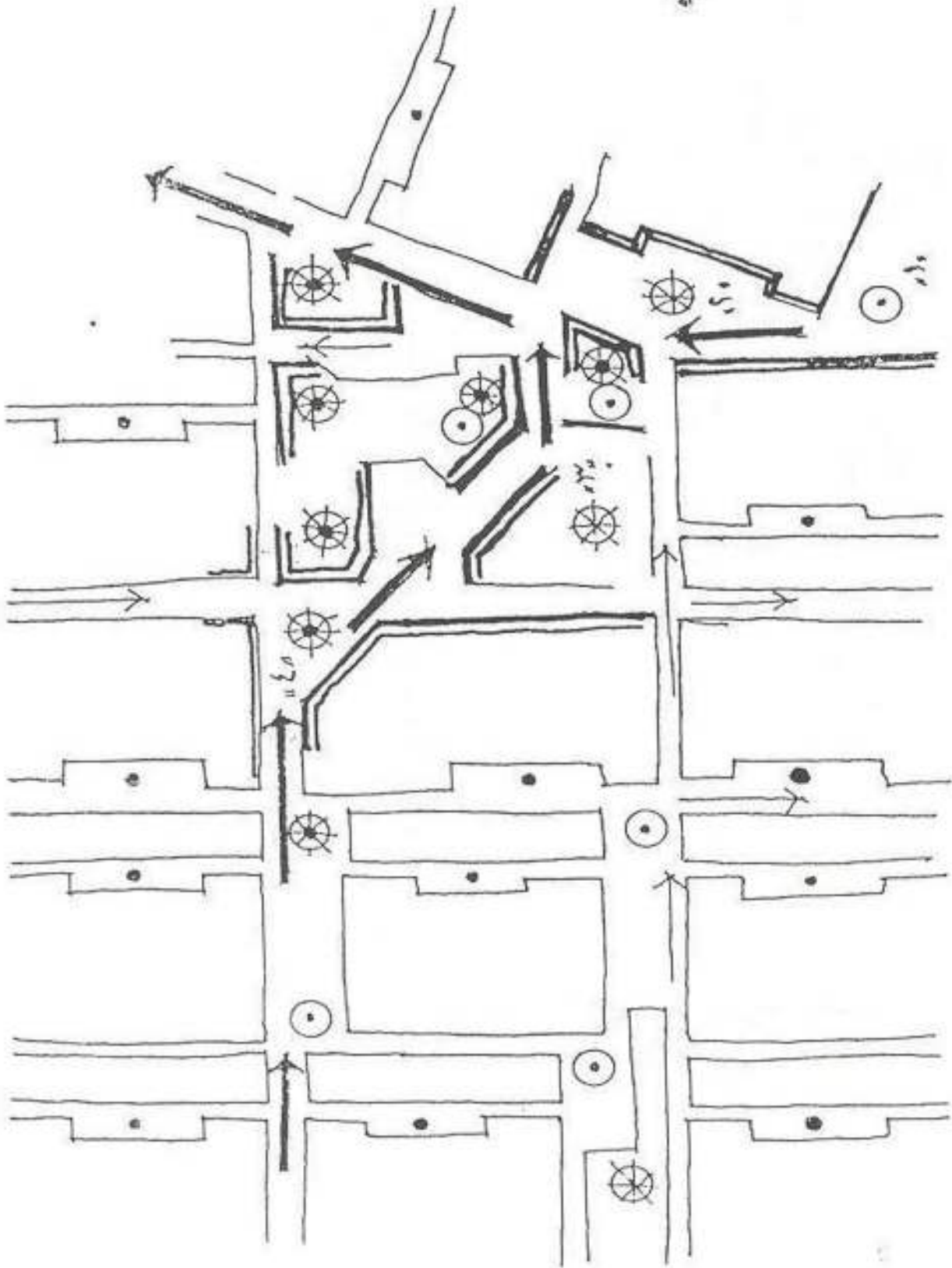
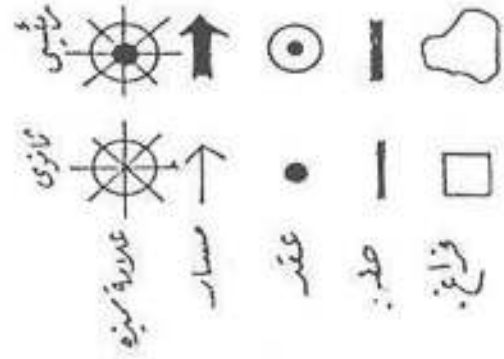
شكل رقم (٩ - ٩) يوضح العناصر البصرية بالشريان الرئيسي بالمنطقة رقم ٧



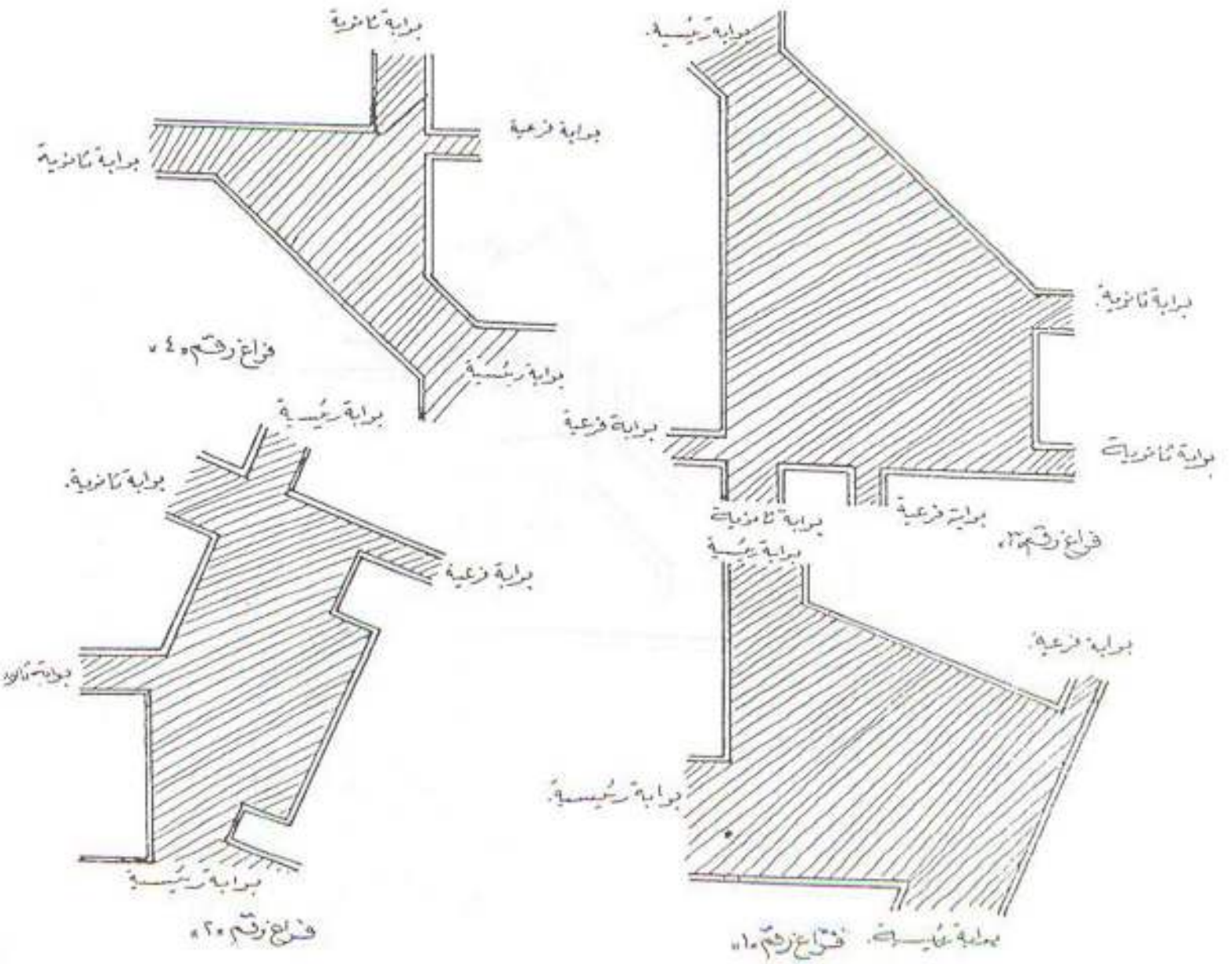
شكل رقم (٩ - ١٠) يوضح الإحساس بمدى الرؤية



شكل رقم (٩ - ١١) يوضح الإحساس بمدى الحركة



شكل رقم (٩-١٢) يوضح المسح الميداني للعناصر البصرية



شكل رقم (٩ - ١٣) البوابات الرئيسية والفرعية للفراغات الحضرية بمنطقة

الدراسة بالتجمع رقم ٧

٩ - ٤ - ١ تخطيط استخدامات الأراضي:

إن تكامل التنمية لمنطقتي الدراسة أمر على جانب كبير من الأهمية. ولهذا منافع عديدة بالنسبة إلى التماسك الاجتماعي وسهولة توفير البنية الأساسية. فالتخطيط لاستخدامات الأراضي روعي فيه وجود قطع أراضي مختلفة المساحات لضمان وجود فئات اجتماعية مختلفة، هذا بالإضافة إلى وجود مناطق للاستخدامات العامة لزيادة التماسك والترابط الاجتماعي بالمنطقتين.

لقد أتاح التخطيط العام المقترح، عن قصد، بمرونة كبيرة في التصميم للمجاورات السكنية. والفئة الرئيسية لاستخدامات الأراضي فيه هي المسماة «مجاورات سكنية». وهي تعني، مساحة متسعة تغلب فيها المناطق السكنية التي يمكن أن تشمل العديد من الأنشطة الأخرى مثل المحال التجارية، وأماكن الترفيه والورش والخدمات العامة. توضح أشكال أرقام (٩ - ١٤، ٩ - ١٥) استعمالات الأراضي المختلفة للمنطقتين حسب متطلبات واحتياجات كل منطقة على حدى.

وقد تم وضع استخدامات الأراضي للمنطقتين بحيث تشمل المنطقة بالتجمع السكني الخامس على حوالي ١٥٠٠ قطعة أرض لتعطي كثافة بنائية بين ٣٠٠٠ إلى ٤٥٠٠ وحدة سكنية، وذلك إذا تم بناء دورين إلى ثلاثة أدوار بكل قطعة أرض أو بمتوسط ٣٧٥٠ وحدة سكنية.

بالنسبة للمنطقة بالتجمع السكني السابع، فالتخطيط المقترح يعطي كثافة بنائية بين ٣٥٠٠ إلى ٥٢٥٠ وحدة سكنية، وذلك إذا تم بناء دورين إلى ثلاثة أدوار بكل قطعة أرض أو بمتوسط ٤٣٧٥ وحدة سكنية (أنظر جدول ٩ - ٣).

هذا ويمكن للمنطقتين بالتجمع السكني الخامس والسابع أن يستوعبا حجم سكاني حوالي ١٨٧٥٠ و ٢١٨٧٥ نسمة على التوالي، وذلك بمعدل خمسة أفراد للأسرة الواحدة للوحدة السكنية، وهذا يعطي معدل كثافة سكانية حوالي ٤٩٠ نسمة/هكتار. ويعتبر هذا معدل مقبول لو تم مقارنته بالمناطق السكنية اللارسمية بمدينة القاهرة.



شكل رقم (٩ - ١٤) يوضح استعمالات الأراضي للمنطقة المقترحة بالتجمع ٥



شكل رقم (٩ - ١٥) يوضح استعمالات الأراضي للمنطقة المقترحة بالتجمع ٧

١	مناطق سكنية.
٢	سبيل بوز الجوف.
٣	مساحة تانوي.
٤	مساحة التانوي.
٥	مسبيل.
٦	نادي اجتماعي رياضي.
٧	مركز تجاري.
٨	نقطة بوليس.
٩	مساحة تانوي.

المنطقة المقترحة بالتجمع السكني رقم (٧) غرب القاهرة			المنطقة المقترحة بالتجمع السكني رقم (٥) شرق القاهرة			
١٣			١١			عدد البلوكات السكنية
١٧٥٠			١٥٠٠			عدد قطع الأراضي
٤٥ هكتار			٣٨ هكتار			مساحة المنطقة بالهكتار
متوسط عدد الوحدات السكنية	٣ وحدة سكنية لكل قطعة أرض	٢ وحدة سكنية لكل قطعة أرض	متوسط عدد الوحدات السكنية	٣ وحدة سكنية لكل قطعة أرض	٢ وحدة سكنية لكل قطعة أرض	عدد الوحدات السكنية
٤٣٧٥	٥٢٥٠	٣٥٠٠	٣٧٥٠	٤٥٠٠	٣٠٠٠	
٢١٨٧٥	٢٦٢٥٠	١٧٥٠٠	١٨٧٥٠	٢٢٥٠٠	١٥٠٠٠	عدد السكان (نسمة)
٤٨٦	٥٨٣	٣٨٩	٤٩٣	٥٩٢	٣٩٥	الكثافة فرد / هكتار

جدول رقم (٩ - ٣) يوضح الكثافة البنائية والإسكانية لمنطقتي الدراسة

إن صيانة الأراضي العامة مثل الشوارع والمساحات المكشوفة وممرات المشاة، من أكبر الأعباء المالية التي تثقل الإدارة المحلية. ونتيجة لذلك كثيراً ما تهمل هذه المناطق بسبب عدم توفير الاعتمادات الكافية. وقد أتبع سياسة تقضي بتخفيض المسطحات، التي هي من مسئولية السلطات العامة، إلى أدنى حد، بإدخال مفهوم «الأرض شبه الخاصة» التي تكون صيانتها مسئولية جماعية للأسر التي تستعملها. وعلى هذا النحو اقترح إنشاء فراغات شبه خاصة من الأراضي مخصصة لمجموعات من المساكن والحدائق، أمام قطع الأرض.

٩ - ٤ - ٢ السماح بالتكثيف:

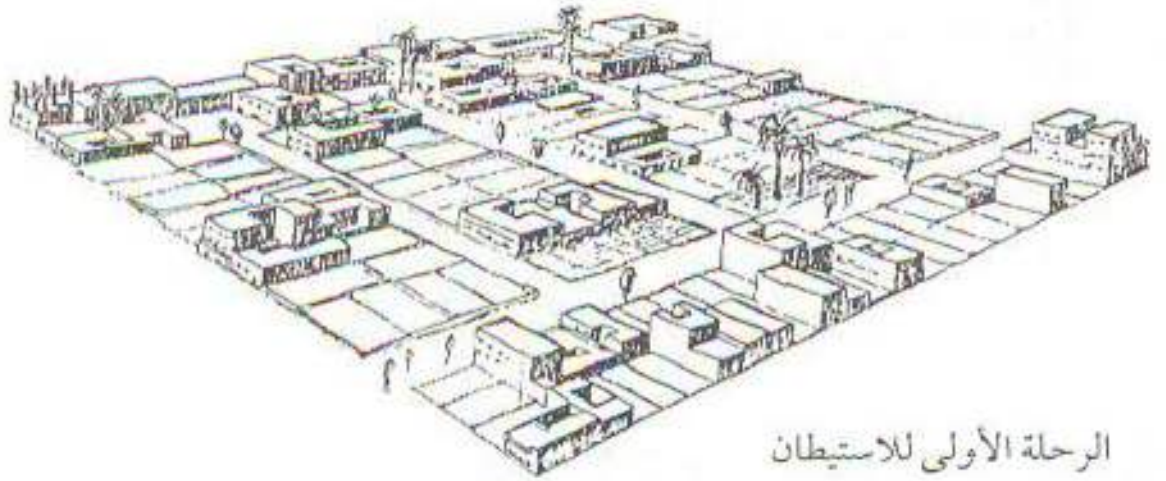
إن التكثيف التدريجي لاستخدامات الأراضي (أي تزايد الكثافة السكانية وتزايد تركيز الأنشطة) من السمات العادية للمناطق السكنية اللارسمية في مصر (أنظر الفصل السابع ٧ - ٢ - ٣). وقد أخذ هذا العامل في الاعتبار باتباع معايير للمساحات للاستخدامات السكنية والتجارية والخدمات الاجتماعية، التي تمكن من استمرار التنمية من الكثافات الأولية إلى الاستخدام الكامل.

في بداية مراحل التنمية العمرانية، من المتوقع أن يوجد تكثيف أفقي لمنطقة الدراسة، وذلك حسب إمكانيات واحتياجات ومتطلبات كل موقع على حدى. كما هو موضح بالشكل رقم (٩ - ١٦) من المتوقع وجود ثلاث مراحل للاستيطان. المرحلة الأولى للاستيطان في مواقع متفرقة ومتناثرة بالمجاورات السكنية وذلك حسب مقدرة والإمكانيات المادية للمتفعين، ومرونة الهيكل الإداري والتنفيذي لتنمية المنطقة. المرحلة الثانية للاستيطان وتشمل إضافات جديدة بالمجاورات السكنية ولكن بشكل أسرع من المرحلة الأولى. المرحلة الثالثة مرحلة التكثيف الأفقي والاستقرار، حيث يتم ملأ الفراغات الباقية من المرحلتين السابقتين.

عند الانتهاء من ظاهرة التكثيف الأفقي بمراحلها الثلاث، من المتوقع أن يبدأ ظاهرة التكثيف الرأسى، وذلك عند استقرار المنطقة اقتصادياً واجتماعياً. وتبدأ تلك الظاهرة بعد مرور بين ٥ إلى ١٠ سنوات من بداية مراحل التنمية العمرانية. حيث يبدأ القاطنين باستغلال الامتداد الرأسى لوحداتهم السكنية، ويتم هذا الامتداد تدريجياً كما هو موضح بالشكل رقم (٩ - ١٧)، وذلك حسب إمكانياتهم الاقتصادية والاجتماعية ومقدرتهم على دفع تكاليف تلك الإنشاءات. وغالباً، يلجأ القاطنين للتكثيف الرأسى بإضافة غرفة أو غرفتين، وفي مرحلة لاحقة يتم استكمال الوحدة السكنية. ويستغل القاطنين الإضافات الجديدة بغرض استعمالها لأحد أبنائهم، و/ أو بغرض استثمارها كوحدة إيجارية للوافدين الجدد للمنطقة. ومن المتوقع أن يزداد التكثيف الرأسى بمعدلات سريعة لصدور قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ الذي يطلق حرية التعامل بين المالك والمستأجر في تحديد القيمة الإيجارية والفترة الزمنية لاستغلال الوحدة.

٩ - ٤ - ٣ الترتيب السكنى التسلسلى :

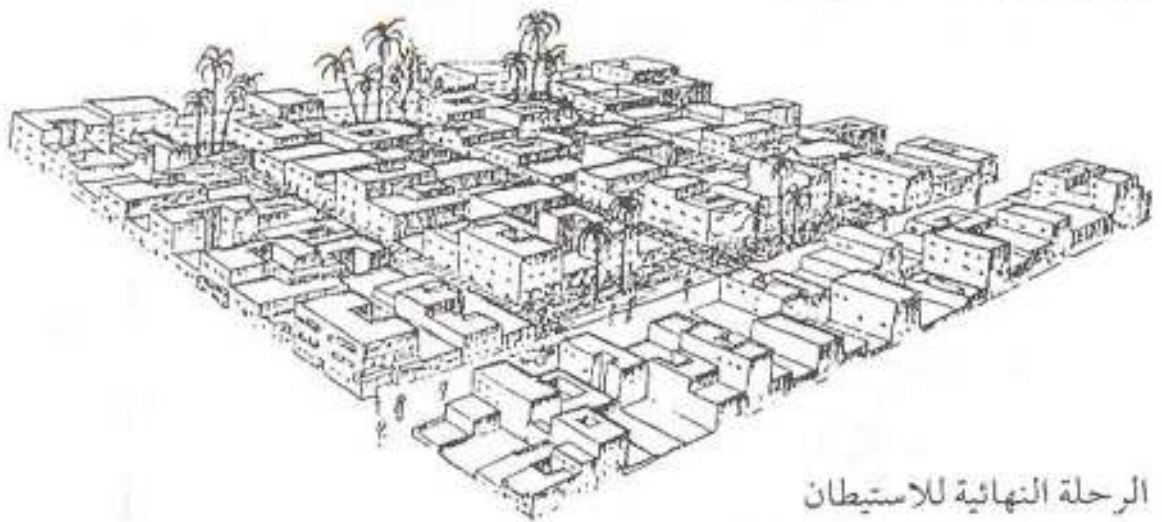
اتبع في تصميم منطقتى الدراسة تنظيمياً تسلسلياً للتكوينات السكنية. وقد روعي خفض تكاليف البنية الأساسية إلى أدنى حد. وفي نفس الوقت تم عمل تكوينات تعكس الأفضليات الاجتماعية للمتفعين لمنطقتى الدراسة. وقد أدت هذه الاقتراحات إلى الترتيب التالي للتجمعات السكنية:



الرحلة الأولى للاستيطان

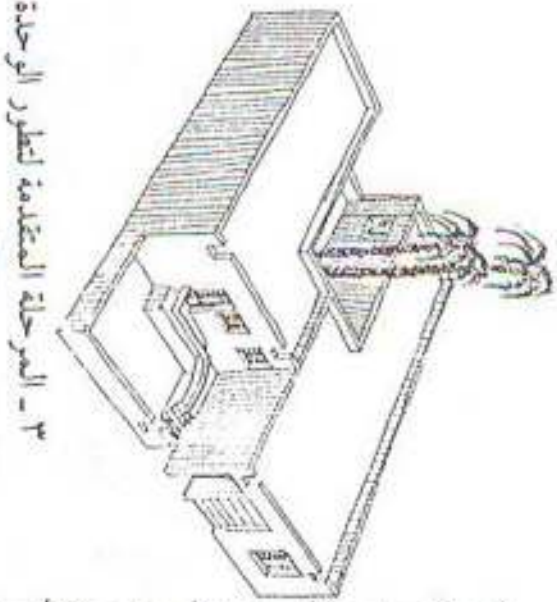
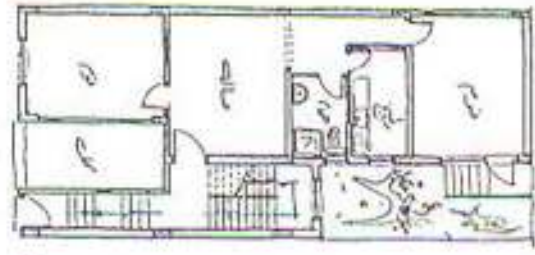


الرحلة المتوسطة للاستيطان

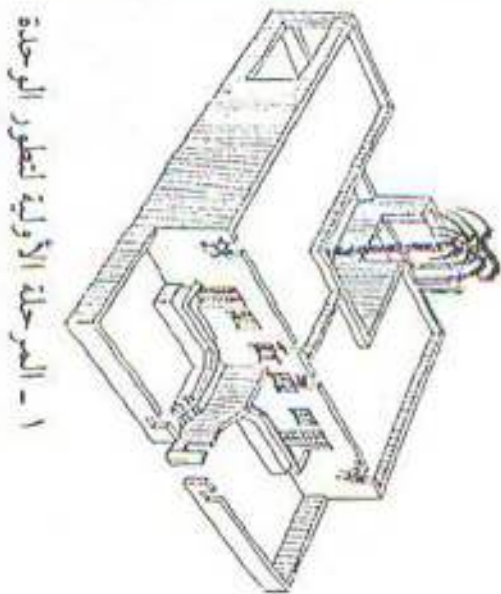
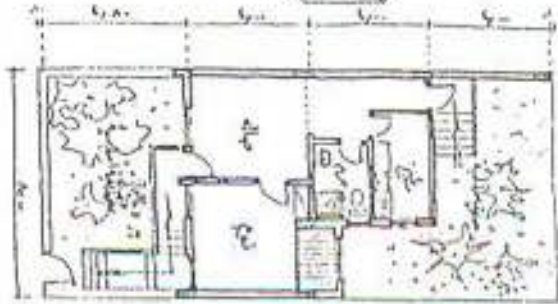


الرحلة النهائية للاستيطان

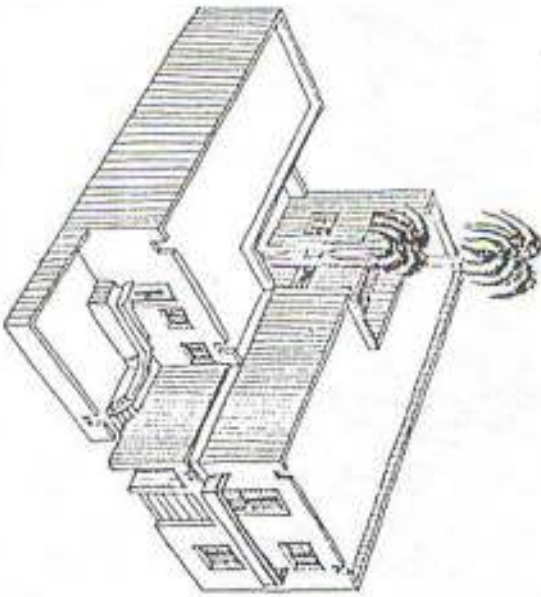
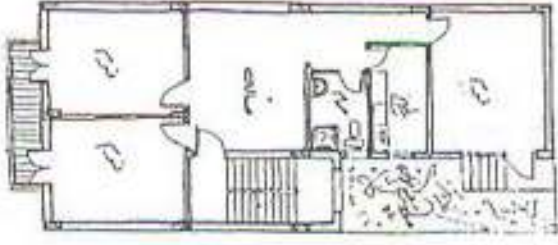
شكل رقم (٩ - ١٦) يوضح مراحل التكثيف الأفقي للمجاورات السكنية



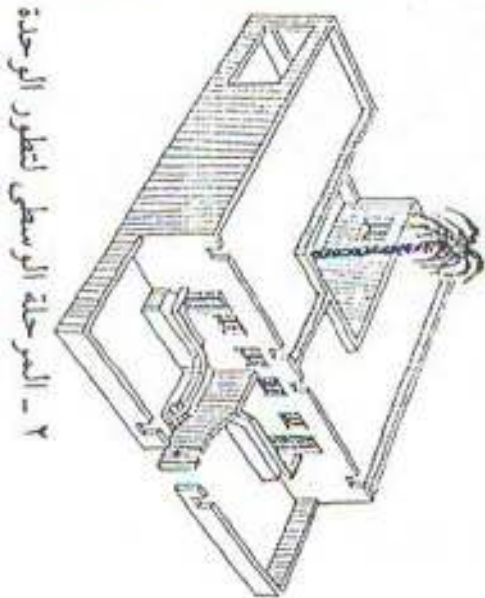
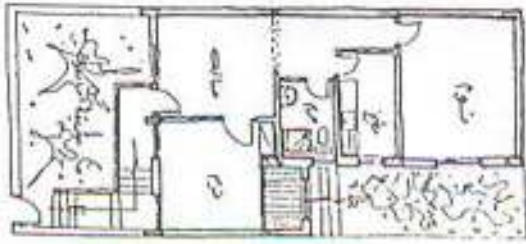
٣ - المرحلة المتقدمة لتطور الوحدة



١ - المرحلة الأولية لتطور الوحدة



٤ - المرحلة النهائية لتطور الوحدة



٢ - المرحلة الوسطى لتطور الوحدة

شكل رقم (٩ - ١٧) يوضح مراحل التكيف الرأسي للوحدات السكنية

أولاً: المجموعة:

هي تجمع يتألف عادة من ٢٨ إلى ٣٤ قطعة أرض، مطلة على فضاء مشترك للمرور يعتبر شبه خاص نظراً لقلّة الحركة المخترقة له. اقتصار الاستعمال عادة على الأنشطة المنزلية. وتطبيقه في المناطق المقترحة عن طريق إنشاء مناطق شبه خاصة يمكن الوصول إليها بالمركبات في حالات الطوارئ، مع عدم تشجيع الحركة المخترقة لها. وتوصل هذه الحواري أو المسطحات شبه الخاصة في طرفيها بطرق مؤدية إليها حيث تكون تنمية القطع المطلة عليها أكثر انتظاماً (أنظر شكل ٩ - ٤).

ثانياً: البلوكات:

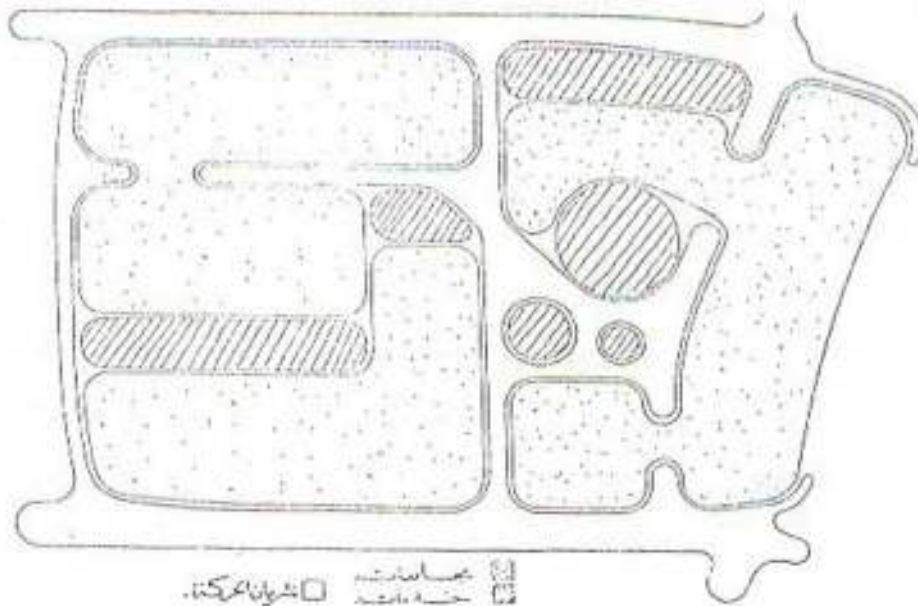
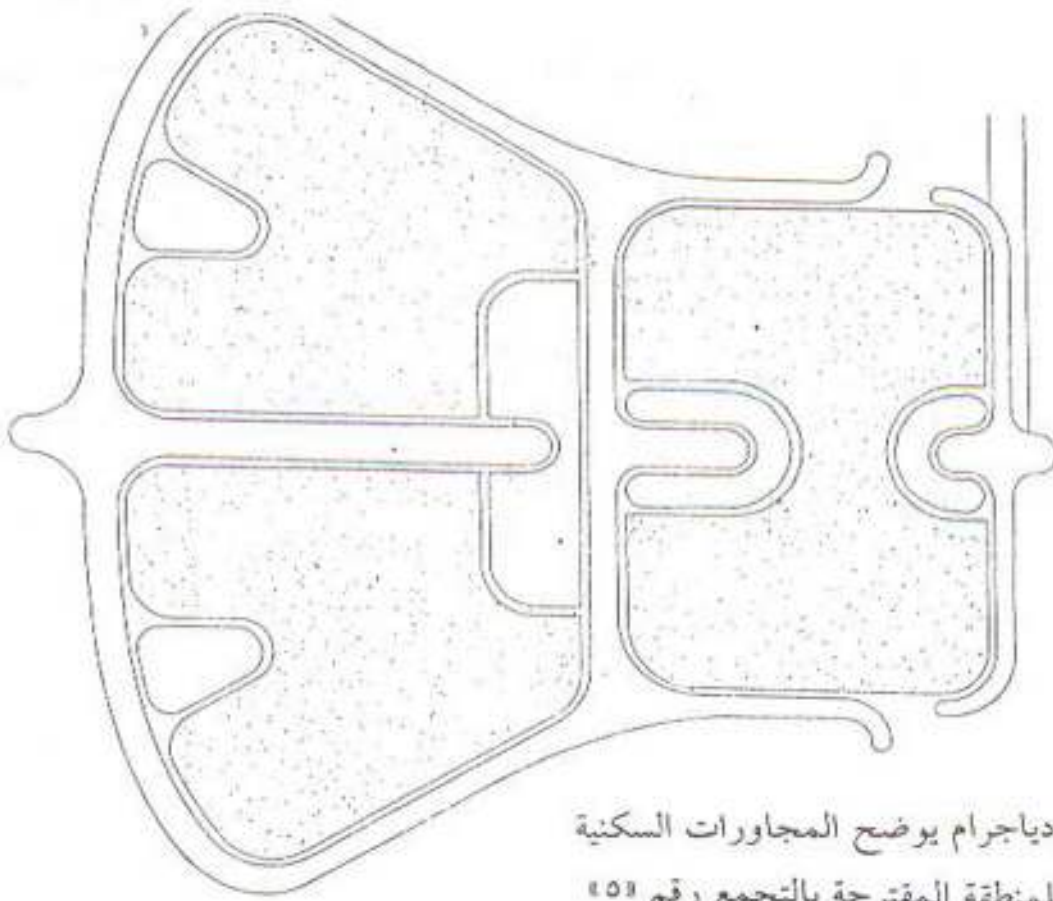
تتحد كل أربع مجموعات أساسية لتكوين بلوكات (كتلة) محاطة بطرق موصلة أو طرق محلية. وتشمل هذه البلوكات عادة ١٢٠ إلى ١٤٠ قطعة بمتوسط ١٣٥ قطعة بإجمالي مسطح ٢٧٥٥٦ متراً مربعاً (أنظر شكل رقم ٩ - ٤).

ثالثاً: المجاورات:

تتجمع حوالي ثلاثة إلى أربع بلوكات لتكون مجاورة سكنية، وتشتمل على ما يتراوح بين ٤٠٠ و ٥٤٠ قطعة أرض أو وحدة سكنية أو تبلغ حجمها السكاني بين ٣٥٠٠ إلى ٤٥٠٠ نسمة. والمجاورة السكنية هي التي تربط الخدمات الاجتماعية بعدد السكان، إذ أنها تعتبر منطقة تجمع مناسبة لمدرسة ابتدائية (من حيث عدد التلاميذ)، والمسافات فيها مناسبة للسير على الأقدام. تحاط هذه المجاورات بطرق محلية (عرضها الكلي ١٢ متراً تقريباً) مصممة لتتحمل قدرًا من المرور غير كبير، والحركة الوحيدة المصرح بها للمركبات داخل المجاورة هي الوصول إلى موقع محدد. وتوفر وحدة الجوار سعة مناسبة لتوفير خدمات المجتمع المحلي مثل المساحات الترفيهية وساحات اللعب... إلخ. والشكل رقم (٩ - ١٨) يوضح التخطيط المقترح من حيث عدد المجاورات السكنية لمنطقتي الدراسة، حيث تُعتبر وحدة الجوار الوحدة الأساسية للتخطيط المقترح.

رابعاً: المراكز:

يقترح ترتيب تسلسلي للمراكز المجتمعية، يتوازي مباشرة مع الترتيب التسلسلي للتجمعات السكنية الموصوفة أعلاه، ويمكن تصنيفها على النحو التالي:



شكل رقم (٩ - ١٨) يوضح تخطيط المجاورات السكنية بمنطقتي الدراسة

أ - مراكز المجاورات :

وهي أصغر أنواع المراكز المقترحة، تقع في نطاق المجاورة البالغ عدد سكانها حوالي ٤٠٠٠ نسمة. وهي مصممة لتشمل مدرسة ابتدائية (١ هكتار) ومساحات للعب (٠,٥ هكتار) وحديقة تجميل صغيرة. وستعد بعض القطع المتاحة لهذه المراكز للدكاكين والمقاهي.

ب - المراكز الفرعية :

هي نموذج متوسط للمراكز المجتمعية وهي مماثلة لمراكز المجاورات ولكنها تضم أيضاً عيادة صحية وموقع لمبنى أو مبنيين مجتمعيين آخرين والأشكال الخاصة لتنمية مناطق المشروع هي التي حددت مواقع هذه المراكز الفرعية والمناطق التي تخدمها.

ج - المركز المجتمعي الرئيسي :

صمم المركز المجتمعي الرئيسي في كل منطقة من منطقتي المشروع ليخدم كامل منطقته. وهو يضم أنواعاً عديدة من الأنشطة والخدمات، واليسيرات العامة، والمنشآت التجارية، والورش، وأماكن التسلية، ونقط التقاء، ووسائل النقل وتيسيرات ترفيهية ومسجداً كبيراً، فضلاً عن مكاتب الجهاز المنفذ للمشروع. وهو أيضاً مقر خدمات الإطفاء والشرطة. وبكافة هذه الأنشطة يصبح المركز المجتمعي الرئيسي هو نقطة الالتقاء لمنطقة المشروع كلها اجتماعياً واقتصادياً وفي كلتا المنطقتين سوف يقع هذا المركز في وسط المنطقة بالتجمع السكني السابع وامتداداً طبيعياً لمركز التجمع السكني الخامس وفي كلتا الحالتين، فإن الاستراتيجية هي إيجاد كيان مركزي في كل من منطقتي المشروع.

٩ - ٤ - ٤ المرافق :

اعتمد التخطيط العام المقترح على تحديد السياسات الأساسية للمرافق، ولا سيما فيما يتعلق بالنقاط التالية :

- ينظر التخطيط العام، إلى توفير المرافق الحضرية بصورة كاملة في كافة منطقتي الدراسة كهدف طويل الأجل. لكنه يقترح مفهوم التوفير المرحلي في منطقتي الدراسة، بادئاً بمستوى أساسي يرتبط بالحد الأدنى لمتطلبات الصحة العامة. وسوف يكون التقدم التدريجي نحو التوفير الكامل للمرافق مستقبلاً، مرتبطاً بمقدرة المنتفعين

على دفع التكاليف وعلى القيود العملية التي تفرضها الشبكات الرئيسية للمرافق والإمكانات المالية للسلطات المنفذة. ولذلك وُضع التصميم مستهدف مستوى «التوفير الكامل» للمرافق كفاية نهائية ولكن أولى اهتماماً كبيراً لما ينطوي عليه التوفير المرحلي، وخاصة مد الشبكة الرئيسية للمياه.

- يبين التخطيط العام الخطوط التي يسترشد بها في توفير شبكات المرافق على اتساع منطقتي الدراسة. ويقدم التوصيات بالنسبة للمعالم الرئيسية لحدود المناطق التي تخدمها خطوط المجاري العامة ومراكز التوزيع لمياه الشرب. وبصفة عامة فقد اتبع ما تمليه طبيعة الأرض عند حدود المناطق في تصميم الشبكات داخل منطقتي الدراسة.

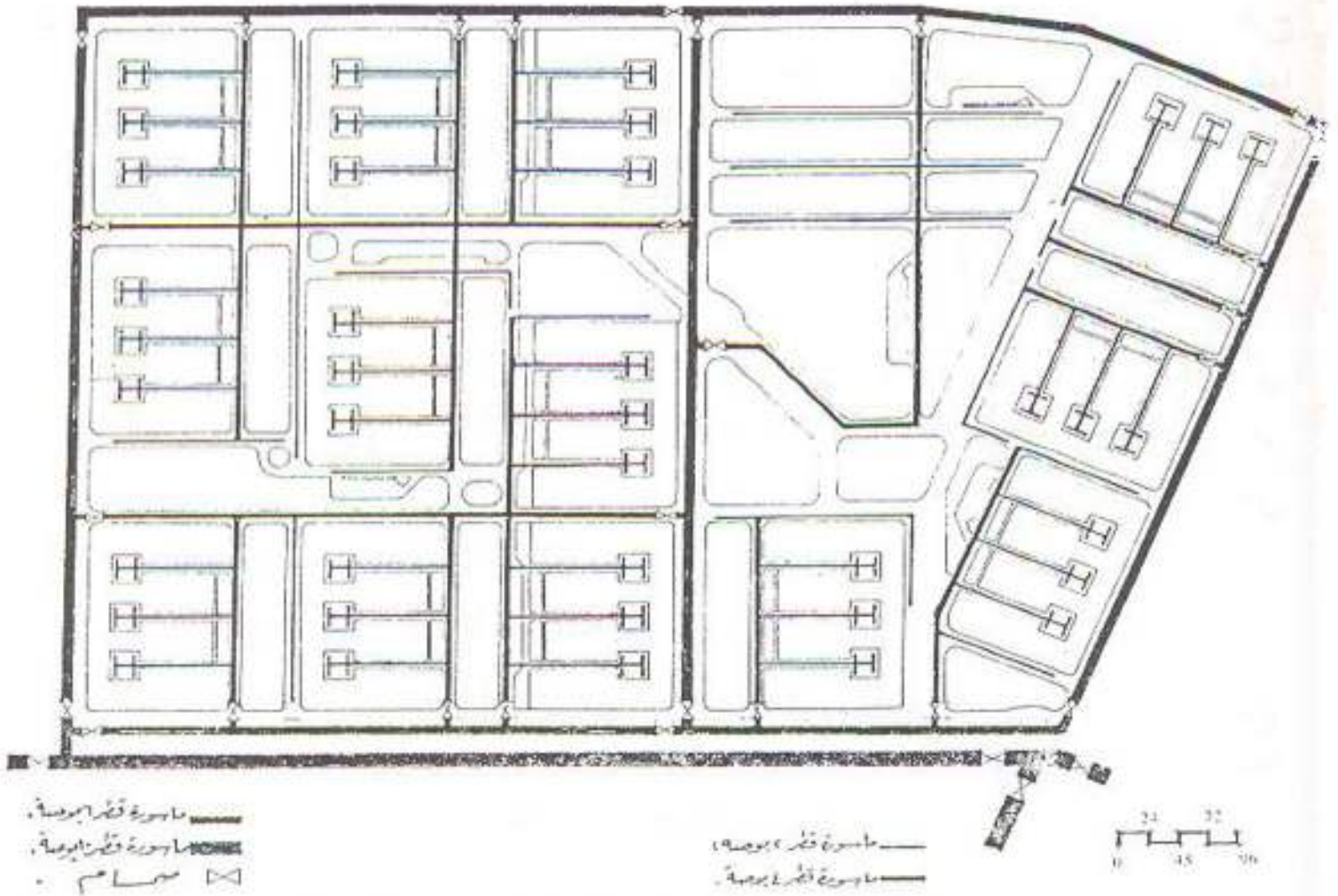
تقدم الفقرات التالية، بصورة ملخصة، المقترحات الأساسية لكل مرفق من المرافق العامة على حدى، في منطقتي الدراسة بالتجمع السكني الخامس والسابع.

أولاً: التغذية بالمياه:

المستوى الأدنى للخدمة، الموصى به لمياه الشرب في المناطق المقترحة هو إقامة حنفيات عامة على مسافات قدرها ١٥٠ متراً. والفائدة الرئيسية من ذلك تفادي استعمال المياه الجوفية الملوثة وسعة الشبكة الحالية للمجاورات الدراسة كافية للسماح بالتركيب الفوري للنظام المقترح من الحنفيات.

ومستوى الخدمة الثاني المقترح هو عمل توصيلات إلى قطع الأراضي تسمح بحنفية واحدة ودش للاستحمام. فالحنفيات داخل قطعة الأرض مرغوبة جداً من السكان، والمياه الجارية هي الوسيلة لتوفير الفوائد الصحية التي تقترون بالمعدل العالي لاستهلاك المياه. إلا أن المشكلة تكمن في صعوبة التخلص من المياه العادمة.

ومستوى الخدمة الثالث والنهائي كما هو موضح بالشكل رقم (٩ - ١٩)، هو تركيب وصلات للمياه ذات عدادات، لكل قطعة، تسمح باستعمال العديد من الحنفيات مما يستلزم ارتباط ذلك بشبكة عامة لصرف مياه المجاري. وستحصل مناطق التجميل على المياه من شبكة مياه الشرب ولهذا لا يوصى بشبكة منفصلة للمياه العكرة.



شكل رقم (٩ - ١٩) المسقط الأفقي لشبكة تغذية المياه للمنطقة المقترحة بالتجمع ٧

ثانياً: مياه الصرف (المياه العادمة):

إن الحد الأدنى للصرف هو المراحيض ذات الخزانات (التي يجري نزحها بسيارات الكسح ذات الشفاط) وهي حل مؤقت مقبول لتصريف المواد البرازية ومقدار صغير من المياه العادمة. والمراحيض ذات الخزانات هي، على كل حال، الوسيلة الوحيدة في المرحلة الأولى للتنفيذ على أن ترتبط هذه الشبكة مستقبلاً بشبكة المجاري العمومية المقترحة في التصميم.

وبعد أن تتم وصلات المياه إلى القطع، سيزداد مقدار المياه العادمة ازدياداً ملموساً ويقتضي تصريفها تدبير الأمر بعناية. ويجوز، مع اتخاذ بعض الاحتياطات، إلقاء المياه العادمة على الأرض وتركها لتتبخر، أو لتمص، أو استعمالها في ري الحدائق. ويجب أن يجري اختيار صلاحية مثل هذا الإجراء، على أساس تجريبي، ويقدر نجاحه، تتأجل الحاجة لتنفيذ شبكة الصرف التي تشكل عبءة كبيرة من حيث التكلفة.

هذا ويمكن الاستفادة من مياه الصرف بعد معالجتها بوحدات معالجة خاصة خارج المجاورات في إستصلاح الأراضي أو ري منطقة زراعية يحيط بمنطقتي الدراسة كاستعمالها كساتر لحماية المجاورات من العواصف الرملية.

خزانات التحليل (بتصميم تفصيلي مناسب)، ثلاثم المباني العامة التي تتطلب إمداداً كاملاً بالمياه قبل إنشاء شبكة المجاري.

المستوى النهائي لمرفق المياه العادمة هو إنشاء شبكة كاملة لمجاري الصرف النهائي لمرفق المياه العادمة هو إنشاء شبكة كاملة لمجاري الصرف في كل مناطق المشروع كما هو موضح بالشكل رقم (٩ - ٢٠). وقد تستلزم دراسات تفصيلية لتحسين الأداء الهيدروليكي لشبكة المجاري لتخفيض تكاليف الصيانة.

ثالثاً: التخلص من النفايات الصلبة (القمامة):

يجب توفير خدمة يومية لجمع القمامة المنزلية على أساس المرور على نقاط تجمع معينة، وأن يتم تقديم الإعانة لمثل هذه الخدمات إذا اقتضى الأمر. ويخصص مكان بكلتا المنطقتين لتصنيف القمامة حسب نوع المواد الصلبة والمواد الورقية.

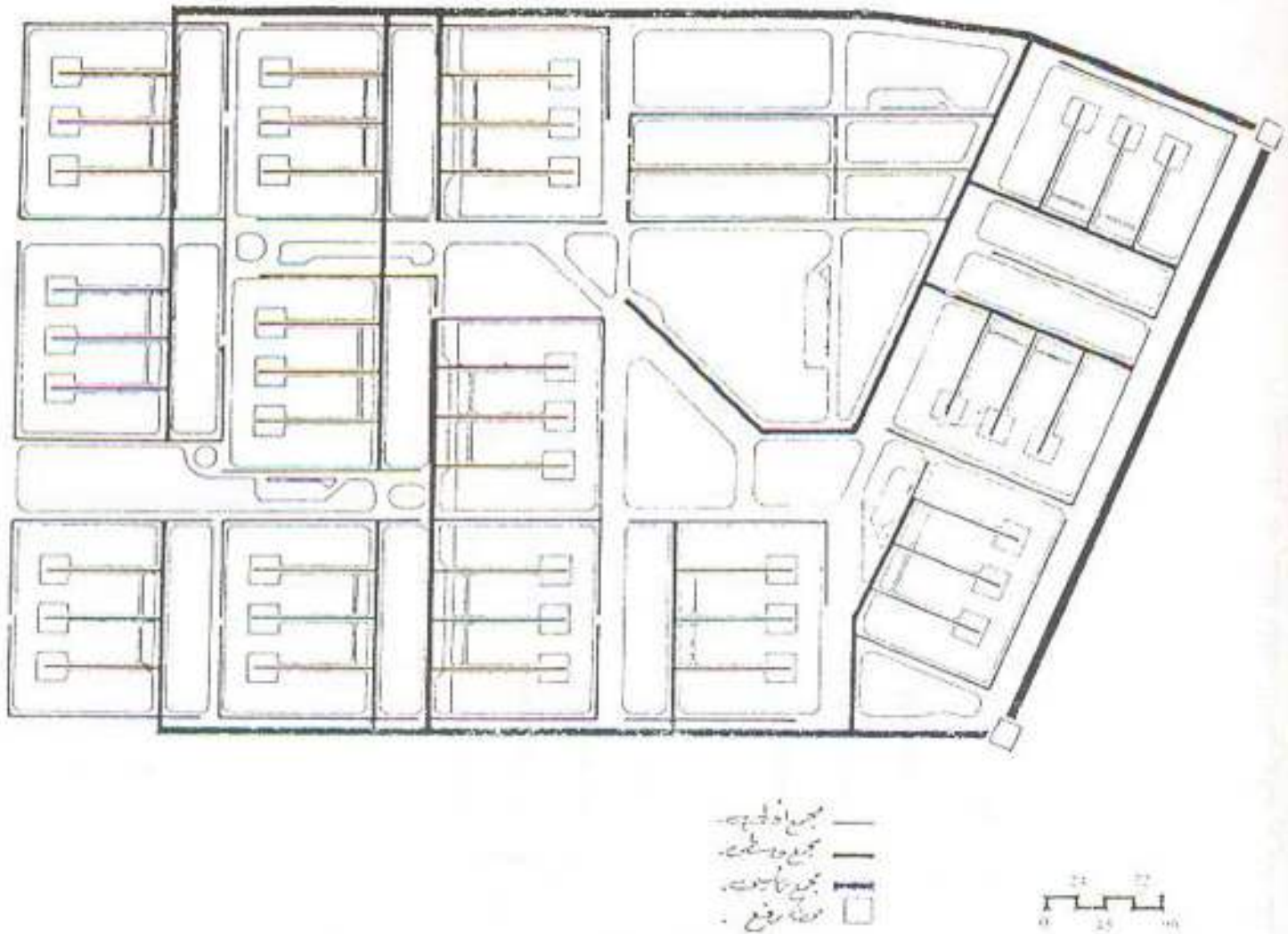
يقترح إنشاء مصنع للمنتجات الورقية لاستغلال القمامة الورقية، وخلق فرص عمل، وفي نفس الوقت تقليل الفائض من النفايات الصلبة.

رابعاً: الكهرباء:

الرغبة في الحصول على وصلات الكهرباء للاستعمال المنزلي، لها أولوية كبيرة في منطقتي الدراسة وموصي بعمل خطوط توزيع هوائية فيما عدا شبكة الضغط ١١ ك.ف. وفي نهاية الأمر ينبغي توفير إضاءة الشوارع في كافة الطرق مع إعطاء الأولوية للطرق الرئيسية والمراكز المجتمعة، واستكمال الشبكة الرئيسية كما هو موضح بالشكل رقم (٩ - ٢١).

خامساً: التليفونات:

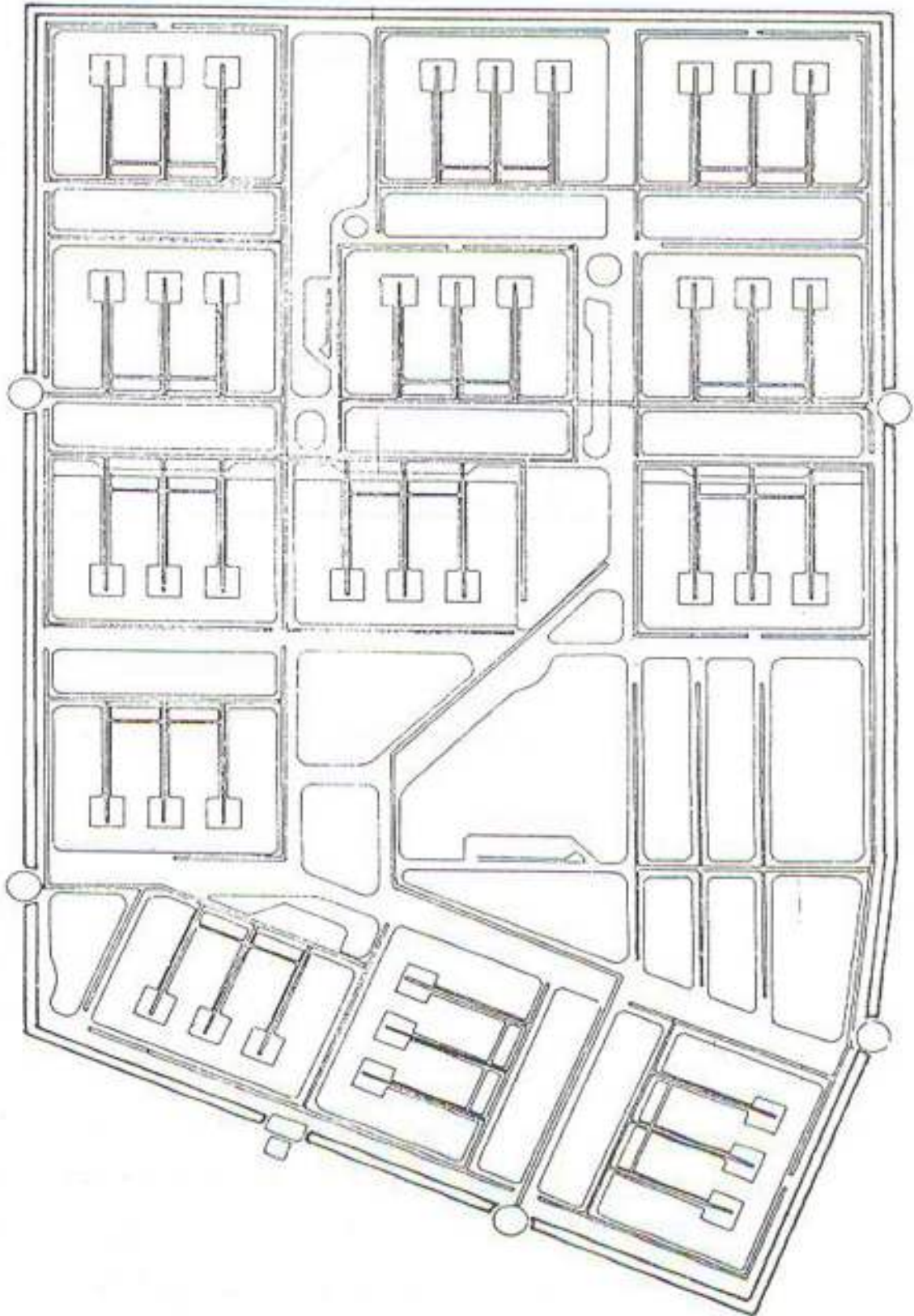
يلزم تركيب تليفونات عامة في حدود ٥٠٠ متر من كل مسكن، وأن تكون داخل منشآت تجارية (المقاهي والدكاكين)، بدلاً من إقامتها في أكشاك مستقلة، بينما اقترح توفير الخطوط التليفونية لبعض مباني الخدمات مع إعطاء الأولوية لمراكز الإطفاء والصحة والأمن.



شكل رقم (٩ - ٢٠) يوضح المسقط الأفقي لشبكة المجاري للمنطقة المقترحة بالتجمع «٧»

٩ - ٤ - ٥ النقل والطرق:

يوجد ثلاثة أهداف أساسية للسياسة العامة للنقل والطرق في منطقتي الدراسة وهي أولاً، تحسين إمكانية الوصول إلى كافة وسائل النقل. ثانياً، الحفاظ على أن تسود حركة المشاة والانتقال بالدراجات في المناطق المحلية. ثالثاً، أن يكون من الميسر إجراء تحسين تدريجي للطرق بحيث يمكن الوصول بها إلى مستوى عالي وموحد في الوقت المناسب. مسألة التحسين التدريجي للطرق يجب أن تتوافق مع برامج مد خطوط المجاري ومواسير المياه الرئيسية. ويعتبر رصف بعض شوارع الأحياء على جانب كبير من الأهمية للوصول إلى المواقع. بحيث ينبغي تنفيذه في المراحل الأولى لعملية التنمية العمرانية. وفيما يلي ملخص للمقترحات الخاصة بالطرق، والمشاة وحركة الدراجات والنقل العام وأماكن انتظار السيارات.



○ سول ٢٠٠ كرت فولت.
□ لومعة توزيطة.

— كابالينس ٥٥٠ فولت.
— كابالينس ١١٠ فولت.
□ سول ٥٥٠ كرت فولت.

توزيع

شكل رقم (٩ - ٢١) يوضح المسقط الأفقي لشبكة القوى الكهربائية للمنطقة المقترحة بالترتيب ٨٧

أولاً: الطرق:

شبكة الطرق داخل منطقتي الدراسة ترتبط ترتيبها التسلسلي ببعض المعايير المحددة لها. ويبين الشكل رقم (٩ - ٢٢) المستويات والمعايير الأساسية لشبكة الطرق بمنطقتي الدراسة. والجدير بالذكر، إنه في المراحل التنفيذية الأولى يكفي بمعالجة السطح للطرق الرئيسية بخليط زلطي، على أن يتحول في المراحل النهائية من التنمية بخرسانة إسفلتية.

ثانياً: المشاة والدراجات:

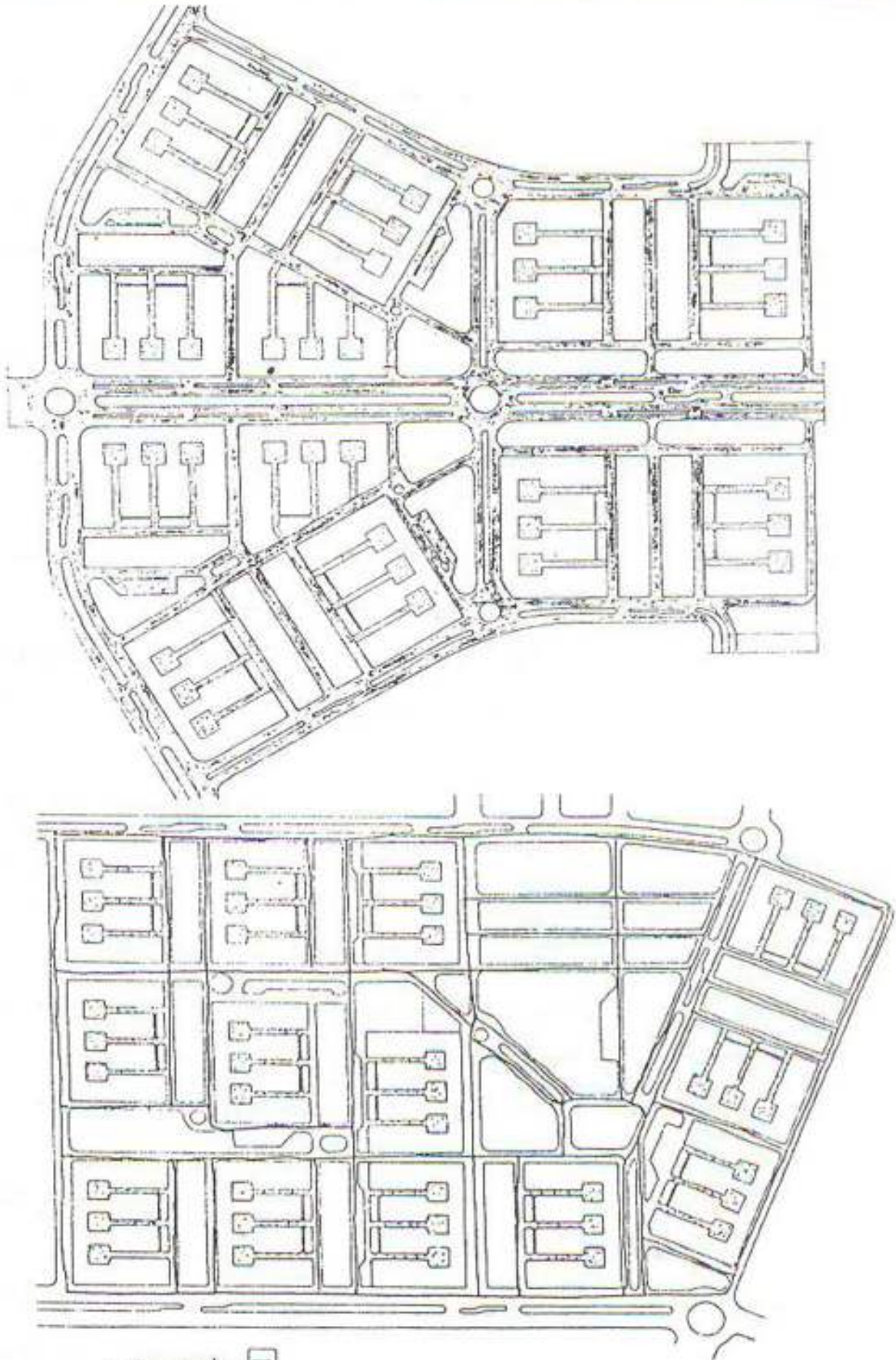
ستسود حركة المشاة بصفة دائمة في منطقتي الدراسة، وقد هيأت المقترحات لهذه الحركة عن طريق خلق شبكة من المساحات المتصلة ببعضها، يحظر مرور المركبات عبرها. وتقوم هذه الشبكة إلى حد كبير على ربط الطرق شبه الخاصة ببعضها (حيث يكون وصول المركبات مقصوراً على تلك التي تحتاج إلى الوصول إلى قطع الأرض، مثل صهاريج نزع الخزانات) وإن كان قد قصر استخدام الطرق على المشاة فقط في بعض المواقع. وهكذا تتألف الشبكة المخصصة للمشاة من المساحات والأحواش الداخلية والتي لا حاجة إلى تحسينها لترتقي إلى مستوى الشارع الصالح لمرور المركبات.

ثانياً: النقل العام:

تهيء المقترحات لإيجاد خدمة محسنة لأتوبيسات النقل العام مع اتباع سياسة تقضي بالألا يكون أي من السكان على بعد أكثر من ١٠ دقائق من محطة الأتوبيس. غير أن تنفيذ المقترحات سوف يتوقف على مقدرة هيئة أتوبيس النقل العام على توفير الأتوبيسات الإضافية والعاملين عليها والمطلوبة لخدمة الخطوط الجديدة. وتمثل سيارات الأجرة المشتركة، عنصراً هاماً في النقل العام وسوف تزيد تحسينات الطرق المقترحة فرصة عملها في منطقتي الدراسة. وقد أعدت مساحات كافية لوقوف سيارات الأجرة في المراكز المجتمعية.

ثالثاً: أماكن الانتظار:

لما كانت ملكية السيارات ستظل دائماً منخفضة في منطقتي الدراسة. فإنه لم يهين في تصميم الطرق أماكن انتظار بطول الشارع. غير أن تصميمات المركز المجتمعي تتضمن مساحات لانتظار السيارات.



شكل رقم (٩ - ٢٢) يوضح شبكة الطرق المقترحة بمنطقتي الدراسة بالتجمع السكني رقمي ٧، ٥.

٩ - ٤ - ٦ الخدمات الاجتماعية :

كان الهدف الرئيسي تحسين الخدمات الاجتماعية العامة في منطقتي الدراسة، ولما كان التوفير الفعلي للخدمات العامة وإدارتها هو مسئولية الوزارات المختصة، فقد كان الدور الرئيسي في هذا الصدد هو ضمان توفير الأرض الكافية لهذه المرافق. ويتوقف اتساع الأرض والمرافق على ما يتبع من معايير تخطيطية. والمقترحات الموضوعية للخدمات الاجتماعية العامة هي كما يلي :

أولاً: الخدمات التعليمية :

تحددت المسطحات المحتجزة بمناطق التجمع للخدمات التعليمية، مع مراعاة الارتفاع المتوقع في سن مغادرة المدرسة وتخفيض عدد التلاميذ في الفصول. وفي منطقتي الدراسة تم توفير المدارس الابتدائية في مواقع تنفق مع معايير التخطيط العام لمنطقتي الدراسة بالإضافة إلى مدرسة أعدادي وثنائي لكل منطقة من منطقتي الدراسة.

ثانياً: الخدمات الصحية :

فيما يتعلق بالمنشآت الصحية فمقترح إنشاء عيادة شاملة في كل من منطقتي الدراسة يكون موقعها في المركز المجتمعي وترتبط بها خدمة من سيارات الإسعاف. والغرض من العيادات الشاملة هو توفير خدمات الاختصاصيين والتشخيص لمرضى القاطنين.

ثالثاً: الوحدات الاجتماعية :

يوصي بتوفير نوع جديد من الوحدات الاجتماعية في كل من المركزين المجتمعيين. حيث توفر هذه الوحدات تيسيرات تدريبية للنساء والشباب وتعليم الكبار ودور الحضانه، فضلاً عن الخدمات العادية للرعاية وتوزيع الإعانات، كما يوصي أيضاً بإنشاء قاعة للوظائف الاجتماعية تشكل جزءاً من الوحدات الاجتماعية.

٩ - ٤ - ٧ الصناعة :

لا يوصي بإنشاء أي صناعات بمنطقتي الدراسة، حيث يوجد مناطق مخصصة لذلك في التجمعين السكنيين الخامس والسابع، ولكن يمكن تخصيص أماكن للحرف اليدوية والورش الصغيرة لخدمة منطقتي الدراسة.

٩ - ٥ الخلاصة:

إن محاولة وضع سياسة أو استراتيجية عامة لإيواء الطبقات المحدودة الدخل لهو من أصعب الأمور. إن معالجة مشكلة إسكان الطبقات محدودة الدخل من زاوية واحدة غير مجدي ولن تؤدي إلى نتيجة إيجابية، ولكن يجب أن تعالج من خلال إطار تنموي شامل يتناول جميع المظاهر البيئية والأنشطة المختلفة على نطاق المستوى المحلي وعلى مستوى المدينة، بل وعلى المستوى القومي. وهذا يتطلب إيجاد مناخ مناسب مماثل لتلك المناخ التي ظهرت فيه المناطق السكنية اللارسمية، وذلك بتوفير العوامل المساعدة لتكوين الآليات ونظم الإسكان التي تمكن السكان المستهدفين ببناء مساكنهم بأنفسهم، مع مراعاة اختلاف الظروف والعوامل التي واكبت ظهور تلك التجمعات.

والهدف من وضع الخطوط الرئيسية لإسكان الطبقات محدودة الدخل، كما سبق إيضاحه في مستهل هذا الفصل، هو محاولة الوصول إلى مشروع إرشادي (أنظر الشكل ٩ - ٢٣) لتوضيح كيفية تطبيق هذه السياسة على بعض المواقع المختارة، واعتمدت هذه السياسة على العوامل الرئيسية الآتية:

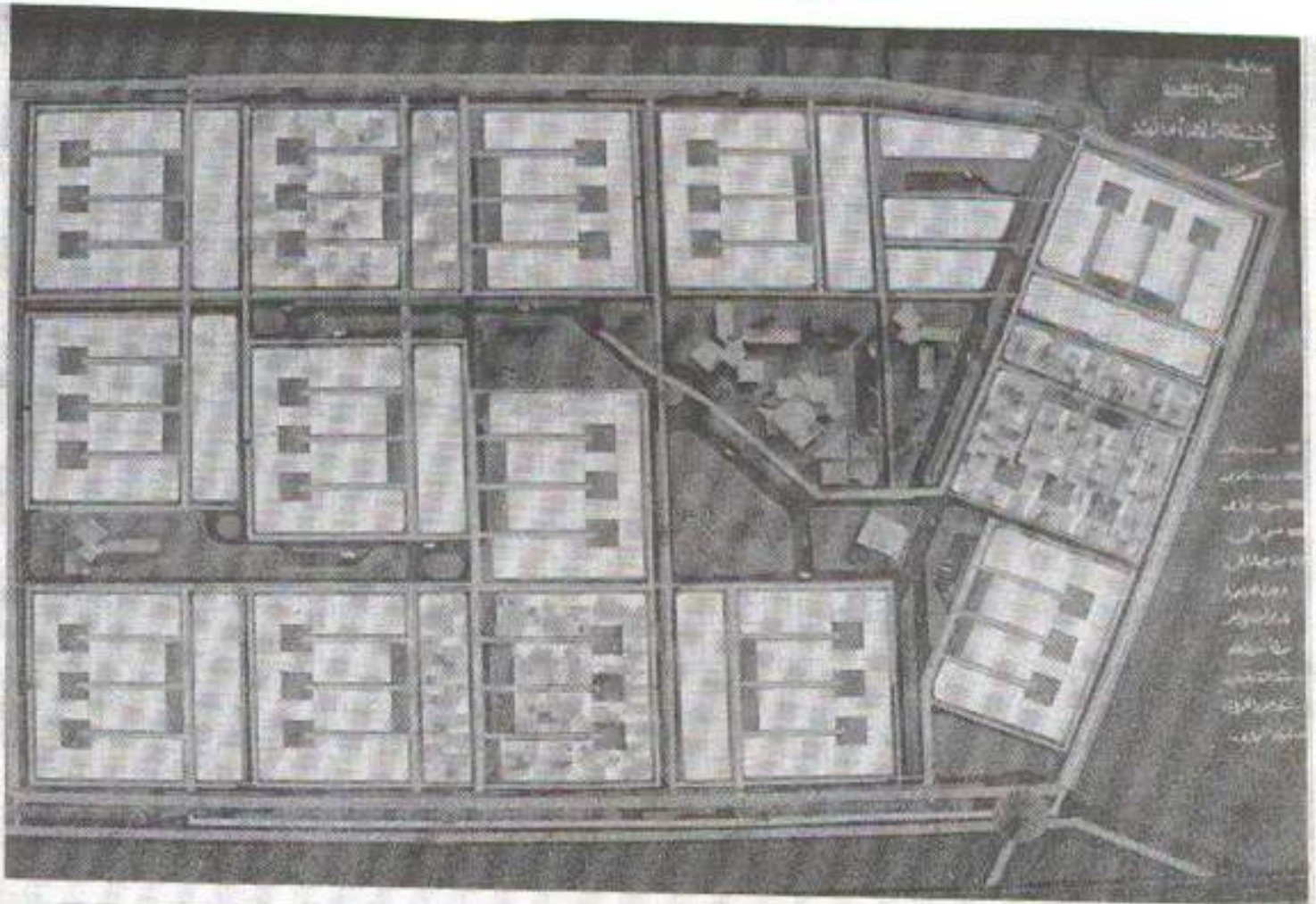
- الدولة وأجهزتها، هي الجهة المسيطرة والمهيمنة على جميع القرارات التنموية والتخطيطية والعمرانية، ولذا فإنه يجب أن يتوافر لدى الأجهزة الحكومية، الاقتناع والالتزام الكامل نحو إيجاد سبل وطرق لرفع مستوى معيشة الطبقات محدودة الدخل، وتحقيق الحد الأدنى من الاحتياجات الأساسية للأفراد بالمجتمع. والدولة تملك جميع المقومات والإمكانات الاقتصادية والتنفيذية التي يمكن أن تساعد على تطبيق وتنفيذ سياسة إسكان الطبقات محدودة الدخل. فالدولة بإمكاناتها تستطيع أن تمكن الطبقات محدودة الدخل الحصول على السلع والخدمات، التي لا يستطيع فقراء الحضر بإمكانياتهم المادية المحدودة، أن يوفرها لأنفسهم. بل إن الدولة يمكن أن توجه الامتداد العمراني للمراكز الحضرية الكبرى، بتوفير أراضي مخدمة في مواقع مختلفة، خارج الحيز العمراني لتنميتها بواسطة الطبقات محدودة الدخل. وبالتالي يمكن استغلال الجهود البشرية للطبقات الفقيرة في تنمية ونشأة آلية سكنية مناسبة لاتجاهات الدولة وملائمة للمتفعين.

- المتفعين بإمكانياتهم البشرية والمادية يمكن أن يساهموا في التنمية العمرانية

والشاملة للبلاد، حيث يتم استغلال الجهد البشري في بناء الوحدات السكنية ومد شبكات المرافق الداخلية. وفي نفس الوقت، يمكن استغلال الإمكانيات المادية، المتمثل في السوق الاقتصادي الهامشي، وذلك بتوجيه بالمشاركة الفعالة والمباشرة في العملية الإنتاجية طبقاً للخطة الخمسية المقترحة من الجهات الحكومية. إن التنظيمات والمشاركة المجتمعية داخل مجتمعات الطبقات محدودة الدخل، لها دور كبير في توعية وتكوين النشء الجديد، ولكن تحتاج تلك المنظمات والمشاركة المجتمعية إلى توجيه وترشيد من الجهات الحكومية، لكي تقوم بدورها التنموي المرجو منها.

- دور المتخصصين في تكوين سياسة واضحة لإسكان الطبقات محدودة الدخل، لا يجب أن يكون من خلال إعطاء المشورة التقنية والفنية فحسب، ولكن دور المتخصصين يتمثل أيضاً، في كيفية وضع إدارة تنموية تتلائم مع متطلبات واحتياجات وإمكانيات الطبقات الفقيرة. وفي نفس الوقت، يجب أن يتلائم مع أنظمة وسياسة الجهات الحكومية، وتتلائم مع آليات ونظم إسكان المجتمعات السكنية اللارسمية. إن دور المتخصصين يستمد قوته من خلال الجهد الإعلامي للمشروعات التنموية الحضرية، وكيفية استنباط معونات مادية من الوكالات العالمية والمحلية للمساعدة في تنمية المستوطنات البشرية للطبقات المحدودة الدخل.

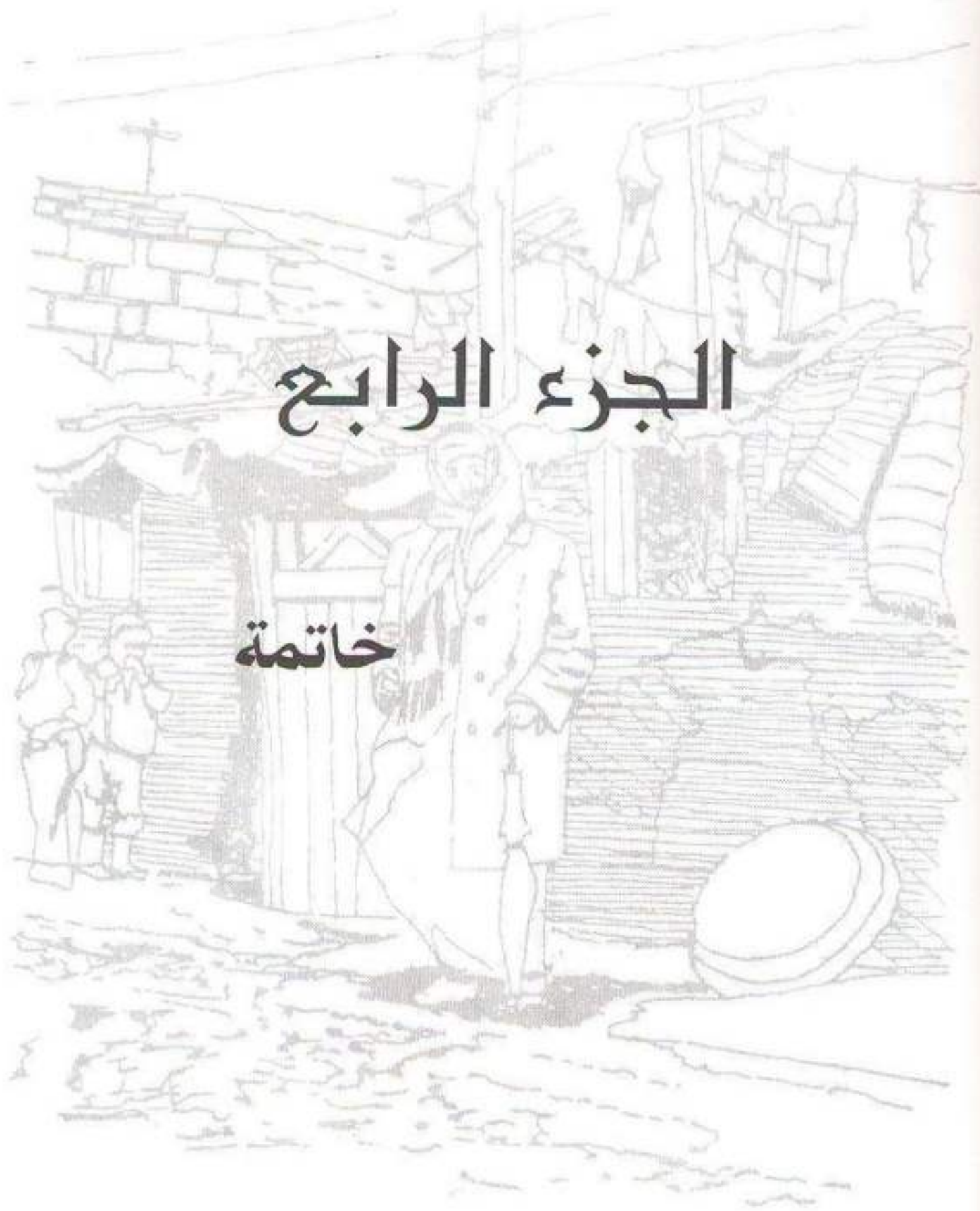
وأخيراً وليس آخراً، إن استغلال الطاقة الكامنة للثالث المتعاون يمكن أن يسفر عن سياسة إسكانية ناجحة، وذلك إذا أمكن تطبيق الخطوات والوسائل التي تُمكن كل فئة من فئات الثالث المتعاون في القيام بمهامه المنوطة به نحو التنمية الشاملة للبلاد.



شكل رقم (٩ - ٢٣) يوضح نموذج للمشروع الإرشادي للمنطقة المقترحة بالتجمع السكني رقم ٧.

الجزء الرابع

خاتمة



Chapter Ten

الفصل العاشر

خاتمة

Postscript

خاتمة

Postscript

الإنسان منذ خلقته وهو يحاول أن يلبي احتياجاته الأساسية، بدءاً من المأوى البسيط، حتى محاولاته المختلفة لإشباع رغبته في النهوض بمستوى المعيشة، واكتشافاته العلمية المختلفة لحمايته من العوامل المناخية والطبيعية التي تحيط به، وتحديه المستمر في خلق بيئة مناسبة لتواكب طموحاته المستمرة. إن تطور البيئة الحضرية، مرهون بمدى رقي وتطور وتمدين الإنسان القاطن بها. وتمدين الإنسان، مرتبط بالتالي، بمدى تحقيقه من احتياجاته الأساسية وفي مقدمتها المأوى الملائم له.

المسكن ليس فراغ لاحتواء الإنسان فحسب، وإنما هو المنتج النهائي للتفاعل بين الإنسان والبيئة الطبيعية - البيئة الطبيعية بمضمونها الشامل تعكس التفاعل والاندماج بين الإنسان والأرض، حيث يوجد علاقة وثيقة بين البيئة الطبيعية والإنسان أو النظم الاجتماعية. إن بيئة جغرافية ما تفرض نظاماً اجتماعياً معيناً، وبيئة جغرافية أخرى تفرض نظاماً اجتماعياً مغايراً، فالنظم الاجتماعية التي تفرضها المجتمعات الصحراوية تختلف تماماً عن النظم الاجتماعية التي تفرضها المجتمعات الساحلية. والإنسان ما هو إلا المحرك الرئيسي الذي يؤثر ويتأثر بالمظاهر البيئية المحيطة به. والإنسان هو جزء من النظم الاجتماعية، له سلوكه وعاداته وتقاليده وثقافته، وهو الذي يتحكم ويطوع التغيرات البيئية - سواء تغيرات إيجابية أو سلبية - لصالحه في سبيل رفاهيته، وهو الذي يُشكل في النهاية البيئة العمرانية والحضرية لمجتمع ما.

مع بزوغ شمس القرن العشرين، ازداد تنقل الإنسان من مكان إلى آخر، ومن بلد إلى

آخر، ومن قارة إلى أخرى، بحثاً عن الارتقاء بمستوى معيشتهم. ومع بداية حصول بعض دول العالم الثالث على استقلالها، وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، بدأت مظاهر التحضر تأخذ مجراها، وازدادت الهجرة من المناطق الريفية إلى المراكز الحضرية الكبرى.

وظاهرة التحضر، هي النتيجة المباشرة للتفاعلات والتغيرات التي تحدث، ليست فقط على المستوى المحلي. بل أيضاً، على المستوى القومي والعالمي. تلك التغيرات التي تؤثر على مجتمع ما، من خلال التحويلات والتفاعلات الاجتماعية والثقافية، والسياسية، والتقنية، والاقتصادية. ولم تؤثر تلك التغيرات على الإنسان فقط، وإنما أثرت أيضاً، على البناء البيئي للمناطق العمرانية، الريفية والحضرية.

وفي الوقت نفسه، نتيجة لتطور الخدمات العامة، ومن أهمها الخدمات الصحية، والاهتمام بالمحافظة على المصادر الطبيعية للبيئة، ازدادت مؤشرات النمو السكاني في معظم دول العالم الثالث. ومع التغيرات والتحويلات التي طرأت مؤخراً على الاقتصاد العالمي، وتقلص دور الزراعة وازدهار التنمية الصناعية وانتعاش النمو الاقتصادي، مما أدى إلى زيادة ظاهرة التحضر بدول العالم الثالث. تلك التغيرات ساعدت بشكل مباشر إلى النمو المطرد والسريع للمراكز الحضرية الكبرى، بل وأدت إلى تحضر بعض المناطق الريفية، وذلك لتستوعب الجرف الهائل من الزيادة الطبيعية للسكان، والجرف الهائل من النازحين من المناطق الريفية المجاورة للمراكز الحضرية.

وأصبح التدفق المتزايد من الوافدين الجدد إلى المناطق الحضرية الكبرى، من أهم التحديات العظمى التي تواجه كل من الحكومات المختلفة ومسؤولو المدن. ذلك التحدي المتمثل في الفقراء الجدد والقدامى، الدائبين على الانتشار بالمراكز الحضرية. الفقراء الجدد متمثل في الطبقة الأقل من المتوسطة، أو الطبقة العاملة بالمجتمعات الحضرية، الذين يزدادون فقراً مع الزيادة المستمرة لأسعار السلع والخدمات، والفقراء القدامى القادمين من المناطق الريفية باحثين عن عمل. كلاهما بحاجة للعمل والسكن والخدمات والمرافق العامة الأخرى. هؤلاء فقراء الحضر، يتسببون في نمو وانتشار المستوطنات البشرية غير الرسمية، مما أدى إلى ازدياد حجم وعدد المدن لدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل.

وأعلن مؤخراً، لندرو ديسبوي (الأهرام، ١٣ - ٢ - ١٩٩٦) المبعوث الخاص للجنة الفرعية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، بمناسبة العام الدولي للقضاء على الفقر، إن

نحو مليارين من سكان العالم يعيشون تحت خط الفقر، وإن عدد المعدمين في العالم يتزايد بنحو ٢٥ مليون نسمة كل عام. وذكر في التقرير المقدم للجنة الفرعية، إن دخل الفرد لحوالي ٢٠٪ من سكان العالم لا يتعدى دولاراً واحداً يومياً، بالإضافة أن هؤلاء الفقراء يعانون من نقص في المياه والخدمات الصحية وسوء التغذية.

وتقول الإحصاءات الواردة في تقرير المنظمة الدولية، أنه يوجد في أمريكا اللاتينية ٤٠ مليون طفل يعيشون في الشوارع بلا مأوى، و ٢٥ مليون آخرون في آسيا، و ١٠ ملايين في أفريقيا، و ٢٥ مليون في أنحاء متفرقة من العالم، أي أنه يوجد حوالي مائة مليون طفل بدون مأوى على وجه الكرة الأرضية.

في عام ١٩٨٨، أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة الاستراتيجية العالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ (UNCH, Habitat, 1990)، موضحة التزام الأمم المتحدة والمجتمع الدولي بالتصدي لمشاكل الإيواء، وتأمين الإطار العام في هذا المجال.

وإذا ما استمرت الاتجاهات السائدة الحالية سيعيش ربع سكان العالم في أوضاع تتصف بالبؤس والحرمان بحلول عام ٢٠٠٠، وينطوي ذلك على مضامين مقلقة بالنسبة لاستقرار الاجتماعي والسياسي للبلدان المتأثرة، وخاصة بلدان العالم الثالث، وللمجتمع العالمي بأسره.

إن الجهود المضنية التي تبذلها الأمم المتحدة، وخاصة مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية في الحد من انتشار الفقر في أنحاء العالم، والحملة المركزة التي تقوم بها المنظمة في سبيل توفير المأوى مناهضة لمأزق التشرد وأوضاع الإيواء دون القياسية، حيث لا تقوم بتأمين المبادئ التوجيهية والإجرائية فحسب من أجل تحقيق أهدافها، وإنما تعمل من خلال تعزيز المشاركين بين الحكومات والسكان، وبين القطاعين العام والخاص، وتعمل على تقديم التوقعات الواقعية فيما يتعلق بتذليل العراقيل الرئيسية مثل عدم كفاية الموارد والاستثمار الناقص للجهود الذاتية.

من هذه الأرقام المخيفة، أصبح الفقر من أخطر التحديات، التي تواجه جميع بلدان العالم، ويصاحب ظاهرة الفقر نقص الاحتياجات الأساسية للإنسان مثل المأكل والملبس والسكن، مما أسفر عن حوالي مليارين نسمة من سكان العالم يعيشون في أدنى مستوى من المأوى لا يفي باحتياجات الإنسان الضرورية مثل مياه الشرب والصرف الصحي والكهرباء.

وأصبح توفير المأوى لهذه الأعداد الهائلة من البشر من التحديات العظمى التي تواجه غالبية بلدان العالم الثالث.

استطاع فقراء الحضر، في دول العالم الثالث، ابتكار الحلول السكنية الخاصة بهم بإنشاء مأوى بسيط معتمدين في ذلك على المواد البنائية المتاحة، سواء مواد محلية، أو مواد بناء مستعملة. هذا بالإضافة، استطاع هؤلاء الفقراء أن يكونوا تنظيمات وجمعيات محلية لفض المنازعات التي قد تنشأ بينهم. وانتشرت هذه التجمعات البشرية غير الرسمية، أو التجمعات الهامشية، في جميع أجزاء المراكز الحضرية، وخاصة بالقرب من مراكز العمل أو بالقرب من المناطق الصناعية.

أصبحت تلك المستوطنات البشرية غير الرسمية، تسبب تحدياً كبيراً لمعظم حكومات ودول العالم الثالث، وجذبت تلك المناطق السكنية اللارسمية أعداد هائلة من فقراء الحضر والوافدين الجدد من المناطق الريفية، باحثين عن الارتقاء بمستوى معيشتهم والاستيطان بالمناطق الحضرية الكبرى. وأصبح المأوى المنخفض التكلفة هو من المهام الرئيسية التي يبحث عنها الوافدين للمراكز الحضرية. وفي حالة عدم القدرة على دفع حتى الحد الأدنى من الإيجار - وهو الغالب لمعظم الوافدين الحضر - يستقلون بحل المشكلة بمفردهم، ويسارعون إلى إنشاء مأوى بسيط، منتفعين بما تيسر، وبما تم العثور عليه من المواد المحلية البسيطة أو المواد المستعملة في بناء مساكنهم.

وشكلت تلك المستوطنات البشرية غير الرسمية، مدن صغيرة جديدة، تحيط بالمدن القديمة، وأصبحت عالم جديد يحيط بمعظم مدن دول العالم الثالث. بالرغم من تدني تخطيط ومستوى هذه المستوطنات، وعدم توافر الخدمات الأساسية للإنسان بها، إلا أن العديد من هذه المستوطنات تعمل على توفير فرص للعمل والبناء ولتملك المساكن. فهي تقدم المأوى للوافدين الجدد وفرص العمل وربما أهم من ذلك، التوجيه والتأهيل لمهارات الحياة الحضرية. وأصبح البديل الوحيد المتاح أمام حكومات دول العالم الثالث يتمثل في محاولة رؤية الجوانب الإيجابية لهذه المستوطنات، والعمل مع القاطنين من أجل تحسين البيئة العمرانية لهم.

حاولت العديد من حكومات دول العالم الثالث بالاشتراك مع المنظمات الدولية، اقتحام مشكلة إسكان الطبقات محدودة الدخل وإيواء الفقراء الحضر من خلال عدة مداخل

ومفاهيم وحلول جديدة، تركز على محاولة تقليل تكلفة المسكن، عن طريق الاستفادة القصوى من الطاقات الكامنة للمتفعين على إنهاء أو استكمال وتنمية المسكن. هذه المداخل بدأت بنواة المسكن وانتهت بمنهج خدمات ومواقع. وظهرت عدة إيجابيات وسلبيات لهذه المفاهيم والمداخل التي قامت عليها تلك المحاولات، ولم تلبى احتياجات ومتطلبات أدنى طبقة من فقراء الحضر.

إلا أن هذه الجهود والمناهج المختلفة التي طُبقت في مدن دول العالم الثالث، تناولت إيجاد الحلول والبدائل لتقليل تكلفة الوحدة السكنية، وأهملت المظاهر المعيشية الأخرى. وأصبحت معظم الحلول تتجاهل التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمعات السكنية غير الرسمية، مما أدى إلى زيادة نسبة البطالة وانتشار الأمراض والأوبئة والمأوى الاجتماعية بين القاطنين، ولم يتم الحد من انتشار الفقر في بلدان العالم النامي.

إن المحاولات الدولية لا تستطيع وحدها أن تقتحم مشكلة الفقر والمأوى، وإنما على الحكومات المحلية أن تبذل قصارى جهدها في إيجاد وتوفير كافة السبل لخلق المناخ المناسب للنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فبدون خطة تنموية شاملة، فإن جميع المحاولات التي تُبذل لاقتحام مشكلة الإسكان محكوم عليها لا محالة بالفشل. ولذا فإن اقتحام مشكلة إسكان الطبقات محدودة الدخل يجب أن يتم من خلال استراتيجية قومية تتناول تنمية المناطق الريفية، الحد من النمو السكاني السريع، تنمية وتطوير المدن الجديدة، تطوير سبل ونظم الإدارة المحلية، توجيه وتقويم القطاع الاقتصادي الهامشي، استغلال الطاقة الكامنة للفقراء الحضر، خلق فرص عمل في كل من المناطق الريفية والحضرية، تشجيع الصناعات والحرف الصغيرة، تقويم دور المرأة في المجتمع، النهوض بالمستوى التعليمي والخدمات الصحية، إنشاء بنية تحتية لتحقيق التوازن بين الاستثمار والاستهلاك.

هذا الإطار العام يتم من خلال استراتيجية عمرانية على كل من المستوى المحلي والهيكلية والقومي، بحيث يتم التنسيق بين جميع المستويات - الدنيا والعليا - حتى يمكن التعرف على إمكانيات واحتياجات ومتطلبات كل مستوى. هذه العلاقة التبادلية بين المستويات العليا والدنيا ممكن أن تحقق المرونة في التغير والتعديل طبقاً للظروف والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لكل حيز مكاني والأفراد القاطنين به.

إن الاستراتيجية الشاملة يجب أن تكون متوازنة على المستوى الحيزي (Spatial)،

بحيث تحقق التوازن من ناحية توزيع الاستثمارات على قطاعات الأنشطة الاقتصادية المختلفة من ناحية، وتحقيق توزيع الدخل بين الاستهلاك والاستثمار من ناحية أخرى. إن تطبيق الاستراتيجية على الحيز القومي، يأخذ في الاعتبار جميع الاختلافات، وكذلك إمكانيات واحتياجات السكان على مستوى عدة أقاليم (المستوى الهيكلي)، وطبقاً لخصائص وتطلعات كل مجتمع كلاً حسب البيئة الطبيعية له. عند إهمال البعد الهيكلي، يمكن أن يؤدي إلى ظهور اختناقات وارتفاعات في التكاليف وظواهر سلبية مكلفة مثل التلوث، التكدس، ومساوىء اجتماعية خطيرة لا يمكن معالجتها.

إن التخطيط الهيكلي يضيف إلى العلاقات الرأسية (القطاعية) علاقات أفقية (مكانية)، تعكس اتجاهات أخرى مع التخطيط الأقليمي والقومي وليس بالضرورة متعارضة معهما. فالتخطيط الهيكلي يهدف إلى تحقيق أهداف التخطيط الأقليمي، ويترجم سياسات التخطيط القومي في شكلها الحيزي (Spatial Form)، أي بنظرة تشمل المكان التخطيطي في إطاره الاقتصادي وموقعه الجغرافي.

من خلال التخطيط الهيكلي - الذي يمثل جزءاً من الاستراتيجية التنموية الشاملة - يمكن تحديد نقاط النمو (Points of growth)، ومنطقة النمو (Zone of growth)، ومحاور النمو (Axis of growth)، حيث يتم دراسة انتقال النمو من خارج الأقاليم، والنهوض بالتنمية الداخلية للأقليم الواحد. ويتم وضع مفاهيم التخطيط الهيكلي موضع التنفيذ، من خلال استخدام بعض الأدوات والوسائل تبعاً لمستوى التنفيذ، من حيث المستوى المركزي أو المستوى الأقليمي أو المستوى المحلي أو على جميع المستويات، وذلك تبعاً لاختلاف السياسات المطلوب تطبيقها.

الوسائل والأدوات على المستوى المركزي تشمل، وسائل وأدوات اقتصادية، ووسائل وأدوات إدارية وتنظيمية. أما الوسائل والأدوات على المستوى الهيكلي تشمل على، اعتماد الأقاليم على تمويلها على مواردها الذاتية بقدر الإمكان، استخدام التمويل المقترح من المستوى المركزي بصورة سليمة، وأخيراً، العمل على دفع السكان إلى المشاركة والمساهمة في مجهودات التنمية الهيكلية والأقليمية والمحلية كلاً حسب حيزه المكاني.

هذه الاستراتيجية التنموية الشاملة، تعطي أهمية للاختلافات الجغرافية والطبيعية، وتؤثر على القرارات الاقتصادية والاجتماعية التي تتخذها الحكومات، بمعنى توجيه استغلال

وتوطين الاستثمارات للحصول على ربحية أكثر، وملائمة توزيع المرافق والخدمات لتحقيق أقصى استفادة ممكنة لجميع فئات المجتمع.

تلك الاستراتيجية تركز على «مبدأ التوظيف» الذي يعتمد على ثلاث عوامل رئيسية وهي البناء والتشغيل والتحويل (Build, Operate, and Transfare)، وتهدف إلى عدم تحميل الجهات الحكومية نفقات مالية، وإنما تقوم الدولة بتقديم السلع والخدمات بتكاليف مؤجلة، ويقوم المستفيدين بتشغيل السلع والخدمات أو تحويلها إلى وحدات سكنية لأنفسهم، على أن يحول العائد على المدى الطويل إلى الجهات الحكومية في صورة سلع ضرورية (الوحدات السكنية) التي يجب على الحكومات توفيرها للغالبية العظمى من المجتمع.

إن إعطاء الأولوية الكافية لقطاع الإسكان والبناء سوف يمتص جزء كبير من الأيدي العاملة المتاحة بالبلاد، ويمكن للبناء أيضاً أن يصبح محركاً للتنمية الاقتصادية بكونه القطاع الأكثر خضوعاً ومحتكراً من الدولة.

على المدى الطويل، سوف تستعيد الجهات الحكومية ما دفعته مسبقاً، في صورة زيادة احتياطي الإسكان، كثروة قومية، وبالتالي يتم إيواء الطبقات محدودة الدخل في بيئة ملائمة ومناسبة لنشئة أجيال صالحة في المستقبل، بل وقيام الجهات الحكومية بإداء وظيفتها تجاه فئات المجتمع، في توفير أهم السلع الضرورية التي يحتاجها الإنسان لمواصلة مسيرته في الحياة ألا وهي المسكن.

هذا بالإضافة، عندما يتوافر السلع والخدمات والعائد - سواء مادي أو عيني - لعدة مواقع عمرانية، سوف يتيح للطبقات المحدودة الدخل الحصول على وحدات سكنية مناسبة لمقدرتهم المالية، وبالتالي يمكن إيواء آلاف المئات من الأفراد الذين يعيشون تحت الحد الأدنى القياسي للإيواء، مما يؤدي إلى تلافي ظهور مساوئ اجتماعية أو أمراض صحية، مما يوفر أموال طائلة للدولة، يمكن أن تنفق في تشييد الخدمات والمرافق العامة لمعالجة تلك المساوئ.

إن مبدأ التوظيف، يعتمد على المقدرورية واسترداد التكلفة، المقدرورية على البناء والتشغيل، واسترداد التكلفة - في شكل عيني أو مادي - سوف يخلق مناخ ملائم الذي يمكن فقراء الحضر على مساعدة أنفسهم.

ربما لا يوجد من بديل من الدعم الحكومي لهذا المبدأ، الذي يتقرر ذاتياً وذات تنظيم وإدارة ذاتيين ضمن إطار الاستراتيجية التنموية الشاملة على النطاق القومي والهيكلية والمحلي وعلى نطاق المستوطنة الواحدة.

إن وجود علاقة تبادلية منسقة بين دور الحكومات المحلية المتمثل في تخطيط وتنسيق المدن وتصريف أعمالها، ودور الحكومات المحلية المتمثل في تمكين عمل كل من القطاع الخاص والمجتمع، وتمكين العمل على المستوى الفردي والجماعي في مجال تنمية وتشغيل المدن والحفاظ عليها وصيانتها، لهو علاقة تبادلية أساسية ورئيسية لتنفيذ استراتيجية تنموية شاملة لخدمة كافة طبقات المجتمع.

المراجع العربية

- أبو زهرة، عادل (١٩٩٥) بيتتنا الحضرية وكيف تكون؟ جريدة الأهرام - ١١ ديسمبر، القاهرة.
- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والأحصاء (١٩٨٦) النتائج الأولية لتعداد ١٩٨٦، القاهرة.
- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والأحصاء (١٩٨٩) النتائج الأولية لتعداد ١٩٨٦، القاهرة.
- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والأحصاء (١٩٩٤) التعدادات الأولية لتعداد ١٩٩٠، القاهرة.
- الجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة (١٩٩٤) دراسة تطبيقية عن تطوير وتنمية المناطق العشوائية بجنوب القاهرة، وزارة الإسكان والمرافق، جمهورية مصر العربية.
- التقرير القومي لحل مشكلة الإسكان بمصر (١٩٧٧) وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق، القاهرة.
- الشيخ، طارق ومصطفى مدبولي (١٩٩٢) «سياسات البنك الدولي نحو إسكان الفقراء في مصر»، منشورات المؤتمر الدولي للإسكان: سياسات ونظم الإسكان لذوي الدخل المنخفض، قسم العمارة والإسكان، مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني، القاهرة، صص ١١٣ - ١٢٧.
- القاعي، عبده (١٩٩٥) «المواطنة أساس المجتمع الحضري»، مجلة المواطن، بيروت، العدد الثالث، صص ٣٠ - ٣٣.
- المدن المصرية الجديدة (١٩٨٩) وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق، القاهرة.
- الإسكان في مصر (١٩٨٩) وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق، القاهرة.

- جريدة أخبار اليوم (١٩٩٦) جريدة أخبار اليوم المصرية - ٦ يناير، القاهرة.
 جريدة الأخبار (١٩٩٦) جريدة الأخبار المصرية - ١٩ مارس، القاهرة.
 جريدة الأهرام (١٩٩٢) جريدة الأهرام المصرية - ٤ فبراير، القاهرة.
 جريدة الأهرام (١٩٩٢) جريدة الأهرام المصرية - ٤ مارس، القاهرة.
 جريدة الأهرام (١٩٩٢) جريدة الأهرام المصرية - ٤ مايو، القاهرة.
 جريدة الأهرام (١٩٩٢) جريدة الأهرام المصرية - ١٨ أكتوبر، القاهرة.
 جريدة الأهرام (١٩٩٢) جريدة الأهرام المصرية - ١٨ ديسمبر، القاهرة.
 جريدة الأهرام (١٩٩٤) جريدة الأهرام المصرية - ١٨ مارس، القاهرة.
 جريدة الأهرام (١٩٩٤) جريدة الأهرام المصرية - ١٢ أكتوبر، القاهرة.
 جريدة الأهرام (١٩٩٥) جريدة الأهرام المصرية - ١٧ أكتوبر، القاهرة.

جهاز بحوث ودراسات التعمير (١٩٩٢) وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق، شروط مسابقة التنمية المتكاملة لاستيطان من لا مأوى لهم في التجمعات السكنية الجديدة حول القاهرة الكبرى، القاهرة.

جلال، إيمان جلال أحمد (١٩٩٠) «الحلول الذاتية لمواجهة مشكلة المأوى في مصر»، منشورات ندوة المأوى والتحضر، وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق، بالاشتراك مع الهيئة العامة لبحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني، ٣ - ٥ ديسمبر، القاهرة.

حسن، عبد الرؤوف علي وكامل عبد الناصر أحمد (١٩٩٢) «دور البيئة المحلية في توفير المساكن الاقتصادية في جمهورية مصر العربية»، المؤتمر الأقليمي العربي حول الاستراتيجيات الوطنية للإسكان، وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق بالتعاون مع مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ١٣ - ١٧ ديسمبر، القاهرة.

حنا، ميلاد (١٩٨٨) الإسكان في المصيدة، دار المستقبل العربي، القاهرة.
 خلف، فكري (١٩٩٠) «الجوانب البيئية للتنمية الحضرية في محافظة بور سعيد»، منشورات ندوة المأوى والتحضر، وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق، بالاشتراك مع الهيئة العامة لبحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني، ٣ - ٥ ديسمبر، القاهرة.

دوبارد، تريب (١٩٩٥) «المدن وثورة المعلومات»، عصر المدن، المجلد الثالث، العدد الأول، فبراير، صص ١ - ٦.

ديسبوي، لندرو (١٩٩٦) جريدة الأهرام المصرية - ١٣ فبراير، القاهرة.

راجع، أبو زيد (١٩٨٦) التغير في النمط الإسكاني لمدينة القاهرة، منشورات تحديات التوسع العمراني: حالة القاهرة، جائزة الأغاخان للعمارة، وقائع الندوة التاسعة في سلسلة ندوات عن التحويلات المعمارية في العالم الإسلامي عقدت بالقاهرة ١١ - ١٥ نوفمبر ١٩٨٤، القاهرة، صص ١٧٥ - ١٨٦.

رياض، وجدي (١٩٩٥) «ثروة القمامة»، عصر المدن، المجلد الثالث، العدد الثاني، يونيه، ص ٤.

سراج الدين، منى (١٩٨٦) «القاهرة ١٨٠٠ - ٢٠٠٠: تخطيط العاصمة في إطار تاريخ مصر وتطورها»، منشورات تحديات التوسع العمراني: حالة القاهرة، جائزة الأغاخان للعمارة، وقائع الندوة التاسعة في سلسلة ندوات عن التحويلات المعمارية في العالم الإسلامي عقدت بالقاهرة ١١ - ١٥ نوفمبر، القاهرة، صص ١٢٩ - ١٦٢.

سلامة، سلامة أحمد (١٩٩٥) «الوجه الإنساني لقضايا البيئة»، عصر المدن، المجلد الثالث، العدد الثاني، يونيه، ص ١٥.

عزيز، سوزيت ميشيل (١٩٩٥) «دور التخطيط العمراني في الحد من المخاطر البيئية للنمو العشوائي للمدن»، بحث قدم إلى المؤتمر العلمي الأول، إسكان محدود الدخل: التنمية في إطار الخطة الوطنية، كلية الهندسة المعمارية - جامعة بيروت العربية، بيروت، لبنان.

عطا الله، هاني لويس (١٩٩٢) «منهج للارتقاء وتطوير المناطق السكنية العشوائية المتاخمة للمدن» منشورات المؤتمر الدولي للإسكان: سياسات ونظم الإسكان لذوي الدخل المنخفض، المؤتمر الدولي للإسكان، قسم العمارة والإسكان، مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني، ٢٣ - ٣٧ فبراير، القاهرة، صص ٥٩ - ٦٧.

فتحي، حسن (١٩٩١) عمارة الفقراء: تجربة في ريف مصر، مطبوعات أخبار اليوم، القاهرة.

قاسم، محسن محمد (١٩٩٠) «المشاكل الناتجة عن النمو السريع للمدن»، منشورات ندوة المأوى والتحضر، وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق، بالاشتراك مع الهيئة العامة لبحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني،

٣ - ٥ ديسمبر، القاهرة، صص ١٢٥ - ١٤٠.

قشوة، محمد وطارق وفيق ومجدي ربيع (١٩٩٠) «القرى المتروبوليتانية بأقليم القاهرة الكبرى»، منشورات ندوة المأوى والتحضر، وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق، ٣ - ٥ ديسمبر، القاهرة، صص ٨٠ - ١٠١.

لجنة الخدمات بمجلس الشورى (١٩٩٤) لجنة خدمات الإسكان، مجلس الشورى المصري، القاهرة.

لوندوفو، مونيك راميرز (١٩٩٥) «ممارسات التمويل البلدية الجيدة في أمريكا اللاتينية»، عصر المدن، المجلد الثالث، العدد الثالث - سبتمبر، صص ١ - ٦.

مجلة عصر المدن (١٩٩٥) المجلد الثالث، العدد الثاني، يونيه، ص ٧.

محمد، أحمد هلال ومحمد أيمن ضيف (١٩٩٥) «دور الإسكان الذاتي الموجه كمدخل لحل مشكلة الإسكان العشوائي: من واقع التجربة المصرية»، منشورات المؤتمر العلمي الأول، إسكان محدود الدخل: التنمية في إطار الخطة الوطنية، كلية الهندسة المعمارية - جامعة بيروت العربية؛ بيروت، لبنان.

مؤتمر برشلونة (١٩٩٥) دول حوض البحر الأبيض المتوسط - ٢٧ - ٢٨ نوفمبر، برشلونة، إسبانيا.

منشورات المؤتمر الأقليمي العربي حول الاستراتيجيات الوطنية للإسكان (١٩٩٢) وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق بالتعاون مع مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ١٣ - ١٧ ديسمبر، القاهرة.

منشورات مؤتمر تحديات التوسع العمراني: حالة القاهرة (١٩٨٦) جائزة الأغاخان للعمارة، وقائع الندوة التاسعة في سلسلة ندوات عن التحويلات المعمارية في العالم الإسلامي عقدت بالقاهرة ١١ - ١٥ نوفمبر ١٩٨٤، القاهرة.

منشورات المؤتمر الدولي للإسكان: سياسات ونظم الإسكان لذوي الدخل المنخفض (١٩٩٢) قسم العمارة والإسكان، مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني، ٢٣ - ٢٧ فبراير، القاهرة.

منشورات ندوة المأوى والتحضر (١٩٩٠) وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق، بالاشتراك مع الهيئة العامة لبحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني، ٣ - ٥ ديسمبر، القاهرة.

وثيقة الجمعيات الأهلية المصرية (١٩٩٤) الوثيقة المقدمة من اللجنة القومية للمنظمات غير

الحكومية إلى المؤتمر الدولي للسكان والتنمية، ٩ - ١٣ سبتمبر، القاهرة.
ورقة عمل «جمهورية مصر العربية» (١٩٩٢)، «استراتيجية الإسكان في جمهورية مصر
العربية»، منشورات المؤتمر الأقليمي العربي حول الاستراتيجيات الوطنية للإسكان،
وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق بالتعاون مع مركز الأمم
المتحدة للمستوطنات البشرية، ١٣ - ١٧ ديسمبر، القاهرة.
وهبة، سعد الدين (١٩٩٥)، العشوائية والعنف، جريدة الأهرام المصرية - ١٩ أغسطس،
القاهرة.

المراجع الأجنبية References

- Abrams, C.** (1964) *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*, Cambridge, Mass: MITT Press.
- Abu-Lughod, J.** (1971) *Cairo: 1001 Years of the City Victorious*, Princeton University Press, Princeton.
- Aldrich, B. and Sandhu, R.** (1995) «The Global Context of Housing Poverty», in Aldrich, B. and Sandhu, R. (eds.) *Housing The Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries*, Zed. Books. Ltd, London.
- Akbar, Omar** (1990) «Nasriya Upgrading Project», German Agency for Technical Cooperation, GTZ, Shelter and Urbanization Conference, General Organization For Housing, Buidling and Planning Research, Cairo, pp. 225 - 234.
- Ascher, W. and Healy R.** (1990) *Natural Resource Policy making: A Framework for Developing Countries*, Durham, Duke University Press.
- Angel, S., Benjamin, S., De Goede, K.** (1977) «The Low-income Housing System in Bangkok», *Ekistics*, Vol. 44, No. 261, pp. 79 - 84.
- Bangura, Yusuf**, (1994) «Economic Restructuring, Coping Strategies and social change: Implications for Institutional Development in Africa», *Development and Change*, Vol. 25, No. 4, pp. 785 - 827.
- Burgess, Rod** (1982) «Petty Commodity Housing or Dweller Control? A Critique of John Turner's view on Housing Policy», in Ward, P. (ed.) *Self-Help Housing: A Critique*, Alexandrine Press, Mansell Publishing Co., London, pp. 55 - 97. Also in *World Development* (1978) Vol. 6, No. 9/10, pp. 1105 - 1134.
- Burgess, Rod** (1985) «Problems in the Classification of Low-income Neighborhoods in Latin America», *Third World Planning Review*, Vol. 7, No. 4, pp. 101 - 128.
- Bracken, Ian** (1981) *Urban Planning Methods*, Methuen & Co. Ltd, London.

- Castells, M.** (1975) «Advanced Capitalism, Collective Consumption, and Urban Contradictions: New sources of inequality and new models for change», in Lindberg, L. Alford, R., Crouch, C. and Offe, C. (eds.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington Books, Mass., U.S.A.
- Castells, M.** (1979) *City, Class and Power*, The Macmillan Company, London.
- Chadwick, G.** (1987) *Models of Urban and Regional Systems in Developing Countries: some theories and their application in physical planning*, Pergamon Press Limited, Headington Hill Hall, Oxford, England.
- Davidson, Forbes** (1984) «Ismailia: Combined upgrading and sites and services projects in Egypt», in Payne, G. (ed.) *Low-Income Housing in the Developing World*, John Willey, Chichester, England.
- Davidson, Forbes and Payne, G.** (eds.) (1983) *Urban Projects Manual*, Liverpool Planning Manual No. 1, Liverpool University Press.
- Dix, G., Parry, G., Mc Neilly with the cooperation of A. Soliman, E. Amer and M. Hagag** (1992) *Housing in Alexandria*, Liverpool, Liverpool University Press.
- Drakakis-Smith, D.** (1979) «Low-Cost Housing Provision in The Third World: Some Theoretical and Practical Alternatives», in Murison, H., S., and Lea, J., P. (eds.) *Housing in Third World Countries*, the Macmillan Pres Ltd, London, pp. 14 - 22.
- Dogan, M.** (1988) «Giant Cities as Maritime Gate Way», in Dogan, M. and Kasarda, J. (eds.) *The Metropolis Era Volume 1: A World of Giant Cities*, Sage Publications Ltd, London, pp. 30 - 55.
- Dogan, M. and Kasarda, J.** (1988) «How Giant Cities will Multiply and Grow», in Dogan, M. and Kasarda, J. (eds.) *The Metropolis Era Volume 1: A World of Giant Cities*, Sage Publications Ltd, London, pp 12 - 30.
- Dwyer, D.** (1975) *People and Housing in Third World Cities*, Longman Group Limited, England.
- El Sioufi, M.** (1981) *Urbanization of Agricultural Land: Informal Settlements in Cairo*, Unpublished Msc Thesis, MIT.
- Etzioni, A.** (1973) «Mixed Scanning: A third approach to decision making» in Faludi, A. (ed.) *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press Limited, Headington Hill Hall, Oxford, England, pp. 217 - 230.
- Fathy, Hassan** (1973) *Architecture for the Poor*, The University of Chicago Press, Chicago, U.S.A.
- Friend, J. and Hickling, A.** (1987) *Planning Under Pressure: The Strategic Choice Approach*, Pergamon Press, Headington Hill Hall, Oxford, England.
- Gans, Herbert** (1961) «Planning and Social life: Friendship and neighbour relations in Suburban communities», *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 27, No. 2, pp. 134 - 142.

- Gans, Herbert** (1971) «The West End: An Urban Village», in Bourne, L.S. (ed.) *Internal Structure of the City*, Oxford University Press, p. 300 - 308. Also in Gans, H. (1962) *The Urban Villagers: Group and class in the life of Italian-Americans*, Free Press of Glencoe.
- Gilbert, A.** (1983) «The Tenants of self-help housing: choice and constraint in the housing markets of less developed countries», *Development and change* Vol. 14, pp. 449 - 477.
- Gilbert, A.** (1984) «Planning, Invasions and Land Speculation; The role of the State in Venezuela», *Third World Planning Review*, Vol. 6, No. 3, pp. 225 - 238.
- Gilbert, A.** (1992) «Third World Cities: Housing, Infrastructure and Servicing», *Urban Studies*, Vol. 29, No. 314, pp. 435 - 60.
- Gilbert, A.** (1993) *In search of a home: Rental and shared housing in Latin America*, London, UCL Press.
- Gilbert, A. and Gugler, J.** (1982) *Cities, Poverty and Development: Urbanization in the Third World*, Oxford University Press.
- Gilbert, A. and Ward, P.** (1985) *Housing, the state and the poor: Policy and practice in three Latin American Cities*. Cambridge University Press.
- Gilbert, A. and Varley, A.** (1991) *Landlord and Tenant: Housing the poor in Urban Mexico*, London Routledge.
- Hahn, E. and Simonis, U.** (1991) «Ecological Urban Restructuring», *Ekistics*, Vol. 58, No. 348/349, pp. 199 - 209.
- Hardoy, J., Cairncross, S. and Satterthwaite, D.** (eds.) (1990) *The Poor Die Young: Housing and Health in Third World Cities*, Earthscan Publications, London.
- Ikram, K.** (1980) *Egypt: Economic Management in a Period of Transition*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Jan Baken, R. and Van der Linden, J.** (1992) *Land Delivery for low Income Groups in Third World Cities*, Aldershot: Avebury.
- Johnstone, M.** (1984) «Urban Housing and Housing Policy in Peninsular Malaysia», *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 8, No. 4, pp. 497 - 529.
- Karshenas, M.** (1994) «Environment, Technology and Employment: Towards a new Definition of Sustainable Development», *Development and change*, Vol. 25, No. 4, pp. 723 - 756.
- Khalifa, A. and Mohieddin, M.** (1988) «Cairo», in Dogan, M. and Kasarda, J. (eds.) *The Metropolis Era, Volume 2: Mega Cities*, Sage Publications Ltd, London, p. 235 - 267.
- Lea, J.** (1979) «Self-help and autonomy in Housing: Theoretical Critics and empirical investigators», in Murison, H.S. and Lea, J.P. (eds.) *Housing in Third World Countries: perspective on policy and practice*, The Macmillan Press Ltd, London, pp. 44 - 49.

- Leman, E. and Cox, J.** (1991) «Sustainable Urban Development: Strategic Considerations for Urbanizing nations», *Ekistics*, Vol. 58, No. 348/349, pp. 216 - 224.
- Linden, Jan Van der** (1992) «Back to the Roots: Successful Implementation of sites and services», in Kosta Mathey (ed.) *Beyond self-help Housing*, London, Mansell, pp. 341 - 52.
- Mac Neill, J., Cox, E., and Jackson, I.** (1991) «Sustainable development: The Urban Challenge», *Ekistics*, Vol. 58, No. 348/349.
- Mosely, P. and Weeks, J.** (1993) «Has recovery begun? African's adjustment in the 1980's revisited», *World Development*, Vol. 21, No. 10, pp. 1583 - 99.
- Nientied, P. and Linden, Jan Van der** (1987) «Evaluation of squatter settlement upgrading in Baldia, Karachi», in R.J. Skinner J.L. Taylor and E.A. Wegelin (eds.), *shelter upgrading for the Urban poor: evaluation of Third World experience*, Island Publishing House, Manila, pp. 116 - 120.
- Payne, G.** (1997) *Urban Housing in the Third World*, Leonard Hill, London.
- Payne, G.** (1984) «Postscript», in Payne, G. (ed.) *Low-Income Housing in the developing world: the role of sites and services and settlements Upgrading*, John, Willey, England.
- Payne, G.** (1989) *Informal Housing and Land Sub-division in Third World Cities: A Review of the literature*, ODA, Oxford Polytechnic.
- Peattie, Lisa** (1979) «Housing Policy in Developing Countries: Two Puzzles», *World Development*, Vol. 7, pp. 1017 - 22.
- Peattie, L.** (1982) «Some second thoughts on sites and services" *Habitat Intl.*, Vol. 6, No. 1/2, pp. 131 - 139.
- Peattie, L.** (1990), «Participation: a case study of how invaders organize, negotiate and interact with government in Lima, Peru», *Environment and Urbanization* Vol. 2, No. 1, April, pp. 19 - 30.
- Rakodi, C.** (1992) *Housing Markets in Third World Cities: Research and policy into the 1990's*, *World Development*, Vol. 20, No. 1, pp. 39 - 55.
- Rapoport, Amos** (1982) *The meaning of the built environment: a non verbal communication approach*, Sage Publications Inc. California, U.S.A.
- Richards, A. and Martin, P.** (1985) «Rural Wages and agricultural policy», *Third World Planning Review*, Vol. 7, No. 1, pp. 43 - 59.
- Sadat, A.** (1978) *In search of identity: An Autobiography*, Fontana, William Collins Sons & Co. Ltd., England.
- Seely, John** (1959) «The Slum: Its Nature, Use and Users», *Journal of the American institute of planners*, Vol. 25, No. 1, pp. 7 - 11. Also in Bourne, L.S. (ed.) (1971) *internal structure of the city*, Oxford University Press, pp. 464 - 474.

- Silva, E (1994) «Thinking Politically about sustainable development in the Tropical Forests of Latin America», *Development and Change*, Vol. 25, No. 4, pp. 697 - 722.
- Soliman, A. (1987) «Informal Land Acquisition and the Urban poor in Alexandria, Third World Planning Review, Vol. 9, No. 2, pp. 21 - 39.
- Soliman, A. (1988) «Housing the Urban poor in Egypt: A Critique of present policies», *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 12, No. 1, pp. 55 - 86.
- Soliman, A. (1991) «Approach To Urban Low-income Housing in the Developing Countries», in D. Ingeman (ed.) *Metropolis in Ascendancy: Housing and Population, Housing and Construction Victoria*, Melbourne, Victoria, pp. 123 - 32.
- Soliman, A. (1992) «Housing Consolidation and the Urban poor: Hagar El Nawateyah, Alexandria», *Environment and Urbanization*, Vol. 4, No. 2, pp. 184 - 95.
- Soliman, A. (1993) Pilot survey for informal housing sectors in Alexandria and Cairo, between 10 - 20 January, memo.
- Soliman, A. (1995) «A Tale of Informal Housing in Egypt», in Aldrich, B., and Sandhu, R. (eds.) *Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries*, Zed Books, Ltd, London, pp. 297 - 316.
- Soliman, A. (1996) «Legitimizing informal Housing: accommodating Low-income groups in Alexandria», *Environment and Urbanization*, Vol. 8, No. 1, pp. 183 - 194.
- Spiro, Kostof (1991) *The city shaped: Urban patterns and meanings through history*, Thames and Hudson Ltd, London.
- Stokes, C.J. (1962) «A theory of slums», *Land Economic*, Vol. 38, No. 3, pp. 187 - 197.
- Taylor, J. and Williams, D. (eds.) (1982) *Urban Planning Practice in Developing Countries*, Pergamon Press Ltd, Oxford, England.
- Todaro, M. (1981) *Economic Development in the Third World*, Longman, London.
- Turner, J.(1963) «Dwelling Resources in South America», *Architectural Review*, Vol. 37, pp. 360 - 93.
- Turner, J. (1967) «Barriers and Channels for housing development in modernising countries», *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 33, pp. 167 - 81.
- Turner, J. (1968) «The squatter settlement: Architecture that works», *Architectural Design*, Vol. 38, pp. 355 - 60.
- Turner, J. (1972) «Housing as a Verb», in Turner, J. and Fichter, r. (eds.) *Freedom To Build*, The Macmillan Company, NewYork, U.S.A. pp. 148 - 178.
- Turner, J. (1976) *Housing by people: Towards Autonomy in Building Environments*, Marion Boyars Publishers Ltd, London.
- Turner, J. (1982) «Issues in self-help and self-managed housing», in Ward, P. (ed.) *Self-help housing: A Critique*, Alexandrine Press, Mansell Publishing Co. London.
- Turner, J. (1983) «From Central Provision to local Enablement: New Directions for housing policies». *Habitat Intl.*, Vol. 7, No. 516, pp. 207 - 210.

- Turner, J. and Fichter, R.** (eds.) (1972) *Freedom to build*, the Macmillan Company, New York, U.S.A.
- United Nations** (1986) *Statistics From United Nations Center for Human Settlements, Global Report on Human Settlements* New York, Oxford University Press.
- United Nations Center For Human Settlements (UNCHS) (Habitat)** (1989) *Habitat News*, December issue.
- UNCHS (Habitat)** (1990) *International Day for shelter*, October.
- UNCHS (Habitat)** (1993) *International Conference for Human Rights*, Vol. 15, No. 2, pp. 37 - 42.
- United Nations Development Programme (UNDP)** (1992), «*World Development Report*», Oxford, Oxford University Press.
- Ward, B** (1976) *The Home of Man*, Penguin Books Ltd, Harmondworth, Middlesex, England.
- Ward, P.** (1982) «*Informal Housing: Conventional Wisdoms Reappraised*», *Built Environment*, Vol. 8, No. 2, pp. 84 - 94.
- World Bank** (1986) *Urban Transport: A World Bank Policy Study*, Washington, D.C.
- World Bank** (1990) *World Development Report: Poverty*, Oxford: Oxford University Press and World Bank.
- World Bank** (1993) *World population projections 1992 - 1993 editions*, John Hopkins, University Press, Baltimore and London.

SUMMARY

HOUSING AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN DEVELOPING COUNTRIES: SHELTERING THE URBAN POOR IN EGYPT

More than two billion people of the world population are living below poverty line, and around one billion people now lack adequate shelter and services. Most of these people live in Third World cities which are surrounded by belts of cancer areas as a result of poverty. If the current rapid urbanization process, the rapid growth of population, and the economic trends continue at the present rate, around a quarter of the worlds' population will live in sheltering condition with almost no services. That is why providing shelter for the urban poor has become a great threat to the social and political stability of third world countries, and to the world as a whole. Informal housing settlements in Egypt or anywhere else, however, vary widely, in their physical characteristics, in their socio- economic composition and in their formulation. The literature on the Egyptian informal housing sector has identified at least three categories; temporary urban settlements of rural character, illegal unplanned urban subdivision (squatting areas), and planned illegal subdivision on agricultural areas (semi-informal areas) (Soliman, A., 1996).

This book gives insights into informal housing areas in developing countries, particularly Egypt, and provides a main framework within the context of sustainable development. The various approaches and policies for housing the urban poor in the developing world have been analyzed, as well as drawing attention to the Egyptian housing mechanisms and systems that have been introduced by the urban poor to house themselves.

The findings reached in this study, concentrate on the formulation of better co-ordination between the state, professionals, and the poor (Co-operative

Trinity), working together to enable the urban poor to obtain resources and services. It also focuses attention on an application, in two selected residential areas, located within what is called the tenth Satellite residential areas around the Greater Cairo Region, based upon effective action of the Co-operative Trinity.

This research is analytical and comparative in nature. The main purpose of this study is how to formalize and ameliorate the environment of informal housing areas, in particular semi-informal areas, in order to provide a suitable main causes of the housing problems in Egypt. Thirdly, housing mechanisms in Egypt are analyzed to identify the housing systems, the settlements' formulation, and the Co-operative Trinity and their potential actions on the housing being supplied.

The questions that will need to be answered are as follows; How low income groups acquire their houses in urban areas? What are the main factors influencing the formulation of informal housing areas? What are the methods employed by the urban poor for formalizing their status? What are the main forces that accelerate the process of housing consolidation within informal housing areas? Are the inhabitants related to the urban context in which they found themselves? Are they socially integrated as a part of the wider urban context or transitional settlement? To what extent are the government and the professional involved within these areas? How is the government involved in the creation of these areas?

The theoretical considerations relating to housing put forward by many researchers and scholars, constitute the theoretical framework for housing the urban poor. The practical part, implies a focus on testing hypotheses built upon the mechanisms of informal housing areas and derived partly from literature reviews. In essence, these hypotheses are related to the Co-operative Trinity, the mechanisms of housing, and potential action, which can be developed as three related dimensions of the problem as explained.

The first hypothesis is the more freedom, the greater the processes are employed by the urban poor for formalizing their status, the more housing is constructed. Second, the Co-operative Trinity (the state, professionals and users) and their influence upon the potential actions is a main cause of either accelerating or delaying the production of housing. Third, the more the

integration between housing systems and the Co-operative Trinity, the higher the level of housing production.

Throughout the research two main objectives are examined. First, the potential actions which are effective, preferred and actual in representing the priorities of the Co-operative Trinity, and their ability, liability and willingness towards housing being supplied. The term preferred action (in the form of land title, affordability, available socio economic resources, and basic infrastructure) refers to what the Co-operative Trinity would like to see being done to supply adequate housing for low-income groups. Actual action indicates what the Co-operative Trinity will invest to increase the housing stock (piecemeal growth, acting freely, available range of action). Effective action refers to what is required of the Co-operative Trinity to provide and produce reasonable shelter for low-income groups (the ways that facilitate community participation and self help technique, and cutting down time span in the implementation process, in order to increase housing stock).

The second, is the housing systems, the interaction between modes of demand, supply and construction of housing and the degree of involvement of the Co-operative Trinity. The definition of housing is a crucial issue. The view of housing as a consumption or a commodity or a product (or as a use value, shelter to suit the increasing demand of the urban poor, and to control the spontaneous growth in the Egyptian cities, and elsewhere in other Third World cities. It aims to analyze the informal housing situation in general terms and its relative influence on housing market and sustainable development in Egypt, making comparisons with cities within Egypt and elsewhere in other Third World cities.

This book adopts the mixed scanning approach (Etzioni, 1973). This approach combines elements of both the rational and incremental approach, which on the one hand, covers in general an overall view of the problem of informal housing areas, and later focuses on areas highlighted to acquire more insights into the local problem. In other words, this mixed view involves first the identification of crucial issues through theoretical background, and subsequently the focusing of attention on broad strategy, the formulation of hypotheses, and local details. Within this context, mixed scanning offers a realistic approach demanding three kinds of information for the subject areas: first, a close look at a

necessary range of matters which has brought about informal housing areas in Third World cities; second, a set of deeper studies of issues which in the light of the proposed hypotheses are formulated to be important aspects of the problem; third, an application as a main output of the previous information which is formulating project-oriented rather than procedure.

The main objective of the application study is to guide and direct efforts with prevailing circumstances against the often conflicting needs and objectives of the Co-operative Trinity involved in the provision of a reasonable shelter for the urban poor. More specifically, the aim is to understand how the intention of the Co-operative Trinity, with respect to housing systems and potential actions are satisfied. This objective is examined from two aspects, practical and theoretical, in order to formulate means of future intervention within these and similar areas. The practical aspects will assess the influence of various housing mechanisms occurring relating to either the urban poor or the Co-operative Trinity. The theoretical aspects will test some hypotheses that can be related to the Co-operative Trinity and mechanisms associated with the problem.

The objective of practical output is to identify, understand and explain the various existing features and mechanisms of the urban poor. There are three major aims: the first is to develop understanding of the formulation of the informal housing areas; the second is to recognize the housing mechanisms within the informal housing areas, and the third is to identify the acotrs' involvement and their potential action within these areas. These aims make it necessary to obtain the following information; the process of informal settlements' formulation regarding the size of informal housing settlements, the spreading of informal settlements, and social segregation that occurs in the urban centers. The state's role and its reaction are also recognized as a main issue of the problem.

Firstly, sustainable development perspective in relation to the main challenges that faces the different process within the Egyptian cities are examined. A brief Egyptian housing production is also studied, to identify the exchange value, and use and exchange values-whatever the size, the level and the type of production) is the outcome of developments and the functions of capital-whatever the amount and the sort-and the degree of involvement of the Co-operative Trinity.

To achieve the objectives and aims of the study, the key points of interest are as follows:

- The main factors which led to the creation of the informal housing settlements, in order to gain insights into the main causes that affect the acceleration of spontaneous settlements.

- The nature of current housing systems which brought about the problem for housing urban low-income groups.

- The decision making and perceptual process which formulated the current housing policies and their relative impact on these policies.

- The methods in which low-income groups formulated, adapted and improved their housing to match their receptive resources.

- The modification of informal housing settlement form during the period of implementation, in order to meet emerging conflict and contraction regarding the role of the Co-operative Trinity within this context.

- The identifiable channels and process of change toward an alternative pattern of intervention based on the needs and capabilities of low-income groups, rather than wasting public funds on those who benefit at the expense of the urban poor. The book treats the key issues of informal housing areas in four parts, each part focusing on one aspect of the issue and the four together forming an integrated package. These parts are briefly summarized below.

The first part, which is the theoretical background highlights in a general way the main principles relevant to objectives of the study, with a review of the main causes of informal housing problems. It consists of four chapters. Chapter one focuses upon the basic human needs in which housing is a necessity item for the survival of the human beings, and examines the relationship between housing and the spiritual essential in relation to esteem and freedom. The former is analyzed through security, identity, equity and respect, and the latter examines choice, participation, power and responsibility. These criteria are measured through physical, economic, legal, managerial, psychological, political, and social dimensions. It concludes that housing is a basic spiritual need for human beings, without which mankind would not be able to continue his decent life, and might lose his freedom.

The second chapter examines the global process of urbanization as it impacts third world cities which result in creating the duality of economic conditions. The growth of informal housing settlements, and the dynamics of human settlements. It concludes that the absence of rural development, and a lack of national development strategy are the main factors that speed up the urbanization process within developing countries. Also the scarcity of funds and financial allocation towards investments in urban areas, have attracted the immigrants from the rural areas, and increased the spreading of informal housing areas in the periphery of urban centers.

The third chapter deals with the perspective of informal housing in Third World countries. It focuses upon the main factors that lead to the formulation of informal housing areas. These factors are the rapid urbanization process, the rapid growth of population, the scarcity of government funds, restricted building regulations, and finally land acquisition. The definition of housing in the light of Marxist, Non-Marxist and positive views is varied dramatically. The writings of Turner, Burgess, and others are examined. All writers have some significant issue. While housing in reality could be used as a use value or exchange value or both together, it could be seen as a commodity or as a product or as a consumption or a combination of all of them, depending on the methods or ways in which the house is constructed. The inevitable conclusion is that low income housing projects have not produced the expected results.

The fourth chapter reviews the variations of housing policies and practices. It examines squatters clearance, self-help building technique, wet cores, sites and services, upgrading projects, and community participation. Non of these policies were substantial enough, i.e. were supported with enough resources and time, to rehouse entire population, but these policies creamed off the poorest strata of the urban poor. Only countries bordering upon development status, such as South Korea and Hong Kong were able to generate the resources necessary to carry forward the more massive schemes. The conversion of these policies as an enabling approach became inevitable. Nevertheless, the global policy provided by the United Nations Center for Human Development form the basis for a broader understanding of the problems associated with providing adequate housing. This chapter recognizes the global nature of the problem, i.e., the need to take the empirical situation into account rather than proposing one policy or approach as a solution for all problems. In setting up housing policy, policy

makers should take into consideration the context of sustainable development of a given area.

The second part of the book examines the Egyptian context, and consists of three chapters. The first examines development, housing and population. The other two chapters deal with a perspective of informal housing in Egypt, and the mechanisms of such a perspective.

The fifth chapter focuses upon the various factors that effect sustainable development and emphasize population growth in Egypt. A general background of population policy as a main obstacle for the development process is examined. Employment and poverty are considered the main challenge that faces the development process, that the government should provide 4000 job opportunities annually, in which each job opportunity would cost at least 60000 E.L. The Egyptian housing production in Egypt is analyzed from Nasser's Era passing through Sadat till the contemporary regime. It concludes that political and economic changes have a direct impact upon the level of housing production, and the housing stock for the urban poor.

Chapter six, deals with three main aspects. The first is the spreading of informal housing areas. The chapter analyzes the size of informal housing areas in the main urban centers, which created social segregation within the Egyptian cities. It is easy to recognize the differences between the elite and the poorest of the poor through the residential quarters of the cities. This social segregation might divide the cities into three or four quarters according to the degree of quality of environment and services. The lowest income groups usually live in the poorest part of the city. It is estimated that informal housing areas constitute 75% of the total housing production in the last decade, in which temporary shelter contribute around 15%, squatting areas 30%, the remaining 55% by the semi-informal housing sector.

There role of the state within this has also been studied, including its role in accelerating the process of housing consolidation within informal housing areas. The role of private developers working within illegal, semi-legal or informal land markets has also been considered since they provide housing plots more cheaply and in much greater quantities than the public sector, and the legal private sector, providing accessible and reasonably priced land for the urban poor. Self-help housing strategy, following Turner's influential writing is utilized in Egypt,

followed by sites and services, upgrading, core housing, and wet cores. These various attempts fail due to lengthy negotiations, lack of political will, inadequate cost recovery, unsuitability of site location or incorrect implementation. After going through the process of discovering that heavy government involvement in self-help housing does not produce the desired result. Organized housing settlements in the form of sites and services, and upgrading projects have been evaluated, i.e. El Heker project, El Naseryia (Aswan), and sites and services schemes in Helwan.

Chapter seven, examines the characteristics of low income informal housing areas from a variety of aspects, economic, social, physical and political. Informal and formal housing areas as dualistic forms of analysis have been examined and criticized. There are interesting parallels in the evolution of the literature on informal housing and on the informal economy and over time, their scale, importance and complex linkages with the formal economy and housing production were recognized. For example, in Egypt, informal enterprises may account for 30% of the national output. It is estimated that around 68 spontaneous settlements are located in Cairo with around 66 in Alexandria. In Cairo there were more than 2 million people living as roof toppers, as well as another 2 million people employed in informal housing areas-with some 250000 in Alexandria.

The location of informal residential areas within the Egyptian cities is considered an important feature for the urban fabric and their location and development extend a powerful influence on the expansion of the cities. Most of the informal housing areas in Egypt are located in the periphery of the cities, adjoining the industrial zones and close to both the city's ring road and the agricultural areas.

Although there are location preferences that are linked to level of income, low income groups have a limited choice in the type of housing. The location of low income housing areas is influenced by those who produce them (usually the private developers, either formally or informally), the organizer or regulator (the government), and the consumers (the residents of informal housing areas). The producers or organizers determine together directly or indirectly, where low income housing areas will be located depending upon the availability of land, and the future prospect of these locations and their expansion within the urban areas.

The location (and price of land there) is also influenced by the possibility of future installation of basic services such as drinking water and electricity supplies.

Chapter eight focuses upon the strategy of planning process and the context of housing within it. It deals with the various steps of the planning process and how it works from top-down, and vice versa. It concludes that community participation should be involved in formulating the housing policies within the context of national and local levels. This would involve the skills to promote and coordinate community development, particularly development from below, in contrast to the highly centralized government led efforts that have characterized past endeavors in the field.

Chapter nine is an application section and formulates broad lines for a policy to housing the urban poor built upon the experience of low-income groups in housing themselves. This policy depends upon three criteria. First, viewing housing as a process of development (not only a process of activities) helps remove the impact of ideological changes which can occur when one government replaces another. Treating housing within the context of a process of sustainable development rather than as a part of capital accumulation accelerates the accessibility of basic housing components, suitable land plots, basic services, to be provided by the government.

Secondly, housing provision should not be treated as an isolated issue, but as a necessary part of national and local development. This encourages the enhancement of the informal economy sector, and at the same time lower the cost of housing components through more efficient development processes based on integrated housing programs and community development, aimed at minimizing both government intervention and acceptable standards, maximizing cost recovery from beneficiaries in order to minimize subsidies and promote the financial replication of programs, while maximizing communal participation, community identity and self-containment and providing for the promotion of agriculture and land reclamation in association with urban development.

Thirdly, because of the potential power of decision making in shaping the building environment, proper alternatives implementation programs should be encouraged to facilitate the understanding of the environment of the urban poor.

The application of the theory here presented is the output of a competition of sheltering the homeless introduced in 1993 by the Ministry of Development, New Communities, Housing, and Utilities, Cairo. It obtained a complimentary prize. The application was located in two selected residential areas, located within what is called the Tenth Satellite residential areas around the Greater Cairo Region, based upon effective action of the Co-operative Trinity.

The fourth part, the concluding part, highlights the postscript in which the philosophy of the urban poor and how they house themselves summarized the policy implications of the previous chapters. The main conclusion is that the mechanisms of housing in the Third World countries is considered as the outcome of capital which is generated by a number of different interest groups and different sources (private and public, whatever their legal form and economic status) utilizing the main collective commodities within the market (land, labor, materials, as well as the legislative process which controls the operation of these commodities) in construction, supervision, distribution and control of the housing units interacting within the sustainable development of a given area.

It is hoped that this study provides a framework to shelter the urban poor combined policy and practice, and its attempts to recognize the issues which have been contributed to success or failure in the past, and its normalization of the status of the urban poor. This volume is different because it does not suggest a set of recommendations. It represents an application in reality. It is hoped that the processes that are employed by the urban poor to formalize their status will assist in building a global strategy for sheltering the urban poor in Egypt, and in other developing countries.

Foreword

Throughout the world, housing is regarded by rich and poor alike as more than just a place in which to live. For most, it is the largest single investment they ever make and the place in which they make more than just a financial investment. «Home is where the heart is» became a popular phrase for good reasons. It is where people feel secure, can enjoy intimacy and privacy, in short where they can be themselves and satisfy environmental and economic needs. It is for all these reasons that housing is so important in national development strategies.

It is also this complexity that makes it inappropriate for governments to attempt to solve the housing problem. Many countries in the West have met the quantitative needs of their populations, only to find that the types of housing available are not appropriate in terms of their size, location, cost or design. In the majority of developing countries, such as Egypt, the low incomes of many urban households, combined with the high costs of urban land, conspire to make access to affordable, appropriate and legal housing even more difficult to achieve. The result is that an estimated 600 million people worldwide live in housing which is detrimental to their health and safety. As the world continues to urbanise, these problems become daily more urgent.

The most common response to this crisis has been the evolution of an informal housing supply sector. Whilst this may take many forms, even in the same city, it is fundamentally a response to the high costs imposed by the formal land and housing markets and the mass of building and planning regulations, together with well intentioned, but cumbersome administrative practices. If more

realistic and sustainable policies and practices are to emerge to address this crisis, it is vital that such processes are better understood.

This book provides an excellent basis for such an understanding. Its author, Ahmed Soliman has been working on international housing issues for many years and is well qualified to put them into the necessary economic, political, environmental and social context. He brings to bear an exhaustive understanding of the international literature on housing, and especially informal housing processes and the ways in which the relationships between what he calls the Cooperative Trinity - the state, professionals and users - influence the possibilities for success. In exploring the interaction between supply and demand at different levels, the book offers an excellent assessment of ways in which the role of the state will need to change if it is to improve access to decent, legal housing for the majority households, both in Egypt and other countries.

Because housing issues affect everyone, whether as a producer or consumer, this book deserves a wide readership, particularly among those who are in a position to influence the ways in which housing policies are formulated and implemented.

Geoffrey Payne
London 1996

HOUSING

and

Sustainable Development
in Developing Countries

Sheltering the Urban Poor in Egypt

A.M. Soliman

Foreword by
Geoffrey Payne