العدالة في التخطيط

تحليل مكاني للعمران في القاهرة

مشروع
العدالة في
التخطيط

تضامُن
TADAMUN
مبادرة التضامن العمرانى بالقاهرة
The Cairo Urban Solidarity Initiative

عن مبادرة تضامن

تؤمن مبادرة تضامن أن لجميع المواطنين حقاً متساوياً في مدينتهم، كذلك مسئولية مشتركة تجاهها، وأن تكاتفهم جميعاً هو السبيل الوحيد لتحقيق العدالة الاجتماعية والحياة الكريمة لسكانها وخاصة الذين طالما تعرضوا للتهميش. وتسعى مبادرة تضامن للعمل مع جميع الأطراف من خلال بناء الشراكات والتحالفات من أجل التغيير، وتقديم بدائل وحلول واقعية لمشاكل عمراننا القائم. فما نحتاجه ليس مزيداً من القرارات التي يتخذها المسئولون بأساليب تفتقد الحوار والمشاركة، ولكن نحتاج لأن يطالب كل المواطنين بحقوقهم العمرانية وأن يصيغوا معاً سياسات عمرانية جديدة أكثر كفاءة وعدالة واستدامة تضمن إشراكهم بصورة مباشرة في إدارة مدينتهم واتخاذ القرارات المتعلقة بها.

تضامُن
TADAMUN
مبادرة التضامن العمرانى بالقاهرة
The Cairo Urban Solidarity Initiative

تضامن – مبادرة للجامعة الأمريكية (واشنطن العاصمة) وشركة تكوين لتنمية المجتمعات المتكاملة (القاهرة).

البريد الإلكتروني: contact@tadamun.co

تنويهات

تضامن: مبادرة التضامن العمراني في القاهرة

تأسست "تضامن: مبادرة التضامن العمراني في القاهرة" في عام 2010 كمشروع مشترك من قِبل مديرَي المبادرة، كريم إبراهيم (تكوين لتنمية المجتمعات المتكاملة، مصر) والدكتورة دايان سينغرمان (كلية الشؤون العامة، الجامعة الأمريكية في واشنطن العاصمة). وقد عملت المبادرة منذ تأسيسها على إجراء وتشجيع الأبحاث حول التخطيط العمراني، والتنمية المحلية، والإدارة العمرانية، وانعدام المساواة في القاهرة وفي مدن أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ولتحقيق هذه الغاية، نشرنا أكثر من 150 إيجازاً سياساتياً، وتحليلات وصفية لهيئات الحكومة المصرية وللحقوق الدستوية، وذلك باللغتين الإنجليزية والعربية، إضافة إلى استحداث منصة على شبكة الإنترنت حول التطور العمراني في جميع أنحاء الشرق الأوسط، وقاعدة بيانات حول التطور العمراني. كما عقدنا ندوات وورشات عمل حول هذه القضايا في القاهرة وفي واشنطن العاصمة.

بدأت مبادرة "تضامن" كإطار تعاون، واستمرت على هذا المسار منذ إطلاقها لإعداد تصوّر للمواد التي ننتجها وإجراء الأبحاث الضرورية لهذا الغرض وكتابتها وتحريرها وتصميمها وترجمتها. وينبع قرارنا بنشر أعمالنا دون ذِكر كاتبيها من ضرورة تقليص الاهتمام بالمساهمات الفردية. وفي جميع الحالات تقريباً، لم تكن الإيجازات الفردية والمشاريع من إعداد مؤلف واحد. وقد حددنا أهدافنا العامة في البداية من خلال عقد جلسات لاستثارة الأفكار شارك فيها مديرا المبادرة وموظفوها، مع مدخلات من الممولين وموظفي البرامج التابعين لهم، وذلك ضمن أوضاع شهدت تغيّراً مستمراً في السياق السياسي ومناخ إجراء الأبحاث في مصر. ولم يتمكن العديد من الموظفين، ومساعدي البحث من طلبة الدراسات العليا، والمتدربين، وحتى مديرَي المبادرة، والذين تميزوا جميعاً بالكفاءة وسعة الحيلة، من رؤية أسمائهم ممهورة على إصدارات مبادرة "تضامن". ومع ذلك، تمثل منتجات مبادرة "تضامن" المجموع الكلي لجهود جميع من عملوا على هذا المشروع، سواءً لعدة أشهر أو في أحد مواسم الصيف، أو على امتداد عقد من الزمن، ونحن ممتنون بعمق لمساهماتهم.

يتوزع موظفو مبادرة "تضامن" على عديد من التخصصات، بما في ذلك التخطيط العمراني، والهندسة المعمارية، ودراسات التنمية، والمحافظة على التراث، والعلوم السياسية، والاقتصاد، والجغرافيا، وعلم الإنسان، وعلم الاجتماع. وقد وجّهت هذه المنظورات المختلفة عملنا وأغنته. وقد كنّا نكلّف موظفاً ما بإجراء بحث، وقد يتطلب ذلك إجراء مقابلات مع سكان أحد الأحياء، أو صانعي سياسات، أو استخدام مواد أكاديمية أو أرشيفية أو إعلامية، أو التقاط صور، أو تحليل بيانات، أو وضع خريطة للمناطق، أو ترجمة مواد، أو تنظيم جلسات مجتمعية لإعداد خرائط. بعد ذلك كانت النُسخة الأولية للبحث تُعرض للنقاش والفحص من قبل قادة المشروع والموظفين المشرفين؛ ومن ثم يخضع النص للتحرير عدة مرات، وأحيانا يجري تطويره أكثر. وبما أننا كنّا مبادرة جديدة وصغيرة وذات مستقبل مجهول، فقد عمل عدة موظفين أحياناً على المادة نفسها، وثمة مواد أخرى طوّرها وقاد العمل عليها شخص واحد أو شخصان. وقد سعينا إلى تطوير مصفوفة أو إطار متماسك لبعض سلاسل المواد التي أصدرناها، من قبيل إيجازات "اعرف مدينتك" أو "اعرف حقوقك". وقد حققنا النجاح مرات، في حين نزعت الأبحاث والكتابات في مرات أخرى أن تكون غير مألوفة شكلاً أو موضوعاً. وفي مرحلة لاحقة، عندما قمنا بترجمة الإيجازات، أو عندما حولناها إلى إصدارات مطبوعة ومنشورة، أضفنا العديد من الاقتباسات وأجرينا تحريراً إضافياً، وأحياناً تحريراً مكثّفاً.

ونحن فخورون جداً بمبادرة "تضامن" وإصدارتها، وأعمالها التصميمية، وندواتها، وتواصلها عبر وسائل التواصل الاجتماعي. وقد أجرينا أبحاثاً مستحدثة حول موضوعات ظلت محاطة بالتجاهل لفترة طويلة، ووفرنا هذه الأبحاث لجمهور عام وواسع باللغتين العربية والإنجليزية، وانهمكنا في حوارات مع صانعي السياسات لإعادة النظر في بعض افتراضاتهم المسبقة بشأن التخطيط العمراني، والتطوير العمراني المحلي، والعدالة الاجتماعية في مصر ومدن أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتظل مبادرة "تضامن" من بين المصادر الشاملة والمتاحة القليلة للأبحاث والتحليلات السياسية بخصوص هذه القضايا، والتي يستخدمها الباحثون في مصر وخارجها. ونحن نشعر بالجذل إذ نرى بعض موظفينا، ومعظمهم من الشباب، يمضون في مسيرتهم المهنية ويشغلون مناصب أخرى، ويحصلون على درجات علمية متقدمة، ويؤسسون مبادرات جديدة، ويطلقون مشاريع جديدة، وينشرون أبحاثهم. وفي الواقع، نشأ عن هذه الجهود التعاونية المثمرة جيل جديد من الباحثين العاملين في مجالات التطوير العمراني، والتخطيط العمراني، والإدارة العمرانية.

ونود أن نعرب أيضاً عن تقديرنا العميق للدعم المالي والبرامجي والفكري لمبادرة "تضامن" الذي قدمته كلاريسا بنكومو ونهى المكاوي من مؤسسة فورد، ودون نيغ وسلمى جراد من المنظمة الهولندية للتعاون الإنمائي الدولي (أوكسفام/نوفيب)، ولورا ميتشيل من المركز النرويجي لحل النزاعات،

قادة مشروع العدالة في التخطيط

كريم إبراهيم (تكوين لتنمية المجتمعات المتكاملة) والدكتورة دايان سينغرمان (الجامعة الأمريكية، واشنطن العاصمة).

فريق مشروع العدالة في التخطيط

الدكتورة ريم عبد الحليم – أخصائية متقدمة في الاقتصاد العمراني (تكوين لتنمية المجتمعات المتكاملة)
الدكتورة دينا خليل – باحثة متقدمة في التخطيط العمراني (تكوين لتنمية المجتمعات المتكاملة)
ديفيد ستانيك – باحث متقدم في التخطيط العمراني (الجامعة الأمريكية)
سيدني أوبتشيرتش – باحثة متقدمة في التخطيط العمراني (الجامعة الأمريكية)
الدكتور أيمن أمين – أخصائي في الاقتصاد العمراني (تكوين لتنمية المجتمعات المتكاملة)
رغداء عيسى – أخصائية في نظام المعلومات الجغرافية (تكوين لتنمية المجتمعات المتكاملة)
مروة بركات – باحثة في التخطيط العمراني (تكوين لتنمية المجتمعات المتكاملة)
دانييل هيغينز – باحثة في التخطيط العمراني (الجامعة الأمريكية)
الدكتور عبد البصير أ. محمد – باحث في التخطيط العمراني (الجامعة الأمريكية)
مصطفى زهدي – مصمم غرافيكي (تكوين لتنمية المجتمعات المتكاملة)
عبد الفتاح ندى – متدرب (تكوين لتنمية المجتمعات المتكاملة)
سي. كاندل دورلاند – باحثة في التخطيط العمراني (الجامعة الأمريكية)
أيمن ح. حداد – مترجم، واشنطن العاصمة

جدول المحتويات

مقدمة 1

الفصل 1: الإطار المفاهيمي والنظري 5

المفاهيم، ووسائل القياس، والأبعاد المتعلقة بالحيز المكاني 6

الفقر والتعقيدات العمرانية 6

العدالة المكانية والمساواة 7

العدالة المكانية وفجوات التنمية 7

دراسات العدالة المكانية في مصر 9

وضع خريطة للفقر في مدينة نيويورك 11

إيواء المفتقرين للمأوى في مدينة بولتيمور 12

وضع خريطة لحماية البيئة في مدينة شنغهاي 13

الفصل 2: منهجية مشروع العدالة في التخطيط 15

منظور السكن الملائم 16

مراحل المشروع 18

المرحلة الأولى: جمع البيانات وتصنيفها 18

المرحلة الثانية: معالجة بيانات نظام المعلومات الجغرافية وتحليلها 21

التحديات 22

الفصل 3: غياب العدالة المكانية في إقليم القاهرة الكبرى 25

مؤشرات الفقر في إقليم القاهرة الكبرى 26

مقارنة برامج التنمية المحلية بمستويات الفقر في الفترة **2014–2015** 30

إمكانية الوصول إلى شبكات مياه الشرب والصرف الصحي 32

الكفاءة والعدالة في توزيع الموارد التعليمية 37

الفصل 4: الأبعاد المؤسسية لغياب العدالة المكانية في المناطق الحضرية بمصر 41
التخطيط المالي مقابل الأهداف التنموية 42
الأبعاد المتعلقة بالتخطيط العمراني 45

الفصل 5: السياسات والاستراتيجيات العمرانية في مقابل العدالة المكانية 47
استراتيجية التنمية في المدن الجديدة 48
استراتيجية التنمية في المناطق غير الرسمية 53

الفصل 6: ثلاث دراسات حالة للعدالة المكانية في إقليم القاهرة الكبرى 59
الحالة ١، عزبة الهجانة: بيانات متضاربة وفقر مركّز 60
الحالة 2، عزبة خير الله: انقسامات إدارية وحرمان مكاني 61
الحالة 3، مساكن عثمان: التصنيفات العمرانية في مقابل المسكن الملائم 64

خاتمة: الطريق نحو تنمية مستدامة وعادلة 67

المراجع: التشريعات المصرية ذات الصلة والأعمال البحثية المقتبس منها 71
التشريعات المصرية ذات الصلة 72
الأعمال المقتبس منها 73

قائمة الأشكال

الشكل (1) خريطة الفقر في مدينة نيويورك باستخدام نتائج مسح المجتمعات المحلية الأمريكي للفترة 2008–2012.
المصدر: (Bloch et al., 2014).

الشكل (2) خريطة تُظهر الكثافة السكانية في مناطق متنوعة ومواقع الخدمات الموجودة للمفتقرين للمأوى ضمن دائرة قطرها 1.5 ميل حول مأوى مقترح في مدينة بولتيمور. المصدر: (Loubert, 2010).

الشكل (3) خريطة تفاعلية تُظهر مواقع الشركات وروابط إلى سجلاتها في مجال البيئة. المصدر: (Institute for Public and Environmental Affairs, n.d.).

الشكل (4) أركان الحق في السكن الملائم. المصدر: الشكل الأصلي من إعداد مبادرة تضامن (2019–ب).

الشكل (5-أ) خريطة تُظهر نسبة الفقراء في كل شياخة.
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2019–ب)، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006.

الشكل (5-ب) خريطة تُظهر عدد الفقراء في كل شياخة.
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2019–ب)، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006.

الشكل (5-ج) خريطة تُظهر الكثافة السكانية للفقراء لكل كيلومتر مربع في كل شياخة.
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2018)، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام للعام 2006.

الشكل (6) نصيب الفرد من مخصصات البرامج المحلية في الأحياء المختلفة 2015/2014.
المصدر: الشكل الأصلي من إعداد تضامن (2019–ب)، بيانات نصيب الفرد مستمدة من الموقع الإلكتروني لمحافظة القاهرة (2015)، وبيانات عدد السكان الذين يعيشون دون خط الفقر مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، خريطة الفقر (2013).

الشكل (7-أ) خريطة تُظهر نسبة الأسر المعيشية الموصولة بشبكة المياه في كل شياخة.
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2018)، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام للعام 2006.

الشكل (7-ب) خريطة تُظهر نسبة الأسر المعيشية الموصولة بمياه جارية تصل داخل المنزل في كل شياخة.
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2018)، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006.

الشكل (8-أ) خريطة تُظهر نسبة الأسر المعيشية التي تملك دورة مياه داخل المنزل في كل شياخة.
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2018)، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006.

الشكل (8-ب) خريطة تُظهر نسبة الأسر المعيشية الموصولة بشبكة الصرف الصحي في كل شياخة.
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2018)، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006.

الشكل (9-أ) خريطة تُظهر تركيز المدارس الواقعة ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام (1 كلم).
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2019–أ)، البيانات حول مواقع المدارس مستمدة من الهيئة العامة للتخطيط العمراني.

الشكل (9-ب) إدماج مؤشرين اثنين، (الكثافة السكانية والمدارس الموجودة ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام).
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2019–أ). البيانات حول الكثافة السكانية مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006. البيانات حول مواقع المدارس مستمدة من الهيئة العامة للتخطيط العمراني.

الشكل (10) مواقع المدارس الحكومية وتوزيعها في حي إمبابة وحي دار السلام. المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2019–أ)، البيانات حول مواقع المدارس مستمدة من الهيئة العامة للتخطيط العمراني.

الشكل (11) خريطة تقارن عدد المدارس الجديدة المخطط إنشاؤها مع المدارس القائمة لكل شخص.
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2018)، البيانات حول المدارس القائمة مستمدة من الهيئة العامة للتخطيط العمراني، أما البيانات حول مشاريع إنشاء المدارس فمستمدة من المواقع الإلكترونية للمحافظات.

الشكل (12) مراحل إعداد الموازنة العامة للدولة والموافقة عليها وتنفيذها.
المصدر: الشكل الأصلي من إعداد تضامن (2019–ب).

الشكل (13) ثلاثة أجيال من المدن الجديدة في مصر.
المصدر: الشكل الأصلي من إعداد تضامن (2016)؛ البيانات مستمدة من هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (2015).

الشكل (14) التعداد السكاني الحالي للمدن الجديدة بالمقارنة مع التعداد السكاني المنشود فيها.
المصدر: الشكل الأصلي من إعداد تضامن (2016)، البيانات مستمدة من هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (2015).

الشكل (15) معدّل الدخل الشهري بالمقارنة مع معدّل دفعة الإسكان الشهرية في المدن الجديدة.
المصدر: الشكل الأصلي من إعداد تضامن (2018)، البيانات مستمدة من شوكت (2014).

الشكل (16) مدرسة ابتدائية تعمل بفترتين، صباحية ومسائية في عزبة خير الله.
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2013–ج)، البيانات مستمدة من الهيئة العامة للتخطيط العمراني.

الشكل (17) خريطة توضح نقل السكان من مناطق غير رسمية ذات موقع مركزي، من قبيل الدويقة وإسطبل عنتر، إلى مدن جديدة.
المصدر: تضامن (2019–ج).

مقدمة

قبل أن ندرس القضية المعاصرة المتمثلة في غياب العدالة المكانية في إقليم القاهرة الكبرى في هذا الإصدار، سنوفر سياقاً تاريخياً للإدارة العمرانية، والبيئة المعمورة، والسياسات والتطورات الوطنية في مصر. تمثل فصول هذا الإصدار نتائج وتحليلات مشروع العدالة في التخطيط الذي تنفذه مبادرة 'تضامن'. ونحن نهدف إلى وضع هذه النتائج والتحليلات (الفصل 3) ضمن استعراض أوسع للموضوعات والمفاهيم المتعلقة بدراسات غياب العدالة المكانية (الفصل 1)، والعوامل السياسية والمؤسسية التي تعمل على خلق غياب العدالة المكانية وتكريسه في إقليم القاهرة الكبرى (الفصلان 4 و 5)، ولمحات عامة حول الطرق التي يتجلى فيها غياب العدالة المكانية وذلك من خلال دراسة ثلاثة أحياء في إقليم القاهرة الكبرى (الفصل 6). كما نوفر في الفصل الثاني شرحاً وافياً لمنهجية مشروع العدالة في التخطيط.

نفّذت مصر مجموعة من السياسات والإصلاحات الاقتصادية النيو–لبرالية أعادت تشكيل البلد وتغلغلت في جميع أبعاد حياة المصريين منذ عقد السبعينات من القرن الماضي. وبدأت سياسات الانفتاح التي انتهجها الرئيس أنور السادات (1970–1981) بفتح الاقتصاد المصري للاستثمار الأجنبي، وقد تعمقت هذه السياسات أثناء حقبة الرئيس مبارك (1981–2011) إذ قامت الحكومة تدريجياً بخصخصة جزء كبير من القطاع العام، وتقليص الخدمات العامة والدعم للمستهلكين. ولم تكن التنمية العمرانية استثناءً في جدول الأعمال النيو–لبرالي الجديد هذا، فقد تخلت الحكومة عن دورها السابق كمزود رئيسي للإسكان والخدمات العامة أثناء مرحلة اشتراكية الدولة في حقبة عبد الناصر، وخففت الضوابط على إنشاء المساكن والمرافق والخدمات العامة لجميع المواطنين. ونتيجة لذلك، أصبحت المساكن غير الرسمية هي الخيار المتبقي الوحيد لمعظم المصريين. وبحلول عقد التسعينات من القرن الماضي، انهمكت الحكومة بصفة منتظمة في المضاربات العقارية، وبيع أراضي الدولة للمستثمرين من القطاع الخاص لتحقيق أرباح. وبدأ الوعي الجماعي بالقيمة الحقيقية للأرض يتلاشى تدريجياً، وباتت القيمة الاجتماعية للأرض بوصفها حقاً لجميع المواطنين وعماداً لتنمية المجتمعات المحلية وحياتها، أمراً منسياً.

ازدادت الهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية بين عقدي الستينات والتسعينات من القرن الماضي، مدفوعة بفرص العمل في المدن والرؤية السائدة بشأن التنمية القائمة على التوسع العمراني والتحديث والصناعة. وانطلاقاً من هذه الرؤية، وجّهت الحكومة معظم مواردها العامة نحو المدن، خصوصاً القاهرة، مما حول المدن إلى مواقع جذب للمهاجرين من الريف. ونظراً للارتفاع الكبير في أسعار العقارات، توجّه المهاجرون الجدد الفقراء إلى خارج السوق الرسمي للإسكان وبدأوا بتطوير مجتمعات محلية حضرية خاصة بهم دون مساعدة أو تنظيم من الدولة. وقام بعضهم بإنشاء منازلهم الخاصة واستنبطوا طرقاً للوصول إلى المرافق في المناطق القريبة. وبالتالي أخذت المجتمعات المحلية التي تعيش في المناطق غير الرسمية توفر الخدمات العامة لنفسها (الحصول على المياه والكهرباء والصرف الصحي وجمع النفايات وغيرها من الخدمات)، وكانت تأمل بأن الأحياء التي تقطنها ستصبح كبيرة جداً ومليئة بالسكان يوماً ما مما سيدفع الحكومة للتدخل وتزويدها بالمرافق والخدمات. واستمر الإسكان غير الرسمي، أو غير المخطط، بالنمو حتى مع تباطؤ حركة الهجرة من الريف. وازداد الطلب على الإسكان الميسور الكلفة في المناطق الحضرية مع ارتفاع أسعار العقارات في المناطق الرسمية إلى درجة ما عاد بوسع الفقراء في هذه المناطق تحملها، ومع فشل الحكومة في توفير خيارات ميسورة الكلفة للسكان محدودي الدخل. وفي هذه الأثناء، وسّعت الحكومة برنامجها المكرس لإقامة مدن جديدة ومجتمعات عمرانية في الصحراء سعياً لإعادة توجيه السكان بعيداً عن الشريط الضيق على جانبي وادي النيل. وخصصت الحكومة موارد كبيرة لإقامة هذه المدن التابعة. وعلى الرغم من الآمال الكبيرة التي كانت معقودة على هذه المدن الجديدة، إلا أنها لم تجتذب السكان، وخصوصاً الفقراء الذين لم يكن في وسعهم تحمل كلفة هذا الانتقال.

وفي الوقت الذي ركزت فيه الحكومة جهودها على التوسع في مدن الصحراء، ظلت المناطق الواقعة في إقليم القاهرة الكبرى والمدن الكبيرة الأخرى تجتذب أصحاب مشاريع البناء

من القطاع الخاص. ومع ذلك، تراجعت البيئة العمرانية وظروف المعيشة لمعظم سكان المناطق الحضرية من ذوي الدخل المتوسط والدخل المحدود. علاوة على ذلك، لا تتوفر في المدن أماكن كافية لاستيعاب الهجرة الداخلية أو حتى النمو الطبيعي للسكان المحليين. وسعياً من الحكومة إلى إيجاد حل لهذه المشكلة، فقد نظرت إلى ما يتجاوز المناطق المعمورة، ووجهت اهتمامها للأراضي الصحراوية الشاسعة. ومع ذلك، ورغم المساعي الحكومية المعلنة لاجتذاب المشاريع التجارية إلى المدن الصحراوية الجديدة، لم تتمكن هذه المدن من تزويد السكان الحضريين بفرص عمل كافية، وبالتالي أخفقت في توفير بديل ناجح للمدن الأقدم عهداً، وظلت المدن الأقدم تمثل المصدر الأساسي للدخل والخدمات والحياة الاجتماعية لمعظم الناس، بينما ظلت المدن الجديدة مقطوعة عن هذه المصادر الحيوية، وهو ما سنتناوله بتفصيل أكبر أدناه. ومن دون وجود استراتيجية ملائمة أو فعالة لإدارة النمو في المناطق الحضرية القائمة، انتشر البناء غير المخطط، إما في المناطق الزراعية القريبة أو في الأراضي المملوكة للدولة في داخل المدن. وفي الوقت الحالي، بات الإسكان غير المخطط هو نموذج الإسكان السائد للفقراء ولقسم كبير من الطبقة الوسطى في مصر، وهو ما سنوضحه في الفصل 5.

ينزع معظم الباحثين وصانعي السياسات ممن يتعاملون مع مشاكل إقليم القاهرة الكبرى إلى التفريق بين المناطق "الرسمية" والمناطق "غير الرسمية" (أو العشوائية) فقط، ودون أن يأخذوا بالاعتبار التنويعات العديدة لترتيبات الأماكن العمرانية ضمن هاتين الفئتين. وغالباً ما يوجّه الخطاب الرسمي اللوم إلى سكان المناطق غير الرسمية بشأن ظروف المعيشة السيئة التي تسود تلك المناطق، ويتجاهل الدور الذي لعبته سياسات الدولة في خلق هذه المناطق، والتي يُطلق عليها عادة وصف "العشوائيات". ولكن من شأن نظرة أكثر تفحصاً لتاريخ البيئة الحضرية في مصر أن تكشف أن العديد من البرامج والسياسات العمرانية التي وضعتها الحكومة أدت إلى زيادة أسعار العقارات وأقصت فئات واسعة من السكان من سوق الإسكان الرسمي. وكانت الحكومة هي من بدأ في تخصيص قطع أراضٍ غير مسكونة لجماعات محرومة أو لفئات أخرى منهمكة في أنشطة اقتصادية تصعُب استضافتها في المدينة. وقد قامت الحكومة بذلك دون وضع خطة شاملة لإدارة النمو السكاني، ودون نقل الملكية الرسمية للأرض إلى السكان الجدد من خلال منحهم صكوك ملكية. ومع نمو المناطق غير الرسمية، بدأت أوضاع المساكن والبنية الأساسية وتقديم الخدمات العامة تتراجع، ولم تكن هذه المشاكل محصورة في المناطق غير الرسمية، فقد أثّرت أيضاً على مناطق مخططة معينة ظلت تفتقر للصيانة والإدارة أو أنها لم تلبّي احتياجات السكان. وبات الازدحام، والأحياء المتداعية، وانعدام الكفاءة، ونقص الخدمات العامة، سمات شائعة في المناطق الحضرية والريفية المصرية على حدٍ سواء، مما يثير أسئلة حول توافر السكن الملائم في المدن المصرية، وحول القضايا الأوسع المتمثلة في العدالة المكانية والشفافية.

ومنذ ثورة عام 2011، طالب المصريون بالعدالة الاجتماعية والتوزيع العادل للموارد العامة. ورغم المساعي الحكومية لتلبية بعض هذه المطالبات، ظلت السياسات العمرانية بمعظمها دون تغيير واستمر التراجع في ظروف المعيشة. وكان يجدر بالسياسات العمرانية أن تستهدف الاحتياجات المباشرة ونقص الخدمات التي تؤثر على سكان المناطق الحضرية وتوزيع الموارد المتوفرة وفقاً لذلك، بدلاً من تنفيذ مشاريع عمرانية مكلفة وغير فعالة في الصحراء، فالتوزيع غير المنصف للموارد والخدمات العامة يكمن في صلب معظم التحديات الملحّة التي تواجه سكان المناطق الحضرية في مصر، ويؤثر على سكان المناطق الرسمية وغير الرسمية على حدٍ سواء. وتتفاقم هذه المشكلة من جراء المعايير التي اعتمدتها الحكومة للتخطيط المالي، والعلاقة بين التخطيط المالي والتخطيط العمراني، والعمليات التي تبنتها الحكومة لتوزيع الخدمات العامة. وتتطلب حلول التحديات العمرانية في مصر فهماً أكثر دقة للتفاعل المعقد بين العوامل الكامنة وراء هذه الظواهر المذكورة – فهماً يتجاوز التصنيف الثنائي الحالي للأحياء غير الرسمية في مقابل الأحياء الرسمية.

تدرس مبادرة التضامن العمراني في القاهرة ("تضامن") قضايا العدالة الاجتماعية والبيئة الحضرية في إقليم القاهرة الكبرى، وكذلك في أماكن أخرى في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتأمل مبادرة تضامن بفهم قضايا غياب العدالة المكانية ومعالجتها من خلال مناصرة مفهوم الحق في السكن الملائم. ويدمج هذا الفهم الأوسع القضايا الفرعية التي تشكل عناصر الحق في السكن الملائم، والتي تتمثل في ضمان الحيازة القانونية، ويُسر التكلفة، والصلاحية للسكن، وإمكانية الحصول عليه، والموقع، والملائمة الثقافية، وتوافُر الخدمات والمرافق والبنية الأساسية.

أطلقت مبادرة تضامن مشروع العدالة في التخطيط لدراسة غياب العدالة المكانية من حيث توزيع الموارد العامة بين المناطق العمرانية المختلفة وللتوعية بهذا الشأن، ولتسليط الضوء على الأسباب المؤسسية التي تكرّس الظروف الحالية في مصر، خصوصاً في إقليم القاهرة الكبرى. وعمل مشروع العدالة في التخطيط على تجميع بيانات متوفرة للعموم، وبيانات متوفرة عند طلبها، واستخدم المشروع برنامجاً حاسوبياً لنُظم المعلومات الجغرافية لوضع خرائط لمؤشرات متنوعة— مستويات الفقر والتعليم، وإمكانية الوصول إلى مرافق الرعاية الصحية، والمدارس الحكومية، والكثافة السكانية، ومتغيرات أخرى—على مستوى الشياخة (وهي أصغر التقسيمات المحلية في االنظام الإداري المصري). وفي حين ظلت الدراسات السابقة التي تناولت مقاييس شبيهة للفقر والتنمية في إقليم القاهرة الكبرى محصورة غالباً على مستوى الحي، يتناول مشروع العدالة في التخطيط هذه المؤشرات على مستوى الشياخة (أو المجاورة السكنية). ويهدف المشروع أيضاً إلى تحري إمكانيات تطوير المناطق العمرانية، وتحليل كلفة الاستثمار في المناطق العمرانية غير المخدومة بما يكفي وعوائد هذا الاستثمار، ومقارنة هذه العوائد مع عوائد الاستثمار في المدن الجديدة والأحياء الغنية. وقد نشرنا سابقاً مقالات وإيجازات محددة حول غياب العدالة المكانية، ولكننا نعرض في هذه الوثيقة تحليلاً أكثر شمولاً حول الموضوع، ونستند إلى إصداراتنا السابقة الأكثر تحديداً. ونحن نأمل بأن يزود مشروع العدالة في التخطيط صانعي القرارات وعموم الجمهور بالوسائل الضرورية لمناصرة وتطوير وتنفيذ سياسات وبرامج عمرانية أكثر فاعلية.

يعلم العديد من سكان القاهرة بأن الأحياء ليست متساوية، وأن بعض الأحياء أكثر ثراءً من غيرها وتحصل على خدمات أفضل. ولكن ظل قدر كبير من البيانات اللازمة لإظهار نطاق المشكلة متناثراً لغاية الآن. وقد عملنا على تجميع المعلومات والبيانات التي ما كان يمكن الوصول إليها سابقاً، ثم قمنا بترجمتها. وبناء على ذلك فإننا نعرض في الصفحات التالية طريقة مقنعة للتساؤل بشأن عدالة الاستثمار العام واستراتيجيات التطوير التي تحابي المناطق الأكثر ثراءً وتتجاهل المناطق الأكثر فقراً وحرماناً، وكذلك التساؤل بشأن المنطق الذي تستند إليه هذه الاستراتيجيات. ومن خلال إنتاج بحث قائم على النتائج حول نطاق غياب العدالة المكانية وأسبابه وتبعاته، فإننا نوفر لسكان المناطق الحضرية وسيلة لفهم خصائص أحيائهم والطريقة التي تُدار عبرها مدينتهم. كما نوفرها لصانعي السياسات ليتمكنوا من قياس الاحتياجات المحددة لأحياء محددة، ولتوجيه سياساتهم، وتطوير تطابق أكثر إنصافاً وعدلاً بين الاحتياجات وبين الموارد في القاهرة.

وتتصور مبادرة تضامن المدينة اللائقة بأنها مكان يُعتبر فيه السكن الملائم والخدمات والاحتياجات الأساسية حقاً لجميع المواطنين، وليس امتيازاً يُمنح لفئة من الناس وتُحرم منه فئة أخرى. ومن خلال جلب الانتباه إلى المناطق المحرومة، وتوفير الوسائل لتقييم احتياجاتها، واقتراح حلول للمساعدة في تضييق الفجوة ما بين الأحياء المترفة والمعدمة، فإننا نخطو الخطوة الأولى نحو جعل المدينة العادلة أمراً واقعاً للجميع.

الفصل 1:
الإطار المفاهيمي والنظري

لقد هيمن موضوعا الفقر وغياب العدالة على الحوار العام في مصر مؤخراً، وقد زادت الديناميات السياسية والاجتماعية التي حدثت في السنوات القليلة الماضية التركيز على الفقر المنتشر في البلد، والتوزيع غير المتساوي للثروة، وتدهور ظروف المعيشة لفئات واسعة من السكان، خصوصاً المناطق الحضرية الفقيرة. وبدأ الباحثون الذين يركزون على التنمية والحقوق الأساسية للمواطنين، والذين يرغبون بدراسة جذور الأزمة الاجتماعية والاقتصادية الحالية، يقرّون عموماً بالحاجة إلى أن يدمجوا في أبحاثهم بعداً متعلقاً بالحيز المكاني. ويوفر هذا المنظور تقييماً أفضل لأوجه التفاوت في تخصيص الموارد الحكومية وجهود التنمية ما بين المناطق والمدن، وكذلك بين الأحياء الإدارية ضمن المدن نفسها. وقد بات هذا الأمر جزءاً أصيلاً مما يُدعى دراسة "العدالة المكانية".

المفاهيم، ووسائل القياس، والأبعاد المتعلقة بالحيز المكاني

تستند العدالة المكانية إلى مبدأ أساسي: يجب ألا تتوقف حقوق المواطن على المكان الذي يعيش فيه. وبمعنى آخر، يجب ألا تتفاوت نوعية الحياة وإمكانية الحصول على الخدمات العامة تفاوتاً كبيراً بين منطقة جغرافية وأخرى. ومع ذلك ثمة تفاوت شديد في كثير من البلدان بين منطقة وأخرى، ومدينة وأخرى، وحي وآخر، من حيث مستوى الدخل، وفرص العمل، وأداء المدارس، وجودة الرعاية الصحية، وتوفير البنى الأساسية (من قبيل مرافق الكهرباء والصرف الصحي)، ويصل التفاوت حتى إلى نوعية الهواء ومياه الشرب. وتتزايد مستويات غياب العدالة المكانية مع تركّز الفقر وسوء نوعية الخدمات والبنى الأساسية في مواقع جغرافية محددة، وعندما تصبح هذه الظواهر متأصلة في هذه المواقع، فإنها تؤدي إلى تقييد الارتقاء الاقتصادي والاجتماعي وإلى تفاقُم الفقر.

إن مفاهيم الفقر والمساواة والعدالة – والأبعاد المكانية المتعلقة بكل منها – مترابطة على نحو لا ينفصم. ومع ذلك، فإنها تختلف في تعريفها وفي وسائل قياسها.

الفقر والتعقيدات العمرانية

غالباً ما يُقاس الفقر من خلال مقارنة دخل الأفراد أو الأسر المعيشية بمستوى محدد للدخل يكفي لتلبية الاحتياجات الأساسية للمعيشة في أي بلد معين، وغالباً ما يشار إلى هذا المفهوم بعبارة 'خط الفقر'. وقد أقام الباحثون الحجة بأن الدخل لا يكفي لوحده لالتقاط الطبيعة المتعددة الأوجه للفقر، وأن أبعاداً أخرى من قبيل السكن والصحة والغذاء والأوضاع العامة للمعيشة هي أمر ضروري لفهم التجربة المعاشة للناس وبتفصيل أكبر. وثمة جدالات أيضاً بشأن أفضل طريقة لأخذ الفروقات في كلفة المعيشة بين المناطق الحضرية والريفية بالاعتبار (Baker, 2008).

لقد صدر العديد من الدراسات المعمقة بشأن الفقر والعوامل التي تساهم في انتشاره وإدامته، مما حفّز على تكوين فهم أكثر دقة وشمولية لهذا المفهوم خلال العقود الأخيرة. وعلى سبيل المثال، تستخدم مبادرة أوكسفورد للفقر والتنمية البشرية مؤشراً للفقر يأخذ بالاعتبار مستويات التعليم والصحة، وإمكانية الحصول على المياه النظيفة ووقود الطبخ والتيار الكهربائي والصرف الصحي. ولكن ثمة نزعة لقياس الفقر في مصر اعتماداً على الدخل والثروة فقط، كما هو مطبق في "بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك" للعام 2006، وخريطة الفقر للعام 2007، وخريطة الفقر للعام 2013. ومع ذلك، يأخذ "المسح السكاني الصحي" في مصر بالاعتبار إمكانية الحصول على خدمات الصحة والصرف الصحي إضافة إلى مؤشرات أخرى للرفاه، ويتضمن مقارنات ليس فقط بين المناطق الريفية والحضرية، ولكن بين مناطق متعددة أيضاً.

ورغم أن قياس الفقر على المستوى الوطني لا يزال هو الممارسة الأكثر شيوعاً في مصر وعلى الصعيد العالمي أيضاً، أخذ الباحثون ينظرون على نحو متزايد إلى المؤشرات المتعلقة بالحيز المكاني لخلق فهم أكثر تفصيلاً للفروقات بين المناطق الحضرية والريفية، والتفاوتات ضمن المدن. وتوفِّر الدراسات المكانية فهماً أكثر شمولاً للقضايا الفريدة التي تؤثر على المدن، وبالتالي فإنها تتيح فرصة لوضع تصميمات أفضل، وسياسات وبرامج أفضل توجيهاً للتصدي للفقر في المناطق الحضرية. توفر دراسة الفقر في المناطق الحضرية أيضاً رؤى بشأن خصائص الفقر بين سكان المدن وديناميكاته. ولا يمكن إنكار أن الفقراء في كل مكان يواجهون صعوبات في تلبية احتياجاتهم الأساسية، بيد أنهم يواجهون تحديات إضافية في السياقات العمرانية التي ترتبط بالازدحام وظروف العيش غير الصحية وغياب شبكات الدعم الاجتماعي والتي غالباً ما نجدها في المناطق الريفية. علاوة على ذلك، ينزع السكان الفقراء في المناطق الحضرية إلى إنفاق جزء غير متناسب من دخلهم على السكن بسبب ارتفاع قيمة الأراضي في المدن. ومن طبيعة المدن أن يقطن فيها الفقراء على مقربة من الأغنياء، مما يجعل تجربة التفاوت أكثر بروزاً بصفة يومية. وبالتالي، يجب ألا يقتصر مفهوم الفقر على مسألة تركّز الموارد، بل يجب أن يشمل القضايا الأوسع للمساواة والعدالة.

العدالة المكانية والمساواة

تشير المساواة، من ناحية اقتصادية، إلى التوزيع المتساوي للدخل والموارد بين الأفراد. أما الوسيلة الأكثر انتشاراً لقياس التفاوت في مصر والعالم فهي 'مُعامل جيني'، والذي يقيس توزيع الدخل لدى أي جماعة سكانية بناء على مقياس متدرج من ٠ إلى ١. وتمثل نقطة "٠" حالة المساواة التامة في الدخل، في حين تمثل نقطة "١" انعدام تام للمساواة، كأن يستأثر شخص واحد بالدخل بأكمله في الفئة السكانية التي يجري قياسها.

بلغت قيمة معامل جيني لمصر 0.3 في عام 2013، وهو أقل تقدير يحققه البلد على الإطلاق على المستوى الوطني (انظر بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك للعام 2013، والمقتبس في Verme et al., 2014, 2). كما أن التفاوت على المستوى الوطني في مصر أقل منه في البلدان الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وفي بلدان أخرى على مستوى تنموي مشابه. ومع ذلك، أشار الباحثون في العقدين الماضيين إلى تناقض واضح بين معدلات النمو العالية نسبياً في مصر وبين زيادة معدلات الفقر وانعدام المساواة (al-Shawarby, 2014). ويبدو أن الشعور العام بانعدام المساواة والفجوات الكبيرة في الدخل بين المصريين يتناقض مع درجة مُعامِل جيني التي حققتها مصر، ويشكك في فائدة هذه الوسيلة وملاءمتها لتوضيح الأبعاد المختلفة لانعدام المساواة التي يختبرها الناس في جميع أنحاء البلد. ويقترح بعض الباحثين أن الدراسات الإحصائية التي تقيس الدخل والإنفاق والاستهلاك تخفق في التقاط دخل الشرائح الأكثر ثراءً بين السكان، مما يشوه النتائج ويحجب انعدام المساواة (Piketty, 2014). علاوة على ذلك، لا يشكل مُعامِل جيني بالضرورة قياساً جيداً للرفاه. فعندما يكون الفقر منتشراً، سيُظهر مُعامل جيني مستوى عالياً من المساواة، وذلك لأن الجميع يعانون من الفقر (Verme, 2014). وقد أظهرت الدراسات التجريبية أنه حتى عندما ينحى الدخل للتساوي على المستوى الوطني، فهذا لا يعني بالضرورة أن جميع الناس يتمتعون بإمكانية وصول متساوية للمرافق والخدمات العامة، أو أن الموارد العامة موزعة بعدالة بناءً على احتياجات المجتمعات المحلية. ومن الممكن أن توفر القياسات الأخرى للفقر والثراء صورة أفضل للواقع المفضّل لحياة الناس (Piketty, 2014; Stiglitz, 2012).

وكي نتمكن من فهم أسباب انعدام المساواة وتبعاتها ومن تحديد مدى العدالة أو الإجحاف في توزيع الموارد، يتعين علينا توسيع نطاق رؤيتنا. وكي نتمكن من فهم الكيفية التي يستفيد فيها الناس من الموارد والفرص، يجب أن تنظر التحليلات المعنية بانعدام المساواة إلى ما يتجاوز مؤشرات الدخل وأن تدرس متغيرات عدة من قبيل الإسكان والخدمات العامة وفرص العمل، فالعناصر الجغرافية أو المكانية للفقر مهمة بالقدر نفسه. وتُركّز معظم الدراسات المعنية بانعدام المساواة على المستوى الوطني، مما يحجب التنويعات الشديدة بين المواقع المحلية على المستوى دون الوطني. وتُركّز معظم الدراسات المعنية بالفقر على المستوى دون الوطني على انعدام المساواة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية. ولكن يمكن أن تكون معدلات التهميش وانعدام المساواة ضمن المناطق المختلفة—الأحياء والشياخات أو المجاورات—في المدينة نفسها، أعلى منها بين المدن والريف. وقد ظلت ديناميات انعدام المساواة ضمن المدن المصرية غير مدروسة إلى حد بعيد. ويمكننا باستخدام وسائل البحث والمؤشرات على المستوى الأصغر أن ندرس التفاعل ما بين الأفراد والمجتمعات المحلية، وأولويات السياسة العامة، وكذلك تأثير هذا التفاعل على انعدام المساواة وغياب العدالة المكانية.

العدالة المكانية وفجوات التنمية

يتسم إدماج مفهوم العدالة في وسائل القياس الجديدة بأهمية تضاهي أهمية هذه الوسائل بحد ذاتها من أجل التقاط الأبعاد المتعددة لانعدام المساواة. فالأسلوب الحالي لقياس إمكانية الوصول إلى الموارد والفرص لا يأخذ بالاعتبار حقيقة أن الجماعات المتنوعة من السكان لها احتياجات مختلفة عن بعضها البعض.

ويأخذ المنظور الأوسع للعدالة بالاعتبار الاحتياجات المحددة للأفراد والجماعات والمناطق الجغرافية، وهو ضروري لضمان توجيه الموارد نحو المناطق الأشد حاجة إليها وعدم تبذيرها في أماكن أخرى. وهذا التفريق وثيق الصلة بخطط التنمية. فلنفترض مثلاً أن حيين ضمن مدينة واحدة يسكنهما العدد نفسه من السكان، ولكن أحدهما أكثر ثراءً من الآخر. من المرجح في هذه

الحالة أن تكون الاحتياجات أكبر في الحي الأفقر. وبموجب خطط التنمية الملتزمة بحزم بالمساواة، سيحصل كلا الحيين على القدر نفسه من الإنفاق العام بصرف النظر عن الفجوة التنموية بينهما. وفي مقابل ذلك، تُخصص خطط التنمية الملتزمة بالعدالة المكانية موارد أكثر للحي الأفقر من أجل تقليص فجوة التنمية. وتكمن هذه الفكرة في صلب العدالة المكانية.

تقيس العدالة المكانية إمكانية حصول الناس على السكن الملائم، والخدمات العامة، والمرافق، وفرص العمل، وغير ذلك من الاحتياجات الضرورية ضمن بقعة جغرافية معينة. وإضافة إلى ما تقيسه تقييمات العدالة المكانية من نقص في الخدمات، ونقص إمكانية الوصول إلى الأسواق، وتوافر الفرص الاقتصادية، يمكن لهذه التقييمات أن تنظر أيضاً في أبعاد من قبيل طبيعة العلاقات الاجتماعية، والتكافؤ في إمكانية الوصول إلى الفرص، وأنظمة تخصيص الأراضي، إضافة إلى جوانب أخرى مهمة لفهم الواقع المعاش.

وفي العالم المثالي، تعني العدالة المكانية المطلقة أن جميع المواطنين يتمتعون بإمكانية وصول متساوية إلى المرافق والخدمات العامة، بما فيها المدارس والمستشفيات والمراكز الثقافية، وفرص العمل. وثمة أهمية للمسافة بين مثل هذه المرافق وبين المساكن المنفردة لتحديد مدى إمكانية الوصول اليها، ويُعتبر عدد المواطنين الذين بوسعهم الوصول إلى هذه المرافق أمر اً أساسياً لفهم العدالة المكانية. ويشير التعريف الأشمل للعدالة المكانية إلى إمكانية وصول متساوية أمام المواطنين لجميع ما ذُكر أعلاه، مما يعني أنه بوسع المواطنين الاختيار بين خيارات العمل والمهنة، وتحديد المدرسة التي يرغبون بإلحاق أبنائهم فيها، أو الاختيار بين المستشفيات أو العيادات الصحية والتوجّه إلى تلك التي تلبي احتياجاتهم. وتتعلق العدالة المكانية بجودة السلع والخدمات العامة ضمن الحي بقدر ما تتعلق بكميتها.

يتيح لنا مفهوم العدالة المكانية فهم ظواهر حضرية قد تكون محيّرة، من قبيل تركيز عدد كبير من الفقراء في مناطق محددة من المدينة، والتي يشار إليها عادة بمصطلح "جيوب الفقر". وعادة ما تكون كلفة السكن أقل في المناطق التي تفتقر للمرافق والخدمات العامة والمواصلات، مما يجعلها تجتذب عدداً أكبر من الفقراء الذين لا يتمكنون من تحمل كلفة العيش في أماكن أخرى. ومع ذلك من المحتمل أن تتحول هذه المناطق إلى "فخاخ فقر"، حيث يواجه الأفراد الذين يولدون فيها ظروفاً غير منصفة ولا يتمكنون من تحسين أوضاعهم. ويتعين على الأطفال الذين يولدون في مثل هذه المناطق أن يتعاملوا مع تحديات الفقر إضافة إلى مواجهة الوصم الاجتماعي، والذي قد يُضعف فرصهم في التعليم ولاحقاً العمل. ويمكن لمجرد الارتباط بمناطق معينة أن يقيّد فرص الفرد في النجاح في أماكن أخرى (Lobao and Saenz, 2002). وباختصار، غالباً ما تكون الفرص المتضائلة لتحسين الظروف الذاتية للأفراد ناتجة عن عوامل عديدة خارجة عن سيطرتهم، بما فيها التحيّز المؤسسي والتنميط السلبي للأحياء الفقيرة أو المحرومة (Hamnett, 2003; Marcuse, 1989).

يجب تحليل انعدام المساواة المكانية ضمن سياق عمليات صنع القرارات الحكومية والتمويل العام، وكذلك أولويات الحكومة والأجهزة المؤسسية. وغالباً ما تؤدي القرارات السياسية إلى خلق ظلم مكاني أو تشجيعه؛ ومع ذلك، غالباً ما تكون الطرق التي تصيغ فيها الحكومة القرارات بشأن السياسات وتخصيص الأموال العامة للمناطق العمرانية غير محددة بوضوح. وتخلق الحوكمة العمرانية، وهي "الروابط بين الناس والمنظمات والأنظمة والممارسات – الظاهرة والخفية، المقصودة وغير المقصودة"، قواعد رسمية وأخرى غير رسمية لطرق صناعة القرار التي تحدد المناطق التي تحصل على الموارد وتلك التي تُحرم منها (Marwell, 2014). وبوسع عملية الحوكمة أن تعمل كقوة لتحقيق المساواة، ولكن بوسعها أيضاً أن تزيد إنتاج انعدام المساواة اجتماعياً وسياسياً (Marwell, 2014). ويمكننا من خلال الكشف عن هياكل السلطة الكامنة خلف إعادة إنتاج انعدام المساواة اجتماعياً وسياسياً، أن نجعل التفاوت المكاني يبدو "غير قابل للتبرير"، وأن نناصر وضع سياسات وخطط وإجراءات تهدف إلى تقريب المدن من المساواة والعدالة المكانية التامة والمثالية (Lobao and Saez, 2002, 503).

دراسات العدالة المكانية في مصر

في حالة مصر، تمكن الباحثون الذين طبقوا مفاهيم الحيز المكاني على دراسة الفقر والمساواة من تحديد فجوات كبيرة في التنمية. وقد لاحظوا أنه بينما تتسم معدلات الفقر بأنها أعلى في المناطق الريفية مقارنة مع المناطق الحضرية، يكون التفاوت أعلى ضمن المناطق الحضرية. وبمعنى آخر، يتسم التفاوت في مستويات الدخل بأنه أوضح كثيراً في المدن مقارنة بالتفاوت في الريف (El Tawila, Gadallah and El-Majid, 2014). وبعيداً عن التفاوت في الدخل، تصدت بعض الجهود البحثية في مصر إلى الجوانب غير المالية للعدالة المكانية. وتفحصت إحدى الدراسات حول العدالة المكانية والتوسع الحضري أعدها الباحث المصري المتخصص بالدراسات العمرانية، يحيى شوكت، الجوانب المتعلقة بالسكن الملائم في المحافظات المتنوعة في البلد. وتناولت الدراسة نظام التوسع العمراني في مصر وتخصيص موارد الدولة للإسكان، إضافة إلى الحيازة المستقرة للأرض والسكن، وإمكانية الوصول إلى المرافق، وجوانب أخرى من السكن الملائم في محافظات متعددة (شوكت، 2013). كما درس 'مركز حابي للحقوق البيئية' العدالة المكانية والحقوق البيئية، وجمع ونشر بيانات بخصوص إمكانية الحصول على مياه الشرب النظيفة، وإمكانية الوصول إلى المعلومات، ومشاركة المواطنين، كما عمل على تشجيع الجمهور على أداء دور فاعل في تحديث القوانين البيئية والمطالبة بالحق في بيئة آمنة ونظيفة.[1]

وضع خريطة للعدالة المكانية كوسيلة عالمية للتغيير

ينشأ غياب العدالة الجغرافية في المدن والأحياء والمناطق عندما يحدث تحول في الاقتصاد، وعندما يكون تخصيص الموارد منحرفاً، وعندما تؤدي السياسات إلى تقويض حقوق المواطنين في التوزيع المتساوي للموارد العامة. وتزعم السياسات العامة دائماً بأنها تسعى لمعالجة أوجه انعدام المساواة، لكن وللأسف غالباً ما يوجد عدم تطابق بين الخطاب الحكومي وبين الممارسات الحكومية وعمليات صناعة القرار. وتنزع الأحياء الغنية لأن تحتوي على مدارس وخدمات صحية أفضل، ومناطق سياحية، وخدمات منتظمة لجمع القمامة، ودائماً ما تكون الأحياء التي يقطنها كبار المسؤولين الحكوميين والدبلوماسيين مخدومة جيداً بأنظمة المياه والكهرباء والصرف الصحي، حتى في المدن التي ينتشر فيها الفقر ونقص الموارد. وتتمثل إحدى الطرق لعكس هذا الاتجاه في توفير معلومات أفضل بشأن أوجه التفاوت الموجودة، ودرجاتها، ومواقعها—معلومات يمكن استخدامها في الدفاع عن "الحق في المدينة".

ويستخدم الباحثون في جميع أنحاء العالم بيانات رسمية، وبيانات من قطاع الأعمال، ومواد أخرى بما في ذلك التجميع المباشر للمعلومات الواردة من المجتمعات المحلية، ويكتسبون رؤى جديدة بشأن نطاق غياب العدالة المكانية وأسبابها على المستوى الجزئي، حتى على مستوى الشوارع في المدينة. وبما أن البيانات الجزئية حول غياب العدالة المكانية في البلدان المتقدمة غالباً ما تكون متوفرة للعموم ويمكن للباحثين الحصول عليها، بوسع المجتمعات المحلية والنشطاء العثور على وسائل وبيانات لفهم موقعهم بالمقارنة مع سائر المدينة أوالبلد، وأن يطالبوا بسياسات أفضل ومساواة أكبر.

١ لمزيد من المعلومات، انظر www.hcer.org

يُعرّف دستور جمهورية الإكوادور "الحق في المدينة" تعريفاً جيداً:

> "يحق للأشخاص أن يتمتعوا تمتعاً كاملاً بالمدينة وفضاءاتها العامة، استناداً إلى مبادئ الاستدامة، والعدالة الاجتماعية، واحترام الثقافات الحضرية المختلفة، والتوازن بين القطاعين الحضري والريفي. وتستند ممارسة الحق في المدينة إلى الإدارة الديمقراطية للمدينة، فيما يتعلق بالوظائف الاجتماعية والبيئية للملكية والمدينة ومع الممارسة الكاملة للمواطنة" (دستور جمهورية الإكوادور، 2008، القسم 6، المادة 31).

سنستعرض في القسم التالي بعض الأمثلة العالمية حول الكيفية التي استُخدمت فيها وسائل وضع الخرائط لعرض وتحليل غياب العدالة المكانية بهدف التأثير على السياسة العامة، والتي أحرزت نجاحاً جيداً أحياناً ونجاحاً متواضعاً في حالات أخرى. وتبيّن الأمثلة التالية كيف يمكن لوضع الخرائط أن يقدم رؤى بشأن مشاكل جوهرية وأن يساعد في إسناد مطالبة الجمهور بالمأوى، والهواء النظيف، والمياه، والتعليم، والصحة—وجميعها جوانب جوهرية من "الحق في المدينة"، سواءً في الولايات المتحدة، أم في الصين، أم في مصر.

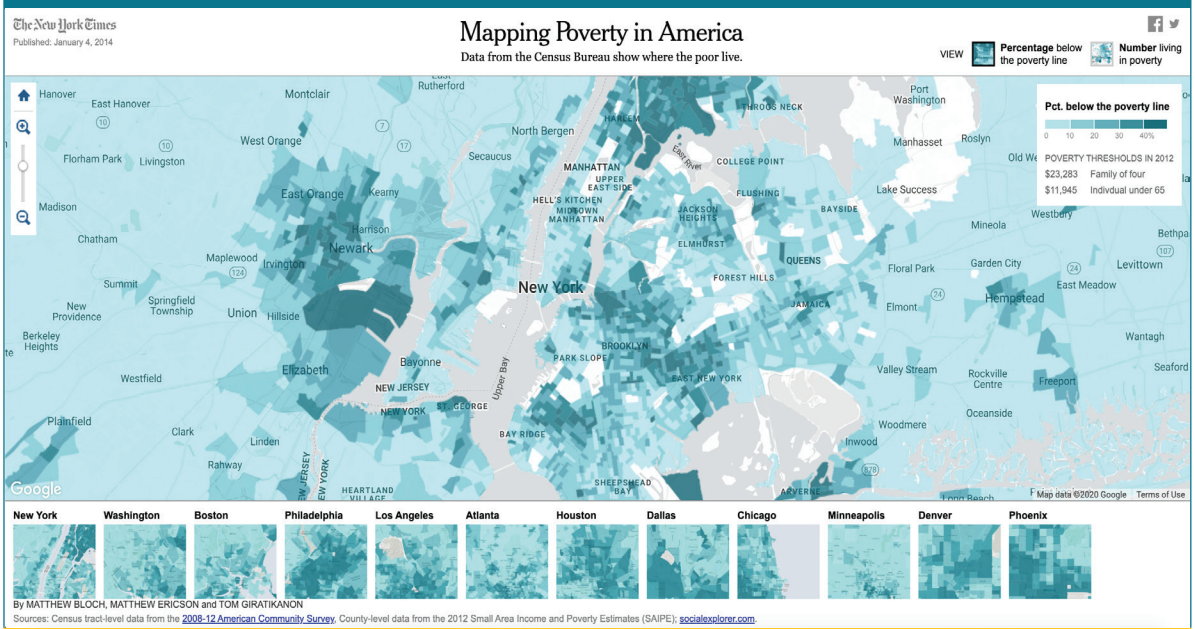
وضع خريطة للفقر في مدينة نيويورك

جرى وضع خريطة لبيانات الإحصاء العام، وهي مستمدة من مسح المجتمعات المحلية الأمريكية للفترة 2008–2012 الذي أجراه مكتب الإحصاءات الأمريكي، وتسلط الخريطة الضوء على نمط التركيز الجغرافي للفقر في أجزاء مختلفة من مدينة نيويورك. وتوضح الخريطة أدناه نسبة السكان الذين يعيشون دون خط الفقر في جميع أنحاء المدينة وذلك باستخدام تدرّج لوني. ففي المناطق الملونة بالدرجة الأغمق للون، يعيش 40% أو أكثر من السكان تحت خط الفقر. أما المناطق الملونة بالدرجة الأفتح فيعيش أقل من 10% من سكانها تحت خط الفقر. وفي بعض الأماكن على الخريطة، توجد الأحياء الغنية بجوار أحياء تنتشر فيها مستويات عالية للفقر.

وتتيح لنا مثل هذه الخرائط أن نرى بسهولة مدى التركيز الجغرافي للفقر وغياب العدالة المكانية لمنطقة محددة وعلى مستوى محلي للغاية. وتتوفر خرائط جاهزة لجميع المدن الأمريكية الكبرى، كما يتاح الوصول إلى كافة بيانات مسح المجتمعات المحلية الأمريكي لأي منطقة أخرى في الولايات المتحدة. ونتيجة لذلك، تتوفر هذه البيانات لصانعي السياسات، والمنظمات غير الحكومية، والنشطاء، وللمواطنين المعنيين. وبالتأكيد فإن التحليل المقنع للبيانات لا يقود بالضرورة إلى سن سياسات قائمة على التكافؤ، ولكن بوسع الحجج المقنعة المستندة إلى أبحاث قائمة على الأدلة أن تؤدي أحياناً إلى حشد الناخبين المتضررين ودفعهم إلى العمل، أو حتى تعبئة مناصري التغيير داخل الحكومة والأوساط السياسية.

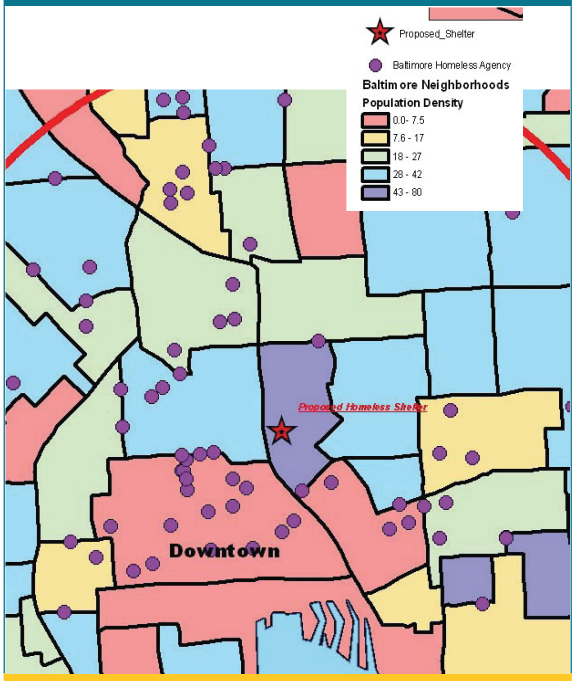
بينما يتوفر هذا النوع من البيانات للعموم في الولايات المتحدة، فإن البيانات الجزئية نادرة في مصر. وتركز معظم الدراسات المصرية المعنية بالفقر وانعدام المساواة على المستوى الوطني، ويقتصر جمع البيانات المحلية على مستوى المحافظة أو الإقليم. أما المعلومات الخاصة بالأحياء فمن الصعب الحصول عليها. ونتيجة لذلك، يصبح من الأصعب فهم التحديات الفريدة التي يواجهها سكان الأحياء المختلفة بصفة يومية، وتصميم برامج موجهة للتصدي لهذه التحديات والنواقص.

الشكل (1) خريطة الفقر في مدينة نيويورك باستخدام نتائج مسح المجتمعات المحلية الأمريكي للفترة 2008-2012.



المصدر: (Bloch et al., 2014).

الشكل (2) خريطة تُظهر الكثافة السكانية في مناطق متنوعة ومواقع الخدمات الموجودة للمفتقرين للمأوى ضمن دائرة قطرها 1.5 ميل (2.4 كيلومتر) حول مأوى مقترح في مدينة بولتيمور.



المصدر: (Institute of Public and Environmental Affairs, n.d.).

إيواء المفتقرين للمأوى في مدينة بولتيمور

تظل قضية التشرّد قضية خطيرة في العديد من المدن الأمريكية الكبرى. وفي عام 2009، أطلقت مدينة بولتيمور في ولاية ماريلاند الأمريكية برنامجاً مدته 10 سنوات يستخدم تقنيات وضع الخرائط للحد من ظاهرة التشرد. واستشارت المدينة باحثين من جامعة مورغان الحكومية في بولتيمور، وجمَعَ الباحثون معلومات من الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة: من أفراد مفتقرين للمأوى، وشركات، ومقدمي الخدمات، وسكان المدينة.

واستخدم الباحثون نُظم المعلومات الجغرافية لوضع خريطة للمعلومات التي تم جمعها من المدينة والمشاريع

الشكل (3) خريطة تفاعلية تُظهر مواقع الشركات إضافة إلى روابط إلى سجلاتها في مجال البيئة.

المصدر: (Institute of Public and Environmental Affairs, n.d.).

التجارية المحلية والجيران القاطنين في الموقع المقترح، كما رسموا أنماط تحركات المفتقرين للمأوى واستندوا إلى البيانات السكانية من مكتب الإحصاء الأمريكي لإعداد عرض تمثيلي للمناطق المختارة للتحليل. وربط الباحثون مكالمات خط الطوارئ (911) بمواقعها الجغرافية وجمعوا بيانات عن الجريمة في المنطقة المستهدفة. وبعد عملية وضع الخرائط المتنوعة وتحليل البيانات، اقترح الباحثون موقعاً لبناء مأوى جديد للمفتقرين للمأوى. وباستخدام التحليلات لبيانات الجريمة والخدمات الطبية الطارئة من عامي 2004 و 2008، استنتج الباحثون بأن تدفق المفتقرين للمأوى إلى الموقع المقترح لن يزيد الجريمة، وأنه سيوفر وحدات سكنية اشتدت الحاجة إليها لهؤلاء الأشخاص (Loubert, 2010). وبعد توفير

الإسكان، بوسع المدينة حينها التصدي للمشاكل الشائعة المتنوعة بين السكان المفتقرين للمأوى، من قبيل الرعاية الصحية، وقضايا الصحة العقلية، والبطالة.

اتصل الباحثون أيضاً مع أصحاب مشاريع البناء المعنية بالمفتقرين للمأوى وطلبوا منهم تقديم أفكار تصميمية تدمج إجراءات السلامة لسكان المأوى وسكان المجتمع المحلي المحيط، إضافة إلى تصميمات معمارية ملائمة للمنطقة. وكان المأوى المقترح، ويُدعى مركز موارد الإسكان، يتسع لأكثر من 200 شخص. وكجزء من هذا المشروع، أسست مدينة بولتيمور أيضاً مأوى طارئاً يعمل طوال ساعات الليل والنهار وفي جميع أيام الأسبوع وزودته بمجموعة من الخدمات (بما في ذلك الرعاية الصحية، والاستشارات، وفرص العمل).

ومع ذلك، لم تكن الأبحاث الممتازة ضمانة للنجاح، إذ لم تُعرب الجماعات المحلية – بما فيها المفتقرون للمأوى أنفسهم – عن دعمهم لمقترحات مبادرة وضع الخرائط. واكتشف الباحثون من جامعة مورغان الحكومية بأن الشركات والمجتمعات المحلية المحيطة وأصحاب مشاريع البناء عارضوا فكرة إقامة مأوى دائم في منطقتهم. وحتى الأفراد المفتقرين للمأوى الذين شاركوا في مجموعة تركيز دراسية قالوا إنهم يفضلون الحصول على مساعدة للحصول على مساكن خاصة بهم بدلاً من سكن في القطاع العام.

وضع خريطة لحماية البيئة في مدينة شنغهاي

في مثال آخر لفائدة التحليل المكاني، أسس الصحفي الصيني السابق، ما جون، 'معهد الشؤون العامة والبيئية' في عام 2006، والمعهد عضو في 'تحالف الخيار الأخضر'. واستخدم باحثو المعهد الذي يتخذ من بيجين مقراً له بيانات بيئية من مصادر متعددة—توثيق لعمليات التدقيق البيئي، وسجلات التلوث التي يوفرها مكتب حماية البيئة الصيني عبر الصحف التي تديرها الدولة، ومصادر أخرى—لتجميع قائمة بيانات حول الانتهاكات للأنظمة البيئية. وتضمنت قاعدة البيانات 70,000 سجل لشركات في الصين انتهكت القوانين التي تنظم التأثير البيئي للأنشطة الصناعية في الصين. وأسس الفريق العامل مع ما جون سلسلة من المصادر العامة المجانية، مما زاد مستوى الوعي زيادة كبيرة بشأن التلوث في الأنهار والمسطحات المائية في الصين (Larson, 2010). يبيّن الشكل (3)، والذي أنتجه ونشره معهد الشؤون العامة والبيئية مواقع الشركات التي تقوم بأنشطة صناعية في شنغهاي، وروابط إلكترونية مباشرة للسجل البيئي لهذه الشركات. وهذا يمثل وسيلة مهمة لأي شخص يسعى لمعرفة تأثير الأنشطة الصناعية على الهواء والمياه وغير ذلك من عناصر نوعية البيئة في مجتمعه المحلي. وقد أتيح تنفيذ مبادرة الخرائط البيئية التي نفذها معهد الشؤون العامة والبيئية بفضل قرار الحكومات الصينية في السنوات الأخيرة لجعل السجلات البيئية متاحة للعموم. وقد أطلقت الصين في عام 1993، أي بعد سنة واحدة من انعقاد مؤتمر القمة المعني بالأرض في مدينة ريو دي جانيرو في البرازيل، أول وكالة معنية بالبيئة، وهي تتبع إلى حد ما نموذج وكالة حماية البيئة الأمريكية. وفي مايو/ أيار 2008، فرضت الحكومة على المديريات المحلية لحماية البيئية جعل فئات معينة من سجلات التلوث علنية. ورغم هذه التحركات الإيجابية لتحقيق الشفافية، تظل إمكانية الوصول إلى المعلومات البيئية في الصين غير مكتملة وتفتقر للانتظام.

لقد أخذ الناس في أنحاء عديدة من العالم في تطوير وسائل لخلق ونشر تحليلات بصرية حول غياب العدالة المكانية. ونادراً ما توجد حلول بسيطة للمشاكل المعقدة والمتجذرة، ولكن بوسع إعداد خرائط مرمّزة جغرافياً حول غياب العدالة المكانية أن يزيد وعي المواطنين، وأن يثقّف الجمهور، وأن يوفر وسائل للمبادرات والمنظمات "للكفاح باستخدام البيانات" من أجل تحقيق التغيير الإيجابي.

الفصل 2:
منهجية مشروع العدالة في التخطيط

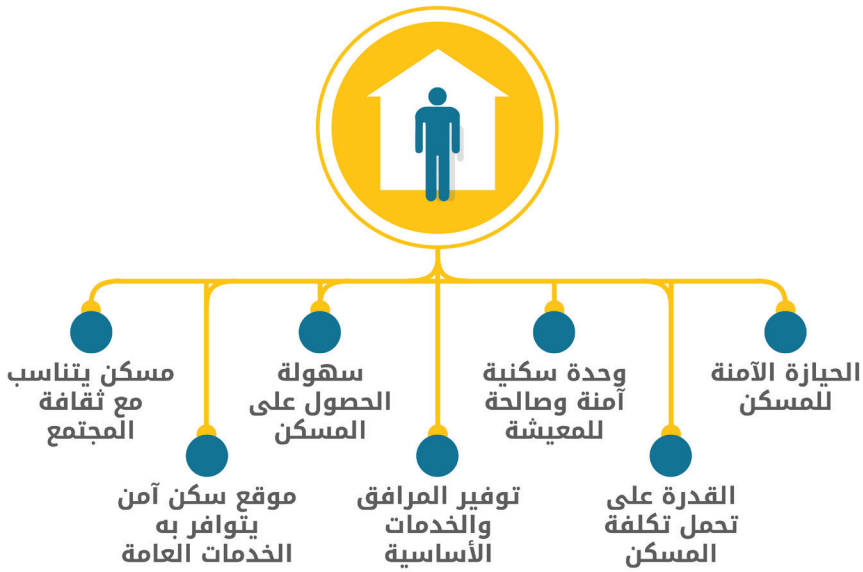
يعتمد مشروع العدالة في التخطيط بصورة رئيسية على مؤشرات كَمِّيّة تقوم بالتقاط المعلومات عن الخصائص الديمغرافية، والفقر، وظروف المعيشة، وظروف المساكن، والمرافق العامة، وعدد المرافق التعليمية والصحية، والخطط الاستثمارية الحكومية، ومخصصات التنمية المحلية. وقد دعّمت تضامن البيانات الكمية للمشروع بدراسات نوعية لحالات إفرادية. يركز تحليلنا لقضية غياب العدالة المكانية على جوانب مختلفة تتعلق بالسكن الملائم – عبارة عن مجموعة من معايير الإسكان وضعتها الأمم المتحدة ويعترف بها القانون الدولي لحقوق الإنسان باعتبارها حداً أدنى لحقوق المواطنة التي ينبغي أن يتمتع بها جميع الأشخاص. تقدم لنا الجوانب المتعلقة بالسكن الملائم، إذا ما نظرنا إليها بمعية مؤشرات الرفاه الاجتماعي–الاقتصادي، مجموعة متنوعة من البيانات التي ترسم لنا صورة أكثر شمولية للفقر وانعدام المساواة.

منظور السكن الملائم

كرّست الأمم المتحدة الحق في المسكن الملائم باعتباره حقاً من حقوق الإنسان التي كفلها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكانت مصر من الدول الموقعة عليه. وقد عرّفت الأمم المتحدة الحق في المسكن الملائم بحيث يكون مشتملاً على العناصر التالية:

- أمن الحيازة: لا يكون المسكن ملائماً ما لم يكن قاطنوه متمتعين بدرجة من ضمان الحيازة الآمنة التي تكفل لهم الحماية القانونية من الإخلاء القسري والمضايقة وغير ذلك من التهديدات.
- توافر الخدمات والمواد والمرافق والبنية الأساسية: لا يُعد السكن ملائماً إذا لم يحصل قاطنوه على مياه الشرب المأمونة أو الصرف الصحي المناسب أو مصادر طاقة للطهي أو التدفئة أو الإنارة أو تخزين الطعام أو التخلص من النفايات.
- يُسر التكلفة: لا يعد السكن ملائماً إذا كانت تكلفته تأتي على حساب حقوق أخرى أو حتى تُعَرّض تلك الحقوق للانتقاص.
- الصلاحية للسكن: لا يعدُّ السكن ملائماً إذا لم يضمن السلامة البدنية أو يوفر الحيز المناسب بالإضافة إلى تأمين الوقاية من البرد والرطوبة والحر والمطر والرياح والمخاطر الصحية الأخرى، وكذلك المخاطر الإنشائية.
- إمكانية الحصول عليه: لا يعدُّ السكن ملائماً ما لم تؤخذ في الحسابات الاحتياجات المحددة للفئات المحرومة والمهمشة.
- الموقع: لا يعدُّ السكن ملائماً إذا كان قائماً في موقع محرومٍ من فرص العمل ولا تصله خدمات الرعاية الصحية وليس به مدارس ومراكز لرعاية الأطفال والمرافق الاجتماعية الأخرى، أو إذا كان قائماً في منطقة ملوثة أو خطيرة.
- الملاءمة من الناحية الثقافية: لا يعدُّ السكن ملائماً إذا لم يحترم التعبير عن الهوية الثقافية ولم يأخذها بعين الاعتبار.

الشكل (4) أركان الحق في السكن الملائم.



المصدر: الشكل الأصلي من إعداد مبادرة تضامن (2019-ب).

كما أوضحنا في الفصل الأول من هذا الإصدار، تنطوي التحليلات الأكثر عمقاً لغياب العدالة المكانية على مجموعة متنوعة من المؤشرات المتعلقة برفاه المواطن، وبالتالي فإنها تلتقط صورة أكثر تعقيداً ودقة للتجربة المعاشة لسكان المناطق الحضرية. قامت مبادرة تضامن، من خلال مشروع العدالة في التخطيط، بالدمج بين البيانات المتعلقة بالرفاه الاقتصادي والاجتماعي والخصائص الديمغرافية والعديد من الخدمات والنفقات العامة. وقد عمدت إلى إدماج مؤشرات خاصة بجودة الخدمات العامة وتوافرها في أنحاء مختلفة من المدينة، بالإضافة إلى مؤشرات الدخل والتشغيل، سعياً منها لتحديد مناطق الحرمان وأماكن انتشارها في المدينة، ولتحقيق فهم أعمق لأنماط سياسات وخطط التنمية العمرانية التي تخلق غياب العدالة المكانية وتكرّسه.

يتضمن مشروع العدالة في التخطيط بيانات حول المؤشرات التالية:

- مؤشرات الرفاه الاقتصادي: تشتمل هذه المؤشرات على تحليلات وتصنيفات لأنواع تشغيل مختلفة (عمل بدوام كامل/ جزئي، ورسمي/ غير رسمي، في القطاع الخاص/ العام)؛ والدخل السنوي للفرد؛ ومؤشرات الفقر (عدد الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطني ونسبته المئوية، وكثافة السكان الفقراء لكل كيلومتر مربع، ومعامل جيني)؛ بالإضافة إلى معدلات البطالة.
- مؤشرات الرفاه الاجتماعي: وتشتمل هذه على مؤشرات لقياس جودة خدمات الصحة والتعليم على المستوى المحلي.
- مؤشرات ديمغرافية: وتشتمل هذه المؤشرات على الأرقام والفئات السكانية حسب نوع الجنس والفئات العمرية في مختلف الشياخات.
- مؤشرات توزيع الموارد العامة وتخصيصها: تتتبَّع هذه المؤشرات النفقات العامة المخصصة للأحياء في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية السنوية التي تبين الاستثمار في قطاعات التعليم والصحة والإسكان والمرافق والنقل، بالإضافة إلى مخصصات القرى التي يقل مجموعها في الوقت الحاضر عن ١% من الإنفاق العام، وتُخصَص في معظمها لشق الطرق وتحسين البيئة والتدريب ونواحي محدودة من برامج الأمن والوقاية من الحريق.

مراحل المشروع

المرحلة الأولى: جمع البيانات وتصنيفها

بدأ فريق الباحثين التابع لنا عمله بمسح المصادر الرسمية بحثاً عن بيانات ذات صلة ومن ثم تجميعها في قاعدة بيانات موحدة بهدف قياس مختلف المفاهيم المرتبطة بغياب العدالة المكانية. يعتمد المشروع على بيانات رسمية، والكثير من هذه البيانات هي البيانات نفسها التي تستخدمها الحكومة المصرية لتخطيط السياسة العامة وتنفيذها. يبين الجدول التالي مصادر البيانات موزعة بحسب عناصر غياب العدالة المكانية.

الجدول (١): مصادر البيانات

المفهوم	البيانات/ المتغيرات ذات الصلة	المصدر
السكن الملائم		
ضمان الحيازة	نوع ملكية المنزل (متاح فقط على مستوى الحي)	التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت (2006)
توافر الخدمات والبنية الأساسية	المتغيرات المرتبطة بتوافر الخدمات، من قبيل نسبة العائلات والأفراد الموصولة بيوتهم بشبكة المياه، والذين لديهم حنفية ماء في المنزل، والمشبوكة بيوتهم بشبكة الصرف الصحي، والذين يستخدمون حمامات ومطابخ خاصة داخل البيت، والقادرين على حفظ الأغذية بأمان، إلخ.	التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت (2006)؛ بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك للعام (2012/2011).
يُسر التكلفة	مستويات الدخل في كل منطقة مقارنة بأسعار العقارات ومستويات الإيجارات	بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك للعام (2012/2011)؛ خريطة الفقر في مصر (2013)؛ البحث الميداني الذي أجرته مبادرة تضامن عن الإيجارات وأسعار المنازل أثناء البحث في عزبة خير الله
صلاحيته للسكن وأمنه	خصائص السكن بما في ذلك نوع الإنارة والبلاط	التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت (2006)؛ وبحث الدخل والإنفاق والاستهلاك للعام (2012/2011) على مستوى المحافظات
إمكانية الحصول على السكن	توافر البرامج التي تمول الإسكان واستدامة الائتمان المتاح لزيادة القوة الشرائية للمواطنين من الجماعات المستهدفة	دراسة مستقلة

الجدول (1): مصادر البيانات		
المفهوم	**البيانات/ المتغيرات ذات الصلة**	**المصدر**
الموقع الآمن وتوافر الخدمات العامة المناسبة	توافر العيادات والمدارس ومراكز البريد ومراكز الشرطة ونوادي الشباب والمناطق الخضراء ومكبات النفايات وجمعها، والمسافة بين الإسكان ومصادر التلوث البيئي.	بيانات الأحياء حسب المنشور على المواقع الإلكترونية للمحافظات؛ التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت (2006)؛ خطط التنمية المحلية؛ دليل المواطن للخطة الاستثمارية الصادر عن وزارة التخطيط؛ بيانات مواقع المدارس الصادرة عن الهيئة العامة للتخطيط العمراني
الرفاه		
دخل الفرد	دخل الفرد في كل شياخة	خريطة الفقر في مصر (2013)
عدد الفقراء	عدد الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر، مُقاساً حسب خط الفقر الوطني	خريطة الفقر في مصر (2013)
نسبة الفقراء	عدد الأشخاص الفقراء الذين يعيشون تحت خط الفقر مقسماً على إجمالي عدد سكان الشياخة، محسوباً حسب خط الفقر الوطني.	خريطة الفقر في مصر (2013)
كثافة الفقر	عدد الأشخاص الفقراء لكل كيلومتر مربع في كل شياخة.	خريطة الفقر في مصر (2013)؛ حسابات مبادرة تضامن لمساحة كل شياخة.
معدل البطالة	عدد الأشخاص الذين لا يعملون والقادرين والمستعدين للعمل.	التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت (2006)
توزيع العاملين حسب المهنة	نسب العاملين في الوظائف الحكومية، أو في القطاع العام، أو التوظيف الذاتي	التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت (2006)
توزيع العاملين حسب طبيعة العقد	نسبة العاملين في وظائف مؤقتة أو دائمة	التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت (2006)
الرفاه الاجتماعي		
مؤشرات الصحة	قياس التحسن في مجال الصحة	بيانات التنمية المحلية، مسح صحي: البيانات المتوفرة مقسمة فقط إلى مناطق حضرية ومناطق ريفية.
مؤشرات التعليم	مستوى التحصيل العلمي	التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت (2006)
الخصائص الديمغرافية		
الحجم والكثافة السكانية	تعداد السكان، عدد الأسر المعيشية، والكثافة السكانية للكيلومتر المربع	التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت (2006)

الجدول (1): مصادر البيانات		
المفهوم	**البيانات/ المتغيرات ذات الصلة**	**المصدر**
التركيبة السكانية حسب نوع الجنس والعمر	نسبة السكان حسب نوع الجنس وضمن كل فئة عمرية	التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت (2006)
المشاريع		
المشاريع الاستثمارية	مخصصات الميزانية لبناء وتوسعة المدارس والمستشفيات والوحدات الصحية والطرق الرئيسية والجسور والإسكان والمنافع العامة.	أدلة الخطة الاستثمارية لمختلف المحافظات – متوفرة على المواقع الإلكترونية الرسمية للمحافظات**
المشاريع في خطط التنمية المحلية	مخصصات الحكومات المحلية لرصف الطرق وتحسين البيئة وتدريب المسؤولين المحليين، والخدمات الأمنية، ونقاط المطافئ.	بيانات الأحياء المتوفرة على المواقع الإلكترونية الرسمية للمحافظات**

**تم تنزيل البيانات من أدلة الخطط الاستثمارية والبيانات الأخرى التي كانت متوفرة على المواقع الإلكترونية الرسمية للمحافظات في بداية المشروع، غير أن محاولات الوصول إلى هذه المصادر في الأشهر اللاحقة كشفت عن قيام مديري المواقع الإلكترونية في المحافظات والمناطق بإزالة الملفات، مما كان بمثابة تذكير لنا بأن إمكانية الوصول إلى المعلومات ليست قائمة باستمرار وليست محمية بالقانون، ولكنها عرضة لمزاج الجهات التي تصدر هذه البيانات والآراء التي تراها هذه الجهات بشأن ما يجب أن يعرفه المواطنون ومتى وكيف.

واشتملت الخطوة التالية على تصنيف البيانات حسب الموقع. وبما أن أحد الأهداف الرئيسية للمشروع يتمثّل في تحليل البيانات على نطاق محلي، فقد استخدمنا بيانات الشياخات المأخوذة من المناطق الحضرية وبيانات القرى المأخوذة من المناطق الريفية، حيثما توافرت. وقد وجدنا أن بعض البيانات متوفر فقط على مستوى الحي (الحضري) أو المركز (الريفي) (هاتان الوحدتان الإداريتان 'العليتان' في المناطق الحضرية والريفية تحتلان موقعهما فوق مختلف المجاورات السكنية/ الشياخات والقرى في المناطق الريفية). يوضح الجدول التالي توافر البيانات على مختلف المستويات المكانية:

الجدول (2): بيانات المشروع ومصادرها ومستوياتها		
التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت (2006)	الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء	الشياخة والقرية
خريطة الفقر في مصر (2013)	الصندوق الاجتماعي للتنمية	الشياخة والقرية
الخطط الاستثمارية	وزارة التخطيط والإصلاح الإداري	المحافظة
خطط التنمية المحلية	وزارة التنمية المحلية	الحي والمركز

وللحصول على تحليل للحيز المكاني لهذه البيانات، فقد رتبنا البيانات المكانية الجغرافية المتوفرة، مع الإشارة إلى مصدرها، في الجدول التالي:

الجدول (3): البيانات الجغرافية، ومصادرها، ومستواها	
البيانات الجغرافية	المصدر/ الوكالة
حدود الحي/ المركز 2006	الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء
حدود الشياخات/ القرى 2015	الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء
حدود المناطق المأهولة	صورة جوية، غوغل إيرث؛ ومبادرة تضامن، معالجة الصورة الجوية

المرحلة الثانية: معالجة بيانات نظام المعلومات الجغرافية وتحليلها

اشتملت عملية إنتاج الخرائط بشكل رئيسي على عنصر التحليل إضافة إلى النواتج المنبثقة عن مشروع العدالة في التخطيط. وقد استخدمت مبادرة تضامن تكنولوجيا نظام المعلومات الجغرافية لجمع البيانات ومعالجتها وعرضها وتحليلها وربط المعلومات المتوفرة مع المواقع الجغرافية. وقد أتاح لنا هذا النظام ربط البيانات التي بين أيدينا حول السكن والرفاه الاجتماعي والخصائص السكانية مع مناطق جغرافية محددة. وقد حصلت مبادرة تضامن على البيانات المكانية من التصوير الجوي والأقمار الساتلية والخرائط الرقمية التي اعتمدت على مرجعيات جغرافية واضحة مثل خطوط الطول والإحداثيات الدولية أو رموز المباني أو الأرقام الإحصائية لقِطع الأراضي، أو مرجعيات ضمنية من قبيل العناوين أو أسماء الشوارع. يتسم نظام المعلومات الجغرافية بميزة التعامل مع عدة طبقات من البيانات في نفس الوقت مما يحسّن القدرة على تحليل البيانات.

لكي تنتج مبادرة تضامن إسقاطات الخرائط لمشروع العدالة في التخطيط، عمدت أولاً إلى دمج مختلف ملفات البيانات بما في ذلك ملفات الشكل وقواعد البيانات الجغرافية في قاعدة بيانات واحدة في نظام المعلومات الجغرافية ArcGIS، ثم استخدمت صور الأقمار الساتلية لرسم المناطق المأهولة في الشياخات والقرى وتقدير حجمها. لقد سمح لنا ذلك بدمج البيانات الجغرافية لكل شياخة بالإضافة إلى مؤشرات السكن الملائم والرفاه الاجتماعي–الاقتصادي مع موقعها الجغرافي. ومن ثم قمنا بتوحيد المقاييس والإسقاطات لضمان استخدام جميع البيانات لنفس نظام الإحداثيات والإسقاطات الجغرافية، ونقلنا قاعدة البيانات إلى نظام PostGIS/PostgreSQL، وهو عبارة عن برمجيات مفتوحة المصدر. وفي النهاية، أنتجنا مجموعة من الخرائط تُظهر تحليلاً مرئياً للبيانات.

من مزايا نظام المعلومات الجغرافية أنه يدمج البيانات الجغرافية المعقدة والبيانات المجدولة ويعرض التحليل الناتج بطريقة مناسبة للمستخدم. يمكن لهذا النظام إنتاج خرائط الفقر وخرائط المرافق والخدمات التعليمية بالإضافة إلى بيانات إحصائية ورسومات معلوماتية (إنفوغراف) وتقارير، وجميعها متاحة للمستخدمين حيث يمكنهم الدخول إلى أي مؤشر يرغبون في دراسته. يمكن اختيار أكثر من مؤشر في أية طبقة من الخريطة نفسها، ويمكن عند الحاجة تنضيد أو تركيب طبقة البيانات فوق الخريطة المعروضة للحصول على نظرة أعمق في عرض متعدد الطبقات. يمكن للمستخدمين، على سبيل

المثال، مقارنة مدى توافر خدمة عامة محددة مع الاستثمار العام المخصص لتقديم هذه الخدمة، وذلك لمعرفة ما إذا كان تخصيص الموارد يجري وفقاً للاحتياجات. تعمل الخرائط التي أنتجتها مبادرة تضامن لمشروع العدالة في التخطيط على تيسير تكوين صورة عن غياب العدالة المكانية على مستوى الشياخة. وقد نشرت مبادرة تضامن لغاية الآن خرائط بصرية ثابتة، لكننا نأمل في إصدار نسخ تفاعلية في المستقبل القريب تسمح للمستخدم باختيار المؤشرات والإحصائيات الديمغرافية ومشاهدتها وذلك من ضمن مجموعة واسعة من الخيارات.

بحثت مبادرة تضامن خرائط مشروع العدالة في التخطيط في اجتماعات مغلقة مع مسؤولين حكوميين من مستويات رفيعة ومتوسطة في وزارة التخطيط، وهيئة الأبنية التعليمية بوزارة التعليم، وصندوق تطوير المناطق العشوائية. كذلك عرضت مبادرة تضامن الخرائط في حلقات عمل مع مجموعات من الخبراء الاقتصاديين، والمعنيين بالتطور العمراني، ونشطاء من المجتمع المدني. وقد أتحنا المجال لعموم الجمهور للاطلاع على خرائط مطبوعة، بما فيها الخرائط المنشورة في هذا الإصدار.

وبالإضافة إلى الخرائط، أنتج فريق الباحثين في مبادرة تضامن تقارير وتحليلات حول مقارنة الظواهر العمرانية والسياسات العامة من منظور العدالة المكانية. وقد نشرنا عدداً من المواد التي تشرح المشروع ومنهجيته ونواتجه إضافة إلى دراسات لحالات إفرادية بهدف تحديد التحديات التي تواجه الأحياء في إقليم القاهرة الكبرى، والأسباب الجذرية لهذه التحديات والنتائج المترتبة عنها من حيث غياب العدالة المكانية. وقد أعد المصممون الغرافيكيون في مبادرة تضامن رسومات معلوماتية تُبسّط وتشرح النتائج التي توصل إليها المشروع. إن جميع تحليلات تقرير العدالة في التخطيط والكثير من الخرائط متاحة لعموم الجمهور مجاناً عبر الموقع الإلكتروني لمبادرة تضامن.

التحديات

تظل الشفافية وإمكانية الوصول إلى بيانات ومعلومات دقيقة وموثوقة تشكل تحدياً في مصر. إذ أخفت الدولة المصرية لعشرات السنين معلومات تعدُّ عامة في معظم السياقات المنفتحة والديمقراطية؛ كتلك المتعلقة بالموازنة العامة ومشاريع البنى الأساسية وتخصيص الموارد. غير أن أحدث الدساتير المصرية (أي دستور عام 2014) يتعهد بقدر أكبر من الشفافية والحق في المعلومات كما جاء في المادة 68:

> "المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظّم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوطة عمداً. وتلتزم مؤسسات الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع أو التلف، وترميمها ورقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة، وفقًا للقانون" (دستور مصر لسنة 2014، المادة 68).

يتسم التقدم على صعيد القانون الذي نصت عليه المادة 68 بالبطء، لكن عدداً من الوزارات الحكومية والمحافظات بدأ بنشر بعض البيانات على مواقعه الإلكترونية. وقد شكّل الوصول إلى بيانات موثوقة وكاملة تحدياً واجهته مبادرة تضامن على امتداد مراحل المشروع. وقد تم الحصول على قدر كبير من البيانات التي استخدمها المشروع من الوزارات الحكومية، لكن غالباً عن طريق تقديم طلب، وأحياناً عن طريق الشراء. وكانت قواعد البيانات التي استطعنا الوصول إليها ناقصة في أغلب الأحيان أو لا يمكن التعويل عليها. لكن وفي الوقت نفسه، يمكن من خلال البحث والتدقيق الدوريين الحصول على بعض البيانات المهمة القابلة للاستخدام على نحو بناء، حسبما يبيّن هذا المشروع.

يعتمد مشروع العدالة في التخطيط اعتماداً كبيراً على البيانات المستقاة من تعداد السكان في مصر لعام 2006. وقد أجرى الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء تعداداً آخر للسكان عام 2016، وبالتالي تأمل مبادرة تضامن أن تستكمل المشروع باستخدام نتائج التعداد الأحدث عندما تنشر الحكومة تلك النتائج. وسوف يتطلب ذلك عملية جمع مماثلة للبيانات وترميزها جغرافياً، رغم أن توافر هذه البيانات، كما ذكرنا آنفاً، خاضع للأهواء السياسية وبالتالي ليس مؤكداً بأي حال. وفي حين استُخلصت معظم نتائج مشروع العدالة في التخطيط، الموضحة في الفصل التالي، من بيانات عمرها عشر سنوات، إلا أننا نعتقد بأن هذا التحليل يظل معبراً تعبيراً جيداً عن أنماط غياب العدالة المكانية في أحياء القاهرة اليوم.

الفصل 3:
غياب العدالة المكانية في إقليم القاهرة الكبرى

يهدف مشروع العدالة في التخطيط إلى الكشف عن نطاق غياب العدالة المكانية في إقليم القاهرة الكبرى، وذلك انطلاقاً مع منظور الحق في المسكن الملائم، وإلى قياس مدى إعمال الحكومة للعناصر التي تُشكل هذا الحق المتعدد الأبعاد. وقد كشف مشروع العدالة في التخطيط عن عدة نزعات واضحة في الطريقة التي توزع بها الحكومة الموارد والخدمات في جميع أنحاء القاهرة، بما في ذلك ما يلي:

إن التصورات السائدة بشأن الفقر والتي 'تحدد مواقع' الفقر في المناطق غير الرسمية هي تصورات غير صحيحة. بل أن بعض المناطق غير الرسمية أفضل حالاً من بعض المناطق الرسمية في المدينة، كما أن الفقر غير محصور في المناطق غير الرسمية.

- يتمكن معظم القاهريين من الحصول على المياه، ولكن جودة مياه الشرب تتفاوت.
- خدمات الصرف الصحي غير كافية في الجزئين الجنوبي والشمالي من إقليم القاهرة الكبرى، مما يجبر العديد من المجتمعات المحلية على الاعتماد على الحُفر الامتصاصية (الترنشات)، والتي قد تؤدي إلى تلويث مصادر المياه الجوفية.
- يتسم توزيع المدارس الحكومية في جميع أنحاء إقليم القاهرة الكبرى بتفاوت شديد. وغالباً ما تُبنى المدارس الجديدة في المناطق التي يوجد فيها مدارس أصلاً، في حين تظل المناطق الأشد حاجة للمدارس محرومة منها.
- الإنفاق على مشاريع التنمية المحلية مشوّه، إذ تنزع الأحياء الغنية أصلاً إلى الحصول على تمويل يفوق ما تحظى به المناطق الأفقر والتي تحتاج أكثر إلى الموارد العامة.
- سياسة الحكومة تُحابي بشدة الإنفاق على المدن الجديدة المنشأة في الصحراء على حساب المناطق العمرانية الراسخة في مصر. وقد استثمرت الهيئة المسؤولة عن إقامة المدن الجديدة وتخطيطها—هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة—مبلغاً قدره 33.2 بليون جنيه مصري في المدن الجديدة في السنة المالية 2016/2015، وهو مبلغ يفوق الاستثمار العام الإجمالي بقطاع التعليم الوطني بأكمله بحوالي أربعة أضعاف، وأكثر من خمسة أضعاف الاستثمار العام الإجمالي في قطاع الصحة خلال السنة نفسها.

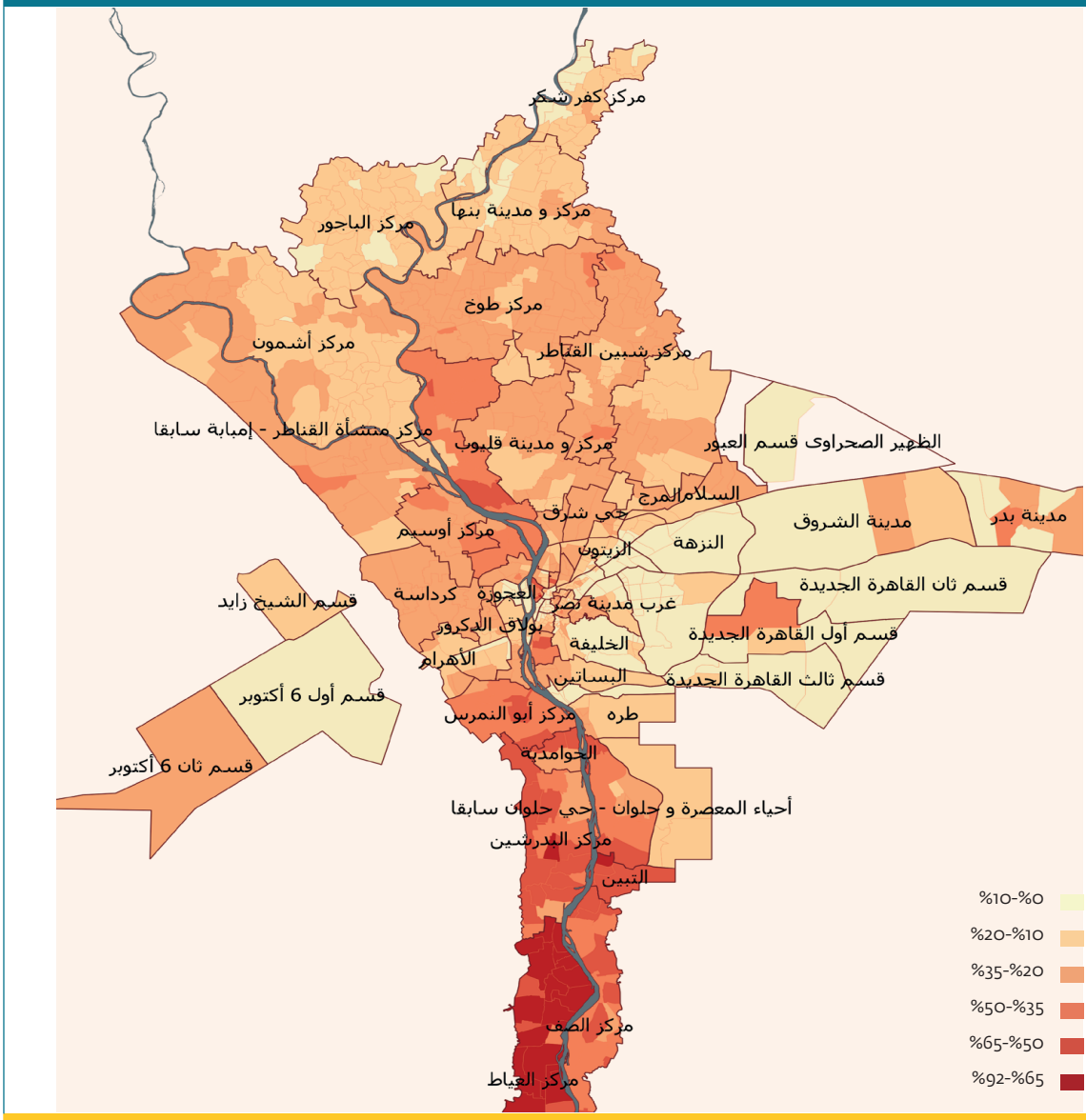
مؤشرات الفقر في إقليم القاهرة الكبرى

كي نتمكن من فهم أسباب انعدام المساواة وتبعاته، علينا أن نستخدم مؤشرات أوسع نطاقاً من مؤشرات الفقر التقليدية، إذ تنزع المقاييس التقليدية إلى التركيز فقط على نسبة الناس الذين يعيشون تحت خط الفقر. ولكن تتغيّر صورة الفقر والأنماط التي تبرز في توزيعه مع تغيير المؤشرات المستخدمة.

يؤدي استخدام مقاييس متنوعة إلى تكوين رؤى جديدة حول الأوضاع في إقليم القاهرة الكبرى. فعلى سبيل المثال، يكشف التحليل المكاني الذي أجرته مبادرة تضامن بشأن الفقر في جميع أنحاء إقليم القاهرة الكبرى أن الفقراء لا يتركزون في جنوب الجيزة، وإنما في وسط القاهرة وشمالها. تستند خريطة بيانات الفقر (الشكل –5أ) إلى مؤشر نسبة الفقر، وهي تبيّن أن المناطق الأشد فقراً في إقليم القاهرة الكبرى تقع في جنوب الجيزة، حيث تبلغ النسبة المئوية للفقراء في الشياخات حدها الأعلى من مجموع عدد السكان. ومع ذلك، إذا نظرنا إلى عدد الناس الذين يعيشون تحت خط الفقر بدلاً من أن ننظر إلى نسبة الفقر (الشكل –5ب)، تتغير الصورة كلياً. فالتركيز الأكبر للفقر موجود في شمال القاهرة، وشمال الجيزة، وجنوب القليوبية. ويعود سبب هذا التضارب إلى أن الكثافة السكانية أكبر في وسط القاهرة مقارنة مع المناطق الواقعة في أطراف المدينة. وبمعنى آخر، فإن عدد الفقراء في الأحياء الواقعة في وسط المدينة يفوق كثيراً عددهم في الأحياء الواقعة في أطراف المدينة، ولكن نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر أقل. وعندما نتفحص عدد الفقراء لكل كليومتر مربع (الشكل –5ج)، نجد أن الفقراء يتركزون في العديد من الأحياء الواقعة في وسط القاهرة، من قبيل عين شمس وإمبابة، وكذلك في أجزاء من أحياء بولاق أبو العلا، والبساتين، ومنشية ناصر، ومصر القديمة.

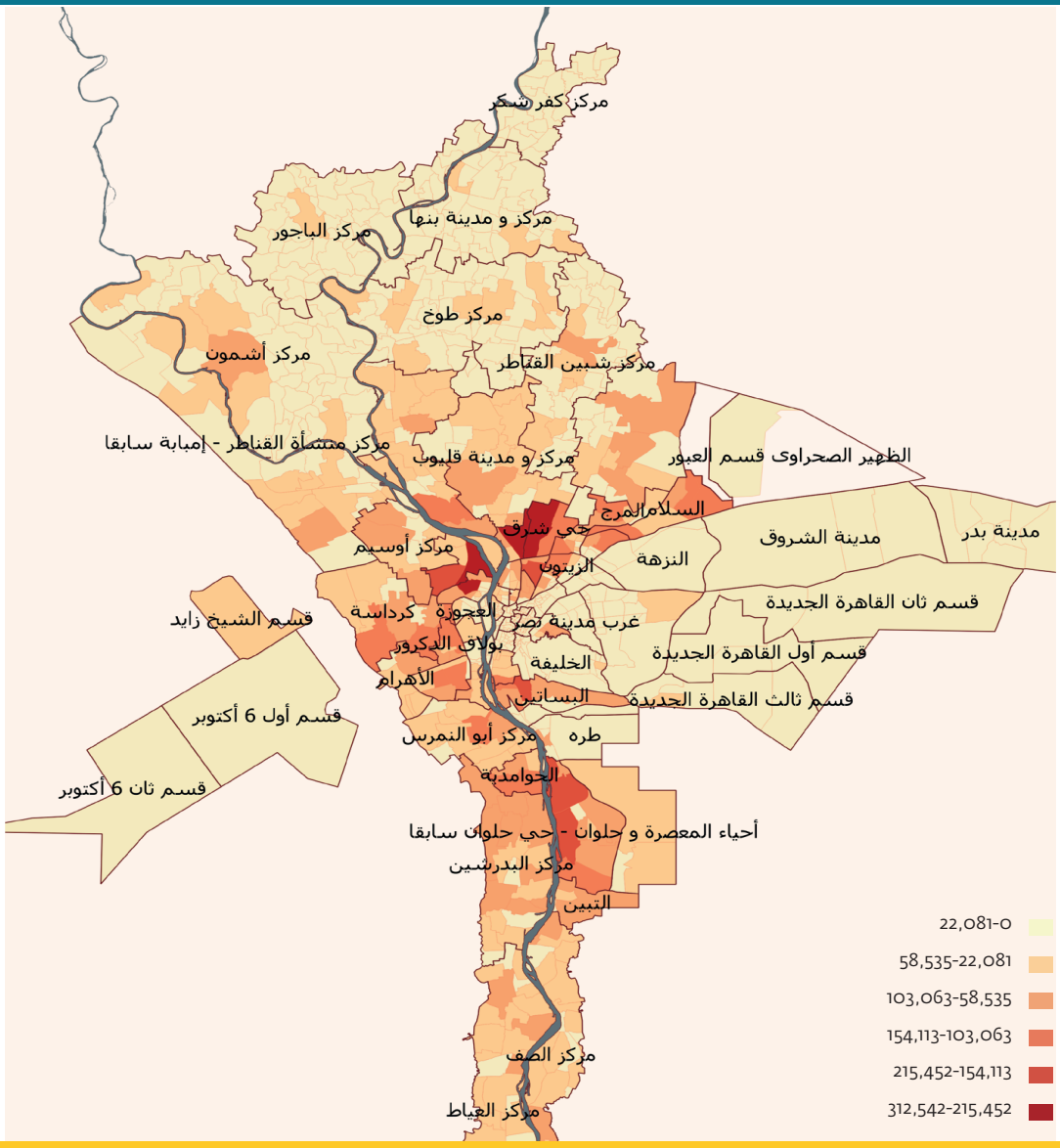
إن تفحّص تركّز الفقر وكثافته في الأحياء في جميع أنحاء القاهرة يشكك في الانطباع بأن سكان المناطق غير الرسمية هم دائماً السكان الأشد فقراً. فتركّز الفقر في بعض المناطق غير الرسمية أقل كثيراً منه في مناطق رسمية أو مخططة معينة (حيث تم تخطيط الحي بموجب أنظمة قانونية لتقسيم الأراضي وحيث المباني مسجلة قانونياً).

الشكل (5-أ) خريطة تُظهر نسبة الفقراء في كل شياخة. درجات اللون الأغمق تشير إلى مستويات أعلى من الفقر.



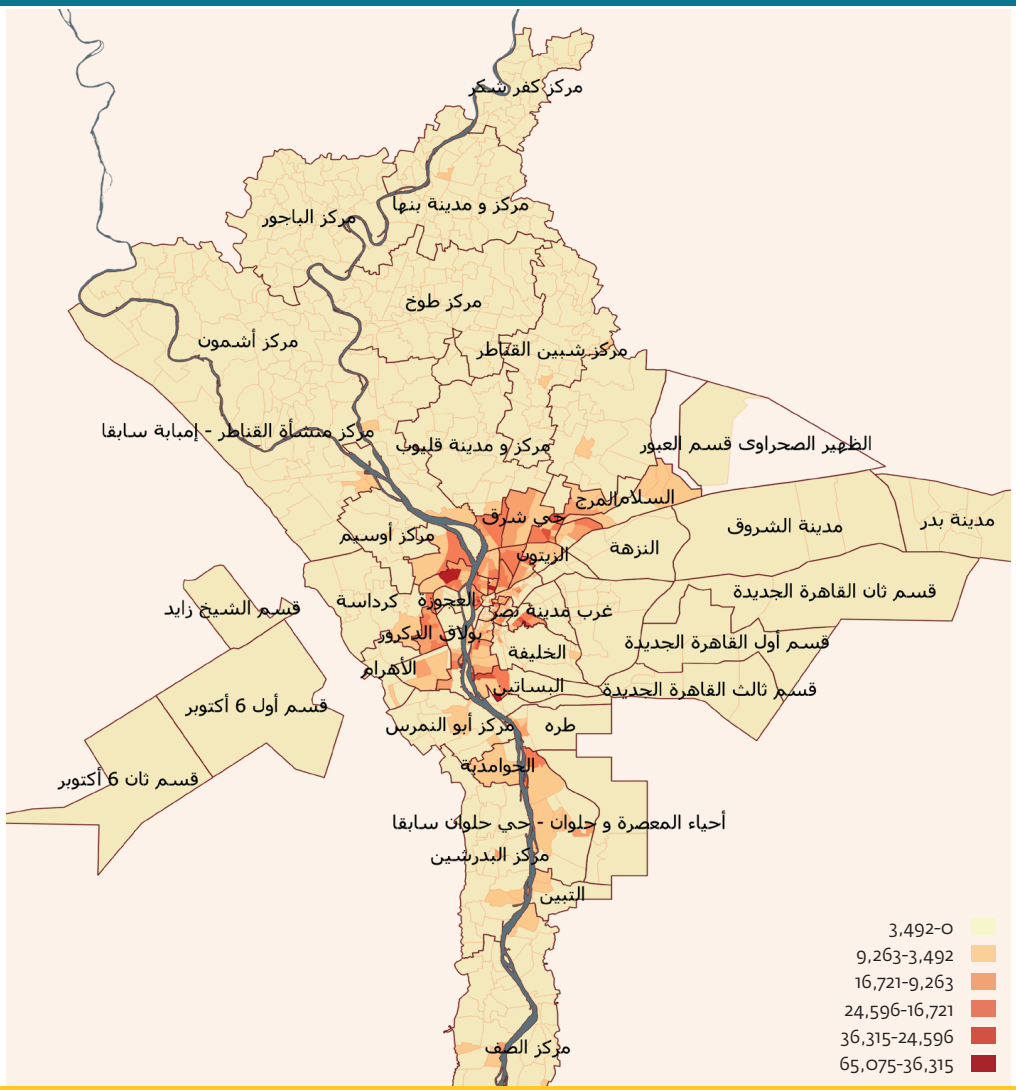
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2019-ب)، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006.

الشكل (5-ب) خريطة تُظهر عدد الفقراء في كل شياخة. درجات اللون الأغمق تشير إلى أعداد أكبر.



المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2019–ب)، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006.

الشكل (5-ج) خريطة تُظهر الكثافة السكانية للفقراء لكل كيلومتر مربع في كل شياخة. درجات اللون الأغمق تشير إلى كثافة أعلى.



المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن 2018، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006.

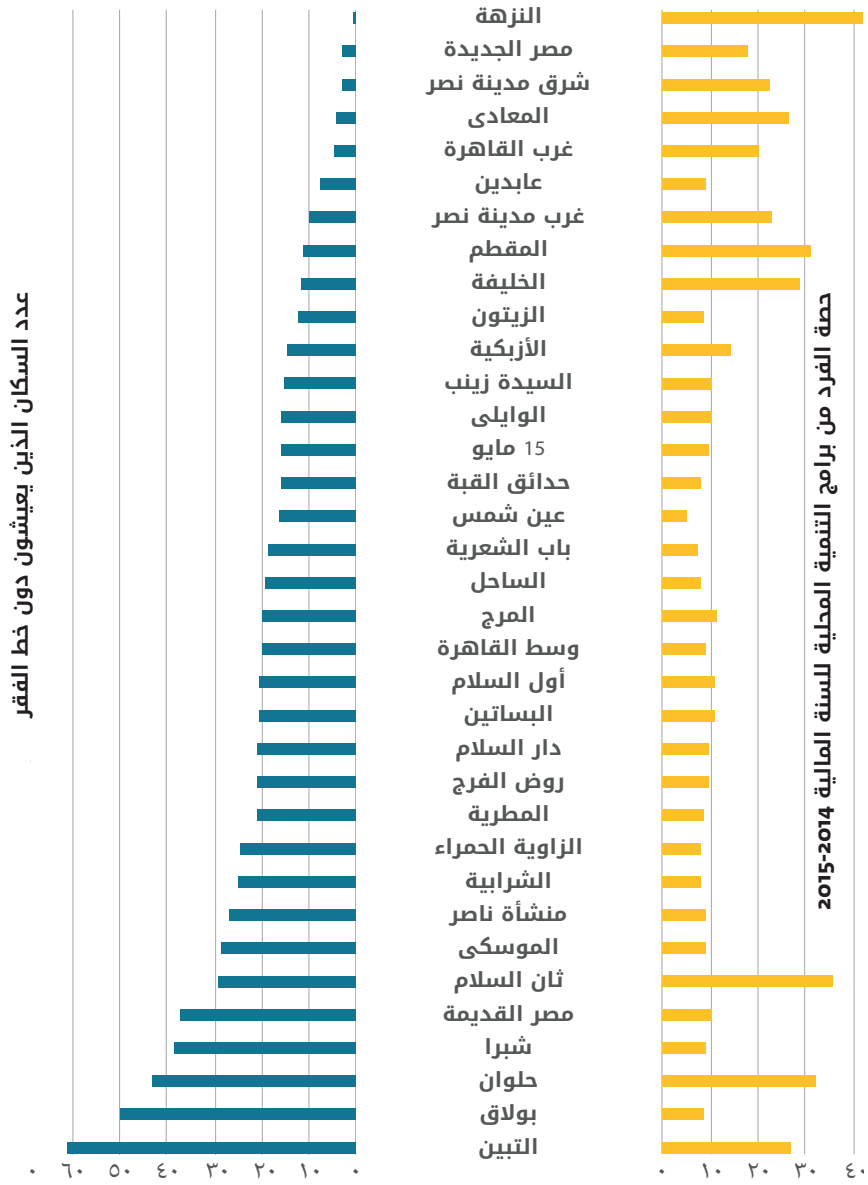
مقارنة برامج التنمية المحلية بمستويات الفقر في الفترة 2014-2015

تتسم عملية تحديد مخصصات الموازنة لبرامج التنمية المحلية في مصر بعدم الوضوح. ففي بداية عملية إعداد الموازنة، يقدم كل حي (القائم بأعمال البلدية في مصر) معلومات حول احتياجاته المالية للمحافظ؛ بيد أن ما يُحدد مدى نجاح البلديات في الحصول على التمويل الضروري هو غالباً المكانة السياسية والقدرة على المساومة، وليس احتياجات المجتمعات المحلية. وتخصص الحكومة مخصصات محلية دون أي اهتمام بمستويات الفقر القائمة أو احتياجات السكان المعنيين. إضافة إلى ذلك، يتسم الإنفاق على برامج التنمية المحلية في القاهرة بأنه غير كافٍ لتلبية احتياجات المدينة من حيث صيانة الطرق، والإنارة، والاحتياجات البيئية، وغير ذلك من الواجبات التي تؤديها البلديات.

يقارن الشكل 6 حصة الفرد من الإنفاق على برامج التنمية المحلية لجميع أحياء محافظة القاهرة للسنة المالية 2015/2014 مع نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر في كل من تلك الأحياء في عام 2013. ومن منظور العدالة الاجتماعية، يجب أن تحصل المناطق الأشد احتياجاً على قدر أكبر من التمويل التنموي. ومع ذلك، تكشف هذه المقارنة عن أن حصة الفرد من الإنفاق على برامج التنمية المحلية في الأحياء الغنية تفوق كثيراً حصة الفرد في الأحياء الأشد فقراً. لذا فإن تخصيص الموارد من قبل الحكومة لميزانية التنمية المحلية لا يتطابق مع الاحتياجات التنموية المحلية.

على سبيل المثال، يحصل حي النزهة على أعلى حصة للفرد من تمويل التنمية المحلية، ويبلغ 42.1 جنيه مصري. وفي الوقت نفسه، تبلغ هذه الحصة في حي عين شمس 4.7 جنيه مصري فقط، أي حوالي عُشر الأموال المخصصة لحي النزهة، وعلى الرغم من أن حي النزهة هو أحد المناطق الأكثر ثراءً في القاهرة، في حين أن حي عين شمس هو من أشدها فقراً، كما أن الحيين متجاوران، وبالتالي يوجد غياب للعدالة المكانية في مناطق متقاربة جغرافياً، مما يبرزه بشدة.

الشكل (6) نصيب الفرد من مخصصات البرامج المحلية في الأحياء المختلفة 2015/2014.



المصدر: الشكل الأصلي من إعداد تضامن (2019–ب)، بيانات نصيب الفرد مستمدة من الموقع الإلكتروني التابع لمحافظة القاهرة (2015)، وبيانات عدد السكان الذين يعيشون دون خط الفقر مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (2013) وخريطة الفقر (2013).

إمكانية الوصول إلى شبكات مياه الشرب والصرف الصحي

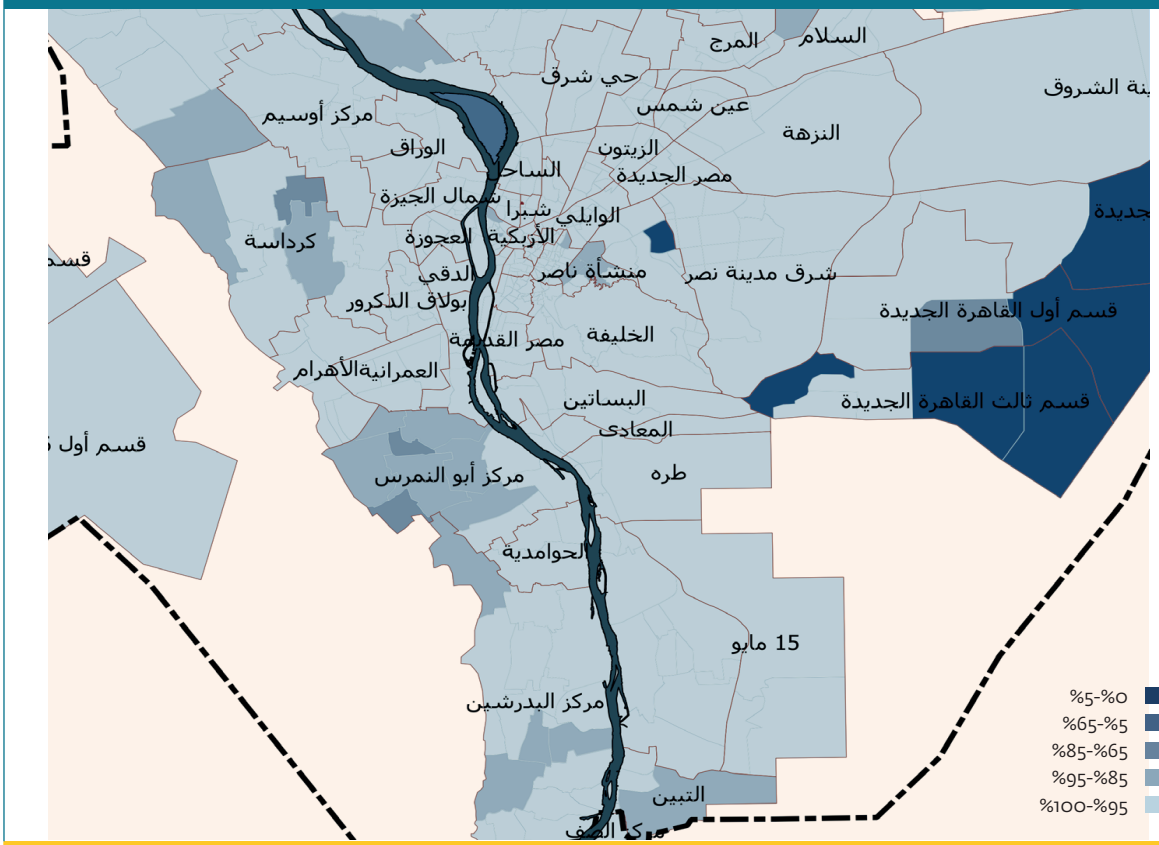
وفقاً للأرقام الرسمية، فإن أكثر من 99% من الأسر المعيشية في المناطق الحضرية في مصر موصولة بشبكة المياه. بيد أن هذا الرقم لا يخبرنا إلا بالقليل حول جودة المياه وكميتها وتوافرها. إن الحق في الحصول على المياه يتجاوز مجرد الربط بشبكة المياه. ويشير العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أنه "يجب أن يكون الوصول المادي إلى خدمات ومرافق المياه مأموناً وميسوراً لجميع فئات السكان. ويجب أن تكون المياه الكافية والمأمونة والمقبولة متاحة لكل أسرة معيشية ومؤسسة تعليمية وكل عمل أو في مكان قريب منها [...] ويجب أن تكون خدمات ومرافق المياه ميسورة الكلفة للجميع. ويجب أن تكون التكاليف والرسوم المباشرة وغير المباشرة المرتبطة بالحصول على المياه ميسورة الكلفة" (لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التابعة للأمم المتحدة 2013).

درسَتْ مبادرة تضامن في إطار مشروع العدالة في التخطيط الفروقات في إمكانية الوصول إلى المياه في الشياخات المختلفة في جميع أنحاء إقليم القاهرة الكبرى، وقد وجد تحليلنا أنه رغم النسبة العالية من الأسر المعيشية الموصولة بشبكة المياه، إلا أن مناطق واسعة من إقليم القاهرة الكبرى تعاني من مشاكل تتعلق بجودة المياه وكميتها وإمكانية الحصول عليها. وتُظهر الخرائط المستندة إلى تعداد عام 2006 أن نسبة المناطق الموصولة بشبكة مياه الشرب في إقليم القاهرة الكبرى هي نسبة عالية (الشكل –7أ)؛ ولكن هذا لا يعني بالضرورة وجود حنفية مياه في داخل كل بيت، بل يعني أنه يوجد حنفية جماعية في المبنى أو حنفية عامة ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام. علاوة على ذلك، لا يضمن الربط مع شبكة المياه أن المياه نظيفة أو متوفرة بصفة منتظمة. وإذا نظرنا إلى الأسر المعيشية التي تمتلك حنفية مياه في داخل المنزل، يصبح واضحاً أن معدل إمكانية الوصول إلى المياه أقل كثيراً في العديد من المناطق بالمقارنة مع الأرقام الرسمية (الشكل –7ب). وتقع معظم هذه المناطق على أطراف إقليم القاهرة الكبرى، في أحياء الخانكة والقناطر (في القليوبية) وأبو النمرس وجزيرة الوراق (في الجيزة).

وبالمثل، كشف مشروع العدالة في التخطيط عن نزعات مثيرة للقلق بشأن إمكانية الوصول إلى شبكات الصرف الصحي. فوفقاً لبيانات تعداد عام 2006، فإن نسبة الأسر المعيشية التي تملك دورة مياه داخل المنزل في إقليم القاهرة الكبرى (الشكل –7أ) هي نسبة عالية نسبياً. ومع ذلك، يُظهر التعداد نفسه أن المنازل في المناطق شبه الريفية في شمال إقليم القاهرة الكبرى وجنوبه تستخدم الحفر الامتصاصية (الترنشات) وغير موصولة بشبكة الصرف الصحي (الشكل –8ب). وعادة ما تتسرب محتويات هذه الحفر إلى باطن الأرض مما يخلق خطراً على صحة السكان المحليين. ونظراً للحالة المتدهورة للأنابيب التي تنقل المياه إلى تلك المناطق، فيمكن لمياه الصرف الصحي التي تتسرب من الحفر الامتصاصية أن تلوّث إمدادات مياه الشرب. كما أن المياه المتسربة من هذه الحفر تُضعف السلامة الإنشائية للمباني القريبة، مما يتسبب بمزيد من الخطر على السكان.

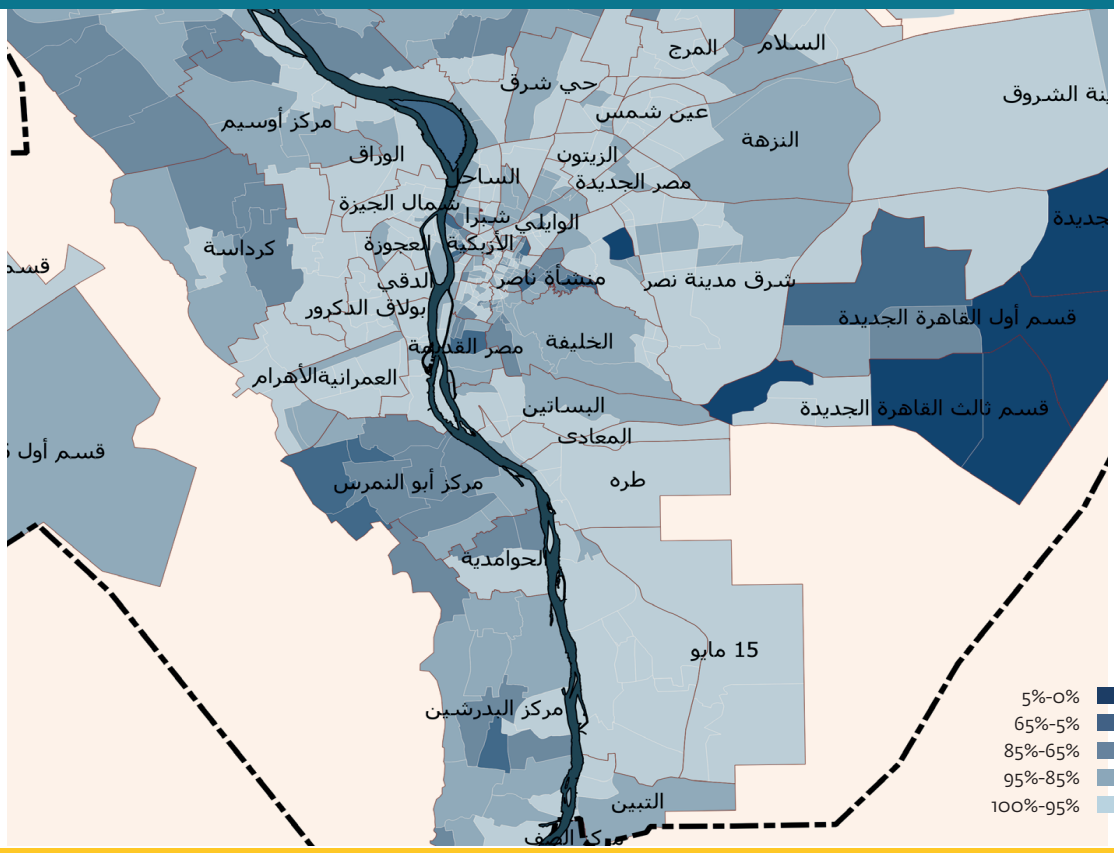
ومنذ إجراء التعداد عام 2006، عملت الحكومة على تحسين الممارسات المتعلقة بإمكانية الحصول على شبكات صرف صحي أفضل وأكثر أماناً. ونحن نأمل بأن بيانات تعداد 2016 ستُظهر هذه التحسينات، عندما يُعلن عن نتائج التعداد.

الشكل (7-أ) خريطة تُظهر نسبة الأسر المعيشية الموصولة بشبكة المياه في كل شياخة. درجات اللون الأغمق تشير إلى نسب أقل.



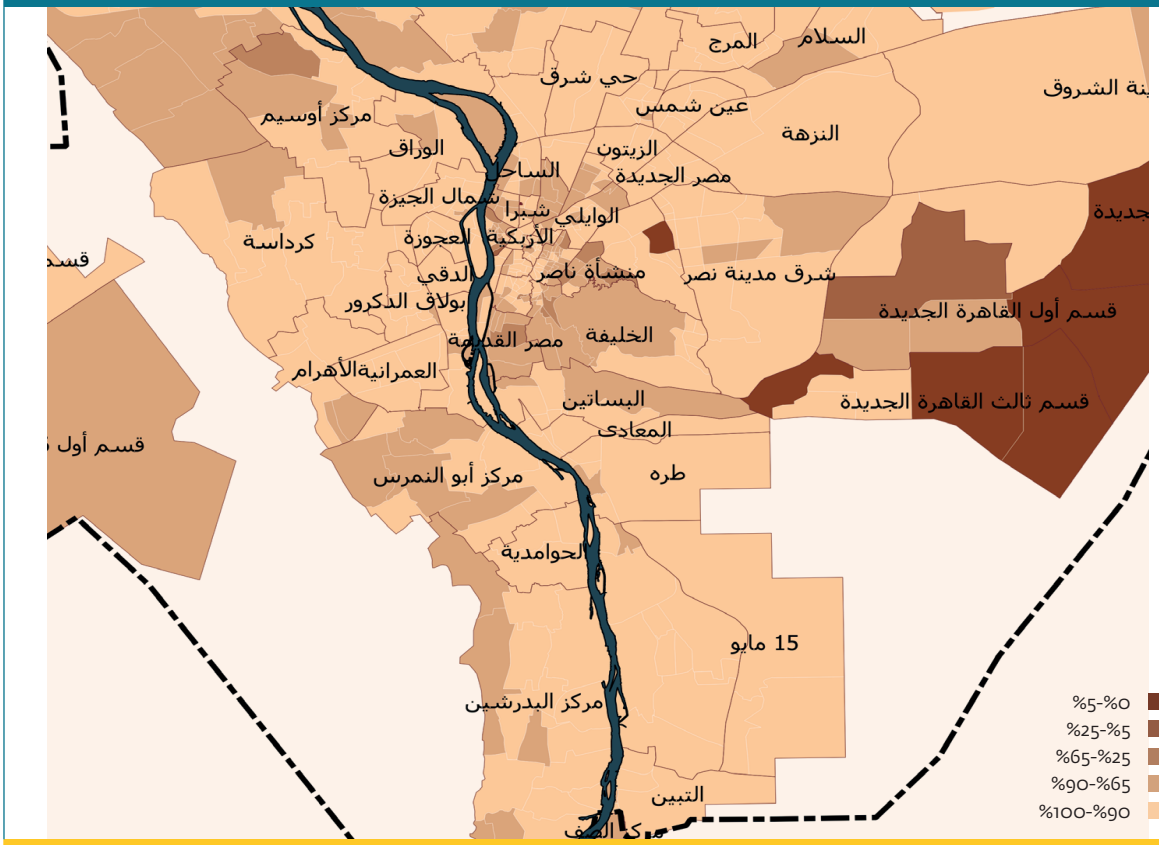
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2018)، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006.

الشكل (7-ب) خريطة تُظهر نسبة الأسر المعيشية الموصولة بمياه جارية تصل داخل المنزل في كل شياخة. درجات اللون الأغمق تشير إلى نسب أقل.



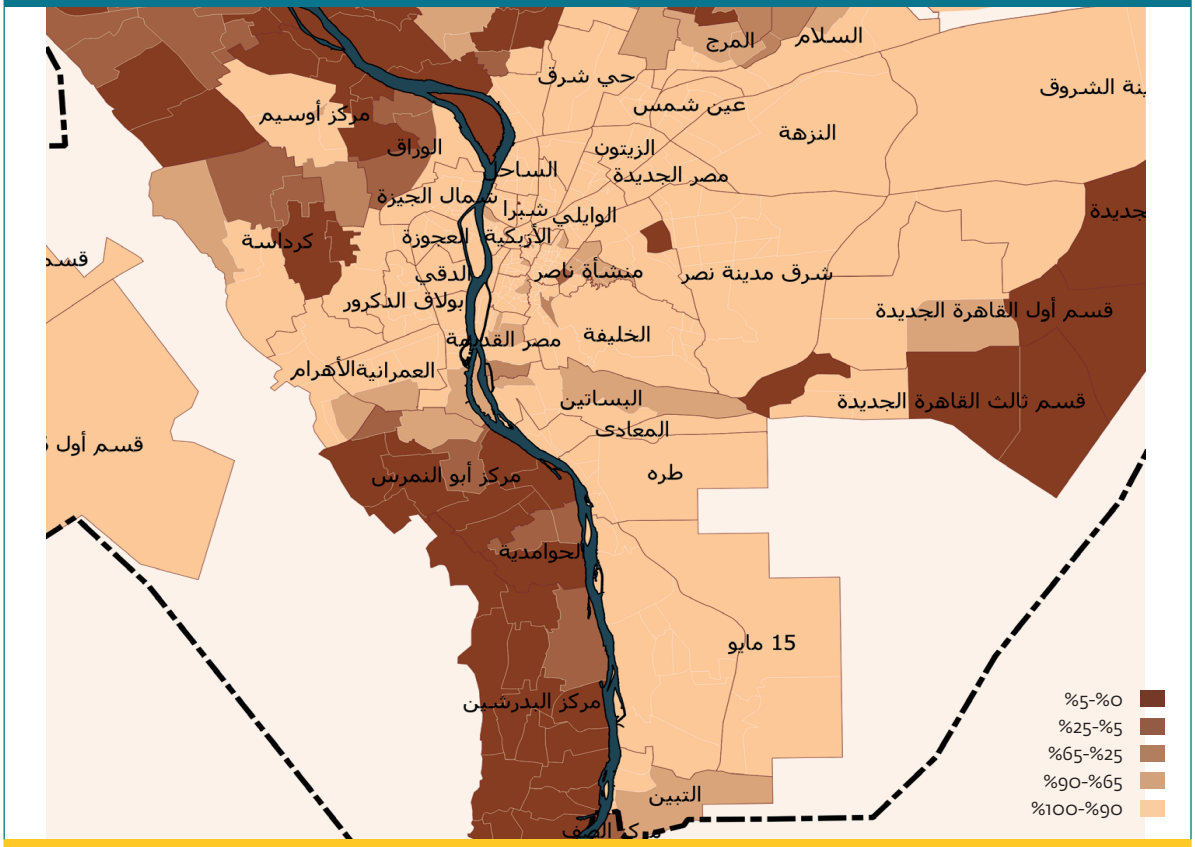
المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2018)، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006.

الشكل (8-أ) خريطة تُظهر نسبة الأسر المعيشية التي تملك دورة مياه داخل المنزل في كل *شياخة*. درجات اللون الأغمق تشير إلى نسب أقل.



المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2018)، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006.

الشكل (8-ب) خريطة تُظهر نسبة الأسر المعيشية الموصولة بشبكة الصرف الصحي في كل شياخة. درجات اللون الأغمق تشير إلى نسب أقل.



المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2018)، البيانات مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006.

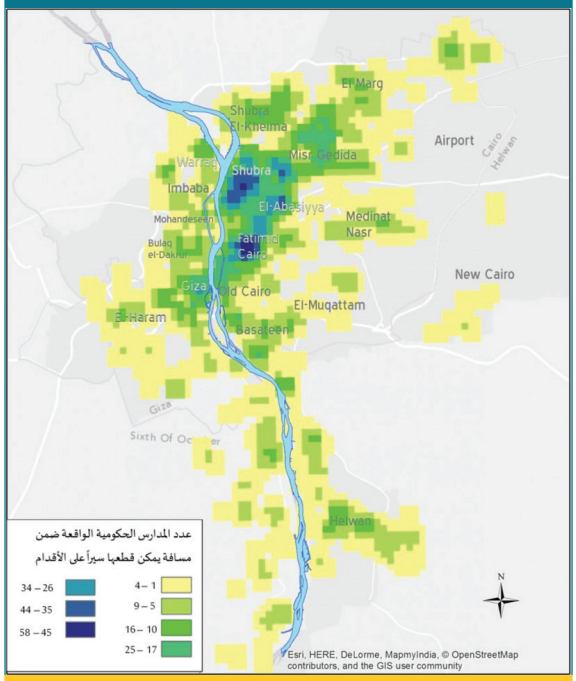
الكفاءة والعدالة في توزيع الموارد التعليمية

يواجه قطاع التعليم في مصر تحديات كبيرة عديدة. وثمة حاجة لزيادة كبيرة في الانتباه إلى إمكانية الوصول إلى المدارس والمساواة المكانية في توزيع المدارس. فما مدى وصول الأطفال إلى المدارس وكم يتعين على الأسر أن تدفع لالتحاقهم بها؟ ثمة اثنان من بين الأسباب الأساسية التي تدفع الأطفال إلى ترك الدراسة يتعلقان بالفقر: فإما أن الأسرة لا تتمكن من تحمل كلفة المدرسة (لأن الأسرة تعتمد على أجر الطفل وعمله أو لأسباب مالية أخرى)، أو أنه يتعين على الطفل السفر لمسافة بعيدة للوصول إلى المدرسة مما يجعل هذه الرحلة اليومية غير ممكنة.

من المفترض بالمدارس الحكومية أن تخدم المنطقة المحيطة بها، وهي مؤسسات مجتمعية بطبيعتها. وبغية ضمان إمكانية وصول متساوية إلى التعليم، يجب أن تكون المدارس الحكومية موزعة بالتساوي نسبياً في جميع أنحاء المدينة، وأن يتناسب عددها مع التعداد السكاني للمناطق المختلفة. ولا تمتلك معظم الأسر في إقليم القاهرة الكبرى سيارة خاصة، لذا يستخدم معظم الطلاب وسائل المواصلات العامة أو التاكسي أو التوك توك أو يتوجهون إلى المدرسة سيراً على الأقدام—وهذه هي وسائل المواصلات الأكثر شيوعاً في القاهرة. وكلما بعدت المسافة بين سكن الأسرة ذات الأطفال عن المدرسة، كلما زاد إنفاقها على المواصلات وكلما زاد الضغط الذي يتعرض له الطلاب بسبب وقت السفر إلى المدرسة والعودة منها. ووفقاً لبحث الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر للعام 2013/2012، تُنفق الأسر حوالي ١١ في المئة من ميزانيتها للتعليم على المواصلات (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2013). وإذا كانت الأسرة تقطن ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام إلى المدرسة، تنخفض كلفة المواصلات إلى صفر، كما يتراجع الضغط الذي يتعرض له الطلاب.

وفي إطار مشروع العدالة في التخطيط، عملنا على تحديد مناطق إقليم القاهرة الكبرى التي يوجد فيها أكبر عدد من المدارس الحكومية الواقعة ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام، وقارنّا هذه البيانات بمستويات الفقر. وبما أنه لا يوجد تعريف متفق عليها بشأن ما يُعتبر "مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام"، فقد عرّفنا هذا المصطلح لغايات هذه الدراسة بأنه مسافة تبلغ كيلومتراً واحداً. وباستخدام بيانات الهيئة العامة للتخطيط العمراني التي توفر عناوين المدارس، وضعنا خريطة لمواقع المدارس وأجرينا مقارنة لعدة مناطق فيما يتعلق بعدد المدارس التي تقع ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام والتي تقع على مسافة كيلو متر واحد (الشكل 9–أ). وتُظهر النتائج التي توصلنا إليها أن بعض المناطق محرومة كلياً من المدارس التي تقع ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام، في حين تتوفر مدارس عديدة في مناطق أخرى. وهناك أربعة أحياء تبرز فوراً لاحتوائها على عدد كبير من المدارس ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام، وهي: القاهرة الفاطمية، وشبرا، والعباسية، وحدائق القبة. ففي كل من هذه الأحياء، ثمة أماكن تقع ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام إلى 32 مدرسة حكومية أو أكثر. وهذا الرقم يتجاوز المعدل بكثير، والذي يبلغ ستة مدارس ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام لجميع الأحياء الواقعة في منطقة الدراسة. وربما يكون أحد أسباب هذا التفاوت الكبير أن الأحياء التي يوجد فيها عدد كبير من المدارس تقع في بعض أقدم أجزاء المدينة. كما أن مقياس النسيج العمراني في هذه المناطق ونمطه لا يمكن أن يستوعب مدارس كبيرة، وبالتالي فقد تم تحويل العديد من المباني القائمة إلى مدارس. ورغم أنه لا توجد لدينا بيانات عن عدد الطلاب الملتحقين في كل من هذه المدارس في تلك الأحياء، إلا أننا نفترض أن المدارس في تلك المناطق تخدم عدداً أقل كثيراً من الطلاب مقارنة مع المدارس الحكومية الموجودة في الأجزاء الأحدث عهداً في المدينة، كما أن تلك المدارس تخدم تعداداً سكانياً أقل.

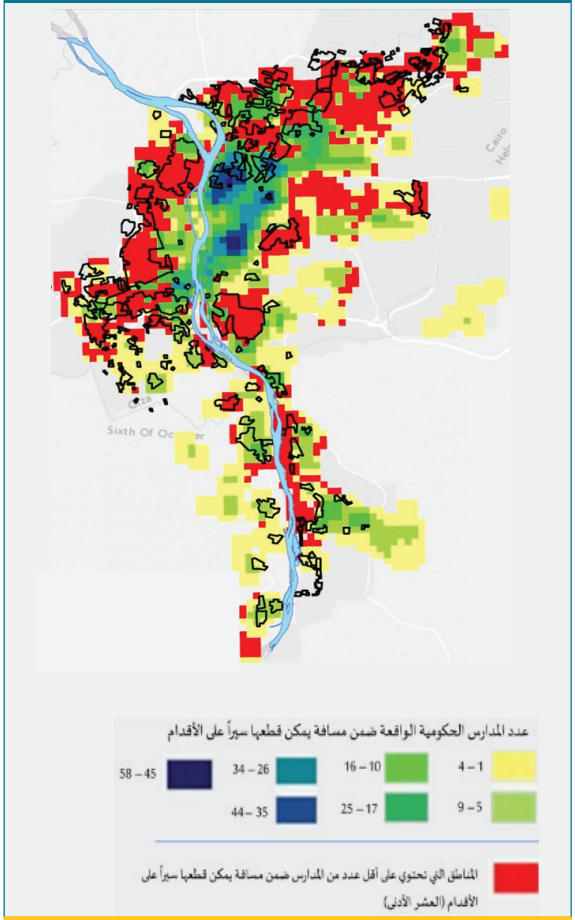
الشكل (٩-أ) خريطة تُظهر تركيز المدارس الواقعة ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام (١ كلم). اللون الأزرق يمثل أعلى تركيز، يتبعه اللون الأخضر، ثم الأصفر. المناطق غير الملونة لا يوجد فيها مدارس ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام.



المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2019–أ)، البيانات حول مواقع المدارس مستمدة من الهيئة العامة للتخطيط العمراني.

باتت المناطق غير الرسمية في القاهرة تتسم بكثافة سكانية متزايدة، وقد بلغت الكثافة السكانية في حيي إمبابة ودار السلام أكثر من ١٠٠,٠٠٠ شخص لكل كيلومتر مربع. وعندما ندمج الخريطة التي تُظهر تركّز المدارس الواقعة ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام مع خريطة تُظهر الكثافة السكانية (الشكل ٩–ب)، تبيّن النتيجة أن المناطق غير الرسمية محرومة من الخدمة إلى حد كبير، إذ يوجد فيها عدد قليل من المدارس التي تقع

الشكل (٩-ب) تم إدماج مؤشرين اثنين (الكثافة السكانية والمدارس الموجودة ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام)، مما يوفر صورة أفضل عن الاحتياجات القائمة. المناطق الملونة بالأحمر يوجد فيها أقل عدد من المدارس الموجودة ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام لكل فرد.

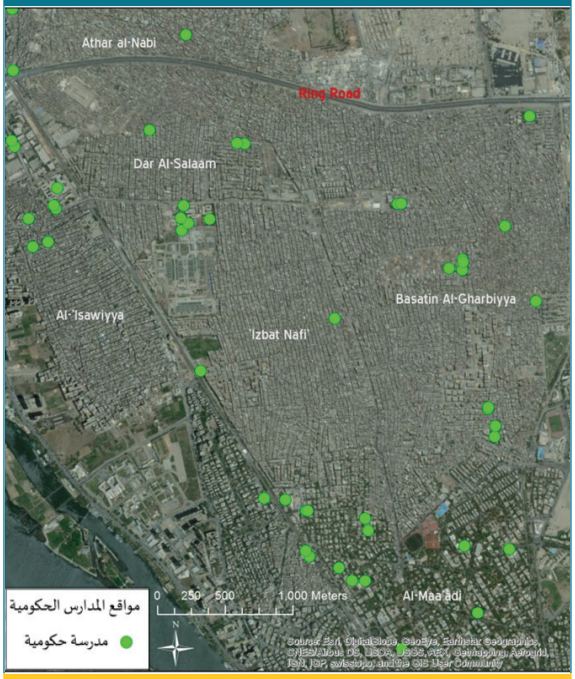


المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2019–أ)، البيانات حول الكثافة السكانية مستمدة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التعداد العام في مصر للعام 2006. البيانات حول مواقع المدارس مستمدة من الهيئة العامة للتخطيط العمراني.

ضمن مسافة يمكن قطعها سيراً على الأقدام. ورغم الحاجة إلى إجراء مزيد من الأبحاث للوصول إلى استنتاجات أكيدة،

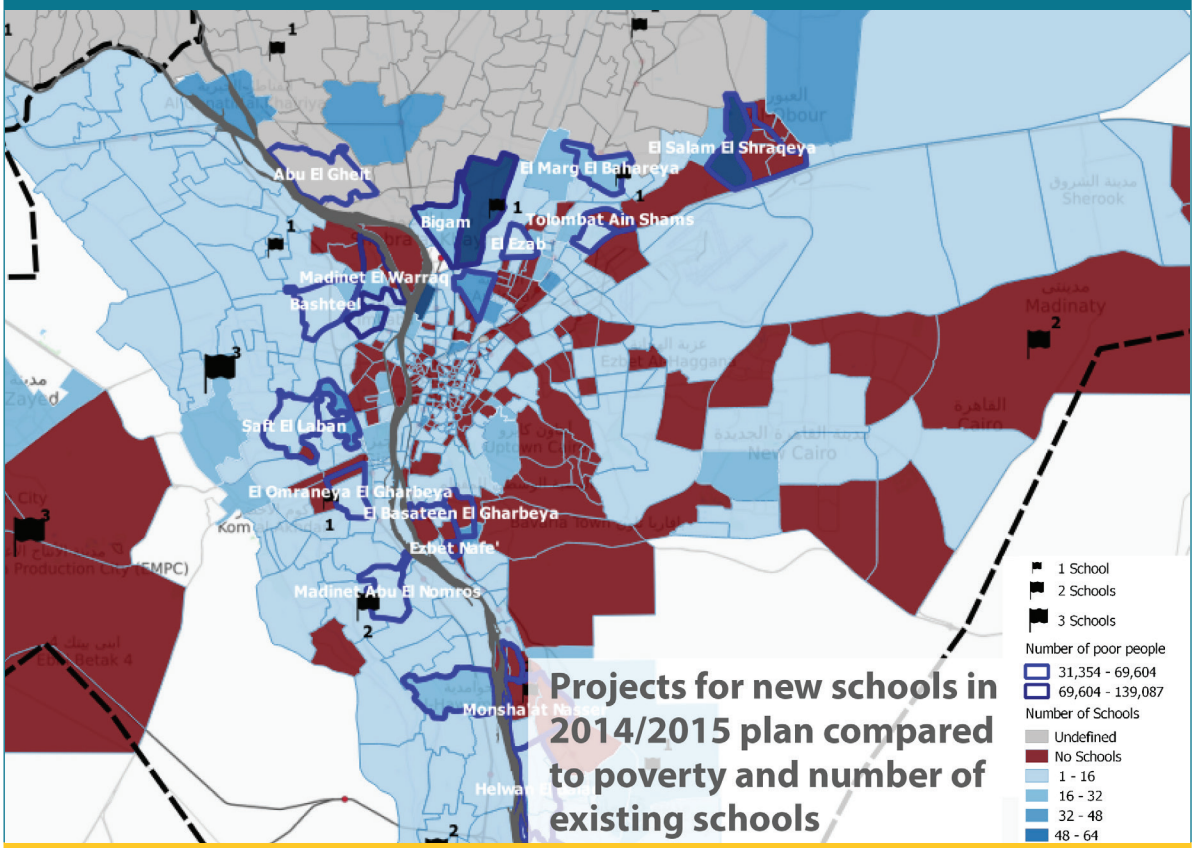
لكن يمكن عزو النقص في المدارس الحكومية جزئياً إلى نهج الحكومة القائم على رد الفعل إزاء توفير الخدمات في المناطق غير الرسمية؛ فالحكومة تنزع إلى البدء في تقديم الخدمات (بما فيها المدارس) بعد أن تصبح المناطق غير الرسمية مبنية ومسكونة. وهذا النهج يُجبر الحكومة على بناء المدارس في المناطق التي تتوفر فيها أراضٍ، بدلاً من إنشائها في المناطق الأشد حاجة إليها. ومن شأن اعتماد نهج استباقي في إدارة الأراضي في المناطق غير الرسمية أن يتيح توقّع النمو المستقبلي وتحديد أراضٍ للمدارس الحكومية والمرافق العامة. كما أن من شأن تفحص مؤشرات متعددة—عدد المدارس الحكومية، والكثافة السكانية، وعدد السكان الفقراء، والمسافة بين المنازل والمدارس—أن يوفر صورة أوضح بشأن الأماكن التي تتوفر فيها الخدمات والموارد بالمقارنة مع الأماكن الأشد حاجة إليها. وبوسع هذا النهج المتعدد الأبعاد أن يساعد صانعي القرار في تحقيق توزيع أكثر عدلاً للموارد. ولا يمكن لتوفير بيانات أفضل أن يؤدي وحده إلى تغيير في السياسات. وعلى سبيل المثال، تكشف البيانات المتعلقة بمواقع المدارس أنه لا يوجد مدارس إطلاقاً في عدة شياخات ومناطق حضرية، إلا أن خطة الاستثمار التي وضعتها وزارة التربية للسنة المالية 2015/2014 للمدارس لا تتضمن أي إجراء لتصويب هذا الوضع. وتهدف مبادرة تضامن من توفير هذه المعلومات للجمهور إلى تزويد المواطنين بوسيلة مهمة يمكنهم استخدامها لتقييم عدالة إدارة أحيائهم والمطالبة بالخدمات والموارد التي يحتاجونها، كالمدارس.

الشكل (١٥) مواقع المدارس الحكومية وتوزيعها في حي إمبابة وحي دار السلام. ويبدو توزيع المدارس منحرفاً بشدة بحيث أن أحد المناطق، وهي المنيرة الغربية، لا يوجد فيها أي مدرسة.



المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2019–أ)، البيانات حول مواقع المدارس مستمدة من الهيئة العامة للتخطيط العمراني.

الشكل (١١) خريطة تقارن عدد المدارس الجديدة المخطط إنشاؤها مع المدارس القائمة لكل شخص. والأرجحية أكبر بأن تستفيد المناطق التي يوجد فيها مدارس من المشاريع الجديدة لإنشاء المدارس، في حين تقل أرجحية الاستفادة من هذه المشاريع في حالة المناطق المحرومة من المدارس أصلاً.



المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2018)، البيانات حول المدارس القائمة مستمدة من الهيئة العامة للتخطيط العمراني، أما البيانات حول مشاريع إنشاء المدارس فمستمدة من المواقع الإلكترونية للمحافظات.

الفصل 4:
الأبعاد المؤسسية لغياب العدالة المكانية في المناطق الحضرية بمصر

تعمل السياسات العامة القائمة منذ أمد بعيد على خلق غياب العدالة المكانية وإدامته. إن فهم الظروف القائمة للفقر وتوزيع الموارد في مصر هو خطوة أولى مهمة لإقامة مدينة أكثر إنصافا. ويتوجب علينا أن نحدد الأبعاد المؤسسية التي تؤدي إلى غياب العدالة المكانية وتكرسه في مصر كي نتمكن من تجاوز شرح المشكلة والبدء في حلها. يعمل غياب الآليات المؤسسية الفعالة الخاصة بتقييم الاحتياجات التنموية في المناطق الحضرية على إضعاف الجهود الرسمية الرامية إلى معالجة هذا الوضع المعقد. ويؤثر التصنيف الرسمي لهذه المناطق إلى مناطق رسمية وغير رسمية (عشوائية) على تخصيص الموارد العامة بصرف النظر عن الاحتياجات والأولويات الخاصة بكل حي من الأحياء. ويزداد تعقيد المسألة من جراء الفصل القائم بين أدوات التخطيط العمراني وأدوات التخطيط المالي (انظر تضامن 2013–أ و2013–ب). كما تتعقد المشكلات القائمة من جراء ضعف الإدارة البلدية والافتقار إلى الشفافية ومحدودية الوصول إلى المعلومات ونقص الإشراف والمساءلة. وقد تتيح المعاينة التفصيلية لعملية التخطيط المالي والعمراني والآليات التي تحدد الاحتياجات المحلية لكل منهما تحقيق فهم أفضل للأبعاد المؤسسية المتعلقة بغياب العدالة المكانية في مصر.

التخطيط المالي مقابل الأهداف التنموية

تتم عملية تخصيص الموارد في مصر سنوياً من خلال الموازنة العامة للدولة. وبموجب القانون، تؤدي وكالات حكومية مختلفة دوراً في تحديد الاحتياجات المالية لمختلف الجهات، بيد أن المسؤولية الرئيسية في ذلك تقع على عاتق وزارتي المالية والتخطيط، حيث تُعِدّ الأولى مشروع الموازنة ليتم تقديمه إلى البرلمان فيما تقوم الثانية بإعداد مقترحات للإنفاق الاستثماري عن طريق وكالات حكومية مختلفة. وقبل أن يوافق البرلمان على مشروع الموازنة، بوسعه إجراء تعديلات على أوجه الإنفاق العام المقترحة. وتُخصَص الموارد للتنمية العمرانية عبر الموازنة العامة حيث يتم إنفاق الأموال من خلال المحافظات والبلديات. أما الأموال المخصصة لقطاعات الصحة والتعليم والإسكان وغيرها من القطاعات التنموية فتأتي من الوزارات المعنية ويتم توجيهها إلى المجتمعات المحلية من خلال الدوائر الوزارية المرتبطة بالمحافظات. لكن الكيفية التي تقرر بها الدوائر الوزارية تخصيص أموالها على المستويات الإدارية الأدنى، أو سبب إعطائها الأسبقية لحي دون آخر، فهي غير واضحة. وبصورة عامة، لا يبدو توزيع الموارد المالية، سواء من قبل المحافظات أو الوزارات، بأنه يعكس مستويات الفقر في المجتمعات المحلية أو احتياجاتها، بل هو بالأحرى نتاج مساومة سياسية بين المسؤولين الحكوميين والدوائر البيروقراطية. وفي حالة المدن الجديدة، تتم عملية تخصيص الأموال من خلال هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة التي لا تأتي ميزانيتها رسمياً من الموازنة العامة، ومع ذلك فإنها تتلقى بعض التمويل العام والقروض فيما يتم إعادة ضخ الفائض السنوي لديها إلى خزينة الدولة (تضامن، 2016).

طبقاً للقانون رقم 53 لسنة 1973، فإن الموازنة العامة هي "البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة" (المادة 1). وبحسب القانون رقم 70 لسنة 1973 فإن الهدف من التخطيط التنموي هو "رفع مستوى المعيشة وتذويب الفوارق بين الطبقات عن طريق زيادة الدخل القومي وتوسيع نطاق الخدمات وصولاً إلى مجتمع الكفاية والعدل" (المادة 1). ويذكر القانون العديد من المبادئ التوجيهية التي تشتمل على التخطيط المركزي، والمشاركة الواسعة من قبل الإدارة المحلية والشعب، والقطاع العام الذي يلعب الدور الرئيسي في التنمية وفي تحديد الموقع الاقتصادي والإداري والجغرافي للمشاريع (المادة 2). وعلى الرغم من تبني هذين القانونين لمفاهيم العدالة المكانية، إلا أن المسار المؤسساتي الذي يحدده القانون غير مناسب لإنفاذ هذه المفاهيم.

تبدأ عملية إعداد الموازنة العامة عندما تُصدِر وزارة المالية نشرة تحتوي على القواعد التي يجب على مختلف الدوائر الحكومية اتباعها عند إعداد ميزانياتها المقترحة. ثم تقوم كل دائرة بتشكيل لجنة لإعداد مقترحات الميزانيات على المستويين المركزي والمحلي، وتقديم هذه المقترحات لوزارة المالية التي تقوم بإعداد مشروع الموازنة بالتشاور مع البنك المركزي. ومن ثم تقوم وزارة المالية بتجميع المقترحات التي تلقتها وتعديلها والبت بشأن تخصيص الموارد. ويُسمح لمندوبي الدوائر والجهات الحكومية المختلفة بالاطلاع على الدراسات التي تقوم بها وزارة المالية أثناء إعدادها للموازنة (المواد من 13–15 من قانون الموازنة العامة). تُركِّز هذه العملية مسألة صنع القرار بيد المركز دون إجراء مشاورات إضافية مع السلطات المحلية، وهو أمر يتناقض مع قانون الميزانية العامة (القانون رقم 70 لسنة 1973). فوفقاً للمادة 19 من هذا القانون، يجب صياغة المقترحات المتعلقة بالخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، التي تعدها وزارة التخطيط، على المستوى المحلي مع إشراك مكاتب التخطيط في المجالس المحلية (وهي مجالس تنفيذية تعيّنها الحكومة). وبحسب المادة 65 من المذكرة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية (القانون رقم 43 لسنة 1979)، يجب على كل وحدة محلية، أثناء إعداد خطط التنمية الخاصة بالوحدات المحلية، أن تحدد احتياجاتها وفقاً لأولويات مدروسة بدقة. ومن ثم تُرفع هذه الخطط إلى المجالس الشعبية المحلية (المنتخبة) للموافقة عليها قبل أن يتم إرسالها إلى المحافظة ومن ثم إلى اللجنة العليا للتخطيط الإقليمي.[1] ومن ثم يقوم

١ يحدد القانون المقترح للإدارة المحلية لسنة 2015 حصص (كوتا) لتمثيل المرأة والشباب في المجالس الشعبية المحلية.

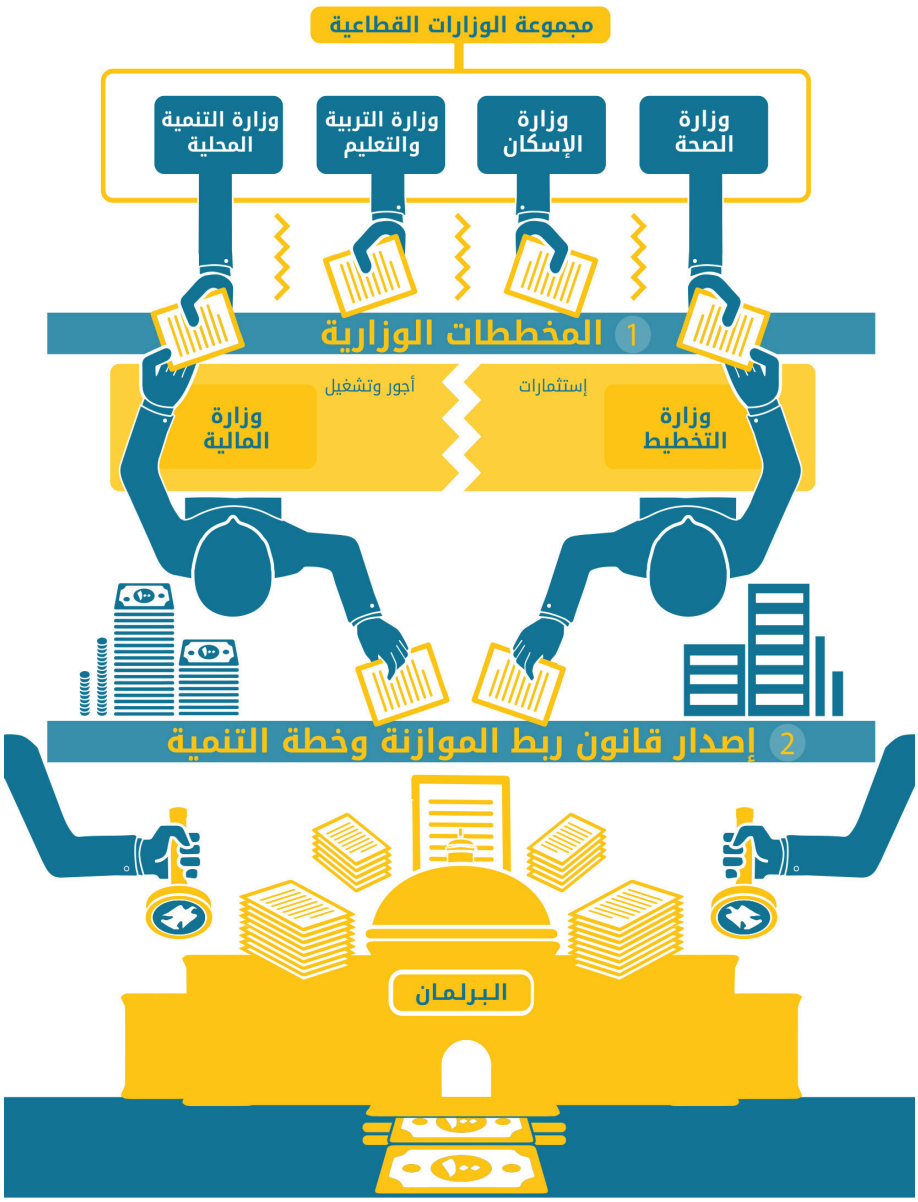
وزير التخطيط بالتنسيق مع وزير الإدارة المحلية والوزراء الآخرين بشأن الجمع بين هذه الخطط ودمجها في الموازنة العامة. وفي الواقع العملي، تحدث هذه المفاوضات المالية دون إجراء مزيد من التشاور مع المستويات المحلية ودون أية ضمانات تكفل تلبية الاحتياجات المحلية في الموازنة العامة أو تخصيص الموارد التي تلبي تلك الاحتياجات.

وفي هذه الأثناء، لا توجد معايير واضحة مستندة إلى الاحتياجات المحلية لتوجيه التوزيع الجغرافي للإنفاق العام بطريقة تلبي الاحتياجات الأساسية لجميع المواطنين بصرف النظر عن مكان سكناهم، بحيث يتسنى لهم الاستفادة من جهود التنمية (على الرغم من أن هذا الحق مكفول في القانون). وبالتالي، فإن المسؤولين الذين يعدّون الموازنة على المستوى المحلي لا يتقيدون بالضرورة بروح القانون فيما يتعلق بإعداد مقترحات الميزانيات. وأما المسؤولون على المستويات الأعلى فهم يغفلون هذه المبادئ وبالمستوى نفسه. وفي الحقيقة، تظل المجالس الشعبية المحلية (التي تم حلها سنة 2011 ولم تتم إعادة انتخابها بعد) هي الكيانات المنتخبة الوحيدة التي تشكل رابطة بين المواطنين وأحيائهم وبين الموازنة العامة. وجدير بالذكر أن حصة إنفاق برنامج التنمية المحلية في مختلف المحافظات والأحياء، التي تقع ضمن ولاية المجالس الشعبية، لا تزيد عن 0.8% من إجمالي إنفاق الموازنة العامة. ومن مجمل هذه المقدار الضئيل، يتم تخصيص ما نسبته 69% للنفقات الإدارية للمحافظة فيما يتم توجيه 3% فقط لخطط التنمية (حسب خطة التنمية لسنة 2016/2015).

ثمة قضية أخرى ذات أهمية كبرى وهي الطريقة التي يتم بها تصنيف بنود الموازنة العامة، حيث تتبع الموازنة العامة المصرية ثلاث نظم مختلفة لتصنيف بنودها (تصنيف إداري وتصنيف اقتصادي وتصنيف وظيفي). ولا تؤكد هذه الطريقة على أهداف الإنفاق، ولا تيسّر عملية رصد هذه الأهداف، مما يتناقض مع موازنات أخرى صُممت لتشجيع برامج التنمية، ذلك أن هذا النوع الأخير من الموازنات يقدم عادة تفاصيل عن الأهداف التنموية وأطرها الزمنية وبالتالي فهو ييسر عملية المتابعة ويشجع المساءلة والإشراف.

ومن منظور التخطيط المالي، تتطلب العدالة المكانية وجود ربط متسق بين الإنفاق العام والأهداف التنموية، يكون عادة على شكل برامج محددة على المستويات المحلية، مع الإشراف على الإنفاق والتنفيذ وبحيث يؤدي الشعب دوراً في تقييم الاحتياجات والأولويات المحلية ووضع قواعد واضحة للتوزيع المتكافئ للموارد بين المناطق الحضرية. في مصر، لا تُلبّى أي من هذه الشروط عند إعداد الموازنة العامة مما يعيق العدالة المكانية ويقوض الأهداف التنموية للإنفاق العام.

الشكل (12) مراحل إعداد الموازنة العامة للدولة والموافقة عليها وتنفيذها.



المصدر: الشكل الأصلي من إعداد تضامن (2019-ب).

الأبعاد المتعلقة بالتخطيط العمراني

هناك فصل مؤسسي بين التخطيط العمراني والتخطيط المالي مما ينتج عنه عدم توافق بين الموارد المالية والاحتياجات التنموية. وبالتالي، تفتقر عملية إعداد الموازنة العامة في مصر إلى آليات تربط بين الاحتياجات المالية التقديرية والاحتياجات التخطيطية التي تقررها سلطات التخطيط العمراني في هذا البلد. وبسبب ذلك، فإن معظم خطط التطوير العمراني المتصورة على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية لا تُنفّذ. بمعنى آخر، تبقى خطط التطوير العمراني التي لا تُدرج في الموازنة العامة أو الموازنات والبرامج الأخرى حبراً على ورق.

علاوة على ذلك، لا تعبّر الأدوات الخاصة بالتخطيط العمراني في مصر بأية طريقة شفافة عن الاحتياجات الفعلية للمجتمعات المحلية، مما يجعل من تحديد الأشكال القائمة من الحرمان والحد منها أمراً عسيراً. ولا يزال التخطيط العمراني في مصر عملية تجري إلى حد بعيد من القمة إلى القاعدة. والنهج البديل عن ذلك هو التخطيط القائم على المشاركة والذي يعتمد إلى حد كبير على جمع المعلومات والآراء من السكان الذين يشكلون أصحاب المصلحة الرئيسيين في المجتمعات المحلية التي يعيشون فيها، وبالتالي فإنهم الأقدر على تحديد الأولويات التنموية الأكثر إلحاحاً للمناطق الحضرية. ويشتمل التخطيط القائم على المشاركة على آليات وتدابير تحمي حقوق القاطنين وتضمن التمثيل العادل للسكان. كما أنها تضمن فعالية التخطيط والتوازن المناسب بين الموارد وتطلعات أبناء المجتمعات المحلية للارتقاء بأوضاع أحيائهم. وما زالت مؤسسات التخطيط العمراني في مصر لا تدرك هذه الاحتياجات بالكامل. ورغم أن مفهوم المشاركة أخذ ينتشر على نحو مطرد، فيما أخذت "جلسات التشاور الاجتماعي" تصبح إجراءً معيارياً إلى حد ما في مؤسسات التخطيط، إلا أن هذه الجلسات لا ترقى إلى مستوى المشاركة الحقيقية لكونها لا تجري في الوقت المناسب أو بنسق مستمر، ولأنها لا تشكل سمة أساسية في عملية التخطيط من البداية إلى النهاية. أضف إلى ذلك أن النتائج التي تتمخض عنها هذه الجلسات ليست ملزمة، فضلاً عن أنها منفصلة عن الموارد والحقائق المالية. وفي أغلب الأحيان، تنعقد هذه الجلسات بعد أن تكون القرارات قد اتُخذت بأسلوب القمة إلى القاعدة، وذلك لإبلاغ السكان بما سيحدث في منطقتهم دون إعطائهم فرصة للمشاركة في تحديد الاحتياجات والأولويات أو اقتراح مسارات بديلة.

يشكل تصنيف المناطق الحضرية في مصر، كما نص عليه القانون أو المؤسسات العاملة في التخطيط العمراني، أحد الأبعاد المؤسسية التي تعزز غياب العدالة المكانية. أما التصنيف فهو كالآتي:

- مناطق مخططة: وهذه هي المناطق التي تم تطويرها بموجب مخططات تفصيلية، ومخططات تقسيم الأراضي، والاشتراطات التخطيطة والبنائية.[2]
- مناطق غير مخططة: وهي مناطق تم إنشاؤها بصورة مخالفة للقوانين واللوائح المُنظِمة للتخطيط والبناء،[3] أو تلك التي لم تُنشأ بموجب أدوات التخطيط العمراني.[4]
- مناطق إعادة تخطيط: وهي المناطق المراد تجديدها وتطويرها بالمخططات العمرانية وتتضمن المناطق أو المساحات التي تعاني من الكثافة البنائية العالية وتكون الغالبية العظمى من مبانيها متهالكة، وتستلزم إعادة تخطيط وتعمير. وبالنسبة للمناطق التي فيها بعض المباني المتهالكة وتفتقر للمرافق والخدمات الأساسية، قد يرتئي المخططون استبدال بعض الأبنية وتوفير المرافق والخدمات.[5]

2 حسب تعريف صندوق تطوير المناطق العشوائية.
3 حسب تعريف صندوق تطوير المناطق العشوائية.
4 حسب قانون البناء الموحد رقم 119 لسنة 2008.
5 حسب التعريف الذي تبناه قانون البناء الموحد رقم 119 لسنة 2008.

- مناطق غير آمنة: تشكل ما لا يزيد عن 5% من المناطق غير المخططة، ويصنّفها صندوق تطوير المناطق العشوائية إلى "مناطق درجة أولى" (مناطق تشكل تهديداً على حياة قاطنيها) "ومناطق درجة ثانية" (مناطق فيها أبنية متداعية تعاني من مشكلات إنشائية) "ومناطق درجة ثالثة" (وهي مناطق تشكل خطراً على الصحة العامة بسبب افتقارها للمياه النظيفة أو الصرف الصحي أو بسبب وجود تلوث أو شبكات كهرباء ضغط عالي) "ومناطق درجة رابعة" (وهي مناطق يفتقر المستأجرون فيها لصكوك الملكية والحقوق ذات الصلة).

تؤثر هذه التصنيفات على اتجاه برامج التنمية العمرانية المختلفة. فعلى سبيل المثال، يتولى صندوق تطوير المناطق العشوائية تحسين أحوال المناطق غير الآمنة ولكنه لا يتقيد بالضرورة بمعايير "الحق في المسكن الملائم" في حل المشكلات التي تعاني منها هذه المناطق. ويلجأ الصندوق أحياناً إلى الإخلاء القسري وإعادة التوطين الأمر الذي يفاقم من تهميش السكان وحرمانهم. وإذا أخذنا في الحسبان أن تعريف "المناطق غير المخططة" ينطبق تقريباً على 75% من المناطق الحضرية في مصر، حسب بعض التقديرات، فإنه من المستحيل فعلياً إيجاد حل فوري لهذه المناطق (Sims, 2012). ولكن تتلقى بعض المناطق التي توصف بأنها غير رسمية أو عشوائية منحاً وأموالاً عامة في إطار برنامج سياسي لتحسين أحوالها، فيما تُحرم مناطق أخرى من أي أموال رغم أنها قد تفتقر للخدمات منذ عقود، ويعود السبب في ذلك، على الأغلب، إلى أن هذه المناطق تُنبذ في النقاشات العامة بوصفها عشوائيات. ولا يوجد تعريف حقيقي أو محدد لهذا المصطلح رغم استخدامه بكثافة في عالم السياسة والإعلام في مصر، ومؤخراً في القوانين.

وفي حين تولى الأولوية للبرامج الخاصة التي تتصدى 'للعشوائيات' (المناطق غير الآمنة أولاً ثم تلك المصنفة غير مخططة)، إلا أن مناطق أخرى مصنفة على أنها مناطق مخططة وآمنة تعاني من نقص الخدمات والبنى الأساسية. ويزيد هذا الوضع من غياب العدالة المكانية في المناطق المختلفة. وتعاني بعض المناطق المخططة التي تقطنها فئات من الطبقتين الوسطى والدنيا من تدهور ونقص الخدمات العامة بدرجة تضاهي أو تفوق تلك التي تعاني منها المناطق غير المخططة. ومع ذلك تبقى هذه المناطق مهملة ومستثناة من المنح الاستثنائية التي تُوجّه أحيانا نحو خطط تحسين أحوال 'العشوائيات'. وتعاني مشاريع الإسكان الحكومية، على سبيل المثال، من الإهمال وضعف الإدارة والصيانة غير المناسبة (انظر الشرح أدناه حول مساكن عثمان بمدينة السادس من أكتوبر كمثال جيد على هذا الوضع).

بالمجمل، لا يعبّر التصنيف القائم للمناطق الحضرية عن الاحتياجات التنموية الفعلية لمختلف المناطق أو عن التعقيدات العمرانية والاجتماعية والاقتصادية فيها. إن وصف منطقة ما على أنها "غير مخططة" لا يساعدنا في تحديد المشكلات التي تعاني منها هذه المنطقة، من قبيل عدم وجود صكوك ملكية وخدمات ووسائل النقل العام، أو ارتفاع مستوى الفقر وتدني مستوى التنمية الاجتماعية، وغير ذلك من المشاكل. علاوة على ذلك، لا توجد إجراءات تتيح للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة أو المواطنين العاديين المطالبة بمنح أحيائهم الأولوية في التمويل التنموي وبرامج تحسين أحوال المناطق. وطالما كثرت التعريفات للمناطق غير المخططة والأحياء المتدهورة، وطالما خرجت الجهات المتداخلة كلٌ بالتفسيرات الخاصة بها، وظلت المعلومات الموثوقة شحيحة، ستظل قدرتنا على فهم المدينة على نحو شامل ومرن مقوضة وستظل احتياجات سكانها منقوصة.

الفصل 5:
السياسات والاستراتيجيات العمرانية في مقابل العدالة المكانية

رغم الالتزام المعلن للحكومة بالعدالة الاجتماعية، إلا أن السياسات والاستراتيجيات العمرانية المصرية أدت بمجملها إلى مفاقمة الحرمان وتعميق انعدام المساواة بين المصريين. وثمة ثلاثة أسس منطقية ظلت تقود تلك السياسات والممارسات العمرانية، وهي: أن قطاعي العقارات والإنشاءات سيحفزان النمو الاقتصادي، وأن مبيعات الأراضي ستمول عجز الميزانية، وأن إنشاء مساكن جديدة سيحل أزمة المساكن. ورغم فشل هذه الأسس في حل العديد من التحديات التي تواجه المناطق الحضرية في مصر، إلا أن كفاءة الخيارات المؤسسية والسياسية المحيطة بإدارة العقارات وإنشاء المساكن ظلت سارية دون أن تشكك الحكومة في صلاحيتها، رغم أنها ظلت تطبق الاستراتيجيات نفسها لمدة تزيد عن 40 عاماً. وبدلاً من أن تفي الحكومة بالتزامها المعلن عنه بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير السكن الملائم، أصبحت الحكومة وكيلاً عقارياً وتستخدم الأراضي المصرية كمصدر لتوليد أكبر قدر من الربح، وذلك على حساب تشويه سوق المساكن بأكمله. وبالتالي، أصبح المورد الأكثر توافراً في مصر—الأرض—مرتفع السعر إلى درجة جعلت معظم المصريين غير قادرين على تحمل كلفته. وفي حالة وجود نظام عادل للحوكمة العمرانية، ينبغي أن تلبي الأرض وظيفة اجتماعية وليس وظيفة اقتصادية بحتة، وبموجب مفهوم يستند إلى أن جميع المواطنين يتمتعون بحق متساوٍ في المدينة (تضامن، 2014). إلا أن هذا المبدأ تلاشى بفعل ممارسات الحكومة بتحويل الأرض إلى سلعة، وباتت المدن المصرية مصممة ليس لجميع المصريين، بل لأقلية ضئيلة تتمتع بالامتيازات.

بعد أن أصبح المصريون العاديون غير قادرين على تحمل كلفة سوق الإسكان الرسمي، تحولوا إلى المناطق غير الرسمية التي باتت الخيار الوحيد للسكن الميسور الكلفة. وبالتالي، أصبح التخطيط العمراني عبارة عن رد فعل على التحديات بدلاً من أن يقود النمو العمراني المستقبلي ويضمن استخدام الموارد لتعزيز العدالة المكانية والاستدامة. يستعرض هذا الفصل تاريخ النُهج التي اعتمدتها الحكومة المصرية في التخطيط العمراني ويدرس ممارسات تنفيذ السياسات من قبل الجهات التنفيذية، إضافة إلى نتائج تلك السياسات وتأثيرها على الكفاءة والعدالة الاجتماعية وعلى المدينة ككل.

تنحصر سياسات التطوير العمراني في مصر، وإلى حد بعيد، في تخطيط المدن الجديدة والبرامج المعنية بالنهوض بالمناطق غير الرسمية، بيد أن تخطيط المدن الجديدة هو النهج السائد. ويمكن ملاحظة ذلك في الخطط الاستراتيجية المصرية للتخطيط العمراني، والتي باتت مكرسة الآن في رؤية مصر لعام 2030، وهي وثيقة تحدد الاستراتيجية الرسمية للبلد لتحقيق التنمية المستدامة.[1] تدمج رؤية مصر لعام 2030 سياستين رئيسيتين شكلتا التطوير العمراني إلى حد بعيد على امتداد السنوات الستين الماضية: إعادة توزيع السكان من المدن إلى الصحراء، بعيداً عن وادي النيل والدلتا، وإنشاء الإسكانات الجديدة. وتستمر الحكومة في إنشاء الإسكانات الجديدة في العديد من المدن دون اعتبار للتأثير الطويل الأجل على سوق الإسكان أو احتياجات المناطق المحرومة، حيث حالة المساكن سيئة وظروف المعيشة أسوأ. وفي الوقت نفسه، تواصل الحكومة إنشاء المساكن في الأراضي الصحراوية في المدن الجديدة، إلا أنها تقصّر في تزويدها بما يكفي من بُنى أساسية وخدمات. وإذ تعكف الحكومة على تنفيذ هذه الاستراتيجية في المدن القائمة والمدن الجديدة، نشأ تناقض بين خطابها وأفعالها. ففي حين فشلت المدن الجديدة في اجتذاب أعداد كبيرة من السكان أو في تخفيف الازدحام في وادي النيل والدلتا، يتواصل ازدياد انعدام المساواة الاجتماعية.

استراتيجية التنمية في المدن الجديدة

روّجت الحكومة المصرية للمجتمعات العمرانية الجديدة في مصر بوصفها الحل لجميع مشاكل المناطق الحضرية في مصر. وانتشرت المجتمعات العمرانية الجديدة التي خططتها الدولة منذ عقد السبعينات من القرن الماضي عندما تم تخطيطها أولاً كوسيلة لتوزيع التعداد السكاني المتنامي في المناطق الحضرية على نحو أكثر توازناً في الأراضي الصحراوية الشاسعة والخالية. وبعد حرب عام 1973، أعلن الرئيس أنور السادات عن بيان بشأن السياسة العامة، ورقة أكتوبر، والتي أعلنت رسمياً أن الحكومة تهدف إلى توسيع النمو العمراني نحو الصحراء. وبدأ التخطيط للمدن الجديدة بعد ذلك بفترة وجيزة، وبحلول عام 1977 كان العمل جارياً على إقامة مدينة العاشر من رمضان، وهي أول مدينة مصرية جديدة في الصحراء. وفي عام 1979، أسست الحكومة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وحددت لها ولاية وميزانية لإقامة المدن الجديدة وتطويرها. وبحلول عام 1982، كان هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة قد خططت سبع مدن جديدة من "الجيل الأول". وخططت الهيئة جميع المدن الجديدة من الجيل الأول، باستثناء مدينة 15 مايو، كمدن قابلة للاستمرار اقتصادياً بصفة مستقلة، حيث ستوفر فرص عمل ومدارس وغير ذلك من المرافق الضرورية، إضافة إلى الإسكان. وخلال الفترة ما بين عامي 1986 و 2000، برزت المدن الجديدة من الجيل الثاني. وقد صممت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة هذه المدن التسع كمدن تابعة للمناطق الحضرية القائمة. وفي عام 2000، أطلقت الهيئة سبع مدن تابعة جديدة في إطار الجيل الثالث من هذه المدن. ولغاية عام 2016، أصبح هناك 23 مجتمعاً عمرانياً جديداً في أنحاء مصر، إضافة إلى خمسة مجتمعات عمرانية أخرى قيد الإنشاء، أي ما مجموعة 28 مجتمعاً عمرانياً جديداً. ومع ذلك، ووفقاً للبيانات التي أعلنت عنها هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، لم تتمكن أي من هذه المجتمعات العمرانية الجديدة من اجتذاب العدد المستهدف من السكان، حتى أن الغالبية العظمى من هذه المجتمعات العمرانية الجديدة لم تتجاوز نسبة 50% من التعداد السكاني المحدد (هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، 2015). وباستخدام تقديرات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، بلغ نجاح المدن الجديدة في تحقيق التعداد السكاني المستهدف 27% في أحسن الحالات، و 3% في أسوأ الحالات (هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، 2015).

[1] انظر القسم الخاص بالتخطيط العمراني في رؤية مصر لعام 2030. http://www.mop.gov.eg/Vision4.pdf

علاوة على ذلك، أسست هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة معظم المجتمعات العمرانية الجديدة كمدن تابعة، وظلت تعتمد بشدة على المناطق العمرانية الأقدم عهداً. ويواصل العديد من سكان المجتمعات العمرانية الجديدة السفر إلى المدن القديمة القريبة للعمل والالتحاق بالمدارس والتجارة. وعلى سبيل المثال، على الرغم من النمو الأخير في التعداد السكاني لمدن السادس من أكتوبر، والقاهرة الجديدة، والشيخ زايد، لم تشهد مدينة القاهرة نفسها أي انحسار في الحركة اليومية للسيارات أو في الازدحام. بل على العكس، أخذت الكثافة السكانية في القاهرة بالازدياد.

ورغم فشل المجتمعات العمرانية الجديدة في اجتذاب التعداد السكاني المنشود، ظلت الدولة تزيد عدد المجتمعات العمرانية الجديدة على مر السنين، كما وسّعت المساحة الاستيطانية الكلية في المجتمعات العمرانية الجديدة المنفردة (انظر الشكل 13). فعلى سبيل المثال، صممت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة مدينة 15 مايو في عام 1978 لتتضمن 6,462 فداناً، ولكنها أضافت 1,858 فداناً جديداً في عام 1995، ثم أضافت 3,913 فداناً في عام 2009 (هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، 2015). وقد حدثت عمليات التوسع هذه رغم أن التعداد السكاني لمدينة 15 مايو، وحسب أرقام هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (2015)، بلغ 200,000 نسمة فقط (40% من الهدف المنشود). وبالمثل، أسست هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة مدينة الطيبة الجديدة في عام 2000 وبلغت مساحتها أصلاً 5,445 فداناً، إلا أنها زادت المساحة في عام 2014 بإضافة 4,050 فداناً جديداً، رغم أن تقديرات الهيئة تشير إلى أن التعداد الحالي لسكان المدينة يبلغ 19,000 نسمة—أي 10% فقط من التعداد السكاني المنشود (هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، 2015).

يتمثل أحد الأهداف الرئيسية للمجتمعات العمرانية الجديدة، وفقاً للقانون، في توفير الإسكان لذوي الدخل المحدود بغية تفادي الحاجة إلى المناطق غير الرسمية. وتُقدّر هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة أن هناك حاجة لإنشاء 1.5 مليون وحدة سكنية للأسر المعيشية ذات الدخل المحدود، ولكن دون توضيح الأساس الذي استندت إليه في حساب هذا الرقم (هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، 2015). ووفقاً لقانون الإسكان الاجتماعي الجديد (القانون رقم 33 لسنة 2014)، يهدف برنامج الإسكان الاجتماعي المصري إلى توفير وحدات سكنية للأسر المعيشية ذات الدخل المحدود "في المناطق التي تحددها وزارة الإسكان بالمحافظات والمجتمعات العمرانية الجديدة" ومن خلال تخصيص قطع أراضٍ للبناء في المجتمعات العمرانية الجديدة للأسر المتوسطة الدخل. ومع ذلك، ليس من الواضح أن هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة تنفذ ولايتها.

ووفقاً للبيانات المتوفرة على الموقع الإلكتروني التابع لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، أنشأت الهيئة مئات الآلاف من الوحدات السكنية لمشروع الإسكان الاجتماعي (المكرس للأسر محدودة الدخل وللشباب)؛ والمشروع القومي للإسكان (مشروع رئاسي بدأ في عام 2005 في عهد الرئيس مبارك، وهو مكرس لمحدودي ومتوسطي الدخل)؛ وإسكان الشباب وإسكان المستقبل (مشاريع إسكانية لمحدودي الدخل)؛ ومشروع إسكان دار مصر لذوي الدخل المتوسط. وقد أظهر المتخصص المصري في الشؤون العمرانية، يحيى شوكت، في بحثه الصادر عام 2014 حول مشروع الإسكان الاجتماعي أن الوحدات السكنية التي من المفترض أنها مخصصة لمحدودي ومتوسطي الدخل هي في واقع الأمر خارج نطاق القدرة المالية لهذه الجماعات (2014) (انظر الشكل 15). وتورد هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة على موقعها الإلكتروني تعريفاً للجماعات ذات الدخل المحدود بأنها الأسر المعيشية التي يبلغ دخلها السنوي ما يصل إلى 36,000 جنيه مصري (حوالي 5,400 دولار أمريكي بمعدل سعر الصرف للسنة المالية 2013/2012)، أو الأفراد الذين يبلغ دخلهم السنوي ما يصل إلى 27,000 جنيه مصري (حوالي 4,000 دولار أمريكي بمعدل سعر الصرف للسنة المالية 2013/2012).[2] ولكن وفقاً لبيانات استقصاء الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية للسنة المالية 2013/2012، فإن الأسر التي تنفق 36,000 جنيه مصري سنويا هي من بين العشرين في المئة الأكثر ثراءً من سكان مصر.

وثمة قضية أخرى تستبعد الفقراء عن المجتمعات العمرانية الجديدة، فرغم أن هذه المجتمعات العمرانية مصممة لمدن تابعة، وبالتالي لا توجد سوى فرص عمل محدودة فيها، فهي تفتقر عموماً للمواصلات العامة. وليس أمام سكان هذه المدن سوى امتلاك سيارة خاصة أو التوجه إلى أعمالهم باستخدام خدمات

[2] تنشر دائرة ضريبة الدخل الأمريكية معدلات سعر الصرف السنوية. بالرجوع إليه من الموقع https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/yearly-average-currency-exchange-rates

مواصلات خاصة، والتي قد تكون عالية الكلفة أو غير مريحة أو الأمرين معاً. وهذا يجعل المجتمعات العمرانية الجديدة أقل عملية بالنسبة للمصريين الذين لا يملكون سيارة خاصة—وهذا ينطبق على غالبية الأفراد والأسر المعيشية من محدودي الدخل.

تُعَد كلفة إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة في مصر عالية جداً، كما أنها لا تولد سوى ريعاً قليلاً. ومع ازدياد عدد المجتمعات العمرانية الجديدة واتساع حجمها، يجب على الحكومة أن تستثمر المزيد في البنى الأساسية والخدمات. وفي السنة المالية 2016/2015، بلغت الميزانية الإجمالية لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة 64.6 بليون جنيه مصري، وبلغت الميزانية التي خصصتها للمشاريع 33.2 بليون جنيه مصري. وقد خصصت 5.6 بلايين جنيه مصري لميزانية المشاريع في مدينة القاهرة الجديدة وحدها. ويتبعها مدينة العاشر من رمضان إذ بلغت الميزانية المخصصة لها 3.5 بلايين جنيه مصري. ويشكل الاستثمار العام في هاتين المدينتين وفي العاصمة الجديدة 42% من ميزانية المشاريع لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة للسنة المالية 2016/2015. ومن الصعب تفسير لماذا حظيت هذه المدن بنصيب الأسد من ميزانية الهيئة.

لقد زادت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إنفاقها زيادة كبيرة على المدن الجديدة في السنوات الأخيرة، وذلك على حساب قطاعات التنمية الأخرى والمدن القائمة. وارتفعت استثمارات الهيئة في المدن الجديدة من 7.3 بلايين جنيه مصري في السنة المالية 2015/2014 إلى 26.2 بليون جنيه مصري في السنة المالية 2016/2015، وهذا لا يتضمن 5 بلايين جنيه مصري إضافية خُصصت للعاصمة الجديدة و 2 بليون جنيه مصري خُصصت لمشروع المليون فدان.

بلغ الاستثمار الإجمالي لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة في المدن الجديدة 33.2 بليون جنيه مصري في السنة المالية 2016/2015، أي حوالي أربعة أضعاف إجمالي الاستثمار العام في قطاع التعليم القومي بأكمله، وأكثر من خمسة أضعاف إجمالي الاستثمار العام في قطاع الصحة للسنة ذاتها. وفي المقابل، بلغت ميزانية الوزارة السابقة، وزارة الدولة للتطوير الحضري والعشوائيات، 0.6 بليون جنيه مصري فقط للسنة المالية ذاتها (تضامن، 2016). لقد كانت هذه الوزارة تؤدي مهمات مختلفة تماماً عن المهمات التي تؤديها هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (فعلى العكس من الهيئة، لم تكن هذه الوزارة مسؤولة عن توفير البنى الأساسية). ولكن مع ذلك، يتناقض الإنفاق العام الضخم على المدن الجديدة تناقضاً شديداً مع المستويات المتدنية لمخصصات المناطق العمرانية القائمة التي لا تحصل على خدمات كافية. وعلى الرغم من الكلفة المرتفعة للمدن الجديدة، فإن المساهمة المالية لهذه المدن في ريع الدولة ضئيلة جداً. ففي الماضي، فرضت الحكومة على هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة أن تدفع جزءاً من فائض ميزانيتها إلى صندوق الإسكان الاجتماعي، بحسب القانون رقم 33 لسنة 2014، ولكن جرى تعديل على القانون أنهى بدوره هذه الممارسة في العام 2015. وعلى سبيل المثال، أعيد استثمار فائض ميزانية الهيئة للسنة المالية 2016/2015 في ميزانية الحكومة بقيمة بلغت حوالي 8 بليون جنيه مصري، أي أقل من 1% من إجمالي الإنفاق العام. ورغم تأثيرها الإيجابي (المحدود) على تقليص العجز المالي العام، إلا أن ذلك لا يكفي لتبرير الخطاب الحكومي السائد والاعتقاد الشعبي بأن توسيع المدن الجديدة هو أمر صحي للميزانية العامة ومحرك أساسي للنمو الاقتصادي. وهذا أمر مهم بصفة خاصة عندما لا تكون مزاعم الحكومة مدعومة بالأدلة بشأن فاعلية السياسات، كما لم توضح الحكومة كيف أن تقليص الإنفاق على المدن الجديدة سيؤثر على النمو الاقتصادي لمصر.

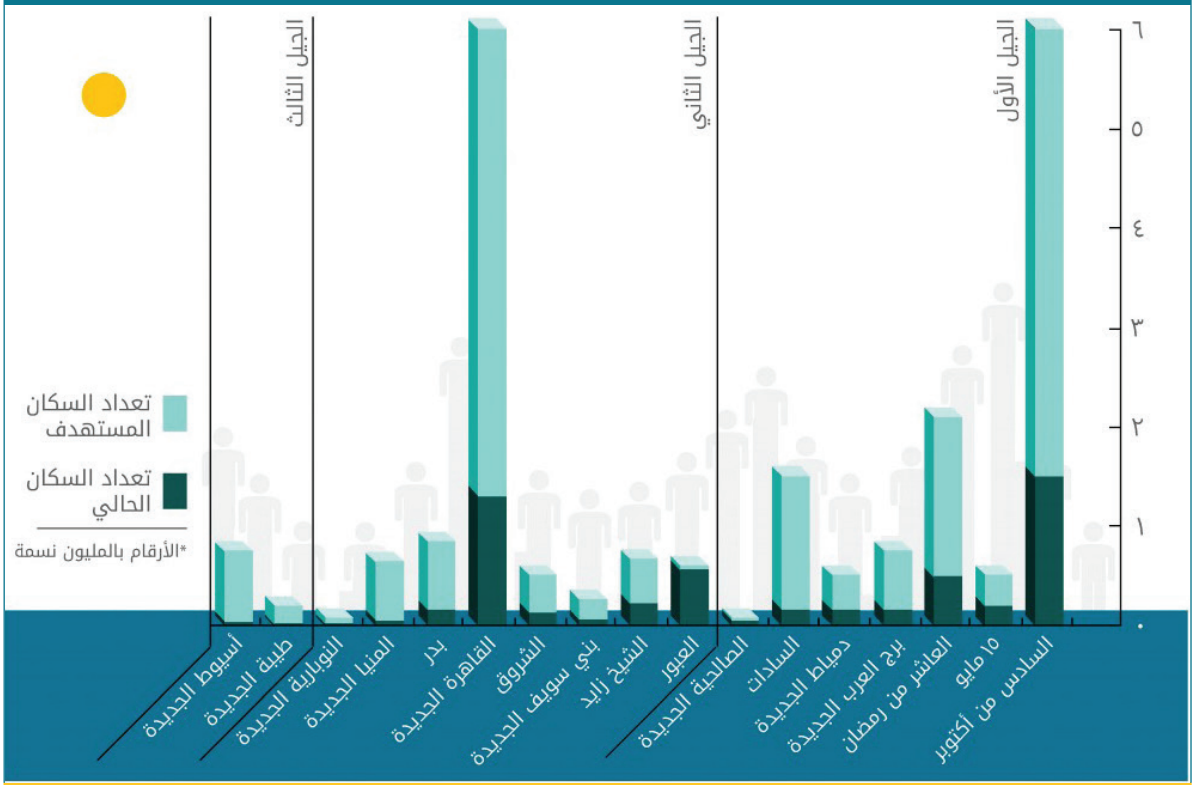
لقد تم تخصيص مساحات قليلة من الأرض في المجتمعات العمرانية الجديدة لإسكان ذوي الدخل المحدود والمتوسط، ولكن ليس ثمة طريقة لتقييم ما إذا كان تخصيص هذه الأراضي يلبي فعلاً الطلب على الإسكان من هذه الجماعات. والقضية الأهم هي أن المنازل التي تقوم هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بإنشائها غير متاحة في معظم الحالات للطبقتين الفقيرة والمتوسطة، وعندما يتمكن أبناء هاتين الطبقتين من تحمل كلفة المساكن، فإن هذه المناطق لا تلبي احتياجاتهم من فرص عمل ومواصلات وتعليم وغيرها.

وفي الوقت الحالي، تستثمر هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بلايين الجنيهات في العاصمة الإدارية الجديدة، وتستمر في إنفاق بلايين الجنيهات على المدن الجديدة في جميع أنحاء البلد بالتعاون مع شركاء متنوعين من القطاعين العام والخاص وشركاء عالميين. وفي الوقت الذي تنهمر فيه هذه البلايين على المدن الجديدة، تستمر ظروف المعيشة في المدن الأقدم في المعاناة من عدم كفاية التمويل وتراجع الخدمات، مما يزيد من الحس بعدم التوازن بين المدن القائمة وملايين الناس الذين يقطنونها، وبين المجتمعات العمرانية الجديدة التي يقطنها عدد قليل من السكان.

الشكل (13) ثلاثة أجيال من المدن الجديدة في مصر.

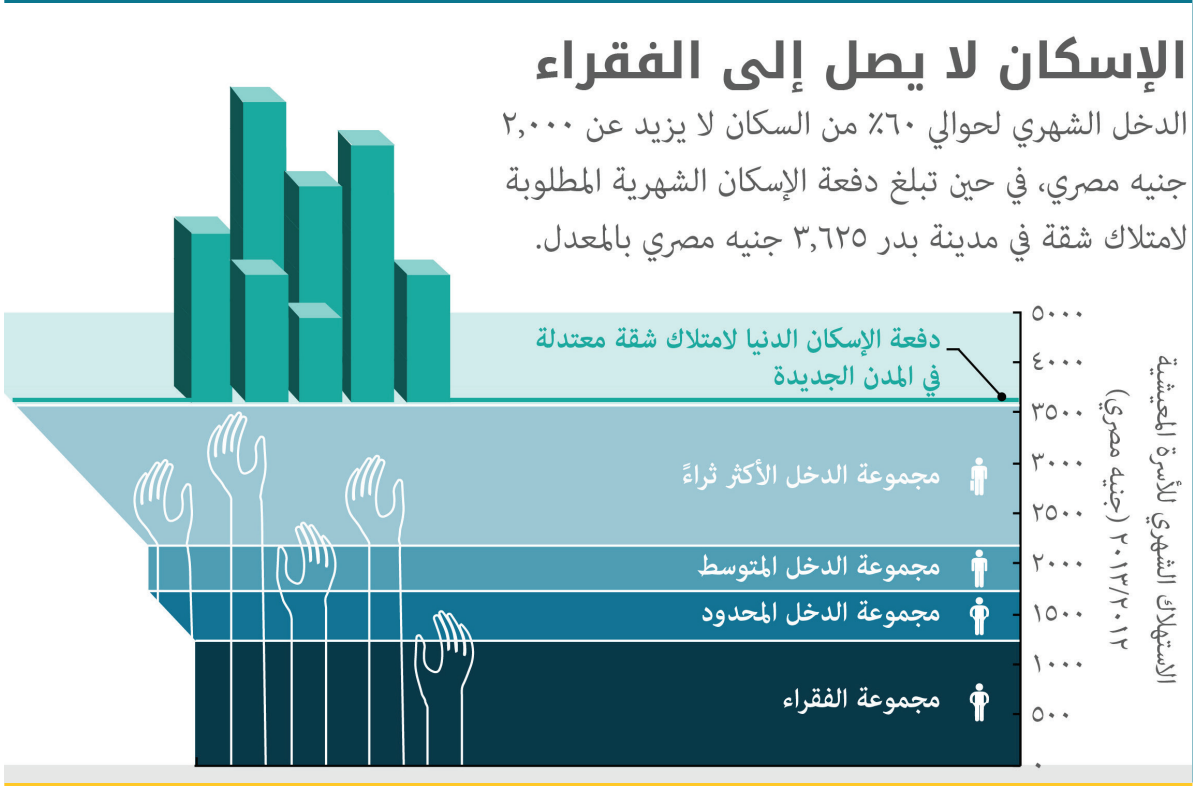
المصدر: الشكل الأصلي من إعداد تضامن (2016)، البيانات مستمدة من هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (2015).

الشكل (14) التعداد السكاني الحالي للمدن الجديدة بالمقارنة مع التعداد السكاني المنشود فيها.



المصدر: الشكل الأصلي من إعداد تضامن (2016)، البيانات مستمدة من هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (2015).

الشكل (15) معدّل الدخل الشهري بالمقارنة مع معدّل دفعة الإسكان الشهرية في المدن الجديدة.



المصدر: الشكل الأصلي من إعداد تضامن (2018)، البيانات مستمدة من شوكت (2015).

استراتيجية التنمية في المناطق غير الرسمية

إن أحد أسباب فشل المدن الجديدة في تحقيق أهدافها هو أن الحكومة فشلت في دراسة دقائق التفاعل الاجتماعي في المجتمعات العمرانية. ويبدو أن الحكومة تفكر بأن الشوارع العريضة، والبنى الأساسية، والخدمات تكفي لخلق مجتمع محلي. إلا أن عجز المدن الجديدة في تحقيق التعداد السكاني المنشود، خصوصاً من الفقراء، يناقض هذه الرؤية. لقد طوّر المصريون من ذوي الدخل المحدود حلولهم المبتكرة لتنمية مجتمعاتهم المحلية وتحسينها، وقد حققوا ذلك بصفة مستقلة عن الحكومة ودون اللجوء إلى إجراءات قانونية أو تخطيط رسمي، وفي نهاية المطاف دون الاستفادة من الخدمات العامة والمرافق والبنية الأساسية. وقد شجبت الحكومة تصرفات السكان ووسمت مجتمعاتهم المحلية بأنها 'عشوائيات'، وذلك ببساطة لأن هذه المجتمعات المحلية تقع خارج سيطرة الحكومة.

وفي القاهرة—المدينة التي يتوفر فيها وسائل متاحة أفضل نسبياً لمعرفة نطاق مناطقها غير الرسمية—تقدّر وزارة الإسكان

أن 40% من السكان يعيشون في مناطق غير رسمية. إلا أن المقارنة بين بيانات تعداد عام 1996 وتعداد عام 2006 تقدّر الرقم بـ 67 في المئة (Sims, 2012)، وقد ازدادت النسبة منذ ثورة عام 2011. أما في سائر البلد، فما هو معروف عن 'العشوائيات' أقل بكثير. ففي الإسكندرية، يُقدّر الباحث ديفيد سيمز، وهو متخصص منذ مدة طويلة في التخطيط العمراني ومراقب للأوضاع في مصر، أن ما لا يقل عن 40 في المئة من السكان يعيشون في مناطق غير رسمية. وفي بعض المدن الأصغر في صعيد مصر والدلتا، تصل النسبة إلى مستوى أعلى بكثير (Sims, 2012). ويقدّر صندوق تطوير المناطق العشوائية أن 75 في المئة من المناطق العمرانية في المدن والقرى في جميع أنحاء مصر هي مناطق غير مخططة، وأن ما نسبته واحد في المئة منها غير آمن (صندوق تطوير المناطق العشوائية، 2013).

تأرجحت الحكومة أثناء النصف الثاني من القرن العشرين في نهجها إزاء المناطق غير الرسمية، فقد تجاهلتها في البداية، ثم أقرت بوجودها وزودتها بالخدمات والبنية الأساسية في مرحلة لاحقة. وبعد ذلك أخذت الحكومة تصور المناطق غير الرسمية بأنها بؤر للإرهاب والجريمة، بعد مواجهاتها مع الإسلاميين وحصار منطقة المنيرة الجديدة في إمبابة في عقد التسعينات من القرن الماضي (Singerman, 2009). أما البرامج الوطنية التي تستهدف 'العشوائيات' فقد فشلت غالباً في إيقاف نمو المناطق غير الرسمية في المدن، وقد كانت بعض تلك البرامج مشوبة بالانتهاكات لحقوق سكان المستوطنات غير الرسمية. وفي الوقت الحالي، تقر الحكومة بوجود المناطق غير الرسمية في المدن، حتى أنها تستخدم عبارات من قبيل "المشاركة"، و "الصحة العامة" و "الأمان" في البيانات السياسية المعنية بهذه المناطق. وتنص المادة 78 من الدستور المصري الصادر عام 2014 أنه "تلتزم الدولة بوضع خطة قومية شاملة لمواجهة مشكلة العشوائيات تشمل إعادة التخطيط وتوفير البنية الأساسية والمرافق، وتحسين نوعية الحياة والصحة العامة، كما تكفل توفير الموارد اللازمة للتنفيذ خلال مدة زمنية محددة".

تخضع المناطق غير الرسمية بصفة أساسية لولاية المحافظة التي تقع فيها، وصندوق تطوير المناطق العشوائية.[3] ويشرف صندوق تطوير المناطق العشوائية على عمليات المسح لجميع المناطق غير الرسمية، ويقرر مدى شدة التحديات التي تواجهها كل منطقة. وتصبح المناطق التي يقر الصندوق أنها غير آمنة أو غير مخططة هدفاً لتدخلات الصندوق، والتي قد تتضمن الإخلاء والتهجير القسري. ويُترك اتخاذ القرار بشأن مناطق غير رسمية أخرى للسلطة التقديرية للمحافظات. ويتسم نهج صندوق تطوير المناطق العشوائية من جوانب معينة بعدم الاتساق. ففي بعض المناطق، قامت السلطات بإخلاء الناس الذين يعيشون في ظروف قاسية (أولوية ثانية) قبل أن تخلي الناس الذين يعيشون في ظروف تمثل خطراً على الحياة (أولوية أولى). وفي بعض الحالات، أخلت الحكومة عائلات وتركت أفرادها دون مأوى أو عمل ومعرضين لانتهاكات حقوق الإنسان (منظمة العفو الدولية، 2011). وفي هذه الأثناء، ظلت معظم المناطق غير المخططة والتي تُركت لعناية المحافظات لا تحصل على موارد كافية. ورغم أن هذه المناطق مذكورة في الخطط الوطنية والإقليمية والمحلية التي تعدها الهيئة العامة للتخطيط العمراني، من الواضح أن الحكومة لم تُعِدّ استراتيجية شاملة أو طويلة الأجل للتعامل مع هذه المناطق. ومع ذلك، أسست الحكومة وحدات خاصة على مستوى المحافظات للارتقاء 'بالعشوائيات'. وهذه خطوة حميدة من الناحية النظرية، ولكن ظلت هذه الوحدات غير فاعلة لغاية الآن ولم تُحدث تحسينات كبيرة في المناطق غير الرسمية التي تُركت للسلطة التقديرية للمحافظات.

تنتهج الحكومة نوعين من الأساليب إزاء المناطق غير الرسمية: نُهج وقائية ترمي إلى تقييد نمو المناطق غير الرسمية، ونُهج تدخّلية تسعى فيها الحكومة إما إلى تحسين المناطق غير الرسمية أو إزالتها. وتتضمن النُهج الوقائية "إقامة حزام" حول المناطق غير الرسمية أو ترسيم حدود النمو العمراني وفرضه،

[3] تأسس صندوق تطوير المناطق العشوائية بموجب مرسوم رئاسي في عام 2008 استجابة لمأساة وقعت في الدويقة، وهي منطقة غير رسمية، حيث انهارت صخور كبيرة من جبل المقطم في القاهرة مما أدى إلى مقتل أكثر من 200 شخص من سكان المنطقة من جراء الصخور التي سقطت على بيوتهم.

وحظر استخدام الأراضي الزراعية لأغراض السكن أو استيطان الأراضي الصحراوية المملوكة للدولة، وكذلك استخدام قوانين بناء وأنظمة تخطيط من شأنها، في حال فرض تنفيذها، منع إقامة أنواع المنشآت التي تُنشأ في المناطق غير الرسمية ذات الدخل المتدني. ولم تحقق السياسات الوقائية نجاحاً في تقييد نمو المناطق غير الرسمية. ففي أحسن الظروف، أدت إلى إعادة توجيه نمو المناطق غير الرسمية من منطقة إلى أخرى، وفي أسوأ الظروف شجعت النمو غير الرسمي، وتركت السكان دون حماية، وزادت الفساد على المستوى المحلي. وعلى سبيل المثال، أصدر المركز القومي لبحوث الإسكان والبناء معايير بناء وطنية، إلا أنها ملائمة للوحدات السكنية ذات النوعية العالية أو المتوسطة، ولكنها لا تعالج أنواع الأبنية التي بوسع الأسر محدودة الدخل أن تتحمل كلفتها. ومن أجل تلبية هذا الطلب، يُضطر أصحاب مشاريع البناء إلى العمل بصفة غير رسمية (أي غير قانونية من الناحية العملية) بسبب معايير البناء هذه. ويعلم أصحاب مشاريع البناء أنهم إذا أنشأوا وحدات سكنية تلبي قوانين البناء الوطنية، فإن عملاءهم المستهدفين لن يتمكنوا من تحمل كلفة هذه الوحدات (Nada, 2011).

ولم تحقق الحكومة نجاحاً أيضاً في تقييد نمو المباني السكنية غير الرسمية خارج حدود المدن. والمثال الأغرب والأكثر شهرة على ذلك هو الطريق الدائري المحيط بإقليم القاهرة الكبرى. فعندما خططت الحكومة للطريق الدائري في البداية، كان أحد أهدافه خلق حاجز مادي لمنع البناء خارج حدود المدينة أو على الأراضي الزراعية (Dorman, 2007). ولكن، وبفضل التخطيط السيء، كان للطريق الدائري تأثير عكسي تماماً: فقد حفّز إنشاء مناطق غير رسمية جديدة حول الطريق. وقد ازداد النمو العمراني بمعدل ثلاثة أضعاف في محيط القاهرة في السنوات العشرين التي تبعت إنشاء الطريق الدائري (Piffero, 2009).

أما النُهج التدخلية فتتضمن إما إعادة توطين السكان في مناطق جديدة، أو إعادة إسكانهم في المناطق نفسها، أو تحديث المناطق القائمة. وأظهرت الحكومة في الماضي تفضيلاً لإجراءات نقل السكان الواسعة النطاق، خصوصاً من المناطق غير الآمنة. إلا أن هذه السياسية غالباً ما كانت تخلق مشقات إضافية على هؤلاء السكان الذين نُقلوا بعيداً عن بيوتهم الأصلية (Patel, 2013). ومع ذلك، ما زالت الحكومة تفضل نهج إعادة التوطين، خصوصاً عندما تتعامل مع مناطق تعتبرها غير آمنة. ويتمثل أحد أسباب تفضيل هذا الخيار في أنه يتيح للحكومة أن تعيد تطوير المناطق غير الرسمية أو غير الآمنة (إلا إذا كانت المنطقة المعنية غير جذابة للمستثمرين). وتبعاً لذلك، تكون المناطق غير الرسمية الواقعة في أراضٍ مرتفعة الثمن أكثر عرضة لسياسات إعادة التوطين مقارنة بغيرها. وعلى سبيل المثال، يقع حي مثلث ماسبيرو وحي بولاق قريباً من وسط المدينة ومن نهر النيل، ونتيجة لذلك، ظلا دائماً محل طمع من قبل أصحاب مشاريع البناء. وتعتقد الحكومة أيضاً أن ثمة تأثير إيجابي لإعادة التوطين على السكان، إذ يعاد توطينهم في وحدات سكنية ذات جودة أفضل، من ناحية نظرية، ويترافق ذلك مع ضمان أفضل للحيازات في أحياء عصرية بعيداً عن المخاطر البيئية.

بيد أن هذه السياسة تمثل منظوراً محدوداً يركز على المشكلة. وتدرك الحكومة القيود التي تتضمنها المناطق غير الرسمية—ظروف سكن سيئة، ومخاطر بيئية، وازدحام، إلخ—وتَعتبِر إعادة التوطين حلاً لهذه المشاكل. ومع ذلك، يُخفق هذا المنظور في الإقرار بالجوانب الإيجابية للمجتمعات المحلية المستهدفة بإعادة التوطين، من قبيل ما تتضمنه من روابط اجتماعية، وإمكانية الوصول إلى وسائل المواصلات، والأنشطة التجارية المحلية، والاستثمار السابق الذي بذله السكان في حيّهم. ويستخدم هذا المنظور الأسرة المعيشية بوصفها الوحدة الوحيدة للتحليل، مما يمثل مشكلة بحد ذاته. فالأسرة المعيشية التي تتألف من والدين وطفلين وتحصل على دخل ثابت ذي مستوى متوسط وتعيش في منزل مساحته 100 متر مربع تُعامل كما تعامل الأسرة المعيشية التي ترأسها أنثى لديها أربعة أطفال ولا

تملك دخلاً ثابتاً وتعيش في شقة مساحتها 40 متراً مربعاً. وتُعامل الأسرة المعيشية التي يعمل معيلها في وسط المدينة بالطريقة نفسها التي تُعامل فيها أسرة يعتمد معيلها على اقتصاد المجتمع المحلي للحصول على دخل.

لننظر، على سبيل المثال، إلى كلفة المواصلات للسكان الذين أعيد توطينهم في مناطق بعيدة والذين لا يتمكنون من العثور على عمل أو خدمات في الموقع الجديد. فهم يدفعون مبلغاً أكبر للتوجه إلى العمل وللحصول على العديد من الخدمات الأخرى، وفي الوقت نفسه يخسرون شبكات الدعم الاجتماعية غير الرسمية وفرص العمل التي كانت لديهم سابقاً. وفي معظم الحالات، يعارض السكان إعادة التوطين. وقد اندفع المجتمع المدني إلى العمل في مواجهة عدة حالات من إعادة التوطين القسرية التي حدثت خلال العقود القليلة الماضية، وتُوّجَت هذه الجهود بسن المادة 63 في دستور سنة 2014، والتي تحظر الإخلاء القسري لأي مواطن.[4] وتتيح أفضل الممارسات الدولية إعادة التوطين فقط عندما يحدث على نطاق ضيق، وبموافقة السكان ومشاركتهم، مع تعويضهم تعويضاً كاملاً عن الممتلكات التي يخسرونها. وكذلك يجب إعادة توطين السكان في مواقع أقرب ما يكون إلى مناطقهم الأصلية، ويجب على الحكومة أن تساعدهم في تحقيق ظروف المعيشة التي توفرت لهم سابقاً، وضمان قدرتهم على كسب عيشهم على نحو ثابت (Miranda, 2014). وسعى صندوق تطوير المناطق العشوائية مؤخراً بجدية أكبر لدفع المجتمع المحلي المعني إلى المشاركة، وقام بنقل السكان من مناطق غير آمنة إلى إسكانات جديدة أقرب كثيراً إلى المواقع الأصلية مقارنة مع ما حققته جهود إعادة التوطين السابقة. ومع ذلك، لم تتوقف حالات الإخلاء القسري والنقل إلى مناطق نائية.

إن إعادة الإسكان هي نهج للتوطين البشري تقوم من خلاله الحكومة بإسكان مجتمع محلي خارج موقعه الأصلي، وتزيل المستوطنة القائمة، وتبني شققاً سكنية جديدة على الأرض نفسها وللسكان أنفسهم. وهناك شكلان لإعادة الإسكان، الأول يموَّل تمويلاً كاملاً من الموارد الحكومية العامة، إذ يُنقل السكان مؤقتاً خارج الموقع ويجري إنشاء مباني إسكان حكومية على الموقع الأصلي بأكمله، ويتاح للسكان إما الحصول على وحدات سكنية في المنشآت الجديدة، أو تزوّدهم الحكومة بقروض مدعومة أو تكاليف أجرة سكن. أما الشكل الثاني فيشمل الحكومة والقطاع الخاص معاً. وفي مصر وغيرها من البلدان التي يوجد فيها مستوطنات غير رسمية، تعتبر الحكومات هذا النوع من إعادة الإسكان كنهج منخفض الكلفة للتطوير العمراني، وكوسيلة لاجتذاب استثمار جديد في المناطق الحضرية المنخفضة الدخل ومن ثم "الإفراج" عن القيمة الحقيقية للأرض. وتكون النتيجة عادة إعادة إسكان سكان المناطق غير الرسمية السابقين في عمارات سكنية عالية في حين تُستغل الأرض المتبقية لإنشاء مبانٍ لتحقيق الربح. ولا يخلو هذا الحل من المشاكل، فمن المرجح أن يؤدي التكثيف العمودي للمباني إلى تعطيل الاقتصاد المحلي وربما يشل روابطه الاجتماعية، إذ تُقام هذه الروابط عادة على مستوى الشارع (Giridharadas, 2006). إضافة إلى ذلك، يتضمن هذا الأسلوب نقل حقوق الملكية من المجتمعات المحلية الفقيرة إلى المستثمرين العقاريين بطريقة تزيد من ضعف المجتمعات المحلية الفقيرة. ويجب أن تسترشد القرارات التي تُتخذ بهذه الطريقة باحتياجات المجتمع المحلي، وليس باحتياجات أصحاب المشاريع الإنشائية العقارية.

إن عملية الارتقاء أو التطوير في الموقع الأصلي هي تحسين متدرج لمنشآت وبُنى أساسية قائمة ضمن مستوطنة غير رسمية لتصل إلى معايير مقبولة مع مرور الوقت ودون تدمير النسيج الاجتماعي أو تهجير السكان إلى موقع آخر أو إلى مكان آخر في الموقع نفسه (Del Mistro and Hensher, 2009).[5] والهدف من الارتقاء هو إحياء مجتمع محلي قائم وإحداث أقل حد ممكن من التعطيل المادي والاجتماعي. ويغطي الارتقاء

[4] تنص المادة 63: "يحظر التهجير القسري التعسفي للمواطنين بجميع صوره وأشكاله، ومخالفة ذلك جريمة ولا تسقط بالتقادم".

[5] لا نستخدم مصطلح 'التطوير في المكان الأصلي' حصراً إذ أن تعريفه غير واضح بالنسبة لمعظم الممارسين. وكثيراً ما يتم الخلط بين هذا المصطلح وبين مصطلح إعادة الإسكان، حيث يجري تهجير السكان مؤقتاً، ويتم تدمير مساكنهم، ويعاد إسكانهم في الموقع نفسه.

نطاقاً واسعاً من التدخلات، فالارتقاء البسيط يتضمن تحسين إنارة الشوارع، أو تمهيد أسطح الشوارع، أو طلاء المنازل. في حين تتضمن التطويرات الكبيرة تركيب تمديدات الغاز الطبيعي، أو توصيل شبكة الصرف الصحي لكل منزل، أو توفير مرافق صحية ومدارس وغيرها من الخدمات العامة، أو ترميم المباني (Patel, 2013). وهناك ثلاث مراحل رئيسية للارتقاء بالمستوطنات غير الرسمية (Choguill et al., 1993):

- خدمات من المستوى الأوّلي تلبي الاحتياجات الصحية الأساسية للمجتمع المحلي
- خدمات من المستوى المتوسط وهي خدمات من مستويات مقبولة اجتماعياً وثقافياً
- خدمات من المستوى النهائي، وهي الخدمات التي يتم توفيرها لتحقيق سبل الراحة للسكان.

يُعتبر الارتقاء، وعلى نطاق واسع، بأنه أفضل ممارسة دولية لتحسين المناطق غير الرسمية، إذ يقلّص التأثير المباشر على معظم الاقتصاد المحلي إلى الحد الأدنى، ويترك المجتمعات المحلية سليمة من التأثر،[6] وهو أقل كلفة من إعادة الإسكان ومن إعادة التوطين، وبوسعه تحقيق تحسينات فورية وظاهرة بوضوح في المجتمعات المحلية. كما أن الارتقاء هو أفضل طريقة لضمان استفادة المجتمع المحلي المستهدف استفادة فعلية من المشروع، وبوسعه تعبئة استثمارات محلية أو اجتذاب استثمار خارجي. وفي مصر، ظلت الحكومة منهمكة في أسلوب الارتقاء لمدة طويلة، فقد زودت بعض المناطق غير الرسمية بالمرافق، وأحياناً ببعض الخدمات الصحية والتعليمة والرياضية، وغالباً بدعم ومشاركة من وكالات مانحة في مرحلتي التخطيط والتنفيذ. ومع ذلك فإن نطاق الارتقاء وأسلوب التدخل يتطلبان تمحيصاً مدققاً. ففي الحالات التي لا تستند فيها التدخلات إلى دراسة حقيقة للاحتياجات المستعجلة للسكان، قد يُهدر التمويل النادر دون تحقيق فائدة للمناطق المستهدفة.

يجب عدم ترك المناطق غير الرسمية للتدخلات الظرفية التي تبدد المال والجهد للانهماك في أنشطة غايتها الوحيدة نشر الانطباع بأنه تجري معالجة لمشاكل المناطق غير الرسمية على نحو ملائم. وغالباً ما تنطوي التدخلات على إهدار للمال وتحرم المناطق الأخرى في المدينة من الموارد التي تحتاجها بشدة. وإذا ما أردنا تحقيق العدالة المكانية، فيجب أن تصل الموارد المتوفرة إلى جميع السكان، ويجب توزيع الموارد العامة بعدالة بين المناطق المختلفة ووفقاً لاحتياجاتها. ويجب أن يدرك المسؤولون الحكوميون أن المناطق غير الرسمية ليست ظاهرة عابرة، وإنما جزء أصيل من النسيج العمراني، جزء لا يجوز التغاضي عنه أو قمعه. لم تؤدي السياسات والتدخلات الحكومية التي تناولناها أعلاه إلى تقيد المناطق غير الرسمية، وإنما شجعت نموها. وإذا لم نعترف بأنه لا يمكن معالجة مشاكل المناطق غير الرسمية إلا من خلال نظام شامل ومستدام للحكم العمراني، فستستمر المشكلة. كما يتعين علينا توزيع الأموال العامة ومشاريع التنمية بإنصاف لوضع نظام ملائم لإدارة الأرض، وحينها فقط ستتوفر لنا خيارات مستقبلية للإسكان ميسور الكلفة، وستصبح المناطق غير الرسمية قابلة للعيش وآمنة، وسيتم الإقرار بالقيمة التي يساهم بها سكانها في النسيج العمراني للقاهرة.

[6] ولا نعني القول هنا بأنه لا يوجد أي تأثير على الاقتصاد المحلي، فخطط الارتقاء قد تتضمن تبعات كبرى على سوق العقارات. وأي استثمار كبير من قبل الحكومة، أو تحسينات على ضمان حيازة العقارات، أو تغيير على نوعية المجتمع المحلي سوف يجتذب استثمارات جديد وسكاناً جدداً وربما يؤدي ذلك إلى إعادة تشكيل طبيعة المجتمع المحلي على المدى البعيد.

الفصل 6:
ثلاث دراسات حالة للعدالة المكانية في إقليم القاهرة الكبرى

توضّح دراسات الحالة التالية كيف أن نقص البيانات حول الأحياء المختلفة، والالتباس بشأن الحدود الإدارية، وعدم استعداد الحكومة لإدماج فكرة "المسكن الملائم" في خططها التنموية، يخلق مشاكل في غياب العدالة المكانية ويفاقمها، وذلك في المناطق المخططة وغير المخططة في إقليم القاهرة الكبرى.

- الحالة 1، عزبة الهجانة: بيانات متضاربة وفقر مركّز
- الحالة 2، عزبة خير الله: انقسامات إدارية وحرمان مكاني
- الحالة 3، مساكن عثمان: التصنيفات العمرانية في مقابل المسكن الملائم

الحالة ١، عزبة الهجانة: بيانات متضاربة وفقر مركّز

نشأت عزبة الهجانة كمنطقة سكنية في عقد الستينات من القرن الماضي. وقد أُقيمت على أرضٍ خالية ضمن ما بات يُعرف الآن بالحي الشرقي في مدينة نصر. ويشار إلى المنطقة أحياناً باسم "كيلو 4.5" لأن مدخلها الرئيسي يقع تحت جسر عند علامة الـ 4.5 كيلومتر على طريق القاهرة السويس. وكانت الأرض مملوكة أصلاً للجيش، وكانت تُستخدم في عقد الثلاثينات من القرن الماضي لإيواء سلاح الهجانة، أي راكبي الجمال (Bremer and Bhuiyan, 2014). وفي نهاية المطاف، سُمح لعناصر من سلاح الهجانة ببناء منازل إضافية لعائلاتهم مقابل دفع رسم مالي صغير، رغم أن المنطقة كانت مصنفة كمنطقة عسكرية. وبعد ثورة عام 1952، حدثت طفرة عقارية في شرق القاهرة مما جعل هذا الموقع جذاباً بصفة خاصة للأسر من الطبقة العاملة ممن يعملون في المناطق الغنية القريبة، نظراً للكلفة المنخفضة نسبياً للعقارات في المنطقة. وبدأت عملية الاستيطان في البداية من خلال احتلال العقارات الخاصة، ومن ثم تطور هذا الأمر إلى نظام معقد من التقسيم غير الشرعي للأراضي وبيعها، مما أدى إلى نزاعات ومشاجرات ونشوء ما يطلق عليه البعض "مافيا الأراضي".

رغم أن عزبة الهجانة هي منطقة غير رسمية، إلا أنها مدرجة في الموقع الإلكتروني التابع لمحافظة القاهرة كإحدى المناطق الفرعية التابعة للحي الشرقي في مدينة نصر. يوجد في الحي الشرقي لمدينة نصر 21 شياخة ويبلغ إجمالي عدد سكانها 566,397 قاطناً، منهم 67,165 شخصاً يعيشون في عزبة الهجانة (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2013). بيد أن الصور الساتلية والمعارف الأساسية المتوفرة عن هذه المنطقة التي تبلغ مساحتها 3 كيلومترات مربعة تدل على أن العدد الحقيقي للسكان ربما يكون أكبر بكثير. ويؤيد هذا الرأي عدة خبراء ممن درسوا هذه المنطقة. ويُقدّر الباحث في التطور العمراني، والرئيس السابق لكلية الهندسة في جامعة الإسكندرية، الدكتور أحمد منير سليمان، الرقم بـ 400,000 (Soliman, 2004). ووفقاً لاستطلاع أجرته مؤسسة الشهاب للتطوير والتنمية الشاملة، يبلغ عدد السكان المحليين مليون نسمة (Al Shehab, 2009). وثمة خبراء آخرون يقدرون أن التعداد السكاني للمنطقة ربما يبلغ مليون نسمة أو أكثر (Ghazaleh, 2002; El-Gohary, 2004; Masoud and Moawwad, 2007 cited in Sabry, 2009).

يجعل نقص المعلومات الدقيقة حول التعداد السكاني لعزبة الهجانة من تقييم كفاية الموارد التنموية المخصصة لهذه المنطقة أمراً عسيراً. وتقع عزبة الهجانة في وسط منطقة مزدهرة نسبياً. ويبلغ معدل الفقر في منطقة شرق مدينة نصر بمجملها 2.5% فقط، ولكنه يصل إلى 10% في عزبة الهجانة (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2013). ووفقاً للأرقام المتوفرة، هناك 14,000 شخص يعيشون تحت خط الفقر في شرق مدينة نصر، ونصفهم تقريباً، أو 6,817 شخص، يعيشون في عزبة الهجانة، في حين يتوزع النصف الآخر على سائر الشياخات العشرين في المنطقة. والفرق بين معدلات الفقر بين عزبة الهجانة (10%) والشياخات المجاورة هو فرق هائل: إذ يبلغ 0.2% في النادي الأهلي؛ و 1.9% في المنطقة السادسة شرق؛ و 2.2% في المنطقة العاشرة؛ و 1.9% في الحي العاشر (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2013).

وبما أنه يجري إعداد الميزانيات على مستوى الأحياء فقط، فإن المعلومات حول حصة عزبة الهجانة من ميزانية القسم غير متوفرة. لذا لا يقتصر الأمر على أن عزبة الهجانة التي يوجد فيها معدل فقر كبير هي منطقة محرومة على ما يبدو، بل ليس بوسع السكان أيضاً معرفة قيمة حصتهم من ميزانية القسم، مقارنة بالأحياء المحيطة بهم.

يتعين على عزبة الهجانة أن تتنافس على التمويل مع 20 شياخة أخرى ضمن القسم. ورغم أن القيمة الإجمالية للاستثمار الذي تحصل عليه المنطقة غير معروف، إلا أن توزيع المدارس في أنحاء شرق مدينة نصر يدل على أن عزبة الهجانة محرومة بشدة فيما يتعلق بإمكانية الحصول على التعليم. فمن بين

المدارس الـ 62 الموجودة في شرق مدينة نصر، توجد اثنتان فقط في عزبة الهجانة رغم أن الحي بحاجة ماسة إلى تعليم حكومي منخفض الكلفة، نظراً لمعدل الفقر المرتفع في الحي. ويؤدي التفاوت في توزيع المدارس إلى ازدحام مفرط في المدارس الواقعة في عزبة الهجانة، مما يقوض جودة التعليم في المنطقة.

كشف البحث الذي أجرته مبادرة تضامن في عزبة الهجانة أن العديد من سكان المنطقة يشكّون في حصول منطقتهم على مخصصات كافية للتعليم، وأن المخصصات المتوفرة تذهب إلى شياخات أخرى أكثر ثراءً. ولم تُنفَّذ الوعود الرسمية بإنشاء المزيد من المدارس في المنطقة. ووفقاً للسكان، كثيراً ما تقوم الحكومة بنقل المعلمين من مدارس شرق مدينة نصر إلى مدارس عزبة الهجانة كعقاب لهم على ضعف أدائهم. ويشعر سكان عزبة الهجانة بأن منطقتهم محرومة بالمقارنة بسائر مناطق شرق مدينة نصر، وثمة أدلة كثير لإسناد هذا الرأي. ولا يوجد في المنطقة نقطة مطافئ، ويوجد بها عيادة صحية واحدة.

عزبة الهجانة هي أفقر شياخة في شرق مدينة نصر، وهي تضم نصف فقراء القسم بأكمله، ومع ذلك يبدو أنها تحصل على موارد أقل من الشياخات الأخرى في القسم، وعلى نحو غير متناسب. ويمكن لتخصيص الموارد العامة على مستوى الشياخة بدلاً من مستوى القسم فقط أن يساعد في ضمان توجيه موارد التنمية المحلية إلى المناطق الأشد حاجة إليها، وفي ضمان أن سكان المناطق مثل عزبة الهجانة لا يزدادون فقراً بسبب المكان الذي يعيشون فيه.

الحالة 2، عزبة خير الله: انقسامات إدارية وحرمان مكاني

قبل أربعين عاماً، كانت المنطقة المعروفة باسم عزبة خير الله عبارة عن مرتفعات صخرية غير مأهولة تقع إلى الشمال من المعادي في جنوب شرق القاهرة. وفي أواسط عقد السبعينات من القرن الماضي، بدأ مهاجرون من صعيد مصر ومن منطقة الدلتا يستقرون في هذه الأرض الخالية. واستخدم القادمون الجدد حجارة مقتلعة من المنطقة نفسها، إذ أنهم فقراء بحيث لم يكن بوسعهم شراء أو استئجار منزل في مناطق أخرى من المدينة، وبدأوا ببناء بيوت خاصة بهم في عزبة خير الله. وبعد الزلزال الذي وقع في عام 1992، ازدادت الكثافة السكانية في عزبة خير الله وغيرها من المناطق غير الرسمية، إذ بدأ الناس الذين تدمرت منازلهم بالبحث عن سكن بديل قريب من وسط المدينة. ولم تتمكن الحكومة من توفير خيارات إسكان ميسورة الكلفة، وانتهى المطاف بالعائلات التي شردها الزلزال إلى السكن في عزبة خير الله وغيرها من المناطق غير الرسمية، حيث كلفة السكن أقل.

لا توجد بيانات موثوقة حول التعداد السكاني لعزبة خير الله، أو مخصصات الموارد العامة للمنطقة، أو حتى مَنْ هم المسؤولون الرسميون المكلفون بتوفير الخدمات للمنطقة. ورغم أن المنطقة واضحة الحدود ومعروفة لسكانها ويمكن تمييزها في الصور الجوية، إلا أن الحكومة لا تُصنف عزبة خير الله بوصفها كياناً واحداً، بل تقسمها بين عدة أحياء، وأحياناً بين عدة شياخات ضمن القسم نفسه. وتبدو عزبة خير الله على الخرائط الإدارية بأنها تمتد في عدة أحياء، مما يجعل من الصعب جداً تحديد الهيئة الحكومية المسؤولة عن توفير المرافق والخدمات العامة للمنطقة، من قبيل تعبيد الطرق، والإنارة، والبنى الأساسية.

تتوزع عزبة خير الله بين أحياء مصر القديمة، ودار السلام، والبساتين. ويُعتبر الجانب الشرقي من شارع النجاح (الشارع الرئيسي) ضمن قسم الخليفة، على الأقل وفقاً لبيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. بيد أن الموقع الإلكتروني التابع لمحافظة القاهرة، وعلى الأرجح أنه مُحدّث في فترة

أقرب، يورد معلومات مختلفة. فوفقاً لهذا الموقع الإلكتروني، تنقسم عزبة خير الله بين ثلاث شياخات: أثر النبي (في قسم مصر القديمة)، كوم غراب (في قسم مصر القديمة أيضاً)، والبساتين الغربية (في قسم البساتين). وكان من الصعب تحديد الانتماء الإداري تحديداً أكيداً للجانب الشرقي من شارع النجاح. ومع ذلك، تستخدم تقسيمات محافظة القاهرة خريطة صندوق تطوير المناطق العشوائية (2013)، والتي تضع المناطق الجنوبية من عزبة خير الله في قسم مصر القديمة بدلاً من قسم دار السلام.

إضافة إلى الالتباس بشأن الأحياء التي تنتمي إليها عزبة خير الله، لا يوجد أي تقدير رسمي للتعداد السكاني للمنطقة، ومن الصعب أيضاً تقدير مستوى الفقر فيها، ولكن الأرقام الخاصة بالشياخات الثلاث المذكورة أعلاه هي على النحو التالي: 44% في أثر النبي، و 46% في كوم غراب، و 25% في البساتين الغربية. وبما أن معظم عزبة خير الله تتبع شياختي أثر النبي والبساتين الغربية، فبوسعنا الافتراض أن معدل الفقر في المنطقة يبلغ ما بين 44% و 46%.

ويمثل نقص البيانات مشكلة، إذ يعتمد عليها الباحثون وصانعو القرارات لتوفير التوصيات ووضع الخطط. كما يخلق التفتيت الإداري للمنطقة صعوبات للسكان عند تعاملهم مع الحكومة، حتى عندما يتوجهون إلى مراكز الشرطة والمكاتب القانونية التابعة للحكومة للحصول على وثائق رسمية من قبيل بطاقات الهوية أو التراخيص، مما قد يكون مُحبِطاً للسكان غير المتأكدين ما هو القسم الذي يتبعون له.

ويساهم التفتت الإداري الحالي في تدهور الخدمات والمرافق ويزيد من الشكاوى المحلية، كما يعيق قدرة السكان على المطالبة بالخدمات والمرافق. ويوجد في عزبة خير الله مدرسة ابتدائية واحدة فقط ومعهد أزهري واحد (مدرسة دينية حكومية). ورغم التعداد السكاني الكبير للمنطقة، إلا أنه لا يوجد فيها أي وكالة حكومية. وتنقسم برامج التنمية المحلية بين الأحياء المختلفة. ونتيجة لذلك، تُنفق ميزانيات الأحياء ذات الصلة—وهي متواضعة على أية حال—خارج عزبة خير الله غالباً.

لا يوجد ميزانية مستقلة لعزبة خير الله كي تعالج النواقص التنموية الكبيرة في المنطقة، كما أن الهيئة الحكومية المسؤولة عن تنمية المنطقة غير محددة بالضبط، لذا ليس هناك مسؤولون حكوميون أو مكاتب حكومية بوسع السكان المحليين مساءلتها أو توجيه شكاويهم إليها. ورغم التعداد السكاني الكبير في المنطقة، لم يتمكن السكان المحليون من الفوز بأي مقاعد في المجالس المحلية أو في البرلمان، ويعود ذلك بصفة رئيسية لكونهم يشكلون أقلية في جميع الأحياء التي يدلون بأصواتهم فيها. وبسبب التهميش السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي تعاني منه المنطقة، بدأ بعض سكانها يطالبون بتحديد قسم منفصل لهم بغية تحسين إمكانيتهم في الحصول على الخدمات العامة.

ليست عزبة خير الله هي المنطقة الوحيدة التي تعاني من مثل هذه المشاكل. فالطريقة المعتمدة لتوزيع الموارد في المدن المصرية لا تأخذ بالاعتبار تماسك المجتمعات المحلية الحضرية؛ وتتغاضى عن حقيقة أن لكل منطقة احتياجات مختلفة؛ ولا تولي اهتماماً لشبكات العلاقات الاجتماعية والتعاملات الاقتصادية القائمة أو للمواصلات؛ كما تقصّر عن معالجة مسائل أخرى ذات صلة. وباختصار، ينزع تخصيص الموارد أن يعكس تقسيمات إدارية اعتباطية بدلاً من احتياجات حقيقية لسكان المناطق.

إن ظواهر الفقر والحرمان والتدهور العمراني شائعة جداً في إقليم القاهرة الكبرى، كما أن جيوب الفقر وأحزمة الحرمان تعبر حدود الأحياء والمحافظات. فعلى سبيل المثال، تشترك المناطق الواقعة شرق نهر النيل وجنوب القاهرة، والتي تتبع إدارياً إلى محافظة الجيزة، بالكثير من أوجه الحرمان الظاهرة على امتداد النهر في محافظة القاهرة. فالاحتياجات في حي التبين متشابهة جداً مع الاحتياجات في مدينة (ومركز) الصف القريبة، ولكن بما أن التبين تتبع لمحافظة القاهرة في حين تتبع الصف إلى محافظة الجيزة، فثمة خطط وميزانيات مستقلة للمنطقتين. ويعود القول الفصل في مثل هذه المسائل للسلطة المركزية للمحافظة المعنية.

الشكل (16) مدرسة ابتدائية تعمل بفترتين، صباحية ومسائية، هي المدرسة الحكومية الوحيدة في المنطقة. ويعتمد سكان عزبة خير الله على خدمات المناطق القريبة أو تلك التي تقدمها جماعات المجتمع المدني، من قبيل الجمعيات الخيرية والمؤسسات الدينية المهتمة بالرعاية الصحية.

المصدر: الخريطة الأصلية من إعداد تضامن (2013–ج)، البيانات مستمدة من الهيئة العامة للتخطيط العمراني.

وعندما تُرسم الحدود الإدارية بأسلوب يتجاهل الاحتياجات التنموية والوقائع العمرانية، تصبح الإدارة المحلية مشوشة وتخصيص الموارد مشوهاً. وبهذا تزداد صعوبة رصد الاحتياجات لمناطق محددة ومعالجتها. وإذا لم نعالج هذه القضية ونبدأ بالتعامل بأسلوب شامل مع المناطق التي تعاني من حرمان مكاني، وإذا لم نُعِدْ رسم الحدود الإدارية الحالية، سيكون من الصعب تجنيب المناطق الحضرية المعاناة من المزيد من التدهور.

الحالة 3، مساكن عثمان: التصنيفات العمرانية في مقابل المسكن الملائم

مشروع الإسكان الذي يُدعى 'الأَولى بالرعاية'، والمعروف أكثر باسم "مساكن عثمان"، هو منطقة سكنية أقيمت على مساحة تبلغ ثمانية كيلومترات مربعة على الطريق نحو الواحات البحرية. وتتألف المنطقة من مبانٍ متماثلة للشقق السكنية يبلغ ارتفاع كل منها 60 طابقاً، وهي تبعد ما بين 10–15 كيلومتراً عن أحياء مسيجة فخمة ومجمعات تسوق في مدينة السادس من أكتوبر. وتبدو المنطقة للزائر العابر وكأنها انبثقت من الصحراء على نحو غير متوقع، إذ تحيطها أراضٍ قاحلة من جميع الاتجاهات. أما أقرب منطقة معمورة، إذا أمكننا أن نقول ذلك، فهي مقابر مدينة السادس من أكتوبر. وباتت مساكن عثمان تأوي حالياً 16,000 نسمة (صندوق تطوير المناطق العشوائية، 2011).

هذه المنشآت هي جزء من المشروع القومي للإسكان، وهو مشروع تديره الحكومة وتموله، ويهدف إلى إنشاء 500,000 وحدة سكنية خلال ست سنوات من خلال سبعة برامج مختلفة. وأحد هذه البرامج هو برنامج الأَولى بالرعاية، والذي خُصص لإنشاء وحدات سكنية بمساحة 42 متراً مربعاً ومصممة للتأجير لمستأجرين بموجب عقود لمدة 5 سنوات. ويتضمن المشروع إنشاء 13,000 وحدة سكنية في مدينة السادس من أكتوبر وتنفذه ثلاث شركات مختلفة. ومنحت الدولة 1,000 من هذه الوحدات إلى محافظة القاهرة لإسكان الأسر المشردة من مناطق متنوعة يعتبرها صندوق تطوير المناطق العشوائية "غير آمنة".

سعياً لتفادي حدوث مأساة جديدة كالتي حدثت في الدويقة في عام 2008، بدأت محافظة القاهرة بإخلاء السكان من منطقتي الدويقة وإسطبل عنتر وإعادة إسكانهم في الوحدات الجديدة بالقرب من مدينة السادس من أكتوبر، رغم أن ذلك أبعدهم حوالي 40 كيلومتراً عن منازلهم الأصلية.[1] واعتبر بعض الناس الذين أعيد توطينهم في هذه المستوطنات البعيدة أن هذه المناطق منعزلة جداً وتفتقر تماماً للخدمات والمواصلات والوظائف. وفي السنوات الأخيرة، قام بعض الأشخاص من أصحاب النفوذ باستغلال الفراغ القانوني الذي تبع ثورة عام 2011 واستولوا على بعض الشقق وحتى عمارات بأكملها في المنطقة. ورغم أن أسعار أجور الشقق في هذه المناطق باتت أعلى من الأسعار الأصلية التي حددتها الحكومة، إلا أنها ما زالت ميسورة بالمقارنة مع أجزاء أخرى من القاهرة، لذا فإن المنطقة تجتذب الأفراد الذين لا يتمكنون من العثور على خيارات سكنية أخرى أو تحمل كلفتها. وسعى المهاجرون الأفارقة والعرب ممن يعيشون في ظروف اقتصادية مقيدة إلى العثور على مساكن ميسورة الكلفة في المنطقة. وتشير التقارير إلى أن لاجئين من سوريا والسودان والصومال والعراق واليمن انتقلوا إلى المنطقة، ولكن لا تتوفر أرقام لغاية الآن بخصوص تعداد هذه المجتمعات المحلية

إن وجود منطقة مساكن عثمان يُلقي شكاً في دقة تعريف المناطق غير المخططة أو غير الرسمية بحد ذاته، فهذه الإنشاءات برمتها خُططت وأنشئت من قبل الحكومة، لذا لا يمكن وصفها بأنها غير مخططة أو غير رسمية. ولكن معظم الذين يعيشون فيها حالياً يملكون عقوداً غير شرعية. إضافة إلى ذلك، بما أن المنطقة تفتقر لأي متاجر أو أمكان عبادة، أقام السكان أكشاكاً ومنصات لبيع السلع الأساسية التي تكون موجودة عادة في البقالات، كما أقاموا مقاهٍ ومساجد مستخدمين الأزقة والشقق الواقعة على الطابق الأرضي. وبسبب نقص المواصلات العامة، بدأ الناس يستخدمون الباصات الخاصة الصغيرة والتوك توك.

ورغم أن المنطقة ليست غير مخططة ولا غير رسمية، إلا أنها تعاني من معظم خصائص المناطق غير الرسمية، فثمة أسر

[1] حدث انهيار صخري في عام 2008 أدى إلى مقتل أكثر من 200 شخص من سكان الدويقة، وهي مستوطنة غير رسمية في شرق القاهرة. وكانت هذه الكارثة هي الحافز الذي دفع إلى تأسيس صندوق تطوير المناطق العشوائية ليقوم بتفحص أوضاع المساكن في المناطق غير الرسمية وتصنيفها.

كبيرة محشورة في شقق صغيرة؛ وإمدادات مياه الشرب سيئة؛ وثمة نقص شديد في الوظائف وخدمات التعليم والصحة الأساسية؛ أما المرافق العامة من قبيل نوادي الرياضة والشباب، ومراكز الشرطة، والمتاجر، والمواصلات العامة، فإما إنها غير متوفرة أو أنها قليلة جداً. ونظراً للطرق غير القانونية التي تنتقل فيها الملكية من شخص إلى آخر، فلا يتمتع السكان بحماية قانونية وقد يجدون من الصعب مقاومة إخلائهم من مساكنهم.

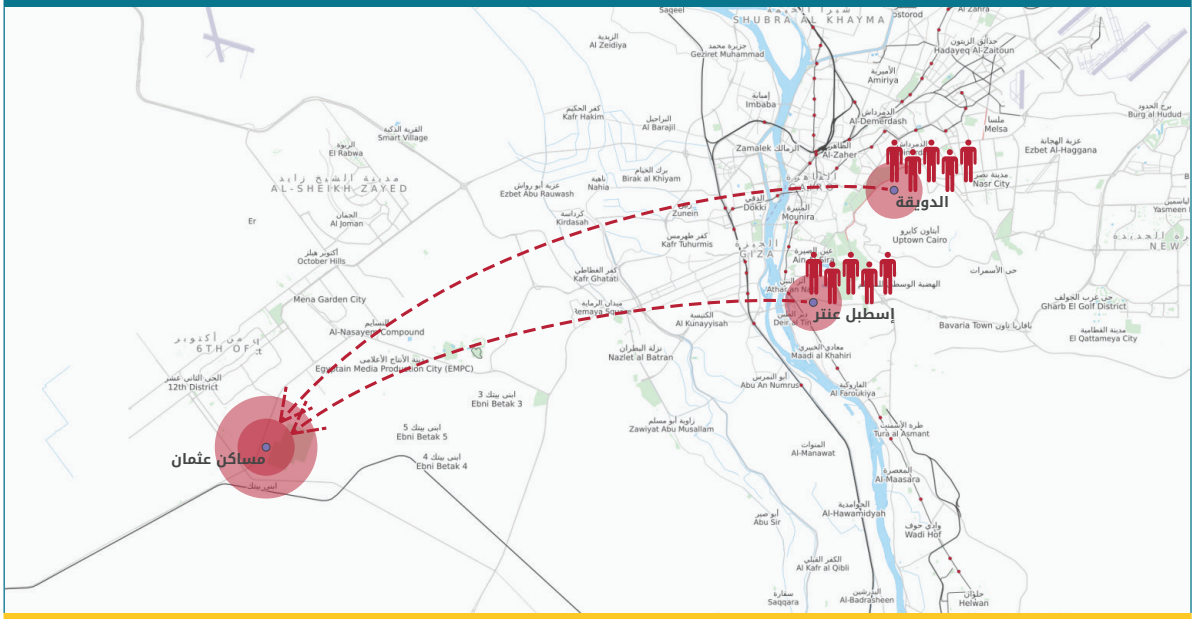
ويتمثل السبب الرئيسي في أن تجربة مساكن عثمان تُكرر تجربة العشوائيات هي أن الجهات الحكومية غير مستعدة للإقرار بمفهوم السكن الملائم، أو تطبيقه بأسلوب ملائم. وتنظر هذه الجهات إلى الإسكان بوصفه منتجاً مادياً يقتصر على توفير سقف يأوي إليه المرء. بيد أن السكن الملائم يتجاوز هذا التعريف الضيق ويتعلق بجوانب دينامية أخرى في الحياة الحضرية. وليست مساكن عثمان هي المنطقة الوحيدة التي تعاني من هذا الوضع، فالعديد من المناطق السكنية الرسمية في القاهرة، بما فيها الواقعة في مدينة النهضة، ومدينة السلام، ومدينة بدر، تعاني من مشاكل شبيهة.

ولتجنب حدوث هذا الأمر، يجب طرح الأسئلة التالية: لماذا يلجأ السكان للسكن في المناطق غير الرسمية أصلاً؟ ولماذا لا يحاولون مغادرتها رغم صعوبات الحياة في هذه المناطق؟ ولماذا يعود العديد من الأشخاص إلى أحيائهم الأصلية بعد ترحيلهم إلى مشاريع إسكانية جديدة؟ وبمعنى آخر، ما هي ميزات المناطق غير الرسمية؟ ولماذا تفشل المشاريع الحكومية الرسمية في توفير مثل هذه الميزات؟

ويعلم سكان المناطق غير الرسمية إجابات هذه الأسئلة، إذ يشيرون إلى المساكن ميسورة الكلفة، والموقع الجيد، والقرب من مكان العمل والخدمات، ونظام الدعم الاجتماعي الوثيق. وتُعتبر هذه الخصائص أركاناً رئيسية لمفهوم السكن الملائم. وعلى حد تعبير امرأة تعيش في مساكن عثمان، "أودة واحدة في الدويقة أحسن بميت مرّة" (تضامن، 2019–ج).

رغم أن مساكن عثمان هي مشروع إسكان اجتماعي رسمي نفذته الحكومة، لكن انتهى به الأمر إلى خلق المشاكل نفسها التي كان من المفترض أن يحلها. بل أن ظروف المعيشة في مشاريع الإسكان الحكومية الجديدة تكون أسوأ كثيراً أحياناً من الأوضاع التي كانت الحكومة منشغلة بشأنها أصلاً. وإذا اعتمدنا التعريف الدقيق، لا يمكن تصنيف مساكن عثمان والمناطق الحضرية الشبيهة بأنها غير رسمية أو غير مخططة، ولكن إذا طبقّنا منظور السكن الملائم، نجد أن مساكن عثمان هي إحدى المواقع العمرانية الأكثر حرماناً في إقليم القاهرة الكبرى.

الشكل (17) نقل السكان من مناطق غير رسمية ذات موقع مركزي، من قبيل الدويقة وإسطبل عنتر، إلى مناطق بعيدة دون توفير الخدمات والمرافق الضرورية يؤدي إلى مزيد من انعدام المساواة.



المصدر: تضامن (2019–ج).

خاتمة:
الطريق نحو تنمية مستدامة وعادلة

تثير مطالب المواطنين استجابات ساخطة أحياناً من المسؤولين الحكوميين المحليين في مصر، الذين غالباً ما يتذرعون بعدم كفاية التمويل لتبرير عدم قيامهم بأية إجراءات، ولكن في الواقع يمثل التمويل مشكلة أقل مما يمثله الاستخدام غير العادل وغير الفعال للموارد العامة المتوفرة. وكلما قلت الموارد المتوفرة للأمة، كلما زادت أهمية توخي الحكومة للحرص والمسؤولية عند تحديد أولويات التنمية. وهذه القضية محذوفة من النقاش حول توافر التمويل.

وعلى القدر نفسه من الأهمية أنه ليس بوسع صانعي القرارات التخطيط للتنمية العادلة والمستدامة إذا كانت تنقصهم المقاييس الدقيقة والشاملة والمتعددة الأوجه للفقر وانعدام المساواة في المناطق الحضرية. وليس بوسعهم سن سياسات جيدة دون الإقرار بأن سكان المدينة لا يتمتعون بإمكانية متساوية للحصول على الخدمات والمشاريع العامة. يجب على المسؤولين تحديد أوجه التفاوت بين الأجزاء المختلفة للمدينة وأن يجعلوا هدفهم إغلاق الفجوات القائمة. وثمة حاجة إلى إجراء أبحاث حول الكيفية التي تنشأ فيها جيوب الفقر وكيف يمكن أن تتحول إلى فخاخ للفقر مع مرور الوقت. وباختصار، إذا لم نعالج جذر هذه المشكلة، فليس بإمكاننا كسر الحلقة المفرغة من التنمية العمرانية غير العادلة وغير المستدامة في مصر.

علاوة على ذلك، عند التخطيط لأي تدخل عمراني، يجب النظر إلى المدينة ككيان دينامي له مجموعة خاصة من التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية؛ فحتى الفقراء يستفيدون من فرص العمل التي قد توفرها المناطق الغنية القريبة. وقد تساعد هذه النظرة الشاملة للمدينة المخططين العمرانيين على اتخاذ القرارات الصحيحة. ولكنهم إذا واصلوا التعامل مع المناطق المختلفة بوصفها مناطق منفصلة وكيانات مستقلة، فمن المرجح أن تستمر المشاكل الحالية.

أصبح الحق في السكن الملائم هدفاً وطنياً مكرساً في الدستور المصري حالياً. ومن اللازم أن يوجّه هذا الحق الجهود التنموية المحلية. ومن الضروري تقييم احتياجات المدن والمحافظات المختلفة وفهم أولويات السكان من أجل معالجة أوجه انعدام المساواة الحالية. ويجب أن نعرف مدى الحاجة إلى السكن الملائم في جميع أنحاء البلد، وأن نقرّ بأن السكن الملائم لا يتعلق فقط بتوفير مكان للعيش، وإنما أيضاً بإمكانية الحصول على الخدمات العامة والطرق والمواصلات وفرص العمل.

وإذا لم تَستهدِف الجهود التنموية الحالية الجماعات الأشد حاجة، وإذا لم تُوزَع الموارد بحرص ووفقاً لبرامج مدارة جيداً، ستظل التنمية العادلة والمستدامة بعيدة المنال. وكي نحقق النجاح، علينا أن نغيّر نهجنا بشأن الاحتياجات التنموية وأن ننجز الإصلاحات المؤسسية التي قد تُحيي نظام الإدارة المحلية في مصر. ويتعين علينا تمكين السلطات المحلية في المحافظات والأحياء، وتزويدها بالدعم المالي والإداري، وتحسين أدائها، وتخليصها من الفساد. وتتطلب مثل هذه المهمات وجود مجتمع مدني قوي يتمكن من المشاركة في صنع القرارات وفرض المساءلة بأسلوب فعال.

ولتحقيق توزيع عادل ومنصف للموارد العامة، يتعين على الحكومة تحقيق العديد من التغييرات في الطريقة التي تتبعها لإعداد ميزانية الدولة، بحيث تضمن أن تخصيص الموارد يعكس الاحتياجات الحقيقية ويجري عبر آليات قائمة على الشفافية والمشاركة. وبدلاً من أن تتواصل السلطات المحلية وموظفو الدولة حصراً مع وزارة المالية، يجب إشراك المجتمعات المحلية وتزويدها بإمكانية الوصول إلى السلطات التنفيذية والممثلين في البرلمان. علاوة على ذلك، يجب استحداث آليات للإشراف والمساءلة بخصوص الإنفاق العام وعلى امتداد تنفيذ المشاريع المختلفة، وذلك لضمان أن هذه المشاريع تلبي أهدافها وتنجح في تحسين نوعية الحياة للجميع، خصوصاً الفئات الأشد احتياجاً.

يتمثل الهدف الرئيسي من مشروع العدالة في التخطيط في توضيح قدرة خرائط العدالة المكانية على توفير صورة أفضل وأوسع لفجوات التنمية، وأنماط الاستثمار المحلي، والسياسات العمرانية الحكومية، وحاجات المجتمعات المحلية المنفردة. وتتيح لنا الخرائط، حسبما يوضح هذا المشروع، أن نقارن المناطق المختلفة بسهولة نسبية وتطبيق مؤشرات متعددة لإنتاج تقييمات أفضل للوضع. وتتيح لنا الخرائط التي ننتجها في مشروع العدالة في التخطيط أن نرى الفقر في إقليم القاهرة الكبرى في بُعد جديد، كما تتيح تكوين رؤية لأوجه التفاوت بين الإنفاق العام وبين الاحتياجات المحلية، وذلك من خلال إظهار توافر المدارس والمستشفيات والمياه والصرف الصحي وغير ذلك من الخدمات العامة في الأحياء المختلفة ذات مستويات الدخل المختلفة. وباختصار، توضح الخرائط بعض الأوضاع المعقدة، مما ييسر للجمهور وصانعي القرارات فهم الضرورات الملحة للتنمية العمرانية.

يذهب مشروع العدالة في التخطيط إلى ما هو أبعد من مستوى المحافظات والأحياء كي يوضح الأوضاع على مستوى الشياخة، مما يتيح لنا تحديد انعدام المساواة بناء على مقياس محلي بامتياز، وهو مقياس غالباً ما يتم تجاهله. ومن خلال هذا التحليل، أصبح واضحاً أن بعض الأحياء تنزع لتفضيل الشياخات الغنية، بينما تتجاهل الشياخات الأفقر. أما نظام الإدارة المحلية الحالي، فلا يسعى لمعالجة مثل هذه القضايا، بل ينزع إلى تعزيز غياب العدالة المكانية.

تقع المناطق غير الرسمية في قلب المدن المصرية وهي تخضع لولاية السلطات المحلية. ولكن إذا تجاهلت السلطات المحلية هذه المناطق، مفضلةً إنفاق مواردها على المناطق المجاورة والأكثر ثراءً التي يتمتع سكانها بالنفوذ، ستزداد أوضاع المناطق غير الرسمية سوءاً بصفة يومية، ومن المرجح ألا يحصل سكانها على المستوى نفسه من الخدمات المتوفرة للمناطق الغنية. وفي الواقع، ليست المناطق غير الرسمية هي الوحيدة التي تعاني من هذا المصير، فالعديد من المناطق الرسمية تعاني أيضاً من هذا الوضع، خصوصاً تلك التي يقطنها أناس من ذوي الدخل المحدود والمتوسط. إن الاطلاع على مثل هذه الحقائق يجعل المرء يدرك أنه لا يمكن حل مشاكل المناطق غير الرسمية عبر برامج ومِنح ظرفية تهدف إلى الارتقاء 'بالعشوائيات'. وفي نهاية المطاف، لن تغطي هذه البرامج والمِنح جميع المناطق المحرومة، إذ أنها تقصّر عن معالجة الأسباب المؤسسية التي تخلق مثل هذه المشاكل وتديمها. وإذا أردنا فعلاً أن نكسر هذه الحلقة المفرغة، فلا بد لنا من إصلاح نُظم الإدارة المحلية والبدء في تخصيص الموارد والبرامج بأسلوب عادل. ويجب أن نبدأ باستهداف المجتمعات المحلية الأشد حاجة.

يقدّر صانعو القرارات قيمة وضع الخرائط لإجراء التحليلات وتوجيه السياسات. وهذا أحد الأسباب التي تدفع الباحثين للاستمرار في تحليل البعد المكاني للسياسات الحكومية والتغييرات الاجتماعية. وقد أقامت مبادرة تضامن اتصالات مع العديد من صانعي السياسات الذين يقدّرون هذا النهج ويدركون فوائده. وقد أعددنا عدداً من إيجازات السياسات التي ركزت على جوانب من هذه المشاكل. إلا أن الخرائط هي وسائل فحسب—فليس بوسعها جلب التغيير إلا إذا تم دعمها بالعزيمة السياسية. وتُعتبر القوانين التي تضمن إمكانية الوصول إلى المعلومات والبيانات ضرورية لإقامة شراكة حقيقية بين الحكومة وبين أوساط الباحثين، والجماعات المحلية، والمجتمع المدني، والتي تساند حقوق المواطنين الحضريين في التنمية العادلة والمستدامة.

المراجع:

التشريعات المصرية ذات الصلة والأعمال البحثية المقتبس منها

التشريعات المصرية ذات الصلة*

- الدستور المصري، 2014
- قانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الميزانية العامة للدولة
- قانون رقم 70 لسنة 1973 بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها
- قانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية
- قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 43 لسنة 1979 بإصدار قانون الحكم المحلي، المعدل بقانون رقم **50** لسنة 1981، وقانون رقم 26 لسنة 1982، وقانون رقم 145 لسنة 1988، وقانون رقم 9 لسنة 1989، وقانون رقم 84 لسنة 1996.**
- قانون البناء الموحد لسنة 2008
- اللائحة التنفيذية لقانون البناء الموحد رقم 144 لسنة 2009

* القوانين المذكورة أعلاه متوفرة على الموقع الإلكتروني التابع للحكومة: http://www.egypt.gov.eg/arabic/laws

** يمكن الاطلاع على القوانين الخاصة بنظام الحكم المحلي على الموقع الإلكتروني التابع لوزارة التنمية المحلية: http://www.mld.gov.eg/Arabic/TOP/AboutMinistry/Orgrelatedtominstry/LD/1971

الأعمال المقتبس منها

مصادر باللغة العربية

تضامن. (2013–أ). "من الذي يدفع تكلفة الإدارة المحلية؟" مبادرة التضامن العمراني في القاهرة. 20 أغسطس، القاهرة، مصر. بالرجوع إليه من http://www.tadamun.co/who-pays-for-local-administration/#.XjsNp1MzaqA

تضامن. (2013–ب). "لماذا توقفت الثورة على مستوى البلديات؟" مبادرة التضامن العمراني في القاهرة. 25يونيو/ حزيران، القاهرة، مصر. بالرجوع إليه من http://www.tadamun.co/why-did-the-revolution-stop-at-the-municipal-level-ar/#.XcBqGOdKjso

تضامن. (2013–ج). " عزبة خيرالله". مبادرة التضامن العمراني في القاهرة. 25 ديسمبر/ كانون الأول، القاهرة، مصر. بالرجوع إليه من http://www.tadamun.co/?post_type=city&p=3495#.XcsrdJJKjjA

تضامن. (2014). "الحق في الإنتاج الاجتماعي للموئل في الدستور المصري" مبادرة التضامن العمراني في القاهرة. 12 شباط/ فبراير، القاهرة، مصر. بالرجوع إليه من http://www.tadamun.co/social-production-of-habitat-in-the-egyptian-constitution/#.XcBupOdKjs1

تضامن. (2016). "سياسة المدن الجديدة في مصر: أثر متواضع وعدالة غائبة". مبادرة التضامن العمراني في القاهرة. 6 أيار/ مايو، القاهرة، مصر. بالرجوع إليه من http://www.tadamun.co/%d8%b3%d9%8a%d8%a7%d8%b3%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%af%d9%86-%d8%a7%d9%84%d8%ac%d8%af%d9%8a%d8%af%d8%a9-%d9%81%d9%8a-%d9%85%d8%b5%d8%b1-%d8%a3%d8%ab%d8%b1-%d9%85%d8%aa%d9%88%d8%a7%d8%b6%d8%b9-%d9%88/#.XcBvrOdKjso

تضامن. (2019–أ). "التفاوت والمناطق التي تعاني من نقص الخدمات: تحليل مكاني لإمكانية الوصول إلى المدارس الحكومية في إقليم القاهرة الكبرى". مبادرة التضامن العمراني في القاهرة. 1 مارس/ آذار، القاهرة، مصر. بالرجوع إليه من http://www.tadamun.co/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%81%D8%A7%D9%88%D8%AA-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%86%D8%A7%D8%B7%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%8A-%D8%AA%D8%B9%D8%A7%D9%86%D9%8A-%D9%85%D9%86-%D9%86%D9%82%D8%B5-%D8%A7%D9%84%D8%AE/#.XcsoJ5JKjjA

تضامن. (2019–ب). "استخدام السكن الملائم كأداة لاستهداف التنمية المحلية". مبادرة التضامن العمراني في القاهرة. 3 تشرين الثاني/ نوفمبر، القاهرة، مصر. بالرجوع إليه من http://www.tadamun.co/%d8%a7%d8%b3%d8%aa%d8%ae%d8%af%d8%a7%d9%85-%d8%a7%d9%84%d8%b3%d9%83%d9%86-%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%84%d8%a7%d8%a6%d9%85-%d9%83%d8%a3%d8%af%d8%a7%d8%a9-%d9%84%d8%a7%d8%b3%d8%aa%d9%87%d8%af%d8%a7%d9%81-2/#.XcoWR5JKjjB

تضامن. (2019–ج). "الكلفة الخفية للترحيل: الانتقال من عزبة خيرالله إلى مساكن عثمان". مبادرة التضامن العمراني في القاهرة. 12 تشرين الثاني/ نوفمبر، القاهرة، مصر. بالرجوع إليه من http://www.tadamun.co/%d8%a7%d9%84%d9%83%d9%84%d9%81%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%ae%d9%81%d9%8a%d8%a9-%d9%84%d9%84%d8%aa%d8%b1%d8%ad%d9%8a%d9%84-%d8%a7%d9%84%d8%a7%d9%86%-d8%aa%d9%82%d8%a7%d9%84-%d9%85%d9%86-%d8%b9%d8%b2%d8%a8-2/#.XjsPzVMzaqA

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، (2006). تعداد السكان وظروف سكنية، 2006. القاهرة، الحكومة المصرية.

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، (2013). استقصاء الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية، 2013/2012. القاهرة، الحكومة المصرية.

دستور مصر. (2014). بالرجوع إليه من https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf?lang=ar

شوكت، ي. (2013). العدالة الاجتماعية في البيئة المعمورة: خريطة مصر. وزارة الظل للإسكان. القاهرة، مصر.

منظمة العفو الدولية. (2011). 'نحن لسنا مهملات': عمليات الإخلاء القسري في المناطق العشوائية في مصر. لندن، بالرجوع إليه من https://www.amnesty.org/download/Documents/32000/mde120012011ar.pdf

موسوعة مصر الحديثة (الجزء ا: الحكومة والنظام السياسي) (1996) . محرر. علي الدين هلال.

الهيئة العامة للاستعلامات. (2016). ثورة 23 يوليو 1952. القاهرة، مصر: الحكومة المصرية.

مصادر باللغة الإنجليزية

Amnesty International. (2011). *'We Are Not Dirt:' Forced Evictions in Egypt's Informal Settlements*. London.

Baker, J. (2008). *Urban Poverty: A Global View*. Urban Papers; no. UP5-. Washington, DC: The World Bank.

Bloch, M., Ericson, M. & Giratikanon, T. (2014, January 4). Mapping Poverty in America: Data from the Census Bureau Shows where the Poor Live. *New York Times*. Retrieved from http://www.nytimes.com/newsgraphics/2014/01/05/poverty-map/

Bremer, J. & Bhuiyan, S.H. (2014). Community-led Infrastructure Development in Informal Areas in Urban Egypt: A Case Study. *Habitat International*, *44*, 258267-. Retrieved from http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0197397514001131

Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS). (2006). Population and Housing Census (PHC), 2006. Cairo, Egypt Government of Egypt.

Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS). (2013). Household Income, Expenditure and Consumption Surveys, 2012/2013 (HIECS). Cairo, Egypt Government of Egypt. Retrieved from http://www.erf.org.eg/cms.php?id=erfdataportal.

Choguill, C.L., Franceys, R. & Cotton, A. (1993). Building Community Infrastructure in the 1990s: Progressive Improvement. *Habitat International*, *17*, 112-. Retrieved from http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0197397593900258

Constitution of the Republic of Ecuador. (20 October 2008). Retrieved from http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html

Constitution of Egypt. (2014). Retrieved from https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf

Del Mistro, R., & Hensher, D.A. (2009). Upgrading Informal Settlements in South Africa: Policy Rhetoric and What Residents Really Value. *Housing Studies 24*, 33354-. doi: 10.1080/02673030902869279

Dorman, W.J. (2007). *The Politics of Neglect: The Egyptian State in Cairo, 197498-*. (Unpublished Doctoral Dissertation). SOAS, London.

Egypt State Information Service (SIS). (2016). *The 23 July 1952 Revolution*. [In Arabic]. Cairo, Egypt: Government of Egypt.

Giridharadas, A. (2006, December 15). Not Everyone as Grateful as Investors Build Free Apartments in Mumbai Slums. *New York Times*. Retrieved from http://www.nytimes.com/2006/12/15/business/worldbusiness/15slums.html

Hamnett, C. (2003). *Unequal City*. London: Routledge.

Informal Settlements Development Facility (ISDF). (2011). *Report by the Committee for the Estimation of Social Needs for the Settlement of the Inhabitants of Life-Threatening Areas in 6 October City.* [In Arabic]. Cairo, Egypt: Government of Egypt.

Informal Settlements Development Facility (ISDF). (2013). *Development of Slum Areas in Egypt*. Cairo, Egypt: Government of Egypt.

Institute of Public and Environmental Affairs (IPE). (n.d.). [Interactive map displaying companies with environmental supervision records]. Retrieved from http://wwwold.ipe.org.cn/En/pollution/sources.aspx?mode=0

El-Kadi, G. (1992). Case Study on Metropolitan Management (Greater Cairo). [Unpublished typescript].

Larson, C. (2010, December 20). In China, a New Transparency on Government Pollution Data. *Yale Environment 360.* Retrieved from http://e360.yale.edu/features/in_china_a_new_transparency_on_government_pollution_data

Lobao, L., and Saenz, R. (2002). Spatial Inequality and Diversity as an Emerging Research Area. *Rural Sociology, 67,* 497–511. doi: 10.1111/j.15490831.2002-.tb00116.x

Loubert, L. (2010). Mapping Urban Inequalities with GIS. *ArcNews Online,* Spring 2010. Retrieved from http://www.esri.com/news/arcnews/spring10articles/mapping-urban.html

Marcuse, P. (1989). Gentrification, Homelessness, and the Work Process: Housing Markets and Labour Markets in the Quartered City. *Housing Studies, 4,* 211220-. doi: 10.1080/02673038908720660

Marwell, N. (2014). *Mapping the Social Geography of Inequality.* The Cities Papers. The Social Science Research Council: New York, NY.

Mitchell, T. (1991). America's Egypt: Discourse of the Development Industry. *Middle East Research and Information Project, 169,* 1834-. Retrieved from http://www.merip.org/mer/mer169/americas-egypt

Miranda, J. (2014). Forward. In J. Perera (Ed.), *Lose to Gain: Is Involuntary Resettlement a Development Opportunity?* (iv-vi). Philippines: Asian Development Bank.

Modern Egypt Encyclopedia (Vol. I: Government and Political System) (1996). Ed. Ali al-Din Helal. [In Arabic].

Nada, M. (2011). The Politics and Governance of Implementing Urban Expansion Policies in Egyptian Cities. *Égypte/Monde Arabe Third Series, 11,* 145176-. Retrieved from https://ema.revues.org/3294

NUCA. (2015). *Real Estate Regulations for the New Urban Communities Authority.* Cairo, Egypt: Government of Egypt.

Patel, S. (2013). Upgrade, Rehouse or Resettle? An Assessment of the Indian Government's Basic Services for the Urban Poor (BSUP) Programme. *Environment and Urbanization, 25,* 17788-. doi: 10.1177/0956247812473731

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Piffero, E. (2009). What Happened to Participation? Urban Development and Authoritarian Upgrading in Cairo's Informal Neighbourhoods. Bologna, Italy: Emil de Odoya Srl Printing House.

Sabry, S. (2009). Poverty lines in Greater Cairo: Underestimating and Misrepresenting Poverty (Research Report). International Institute for Environment and Development, Poverty Reduction in Urban Areas Series, Working Paper 21. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/resrep01267

Al-Shawarby, S. (2014). The Measurement of Inequality in the Arab Republic of Egypt: A Historical Survey. In P. Verme, B. Milanovic, S. Al-Shawarby, S. El Tawila, M. Gadallah & E.A.A. El-Majeed, (Eds.), *Inside Inequality in the Arab Republic of Egypt: Facts and Perceptions Across People, Time and Space* (1335-). Washington, DC: The World Bank.

Al Shehab Institution for Comprehensive Development (2009). Refugee Rights Program. [Web Post]. Retrieved from http://www.alshehab.m2014.net/article58.html

Shawkat, Y. (2014). *How Not to Support the Undeserving and Discriminate Against the Poor: EIPR Recommendations on New Income Conditions for the Social Housing Project.* The Egyptian Initiative for Personal Rights. April. Policy Note. Cairo, Egypt. Retrieved from https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/eipr._recommendations_for_social_housing_programme_english.pdf

Sims, D. (2012). *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*. Cairo, Egypt: American University in Cairo Press.

Singerman, D. (2009). The Siege of Imbaba: Egypt's Internal 'Other,' and the Criminalization of Politics. In D. Singerman (Ed.), *Cairo Contested: Governance, Urban Space, and Global Modernity* (111144-). Cairo, Egypt: American University in Cairo Press.

Soliman, A. (2004). *A Possible Way Out: Formalizing Housing Informality in Egyptian Cities*. Lanham, MD: University Press of America.

Stiglitz, J. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York, NY: W. W. Norton & Company.

Tadamun. (2013a). "Who Pays for Local Administration?" The Cairo Urban Solidarity Initiative. Cairo, Egypt. Retrieved from http://www.tadamun.co/2013/06/23/who-pays-for-localadministration/?lang=en#.WYCzOcaZO2w

Tadamun. (2013b). "Why Did the Revolution Stop at the Municipal Level?" The Cairo Urban Solidarity Initiative. Cairo, Egypt. Retrieved from http://www.tadamun.co/2013/06/23/why-did-the-revolution-stop-at-the-municipal-level/?lang=en#.WYC_8caZO2w

Tadamun. (2014). "The Social Production of Habitat in the Egyptian Constitution." The Cairo Urban Solidarity Initiative. Cairo, Egypt. Retrieved from http://www.tadamun.co/2014/01/15/social-production-of-habitat-in-the-egyptian-constitution/?lang=en#.WYDLF8aZO2w

Tadamun. (2015). "Egypt's New Cities: Neither Just nor Efficient." The Cairo Urban Solidarity Initiative. Cairo, Egypt. Retrieved from http://www.tadamun.co/2015/12/31/egypts-new-cities-neither-just-efficient/?lang=en#.WYDBV8aZO2w

Tadamun. "Planning [in]Justice: Spatial Analysis for Urban Cairo." The Cairo Urban Solidarity Initiative. Cairo, Egypt. August. Retrieved from http://www.tadamun.co/planning-justice-report/?lang=en#.Xi-iPiN7nIU

El Tawila, S., Gadallah, M. & El-Majeed, E.A.A. (2014). Poverty and Inequality in the Arab Republic of Egypt's Poorest Villages. In P. Verme, B. Milanovic, S. Al-Shawarby, S. El Tawila, M. Gadallah & E.A.A. El-Majeed, (Eds.), *Inside Inequality in the Arab Republic of Egypt: Facts and Perceptions Across People, Time and Space* (101124-). Washington, DC: The World Bank.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). (2002). *General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant).* United Nations. Retrieved from http://www.refworld.org/docid/4538838d11.html

Verme, P. (2014). Facts and Perceptions of Inequality. In P. Verme, B. Milanovic, S. Al-Shawarby, S. El Tawila, M. Gadallah & E.A.A. El-Majeed, (Eds.), In P. Verme, B. Milanovic, S. Al-Shawarby, S. El Tawila, M. Gadallah & E.A.A. El-Majeed, (Eds.), *Inside Inequality in the Arab Republic of Egypt: Facts and Perceptions Across People, Time and Space* (5599-). Washington, DC: The World Bank.

Verme, P., Milanovic, B., Al-Shawarby, S., El Tawila, S., Gadallah, M., & El-Majeed, E.A.A. (Eds.). (2014). *Inside Inequality in the Arab Republic of Egypt: Facts and Perceptions across People, Time, and Space.* Washington, DC: World Bank.

مشـــــروع العـدالة فـي التخطـيط

تضامن – مبادرة للجامعة الأمريكية (واشنطن العاصمة)
وشركة تكوين لتنمية المجتمعات المتكاملة (القاهرة).

تكوين لتنمية المجتمعات المتكاملة
Takween Integrated Community Development

AMERICAN UNIVERSITY
WASHINGTON, DC