

قراءة أخرى للقاهرة ٢٠٥٠ - دور المنظمات الدولية فى تخطيط القاهرة

بعد الجدل الذى أثارته خطة "القاهرة ٢٠٥٠" فى أوساط المراقبين الحضريين والمواطنين، تعرضت "الهيئة العامة للتخطيط العمراني" للكثير من الانتقادات ومع أن "الهيئة العامة للتخطيط العمراني" هي بالفعل الجهة الرئيسية التى أتت بخطة "القاهرة ٢٠٥٠" إلى حياة المصريين، فإنها لم تقم بهذا على نحو منفرد؛ بل كان هناك عدد غير قليل من المنظمات الدولية التى شاركت فى تطوير تلك الخطة. ولكن ما هو الدور الذى لعبته تلك المنظمات؟ وما هو الأثر الذى أحدثته؟ تلك الأمور لا يمكن فهمها فى معزل عن الدور التاريخي الذى لعبته المنظمات الدولية فى القاهرة على مر العقود القليلة الماضية.

المنظمات الدولية ليست دخيلة على مشهد التنمية فى مصر، فقد أنفقت تلك المنظمات الملايين فى مشروعات التنمية فى مصر منذ ستينات القرن الماضي. مثلاً، فى الفترة ما بين السبعينات والتسعينات، تلقت مصر ما يقرب من ١,٥ إلى ٢,٥ بليون دولار أمريكي من المساعدات والقروض سنوياً وخلال الثمانينات، كان التمويل الخارجي هو مصدر ٨٠٪ من الاستثمارات العامة فى مصر. وبين الأعوام ١٩٧٥ و ٢٠٠٢، قدمت واشنطن وحدها ٢٦ بليون دولار على شكل مساعدات اقتصادية (بالإضافة إلى ٢٨ بليون دولار أمريكى من المساعدات العسكرية) (دورمن، ٢٠١٢). يأمل المانحون بلا شك فى أن استثماراتهم المالية سوف تنعكس على المعونة الفنية والإصلاح المؤسسي والسياسات المقترحة (انظر على سبيل المثال تقرير "هيئة المعونة الأمريكية" لعام ٢٠٠٤ بعنوان "تكلفة عدم القيام بالخصخصة: تقييم حالة مصر")

تم تقديم التمويل إلى عدد كبير من مشروعات التنمية فى مختلف القطاعات، ولكن العديد منها ركز على التنمية الحضرية فى مصر وسوف نستعرض فى هذه المقالة الدور الذى لعبته المنظمات الأجنبية فى التخطيط الحضري والتنمية العمرانية فى القاهرة. ولكن يجب أن نؤكد بادية ذى بدء أن هذه المقالة لا تسعى إلى إصدار الأحكام بشأن تأثير المنظمات الدولية فى الأوضاع ذات الجوانب المتعددة، ومنها الوضع الذى سوف نتولاه بالشرح فى هذه المقالة، فإن الحكم على إي أمر بدون دراسة أكاديمية عميقة قد يسبب خطر ورأى غير منصف وذلك أمر مستبعد عن إطار هذه المقالة. بناء على هذا، فإن هدف المقالة الحالية هو تقديم رؤية عامة فحسب لمختلف الطرق التى قامت من خلالها الهيئات الأجنبية بالتدخل فى تخطيط القاهرة.

البداءات: التخطيط العمراني قبل بدء المساهمات الدولية

جاءت أول محاولة لوضع مخطط عام لمدينة القاهرة فى عام ١٩٥٦ من قبل عدد من المصريين الذين درسوا فى الغرب (الشاكري ٢٠٠٦) وقد قام هؤلاء بتبني بعض الاتجاهات فى التخطيط الحضري التى كانت شائعة فى الغرب فى ذلك الوقت، ومنها احتواء المدينة حتى تصل إلى حجم أمثل وعدم التوسع خارج تلك المساحة (سراج الدين، ١٩٨٥). وعلى هذا الأساس حدد المخطط العام العدد الأقصى لسكان القاهرة بـ ٣,٥ مليون نسمة، وافترض أن أي نمو سكاني يفوق هذا العدد سوف يتم توجيهه إلى مدن على اطراف القاهرة يتم إنشاؤها فى الصحراء (القاضى، ١٩٩٢). ولكن الحكومة لم تقر ذلك المخطط بشكل رسمي، وبحلول عام ١٩٦٠ كان تعداد القاهرة قد تخطى ٤ ملايين نسمة (أبو لغد، ١٩٧١).

تمت المحاولة الثانية فى ١٩٦٥ على يد "اللجنة العليا للقاهرة الكبرى" (ريموند، ٢٠٠٠) التى قامت بإنشاء محاور صناعية فى حلوان وشبرا الخيمة وإمبابة (البطران وأراندل، ١٩٩٨) وكان من المفارقات أن تلك المحاور زادت من جاذبية القاهرة، كما أدت إقامة البنية الأساسية وتوفير فرص العمل والخدمات الي قيام المناطق الغير رسمية (دورمان، ٢٠١٣).

محاولة التخطيط الثالثة جاءت حوالى عام ١٩٧٠ - أيضاً من قبل "اللجنة العليا للقاهرة الكبرى" - فى استمرار للاتجاهات الأساسية لخطة ١٩٥٦، التى لم تحظ بالموافقة الرسمية، إزاء تحديد النمو السكاني فى القاهرة - والناتى كانت قد وصل تعدادها إلى ٩,٥ مليون نسمة فى ذلك الوقت - واستيعاب النمو الزائد فى مدن صحراوية جديدة. تم تطبيق سياسة الاحتواء تلك من خلال شق طريق دائرى يمثل حزاماً عمرانياً حول المدينة (سيمز ٢٠١١).

ظهور المنظمات الدولية فى المشهد العمراني بمصر

فى أواخر السبعينات من القرن الماضي بدأت المنظمات الدولية تبتدى اهتمامها بالقطاع العمراني فى مصر. وقد ارتبط هذا التطور بانعقاد مؤتمر "هايتبات" الذى نظمته الأمم المتحدة فى فانكوفر عام ١٩٧٦ والذى "لعب دوراً بارزاً فى تغيير الاتجاهات تجاه التجمعات البشرية والتنمية الحضرية". (مليبيرت، ٢٠٠٠). فى مصر، سبق هذا التطور إنشاء "الهيئة العامة للتخطيط العمراني" فى ١٩٧٣. وقال أحد الأكاديميين إن "الهيئة العامة" تلك قد تم إنشاؤها لى تلعب أساساً دور "الشريك للجهات المانحة" فى وقت أدت فيه التحالفات الجديدة مع الغرب إلى تدفق المعونة إلى مصر (دورمان، ٢٠٠٧). وبحلول عام ١٩٧٨، فإن "الهيئة العامة" كانت قد أسست شراكات داخل "هيئة المعونة الأمريكية" و"البنك الدولى" و"هيئة المعونة الفنية الألمانية" (كان اسمها GTZ وأصبح حالياً GIZ) بهدف القيام بمشروعات كبيرة للتنمية الحضرية.

وفقاً لبرنامج التوثيق التابع "للبنك الدولي"، قرر البنك أن يقوم بأول مشروع فى القطاع الحضري فى مصر "استجابة لطلب الحكومة المصرية". حتى عام ١٩٧٨، كانت معظم مشروعات البنك فى مصر تركز على القطاع الزراعي ولكن فى يونيو ١٩٧٨ أعلن البنك الدولي موافقته على أول مشروع للتنمية الحضرية بالتعاون مع الحكومة المصرية وذلك بهدف: "تقديم المأوى وفرص العمل والخدمات العمرانية للفئات الأقل دخلاً بتكلفة فى المتناول مما يقلل الحاجة لتقديم معونات حكومية مباشرة، وبحيث يمكن تعميم المشروع على نطاق أوسع". كان من بين أهداف المشروع تقديم عقود ملكية دائمة للأراضي فى المناطق الخاضعة للتطوير - والناتى كانت تابعة أصلاً للمحافظات - بشرط دفع رسوم معينة مقابل تسلم قطع الأرض المذكورة.

هذا المدخل فى التطوير العمراني اختلف تماماً عن التوجه الحكومي التقليدي الذى كان سائداً حتى ذلك الوقت، نظراً لأنه كان يمثل نقلة من محاولة بناء مساكن جديدة فى مدن جديدة لاستيعاب الزيادة السكانية إلى تطوير الإسكان منخفض الكلفة المتواجد بالفعل؛ لو كانت الحكومة المصرية قد تبنت هذا الاتجاه بالكامل لكان من المتصور أن يغير هذا من مسار التخطيط الحضري القومي. كان هدف المشروع هو تقديم نموذج يمكن للحكومة تعميمه على المستوى القومي. ولكن وفقاً لإحدى الدراسات، فإن المشروع اصطدم بمقاومة من جانب مسؤولي الحكومة الذين فضلوا أن يقصروا التدخلات الحكومية على بناء المساكن وأعتبروا أن تطوير المناطق غير الرسمية يعنى تقبل الدولة لأوضاع غير قانونية وهناك أمر آخر أدى إلى تعقيد المسألة، وهو أن الكثير من الأراضي التى بنيت عليها المجتمعات غير الرسمية كانت مملوكة للمحافظات، وقد قاومت تلك المحافظات فكرة منح السكان عقود ملكية قانونية لتلك الأراضي. فى ضوء كل هذا، فإن المشروع قد فشل فى تغيير سياسة الإسكان التى تنتهجها الحكومة المصرية وأدى ذلك ان الحكومة "واصلت سياسة بناء مساكن جاهزة خاصة فى المدن الجديدة" (البطران وأراندل، ١٩٩٨).

أما عن "هيئة المعونة الفنية الألمانية"، فإن دورها كان هو تقديم المعونة الفنية لتخطيط وتطوير إحدى المدن التى تقع على اطراف القاهرة، وهى مدينة "العبور". ولكن هذا المشروع اصطدم بمعوقات كثيرة، كان من أهمها تعدد الجهات التى تدعى أحقيتها بالأراضي التى يتم بناء المدينة عليها.

نشرت "المجموعة المصرية-الألمانية لدراسة المخطط العام لمدينة العبور" تقريراً عام ١٩٨٠ أوضح فيه الصعوبات التى واجهتها فى تخطيط المنطقة وذلك فى الغالب نتيجة لتدخل جهات كثيرة ذات مصالح متضاربة (أو على الأقل مصالح تعارض مع النتيجة المرجوة من المشروع) مثل محافظة القاهرة و"المقاولون العرب" و جمعية احمد عرابي التعاونية الزراعية (سيمز، ٢٠١١). مشكلة عدم الوضوح تجاه من له السلطة على إدارة أراضى مصر تخرج عن نطاق هذا المشروع المحدد، ولكنها تمثل إحدى العقبات الكثيرة التى تقلل من فرص نجاح التوجه القائم لإقامة "مدن جديدة". ومن جهة أخرى، اعتمدت الحكومة على تقديم الدعم المكثف من أجل جذب السكان - وهو أمر اتضح أنه مكلف للغاية - وبرغم كل الاستثمارات فى المدن الجديدة والاهتمام الواضح بها، فإن هذا الأسلوب فشل فى تقديم بديل مناسب لنوعية السكان الذين تجتذبهم المناطق العشوائية، الأمر الذى أدى لفشل تلك المدن فى جذب نسبة ملحوظة من السكان (دورمان، ٢٠٠٧). وبسبب تلك العقبات وغيرها، فإن المدن التابعة التى تم التخطيط لها لم تستطع استيعاب الزيادة السكانية التى أقيمت من أجلها، وذلك برغم المساعدات المالية والفنية من المنظمات الدولية.

أرادت الحكومة المصرية بحلول عام ١٩٨٠ بالحاجة إلى تطوير خطة جديدة لإعادة رسم الاستراتيجية الحضرية (دورمان، ٢٠٠٧). قامت "الهيئة العامة للتخطيط العمراني" فى ١٩٨١ بالتعاقد مع منظمة دولية أخرى وهى "معهد الإدارة والدراسات الحضرية فى إقليم إيل دي فرانس" (IAURIF) بهدف المساعدة فى وضع مخطط عام جديد للقاهرة. ومن المعروف أن معهد "إيل

دي فرانس " هو منظمة يترأسها رئيس المجلس الإقليمي لإقليم إيل دي فرانس " وقد تم إنشاؤها بقرار حكومي في ١٩٦٠ للإشراف على تخطيط منطقة باريس قدم معهد "إيل دي فرانس" الدراسة التي قام بها في ١٩٨٢، أي في نفس الوقت تقريبا الذي انتهت فيه "هيئة المعونة الأمريكية" من اعداد "دراسة السياسة الحضرية القومية".

نصحت دراسة "هيئة المعونة الأمريكية" بالتخلي عن الاتجاه الحكومي المتبع الذي يهدف إلى إقامة مدن جديدة مستقلة في محاولة إبعاد الزيادة السكانية عن القاهرة وهو أمر لم ينجح وعضاً عن ذلك القيام ببناء مجتمعات جديدة في أطراف الشرقية والغربية لمدينة القاهرة.. وفي أشارت دراسة مشابهة من معهد "إيل دي فرانس" إلى الإمكانيات الاقتصادية العالية للقاهرة وأكدت أن أي مدينة جديدة يجب أن تتمتع بمزايا مماثلة لكي تجذب إليها السكان، وتضمنت الدراسة إن المدن الجديدة رغم الدعم المقدم للإسكان بها قد فشلت في جذب أعداد ملحوظة من السكان، نظراً لأنها لا تقدم فرصاً اقتصادية تناظر ما تقدمه القاهرة، وبناء على ذلك، اقترحت الدراسة التركيز على المجتمعات الجديدة الموجودة حول الكتلة العمرانية القائمة بالقاهرة بدلاً من إقامة مدن جديدة خارجها. وقد وافق الرئيس "حسنى مبارك" رسمياً على هذه التوصية في ١٩٨٣، ومنذ ذلك الوقت والمنظمات الدولية تستمر في المشاركة في تنمية تلك المجتمعات العمرانية الجديدة. في ضوء هذا الاتجاه، فإن من ضمن المدن/المجتمعات العمرانية الجديدة البالغ عددها ٢٢ في مصر اليوم، فإن القاهرة الجديدة والسادس من أكتوبر والعاشر من رمضان والشروق وبدروهم اللاتي لقيت أغلب الاهتمام في الخطط التي ساهمت فيها المنظمات الدولية.

كانت المجتمعات العمرانية الجديدة تستهدف أساساً اجتذاب الطبقات المتوسطة والأقل دخلاً بهدف تقليل الضغط السكاني على القاهرة وأيضاً توفير سكن بديل للسكان الذين قد يقبلون على السكن في المناطق غير الرسمية ولكن هذه السياسة فشلت في تحقيق هدفها والنتيجة هي "مدن جديدة خالية تقريباً" (فهني وساتون، ٢٠٠٨) والتوسع في المجتمعات ذات الأسوار ذات التكلفة المرتفعة أو "السكن الفاخر" على حد تعبير وزارة الإسكان في ١٩٩٦ (نقلاً عن دورمان، ٢٠٠٧) حيث بدأ بيع الأراضي في تلك المدن الجديدة إلى المستثمرين.

يمثل إقامة المدن الجديدة على الطرفين الشرقي والغربي من القاهرة أحد الاتجاهات الرئيسية التي نتجت عن دراسة معهد "إيل دي فرانس" والاتجاه الآخر هو تحريم القاهرة وتحديد توسع كتلتها العمرانية عن طريق شق طريق دائري يطوقها؛ وكان المخطط العام لسنة ١٩٧٠ قد اقترح بالفعل إنشاء طريق دائري، أكدت دراسة معهد "إيل دي فرانس" على أهمية هذا الإجراء ووصفته بأنه "أكثر الإجراءات إلحاحاً" (دورمان، ٢٠٠٧). ولتجنب الخطر القائم في أن الطريق الدائري قد يؤدي إلى خلق مناطق غير رسمية أخرى على امتداده، فإن الدراسة اقترحت شق الطريق "على امتداد ثلاثة أرباع المسافة المحيطة بالقاهرة (٧٣ كيلومتراً) "كحيلة تشجع النمو العمراني على المناطق الزراعية" وخاصة الأراضي الصالحة للزراعة في أطراف مدينة الجيزة (ريموند، ٢٠٠٠).

وافق "حسنى مبارك"، الرئيس المصري وقتها في مارس ١٩٨٣ بشكل رسمي على "المخطط العام" لمعهد "إيل دي فرانس" وبناء على المقترحات الواردة في هذا المخطط بدأ شق طريق دائري حول القاهرة بعد ذلك بسنوات (دورمان ٢٠٠٧). ولكن المخطط المذكور والافتراضات التي استند إليها فشلت في الحد من ظاهرة الامتداد العمراني الغير رسمي على الأراضي الزراعية، وقد زاد معدل التوسع العمراني في أطراف القاهرة ثلاث مرات تقريباً بعد افتتاح الطريق الدائري (بيفيرو، ٢٠٠٩). كان من المفترض أن يمر الطريق عبر الجيزة، على مسافة قريبة من الأهرام، ولكن تلك الخطة تم وقفها بعد تدخل اليونيسكو، الذي أشار إلى النتائج السلبية للبناء في مثل هذا الموقع الذي يعد تراثاً عالمياً. ظل مخطط معهد "إيل دي فرانس" يعامل بوصفه المخطط العام الرسمي للقاهرة حتى التسعينات من القرن الماضي، وإن كانت معظم توصياته لم يتم تنفيذها بالشكل الذي كان مقترحاً أصلاً (هناك تفاصيل إضافية عن هذا الموضوع في دورمان، ٢٠٠٧، ص ٢٠٠).

المنظمات الدولية والقاهرة ٢٠٥٠

مع دخول مصر إلى الألفية الجديدة، بدأت الحكومة المصرية تبذل جهوداً لتقديم "رؤية" مستقبلية للمدينة، وهو ما أدى إلى مولد "القاهرة ٢٠٥٠". وقد نتج مخطط "القاهرة ٢٠٥٠" عن جهد بذل حوالي سنة ٢٠٠٧ بالتعاون بين "الهيئة العامة للتخطيط العمراني" و "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" و "برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية" والبنك الدولي و "هيئة المعونة الفنية الألمانية" (GTZ) و "هيئة التعاون الدولي اليابانية" (JICA)، وتزعم هذا الجهد "جمال مبارك"، ابن الرئيس في ذلك الوقت.

عندما يصف المرء "القاهرة ٢٠٥٠" بأنها مثيرة للجدل، فإن هذا الوصف لا يخالف الواقع بل ربما كان تهويماً من شأنه. عندما بدأت المعلومات بشأن ذلك المخطط تخرج إلى المجال العام، اتهم السكان والمراقبون الحضريون تلك الخطة بخدمة مصالح النخبة ومحاولة تطهير القاهرة من الفقراء من خلال برامج الإخلاء القسري، كما انتقد هؤلاء العملية التي تمت بها رسم تلك الخطة بشكل سري ومفروض من أعلى إلى أسفل وفي غياب أي نقاش مع الجمهور وبدون إتاحة البيانات والتحليل الذي يمثل أساسها للجمهور. والأمر الجدير بالانتباه هو أن المنظمات الدولية التي شاركت في اعداد هذا التقرير كثيراً ما تعلن عن التزامها بحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية والمشاركة الاجتماعية.

قامت "هيئة المعونة الفنية الألمانية" (GTZ) بتقسيم المناطق غير الرسمية في إقليم القاهرة الكبرى إلى فئات واقترحت القيام بتدخلات تنموية في كل فئة منها في إطار المخطط العام "القاهرة ٢٠٥٠". كما دعت إلى "العمل التشاركي" بالتعاون مع الإدارات المحلية في الثلاث محافظات ذات الصلة (القاهرة والجيزة والقليوبية). أما "برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية" و "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" فقد قاما بتطوير وإدارة مخطط "القاهرة ٢٠٥٠" من خلال تعيين المستشارين وإجراء ورش العمل وإحضار المعدات وخلق استراتيجيات للتواصل، و الأهم هو أنه قاموا "بتشجيع الشفافية وضمان مشاركة الجهات المعنية الأساسية" (وثيقة صادرة عن الحكومة المصرية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول خطة التنمية الحضرية الاستراتيجية لإقليم القاهرة الكبرى، ٢٠٠٧).

قام البنك الدولي بعمل دراسات الجدوى لأوليات المشروع على المستوى المحلي (وثيقة صادرة عن الحكومة المصرية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول خطة التنمية الحضرية الاستراتيجية لإقليم القاهرة الكبرى، ٢٠٠٧) وخلال تلك الفترة، نشر البنك الدولي عدداً من الدراسات ذات الصلة وأن كان من غير الواضح ما إذا كانت تلك الدراسات تمثل جانباً من مشروع "القاهرة ٢٠٥٠". كان من بين تلك الدراسات دراسة تتضمن استراتيجية لإدارة الأراضي العامة، تقرير حول العرض والطلب على الإسكان نشرتها "هيئة المعونة الأمريكية" في ٢٠٠٨ وأخرى بعنوان "إطار عام لإصلاح سياسة الإسكان" نشرها البنك الدولي في ٢٠٠٨ وأيضاً تقرير للبنك الدولي عام ٢٠٠٧ حول دعم الإسكان من خلال قروض الائتمان و"تحديث القطاع الحضري" لمصر في ٢٠٠٨. وتضمنت دراسة "التحديث" عدداً من التوصيات الهامة حول كيفية تحسين استجابة الحكومة للتحديات الحضرية، كان من بينها:

- إعادة تقييم استراتيجية تنمية الصحراء وإعادة توجيه الاهتمام تجاه المدن القائمة، لقد فشلت كل المحاولات التي بذلت لتوجيه النمو الحضري تجاه المدن الصحراوية الجديدة، باستثناء عدد قليل من المدن الجديدة التي نجحت في اجتذاب السكان خاصةً حول القاهرة الكبرى. وقد اقترح البنك الدولي إجراء تقييم متعمق للإمكانيات الفعلية للمدن الجديدة وكيفية تحكم النمو في المدن القائمة.
 - تطوير معايير تخطيطية وبنائية تناسب الإسكان الاقتصادي. وفقاً للتقرير، فإن التصميمات خفيفة الكثافة ومرتفعة الكلفة والتي شاعت في المدن الجديدة تجعل المساكن في غير متناول الفئات الأقل دخلاً التي تدعي الحكومة أنها تستهدفها. وهكذا اقترح "البنك الدولي" وضع معايير معينة للأحياء الشعبية من شأنها تشجيع الإسكان الاقتصادي واجتذاب الفئات المنخفضة الدخل.
 - منح المحليات سلطة أوسع في إدارة الأصول العقارية وزيادة قدرتها على اتباع آليات التمويل المستدام. تستند هذه التوصية إلى الحاجة لتسريع عملية اللامركزية والإصلاح البيروقراطي، وأيضاً إلى أهمية تمكين الحكومات المحلية من تحديد الاستثمارات وتعبئة الموارد واستخدام الأصول العامة والاستفادة من ارتفاع قيمة الأراضي.
- خلال تلك الفترة، قام البنك الدولي أيضاً "بتقديم المشورة إلى الحكومة بشأن سياسة الإسكان المنخفض الكلفة والدعم"، كما قدم معونة فنية بخصوص "تسجيل الأراضي وتنمية سوق الإئتمان العقاري" وغير ذلك من أشكال الدعم (البنك الدولي، ٢٠٠٨).

تستحق توصية البنك الدولي التحليل في سياق تاريخي بخصوص تشجيع استعادة الكلفة واستغلال قيمة الأراضي. في التدخلات الكبيرة السابقة التي بدأت من عام ١٩٩٣ من جهة الحكومة في المناطق غير الرسمية، فإن استعادة التكلفة لم تكن موضوعاً في النهج المتبع^٣. وتضمنت كل الخطط الخاصة بتطوير تلك المناطق تقديم البنية التحتية والخدمات وتمويلها بالكامل من قبل الحكومة المصرية بدون أي محاولة لاستعادة التكلفة. ولكن استعادة التكلفة أصبحت نغمة أساسية في الكثير من التدخلات الدولية في التخطيط الحضري والتنمية الحضرية في مصر. وعلى مدى العقود القليلة الماضية، قامت المنظمات الدولية - وخاصةً البنك الدولي و "هيئة المعونة الأمريكية" - بالترتيب لخفض الدعم للمنازل ورفع رسوم المرافق وبيع عقود التملك إلى سكان المناطق غير الرسمية وخفض معايير التصميم والإشياء والتطوير بهدف التقليل من التكلفة ولكن الشيء الملحوظ بخصوص هذا الاتجاه لخفض التكلفة كان هو إقامة "عملية مستدامة يمكن بها استعادة التكاليف الرأسمالية من عمليات التطوير وذلك من أجل تمويل المراحل التالية من التطوير - بشكل مستقل عن عملية إعداد الميزانية المركزية

للدولة المصرية" (دورمان، ٢٠١٣). كان هذا بالضبط هو النظام المالي الذي تنبأه "صندوق تطوير المناطق العشوائية" - الذي تم إنشاؤه عام ٢٠٠٨ - والذي اعتمد على آلية لتدوير التمويل تتولى استعادة رأس المال من المناطق التي تم تطويرها في أراض مرتفعة القيمة لتغطية تكلفة تطوير مناطق أخرى تفتقر لنفس الإمكانيات المالية.^٤

تعرض هذا النموذج لانتقادات بوصفه يمثل مشكلة في عمل "الصندوق" نظرا لاحتمال وجود تأثير سلبي على عملية التطوير عندما يصبح التمويل في يد جهاز مركزي (الصندوق) بدلا من يد الجهات الحكومية التنفيذية المحلية. علاوة على هذا فإن هذا النموذج يعطي "الصندوق" حافزا لكي يبدأ عمليات التطوير من الأراضي مرتفعة القيمة ومع التركيز على بيع الأراضي أو حقوق التطوير إلى مستثمرين أفراد بهدف تحقيق الربح بدلا من تقديم تلك الحقوق للسكان الأصليين.

ربما كان أهم مساهمة ملحوظة في تنمية مضمون المخطط هي تلك التي قدمتها "هيئة التعاون الدولي اليابانية" (JICA). كانت تلك الهيئة اليابانية مسؤولة عن تحديث آخر مخطط عام لمدينة القاهرة، وهو المخطط الذي أعدته "الهيئة العامة للتخطيط العمراني" في ١٩٩٧ تأسيسا على دراسة معهد "إيل دي فرانس". يمثل المخطط العام الذي اقترحه الهيئة اليابانية نقطة البداية الأساسية لمحتوى مخطط "القاهرة ٢٠٥٠". نشرت الهيئة اليابانية عام ٢٠٠٨ تقريرا بعنوان "دراسة المخطط الاستراتيجي العام للتخطيط الحضري للتنمية المستدامة لإقليم القاهرة الكبرى". وقد وضع التقرير المذكور ثلاثة سيناريوهات محتملة للنمو المستقبلي لإقليم القاهرة الكبرى، واصفا السيناريو الثالث بأنه "أفضل نموذج للنمو المستقبلي" (هيئة التعاون الدولي اليابانية، ٢٠٠٨). ويعتمد هذا السيناريو على التحكم في النمو السكاني وعدد السكان وتوجيههم إلى مناطق عمرانية جديدة على أطراف القاهرة؛ وبناء على التقديرات التي وردت في تلك الدراسة، فإن المجتمعات الجديدة يمكنها أن تستوعب ٤,٢ مليون نسمة تقريبا من الزيادة السكانية. وبعبارة أخرى، فإن التوجه المقترح يكاد يكون نسخة طبق الأصل من خطة معهد "إيل دي فرانس"، مع تعديل تلك الخطة بشكل طفيف بناء على آخر تقديرات لعدد السكان وفي محاولة لاجتذاب السكان الجدد، تقترح الدراسة زيادة العرض من المساكن وتحسين ظروف الحياة في المناطق غير الرسمية والترويج للمناطق السياحية والصناعية والتجارية وتطوير وسائل النقل والحفاظ على الموارد الطبيعية وخلق مساحات خضراء.

تلك الأهداف تم تجميعها تحت عنوان "استراتيجيات جزئية للقطاعات" بما يتضمن: تقديم المساكن لمجموعات متنوعة من السكان، تحسين البيئة المعاشة في المناطق غير الرسمية، تشجيع إقامة فرص عمل ومناطق تجارية جديدة، تشجيع إقامة مناطق صناعية وترفيهية، تطوير مناطق سياحية، بث الحيوية في المجتمعات العمرانية الجديدة، تشجيع النمو الحضري المرتبط بتحسين المواصلات، الحفاظ على الأراضي الزراعية والموارد الطبيعية، تشجيع المناطق المفتوحة والخضراء، تحسين إدارة حيز التوسع العمراني، تحسين نظام تطبيق المخطط العام. تمت ترجمة تلك الأهداف إلى ٥١ مشروعا حول الإدارة الحضرية والظروف المعيشية والبنية التحتية والتنمية المؤسسية يتم القيام بها في المدى القصير (خمس سنوات) والمتوسط (عشر سنوات) والطويل (٢٠ سنة).

يقدم الجدول التالي مقارنة بين المشاريع التي اقترحتها "الهيئة اليابانية" وتلك التي تم إدراجها في نسخة ٢٠٠٩ من "القاهرة ٢٠٥٠" وأيضا المشروعات ذات الأولوية التي تم إدراجها في آخر خطة التنمية الاستراتيجية للقاهرة للسنوات ٢٠١٢-٢٠١٤^٥ هناك أفكار مشتركة بين تلك الصيغ الثلاثة وهي: إعادة الحيوية لمنطقة وسط البلد بالقاهرة، ونقل الوزارات إلى القاهرة الجديدة، ونقل مناطق مقابر القاهرة، وتطوير المجتمعات الجديدة الملحقة بالقاهرة (خاصةً السادس من أكتوبر)، والاستثمار في المناطق ذات الإمكانيات السياحية (خاصةً طريق خوفو الذي يربط نزلة السمان بميدان سفنكس، ومنطقة المطرية في شمال شرق القاهرة، ومنطقة الفسطاط في مصر القديمة).

لا تعدو "الرؤية الاستراتيجية لتنمية القاهرة" التي تقوم "الهيئة العامة للتخطيط العمراني" بالترويج لها اليوم كونها صيغة معدلة من "القاهرة ٢٠٥٠"، مع الاحتفاظ بالكثير من العناصر ذاتها. تتم حاليا الجهود المبذولة لمراجعة التخطيط الاستراتيجي للقاهرة بقيادة "الهيئة العامة للتخطيط العمراني" ودعم من "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" و"برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية". وليس من الواضح ما إذا كان البنك الدولي و"هيئة التعاون الدولي اليابانية" و"هيئة المعونة الفنية الألمانية" ما زال لهم دور في تلك الجهود، علما بأن أيًا من تلك الجهات لا تذكر في مواقعها الإلكترونية أي مشاريع تتصل بصراحة إلى جهود التخطيط الحالية، بينما تكتفي "الهيئة العامة للتخطيط العمراني" بالإشارة إلى تعاونها مع "عدد من الخبراء الدوليين والمحليين في مختلف الميادين". يذكر موقع "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"، أن "الهيئة العامة" مسؤولة عن برامج الاتصال بالمجتمع المحلي واللاعبين الرئيسيين، وأنها تتولى إنشاء "مرصد حضري قومي" وأعداد دراسات مفصلة بشأن مناطق المقابر والمطرية والوراق ووسط البلد. كما يشير الموقع المذكور إلى تنمية المخططات العامة التفصيلية لمنطقة أهرام الجيزة/نزلة السمان وأيضا منطقة الفسطاط. أما موقع "برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية" فهو لا يتضمن الكثير من التفاصيل، ولكنه يذكر أنه يدعم "الهيئة العامة للتخطيط العمراني" بصدد إعداد مخطط للإقليم من "مدخل لا مركزي ومتكامل".

مشروعات اقترحتها "هيئة التعاون الدولي اليابانية" (جيكا) (٢٠٠٨)	مشروعات أدرجت في "القاهرة ٢٠٠٥" (٢٠٠٩)	مشروعات اقترحتها "هيئة التعاون الدولي اليابانية" (جيكا) (2008)
١) التعامل مع المناطق غير المخططة (السلام، المرج، القسطاط، المطرية، نزلة السمان،	١) تطوير وسط البلد ونقل الوزارات،	١) توفير الإسكان بأسعار في المتناول للفئة الأقل دخلاً.
٢) توسيع شبكة مترو الأنفاق من خلال إنشاء ٦ خطوط جديدة	٢) مركز التجارة والأعمال في القاهرة الجديدة	٢) تنظيم سوق الإسكان والإئتمان العقاري
٣) توسيع شبكة الترام بإنشاء ١٠ خطوط جديدة	٣) تطوير كورنيش النيل من ماسبيرو إلى روض الفرج	٣) تحسين نظم الإقراض والرهن العقاري
٤) تطوير شبكة الطرق السريعة بإضافة ٧٠ كيلومترا	٤) نقل المطار القاهرة	٤) تحسين إجراءات تسجيل العقارات
٥) إنشاء محطات رئيسية للنقل العام	٥) تطوير جزيرة الواقي والذهب	٥) إجراء مسح للمناطق غير الرسمية
٦) إنشاء مركزين للتعليم والبحث	٦) حلقة مناطق دار السلام والساتين	٦) تطوير المناطق غير الرسمية ذات الأولوية في شبرا الخيمة
٧) تخصيص في الأبحاث التكنولوجية المتطورة والتنمية	٧) حدائق عامة في عين شمس والمطرية	٧) تحديد مصادر التلوث في التجمعات السكنية الرئيسية
٨) إنشاء مجمعين طبيين يضم كل منهما مستشفى عام ومستشفيات خاصة ومدارس للتدريب	٨) شبرا وقلوب	٨) نقل المقابر الموجودة في الكتلة السكنية الرئيسية
٩) إنشاء مركزين للعمال والأعمال للقيام بالأنشطة التجارية والمالية والإدارية	٩) تطوير منطقة نزلة السمان	٩) اختيار مواقع للقرافات الجديدة خارج الكتلة السكنية الرئيسية
١٠) إنشاء مراكز لوجستية وإدارية في التجمعات العمرانية الجديدة	١٠) حلقة مناطق بولاق الذكور	١٠) تطوير شبكة توزيع المياه
١١) إنشاء مدينة تجارية في حلوان	١١) طريق سفارة، مدينة حلوان	١١) التوسع في إنشاء محطات معالجة المياه
١٢) تطوير المنطقة الاستجمامية في أبو رواش (محافظة الجيزة)	١٢) حلقة منطقة المنيب	١٢) التوسع في شبكات الصرف
١٣) نقل الصناعات الملوثة إلى خارج الكتلة العمرانية الأساسية		١٣) تحسين إدارة النفايات العامة
١٤) زيادة المساحات الخضراء		١٤) اختيار موقع جديد للتخلص من النفايات
١٥) تطوير نظم إدارة النفايات من خلال إقامة مناطق جديدة لفرز وتدوير والنخلص من النمامة		١٥) العمل على إقامة مركز فرعي جديد في القاهرة الجديدة
١٦) إقامة مراكز سياحية في ٦ أكتوبر		١٦) العمل على إقامة مركز فرعي جديد في ٦ أكتوبر
١٧) توفير هبة الأهرام واستكمال إنشاء المتحف المصري في المنطقة القريبة		١٧) العمل على إقامة مركز فرعي جديد في ١٠ رمضان
١٨) إقامة حديقة سقاري		١٨) العمل على إقامة مركز فرعي جديد في جنوب حلوان
١٩) تطوير ضفاف النيل في حلوان والوراق		١٩) العمل على إقامة مركز فرعي جديد في جنوب حلوان
٢٠) تطوير القاهرة الحديثة بما يتضمن نقل بعض الوزارات		٢٠) نقل الهيئات الحكومية من حي الأعمال المركزي في القاهرة
		٢١) إعادة الحيوية لمناطق المؤسسات الحكومية
		٢٢) تشجيع البحث والتنمية في القاهرة الجديدة و٦ أكتوبر
		٢٣) تطوير الصناعات الصغيرة والمتوسطة في الشروق و٦ أكتوبر
		٢٤) نقل ١١ مصنعا مولوثا للبيئة من الكتلة السكنية الرئيسية
		٢٥) تطوير الأراضي الخالية بعد نقل ١١ مصنعا مولوثا للبيئة
		٢٦) نقل المرافق من التجمع السكني الرئيسي
		٢٧) نقل الصناعات الثقيلة إلى ١٠ رمضان
		٢٨) اختيار مواقع التخطيط الخاص بالتراب العالمي بما يشمل القاهرة الإسلامية ومصر القديمة
		٢٩) تحديد المساحات العامة القائمة وإعادة تصميمها
		٣٠) تطوير حي الأعمال المركزي بالقاهرة لخدمة الأعمال والتجارة والسياحة
		٣١) تطوير ممر تنمية إلى مدينة ١٠ رمضان
		٣٢) تطوير ممر تنمية إلى مدينة ٦ أكتوبر
		٣٣) تطوير ممر تنمية إلى القاهرة الجديدة
		٣٤) وضع معايير تخطيطية للحدائق والمساحات العامة
		٣٥) توفير حدائق عامة صغيرة على مستوى المدينة
		٣٦) توفير حدائق عامة صغيرة على مستوى الحي
		٣٧) إنشاء نظام لإدارة وصيانة الحدائق العامة
		٣٨) تحسين الطرق الخضراء على امتداد نهر النيل
		٣٩) تحديد مناطق الحماية الطبيعية
		٤٠) تطوير قوانين التخطيط العمراني واللوائح المنظمة له
		٤١) تطوير التسلسل الهرمي للخطة العمرانية
		٤٢) وضع خطط على مستوى الحي
		٤٣) وضع معايير تخطيطية للإدارة الحضرية
		٤٤) العمل على تطوير نظام لتصاريح التخطيط
		٤٥) تحديد حيز النمو العمراني
		٤٦) إقامة نظام لتقييم الضراب المقاربة
		٤٧) إقامة وتحسين نظم الرسوم
		٤٨) إنشاء لجنة تنسيقية لمحافظة القاهرة والجيزة والقلوبية والشرقية
		٤٩) إقامة نظام لتنفيذ المخطط العام
		٥٠) تشجيع عملية بناء القدرات المؤسسية للتخطيط العمراني

يقدم هذا الجدول مقارنة بين المشروعات التي قامت بها "هيئة التعاون الدولي اليابانية" (JICA)

الخلاصة

لو سألت المواطن المصري العادي في الشارع عن الدور الكبير الذي لعبته المنظمات الدولية في المشهد التنموي المصري على مدى العقود الماضية، فإنه قد يجيبك بالقول: ولماذا لم نشهد أي أثر لهذا الدور؟ رد الفعل هذا قد لا يكون دقيقا تماما لو تذكرنا أن هناك الكثير من أوجه التحسن التي تمت في المياه والصرف الصحي والنقل^٦. ولكن بخصوص التأثير على التخطيط العمراني، فقد لا يكون هذا الانطباع بعيدا عن الصواب. منذ سبعينات القرن الماضي وكل خطة لتطوير القاهرة تتضمن ترويج نفس الأفكار: تحويل النمو بعيدا عن قلب المدينة واحتواء نمو المدينة من خلال طريق دائري. أما خطط "هيئة التعاون الدولي اليابانية" و"القاهرة ٢٠٠٥" و"الرؤية الاستراتيجية لتنمية القاهرة" فجاءت بامر آخر، وهو تقديم رؤية أنيقة وغير واقعية - برغم جمالها - الرؤية العامة للقاهرة ان تكون "على مستوى عالمي تكسوه الخضرة ويتميز بسهولة الانتقال". تعتمد تلك المخططات على المدن الجديدة وأيضا على تطوير المناطق الخضراء والسياحية مع خلق مدينة صديقة للمستثمرين على نحو يؤدي إلى الإخلاء القسري لملايين القاهريين من أصحاب الدخول المنخفضة وإلى انتهاك الحق في سكن ملائم والحق في المدينة. ولكن ما هو بالضبط دور المنظمات الدولية؟ وهل يحق للمرء أن يتوقع تغييرات جذرية نتيجة لتدخلاتها؟ بعبارة أخرى، هل يحق لنا أن نلقي عليها باللائمة على أساس أنها دفعت بمسار الخطط والمشروعات العمرانية خارج طريقها السليم؟

كما أوضحنا سابقا، فإن المنظمات الدولية قد لعبت أدوارا كثيرة في التخطيط العمراني في مصر، خاصة من خلال المساهمة بالتمويل والتنفيذ أو من خلال أعمال استشارية وفي بعض الأحيان كان دورها يتركز على تقديم التمويل، وفي أحيان أخرى تولت تنفيذ المشروعات وتقديم المشورة بشأن أفضل الممارسات، وفي بعض الأوقات أصبح دورها هو تلقي التمويل من الهيئات الحكومية مقابل تقديم النصح الفني والدعم. عندما كانت تلك المنظمات تقوم بتقديم النصح والدعم فحسب، فإنه ليس في وسعها إرغام الحكومة على اتباع توصياتها، وفي تلك الأحوال لا يحق لنا أن نثني عليها أو نلومها بخصوص النتائج. والواقع هو أنه بغض النظر عن الدور المفترض لتلك المنظمات، فإن الأمر ينتهي بها في كثير من الأحيان إلى المشاركة في - أو على الأقل التعبير عن رضائها عن - ممارسات تتناقض مع مبادئها.

على سبيل المثال، هناك الكثير من المنظمات الدولية التي تحدثت كثيرا عن الإدارة الديمقراطية للمدينة، ولكن عند التنفيذ على أرض الواقع، فإن الوضع يصبح أكثر تعقيدا (والدليل هو أن نقص الشفافية والمشاركة كان أحد الانتقادات الرئيسية التي وجهت إلى "القاهرة ٢٠٠٥"). في بعض الأحيان تزوج المنظمات الدولية لأفكار إيجابية يتم تجاهلها، وفي أحيان أخرى فإنها تقترح أفكارا يتم تطبيقها ولكن ينتهي بها الأمر إلى إيذاء الفقراء. وبشكل عام فإن المنظمات الدولية ليس لها سوى قوة محدودة في التأثير الفعلي على القرارات التي تتخذها الحكومة المصرية، والنتيجة هي أن القرارات المتخذة في نهاية الأمر تعارض مع تلك المبادئ التي تتبناها المنظمات المذكورة. تلك القضايا يجب معالجتها في إطار النقاش الأوسع حول مدى فعالية المساعدات الأجنبية عموما. وفي نهاية الأمر، فإن جوهر القضية ليس هو الفوضى المزعومة في المدينة أو نوايا المنظمات الأجنبية، ولكن نوع المصالح التي يتم أخذها في الاعتبار عند تخطيط القاهرة.

المراجع:

أبو لغد، جانيث. ١٩٧١

.Abu-Lughod, Janet. Cairo: 1001 Years of the City Victorious. 1st ed. Princeton Studies on the Near East. Princeton University Press, 1971

هيئة المعونة الفنية الألمانية. ٢٠٠٩

.TZ Egypt Participatory Development Project. Cairo's Informal Areas Between Urban Challenges and Hidden Potentials: Facts. Voices. Visions. Cairo: Cities Alliance, 2009

دورمان و جادسون. ٢٠٠٧

.Dorman, W. Judson. "The Politics of Neglect: The Egyptian State in Cairo, 1974-98." PhD, School of Oriental and African Studies, 2007

دورمان و جادسون. ٢٠١٣

Dorman, W. Judson. "Exclusion and Informality: The Praetorian Politics of Land Management in Cairo, Egypt." International Journal of Urban and Regional Research 37, no. 5 (2013): 1584-1610

البطران وأراندل. ١٩٩٨

El-Batran, Manal, and Christian Arandel. "A Shelter of Their Own: Informal Settlement Expansion in Greater Cairo and Government Responses." Environment and Urbanization 10, no. 1 (April 1998): 217-32

القاضي، جلييلة. ١٩٩٢

.El Kadi, Galila. "Case Study on Metropolitan Management (Greater Cairo)". 1992

فهيمى وساتون. ٢٠٠٨

.Fahmi, Wael, and Keith Sutton. "Greater Cairo's Housing Crisis: Contested Spaces from Inner City Areas to New Communities." Cities 25 (2008): 277-97

ميلبيرت، أيزابيل. ٢٠٠٠

.Milbert, Isabelle. "Donor Agencies' Urban Agenda". 2000

بيفيرو، إيلينا. ٢٠١٠

.Piffero, Elena. "What Happened to Participation: Urban Development and Authoritarian Upgrading in Cairo's Informal Neighbourhoods". 2010

ريموند، أندريه. ٢٠٠٠

.Raymond, André. Cairo. Harvard University Press. 2000

سراج الدين، منى. ١٩٨٥

Serageldin, Mona. "Planning and Institutional Mechanisms" in The Expanding Metropolis: Coping with the Urban Growth of Cairo. The Aga Khan Award for Architecture, Proceedings of Seminar Nine in the Series ;Architectural Transformation in the Islamic World', Cairo, Egypt. 1985

سيمز، دافيد. ٢٠١٢

.Sims, David. Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control. American University in Cairo Press, 2012

الشاكري، أمينة. ٢٠٠٦

El Shakry, O. Cairo as Capital of Socialist Revolution?, in: Singerman, D., Amar, P. (Eds.), Cairo Cosmopolitan: Politics, Culture, and Urban Space in the New Globalized Middle East. The American University in Cairo Press, 2006

١. كلا المصطلحين تم استخدامهما من قبل الحكومة المصرية، والاسم الذى أطلق على الهيئة الحكومية الرسمية المختصة هو "هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة". والموقع الإلكتروني هو newcities.gov.eg

٢. يوجد هنا قائمة كاملة لسياسات البنك الدولي وتدرج تحت عنوان "التنمية الحضرية" وتغطي السياسات ما بين عام ٢٠٠٦ وعام ٢٠١٠

٣. المقصود هنا هو البرنامج القومي لتطوير العشوائيات لعام ١٩٩٣، وكان الهدف منه هو تقديم البنية التحتية والخدمات الحضرية للمناطق غير الرسمية، وبشكل خاص توسيع الشوارع والإضاءة والرصف. (لم يكن توثيق الملكية من بين الأولويات).

٤. تغيرت هذه السياسة منذ إقامة "وزارة الدولة للتطوير الحضارى والعشوائيات".

٥. صدرت خطة التنمية الاستراتيجية للقاهرة عام ٢٠١٤، مؤرخة بتاريخ ٢٠١٢.

٦. على سبيل المثال، فإن هذه الوثيقة التى أعدها "هيئة التعاون الدولي اليابانية" (جيكا)، تستعرض مساهماتها فى قطاع النقل بمصر.

الصورة المختارة معدلة من العرض التقديمي للهيئة العامة للتخطيط العمراني ٢٠٠٩ "الرؤية المستقبلية للقاهرة ٢٠٥٠".

اقرأ أيضاً



القضية المرفوعة من "جروتيوم" ضد حكومة جنوب أفريقيا



كيف سيؤثر البرلمان القادم على العمران المصري؟



تقنين ملكية الأراضى: هل يكفى لحل مشاكل المناطق اللارسمية فى مصر؟



دستور العمران: اكتب دستورك.. غير منطقتك



تحت رخصة المشاع الإبداعي: النسبة - غير تجاري - الترخيص بالمثل 3.0

محتوى هذا الموقع منشور بواسطة