



جامعة القاهرة
كلية التخطيط الإقليمي والعمري
قسم التصميم العمري

مواجهة قضية عشوائيات العمران فى إطار سياسات التنمية الشاملة

مقدمة من:
هبة الله عاصم على الفولي

المدرس مساعد بقسم التصميم العمري
جزء من متطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة
في التخطيط الإقليمي والعمري

تحت إشراف:

أ.د وفاء عامر
أستاذ التخطيط العمري
كلية التخطيط الإقليمي والعمري

أ.د سامح عبد الله العلايلي
أستاذ التصميم العمري
كلية التخطيط الإقليمي والعمري

أ.م.د أبو الفتاح سعد شلبي
أستاذ مساعد التصميم العمري
كلية التخطيط الإقليمي والعمري

بسم الله الرحمن الرحيم

"أَفَلَمْ يَسِيرُوا فِي الْأَرْضِ فَتَكُونُ لَهُمْ قُلُوبٌ يَعْقِلُونَ بِهَا أَوْ أَذْنَانٌ يَسْمَعُونَ
بِهَا، فَإِنَّهَا لَا تَعْمَلُ الْأَبْصَارَ وَلَكِنْ تَعْمَلُ الْقُلُوبُ الَّتِي فِي الصُّدُورِ"

صدق الله العظيم

سورة البقرة

آية (46)

دائع اہل

إلى حيث البداية والنهاية أبى وأمى

إلى رفيقنا درى - شاعتنا أم أبنا إيمان وزينب

إلى أخي الذى لم تلده أمى عمرو

إلى قرة عينى وبلسم حياتى نور

إلى حبات قلبى الصغيرة فريدة وسلمى وندى

إلى ابتسامتى المفقودة جدى الحبيب

وأخيراً.....

إلى كل من يحب هذه البلد

أهدى هذا البحث

شـكـر وـتـقـة دـير

كم تمنيت لو لم يكن من العرف شكر الأساتذة المشرفين بمطلع كل رسالة؛ حتى إذا ما وجهت لهم الشكر ظهر صدق مشاعري ووافر امتناني، فالشكر كل الشكر لأستاذى الجليل الأستاذ الدكتور/سامح العالى على سعة صدره وتحمله لكل هفواتي وسطحاتى ، فكم جلست معه أناقش وأجادل ، وما كان منه إلا أن تحملنى بصبر العلماء .. فله منى جزيل العرفان

وأتوجه بالشكر للأستاذ دكتور/وفاء عامر، حيث شملتني برعايتها واهتمامها، كما كانت دائماً تشتد من أزرى وترفع من همى إذا ما تهاونت أو قصرت.

أما أ.م.د/ أبو الفتوح شلبى فلن تسعنى الكلمات أن تعبر عن مدى شكري وامتنانى وتقديرى لمجهوداته معى، حيث كان دائماً معى وبجانبى، يعلمى ويوجهنى، ويضرب لي المثل كيف يجب أن أكون: كإنسان أولاً، وكباحث ثانياً. حتى أنى أكاد أجزم أن لولاه ما كنت أصبحت ما أنا عليه الآن. فلنك منى جزيل الشكر، ووافر التقدير

كما أتوجه بالشكر لكل من وجهنى وأمدنى بالنصيحة من أساتذتى بكلية التخطيط الاقليمى والعمانى ، وأخص بالذكر: أ.د/طارق وفيق، أ.د/أحمد يسرى، ود/راندة جلال.. كما أخص بالشكر د/عاصم الجزار، حيث فتح لي آفاق الهيئة العامة للتخطيط، ولولاه ما كنت استطعت أن أمضى في هذه الدراسة.

كما أخص بالشكر أ/خليل شعث من محافظة القاهرة، الذى عاملنى كصديق، ولم يدخل على بأى معلومة أو بيان، مهما كبرت أو صغرت. ومن أصدقائي وصديقاتى، أتوجه بالشكر لكل من وردة حرارة، رانيا بيومى، فكرية صلاح، أحمد فاروق، حيث كانوا لى خير السند والعون

قائمة المحتويات

أ	..... قائمة المحتويات
ي	..... قائمة الأشكال
ل	..... قائمة الجداول
1	..... ملخص البحث :
2	..... المقدمة :
2	..... 1-0 مقدمة
3	..... 2-0 الإشكالية البحثية
4	..... 3-0 الهدف الرئيسي للبحث
5	..... 4-0 أهمية البحث
5	..... 5-0 المجال البحثي والتساؤلات البحثية
5	..... 6-0 منهجية البحث
6	..... 7-0 هيكل البحث
◆	
11	الفصل الأول : قضية العشوائيات والتنمية: رؤية نقدية
11	1-1 تطور التعامل مع العشوائيات: من مدخل المشروعات إلى المدخل التنموي
12	1-1-1 تبني مدخل المشروعات للتعامل مع قضية العشوائيات
12	1-1-1-1 فترة السبعينيات: مشروعات تتبع من تقسيم قضية العشوائيات كمشكلة
13	1-1-1-2 فترة السبعينيات: مشروعات تتبع من تقسيم قضية العشوائيات كحل
14	2-1-1 بداية ظهور فكر إدارة العمران
15	3-1-1 ترسیخ مداخل التنمية الشاملة والمستدامة للتعامل مع قضية العشوائيات
◆	
17	2-1 معالجة قضية العشوائيات في إطار إستراتيجيات التنمية
17	2-2-1 استراتيجيات التنمية ومكافحة الفقر:
17	2-2-1-1 استراتيجيات التنمية المطروحة في السياق العالمي
19	2-2-1-2 محاور استراتيجيات التنمية ومكافحة الفقر
21	2-2-1-3 السمات والمبادئ المميزة لاستراتيجيات التنمية
22	2-2-2 استراتيجية التعامل مع العشوائيات والحد منها
◆	
23	3-1 البرامج "كمنتاج": وسيلة لتطبيق الاستراتيجية
23	3-1-1 العوامل المؤثر على تحديد البرامج والمشروعات

23	..... 2-3-1 التسلسل والترابط بين البرامج والاستراتيجية:
26	..... 3-3-1 الاهتمام بالعملية Product Process أكثر من المنتج
26	..... 4-1 المناقشة والخلاصة:
♦ الفصل الثاني: قضية العشوائيات في السياق المحلي	
33	..... 2-1 خلفية عامة: تطور تعامل الدولة مع قضية العشوائيات.
34	..... 2-1-1 فترة التسعينيات: بدء التعامل مع قضية العشوائيات.
34	..... 2-1-2 أوائل الألفية الثالثة: التعاون مع الجهات المانحة.
35	..... 2-1-3 عام 2008: كارثة الدويبة وظهور قانون البناء الموحد.
36	..... 2-2 معالجة قضية العشوائيات من منظور شامل
36	..... 2-2-1 توجهات الدولة المقترنة للتنمية الشاملة والمستدامة
37	..... 2-2-2 العشوائيات في إطار إستراتيجية مكافحة الفقر
37	..... 2-2-2-1 محور التنمية البشرية والاجتماعية
38	..... 2-2-2-2 محور تعزيز إتاحة الفرص الموجهة للفقراء
41	..... 2-2-3 توجه الدولة بشأن التعامل مع العشوائيات القائمة والحد من نموها
41	..... 2-3-1 محور التعامل مع العشوائيات القائمة
43	..... 2-3-2 محور الحد من نمو العشوائيات
45	..... 2-4-2 قضية العشوائيات في السياق المحلي: رؤية متكاملة
47	..... 3-1 الانتقادات الموجهة لتعامل الدولة مع قضية العشوائيات: مؤشرات أولية
47	..... 3-2 عدم وجود علاقة بين التوجه المعلن وما يحدث في الواقع
47	..... 3-3 التخوف من عدم قدرة البرامج والمشروعات على تحقيق التوجه المعلن
47	..... 3-4 تولد البرامج والمشروعات بمعزل عن المجتمع
47	..... 4-2 تحديد المجال الرئيسي للبحث والخروج بالتساؤلات البحثية
♦ الفصل الثالث: الإطار النظري لعملية صياغة برامج مواجهة العشوائيات	
53	..... 1-3 النسق القيمي الحاكم للعملية
54	..... 1-1-3 المفهوم الأول: تم عمليات التنمية في بيئة شديدة التعقيد:
55	..... 2-1-3 المفهوم الثاني: التنمية تكون للناس، وبالناس، ومع الناس
56	..... 3-1-3 المفهوم الثالث: إطلاق الحرفيات كأساس للإصلاح السياسي والاقتصادي
57	..... 4-1-3 المفهوم الرابع: لا يشترط تبني نموذج معين لإنجاح عملية التخطيط
58	..... 2-3 عملية صياغة البرامج والمشروعات

58	..... 1-2-3 الهيكل المؤسسى لعملية صياغة البرامج:
58	..... 1-1-2-3 مستويات الهيكل المؤسسى
59	..... 2-1-2-3 الأطراف المشاركة داخل كل مستوى
60	..... 2-2-3 شبكة العلاقات الخاصة بمستويات التخطيط:
60	..... 1-2-2-3 ديناميكية التخطيط والمهام
61	..... 2-2-2-3 القوانين والتشريعات المنظمة
62	..... 3-2-2-3 الإجراءات المنظمة
63	..... 4-2-2-3 الآليات المدعمة لعملية التشكيل
64	..... 3 المناقشة والخلاصة
72	..... الفصل الرابع: منهجية الدراسة التطبيقية ◆
72	..... 1-4 كيفية الإجابة على التساؤلات
74	..... 2-4 حالات الدراسة Cases Studies
75	..... 1-2-4 كيفية تحديد حالات الدراسة
76	..... 2-2-4 عناصر تحليل حالات الدراسة
76	..... 3-4 أساليب البحث Research Methods
77	..... 1-3-4 المقابلات
78	..... 2-3-4 التحليل الوثائقى
79	..... 4-4 ظروف وملابسات البحث الميدانى Fieldwork Setting
79	..... 1-3-4 الظروف قبل وبعد الثورة
79	..... 2-3-4 الحصول على المقابلات
80	..... 3-3-4 مدى إتاحة الوثائق والمعلومات
80	..... 4-3-4 علاقة الباحث بمنطقة الدراسة
80	..... 4-4 تحليل المعلومات
82	..... الفصل الخامس: تجربة عزبة أبو حشيش كنموذج لمشروعات الهيئة العامة للتخطيط العمراني ◆
82	..... بالتعاون مع جهات مانحة
82	..... 1-5 التعريف بمنطقة عزبة أبو حشيش
84	..... 2-5 عملية توليد وصياغة مشروع عزبة أبو حشيش
84	..... 1-2-5 الإطار العام لمشروع عزبة أبو حشيش
85	..... 1-1-2-5 عملية تحويل الاستراتيجية إلى برامج

86	..... 2-1-2 منتج العملية على مستوى البرامج.....
87	..... 2-2 تحديد مشروع عزبة أبو حشيش.....
89	..... 3-2 عملية صياغة مشروع عزبة أبو حشيش.....
89	..... 1-3-2-5 الهيكل المؤسسى
91	..... 2-3-2-5 ديناميكية التخطيط.....
93	..... 3-3-2-5 منتج العملية على مستوى المشروع
95	..... 3-5 المناقشة والخلاصة
96	..... 1-3-5 علاقة منتج المشروع بالتوجه المعلن للدولة (ماذا?)
96	..... 2-3 العملية التي تم فى إطارها توليد وصياغة المشروع (كيف?)
97	..... 3-3-5 النسق القيمى لكيفية تناول الدولة لقضية العشوائيات: مؤشرات مبدئية (لماذا?)
♦ الفصل السادس: تجربة مشروع أرض مطار إمبابة كنموذج لمشروعات الهيئة العامة للتخطيط العمرانى	
99	..... 1-6 التعريف بمنطقة المشروع.....
99	..... 1-1-6 على مستوى قطاع شمال الجيزة.....
101	..... 1-1-6 على مستوى أرض مطار إمبابة.....
101	..... 2-6 عملية توليد وصياغة مشروع أرض مطار إمبابة.....
102	..... 1-2-6 الإطار العام للمشروع
102	..... 2-2-6 عملية صياغة مشروع.....
102	..... 1-2-2-6 الهيكل المؤسسى
103	..... 2-3-2-6 ديناميكية التخطيط.....
107	..... 3-3-2-6 المنتج النهائي لمشروع منطقة أرض مطار إمبابة.....
111	..... 3-6 المناقشة والخلاصة
111	..... 1-3-6 علاقة منتج المشروع بالتوجه المعلن للدولة (ماذا?)
111	..... 2-3-6 العملية التي تم فى إطارها توليد وصياغة المشروع (كيف?)
112	..... 3-3-6 النسق القيمى لكيفية تناول الدولة لقضية العشوائيات: مؤشرات مبدئية (لماذا?)
♦ الفصل السابع: تجربة رملة بولاق كنموذج لمشروعات صندوق تطوير العشوائيات	
115	..... 1-7 التعريف بمنطقة رملة بولاق.....
117	..... 2-7 عملية توليد وصياغة مشروع رملة بولاق.....
117	..... 1-2-7 الإطار العام لمشروع رملة بولاق.....
117	..... 1-1-2-7 الهيكل المؤسسى لإعداد الخطة القومية للتعامل مع المناطق غير الآمنة.....

119	..... 2-1-2-7	عملية صياغة الخطة القومية للتعامل مع المناطق غير الآمنة.....
120	..... 2-1-3-7	منتج الخطة القومية للمناطق غير الآمنة.....
123	..... 2-1-4-7	البرامج الاجتماعية والاقتصادية.....
124	..... 2-1-5-7	التعديلات التشريعية المقترحة.....
125	..... 2-2-7	2- تحديد مشروع رملة بولاق.....
128	..... 2-3-7	3- عملية صياغة خطة عمل مشروع رملة بولاق.....
128	..... 3-1-2-7	1- الهيكل المؤسسى.....
129	..... 3-2-2-7	2- ديناميكية التخطيط.....
130	..... 3-3-2-7	3- منتج العملية على مستوى المشروع.....
133	..... 1- المناقشة والخلاصة	7
133	..... 1-3-7	1- علاقـة منـتج المـشروع بـالتوجـه المـعلن لـلدولـة (ـماـذا؟)
134	..... 2-3-7	2- العمـليـة الـتـى تمـ فـي إـطـارـها تـولـيد وـصـيـاغـة المـشـرـوع (ـكـيفـ؟)
135	..... 3-3-7	3- النـسـق الـقيـمـي لـكـيفـيـة تـنـاـول الدـوـلـة لـقـضـيـة العـشـوـانـيـات: مـؤـشـرات مـبـدـيـة (ـلـماـذاـ؟)
♦ الفصل الثامن: تجربة عزبة النصر كنموذج لمشروعات المحافظة		
137	..... 1-8	1- التعـريف بـمنـطـقة عـزـبـة النـصـر
137	..... 2-8	2- عمـليـة تـولـيد وـصـيـاغـة مـشـرـوع عـزـبـة النـصـر
139	..... 2-2-8	1-2-8 الإـطـار العام لـمـشـرـوع عـزـبـة النـصـر
139	..... 2-2-8	2-2-8 تحـديـد مـشـرـوع عـزـبـة النـصـر
139	..... 3-2-8	3-2-8 عمـليـة صـيـاغـة مـشـرـوع عـزـبـة النـصـر
140	..... 3-1-2-8	1-3-2-8 1- الهـيـكل المؤـسـسـى
141	..... 3-2-8	2- دـينـاميـكـة التـخطـيط
143	..... 3-3-2-8	3- منـتج إـعـادـة المـشـرـوع
144	..... 3- المناقشة والخلاصة	8
144	..... 1-3-8	1- عـلاقـة منـتج المـشـروع بـالتـوجـه المـعلن لـلـدوـلـة (ـماـذاـ؟)
144	..... 2-3-8	2- العمـليـة الـتـى تمـ فـي إـطـارـها تـولـيد وـصـيـاغـة المـشـرـوع (ـكـيفـ؟)
145	..... 3-3-8	3- النـسـق الـقيـمـي لـكـيفـيـة تـنـاـول الدـوـلـة لـقـضـيـة العـشـوـانـيـات: مـؤـشـرات مـبـدـيـة (ـلـماـذاـ؟)
♦ الفصل التاسع: برامج ومشروعات التعامل مع العشوائيات القائمة في السياق المحلي (ـماـذاـ?) وـعمـليـة إـنـاجـها (ـكـيفـ)		
146	..... 1-9	1- عـلاقـة بـرـامـج وـمـشـرـوعـات التـعـامل مـع العـشـوـانـيـات الـقـائـمة بـتـوجـه الدـوـلـة المـعلن
146	..... 1-1-9	1-1- عـلاقـة التـوجـه المـعلن وـالـمـارـسـات الفـعلـية لـلـدوـلـة

147	..... 1-1-1-1 القرارات التشريعية وعلاقتها بالتوجه المعلن.....	9
147	..... 1-1-1-2 الممارسات التخطيطية وعلاقتها بالتوجه المعلن.....	9
148	..... 2-1-2 قدرة البرامج والمشروعات على ترجمة التوجه المعلن.....	9
148	..... 1-2-1-1 قدرة التصنيف المعتمد على ترجمة التوجه المعلن.....	9
149	..... 1-2-1-2 قدرة البرامج على ترجمة الهدف المعلن.....	9
151	..... 1-2-1-3 قدرة المشروعات على ترجمة التوجه المعلن بناء على السياق التشريعي.....	9
151	..... 1-3-1-1 علاقة منتج المشروعات الفعلية بالتوجه المعلن.....	9
151	..... 1-3-1-2 الرؤية التنموية للمشروعات.....	9
152	..... 2-3-1-1 نوعية منتج المشروعات.....	9
153	..... 2-3-1-2 أبعاد التنمية الشاملة بمكونات المشروع.....	9
153	..... 4-1-1-1 علاقة برامج ومشروعات التعامل مع العشوائيات القائمة ببرامج التنمية البشرية: مؤشرات أولية.....	9
154	..... 2-9 عملية صياغة برامج ومشروعات التعامل مع العشوائيات القائمة.....	9
154	..... 1-2-9 الهيكل المؤسسي.....	9
154	..... 1-2-1-1 مستويات الهيكل المؤسسي.....	9
155	..... 1-2-1-2 أطراف الهيكل المؤسسي.....	9
157	..... 1-2-1-2-1 مهام الهيكل المؤسسي.....	9
159	..... 2-9 ديناميكية التخطيط والقوانين المنظمة لها.....	9
159	..... 2-2-1 الخطط/الاستراتيجيات المرتبطة بالعشوائيات وعلاقتها ببعضها البعض.....	9
161	..... 2-2-2 علاقة مستويات التخطيط ببعضها البعض.....	9
162	..... 2-2-3 عملية توليد المشروعات المعنية بالعشوائيات القائمة.....	9
163	..... 2-2-4 إجراءات إعداد المشروعات المعنية بالعشوائيات القائمة.....	9
164	..... 2-2-5 الآليات المنظمة لعملية إعداد وصياغة البرامج والمشروعات.....	9
165	..... 3-9 المناقشة والخلاصة.....	9
165	..... 1-3-9 فيما يخص البرامج والمشروعات كمنتج (ماذا؟)	9
166	..... 2-3-9 فيما يخص عملية توليد وصياغة البرامج والمشروعات المعنية بالعشوائيات القائمة (كيف?)	9
169	♦ الفصل العاشر: النسق القيمي لكيفية تعامل الدولة مع قضية العشوائيات (ماذا؟).....	♦
169	..... 10-النسق القيمي لموقف الدولة من قضية العشوائيات	10
170	..... 10-1-1 عدم تبني الدولة لاستراتيجيات التنمية الشاملة كمدخل لمعالجة قضية العشوائيات	10

170	..... 1-1-1-10 عدم وجود جدية وإرادة سياسية لمعالجة قضية العشوائيات
170	..... 1-1-1-10 الاهتمام بتطوير رؤية إعلامية للتعامل مع العشوائيات أكثر من تطوير رؤية علمية
171	..... 1-1-1-10 عدم تناول قضية العشوائيات كسياسة عامة للدولة
171	..... 1-1-1-10 تعامل الدولة مع ملف العشوائيات بسياسة "رد الفعل" عند الأزمات
172	..... 2-1-10 حصر قضية العشوائيات في البعد العمراني
172	..... 2-2-1-10 تناول العشوائيات كقضية "سكن" وليس قضية "سكن"
173	..... 2-2-1-10 حصر مشاكل العشوائيات القائمة في نقص المرافق والخدمات
173	..... 3-1-10 الأرض قبل البشر
175	..... 3-1-10 التعامل مع العشوائيات على أنها كتل صماء
175	..... 3-2-1-10 توظيف الدراسات الاجتماعية والاقتصادية بالمشروعات لتقدير كيفية استغلال الأرض
176	..... 3-3-1-10 تعامل متخذى القرار مع أراضي العشوائيات كأصول ذات قيمة اقتصادية ..
177	..... 10-2 النسق القيمي الحاكم لعملية صياغة برامج ومشروعات التعامل مع العشوائيات
177	..... 1-2-10 حكم نخبوى مسيطر، وتوجه القرار لخدمة مجموعة مصالح
178	..... 1-1-2-10 تدعيم المركزية ومحاربة تقوية المحليات
178	..... 1-2-2-10 توجيه البرامج والمشروعات سياسيا
178	..... 1-3-2-10 عدم وجود شفافية في المعلومات
179	..... 1-4-2-10 المساءلة والمحاسبة في اتجاه واحد (من أعلى لأسفل)
179	..... 10-5-1-2-10 وجود فجوة بين الخبراء ومتخذى القرار
179	..... 10-6-1-2-10 عدم وجود رغبة حقيقة في تدعيم المشاركة
180	..... 10-2-2-10 عدم وجود مشاركة بين الأطراف المختلفة المعنية بالعشوائيات
180	..... 1-2-2-10 عدم وجود نقاء بين الدولة والمجتمع
181	..... 10-2-2-10 تفاقم أزمة ثقافة الحوار
181	..... 10-3-2-2-10 النزعة الفردية وعدم وجود ثقافة العمل الجماعي
181	..... 10-4-2-2-10 وجود نظرية طبقية ثقافية عامة
182	..... 10-3 المناشة والخلاصة
185	♦ الفصل الحادى عشر: المناقشة والنتائج والتوصيات
186	..... 11-1 نتائج البحث:
186	..... 11-1-1-11 إجابة التساؤل الأول: محدودية ترجمة البرامج والمشروعات للتوجه المعلن للدولة
186	..... 11-1-1-11 اختلاف الممارسات الفعلية للمستوى المركزى عن التوجه المعلن