

بناء إطار نظري لفهم عملية "صياغة برامج مواجهة العشوائيات" بمصر

م. هبة الله عاصم القولى د. أبو الفتوح سعد شلبي
كلية التخطيط العمراني والإقليمي، جامعة القاهرة

الملخص

قامت الحكومة المصرية مؤخراً بصياغة استراتيجية "للتعامل مع العشوائيات والحد منها" كأحد توجهات التنمية الشاملة لمكافحة الفقر. وفي إطار تفعيل هذه الاستراتيجية، قامت الدولة بطرح مجموعة من البرامج والمشروعات، التي من المفترض أن تحقق مجتمعة أهداف الاستراتيجية الموضوعية. ولتحقق من ذلك، تبرز أهمية دراسة وتقييم العملية التي من خلالها يتم صياغة هذه البرامج.

يعد هذا البحث خطوة أولى وأساسية نحو فهم وتقييم هذه العملية، كونه يضع إطاراً نظرياً لعملية صياغة البرامج بحيث تعكس الاستراتيجيات الحاكمة، محدداً في ذلك لشبكة الأطراف التي تشارك في صياغة هذه البرامج، والعلاقات فيما بينهم، وكذا القيم والمفاهيم الحاكمة لهذه العلاقات والتي تساهم مجتمعة من الناحية النظرية في خروج هذه البرامج كترجمة حقيقية لأهداف الاستراتيجية الموضوعية. ولوضع هذا الإطار، يقوم البحث بمراجعة نقدية للعديد من الكتابات العلمية في مجالات التخطيط العمراني والاقتصاد السياسي وإدارة العمران مجعاً ومركباً للأفكار والنظريات المطروحة في هذا الصدد.

الكلمات الدالة: مناطق الإسكان غير الرسمي/العشوائيات، استراتيجيات التنمية العمرانية، البرامج والمشروعات العمرانية.

المقدمة

لا زالت مصر تواجه مشكلة تزايد العشوائيات¹؛ حيث تضخم حجم سكان العشوائيات مؤخراً بما يقرب من ٢٠% خلال عقد واحد (صندوق الأمم المتحدة للسكان، ٢٠٠٧؛ هيئة التخطيط العمراني، ٢٠٠٦). وطبقاً لنتائج التقرير الصادر عن وزارة التنمية المحلية عام ٢٠٠٧، فإن عدد سكان المناطق العشوائية في إقليم القاهرة الكبرى وحده قد بلغ ٦.٢ مليون نسمة، وعلى المستوى القومي ١٦ مليون نسمة؛ أي أكثر من ٢٥% من سكان مصر (مجلس الوزراء المصري، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٠٠٨). وفي ذلك دلالة واضحة على حجم هذه الظاهرة وعلى مدى خطورتها (راجع، ٢٠٠٨). وفي ظل غياب حلول جذرية لوضع حد لمواجهة هذه المشكلة، ومع استمرار نفس معدلات نمو المناطق العشوائية، فمن المتوقع أن يصبح قرابة نصف سكان حضر مصر يعيشون في مناطق عشوائية بحلول عام ٢٠٢٥ (هيئة التخطيط العمراني، ٢٠٠٦؛ أبو العيون، ٢٠٠٧).

هذا ولم يعد ينظر للعشوائيات باعتبارها مشكلة سكن فقط، أو كونها مناطق تعاني من قصور ونقص في الخدمات والبنية الأساسية، وإنما أصبح ينظر إليها كظاهرة مركبة الأبعاد؛ تتدنى فيها الخصائص الاجتماعية والثقافية والصحية والاقتصادية والبيئية (UN-Habitat, 2003a; Davis, 2009; Sneddon, 2009). كما أصبح هناك إجماع على أن العشوائيات هي محصلة عدة عوامل متشعبة ومتعددة المستويات أهمها: قصور الأطر السياسية والاقتصادية (UN-Habitat, 2001a, 2003a; Tannerfeldt & Ljung, 2006)، واللامساواة الاجتماعية والاقتصادية (World Bank, 2006)، والحكم السيئ (Bad Governance) (Cities Alliance, 1999; Chaudhry et al., 2006; Davis, 2009)، وقصور الأطر التنظيمية والتشريعية (Bayat & Denis, 2000)، وعجز أسواق الأراضي الحضرية والنظم التمويلية في تلبية احتياجات الفقراء (Arigoni, 2001; Carlson & Mathur, 2004; Ling & Hong, 2007)، والفجوة الهائلة بين خطط التنمية وبين واقع قطاع إجتماعي كبير يسكن في هذه المناطق الفقيرة (حسين، ٢٠٠٧؛ راجع، ٢٠٠٨). هذه العوامل مجتمعة أدت إلى انحسار الفرص أمام الفقراء (Wratten, 1995; UN-Habitat, 2008) وزيادة حدة الفقر (ADB, 2004a; Cohen, 2006)، وزيادة معدلات الهجرة الداخلية (UN-Habitat, 2003b, 2005)، وبالتالي تزايد وظهور المزيد من العشوائيات.

¹ يقصد بالعشوائيات في هذا البحث "مناطق الإسكان غير الرسمي"، التي تُبنى وتُبنى بالجهود الذاتية خارج إطار القانون، سواء على أملاك الدولة أو الأهالي، وربما تكون حالة المباني جيدة، ولكن يغلب عليها كونها مناطق غير آمنة بيئياً أو اجتماعياً أو الاثنين معاً، كما تفتقد عادة إلى الخدمات والمرافق الأساسية، ويندرج تحت هذا التعريف: مناطق الزحف على الأراضي الزراعية، جيوب الفقر ذات السمات الريفية الموجودة وسط التجمعات الحضرية، مناطق البناء على أراضي ملك الدولة/وضع اليد، والعشش والأكوخ.

ومن ثم، لم تعد الحلول الجزئية بديلاً مقبولاً عند التعامل مع قضية العشوائيات (Frediani, 2007; Yahya, 2007)، وبدلاً من التركيز على توفير الإسكان لمحدودي الدخل، أصبح هناك إدراكاً أن الحل يكمن في التنمية الشاملة التي تخاطب جذور المشكلة، وتعالج الأسباب الحقيقية لنمو العشوائيات (UN-Habitat, 2003a; Tannerfeldt & Ljung, 2006; Frediani, 2007). تهدف إلى معالجة الأسباب الاقتصادية والاجتماعية والعمرائية المؤدية إليه (ADB, 2004b; World Bank, 1999, 2002a). وفي هذا السياق، ظهرت عدة استراتيجيات للتنمية على المستوى القومي، أهمها: إطار التنمية الشاملة Comprehensive Development Framework CDF للبنك الدولي، وإستراتيجية الحد من الفقر Poverty Reduction Strategy Papers PRSP للبنك والصندوق الدوليين (World Bank, 2002a)، والإستراتيجية القومية للتنمية المستدامة NSSD (National Strategy for Sustainable Development) والمعروفة أيضاً بأجندة ٢١ (UN-Habitat, 2006).

وبرغم اختلاف هذه الاستراتيجيات في التفاصيل (DFID, 2000)، إلا أنها تتفق على ضرورة اتسام الاستراتيجية القومية بعدة مبادئ أهمها: الشمولية (ADB, 2004a; Tannerfeldt & Ljung, 2006; World Bank, 2002a)، والتكامل (OECD, 2001, 2002)، والتركيز على قضية الفقر (Ashley & Carney, 1999; DFID, 1999)، والمشاركة في اتخاذ القرار (Alkire & Denevlin, 2009)، خاصة للفقراء والمهمشين (DFID, 2000; Neuwirth, 2005). أيضاً فقد اتسمت استراتيجيات التنمية المتكاملة بإقتصاراتها على وضع رؤية عامة لتوجهات التنمية في ظل تفعيل لامركزية التخطيط (World Bank, 1999, 2002b; Choguill, 1994)، بينما تترجم هذه الرؤية في المستويات المحلية على هيئة برامج ومشروعات (OECD, 2001, 2002; Wegelin, 2002).

هذا وقد أصبح ينظر للبرامج والمشروعات باعتبارها وسيلة لتحقيق أهداف الاستراتيجية على أرض الواقع (Cusworth & Franks, 1995)، ومن ثم ضرورة إيجاد تسلسل وترابط منطقي يجمع البرامج بالإستراتيجية (DFID, 1999)، ويحدد العلاقات السببية التي تربط بينهم (ADB, 2006)، من خلال عملية تتم على مستويات متعددة وتحكمها أطراف وعلاقات متشابكة^١ (Sandaram, 1997)؛ ومن ثم أصبح التركيز العالمي الحالي ينصب على العملية "The Process" التي تنتج استراتيجيات التنمية ببرامجها المختلفة (World Bank, 2002a; ADB, 2006; DFID, 2000)، بعد أن كان الاهتمام ينصب على المنتج "The Product" فقط، دون التركيز على كيفية تشكيله (DFID, 1999; Hallsmith, 2007).

وفي إطار مواكبة هذا السياق العالمي، صرحت الحكومة المصرية بضرورة معالجة قضية العشوائيات في إطار توجهات للتنمية الشاملة تهدف إلى معالجة قضية الفقر، من خلال رؤية متكاملة لتحسين جودة الحياة، وتحسين الأوضاع المعيشية والعمرائية (وزارة التنمية الاقتصادية، ٢٠٠٧، ٢٠٠٧، ٢٠٠٩). هذا، وقد قامت وزارة الإسكان بصياغة استراتيجية "لتطوير العشوائيات والحد منها" تضمنت مجموعة من البرامج والمشروعات العمرانية، التي من المفترض أن تحقق مجتمعة أهداف الاستراتيجية الموضوعية. وقد انقسمت هذه البرامج إلى مجموعتين رئيسيتين: المجموعة الأولى تضم برامج التعامل مع العشوائيات القائمة من برامج إزالة وتطوير (حسب طبيعة المنطقة العشوائية)، والمجموعة الثانية تضم البرامج التي تتصدى لأسباب نشأة هذه المناطق محاولة الحد من نموها متمثلة في المخططات الاستراتيجية للمدن والقرى المصرية، والبرامج التي تتيح بيئات سكنية مناسبة لمحدودي الدخل في المدن والتجمعات الجديدة، كبرنامج الإسكان القومي (وما به من نماذج مختلفة للإسكان)، وبرنامج قرى الظهير الصحراوي (الهيئة العامة للتخطيط، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٦).

إلا أن عدد غير قليل من الخبراء قد انتقدوا سياسة الدولة في التعامل مع قضية العشوائيات، قائلين أنه على الرغم من المخصصات الكبيرة التي تعتمدها الدولة لهذه القضية، إلا أنه لا يوجد تغيير (بدر الدين، ٢٠١٠)، وأوضح د/رفيق حبيب "أن المشكلة أن الدولة تتحدث كثيراً، لكنها لا تفعل شيئاً، اللهم إلا بعض المسكنات". واتفق كل من د/أبو زيد راجح و/ممدوح الولي أن توجهات الدولة لن تفيد طالما لم نعالج قضية التوزيع السكاني

^١ على سبيل المثال، قام جاكسون (Jakson, 1998) بتكريب مصفوفة تحوي الإستراتيجية والبرامج بمستوياتها المتعددة (القومية- الإقليمية- المحلية)، حيث يظهر التسلسل والترابط المنطقي بين الإستراتيجية المحلية والإقليمية، وبين الإستراتيجية الإقليمية والقومية. كما يظهر التسلسل والترابط المنطقي بين البرامج المحلية والإقليمية، وبين البرامج الإقليمية والقومية.

غير المتوازن بمصر (خضر، ٢٠١٠). كما انتقد محمد لطفي، ممثل منظمة العفو الدولية، تلخيص برامج التطوير في إنشاء حدائق ومراكز شباب وتجميل المناطق، مؤكداً أن سياسة نقل السكان لا تساعد في حل المشكلة، وإنما تؤدي إلى خلق عشوائيات جديدة على الأطراف (الجمال، ٢٠١٠). ومن ثم، إلى أي مدى تأتي البرامج والمشروعات الموجهة للعشوائيات مترجمةً للرؤية الاستراتيجية المعلنة للدولة؟، وبالتالي كيف يتم توليد وصياغة هذه البرامج والمشروعات ابتداءً؟

يحاول هذا البحث المساهمة في الإجابة على هذه التساؤلات من خلال تكوين إطار نظري، لعملية صياغة البرامج، بما فيها من: المنظومة القيمية الحاكمة، والمستويات والأطراف المشاركة في صناعة القرار، والتشريعات والإجراءات والآليات التي تحكم العلاقة بين هذه الأطراف، والتي من شأنها أن تساعد على تعزيز الصلة بين الاستراتيجية وبرامجها المختلفة، بما يضمن أن تكون هذه البرامج فاعلة تترجم -مجتمعة- أهداف استراتيجيات التنمية الموضوعية. ولبناء هذا الإطار، يقوم البحث بمراجعة نقدية للعديد من الكتابات العلمية للتجارب والرؤى العالمية في التخطيط والإقتصاد السياسي وإدارة العمران، مجمعاً ومركباً للأفكار والنظريات المطروحة في هذا الصدد. ومن ثم، يعد هذا البحث "دراسة نظرية" حيث أنه يعتمد حصرياً في وضع هذا الإطار على النقد والتحليل وإعادة التركيب للكتابات العلمية كمصدر وحيد للمعلومات (Blaike, 2000). إلا أنه لا يجب التعامل مع هذا الإطار النظري "كثوابت" لا يمكن الانحراف عنها عند دراسة الواقع المحلي أو "كتمودج" لقياس مدى نجاح التجربة المحلية، وإنما يمكن الاستفادة منه "كدليل إرشادي"، لتدعيم أدوات البحث والعمل الميداني من ناحية وإعطاء بعض الإنطباعات الأولية المطلقة "preconceptions" عن طبيعة ومقومات العملية التي قد تساهم في إنتاج برامج قادرة على مواجهة العشوائيات من ناحية أخرى.

ويتكون هذا البحث من ثلاثة أجزاء رئيسية بخلاف المقدمة، الجزء الأول يتناول النسق القيمي والمبادئ الحاكمة لعملية تشكيل البرامج، وكيفية انعكاسها على شكل وسير العملية. أما الجزء الثاني فيتناول تحليل عملية تشكيل البرامج والمشروعات، من خلال استعراض الهيكل المؤسسي المسؤول عن توليد هذه البرامج، بمستوياته وأطرافه المختلفة، وكذا شبكة العلاقات المنظمة لعمل هذا الهيكل ومجموعة التشريعات المقننة لهذه العلاقات، والتي تترجم إلى مجموعة إجراءات وآليات تساعد على ربط مستويات التخطيط ببعضها البعض، وبالتالي تعزيز الصلة بين البرامج والاستراتيجية القومية للدولة. وأخيراً يناقش الجزء الثالث أهم نتائج البحث ويخلصها.

١. النسق القيمي لعملية تشكيل البرامج

يشكل النسق القيمي الوجدان العام لما يعد تنمية، وما ينبغي القيام به من أجل تحسين جودة الحياة (Gasper, 2004)، ويتكون من مجموعة مفاهيم وأفكار ومبادئ اجتماعية واقتصادية وسياسية تشكل الاتجاه العام للخيارات الاستراتيجية، ومن ثم تؤثر على عملية تشكيل البرامج، حيث تحكم وتوجه العملية من خلال التأثير على سن القوانين ووضع الإجراءات والآليات. كما تقوم بالفصل في القضايا المحورية، والتي من أهمها: تحديد الأطراف المشاركة في عملية تشكيل البرامج، وشكل العلاقة بينهم، وتحديد كيفية حل الخلافات وكيفية المفاضلة بين القضايا المختلفة. أي بمعنى آخر، يشكل النسق القيمي جوهر العملية والإطار الحاكم لها (Alkire & Deneulin; 2009).

ويقوم هذا الجزء من البحث بعرض المفاهيم والأفكار العامة الحاكمة التي تشكل الملامح الرئيسية للنسق القيمي الخاص بعملية تشكيل البرامج، ومناقشة كل مفهوم وربطه بمجموعة المبادئ القومية التي نتجت عنه.

١/١ المفهوم الأول: تتم عمليات التنمية في بيئة سريعة التغير وشديدة التعقيد

يقوم النسق القيمي على إدراك أن عمليات التنمية تتم في بيئة تتسم بمستوى عالٍ من التغير/التحول ومن عدم التيقن وعدم القدرة على التنبؤ (Mintzberg, 1994)، لذا تعد عملية تشكيل البرامج عملية مستمرة ومتطورة لا تأخذ شكلاً جامداً، فإذا كانت الإجابة على سؤال "ماذا نريد؟" قد تظل ثابتة لعدة سنوات، فإن الإجابة على السؤال "كيف نصل إليه؟" تعد في تطور وتغير مستمر (Cusworth & Franks, 1995)، لذا فإن عملية صياغة البرامج عليها أن تتسم بالمرونة والحساسية الكافية لملاحقة التغيرات المستمرة، وبالتالي القدرة على تحقيق التناغم المطلوب بين الواقع المتغير ورؤية واستراتيجية الدولة للتنمية (Sandaram, 1997; Botchie, 2000). ومن ثم فإنه من الأهمية، وبناءً على هذا المفهوم، تبني مجموعة من المبادئ القومية التي تساعد على إنتاج برامج ذات فاعلية وكفاءة في ظل هذه البيئة شديدة التعقيد، ومن أهم هذه المبادئ:

- بناء البرامج/المشروعات على أساس رؤية/تصور Vision لما يجب أن يكون، بدلاً من الإكتفاء بملاحقة المشكلات العارضة (Ngunjiri, 2003; Goldman et al., 2004). حيث أن الإنفقات الى المشاكل العارضة في بيئة شديدة التعقيد وفي ظل غياب "رؤية" يؤدي في غالب الأمر الى التشتت وضياح الجهد.
- دعم المرونة والاستعداد للتغيير (Maxwell & Conway, 2002) فيما يتعلق بشكل وطبيعة كل من عملية الصياغة والبرامج المنتجة.
- توجيه منتج العملية التخطيطية نحو تحقيق مجموعة أهداف وتأثيرات مرغوبة ونتائج مستهدفة Results-oriented، بدلاً من تحديد مجموعة الأنشطة التنفيذية Activities-oriented ابتداءً (World Bank, 2002a; Jackson, 1998; ASD, 2006)، ومن ثم قبولية المنتج.
- التعلم بالممارسة Learning-by-doing (OECD, 2001a; 2002) فمع التغيير والتحول المستمر كصفة أصيلة في البيئة الخارجية وواقع المجتمع، يلزم مداومة التجربة وتكرار المحاولة ومن ثم التعلم من خلال الممارسة.

٢/١ المفهوم الثاى: "الناس" هم أساس التنمية

يتأسس النسق القيمى على مفهوم أن "الناس" هم أساس التنمية People-centered Development (DFID, 2000; Alkire & Deneulin, 2009a; Kanbur & Squire, 2001; Frediani, 2007) بهم ولهم (Sen, 2000)، وأن المجتمعات المحلية تعرف أكثر ماذا تريد وعلى دراية بأفضل الطرق لتحقيقه (Sandaram, 1997). وبالرغم أن هذه الفكرة قد تبدو بديهية للوهلة الأولى، إلا أن محور التنمية كان ينصب منذ أوائل الخمسينات من القرن الماضى على أن "النمو والتنمية الاقتصادية" هم أساس التنمية Economic-centered Development (Szirmai, 2005)، بحيث يتم قياس التنمية بمدى زيادة النمو السنوى لنصيب الفرد من الدخل القومى (Pieterse, 2010)، على أن هذه الزيادة سوف تحسن تلقائياً من وضع الفقراء (Streeten, 2008; Alkire & Deneulin, 2009a, 2009b)، إلا أن التجربة العملية على مدار الخمسين عاماً الماضية أثبتت أن هذا الافتراض غير صحيح (أمين، ٢٠٠٧؛ ٢٠٠٩)، بل بالعكس، فإن وضع الفقراء من الممكن أن يزداد سوءاً^٢.

ومن ثم، توجه الخبراء إلى تبني مداخل أخرى للتنمية، أشهرها مدخل "التنمية البشرية" الذى انتشر في دوائر السياسة وحلقات النقاش العام، والدراسات الأكاديمية والتطبيقية، على مدى العقدين الماضيين (Alkire & Deneulin, 2009a)، ويعرف التنمية بأنها "عملية توسيع نطاق الخيارات أمام الأفراد" (UNDP, 1990, p.10)، بحيث "تكون التنمية للأفراد، ومن خلالهم، ومن أجلهم في الوقت نفسه" (UNDP, 1991, p.14). ويؤكد العالم الاقتصادى الشهير Sen (2000) على دور الناس في عملية التنمية فيقول "يجب أن ينظر للناس عند إعداد مشروعات التنمية كمشاركين فاعلين، لهم كامل الحق في تحديد مصيرهم وتحديد أولوياتهم، بدلاً من النظر إليهم كمجرد متلقى لنتائج هذه المشروعات" (p.53). وقد نتج عن هذا المفهوم عدة مبادئ قيمة تؤثر في تشكيل البرامج أهمها:

- توجيه التنمية نحو بناء الفرد والمجتمع بشكل أساسى، وبالتالي إنتاج برامج متكاملة لا تُعنى بجانب وتهمل الآخر.
- المشاركة والتمثيل الحقيقى لفئات المجتمع المختلفة، مع التركيز على الفقراء والمهمشين (Chimbuya et al., 2004; Alkire & Deneulin, 2009a; DFID, 2000; Jackson, 1998; UN-Habitat, 1999; Long, 2001)، وبناء الإجماع Building Consensus على البرامج/المشروعات المقترحة (DFID, 2000; UN-Habitat, 2001b; OECD, 2001a, 2001b).

^٢ كما حدث، على سبيل المثال، في تجربة موزمبيق (UN-Habitat, 2003b)، وفي تجربة البرازيل أيضاً عندما أعلنت الجهات الرسمية أن "البرازيل تبدو اقتصادياً في أحسن حال، ولكن ليس هذا للأسف حال سكانها" (أمين، ٢٠٠٧)، وهذا هو حال معظم تجارب الدول النامية التى أثبتت أن النمو الاقتصادى لا يؤدي بالتاكيد إلى تحقيق التنمية بمفهومها الشامل (UNDP, 1990).

٣/١ المفهوم الثالث: لا تستقيم التنمية إلا بالإصلاح السياسي والاقتصادي

من أجل الحصول على النتائج المرجوة من استراتيجية التنمية ومواجهة الفقر، يتعين أولاً الالتزام بالإصلاح السياسي والاقتصادي (UN Millennium Project, 2005) وذلك في ظل مناخ ليبرالي معتدل، يدعم الحريات السياسية والاقتصادية، ويقلص دور الدولة ويحصره في توفير الإطار التنظيمي الملانم بما يزيد من كفاءة السوق (White, 2002)، وذلك بعد أن كان دور الدولة متشعباً ومسيطرأ، وكان التخطيط يتسم بالمركزية وتركز سلطة اتخاذ القرار في يد واحدة يصب عندها جميع المعلومات وتتوافر لديها جميع وسائل الإلزام (أمين، ٢٠٠٧، ١٢٠٠٩).

وتقوم فكرة الحرية السياسية على بناء دولة مؤسسات قابلة للمحاسبة (World Bank, 1999)، في مناخ ديمقراطي (Sandaram, 1997)، يدعم مفهوم المواطنة، ويعزز دور القطاع الخاص في قضايا التنمية، ويسمح بمشاركة فئات المجتمع المختلفة في صناعة القرار، بما يكفل الوصول إلى المناخ المواتم للحكم الجيد Good Governance. ففي السابق كان المواطن الصالح هو "المتلقى" الجيد الذي يتبع القوانين ويطيع الدولة، وفي المقابل تعمل الدولة على توفير الحماية له، إلا أنها تقوم بصناعة القرار وحدها. أما الآن، فالمواطن الصالح هو من يساهم في صناعة القرار، ويؤثر في مجراه، وتكون الحكومة طرفاً من الأطراف المشاركة في صناعة القرار، وليس الصانع الوحيد للقرار (Pike et al., 2006).

وتقوم فكرة الحرية الاقتصادية على تدعيم نظام السوق، وهو مبني على عدم تدخل الدولة فيما يتخذه الأفراد من قرارات الإنتاج والاستهلاك، سعياً وراء تحقيق "الكفاءة الاقتصادية"، (أى معدلاً أكبر لنمو الانتاج)، في سوق مفتوح على العالم (أمين، ٢٠٠٧)، وبما يساهم في تعزيز "الحرية" التي هي غاية التنمية (Sen, 2000)، ويمكن الأفراد من تطوير كفاءاتهم وتحقيق ذاتهم. إلا أن "ترك الحرية للأفراد دون ضابط من شأنه أن يقلل من درجة الحرية المتاحة للبعض دون البعض الآخر، كما أن تدخل الدولة من شأنه تحقيق العدالة وحماية الضعيف من اعتداء القوى" (أمين، ٢٠٠٧، ص ٨٦). وبالتالي فمفهوم الحرية الاقتصادية المرجح هو مفهوم مقيد غير مطلق يوازن بين دور الأفراد ودور الدولة، ويصاغ هذا التوازن في إطار محلي طبقاً لظروف وخصوصية الدولة (أمين، ٢٠٠٩ ب).

هذا، وقد تم ربط الإصلاح السياسي بالإصلاح الاقتصادي، واعتبارهما مكملان لبعضهما البعض، حيث يوفر نظام السوق المناخ الملانم للتعددية والحرية السياسية (Lowe & Schilderman, 2002)، كما توفر دولة المؤسسات المناخ الملانم لقيام نظام السوق وما يتيح من حرية اقتصادية (Cusworth & Franks, 1995; Brett, 2002). وينتج عن الدعم الواضح للنظم التي تكفل الحريات مجموعة من المبادئ القيمة المؤثرة بشكل مباشر على عملية تشكيل البرامج أهمها:

- دعم لامركزية التخطيط من خلال إعادة توزيع القرار أفقياً وعمودياً وتعزيز السلطات المحلية وتفعيل قراراتها وربطها برؤية الدولة للتنمية (World Bank, 2003)، وإشاعة مبدأ وثقافة المشاركة الشعبية الواسعة في كل المستويات (Romeo, 1998; Botchie, 2000).
- تعزيز وجود القطاع الخاص والأفراد كمشارك أصيل في عملية تشكيل البرامج والمشروعات في إطار إحداث توازن بين دور الأفراد والدولة.
- بناء قدرات المحليات بالتوازي مع تفويض السلطات لها (Robb, 2002; Hanna & Agarwala, 2002).
- الشفافية وتمكين مسانلة صناع القرار (World Bank, 2003; UN-Habitat & Transparency) في ظل التأكيد على مبدأ سيادة القانون (World Bank, 1999).

٤/١ المفهوم الرابع: لا يشترط تبني نموذج معين لإنجاح عملية التخطيط

يراعى النسق القيمي أن لكل دولة ظروفها (Cities Alliance, 1999)، وأن الإصلاحات المؤسسية لا تعنى تجاهل العمليات القائمة، وإقتراح عمليات جديدة لا تمت للوضع القائم بأى صلة؛ حيث أن هذا يؤدي إلى إهدار موارد الدولة البشرية والمادية (OECD, 2001b). وقد أثبتت التجربة العملية أنه لا يوجد نموذج، بتفاصيل محددة، يصلح لكل مكان وزمان (Kanbur & Squire, 2001). كما أثبتت أنه لا يشترط البدء من نفس النقطة للوصول إلى نتائج مرضية فيما يخص العملية التخطيطية (OECD, 2001b).

وأهم المبادئ القيمة التي تؤثر في عملية تشكيل البرامج هي:

- البناء على الهيكل المؤسسي القائم (OECD, 2002)
- البناء على البيئة التنظيمية القائمة (OECD, 2001b)

٢. عملية تشكيل البرامج

يعنى هذا الجزء من البحث بدراسة عملية تشكيل البرامج من خلال تحليل الهيكل المؤسسي المنوط به تشكيل البرامج ، مناقشة مستوياته التخطيطية المختلفة، وموضاً للأطراف المضمنة والمشاركة. كما يُعنى بدراسة شبكة العلاقات المنظمة لهذه العملية، مستعرضاً التوجه السائد الذى يتبناه السياق العالمى فى العملية التخطيطية (الدمج بين اتجاهى التخطيط: من أعلى لأسفل ومن أسفل لأعلى)، وما يترتب عليه من تحديد لمهام ومسئوليات كل مستوى، ومحددات مجموعة القوانين والتشريعات التى تقن شبكة العلاقات داخل الهيكل المؤسسي، والتى تُترجم بدورها إلى مجموعة من الإجراءات والآليات المنظمة لعملية تشكيل البرامج بمستوياتها المختلفة، وذلك بهدف إحداث التكامل المرجو رأسياً وأفقياً بين مختلف مستويات التخطيط، وبالتالي تعزيز الصلة بين البرامج المنتجة واستراتيجية الدولة.

١/٢ الهيكل المؤسسي لعملية تشكيل البرامج

فى هذا الجزء يتم مناقشة الهيكل المؤسسي لعملية تشكيل البرامج التنفيذية من حيث مستوياته، والأطراف المشاركة بكل مستوى.

١/١/٢ مستويات الهيكل المؤسسي

اتفقت غالبية المراجع على وجود ثلاثة مستويات قانونية لعملية تشكيل البرامج وهى: المستوى القومى، المستوى الاقليمى، والمستوى المحلى (Sandaram, 1997; Romeo, 1998). ويعد المستوى المحلى أصغر وحدة مؤسسية تتمتع بصلاحيات وتفويضات قانونية (تخطيطية ومالية وتنفيذية) من الحكومة المركزية، والتى من شأنها تدعيم الحكم الذاتى. كما ينطوى المستوى المحلى عادة على مستوى عرقي، لا يتمتع بصلاحيات قانونية، إلا أنه يشكل "المستوى الأهلى" micro/community level، الذى يتم فيه التخطيط على مستوى المجتمع المحلى مثل القرية أو المجاورة السكنية (Romeo, 1998).

وهناك العديد من التجارب العملية التى أيدت هذا التصور، كتجربة غانا (Goldman et al., 2004; Botchie, 2000) وزمبابوى (Masendeke et al., 2004) وجنوب أفريقيا (Chimbuya et al., 2004). بينما فضلت بعض التجارب فصل المستوى الأهلى عن المستوى المحلى، وجعله مستوى قائماً بذاته، لتصبح المستويات التخطيطية أربعة مستويات بدلاً من ثلاثة، كتجربة بوركينا فاسو (Ouedraogo & Drabo, 2004)، وأوغندا (Blomley et al., 2004)، والهند (Ahal & Decurtins, 2004). وأعزت هذه التجارب هذا الفصل تأكيداً لمبادئ اللامركزية؛ ذلك أن الهدف الرئيسى من فصل المستوى الأهلى عن المستوى المحلى هو إيجاد مستوى واضح لمشروعات المستوى الأهلى، وهى غالباً ما تكون مشروعات شديدة المحلية، يتم تمويلها ذاتياً، ولذا يفضل عدم ضمها لبقية مشروعات المستوى المحلى التى عادة ما يتم تمويلها من موازنة الدولة (من خلال التفويض المالى للمحليات)، الأمر الذى يجعلها مربوطة بالسنة المالية للدولة، مما يودى فى بعض الأحيان إلى تأجيل تنفيذها (Blomley et al., 2004).

وتشير الكتابات العلمية إلى أن النظام الذى يستخدم أربعة مستويات للتخطيط يتيح تطبيق المشاركة واللامركزية على نطاق أوسع (Ahal & Decurtins, 2004)، غير أنه لا يجب إغفال أن هذا النظام يحتاج لبناء قدرات المحليات بما يتناسب مع حجم ونوعية التفويض المطلوب، وبناء قدرات المجتمع بما يساعده على المشاركة الفعالة، كما يحتاج إلى بناء ثقافة مجتمعية تستوعب مثل هذه المبادئ (OECD, 2001a).

ويجدر الإشارة هنا إلى أن مهمة تشكيل البرامج لا يمكن أن يستأثر بها مستوى دون الآخر، وذلك حتى تنجح فى ترجمة الإستراتيجية (Sandaram, 1997). ويتم ذلك من خلال شبكة من العلاقات، بها العديد من الأطراف تتفاعل من خلال بيئة منظمة، بما يساعد على إحداث التناغم والتكامل المطلوب (Goldman & -OECD, 2001b). وقد أوضح Sandaram (1997) أن ما يحدد "المستوى" الذى تخرج منه البرامج فى شكلها النهائى هو مدى تأثير هذه البرامج على المجتمع؛ فإذا كان تأثيرها قومياً، كان على المستوى القومى مهمة اعداد الصياغة النهائية لهذه البرامج، بينما إذا كان تأثيرها محلياً، كان ذلك من شأن المستويات المحلية.

٢/١/٢ الأطراف المشاركة بمستويات الهيكل المؤسسي

يقابل كل مستوى من مستويات الهيكل المؤسسي كيانات تخطيطية رسمية تقوم بمهامه (Romeo, 1998)، فالمستوى القومي يقابله مجلس/ لجنة تخطيطية مركزية تقوم بمهام التخطيط على المستوى القومي، بالتعاون مع مجالس نوعية ووزارات متخصصة. والمستوى الإقليمي يقابله مجلس/ لجنة للتنمية الإقليمية. والمستوى المحلي يقابله مجالس التخطيط المحلية (الريفية/الحضرية). وينبغي تمثيل المستوى الأهلي -في حالة اقتضار الهيكل المؤسسي على ثلاثة مستويات فقط- من اقتضاره على مقابلات واستمارات استبيان لمعرفة احتياجات أهالي المجتمع المحلي، وصولاً إلى تشكيل مجالس/لجان أهلية تعقد بشكل دوري (Sandaram, 1997). أما في حالة تشكيل الهيكل المؤسسي من أربعة مستويات متضمناً المستوى الأهلي بشكل مستقل، فيكون تمثيله بالمجالس/اللجان الأهلية (Ahal & Decurtins, 2004; Blomley et al., 2004).

وتتكون المجالس/اللجان التخطيطية على كافة المستويات من أعضاء منتخبة، ويكون رؤساؤها أيضاً بالانتخاب، كما في الهند (Ahal & Decurtins, 2004)، والفلبين (Co et al., 2004). إلا أن هذا النظام يتطلب مناخاً ديمقراطياً ناضجاً قد لا يتوفر في العديد من الدول النامية مما يستوجب طرح بدائل أخرى لتشكيل تلك اللجان. ففي دولة غانا، على سبيل المثال، تتكون المجالس/اللجان التخطيطية من أعضاء منتخبة بنسبة ٧٠% ومعينة بنسبة ٣٠%، حيث أعزت الإحتياج للتعين إلى ضمان وجود كوادر فنية وخبراء لتسيير الأمور الفنية المتعلقة بعملية التخطيط قد لا يأتي بها نظام الانتخاب منفرداً، هذا بالإضافة إلى تعيين رؤساء المجالس على أن يحظروا بقبول الأعضاء المنتخبة (Botchie, 2000).

وقد أشارت الكتابات العلمية والدراسات إلى ضرورة أن تتكون الأطراف المشاركة بالهيكل المؤسسي لعملية تشكيل البرامج من ثلاثة مجموعات رئيسية: الأولى هي مجموعة الأعضاء المنتخبة بالمجالس/اللجان التخطيطية المشار إليها عالياً، وهم يمثلون مشاركة مجتمعية غير مباشرة. والمجموعة الثانية هي جماعات المصالح (من منظمات المجتمع المدني، وجماعات فنية ونوعية، وممثلين عن سكان المنطقة، ومفكرون ونشطاء مستقلون)، ومشاركتهم تعد مشاركة مجتمعية مباشرة (Sandaram, 1997). أما المجموعة الثالثة فهي الخبراء والأكاديميون، وذلك لضمان تعزيز تغطية الجوانب الفنية المتعلقة بعملية التخطيط (IFAD, 2001). وبالرغم من ضرورة تمثيل هذه المجموعات الثلاث في كل مستوى من مستويات التخطيط، إلا أن حجم وأهمية هذه المجموعات تتفاوت باختلاف المستوى. ففي المستوى القومي والإقليمي تأخذ المشاركة المجتمعية غير المباشرة (الممثلة في الأعضاء المنتخبة)، والخبراء والأكاديميون وزن أكبر في عملية التخطيط. في حين تتعكس الصورة في المستويات المحلية؛ فتزداد أهمية المشاركة المجتمعية المباشرة، حتى تصل إلى أقصى درجاتها في المستوى الأهلي (OECD, 2002). ووبرغم ضرورة وجود الخبراء داخل كل مستويات التخطيط، إلا أنه عند مراجعة عدة تجارب عالمية، تبين غياب الخبراء داخل لجان التخطيط المحلية، واقتضار وجودهم في المستويات العليا فقط، الأمر الذي أدى إلى تزايد التدخل المركزي في الأمور المحلية، مما أدى إلى عرقلة سير عملية اللامركزية في التخطيط (Sandaram, 1997).

ولا تشير الكتابات العلمية على العموم إلى ضرورة تبنى صيغة معينة لكثته ونسب وكيفية تضمين الأطراف المشاركة. فهناك بعض التجارب التي اشترطت تمثيل جماعات المصالح داخل المجالس/اللجان التخطيطية بمستوياتها المختلفة، مثل تجربة الفلبين، التي نصت لوائحها التنظيمية على تخصيص ٢٥% من أعضاء المجالس للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، وسائر الجماعات الفنية والنوعية (Co et al., 2004)، في حين اشترطت الهند وجود عناصر نسائية وفئات من المهمشين داخل المجالس/اللجان التخطيطية (Ahal & Decurtins, 2004)، كما اشترطت أوغندا وجود تمثيل للأقليات خاصة في المجالس/اللجان القومية (Awoosah et al., 2004).

وفي نفس الوقت، أقيمت بعض التجارب الانتخاب بالمجالس/اللجان التخطيطية دون شروط، وضمت بقية الأطراف في عملية التخطيط من خلال دعوتهم لعقد ورش عمل واجتماعات دورية معهم مثل تجربة غانا (Botchie, 2000). وذهبت بعض التجارب إلى تكوين لجان عرفية تضم هذه الأطراف مجتمعة مثل تجربة المكسيك، والبرازيل، وتشيلي (McGee, R. et al, 2003). ويرجع هذا التباين إلى إجماع أغلبية التجارب على ضرورة البناء على الهياكل المؤسسية القائمة والاستفادة من التنظيمات المحلية بدلاً من محاولة نسخ نظام بعينه وإفترض أنه النظام الأوحده القادر على إنجاز عملية تشكيل البرامج بمستوياتها المختلفة (OECD, 2001a; 2002).

٢/٢ شبكة العلاقات الخاصة بمستويات التخطيط

يُعنى هذا الجزء من البحث بدراسة شبكة العلاقات التي تقوم بربط مستويات التخطيط المختلفة ببعضها البعض، مما يساهم في ربط البرامج (بمستوياتها المختلفة) بالاستراتيجية القومية. وتُبنى هذه الشبكة بحسب التوجه الذي تتبناه الدولة في التخطيط (من أسفل لأعلى- من أعلى لأسفل- دمج الاتجاهين معا)، وما يترتب عليه من تحديد لمهام ومسؤوليات كل مستوى. وتقتن هذه العلاقات من خلال مجموعة من القوانين والتشريعات، والتي تترجم بدورها إلى مجموعة من الإجراءات والآليات المنظمة لعملية تشكيل البرامج بمستوياتها المختلفة.

١/٢/٢ ديناميكية عملية التخطيط ومهامها

تشير الرؤى والاتجاهات العالمية إلى ضرورة إحداث الاتزان بين اتجاهي التخطيط (من أسفل لأعلى- من أعلى لأسفل) (Baharoglu & Lepelaars, 2002; OECD, 2001a; Baker & Eckerberg, 2008)، وإعتبارهما اتجاهين مكملين لبعضهما البعض (Giordano et al., 2005) يجب دمجهما (Rondinelli, 1993; Hanna, 2002b)، بدلا من إعتبارهما بديلين يجب الاختيار بينهما (Aveni, 1997)، وذلك من أجل الوصول إلى التناغم المطلوب بين التطلعات القومية والمحلية (Olowu & Wunsch, 2004)، والاستفادة من مميزات كل اتجاه، ومعالجة العيوب الناتجة عن تبنى اتجاه دون الآخر. فالتخطيط المركزي يمتاز بامتلاك رؤية شاملة للتنمية، ولكن يفتقد إلى المرونة والقدرة على الاستجابة للاحتياجات المحلية (Hallsmith, 2007; Hanna, 2002a). وفي نفس الوقت، يمتاز التخطيط المحلي بالقدرة على الاستجابة للاحتياجات المحلية، ويدرك محلية كل منطقة، بينما يفتقد إلى وضوح الرؤية التنموية على المستوى القومي (Crescenzi & Pose, 2011).

وفي هذا السياق، يكون على المجالس العليا للتخطيط (أو ما يعادلها) مهمة وضع استراتيجية الدولة، والتوجهات العامة للتنمية، وتحديد الأولويات القومية بالتعاون والتنسيق مع مختلف مؤسسات الدولة على المستوى القومي. بينما يكون على المجالس الإقليمية صياغة الرؤية القومية مكانياً، وفي إطارها يكون على المجالس المحلية صياغة رؤية وبرامج محلية (UNDP, 2009; Sandaram, 1997). ويتم ذلك من خلال عملية حوار وتفاعل مستمر (من أعلى لأسفل ومن أسفل لأعلى)؛ بحيث يقوم المستوى القومي بوضع التوجهات والأولويات التنموية بعد عملية حوار ونقاش بينه وبين المستويات الإقليمية والمحلية (OECD, 2001c; Roy & Ganguly, 2009)، وكذلك يكون حال المستويات المحلية والإقليمية عند وضع الرؤى والبرامج المحلية والإقليمية (Sandaram, 1997). إلا أنه عادة ما يقوم المستوى الإقليمي بدور همزة الوصل بين المستوى القومي والمستويات المحلية (OECD, 2001a; Baharoglu & Lepelaars, 2002; Crescenzi & Pose, 2011)؛ حيث تظهر عملية الحوار بشكل محدود بين المستوى القومي والمستويات المحلية (Sandaram, 1997)، وتكون في أغلبها بين المستوى القومي والإقليمي في جانب، وبين المستوى الإقليمي والمستويات المحلية في الجانب الآخر (Sandaram, 1997; Baharoglu & Lepelaars, 2002)، بل وقد تصل في بعض الحالات إلى انقطاع الصلة المباشرة بين المستوى القومي والمستويات المحلية مثل تجربة الفلبين (Co et al., 2004).

وتثير بعض الكتابات العلمية التساؤلات بشأن الوضع الأمثل لإحداث الاتزان بين اتجاهي التخطيط؛ في حين يقر كل من Carley & Christie (2000) أنه لا توجد إجابة واحدة صحيحة لشكل الاتزان المطلوب بين اتجاهي التخطيط، ويبرر ذلك بقولهما أن الدرجة الملائمة لكل من المركزية واللامركزية ترتبط بمدى توفير القدرات والثقافة المجتمعية. وفي هذا السياق، أوضح Choguill (1994) أن الاتزان يأتي من خلال توزيع السلطات والمهام بما يتناسب مع مقومات كل مستوى. كما يؤكد كل من Tannerfeldt & Ljung (2006) على أن الفاصل في الوضع الأمثل للعلاقة بين اتجاهي التخطيط يكمن في تحقيق أقصى كفاءة وفاعلية لعملية التخطيط في ظل طبيعة وخصائص الواقع المحلي.

وبرغم اتفاق معظم الكتابات العلمية العالمية على ضرورة دمج اتجاهي التخطيط، والتأكيد على أهمية التخطيط المحلي، إلا أن الوضع يختلف عند التطبيق؛ حيث تتحاز العملية التخطيطية في بعض تجارب الدول النامية نحو المركزية، مثل تجربة تايلاند (Rondinelli, 1993)، وتجربة غانا (Olowu & Wunsch, 2004). فنظراً لغياب الدور المحوري للمستوى الإقليمي، وحصره في مهام تنسيقية فقط، يلعب المستوى المركزي الدور الأكبر في العملية التخطيطية، وتكثر التفاصيل والتعليمات التي تأتي منه للمستويات المحلية، مما يؤدي إلى فقدان المرونة والحد من ديناميكية عملية التخطيط (Botchie, 2000). إلا أن هذا النموذج المتحيز للمركزية قد تلافى بعض عيوب النظام المركزي التقليدي، أهمها إدخال مبادئ المشاركة في اتخاذ القرار، ومحاولة تطبيق مبدأ الحوار بين مستويات التخطيط المختلفة. ويظهر ذلك بوضوح في تجربة غانا، فبرغم قيام المستوى المركزي بوضع أدلة إرشادية guidelines لإعداد مخططات التنمية المحلية (تحتوي أهم النقاط التي يجب تغطيتها على المستوى

المحلى) إلا أن هذه الأدلة تم إعدادها في إطار عملية تشاركية ضمت مستويات التخطيط المختلفة⁴ (Olowu & Wunsch, 2004).

٢/٢/٢ القوانين والتشريعات المنظمة لشبكة العلاقات

يمكن تصنيف القوانين والتشريعات التي تقن شكل العلاقة بين مستويات التخطيط المختلفة المشكلة للهيكلمؤسسى كالتالى:

- تشريعات تقر بلامركزية التخطيط، من خلال تحديد مستويات التخطيط المنوط بها إعداد البرامج ، مع توضيح مهام وصلاحيات كل مستوى بشكل واضح ومحدد لتفادى التضارب أو التكرار الذى يؤدى إلى إهدار الوقت والجهد والمال (Goldman et al., 2004; Sandaram, 1997).
- تشريعات تقن التمثيل الديمقراطى لفئات المجتمع المختلفة بالمجالس التخطيطية من خلال الانتخاب، مع ضرورة تمثيل المهمشين والفقراء (Goldman et al., 2004)، والاعتراف بحقوق الأفراد ومنظمات المجتمع المدنى، خاصة الحق فى المشاركة فى صناعة القرار. ويظهر ذلك على سبيل المثال فى قانون الإدارة المحلية بالفلبين، وتنزانيا، وناميبيا، وأوغندا، وقانون المشاركة الشعبية ببوليفيا (McGee, Rosemary et al., 2003).
- تشريعات تقن مبدأ المحاسبة، حيث تضع كل من المواطنين ومنظمات المجتمع المدنى كمرقبين على الحكومة، وتسمح لهم باستجواب ومحاسبة المجالس المنتخبة على الأداء، ويظهر ذلك بوضوح فى تجربة الفلبين (Co et al., 2004)، والهند (Ahal & Decurtins, 2004)، وأوغندا (Awoosah et al., 2004)، وتنزانيا (McGee, Rosemary et al., 2003).
- تشريعات تعترف "بالحق فى المعلومات"، وتجزئ الحصول عليها من قبل المواطنين، كتجربة أوغندا (Awoosah et al., 2004)، وتنزانيا (McGee, Rosemary et al., 2003).

٣/٢/٢ الإجراءات المنظمة للعلاقات داخل الهيكل المؤسسى

يتم ترجمة القوانين والتشريعات المنظمة للعلاقات داخل الهيكل المؤسسى إلى مجموعة إجراءات عامة تساهم فى تنظيم عملية تشكيل البرامج (بمستوياتها المختلفة) وربطها بالاستراتيجية. ويمكن تقسيم هذه الإجراءات إلى مجموعتين رئيسيتين: الأولى تمثل الإجراءات المنظمة لعملية تشكيل البرامج على المستوى الأفقى؛ حيث يتم استخدامها داخل كل مستوى من مستويات الهيكل المؤسسى (القومى- الإقليمى- المحلى) من أجل تشكيل البرامج. والمجموعة الثانية تمثل الإجراءات المنظمة لعملية تشكيل البرامج على المستوى الرأسى، وهى بذلك تنظم العلاقة بين مستويات التخطيط المختلفة داخل الهيكل المؤسسى، من أجل تدعيم عملية الحوار والإتصالية بين المستويات المختلفة.

أولاً: على المستوى الأفقى:

من خلال استعراض مجموعة التجارب والكتابات العلمية العالمية، يمكن إيجاز الإجراءات المنظمة لعملية تشكيل البرامج على المستوى الأفقى فى الخطوات التالية (UN-Habitat, 1999, 2001b; World Bank, 2002a; Reidar, 2003):

- تشرف المجالس التخطيطية على تحديد جماعات المصالح والخبراء التى سوف تشارك فى وضع الاستراتيجية (القومية- الإقليمية- المحلية) وإعداد البرامج .
- تشكيل لجنة تضم جميع الأطراف المشاركة فى عملية التخطيط، وعمل اجتماعات للخروج بالمخطط والبرامج، على أن يقوم أعضاء المجلس المنتخب بدور الوسيط وتقريب وجهات النظر بين الأطراف المختلفة.
- تبدأ اللجنة بتقدير الموقف وتحليل الوضع الحالى من خلال الإجابة على سؤال "أين نحن الآن؟"
- تقوم اللجنة بتحديد الأهداف التنموية وترتيبها كأولويات، من خلال الإجابة على سؤال "ماذا نريد تحقيقه؟"

⁴ من خلال مشروع تجريبى، تم إعداد دليل مبدئى يتناول الإجراءات والآليات الخاصة بالعملية التخطيطية بمستوياتها المختلفة. هذا، وقد تم عرض هذا الدليل المبدئى على الأقاليم والمحليات لإبداء الراى. ومن خلال عدة ورش عمل إقليمية، تم إعداد الدليل فى صورته النهائية (بعد الأخذ فى الاعتبار آراء وقدرات المحليين).

- تقوم اللجنة بتحديد تصور/رؤية للوضع المطلوب، وترجمته إلى برامج ومشروعات ، من خلال الإجابة على سؤال "كيف نصل إلى هناك؟"
- تقوم اللجنة بتقدير الموارد المطلوبة لتنفيذ هذه البرامج، وتحديد المتاح منها عن طريق تخصيصات الموازنة العامة للدولة، ودراسة إمكانيات التمويل الذاتي.
- يتم تقسيم البرامج والمشروعات إلى أربعة مجموعات: مشروعات يتم تمويلها من التفويض المالي (موازنة الدولة)، ومشروعات قطاعية يتم تمويلها من التخصيص المالي للوزارات القطاعية، ومشروعات يتم تمويلها ذاتياً، ومشروعات يتم تنفيذها بواسطة برامج تنموية موازية (غالباً ما تكون منح أجنبية).
- تقوم اللجنة دورياً بمراجعة وتحديث البرامج والمشروعات في ضوء المستجدات.

ثانياً: على المستوى الرأسي

تدعم الإجراءات المنظمة لعملية تشكيل البرامج على المستوى الرأسي عملية الحوار والنقاش المستمر بين المستويات المختلفة، وكما ظهر مما سبق أن أغلب عمليات الحوار والتفاعل تكون بين المستوى القومي والإقليمي، وبين المستوى الإقليمي والمستويات المحلية، ولما كانت عمليات الحوار والتفاعل تتشابه في معظمها في الحالتين، سوف يركز هذا الجزء على الإجراءات المنظمة للعلاقة بين المستويات المحلية والمستوى الإقليمي، لما لها من وزن نسبي أكبر في الكتابات العلمية والتجارب العالمية التي تدعو إلى الاهتمام بعملية التخطيط المحلي، وتتمثل هذه الإجراءات في الخطوات التالية (Romeo, 1998; Awoosah et al., 2004;) (Olowu & Wunsch, 2004):

- تقوم المجالس/اللجان الأهلية على مستوى المجتمع المحلي بتحديد أهم المشكلات ومقومات المناطق، وتنتهي باقتراح مجموعة مشروعات ترفعها للمحليات.
- يقوم المجلس المحلي بتجميع مقترحات المجتمعات المحلية، واستخدامها كمداخلات يجب مراعاتها في مخطط التنمية المحلية.
- بعد الانتهاء من وضع تصور التنمية المحلية، يتم رفعه لمجلس التنمية الإقليمية للمراجعة، للتأكد من تشبيه مع الرؤية التنموية للإقليم (والمطورة من خلال الحوار والتفاعل بين المستوى القومي والإقليمي).
- من خلال عملية حوار متبادل بين المجلس المحلي ومجلس التنمية الإقليمية يتم إعداد مجموعة البرامج الخاصة بالمستوى المحلي، والتي يتم مراجعتها من قبل اللجان القطاعية بالمستوى الإقليمي، كما يتم وضع استراتيجية أولية للتمويل.
- يتم إعادة البرامج المحلية المقترحة إلى المجالس/اللجان الأهلية من أجل مراجعتها وترتيبها تحسباً في حالة وجود قصور في التمويل.
- بعد الانتهاء من عملية المراجعة والترتيب، يتم رفع برامج التنمية المحلية مرة أخرى للمجلس المحلي لإعداد المسودة الأولى للمخطط بمشروعاته.
- يتم عرض المسودة الأولى في جلسة استماع علنية بمقر المجلس المحلي.
- يقوم المجلس المحلي بإعداد المسودة الثانية للمخطط بناء على نتائج جلسة الاستماع العلنية الأولى.
- بعد الانتهاء من إعداد المسودة الثانية للمخطط، يتم عرضها في جلسة استماع علنية بمقر المجلس المحلي.
- يقوم المجلس المحلي بإعداد التقرير النهائي للمخطط/البرامج بناء على نتائج جلسة الاستماع الثانية، ويتم رفعه لمجلس التنمية الإقليمية للموافقة والإعتماد.

٤/٢/٢ الآليات المدعمة لعملية تشكيل البرامج:

من خلال تحليل ما ورد بالكتابات العلمية وبعض التجارب العالمية، تم استخراج مجموعة آليات تعمل على المستوى الرأسي (بين مستويات التخطيط المتعددة)، وعلى المستوى الأفقي (داخل المستوى الواحد)، وذلك لتدعيم عملية تشكيل البرامج (بمستوياتها المختلفة) وربطها بالاستراتيجية القومية؛ وبالتالي ضمان أن تساهم هذه البرامج مجتمعة في تحقيق الاستراتيجية. ويمكن تقسيمها إلى خمسة مجموعات رئيسية هي:

- آليات تخطيطية (UN-Habitat, 2001b): وتضم آليات لتحديد الأطراف المشاركة، وآليات تحليلية لتحديد المشكلات وأولوياتها، ولتوليد المشروعات وربطها بالأهداف.

- آليات للبناء المؤسسي (DFID, 2003a,2003b): وتضم آليات لبناء القدرات، وآليات تحفيزية لممارسة مبادئ المشاركة.
- آليات تنسيقية: وتضم آليات تنسيق بين مستويات التخطيط (Pike et al., 2006)، وآليات تنسيق بين القطاعات المختلفة (OECD, 2001b).
- آليات إتصال: وتضم آليات إتصال بالمجتمع، وقنوات إتصال لإدارة المعلومات (Botchie, 2000; Sandaram, 1997)، وآليات لنشر الممارسات التخطيطية الفعالة والتجارب الرائدة.
- آليات للمتابعة والرقابة (UNDP, 2009): وتضم آليات لمتابعة المشروعات وتقييم الأثر، وآليات للمحاسبة والمساءلة.

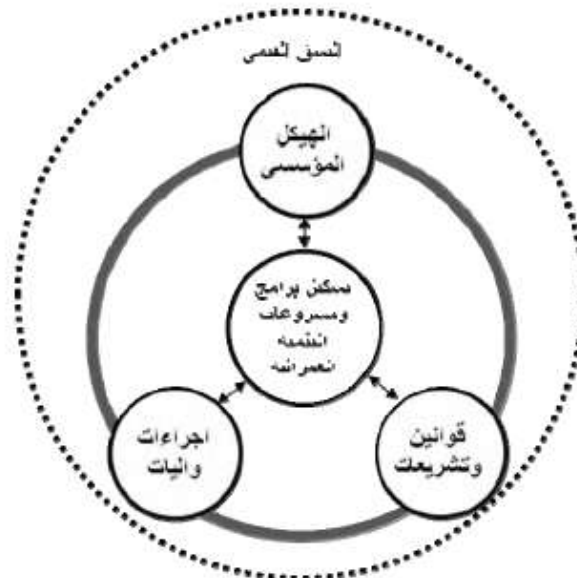
٣. المناقشة والخلاصة

يهدف هذا البحث الى بناء إطار نظري لعملية تشكيل البرامج، وكيفية ربطها باستراتيجيات التنمية، بما يضمن أن تحقق هذه البرامج مجتمعة أهداف الاستراتيجيات الموضوعية، وذلك لإستخدام هذا الإطار لاحقاً في فهم عملية صياغة البرامج المعنية بتحقيق "استراتيجية مواجهة العشوائيات بمصر".

وتتبع أهمية هذه الورقة من أنه قد أصبح هناك اتفاقاً عالمياً على حتمية التعامل مع قضية العشوائيات من خلال إستراتيجية شاملة متكاملة للتنمية ومواجهة الفقر، تشمل على توجهات عامة واستراتيجيات فرعية يتم ترجمتها الى برامج ومشروعات من خلال "عملية" تشكيل وصياغة لتلك البرامج. وقد أضحت هذه العملية محل إهتمام عالمي متنامي نظراً لأهميتها في ضمان أن تأتي البرامج معبرة تعبيراً صادقاً عن أهداف وتوجهات الإستراتيجية الموضوعية.

ومن خلال تجميع وتحليل الرؤى والتجارب العالمية، تم تكوين إطار نظري لعملية تشكيل البرامج بمستوياتها المختلفة (انظر شكل ١). وتبين أن هذه العملية يحكمها إطار قيمي يشكل الوجدان العام المنفق عليه من قبل المجتمع، ويتكون من مجموعة مفاهيم وأفكار تشكل المنطلقات الرئيسية لعملية التخطيط. يتولد من هذه المنطلقات مجموعة مبادئ قيمية (اجتماعية واقتصادية وسياسية) تحكم وتوجه عملية تشكيل البرامج، سواء كان من خلال المساهمة في رسم الملامح الرئيسية للهيكل المؤسسي المنوط به تشكيل البرامج (بما فيه من مستويات وأطراف مشاركة)، أو من خلال توجيه شكل العلاقة بين مستويات التخطيط داخل الهيكل المؤسسي. ويتم تقنين هذه العلاقة من خلال مجموعة قوانين وتشريعات، والتي تترجم الى مجموعة إجراءات وآليات تساهم في ربط مستويات التخطيط ببعضها البعض، بما يساعد في النهاية على تعزيز العلاقة بين الاستراتيجية وبرامجها المختلفة.

شكل (١) الإطار النظري لعملية تشكيل برامج ومشروعات التنمية العمرانية



وإجمالاً، ينادى الإطار النظري المستنتج في هذا البحث بضرورة بناء البرامج على أساس تبني "رؤية" لما يجب الوصول إليه، وتحديد مجموعة من النتائج والأهداف التي تصاغ من خلالها البرامج بعيداً عن تبني سياسة رد الفعل لما يظهر من مشاكل عارضة، مع مراعاة المرونة في صياغة هذه البرامج "كعملية" و"منتج" حتى تتعاطى مع التغيرات/التحولات المتوقعة في بيئة مجتمعية شديدة التعقيد والحراك.

كما يجب أن تكون البرامج متكاملة تهدف في الأساس إلى بناء الإنسان والمجتمع، ويتم صياغتها من خلال تفعيل لامركزية التخطيط وبمشاركة المجتمع بمختلف مؤسساته المدنية والأفراد مع إحداث التوازن المطلوب بين هذه المؤسسات والدولة. ويمكن ضمان تحقيق ذلك من خلال تفعيل دور مستويات التخطيط المختلفة مع التركيز على دور المستوى المحلي/الأهلي، والحرص على تضمين جميع الأطراف المعنية في العملية التخطيطية بمختلف مستوياتها وضمان فاعلية الحوار والتفاعل بين هذه المستويات في الاتجاهين (من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى) من أجل إحداث التداخل وتبادل وجهات النظر بينها، والوصول إلى التناغم المطلوب بين التطلعات القومية والاحتياجات المحلية. ومثل هذه العلاقة تحكمها مجموعة من التشريعات والإجراءات والآليات الرأسية والأفقية، التي تعمل على إحداث التنسيق والاتصال المطلوبة بين مستويات التخطيط المختلفة، كما تعمل على المراجعة الدورية المتكررة للبرامج، والتأكد من مدى تحقيقها لأهداف الاستراتيجية الموضوعية، وذلك من أجل تدعيم عملية تشكيل البرامج (بمستوياتها المختلفة) وربطها بالاستراتيجية القومية؛ وبالتالي ضمان أن تساهم هذه البرامج مجتمعة في تحقيق الاستراتيجية.

هذا وقد أظهرت الرؤى والتجارب العالمية التباين والاختلاف في عملية تشكيل البرامج، وأرجعت ذلك إلى ضرورة تبني إطار محلي يتناسب مع ظروف ومقومات كل تجربة، الأمر الذي يؤكد على ضرورة عدم التعامل مع "الإطار النظري لعملية تشكيل البرامج" المعد بهذا البحث كنموذج لقياس مدى نجاح التجربة المصرية، وإنما كدليل إرشادي لتدعيم أدوات البحث الميداني من ناحية وإعطاء بعض الإنتطابعات والمؤشرات الأولية عن طبيعة ومقومات العملية التي قد تساهم في إنتاج برامج قادرة على ترجمة أهداف الاستراتيجية الموضوعية من ناحية أخرى. وذلك إجمالاً نحو فهم طبيعة العملية المسنولة عن تشكيل برامج مواجهة العشوائيات بمصر، وتحديد أوجه القصور/الخلل بها، حتى يتسنى إقتراح إطار محلي واقعي يستفيد من القدرات والإمكانات المحلية نحو صياغة أفضل لبرامج تتجح في مواجهة العشوائيات بمصر، تعالج القائم وتحد من نمو المزيد منها.

إلا أنه يمكن الخروج ببعض التوصيات المبدئية أو الفرضيات (غير المثبتة) التي من شأنها المساهمة في تحسين أداء عملية توليد البرامج بمصر؛ ومن ثم المزيد من الربط بين البرامج والمشروعات العمرانية من ناحية، واستراتيجية "التعامل مع العشوائيات والحد من نموها" من ناحية أخرى. وتأتي التوصيات التالية في إطار تبني مرحلة انتقالية تتناسب مع طبيعة التجربة المصرية التي لازالت تنسم بمركزية اتخاذ القرار، وتستجيب في ذات الوقت للظروف والقدرات المؤسسية الحالية:

- ضرورة بلورة توجهات الدولة الحالية في صورة رؤية تنموية شاملة على المستوى القومي.
- التعامل مع العشوائيات كقضية محورية داخل استراتيجية التنمية الشاملة، كبديل عن سياسة رد الفعل والتدخلات العاجلة التي تقوم بها الدولة حالياً.
- إيجاد آلية لمناقشة الأدلة المرجعية التي يتم توليدها بشكل مركزي حالياً، وعمل نظام إرتجاعي Feedback، يقوم على مبدأ التعلم بالممارسة، ويضمن تفاعل كل من الخبراء والمحليين، من أجل التطوير المستمر لهذه الأدلة.
- تطوير آلية تحديد جماعات المصالح، وتعظيم دورهم في العملية التخطيطية، وتطوير صيغة محلية لتضمين المجموعات الثلاثة الممثلة للأطراف المشاركة في اتخاذ القرار، على أن تنسم هذه الصيغة بمقومات الاستمرارية.
- تطوير الإطار التشريعي بما يدعم دوراً أكبر لجماعات المصالح في تطوير وإعتماد المخططات/البرامج.
- وضع وتطوير خطة لبناء قدرات المحليات بالتوازي، تضمن التفويض التدريجي للمستويات المحلية ثم الأهلية، لإنتاج البرامج والمشروعات المحلية.
- إيجاد آلية واضحة للتنسيق والتكامل بين مخططات التنمية المحلية المختلفة.
- وضع آليات تضمن استمرارية عملية التخطيط دورياً في بيئة تتصف بالتحول والتعقيد الشديد.

المراجع

- أبو زيد راجح (٢٠٠٨): "العمران المصري- رصد التطورات في عمران أرض مصر في أواخر القرن العشرين واستطلاع مساراته المستقبلية حتى عام ٢٠٢٠"، المجلد الأول، المكتبة الأكاديمية، القاهرة.
- أشرف أبو العيون (٢٠٠٧): "دور سياسة التنمية الحضرية نحو تلبية متطلبات إسكان الفقراء في مصر"، المؤتمر المعماري الدولي السابع، قسم العمارة، جامعة أسيوط، مصر، ٢٣-٢٥ أكتوبر ٢٠٠٧
- جلال أمين (٢٠٠٧): "كشف الأفتنة عن نظريات التنمية الاقتصادية"، دار الشروق، القاهرة.
- جلال أمين (٢٠٠٩): "فلسفة علم الاقتصاد: بحث في تحيزات الاقتصاديين وفي الأسس غير العلمية لعلم الاقتصاد"، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الثانية.
- جلال أمين (٢٠٠٩): "خرافة التقدم والتخلف: العرب والحضارة الغربية في مستهل القرن الواحد والعشرين"، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الثالثة.
- صندوق الأمم المتحدة للسكان (٢٠٠٧): "حالة سكان العالم ٢٠٠٧: إطلاق إمكانات النمو الحضري"، صندوق الأمم المتحدة للسكان
- عبد الوهاب خضر: "مصر في حالة مجاعة سكانية وأراضينا الزراعية سوف تختفى عام ٢٠٧٠"، الأهالي، ٢٠١٠/٨/١٩
- عصام حسين (٢٠٠٧): "دراسة وتقييم الواقع الحالي والخطط المستقبلية للمنظور التمدني للمناطق العشوائية الفقيرة في إقليم قناة السويس"، المؤتمر المعماري الدولي السابع "إسكان الفقراء: المشكلات والحلول"، قسم العمارة، جامعة أسيوط، مصر، ٢٣-٢٥ أكتوبر ٢٠٠٧
- فاروق الجمل: "خبراء: التهجير لن يحل أزمة العشوائيات بمصر"، المصري اليوم، ٢٠١٠/١٢/١٠
- مجلس الوزراء المصري، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار (٢٠٠٨): "العشوائيات داخل محافظات جمهورية مصر العربية: دراسة تحليلية للوضع القائم والأسلوب الأمثل للتعامل".
- مريم بدر الدين: "خبراء: العشوائيات استوعبت ٣٩% من سكان حضر مصر"، اليوم السابع، ٢٠١٠/٨/٢٦
- الهيئة العامة للتخطيط العمراني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٠٦): "تحسين الأوضاع المعيشية والعمرانية للمناطق العشوائية من خلال التخطيط بالمشاركة: الإطار العام لإستراتيجية تطوير العشوائيات والحد منها"، تقرير المرحلة الثانية، ٢٠٠٥-٢٠٠٦
- وزارة التنمية الاقتصادية (٢٠٠٢): "تقرير الخطة الخمسية الخامسة ٢٠٠٧/٠٢"، <http://www.mop.gov.eg>
- وزارة التنمية الاقتصادية (٢٠٠٧): "تقرير الخطة الخمسية السادسة ٢٠١٢/٠٧"، <http://www.mop.gov.eg>
- وزارة التنمية الاقتصادية (٢٠٠٧): "خمس وعشرون عاما من التنمية"، <http://www.mop.gov.eg>
- وزارة التنمية الاقتصادية (٢٠٠٩): "خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعام المالي ٢٠١٠/٠٩"، وزارة التنمية الاقتصادية، متاحة على <http://www.mop.gov.eg>
- وزارة التنمية الاقتصادية (٢٠١٠): "خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعام المالي ٢٠١١/١٠"، وزارة التنمية الاقتصادية، متاحة على <http://www.mop.gov.eg>
- Ahal, Rajeev & Decurtins, Silvio (2004): "Experience in Panchayat-based Planning in Mountains of Himachal Pradesh, India", in "Decentralization and Community-Based Planning", Ian Goldman & Joanne Abbott (eds.), *Participatory Learning and Action* 49, IIED, available online at: http://www.planotes.org/pla_backissues/49.html (accessed 20 February 2011)
- Alkire, Sabina & Deneulin, Severine (2009a): "A Normative Framework for Development", in: "An Introduction to the Human Development and Capacity Approach", Deneulin, Severine & Shahani, Lila, (eds.), Human Development and Capacity Association, Earthscan, available at <http://www.idrc.ca/openebooks/470-3> (accessed 14 October 2010)
- Alkire, Sabina & Deneulin, Severine (2009b): "The Human Development and Capability Approach", in: "An Introduction to the Human Development and Capability Approach", Deneulin, Severine & Shahani, Lila, (eds.), Human Development and Capacity

- Association, Earthscan, UK, available at <http://www.idrc.ca/openebooks/470-3/> (accessed 14 October 2010)
- Arigoni, Danielle (2001): "Affordable Housing & Smart Growth: Making the Connection", *National Neighbourhood Coalition*, Washington, D.C.
- Asian Development Bank ADB (2004a): "City Development Strategies to Reduce Poverty", Asian Development Bank.
- Asian Development Bank ADB (2004b): "Enhancing the Fight against Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy of the Asian Development Bank", Asian Development Bank.
- Asian Development Bank ADB (2006): "An Introduction to Results Management: Principles, Implications, and Applications", Asian Development Bank
- Ashley, Caroline & Carney, Diana (1999): "Sustainable Livelihoods: Lessons from Early Experience", Department for International Development (DFID), London.
- Awoosah, Ernest & Agamah, John & Kwarteng, Ansah & Oppong, B. & Owusu, Francis (2004): "Planning with the Area Council: Experience with Community-Based Planning in Ghana", in "*Decentralization and Community-Based Planning*", Ian Goldman & Joanne Abbott (eds.), *Participatory Learning and Action* 49, IIED, available online at: http://www.planotes.org/pla_backissues/49.html (accessed 20 February 2011)
- Ayeni, Bola (1997): "Regional Development Planning and Management in Africa: A Retrospective and Prospective Review", in: "*Regional Development Planning and Management of Urbanization: Experiences from Developing Countries*", United Nations Centre for Human Settlements, Nairobi.
- Baharoglu, Deniz & Lepelaars, Carla (2002): "A Bottom-Up Approach Within the Top-Down Traditional of Belarus: Action Planning Behind the Former Iron Curtain", in "*Governing Cities : New Institutional Forms in Developing Countries & Traditional Economies*", Meine Pieter et. al (eds.), ITDG Publishing, London.
- Baker, Susan & Eckerberg, Katarina (2008): "Economic Instruments and the Promotion of Sustainable Development: Governance Experiences in Key European States", in: "*In Pursuit of Sustainable Development: New Governance Practices at the Sub-national Level in Europe*", Susan Baker & Katarina Eckerberg (eds.), Routledge, London.
- Blaikie, N. (2000): "*Designing Social Research*", Malden, Blackwell Publishers Inc.
- Blomley, Tom & Kasule-Mukasa, Paul & Nunan, Fiona & Kiberu, Charles (2004): "Experiences with Community-Based Planning from Uganda", in "*Decentralization and Community-Based Planning*", Ian Goldman & Joanne Abbott (eds.), *Participatory Learning and Action* 49, IIED, available online at: http://www.planotes.org/pla_backissues/49.html (accessed 20 February 2011)
- Bayat, Asef, & Denis, Eric (2000): "Who Is Afraid of Ashwaiyyat? Urban Change and Politics in Egypt", *Environment and Urbanization*, Vol.12, 2000, pp. 185-199, available online at <http://eau.sagepub.com/cgi/content/abstract/12/2/185>
- Botchie, G. (2000): "Rural District Planning in Ghana: A Case Study", *Environmental Planning* Issue No.21, International Institute for Environment and Development, London.
- Brett, E. A. (2002): "Liberal Theory, Uneven Development & Institutional Reform: Responding to the Crisis in Weak States", Working Paper no.12, Crisis States Programme, Development Research Centre, DESTIN, London School of Economics & Political Science.

- Carlson, Daniel & Mathur, Shishir (2004): "Does Growth Management Aid or Thwart the Provision of Affordable Housing", in *"Growth Management & Affordable Housing: Do They Conflict?"*, Bookings Institution Press, Washington, D.C.
- Carley, Michael & Christie, Ian (2000): *"Managing Sustainable Development"*, 2nd edition, Earthscan, London.
- Chaudhry, Imran & Malik, Shahnawaz & Imran, Asma (2006): "Urban Poverty & Governance: The Case of Multan City", *The Pakistan Development Review*, Vol.45, No.4, Part 2, pp. 819-830
- Chimbuya, Sam & Ambert, Cecile & Feldman, Marc & Maine, Teboho & Mea, Tankiso (2004): "Experiences of Community-Based Planning in South Africa", in *"Decentralization and Community-Based Planning"*, Ian Goldman & Joanne Abbott (eds.), Participatory Learning and Action 49, IIED, available online at: http://www.planotes.org/pla_backissues/49.html (accessed 20 February 2011)
- Choguill, C. (1994): "Crisis, Chaos, Crunch? Planning for Urban Growth in the Developing World", *Urban Studies*, Vol.31, No.6, pp. 935-945, available online at <http://usj.sagepub.com/cgi/content/abstract/31/6/935>
- Cities Alliance (1999): "Cities Without Slums: Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale", The World Bank Group, Annual Meetings 1999, Special Summary Edition, Washington
- Co, Edna & Fabonan, Jan & Nishimori, Jeremy (2004): "Some Experiences from the Philippines in Urban Community Development Planning", in *"Decentralization and Community-Based Planning"*, Ian Goldman & Joanne Abbott (eds.), Participatory Learning and Action 49, IIED, available online at: http://www.planotes.org/pla_backissues/49.html (accessed 20 February 2011)
- Cohen, B. (2006): "Urbanization in Developing Countries: Current Trends, Future Projections, and Key Challenges for Sustainability", *Technology in Society*, Vol. 28, pp. 63-80.
- Crescenzi, Riccardo & Pose, Andres (2011): "Reconciling Top-down and Bottom-up Development Policies", Working Papers Series in Economics and Social Sciences, IMDEA Institute, Madrid, Spain.
- Cusworth, J.W. & Franks, T.R. (1995): *"Managing Projects in Developing Countries"*, J.W. Cusworth & T. R. Franks (eds.), Longman Scientific & Technical, New York, USA
- Davis, Mike (2009): "Planet of Slums: Urban Involution and the Informal Proletariat". Retrieved April 17, from http://193.Lowe & Schilderman, 2002.1Sen, 2000.151/uninsubria/allegati/pagine/ASD,200Alkire&Deneulin,009ab/SUMMER_SCHO OL4.pdf
- Department for International Development DFID (1999): "DFID Sustainable Livelihood Guidance", DFID, 1999, available at <http://www.enonline.net/resources/667> (accessed 29 April 2010)
- Department for International Development DFID (2000): "Strategies for Sustainable Development: Can Country-level Strategic Planning Framework Achieve Sustainability and Eliminate Poverty", DFID, available at <http://www.nssd.net/pdf/finalsyn.pdf>
- Department for International Development (DFID) (2003a): "Promoting Institutional & Organisational Development: A Sourcebook of Tools & Techniques", DFID.
- Department for International Development (DFID) (2003b): "Promoting Institutional & Organisational Development", DFID.

- Frediani, A. A. (2007): "The World Bank and Urban Policies, From Housing Sector to Sustainable Cities" , in Balbo, M. (ed.) *International Aid Ideologies and Policies in the Urban Sector*. 7th N-AERUS Conference, Department of Planning, Università Iuav di Venezia
- Gasper, Des (2004): "*The Ethics of Development*", Edinburgh University Press LTD.
- Giordano, Paolo & Lanzafame, Francesco & Meyer-Stamer, Jorg (2005): "Asymmetries in Regional Integration and Local Development", Inter-American Development Bank, Washington D.C., USA.
- Goldman, Ian & Abbot, Joanne (2004): "Overview: Decentralization and Community-Based Planning", in "*Decentralization and Community-Based Planning*", Ian Goldman & Joanne Abbott (eds.), Participatory Learning and Action 49, IIED, available online at: http://www.planotes.org/pla_backissues/49.html (accessed 20 February 2011)
- Goldman, Ian & Carnegie, James & Abbot, Joanne (2004): "Linking the Community to Local Government: Action Research in Four African Countries", in "*Decentralization and Community-Based Planning*", Ian Goldman & Joanne Abbott (eds.), Participatory Learning and Action 49, IIED, available online at: http://www.planotes.org/pla_backissues/49.html (accessed 20 February 2011)
- Hallsmith, Gwendolyn (2007): "*The Key to Sustainable Cities: Meeting Human Needs, Transforming Community Systems*", New Society Publisher, Canada.
- Hanna, Nagy (2002a): "Decentralization in Africa", in:"*New Regional Development Paradigms: Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-level Development*", Asfaw Kumssa & Terry G. McGee (eds.), Vol.3, United Nations Centre for Regional Development, Greenwood Publishing Group.
- Hanna, Nagy (2002b): "Development Advisory Services", in:"*Making Development Work: Development Learning in a World of Poverty and Wealth*", Nagy Hanna & Robert Picciotto (eds.), World Bank Series on Evaluation and Development, Vol.4, Transaction Publishers, New Jersey, USA.
- Hanna, Nagy & Agarwala, Ramgopal (2002): "Toward a Comprehensive Development Strategy", in:"*Making Development Work: Development Learning in a World of Poverty and Wealth*", Nagy Hanna & Robert Picciotto (eds.), World Bank Series on Evaluation and Development, Vol.4, Transaction Publishers, New Jersey, USA.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2001): "Participatory Approaches for an Impact-Oriented Project Cycle", IFAD, Italy.
- Jackson, Edward (1998): "Indicators of Change: Results-Based Management and Participatory Evaluation", in:"*Knowledge Shared: Participatory Evaluation in Development Cooperation*", Edward T. Jackson & Yusuf Kassam (eds.), Kumarian Press, 1998, available online at http://www.idrc.ca/openebooks/8Alkire & Deneulin, 2009ab-6/#page_50 (accessed 15 March 2010)
- Kanbur, Ravi, & Squire, Lyn (2001): "*The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions*", The World Bank, Oxford University Press, Washington D.C., USA
- Kusek, Jody, & Rist, Ray (2004): "*A Handbook for Development Practitioners: Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*", The World Bank, Washington D.C.
- Ling, Giok, & Hong, Kai (2007): "Urbanization and Slum Formation", *Journal of Urban Health, The New York Academy of Medicine*, Vol.84, No.1, pp.127-134

- Long, Carolyn (2001): *"Participation of the Poor in Development Initiatives: Taking their Rightful Places"*, Earthscan, London.
- Lowe, Lucky & Schilderman, Theo (2002): "The Impact of Regulations on Urban Development and the Livelihoods of the Urban Poor", in ITDG research project "Regulatory Guidelines for Urban Upgrading", available online at: <http://practicalactionconsulting.org/text/shelter/research> (accessed 20 October 2010)
- Masendeke, Absolom & Milalazi, Andrew & Ndhlovu, Ashella & Gumbo, Douglas (2004): "Empowering Communities through Community-Based Planning in Zimbabwe: Experiences in Gwanda and Chimanimani", in *"Decentralization and Community-Based Planning"*, Ian Goldman & Joanne Abbott (eds.), Participatory Learning and Action 49, IIED, available online at: http://www.planotes.org/pla_backissues/49.html (accessed 20 February 2011)
- Maxwell, Simon & Conway, Tim (2002): "Comprehensive Approaches: Lessons from the Past", in: *"Making Development Work: Development Learning in a World of Poverty and Wealth"*, Nagy Hanna & Robert Picciotto (eds.), World Bank Series on Evaluation and Development, Vol.4, Transaction Publishers, New Jersey, USA.
- McGee, Rosemary & Bazaara, Nyangabyaki & Rai, Manoj & Rocamora, Joel & Saule Jr., Nelson & Williams, Emma & Zermeno, Sergio (2003): "Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report", Logolink: Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance Ford Foundation, Polis Institute, Sao Paulo, Brazil
- Mintzberg, H. (1994): *"The Rise and Fall of Strategic Planning"*, The Free Press, USA.
- Neuwirth, Robert (2005): *"Shadow Cities: A Billion Squatters, A New Urban World"*, Routledge, New York, United States of America.
- Ngunjiri, Eliud (2003): "Participatory Methodologies: Double-edged Swords", in: *"Development Methods & Approaches: Critical Reflections"*, Deborah Eade (ed.), OxfamGB, Uk, World Bank, 2003.
- Olowu, D., Wunsch, J. (2004): *"Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization"*, Lynne Rienner Publishers, USA
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001a): "Strategies for Sustainable Development: Practical Guidance for Development Co-operation", OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001b): "The DAC Guidelines: Strategies for Sustainable Development", OECD Publications, France.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001c): "Sustainable Development: Critical Issues", OECD Publications, France.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2002): "Sustainable Development Strategies: A Resource Book", Earthscan Publications, London.
- Ouedraogo, Moussa & Drabo, Mohamed (2004): "Experience of the Programme Nationale de Gestion de Terroirs in Burkina Faso", in *"Decentralization and Community-Based Planning"*, Ian Goldman & Joanne Abbott (eds.), Participatory Learning and Action 49, IIED, available online at: http://www.planotes.org/pla_backissues/49.html (accessed 20 February 2011)
- Pieterse, Jan (2010): *"Development Theory"*, 2nd edition, Sage Publications.
- Pike, Andy & Rodriguez-Pose, Andres & Tomaney, John (2006): "Local and Regional Development", Taylor and Francis, USA.

- Reidar, Dale (2003): "The Logical Framework: An Easy Escape, A Straight Jacket, or A Useful Planning Tool", *Development in Practice*, Vol. 13, No.1, pp. 59-70
- Robb, Caroline (2002): "*Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*", 2nd edition, International Monetary Fund, The World Bank, Washington, D.C.
- Romeo, Leonardo (1998): "Decentralized development Planning: Issues and Early Lessons from UNCDF-Supported LDF Programmes", United Nations Capital Development Fund UNCDF.
- Rondinelli, Dennis (1993): "*Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration*", Routledge, London.
- Roy, Uttam & Ganguly, Madhubanti (2009): "Integration of Top-down & Bottom-up Approach in Urban and Regional Planning: West Bengal Experience of Draft Development plans and Beyond", National Town & Country Planners Congress, India.
- Sandaram, K. (1997): "*Decentralized Multilevel Planning: Principles and Practice: (Asian and African Experiences)*", Concept Publishing Company, New Delhi, India.
- Sen, Amartya (2000): "*Development as Freedom*", Oxford University Press, New Delhi
- Sneddon, Andrew (2009): "Seeing Slums Through Rose-Coloured Glasses", *Australian Archaeology*, No. 63, pp.5-18., available online at:
<http://www.library.uq.edu.au/ojs/index.php/aa/article/viewPDFInterstitial/350/388>
(accessed 17 April 2010)
- Streeten, Paul (2008): "The Meaning and Measurement of Development", in: "*The International Handbook of Development Economics*" Volume One, Dutt, Amitava, & Ros, Jaime (eds.), Edward Elgar Publishing, USA.
- Szirmai, Adam (2005): "*The Dynamics of Socio-Economic Development: An Introduction*", Cambridge University Press.
- Tannerfeldt, Goran & Ljung, Per (2006): "*More Urban Less Poor: An Introduction to Urban Development & Management*", Sida, Earthscan, London, UK.
- United Nations Development Programme (UNDP) (1990): "*Human Development Report 1990: Concept and Measurements of Human Development*", UNDP, Oxford University Press, New York.
- United Nations Development Programme (UNDP) (1991): "*Human Development Report 1991: Financing Human Development*", UNDP, Oxford University Press, New York.
- United Nations Development Programme UNDP (2009): "*Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*", UNDP, USA.
- UN-Habitat (1999) : "Participatory Decision-Making Indicators: Measuring Progress on Improving Urban Management Decision-Making Process", The United Nations Human Settlements Programme, Nairobi, Kenya, available at:
<http://www.gdrc.org/decision/Participatory-Decision-Making-Indicators.pdf>
- UN-Habitat (2001a): "From Structural Adjustment Programmes to Poverty Reduction Strategies: Towards Productive and Inclusive Cities", International Forum on Urban Poverty (IFUP), Fourth International Conference, Marrakech, Morocco, October 2001, available online at
<http://ww2.unhabitat.org/programmes/ifup/conf/HabitatPresentation-English.PDF>

- UN-Habitat (2001b): "Tools to Support Participatory Urban Decision Making", UN-Habitat, Nairobi.
- UN-Habitat (2003a): "The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements", UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2003b): "Slums of the World : The Face of Urban Poverty in New Millennium" , UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2003c): "Guide to Monitoring Target 11: Improving the Lives of 100 Million Slum Dwellers", The United Nations Human Settlements Programme, Nairobi, Kenya, <http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/documents/mdgtarget11.pdf>
- UN-Habitat (2005): " International Migrants and the City", UN-HABITAT, Nairobi
- UN-Habitat (2006): "Enabling Shelter Strategies: Review of Experience from two decades of implementation", UN-Habitat, Nairobi, 2006
- UN-Habitat (2008): "Housing for All: The Challenge of Affordability, Accessibility and Sustainability", UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat & Transparency International Nairobi (2004): "Tools to Support Transparency in Local Governance", Urban Governance Toolkit Series, UN-Habitat.
- UN Millennium Project (2005): "*Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*", Earthscan, UK, <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MainReportComplete-lowres.pdf>
- Wegelin, Emiel (2002): "Urban Management and the Stakeholders: Evolving Perspectives, Policies and External Support", in "*Governing Cities : New Institutional Forms in Developing Countries & Traditional Economies*", Meine Pieter et. al (eds.), ITDG Publishing, London.
- White, Gordon (2002): "Constructing a Democratic Developmental State", in: "*The Democratic Developmental State: Political & Institutional Design*". Mark Robinson, Gordon White (eds.). 2nd edition. Oxford University Press.
- World Bank (1999): "World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty", <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/evolut.pdf>
- World Bank (2002a): "A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies",Jeni Klugman (ed.), <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS> (accessed 15 December 2009)
- World Bank (2002b): "*World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*", The World Bank, Oxford University Press, New York, 2002
- World Bank (2003): "*Sustainable Development in a Dynamic World: Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*", The World Bank, Oxford University Press, Washington.
- World Bank (2006): "*World Development Report 2006: Equity and Development*", The World Bank, Oxford University Press, New York, 2006
- Wratten, Ellen (1995): "Conceptualizing Urban Poverty", *Environment and Urbanization*, Vol.7, pp. 11-33, <http://eau.sagepub.com/cgi/content/abstract/7/1/11>
- Yahya, Saad (2007): "Unmaking the Slums: Emerging Rules, Roles, and Repertoires", www.law.stetson.edu/pdf

Constructing a Conceptual Framework towards Understanding the Formulation Process of "Informal Settlements Programs" in Egypt

Abstract

The Egyptian government has recently initiated a national strategic developmental plan, the aim of which is to combat poverty and, hence, develop the existing informal settlements and hinder the formation of others. To help fulfill this aim, the government has put in action a bundle of urban programs. Yet, examining the process through which these programs have been formulated is crucial for the realization of the strategic plan.

This paper contributes to this examination through forming a conceptual-theoretical framework of how urban programs could be successfully formed to effectively reflect overarching strategic developmental plans (yet, from a theoretical point of view). This framework is seen in this paper as a first step to take to help understand the Egyptian formulation process of urban programs directed to deal with existing informal settlements and hinder the foundation of others. The conceptual-theoretical framework targeted identifies the controlling value system, webs of possible components, actors and relationships generic to the process. These webs identified could, then, be used in further research to initially collect data relevant from the local Egyptian context.

To construct this framework, the paper critically reviews ample literature in the fields of planning and political economy, bringing together diverse concepts and theories.

Keywords: strategic planning, urban programs, urban processes, conceptual-theoretical frameworks.