

الفصل الخامس

الحوار والمشاركة في التنمية المحلية دراسة لحالة التنمية العمرانية

الفصل الخامس

الحوار والمشاركة في التنمية المحلية

دراسة لحالة التنمية العمرانية

مقدمة

يتلخص الهدف العام لهذا الجزء من الكتاب في محاولة التعرف على الملامح الخاصة للتجربة المصرية في الحوار والمشاركة المجتمعية في مجال التنمية المحلية، باعتبارها الدائرة التي تتماس وتتقاطع داخلها المصالح الحياتية بشكل مباشر، كما يتداخل ويتراكب فيها السلوك الفردي والسلوك المؤسسي في معترك الحياة اليومية وصراعات المصالح. وتعتمد المنهجية المتبعة في هذا الفصل على اختيار جزء من التجارب التنموية التي استهدفت بصفة أساسية - وكهدف مستقل في حد ذاته - تحقيق نموذج ما من المشاركة، خاصة فيما يتعلق بعملية صنع واتخاذ القرار (تحديد الاحتياجات والأولويات والتخطيط وإدارة التنفيذ).

وتستند عملية التحليل هنا - إلى المنهج العلمي لتحليل المضمون. ولقد شكلت مجموعة تجارب التنمية المحلية الإطار العام الذي تم من خلاله اختيار عينة عمدية انتقائية من تلك التجارب.

ولقد تجاوزت عملية التحليل مشكلة اختلاف هياكل وأنماط التجارب المختارة، من خلال تصميم إطار موحد لعرض تلك التجارب، وتحليلها تحليلاً

يشتمل على "القضية المحورية، أطراف الحوار، مراحل ومستويات المشاركة"، وذلك استنادا إلى الإطار العام المرجعي الذي سبق عرضه في الفصل الثاني من هذا الكتاب، وبحيث أمكن إجراء المقارنات وتحليل أساليب الحوار والمشاركة في تلك التجارب وفقا لهذا الإطار.

الملاح الأساسية للتجارب المختارة

تم استعراض مجموعة موسعة من تجارب ومحاولات التنمية المحلية؛ حيث اختيرت عشرة مشروعات أو تجارب؛ روعي في انتقائها أن تكون متنوعة مسن حيث:

النطاق الجغرافي

تمت هذه التجارب بالقاهرة الكبرى والوجه البحري والوجه القبلي، حيث شملت مدينة القاهرة من إقليم القاهرة الكبرى، ومحافظات الدقهلية والإسماعيلية والإسكندرية من الوجه البحري، بينما تضمنت محافظات بني سويف وأسوان ومدينة الأقصر من الوجه القبلي.

الوحدة العمرانية

شملت التجارب المختارة ثلاث مدن (الإسماعيلية، الأقصر، الإسكندرية)، وقريبتين (بطرة بمركز طلخا محافظة الدقهلية- الكبح بمركز أسوان محافظة أسوان)، كما تضمنت خمسة أحياء ومناطق (الحكر- الديورة - عين حلوان - الرمذ) بإقليم القاهرة الكبرى، ومنطقة الناصرية بأسوان.

المستوى التخطيطي

تفاوت المستوى التخطيطي للتجارب المختارة سواء على مستوى التخطيط الهيكلي، أو العام على مستوى المدينة ككل، كما فى حالة تجارب مسدن

الإسماعيلية والأقصر والإسكندرية، وقريتي بطرة والكلح، أو على مستوى المشروعات التنفيذية للمناطق كما في حالة تجارب أحياء الحكر والديورة والرمد وعين حلوان والناصرية.

الموقف التنفيذي

هناك من المشروعات المختارة ما تم تنفيذه بشكل كامل (أحياء الحكر والديورة والرمد والناصرية وعين حلوان)، ومنها ما تم تنفيذه بشكل جزئي أو غير كامل (مدينتي الإسماعيلية والإسكندرية، قريتي بطرة والكلح)، ومنها ما لم ينفذ نهائياً أو لم يبدأ تنفيذه حتى الآن (مدينة الأقصر).

وعرض هذه التجارب على تنوعها، ومن خلال هذه الملامح الأساسية يعطي صورة تقريبية ولكنها واقعية، يمكن من خلالها قراءة ملامح التجربة المصرية للحوار والمشاركة في مجال التنمية المحلية.

مراحل ومستويات المشاركة

تلخص الجداول المرفقة بالملحق مراحل ومستويات مشاركة الأطراف المختلفة في إطار التجارب العشرة التي تم اختيارها كحالات للدراسة، ويمكن عرض النتائج العامة والإجمالية لعملية التحليل على النحو المبين فيما يلي.

القضية المحورية

تنوعت القضايا المحورية - في التجارب المختارة - التي دار حولها الحوار، وما استتبعه ذلك من طرح صيغ مختلفة للحوار والمشاركة في محاولة التعامل مع هذه القضايا.

ويلاحظ أن القضايا قد تدرجت من الارتقاء البيئي أو العمراني (المستوى التفصيلي / المشروعات) إلى التنمية الشاملة أو التنمية العمرانية (المستوى

الهيكلية / العام). وقد برزت قضايا الارتقاء بالبيئة العمرانية على مستوى الأحياء / المجاورات، بينما ارتبطت قضايا "التنمية الشاملة / العمرانية" بالمدن والقرى.

ففي تجربة التخطيط الهيكلي لمدينة الإسكندرية - على سبيل المثال- لوحظ أنه رغم وجود العديد من عناصر القوة - التي تتمثل في القاعدة الاقتصادية المتنوعة والاتصالية السلسة من خلال شبكة مواصلات إقليمية ودولية، إلا أن دراسات الوضع الراهن- وقت إعداد الدراسة عام ١٩٩٧ - أشارت إلى وجود العديد من عناصر الضعف، حيث يتركز ما يزيد على ٨٧ % من السكان على مساحة ١٦ % فقط من إجمالي المسطح السكندري! كما أن نصف هؤلاء السكان يقطنون المناطق العشوائية التي أصبحت تشكل جزءا عضويا في النسيج العمراني للمدينة، وأن أكثر من ٤٠ % من السكان يعيشون تحت خط الفقر.

لذا كانت التنمية الشاملة هي بؤرة الاهتمام؛ ومن ثم كان الهدف الاستراتيجي للتنمية الشاملة يتمثل في رفع القيمة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المضافة للحيز السكندري، وذلك من خلال محاولة استعادة التوازن المفقود بين السكان والمكان، وبما يؤدي في النهاية إلى تحسين نوعية الحياة، وانعكاساتها على ارتفاع مؤشر الرفاهية الاجتماعية^(١).

وفي تجربة قرية بطرة بمحافظة الدقهلية (مشروع التخطيط العمراني للقرية بالمشاركة) شكلت مسألة توفير مسطحات الأراضي اللازمة لاستيعاب النمو السكاني المستقبلي - في ظل محدودية القدرة الاستيعابية للقرية مع اعتبارات الحفاظ على الأراضي الزراعية - المحور الرئيسي للاهتمام. وبالتالي، كانت

التنمية العمرانية - في إطار الحيز المكاني المحدود - تمثل بعدا حاكما على ساحة الحوار في تلك التجربة.

أما على مستوى مشروعات الارتقاء والتطوير بالأحياء والمناطق داخل المدن، فقد ارتبطت القضية المحورية في منطقة الحكر (حي الشرايبة بالقاهرة) بمشكلة عدم وجود مراحيض تتناسب مع عدد الأسر، حيث كان هناك مرحاض واحد لكل من ١٠ : ١٥ أسرة.

وفي شياخة الديورة (حي مصر القديمة بالقاهرة) كانت البنية الأساسية تشكل القضية الرئيسية (شوارع ترابية عتيقة، سوء حالة الصرف الصحي، اعتماد السكان على مياه الشرب المشتراة،... الخ) ومن ثم اعتمدت الفكرة في هذه التجربة على التنمية المتكاملة للمنطقة من خلال تنفيذ مشروعات البنية الأساسية.

أما تجربة الارتقاء بمنطقة عين حلوان العشوائية؛ فقد شكلت عملية تحسين البيئة بالمنطقة محور الاهتمام في هذا المشروع، حيث كانت تنفجر إلى المناطق الخضراء في الوقت الذي توافرت فيه المساحات الملائمة للحدائق وملاعب الأطفال، ومن هنا نشأت فكرة إقامة مشتل مع غرس أكبر عدد ممكن من الأشجار، وإقامة بعض الحدائق والملاعب المفتوحة.

الأطراف

يقصد بأطراف الحوار والمشاركة هنا كل الأفراد والهيئات والمؤسسات والجماعات... الخ، التي يمكن أن تتأثر "مصالحها" بشكل أو بآخر (إيجابيا أو سلبا) بالمشروع التنموي، وكذلك الأطراف التي تمتلك التأثير في المشروع التنموي؛ حتى ولو لم تتأثر مصالحها بشكل مباشر، من هذا المنظور فإن الأطراف التي تم حصرها من خلال التجارب المختارة تضمنت:

- الوحدات المحلية (المجالس الشعبية والتنفيذية) على مستوى الأحياء والمدن والقرى والمحافظات.
- المؤسسات المركزية أو الإقليمية وتشمل الوزارات والهيئات العامة (هيئة التخطيط العمراني، هيئة التنمية السياحية، هيئة تشييط السياحة، هيئة التجميل والنظافة).
- المنظمات غير الحكومية، والتي تشمل بصفة أساسية الجمعيات الأهلية والنقابات... الخ.
- مؤسسات القطاع الخاص.
- ممثلي المجتمع المحلي غير الرسميين (القيادات الطبيعية أو التلقائية).
- أطراف أخرى، مثل الجهات الدولية المانحة ومنظمات الأمم المتحدة والاستشاريين... الخ.

مراحل ومستويات الحوار ومشاركة الأطراف

تشير مراجعة مشروعات التنمية المحلية- من خلال مجموعة التجارب المختارة - إلى أنه من المفترض أن تمر تلك المشروعات (نظرياً) بأربعة مراحل أساسية هي: "الإعداد، والتخطيط، والتنفيذ، والمتابعة" وبناءً على ذلك؛ فإن عملية الرصد ستتبع مستوى الحوار والمشاركة في هذه المراحل النظرية؛ لاستكشاف تبايناتها على مستوى مراحل التجربة كلها.

توضح عملية التحليل أن مستويات المشاركة تتباين تماماً من طرف لآخر وفقاً لهذه المراحل، حيث يمكن أن يتوقف دور طرف ما عند مستوى طرح القضية، مثلما حدث في تجربة التخطيط الشامل لمدينة الإسكندرية، أو تتسع الأدوار وتتعدد لتشمل كافة المستويات لتشمل عملية التنمية برمتها؛ بدءاً من طرح القضية المحورية وإدارة آلية الحوار والمشاركة؛ وانتهاءً بإعداد

المشروع وتنفيذه ومتابعته؛ كما حدث في تجربة الحكر. ويمكن عرض نتائجه مسافرت عنه عملية تحليل التجارب المختلفة- في هذا الصدد - على النحو التالي:

١- الإعداد للمشروع

في كل تجارب التنمية التي تناولتها الدراسة على مستوى المدن والقرى كان للمؤسسات المركزية والهيئات الدولية الدور الأساسي في المبادرة بطرح القضية؛ ومن ثم استحداث أو استنفار وقيادة عملية الحوار حولها.

يلاحظ كذلك (الملحق المرفوق) الغياب النسبي لدور مؤسسات الإدارة المحلية (المستويات الأدنى - المجالس الشعبية والتنفيذية للمدن والقرى المعنية) في مقابل الدور الذي يلعبه مستوى المحافظة (المستوى الأعلى - مجلس تنفيذي فقط) وإن كان هذا الدور قد جاء محدودا في بعض الأحيان أو هامشيا في أحيان أخرى، وإن كان ذلك هو دور طبيعي تلقائي من واقع الوظيفة، أو الدور المنوط بالمجلس التنفيذي في إطار دوره الإداري.

على أن أهم ما يلفت الانتباه هنا هو ذلك الغياب الكامل لدور الجمعيات الأهلية في طرح القضايا المعنية بالتنمية على مستوى التجمع العمراني، مدينة كانت أو قرية، وإن كانت تشارك في النهاية كطرف مستجيب أو مدعو، وهو الأمر الذي يظهر تفسيره إذا ما انتقلنا من مستوى "المدينة / القرية" إلى مستوى "المناطق / الأحياء"، أو - بالأحرى- من مستوى التنمية الشاملة إلى مستوى التنمية المحدودة من خلال مشروعات "الارتقاء البيئي / العمراني"، حيث يبرز دور تلك الجمعيات في طرح القضايا وإدارة الحوار وصياغة أساليب المشاركة في معظم تجارب التنمية المحلية في تلك المناطق، نتيجة للتفاعل المباشر بين هذه الجمعيات ومجتمعها المحلي، وذلك في مقابل تقلص دور المؤسسات

المركزية و وحدات الإدارة المحلية بشقيها الشعبي والتنفيذي في هذا المستوى المحلي.

٢- التخطيط

شاركت أطرافاً عديدة في عملية التخطيط في كل حالات الدراسة- بلا استثناء - وإن اختلف عدد الأطراف المشاركة وأدوارها ومستوى مشاركتها من تجربة لأخرى، ومن مستوى مشروعات التنمية الشاملة إلى مستوى مشروعات التخطيط أو التنمية المحدودة، على أنه يمكن تسجيل بعض الملاحظات الأساسية - فيما يتعلق بمرحلة التخطيط بعناصره المختلفة- وهي:

▪ ظهور دور الاستشاري في هذه المرحلة بشكل واضح، بدءاً من صياغة المشروعات التنموية وانتهاءً بمناقشتها، من خلال تنظيم وإدارة عمليات الحوار والتفاوض مع الأطراف الأخرى المشاركة في تلك المرحلة.

▪ غياب دور المجالس الشعبية المحلية في تلك المرحلة- أيضاً - مع انكماش دور المجالس التنفيذية، ذلك في مقابل دور واضح وملموس للمؤسسات المركزية مثل: هيئة النظافة، أو جهاز شئون البيئة (في مشروعات الارتقاء البيئي)، وهيئة التخطيط العمراني، أو لجنة التخطيط العمراني (في مشروعات التطوير العمراني) ووزارة التعمير (في مشروعات التنمية الشاملة والمتواصلة).

▪ تعاضد دور الجمعيات الأهلية- في مرحلة تخطيط وإعداد المشروع التنموي- حيث تؤكد هذا الدور في تجارب "الارتقاء البيئي / العمراني" في الأحياء والمناطق بصفة خاصة.

▪ تشكيل وتفعيل أطر مؤسسية مؤقتة بعض الأحيان كبديل للمجالس التنفيذية والشعبية، باعتبار ما يطلق عليه "الطبيعة الخاصة للمشروع"، وإن كانت تلك

المجالس تم تمثيلها بشكل أو بآخر في تلك الأطر البديلة، وقد اتخذت تلك المؤسسات أشكالاً ومسميات مختلفة مثل: مجلس الإدارة في إحدى الحالات، أو اللجنة المحركة في بعض الحالات الأخرى، أو اللجنة الإشرافية، أو لجنة التنمية في حالات أخرى.

■ وضوح دور المؤسسات الدولية المانحة - في معظم التجارب - باعتبارها الطرف الذي يسهم بشكل أساسي ومباشر في تلك المرحلة؛ حيث غالباً ما تكون هي الطرف المبادر والموجه، وكذلك الطرف الذي يدير ويدعم فنياً عملية التخطيط.

٣- التنفيذ والمتابعة

في الحالات التي نفذت فيها بعض - أو كل - المشروعات التي أفرزتها المرحلتين السابقتين، كان للمجلس المحلي على مستوى المدينة أو القرية الدور الرئيسي في عمليات التنفيذ والمتابعة، مع وجود جهة مركزية إشرافية مثل هيئة تنشيط السياحة، أو جهاز بناء وتنمية القرية، أو وزارة الإسكان والمرافق، ويلاحظ أيضاً مشاركة الهيئات الدولية والاستشاري في تلك المرحلة.

أما على مستوى المناطق والأحياء، فلقد قامت الجمعيات الأهلية بالدور الرئيسي في عمليات التنفيذ والمتابعة في معظم المناطق.

عرض وتحليل مجموعة التجارب

في إطار الدراسة التحليلية لمجموعة التجارب المصرية المختارة، فإنه يمكن تسجيل ثلاث ملاحظات أساسية يمكن عرضها فيما يلي:

■ إن مجموعة التجارب المختارة تمثل عينة متنوعة من المشروعات التنموية، قد لا يرتبط بعضها بمفهوم المشاركة مباشرة، ولكنها تمثل اختياراتاً متعمداً ذو تسلسل تاريخي معين... لتوضيح بعد المشاركة في مراحل تطويرية مختلفة.

■ إن عرض التجارب المختارة في إطار عملية التحليل، لا يعنى بعرض التجربة ذاتها من كافة جوانبها المختلفة... بقدر ما يعنى بصفة أساسية بإلقاء الضوء على بعد المشاركة، وذلك من حيث تحديد الأطراف المبادرة... وتحديد الأطراف المشاركة وحجم وطبيعة أدوارها، وتحديد آلية المشاركة ومدى فعاليتها.

■ إن عملية التحليل والدراسة لا تقلل إطلاقاً من قيمة وثراء كل تجربة... ونجاحها وريادتها في إطار ظروفها البيئية والزمنية... كمرحلة تطويرية ناجحة؛ تؤدي كل منها من خلال التراكم لمرحلة تطويرية أكثر نضجاً.

ولدواعي التركيز وربط التجارب بإطارها وبيئتها الأشمل وتطورهما الزمني، فسوف يتم عرض وتحليل مجموعة التجارب في إطار ثلاث مجموعات منفصلة، بحيث تعرض تجارب القرى المختارة مندمجة، وكذلك بالنسبة لمجموعتي المدن والمناطق، وفي هذا الصدد فإن الخلفية التاريخية لكل مجموعة، سيتم عرضها في نفس الإطار بهدف التركيز وإلقاء الضوء على بعد الحوار والمشاركة وتطوره عبر المراحل المختلفة؛ كهدف أساسي في حد ذاته.

مجموعة تجارب التخطيط والتنمية العمرانية للقرى المصرية

ومن هذا المنطلق، فإنه يمكن العودة بالخلفية التاريخية لمرحلة متأخرة نسبياً ترتبط بالأهداف التي حددها برنامج العمل الوطني عام ١٩٧١، والمعنية بإعادة بناء وتنمية القرية المصرية، وحيث أوكلت إلى جهاز بناء وتنمية القرية المصرية الذي أنشئ عام ١٩٧٣ لهذا الغرض - مهمة تحقيق هذه الأهداف على المستوى القومي. ولقد كان مدخل التخطيط العمراني للقرى مدخلاً مناسباً لبدء تحقيق هذه الأهداف، ووضعت بالفعل خطة طموحة لإعداد مخططات عمرانية

لجميع القرى على مراحل، وانتهت بإعداد مخططات عمرانية لحوالي ٧١٠ قرية.

وبغض النظر عن النوعية الفنية للمنتج التخطيطي، والذي يعكس أساساً نوعاً من التهذيب والضبط وتوجيه النمو للهياكل العمرانية القائمة (أي أنه كان معنياً بالبعد العمراني / الفيزيقي كعنصر مستقل، وهو ما يمثل قصوراً هيكلياً ومشكلة جوهرية ترتبط بعدم إدراك أهمية القطاعات الأخرى الاجتماعية والاقتصادية... الخ)، فإنه يمكن تسجيل مجموعة من الملاحظات الخاصة بمسألة الحوار والمشاركة، وذلك فيما يلي:

- إن جهاز بناء وتنمية القرية تبنى المبادرة وتحمل المسؤولية كاملة كمؤسسة مركزية أدارت عملية إعداد المخططات، وإن اعتمدت نسبياً على الكوادر محدودة العدد في الإدارات المحلية (على مستوى المحافظات فقط وليس على المستوى المحلي).
- إن وحدات الإدارة المحلية على مستوى القرى (المعنية بالتخطيط) لم تشارك بالرأي أو الجهد أو غيره في عملية الإعداد، وكانت غائبة تقريباً حتى الانتهاء من إعداد المخطط، بحيث تمت عملية إعداد المخططات بواسطة كوادر إدارات بناء وتنمية القرية على مستوى المحافظة بشكل كامل.
- إن عملية إعداد المخططات لم تستدع للمشاركة أطرافاً أخرى كانت معنية، سواء بشكل مباشر مثل المجتمع المحلي والمؤسسات الحكومية الأخرى، أو على المستوى المركزي (الوزارات)... أو المستوى المحلي مثل مديريات التعليم والصحة وخلافه، وبصفة جوهرية الجهات المسؤولة عن التمويل.

▪ إن جميع المخططات العمرانية التي تم إعدادها، لم تجد طريقها للتنفيذ باستثناء حالات فردية نادرة، وبناءً على مبادرات وجهود شخصية من رؤساء القرى الذين اكتشفوا وجود نسخ من هذه المخططات لديهم.

▪ انتهت هذه التجربة الرائدة مع بداية الثمانينات بصدور قانون التخطيط العمراني (١٩٨٢/٣)، والذي انتقلت بموجبه مسؤولية التخطيط العمراني على المستوى القومي لهيئة التخطيط العمراني.

▪ إن التجربة - رغم عدم اكتمالها وعدم تحقيق نتائجها المستهدفة - أنها تمثل خطوة رائدة في فكر التخطيط والتنمية في مصر، كما أنها أفرزت مجموعة من النتائج الثانوية أو الهامة، مثل رصد الواقع العمراني للقرية من خلال المسوحات العمرانية للوضع الراهن في القرى التي تم التعامل معها.

▪ إن التحليل النهائي للتجربة يشير بوضوح لمبادرة مركزية حاول فيها طرف أساسي وحيد القيام بكل الأدوار منفرداً... ومن ثم، افتقدت التجربة وجود الأطراف الأخرى المعنية... المباشرة وغير المباشرة... وبالتالي، افتقدت أدوارها وعطاءها... الأمر الذي أثر في النهاية على العائد النهائي للتجربة.

▪ إن تقييم نتائج هذه التجربة قد انتهى إلى أن الدور المركزي المنفرد، وغياب مشاركة الأطراف المعنية يمثل السبب الرئيسي - بغض النظر عن أسباب فرعية أخرى - في إخفاق التجربة وعدم اكتمالها.

وفي ضوء تلك التجربة، أستقر الرأي على إعادة فتح ملف التخطيط العمراني للقرية المصرية، من خلال إعداد دراسة لتقييم المشروعات التخطيطية السابقة قبل إعداد تصور لنموذج وآلية جديدة لتخطيط القرى، وبناء عليه فقد تم إعداد تلك الدراسة في إطار مشروعات التنمية المحلية بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية عام ١٩٨٩، حيث انتهت إلى أن غياب مشاركة

الأطراف المعنية في عملية التنمية في صياغة التصور التخطيطي يشكل أحد الأسباب الرئيسية لتعثر تنفيذ تلك التصورات.

وقد انتهت الدراسة بالتوصية بإجراء مشروع تجريبي لتخطيط القرية بالمشاركة، يعتمد بصفة أساسية على مشاركة كل الأطراف المعنية بشكل مباشر في إعداد المخطط.

ومن خلال الإطار التجريبي للمشروع تم تحديد هدفين (تساؤلين) أساسيين هما:

أولاً: هل يمكن تحقيق مشاركة بين الأطراف المحلية المعنية في إعداد المخطط التنموي العمراني؟

ثانياً: هل هذه الأطراف "قادرة" على إنتاج "مخطط تنموي / عمراني" بنوعية مقبولة؟

وبناءً عليه، فقد تم تصميم المشروع على مبادئ جديدة غير تقليدية تعتمد أساساً على تشكيل فريق تخطيط محلي، على أن يتم تقليص دور الاستشاري (الدعم الخارجي) إلى أدنى حد ممكن، لتقديم التوجيه والدعم الفني والتنظيم المطلوب لضمان سير العمل.

اختيرت قرية بطرة بمركز طلخا بمحافظة الدقهلية (حوالي ١٣٠٠٠ نسمة في ذلك الوقت) وذلك في ضوء مجموعة من المعايير لتكون ممثلة للقرية المصرية المتوسطة. وبناءً على تصميم المشروع، فقد تم اختيار فريق التخطيط المحلي من الكوادر المحلية وأهالي القرية من التخصصات المختلفة - التي تضمن تغطية كافة الدراسات القطاعية التخصصية - مع الاستعانة بكوادر من المستوى الأعلى (الإدارة المحلية على مستوى المركز والمحافظة) في أضيق نطاق ممكن لاستكمال النقص، وبناءً على تصميم المشروع فقد تم عمل برنامج

تدريبي محدود لفريق التخطيط المحلي، ثم بدأ العمل بمقر الوحدة المحلية بالقريّة لمدة حوالي سبعة شهور، لإعداد المخطط التنموي العمراني بمراحله التقليدية المعروفة (تجميع وتجهيز البيانات... إجراء الدراسات التحليلية القطاعية... رصد الأهداف وطرح البدائل... الخ).

ولقد تم التركيز الشديد في تصميم المشروع على تحقيق أعلى مستويات ممكنة، لمشاركة المجتمع المحلي والأطراف المعنية في العملية التخطيطية منذ بداياتها الأولى وذلك من خلال:

- تشكيل فريق التخطيط المحلي من أهالي القرية كحلقة اتصال مباشرة مع المجتمع المحلي.
- تمثيل الأطراف المحلية الهامة والنشطة في فريق التخطيط (المجلس الشعبي المنتخب وجمعية تنمية المجتمع والقيادات الشعبية... الخ).
- تعريف العملية التخطيطية بشكل مستمر للمجتمع المحلي، وتحقيق الاستكشاف والمشاركة من خلال جلسات عامة منتظمة (كل شهر تقريباً) يقوم فيها فريق التخطيط بعرض نتائج مراحل العمل المختلفة تفصيلاً في قاعة القرية، ويقوم المشاركون بالمناقشة وإبداء الرأي بالاتفاق والاختلاف.
- الالتزام الكامل والدقيق بمتطلبات قانون التخطيط العمراني من حيث العرض العام للمشروع لمدة شهر بالوحدة المحلية، وجلسات الاستماع العام وموافقة المجالس الشعبية المحلية على المخطط (مجلس القرية ومجلس المحافظة).
- التركيز على أن يقوم فريق التخطيط بنفسه بكافة مهام وأعمال العملية التخطيطية في مراحلها المختلفة، مع حرص الفريق الاستشاري على تقديم التوجيه والدعم الفني الخارجي، بدون التدخل مباشرة في إعداد الدراسات والمخططات.

■ التركيز على ملكية المجتمع المحلي للمشروع ونتائجه... وإن تعارض ذلك إلى حد ما مع منطلق المبادرة الخارجية القوية.

وطبقاً لبرنامج المشروع، فقد تم بالفعل إعداد المخطط العمراني للقرية، وتمت كذلك موافقة المجالس الشعبية والتنفيذية السابق ذكرها. ويمكن تسجيل نتائج هذا المشروع التجريبي ومجموعة من الملاحظات الأساسية عن تلك التجربة فيما يلي:

- إن تكوين إطار المشاركة المحلية للتنسيق والتكامل في عملية صناعة القرار - التي يشكل المجتمع المحلي فيها أحد الأطراف الأساسية القوية وتتكامل بداخلها أدوار الأطراف المختلفة - يمثل إمكانية عالية.
- إن الكوادر المحلية بقدر محدود من التوجيه والتدريب والتنظيم (محدود التكلفة) يمكنها القيام بمهام "التخطيط التتموي / العمراني" بدرجة عالية من الكفاءة والفعالية، وإن نوعية المنتج التخطيطي لا تختلف كثيراً عن نوعية الأعمال الاستشارية المتخصصة.
- إن المشروع وممارسة عملياته وأنشطته المختلفة قد خلق نوعاً من الوعي والإدراك لدى المجتمع المحلي بأهمية وضروة التخطيط التتموي العمراني، وكذلك أهمية مشاركة كل الأطراف المعنية في العملية التخطيطية.
- إن كل الأهداف المرتبطة بالاستمرارية والاستدامة - مع اعتبار الإطار التجريبي للمشروع - لم تتحقق جميعها لأسباب كثيرة؛ لعل أهمها كان إلغاء المرحلة النهائية للمشروع "تلك المعنية بإنشاء قسم للتنمية العمرانية داخل الوحدة المحلية للقرية يتم من خلاله إدارة التنمية العمرانية وترخيص وتسجيل عمليات البناء المختلفة". ولكن في نفس الوقت، فإن وجود المخطط

العمراني المعتمد (حتى عام ٢٠٠٧) قد أتاح الفرصة لتنفيذ مجموعة من المشروعات، كان أهمها مشروع متكامل للصرف الصحي للقرية، اعتمدا على التصور المطروح في المخطط العام.

وفي إطار العرض والتقييم السابق للمشروع؛ فإنه يمكن إدراجه (بالنسبة لمستويات التخطيط) في تصنيف "المشاركة" Participation. ولكن تكمن المشكلة بصفة أساسية، في ظروف النشأة (أو قوى النشأة) التي ترتبط بوجود طرف خارجي مبادر قوي (المكتب الاستشاري - الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية) لا يمثل في حد ذاته أحد الأطراف الأساسية، وإن كان في حالة تحالف مؤقت مع أحدها (الإدارة المحلية - المستوى المركزي) من خلال مشروع التنمية المحلية - السابق الإشارة إليه - وهو ما يحمل دائما مخاطر عدم الاستدامة عند انسحاب الطرف الخارجي القوي.

وتتيح الرؤية الحالية للمشروع، من خلال تراكم الخبرات، استبيان حقيقة هامة، وهي أن بناء نموذج للشراكة يجب ألا يرتبط فقط بمرحلة واحدة (إعداد المخطط) كمرحلة مستقلة، ولكنه يجب أن يرتبط بتصوير أشمل لعملية "إدارة التنمية العمرانية"، كعملية متكاملة يشكل إعداد المخطط إحدى حلقاتها، وإن متطلبات تحقيق الاستدامة لنموذج المشاركة تتطلب التعامل مع هذا الإطار الأشمل بأبعاده المختلفة.

لقد أدت عملية تسجيل وتوثيق تجربة قرية بطرة، وكذلك اللقاءات مع الأجهزة المعنية إلى طرح إمكانيات تطبيق النموذج (التخطيط العمراني بالمشاركة) في عدة حالات أخرى (مشروع مدينة الخارجة بإقليم الوادي الجديد، وكذلك التخطيط العمراني لمدينة أبو صوير بمحافظة الإسماعيلية - على سبيل المثال) رغم أن دور المشاركة في بعض هذه التجارب قد أنكمش نسبياً لصالح

دور الطرف الأساسي المبادر. وتظل هذه المحاولات الرائدة خطوات ومراحل جوهرية وهامة وناجحة، في سبيل تطوير نماذج جديدة للتنمية من خلال المشاركة في عمليات التخطيط وصنع القرار.

وفي أوائل التسعينات، تبنى جهاز بناء وتنمية القرية تطبيق نموذج بطورة في مشروعات تجريبية في مجموعة من القرى في عدة محافظات، وتمت دراسة تحجيم التكلفة الكلية لأعمال التدريب والدعم الفني اللازمة؛ لإعداد المخطط العمراني إلى أدنى حد ممكن، ولم يتم استكمال هذه المبادرة لظروف خارجية بحتة.

وامتدادا لهذه المجموعة من التجارب، فقد قامت وزارة التنمية المحلية (الإدارة المحلية سابقا) من خلال جهاز بناء وتنمية القرية ببدء برنامج شروق للتنمية الريفية المتكاملة عام ١٩٩٤، ويرتبط المشروع بصفة أساسية بمبدأ تحقيق نوع من المشاركة المباشرة والفعالة بين المؤسسات الحكومية والمجتمعات المحلية في عملية تحديد الاحتياجات والأولويات، وترجمتها مباشرة إلى مشروعات يتم تمويلها بالمشاركة بين التمويل الحكومي والتمويل الذاتي المحلي من الأهالي.

وقد حقق المشروع قدرا كبيرا من النجاح، وذلك من خلال إنجاز العديد من المشروعات الخاصة بالإمداد بالمياه النقية والصرف الصحي، وإنشاء الخدمات، وحل المشاكل البيئية، وخلافه^(٢).

وتمثل قرية الكلح بمحافظة أسوان نموذجا جيدا (في إطار برنامج شروق) للمشاركة المعتمدة على آليات بسيطة (اللجان المحلية)... وإن كان في نفس الوقت يرتبط إلى حد كبير بدور محوري للطرف الأساسي (جهاز بناء وتنمية القرية) وبدعم سياسي قوي على المستوى القومي.

ويمكن تصنيف تلك التجربة باعتبارها نوعاً من "المشاركة" الحقيقية التي تعتمد على دور واضح ومحدد للمجتمع المحلي في عملية صنع القرار، اكتسب شرعيته من مساهمة التمويل الذاتي الذي يتم توليده محلياً من مساهمات الأهالي... كما أن "الدعم السياسي / الحكومي" للمشروع قد ضمن تحقيق حداً أدنى مقبولاً من التنسيق والتكامل بين الأطراف الأخرى المعنية (الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة) وبما حقق في النهاية تركيبة متوازنة تتيح الفاعلية والإنجاز^(٣).

ويمكن القول أن نموذج "شروق" يتسم بقدر كبير من المرونة والسيولة - التي أعطت العمل التنفيذي العديد من المزايا الإيجابية - وخاصة في التعامل مع المشكلات الملحة والعاجلة وقصيرة الأجل، ويظل التحدي المطروح هو كيفية خلق آليات مستدامة للمشاركة، وخاصة فيما يتعلق بصناعة القرارات بعيدة المدى (التخطيط التنموي / العمراني متوسط المدى) قائماً... وخاصة فيما يتعلق بعلاقة جهود التنمية في كل قرية بمتطلبات التنمية الإقليمية، والتكامل وتوزيع الأدوار على المستوى الإقليمي.

مجموعة تجارب التخطيط والتنمية العمرانية للمدن

بصدور القانون "١٩٨٢/٣" للتخطيط العمراني" أصبحت الهيئة العامة للتخطيط العمراني تقوم بدور مركزي وأساسي في إعداد المخططات العمرانية للمدن والقرى، وبرغم نص القانون على أن الإدارات المحلية هي الجهات المسؤولة عن إعداد المخططات العمرانية؛ فإن ضعف الكوادر المحلية وغياب فكر التخطيط التنموي العمراني - أو محدوديته في هذه الفترة - قد حد كثيراً من قدرة المحليات على القيام بهذا الدور، وبذلك تحملت الهيئة أعباءً هائلة لاستحداث وتأسيس منهج التخطيط العمراني من خلال قيامها بالدور الرئيسي

مباشرة، أو القيام بالدور الرئيسي لدفع ودعم وحدات الإدارة المحلية للقيام بدورها.

ولقد قامت الهيئة بإعداد العديد من "المخططات التنموية / العمرانية" للمدن - عواصم المحافظات - بالإضافة لعواصم المراكز. ويمكن في إطار هذه التجربة، تسجيل مجموعة من الملاحظات الأساسية، وذلك من واقع دراسة التخطيط الشامل لمدينة الإسكندرية فيما يلي:

- إن المخططات العمرانية تعكس "سياسة تنموية / عمرانية" متكاملة فنياً، حيث استوعبت واختزلت بداخلها كل الأبعاد التنموية المتداخلة شاملة الأبعاد الاقتصادية (بقطاعاتها المختلفة) والسكانية والاجتماعية، وقطاعات الخدمات، والبنية الأساسية بأنواعها المختلفة... كما أنها أنتجت تصورات تخطيطية متكاملة "طويلة المدى".

- إن إعداد المخططات "التنموية / العمرانية" متعددة القطاعات قد تم من خلال استحضار واختزال أدوار الأطراف الأخرى (قطاعات البنية الأساسية والخدمات... الخ) من خلال المعلومات المتاحة والخبرات الفنية المتخصصة (فريق العمل الاستشاري)... أو من خلال التنسيق وتبادل المعلومات مع هذه الجهات الأخرى، وإن كان لا يرقى لدرجة المشاركة الكاملة في إعداد المخطط، وبحيث ظل الدور المركزي للطرف الأساسي (هيئة التخطيط العمراني) واضحاً مهيمناً.

وفي هذا الإطار، فإن الأطراف الأخرى (وزارات التخطيط والتعليم والصحة... الخ) ورؤاها الخاصة أو أولوياتها المكانية والزمنية أو المحددات الخاصة بها، لم يتم تمثيلها بالكامل في عملية إعداد المخططات، إلا من خلال انتقال قدر ما (مسموح به) من المعلومات، سواء عن الأوضاع الراهنة أو

التوجهات المستقبلية (العامة)، وبذلك انكشفت أو غابت الأدوار الحقيقية للأطراف الأخرى (المجتمع المحلي... قطاعات الخدمات والبنية الأساسية... والتمويل... الخ) وتم اختزالها، أو محاكاتها، داخل دور الطرف المركزي الأساسي، وهو ما أدى لحرمان عملية التخطيط أو صنع القرار من معطيات جوهرية، أثرت بشكل ما على المنتج التخطيطي، ليس باعتباره منتجاً فنياً ولكن باعتبار ضرورة أن يكون هذا المنتج "واقعيًا" لأقصى درجة ومعبراً بدقة عن حقائق ومحددات وتوجهات ومصالح وأولويات "كل" الأطراف الفاعلة بلا استثناء... ومن ثم يكون قابلاً للتنفيذ.

وحتى مع اعتبار أن المنتج التخطيطي الفني قد حقق مستويات فنية عالية، وتمكن من اختزال ومحاكاة أدوار الأطراف الأخرى بكفاءة، معبراً عن مصالحها ومحدداتها وأولوياتها، فإن غياب الدور الفعلي لهذه الأطراف قد أثر بدرجة كبيرة على إمكانية تنفيذ هذه المخططات، نتيجة لغياب تلك الأطراف عن عملية الإعداد.

إن الأطراف المحلية على وجه التحديد (الإدارة المحلية والمجتمع المحلي) كانت تفاجأ غالباً بالمنتج النهائي (المخططات) وتصبح غير قادرة على فهمها أو استيعابها، ومن ثم تقبلها ومحاولة تطبيقها والالتزام بها.

إن الخطط القطاعية للبنية الأساسية والخدمات وخلافه، والنابعة من المخططات العمرانية - برغم كفاءتها الفنية العالية وواقعيتهما - لم تكن ملزمة لقطاعات الخدمات (التعليم والصحة مثلاً)، سواء على المستوى المركزي (الوزارات) أو على المستوى المحلي (مديريات الخدمات بالمحافظات أو الإدارات على مستوى المراكز والمدن) لأنها لم تشارك بالفعل في اتخاذ القرارات الخاصة بالخطط القطاعية.

وتظهر هذه الحقيقة بوضوح كامل في الفصام بين القرارات التخطيطية، وآليات التمويل الحكومية (وزارة التخطيط وعمليات إعداد الخطط الخمسية والسنوية، أو آليات التمويل للقطاعات الأخرى المختلفة)، وهو ما يرتبط ليس فقط بغياب دور الأطراف الأخرى؛ ولكن أيضاً بآليات تخصيص التمويل والموارد على المستوى القومي، والتي تتسم بالمركزية الشديدة مما يعيق عمليات التنسيق والتكامل على المستوى المحلي والربط بين تحديد الاحتياجات وتخصيص الموارد للاستجابة لهذه الاحتياجات.

- أتاح قانون التخطيط العمراني قدراً من المشاركة للمجتمع المحلي لإبداء الرأي في المخططات العمرانية، من خلال جلسات استماع عامة يتم فيها تسجيل آراء المشاركين. ولقد تم استخدام هذه الآلية بالفعل في مجموعة من الحالات؛ حيث يتم عرض المنتج النهائي للتخطيط. ونتيجة لغياب المشاركة في مرحلة الإعداد ولغة الخطاب الفني المتخصص أحياناً، فإن التواصل بين المخطط والمشاركين في جلسات الاستماع، يتسم بالصعوبة في كثير من الأحيان، وينتهي بالقبول الكلي المتسم بعدم وضوح الإدراك، أو بالرفض لجزئيات معينة لسوء الفهم أو تعارض المخطط مع مصالح فردية أو مصالح فئات خاصة.

ويمكن تصنيف الهامش الذي أتاحه قانون التخطيط العمراني لأدوار الأطراف الأخرى (المجتمع المحلي) على أنه أساساً عملية "تعريض" Exposure فقط، قد تمتد أحياناً لدرجة الاستبيان والاستكشاف... ولكنها تحتفظ بالسيطرة الكاملة للطرف الأساسي - الذي يحتكر غالباً المعلومات وإمكانية تفسيرها والخبرة الفنية المتخصصة، فضلاً عن ذلك فردية المبادرة الكاملة والقوة المرتبطة بها.

- إن العديد من المخططات العمرانية التي تم إعدادها - خلال الربع الأخير من القرن العشرين - لم يجد طريقه للتنفيذ إلا بشكل جزئي محدود بناء على جهود ومبادرات خاصة لقيادات محلية، نظراً لمحدودية استيعاب أدوار الأطراف الأخرى^(٤).

- إن ما حققته الهيئة العامة للتخطيط العمراني منذ إنشائها في تأهيل وترسيخ فكر وآليات التخطيط "التنموي / العمراني" يمثل إنجازاً هائلاً ونقله نوعية متميزة يستمر تطويرها بمعدلات متسارعة وبوسائل عديدة؛ أهمها تعميق مشاركة الأطراف المعنية المختلفة من خلال جهد تكاملي... وبحيث يمكن في المدى القريب أن تتمكن الإدارة المحلية من القيام بدورها الطبيعي في إعداد المخططات "التنموية / العمرانية" بواسطة آليات مشاركة محلية قوية، مع قيام الهيئة بدورها الطبيعي الذي حدده القانون في رسم السياسات العامة على المستوى القومي، والقيام بالدور المركزي في المراجعة الفنية والاعتماد للمخططات التي تعدها الأجهزة المحلية.

وفي إطار الطفرات التي حاولت تخليق نماذج جديدة للحوار والمشاركة في مشروعات التخطيط والتنمية المحلية؛ فإنه يمكن الإشارة هنا لتجربتين متميزتين في هذا الصدد، جرت أولاهما: في بداية التسعينات (التنمية المتواصلة لمدينة الإسماعيلية) وامتدت الثانية في النصف الثاني من التسعينات (مشروع التنمية الشاملة للأقصر).

مشروع التنمية المتواصلة لمدينة الإسماعيلية

قبل منتصف التسعينات، تعاونت محافظة الإسماعيلية مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ومنظمة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية في إدارة مشروع التنمية المتواصلة لمدينة الإسماعيلية، والذي استمر ما يزيد على ثلاثة أعوام.

ويعتمد المشروع بصفة أساسية على مواجهة مشاكل التنمية المستدامة (التنمية الحضرية وحماية البيئة... الخ) من خلال توليد استراتيجيات عامة للتنمية المستدامة تتولد عنها استراتيجيات قطاعية (تنمية زراعية - تنمية صناعية - حماية بحيرة التمساح من التلوث... الخ)، وبناء على ذلك، يتم تحديد مجموعة من المشروعات ذات الأولوية ودراساتها وإعداد دراسات الجدوى الفنية والمالية لها، ودعم عملية تنفيذها مباشرة سواء بواسطة الأجهزة والقطاعات المعنية، أو من خلال مشاركة الأطراف المحلية بنوعياتها المختلفة.

ولقد اعتمدت فكرة المشروع - بشكل أساسي - على آلية تشاركية وهي آلية "مجموعات العمل" التي تضم كافة الأطراف المعنية بعملية التنمية بمستوياتها المختلفة.

ولقد تم تنظيم مجموعات العمل المختلفة لكافة الأطراف المعنية على أربعة مستويات... أولها اللجنة القيادية للمشروع، والتي مثل فيها قيادات كل الأطراف المعنية (المحافظة... المجلس الشعبي المنتخب... الجامعة... هيئة قناة السويس... الجمعيات الأهلية... الخ)... وثانيها... مجموعات العمل التخصصية (قطاعات التنمية الصناعية... التنمية الزراعية... بحيرة التمساح... الخ) وثالثها... مجموعات العمل للموضوع أو المشكلة المكانية المحددة. مع إمكانية التداخل والتراكب بين هذه المستويات كلها... ومثلت مجموعات العمل إطاراً مؤسسياً مرناً؛ لتحقيق المشاركة سواء بالنسبة للقرارات الاستراتيجية (الاستراتيجية العامة والاستراتيجيات القطاعية للتنمية)... أو بالنسبة للتعامل مع المشاكل المحلية الملحة (تجميع القمامة... التلوث الصناعي... الخ) وأتاح... ربما لأول مرة... وجود حوار منظم ومنتظم بين الأطراف المختلفة (مديريات الخدمات - هيئة قناة السويس - الخبرات الجامعية المتخصصة - ممثلي الأنشطة الفئوية مثل الصيادين - ممثلي سكان المناطق العشوائية... الخ).

ولقد أتاح هذا النموذج الناجح خلق وعي قوي بفكر المشاركة، كما أتاح إنتاج استراتيجيات قطاعية وتصورات أولية لمشروعات عديدة ذات أولوية، تم إعداد دراسات الجدوى لها بواسطة الجانب الاستشاري في المشروع.

ويمكن تصنيف هذا النموذج باعتباره نوعاً من المشاركة الحقيقية، مع الوضع في الاعتبار دور الطرف الخارجي المبادر، والذي تم توظيفه محلياً بقوة من خلال مبادرة محلية مستمرة، وكذلك الوضع في الاعتبار أن آلية مجموعات العمل آلية مؤقتة "Ad-hoc" بطبيعتها، وأن محاولات طرح إطار مؤسسي دائم قد تعثرت - بالرغم من استمرار المشروع وامتداده لبقية مدن محافظة الإسماعيلية، بناء على النجاح الذي تم تحقيقه في المرحلة الأولى.

ولم يمتد نجاح آلية مجموعات العمل فقط لتوليد الاستراتيجيات والمشروعات وحل لبعض المشاكل المحلية العاجلة، ولكن أمتد أيضاً من خلال التنسيق بين الأطراف المعنية؛ لتوفير التمويل للمشروعات المقترحة ومنها "مشروع الصرف المغطى لمدينة الإسماعيلية" - والذي تم تنفيذه فعلاً.

كما يعد نموذج مجموعات العمل تجربة ناجحة بالفعل فيما يتعلق بالتعامل مع المشاكل متعددة الأطراف. وتمثل تجربة مجموعات العمل المعنية بمسألة تلوث بحيرة التمساح حالة دراسية متميزة في هذا الصدد... حيث أمكن اجتماع وتداول واختلاف واتفاق الأطراف المسببة للتلوث "المتضررة منه والمعنية به بحكم المسؤولية، وكذلك مؤسسات الخبرة (الجامعة الإقليمية) من خلال طرح المشكلة بوضوح وتجميع كافة المعلومات عنها، ومن ثم تحديد الحلول وتوزيع الأدوار.

ويمثل امتداد المشروع لبقية مدن محافظة الإسماعيلية، طبقاً لاتفاقية جديدة بين الأطراف المعنية، تأكيداً لنجاح آلية مجموعات العمل في مواجهة متطلبات

التخطيط وإدارة التنمية المستدامة، وتجاوزها مرحلة المشاركة في التخطيط - فقط - إلى المشاركة في تدبير التمويل والتنفيذ... ويظل تطوير نموذج المشاركة لأشكال أكثر استقراراً وفعالية - تحدياً مطروحاً وقائماً^(٥).

مشروع التنمية الشاملة لمدينة الأقصر

بدأ العمل في مشروع التنمية الشاملة للأقصر عام ١٩٩٦ من خلال التعاون بين "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ووزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة، والمجلس الأعلى لمدينة الأقصر"؛ وذلك بهدف صياغة وتنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمدينة.

ولقد تم تصميم الهيكل التنظيمي ونظام العمل بالمشروع في إطار مشابه نسبياً لمشروع التنمية المتواصلة للإسماعيلية؛ باستثناء إعطاء دور محوري وأساسي لمؤسسة استشارية أجنبية؛ لتتولى إعداد المخطط الهيكلي لتنمية المدينة، بالإضافة لإعداد خطط للاستثمار وتنمية التراث الثقافي، منبثقة عن المخطط الهيكلي.

وفي نفس الإطار، فقد تم الاعتماد على آلية "مجموعات العمل" القطاعية؛ لتوفير الحد المقبول من مشاركة كل الأطراف المعنية (المجتمع المحلي والإدارة المحلية بشقيها التنفيذي والشعبي والمؤسسات الحكومية المحلية والإقليمية والقومية والمؤسسات الحكومية النوعية) في عمليات التخطيط وصناعة القرار. وتم تشكيل أربعة مجموعات عمل رئيسية لكل من المجالات التالية:

- التنمية الاقتصادية والاستثمار.

- السياحة والبيئة والتراث الحضاري.

- التنمية العمرانية.

- المشروعات العاجلة.

ولقد روعي في تشكيل مجموعات العمل، أن توفر نوعاً من التمثيل المتوازن لكل الأطراف المعنية بالتنمية في الأقصر... مع الاعتبار أن مدينة الأقصر تمثل حالة شديدة الخصوصية؛ من حيث تداخل مسؤوليات العديد من المؤسسات الحكومية على المستوى المحلي والمركزي (المجلس الأعلى للأثار ووزارة الثقافة... وزارة السياحة... الإدارة المحلية... وزارة البيئة... وزارات الخدمات... الخ)، وبما يتطلب بشدة وجود نوع من التنسيق والتكامل والمشاركة لصياغة تصور مستقبلي متفق عليه، يتواءم مع مشاكل النمو الضاغطة والتطلعات المستقبلية... ويتوافق مع الخطط القطاعية المتباينة للوزارات؛ فضلاً عن التعامل مع المشكلات الحالية الملحة.

وقد عقدت مجموعات العمل اجتماعات منظمة (مرتين كل شهر تقريباً) لمناقشة المنتج التخطيطي في مراحله المختلفة، والتصديق عليه من خلال حوار منظم مع إدارة المشروع والمكتب الاستشاري.

ولقد أمكن الرصد المباشر للتجربة من تسجيل الملاحظات الأساسية التالية:

- إن آلية مجموعات العمل وإن استهدفت في الأساس: "تعريض" المنتج التخطيطي في مراحله المختلفة لرؤى وتصورات المجتمع المحلي، واستقطاب توجهات الأجهزة والقطاعات المختلفة...؛ وكذلك استخراج قدر مناسب من المعلومات عن الوضع الراهن بالأقصر...، إلا أن ممارسة مجموعات العمل لدورها ومن خلال مبادرات فردية نشطة... فإنها تمكنت من تحويل دورها من دور سلبي "Passive" إلى دور إيجابي "Active"، مكنها من المساهمة الفعالة في توجيه العملية التخطيطية، وتحديد أولوياتها، وتعديل مسارها في بعض الأحيان. إن مجرد تجمع كافة الأطراف المعنية ودخولها في حوار توافقي أو تصادمي حول قضايا معينة، قد مكن بعض الأطراف (ممثلي المجتمع المحلي

على سبيل المثال) من اكتساب قوة تفاوضية مستمدة من وجود أطراف أخرى ذات التزامات مؤسسية (أجهزة الإدارة المحلية والمؤسسات الحكومية) وبما أمكنها من الضغط لتحقيق مصالحها المباشرة (مسألة تنمية الضفة الغربية للأقصر - مقابل تركيز المشروعات في الضفة الشرقية - برغم أولويات حماية المناطق الأثرية... على سبيل المثال).

- إن مجموعات العمل قد أسهمت بإعطاء جرعات قوية من المعلومات والمؤشرات والتوجهات والتوصيف للوضع الاقتصادي والاجتماعي الراهن كمدخلات للعملية التخطيطية... في أقصر وقت ممكن، وبدون هذه الإسهامات، فإن استخلاص هذه النتائج كان سيتطلب مساحة وقت ضخم وجهوداً إضافية، فضلاً عن درجة الدقة والوضوح للبيانات والمؤشرات المختلفة.

- أتاحت مجموعات العمل تلاقحي وحوار ممثلي المؤسسات الحكومية (السياحة... الآثار... الري) في مواجهة المشاكل المطروحة، وبما أدى إلى خلق شبكة من قنوات الاتصال والتنسيق "Networking" مدة فترة المشروع... وإن كانت تتطلب جهوداً إضافية لضمان استمرارها أو لصياغة إطار مؤسسي دائم بعد انتهاء المشروع.

- مثلت مجموعات العمل منفردة... أو مجتمعة (في إطار لقاءات مجمعة) دور الجهة المرجعية القوية (الجمعية العمومية)، والتي اكتسبت قِدرًا من القوة النسبية المحدودة في توجيه العملية التخطيطية عبر مراحلها المختلفة. ولقد تزايدت فعالية هذا الدور بالمناقشة المستمرة والمرحلية للعملية التخطيطية، والمعاشية، واكتساب الخبرات... بدلاً من التعامل مع المنتج النهائي فقط، والذي يمكن أن يفقدها كثيراً من قوتها.

- توضح العديد من المؤشرات فعالية الدور الذي قامت به مجموعات العمل، مع وجود بعض المخاطر المرتبطة بالدور المحوري الحاكم لإدارة المشروع في تشكيل وتحديد نظام عمل المجموعات والطبيعة المؤقتة والمرنة لتشكيل مجموعات العمل، والذي لا يجعل منها إطاراً مؤسسياً دائماً يتسم بالثبات النسبي والالتزامات الموثقة^(١).

تجارب الارتقاء البيئي والعمراني للمناطق

يعرض هذا الجزء لمجموعة من التجارب والمحاولات والمشروعات التي انصبت على قضية الارتقاء البيئي والعمراني للمناطق داخل المدن أو حولها، وذلك بهدف الوقوف على الملامح الخاصة للحوار والمشاركة في هذه التجارب:

أولاً: مشروع الحكر

اقتحم هذا المشروع مشكلة بيئية كبيرة في إحدى المناطق العشوائية بقلب القاهرة، وهي منطقة الحكر بالشرابية، والتي يسكنها حوالي "١٤٨٠٠" نسمة تقريبا من الفئات المعدمة، ويعيشون على مساحة قدرها "٨ أفدنة". قبل بدء المشروع لم يوجد في مساكن المنطقة أي مرافق أو خدمات وكان يسكن في كل منزل حوالي من "١٠ : ١٥" أسرة بمتوسط "٨ أفراد" لكل أسرة أي "حوالي ٧٠ فردا" تقريبا في المسكن وكل هؤلاء يستخدمون مرحاضا واحدا.

وقد بدأت الهيئة القبطية الإنجيلية للخدمات الاجتماعية "CEOSS" العمل في منطقة الحكر منذ عام ١٩٨٥، من خلال لجنة سميت (لجنة التنمية من قيادات المجتمع النشيطة والمؤثرة)، حيث قامت هذه اللجنة بالاتصال بالمجتمع الداخلي والخارجي، لحل المشكلات البيئية المختلفة. وقد قامت الهيئة بالمساهمة في إصلاح المنازل وتشجير المنطقة، وإدخال شبكات المياه النقية، ونشر الوعي

البيئي، ودعم الحوار المحلي في المنطقة. كذلك قامت الهيئة بالتخطيط لمشروع إنشاء مراحيض جديدة، بتمويل من مرفق المبادرة المحلية للبيئة الحضرية "LIFE"، وذلك في محاولة للقضاء على حالة التلوث والأمراض الناتجة عن استعمال مرحاض واحد لعدد كبير من الأفراد وقد تم إنشاء "٣٣٠ مرحاضاً" خلال مدة المشروع إلى جانب ترميم عدد "٣٩ مرحاضاً" كانت تحتاج إلى إصلاح.

أيضاً تم تشكيل لجنة مسئولة عن المشروع، وعن مواجهة المشكلات البيئية الموجودة في المجتمع، وعن الخطوات التنفيذية للمشروع. كذلك تم تقييم المشروع على مراحل. حيث أكدت نتائج المشروع قدرة المجتمع المحلي على حل مشاكله، أو على الأقل المساهمة في حلها في ظل وجود دعم خارجي محدود، هذا إلى جانب أنه لا يمكن نجاح أي مشروع؛ بدون مشاركة الأهالي في المساهمة والمشاركة في التنفيذ؛ لضمان استمرارية المشروع، وكذلك ضمان بناء الوعي وبناء قدرة مستدامة للمجتمع المحلي لمواجهة مشاكله المختلفة.

ثانياً : مشروع تحسين البيئة بشياخة الديورة وكوم غراب

اعتمدت فكرة هذا المشروع على استهداف التنمية المتكاملة، من خلال تنفيذ مشروعات البنية الأساسية، وتطوير المجتمع، عن طريق المشاركة الفعالة لكافة المنظمات الأهلية والهيئات والقيادات المحلية. ويهدف المشروع الذي نفذ في أفقر منطقتين في مصر القديمة (الديورة وكوم غراب) إلى:

- وضع الحلول المناسبة لتحسين مستوى المعيشة، وذلك من خلال التركيز على احتياجات الفئات المحرومة، عن طريق التطوير المتدرج للبيئة الأساسية، وتدريب المجتمع المحلي، وتنمية فرص عمل جديدة دائمة ومؤقتة من خلال

المشروعات الصغيرة ذات العمالة الكثيفة والتكنولوجيا الموائمة، لتحسين مستوى الدخل والحد من البطالة.

- الحفاظ على التراث الثقافي، خاصة الآثار التاريخية الموجودة في الشياختين.

وقد تميز هذا المشروع بوجود حوار مكثف بين كل الأطراف في كل مراحله. ويمكن القول بأن المشروع لم يكن ليبرى النور لولا استخدام الحوار كوسيلة للوصول إلى مرحلة التنفيذ. كما واجه المشروع بعض المصاعب منذ بدايته بسبب اختلاف وجهات النظر للأطراف المختلفة، وهناك الحوار قرارا مبدئيا للتغلب على هذه المصاعب، ومنها مشكلة التمويل والتي أمكن التغلب عليها بالحوار بين مجموعة الأطراف المشتركة في المشروع (محافظة القاهرة - الصندوق الاجتماعي للتنمية - شركة نوعية البيئة - منظمة اليونيسيف - التي تولت الدراسات الأولية ثم انسحبت بعد ذلك لنفاذ بند التمويل الخاص بالمشروع بتوجيهه لمواجهة كارثة الزلزال وقتذاك). كذلك، فإن نجاح المرحلة الأولى من المشروع نبع أساسا من تأصيل الحوار مع أطراف المجتمع المحلي (الجمعيات الأهلية - المجالس الشعبية... الخ)، وتشجيع الحوار المحلي- المحلي.

ثالثا: مشروع تحسين منطقة الناصرية بمدينة أسوان

في إطار الاهتمام بالتنوير الحضري، والاهتمام بدعم مشروعات البنية الأساسية وخاصة لمحدودي الدخل، قامت الهيئة العامة للتخطيط العمراني بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الفني عام ١٩٨٦ بإعداد مخطط للتنمية العمرانية لمدينة أسوان. وفي إطار هذا المخطط، وافقت محافظة أسوان على مشروع إرشادي للتنوير الحضري، يتم بمشاركة أهالي في منطقة الناصرية، التي تم اختيارها بالذات نظرا لحاجتها الملحة إلى تحسين ظروف الإسكان ورفع مستوى المعيشة. ونظرا لوجود هياكل تنظيمية رسمية وغير رسمية تسهل تقديم

العمالة اللازمة. وتقع الناصرية على ميول جبلية في اتجاه مصرف (كيما) شرق مدينة أسوان ويصل تعداد السكان إلى ٥٠٠٠٠ نسمة، ويستهدف هذا المشروع تحقيق ما يلي:

- تحسين مستوى المعيشة لسكان المنطقة.
 - إمداد المنطقة بالبنية الأساسية الضرورية.
 - بناء نموذج تجريبي متكامل للارتقاء بالمناطق العشوائية، من خلال مشاركة ومساهمة المجتمع المحلي.
- وقد كانت للمشروع مجموعة من المكونات الأساسية هي:
- تنفيذ شبكة الصرف الصحي.
 - توفير شبكة الإمداد بالمياه النقية، متضمنة محطة ضخ وخزان للمياه.
 - إنشاء مركز خدمات اجتماعية.
 - تأسيس وتنظيم مشروع لجمع القمامة.
 - تحسين الخدمات الاجتماعية.
 - تحسين وتوسيع المدارس.
 - تحسين الطرق و المحاور داخل المنطقة.
 - تنفيذ البرامج الاجتماعية داخل المنطقة وتنمية المشروعات لزيادة الدخل.
 - فتح المجال لتقنين ملكية الأرض للحائزين عليها بوضع اليد.

وقد أخذت الأنشطة التنفيذية بعدا اجتماعيا كبيرا، حيث شارك السكان بأنفسهم في تنفيذ شبكة الصرف الصحي التي تتصل بكل منزل، ويصل مجموع أطوالها إلى عشرين ألف متر طولي شاملة الخطوط الرئيسية والفرعية. كما تم

التوصل إلى نظام يعتمد على الجرارات الصغيرة لجمع القمامة، وبصورة تتلاءم مع الطبيعة الطبوغرافية للمنطقة.

علاوة على ذلك قام فريق العمل بالمشروع بتصميم شبكة التغذية بالمياه شاملة محطة رفع بمضختين لتغذية خزان مياه سعة "١٠٠٠ متر مكعب" منشأ على قمة الجبل شرق الناصرية، تنفرع منه شبكة التغذية لكل المنطقة.

تم كذلك تصميم وإنشاء مركز الخدمات والذي يضم "جمعية تعاونية، ومكتب تنظيم للأسرة، ومخيز ومكتب بريد، ومحلات وصيدلية"، وكذلك تم تحسين المدارس الثلاث الموجودة في الناصرية.

ولتحقيق الاستقرار الاجتماعي وتجنب المضاربة في أسعار الأراضي والمباني بعد ارتفاع قيمتها عقب الإمداد بالبنية الأساسية، فقد اقترح على ملاك المساكن شراء الأراضي المقامة عليها مساكنهم، بأسعار توازي ثلث أسعار السوق حينئذ. ولقد ارتبط نجاح المشروع بالدور المحوري للجمعيات الأهلية والتي تمكنت من تعبئة قدرات المجتمع المحلي، لتنفيذ البرامج الاجتماعية تحت قيادة فريق العمل بالمشروع.

رابعا : مشروع تطوير البيئة بعين حلوان

عقب زلزال عام ١٩٩٢ تم تسكين نسبة كبيرة - ممن تهدمت منازلهم في مساكن منطقة عين حلوان - على الرغم من عدم اكتمال كل الخدمات التي توفر حياة ملائمة للسكان بتلك المنطقة، الأمر الذي دفع المكتب العربي للشباب والبيئة (جمعية أهلية) لاقتحام المشكلة في سياق تطوير البيئة الحضرية بهذه المنطقة .. مع توفير مقومات تحقيق استمرارية هذا التطور؛ بمشاركة أفراد المجتمع بتلك المنطقة. وقد استهدف المشروع ما يلي:

١- إتاحة الفرصة للمواطنين بالمنطقة: "لاكتساب المعرفة والقيم والمواقف وروح الالتزام، والمهارات الضرورية؛ لحماية البيئة وتحسينها، وتزكية روح المسؤولية لدى أفراد المجتمع بالمنطقة؛ لضمان استمرارية مشاركتهم في صيانة البيئة والمحافظة عليها".

٢- العمل على وضع نظام شامل لتطوير المنطقة وتحسين بيئتها، على أن ينبع من داخل المجتمع المحلي، ويعتمد بصفة أساسية على المشاركة الشعبية، وكذلك توظيف جيد لأدوار الأجهزة الحكومية وغير الحكومية.

٣- تحسين الظروف البيئية والاجتماعية والاقتصادية للسكان بالمنطقة، من خلال إتاحة فرص عمل لهم داخل المنطقة ضمن مشروعات التطوير.

٤- إيجاد تقارب بين أفراد المجتمع من خلال التوعية البيئية، وخلق كوادر شعبية قادرة على ربط هذا المجتمع بالمؤسسات الخدمية المختلفة المرتبطة بالمنطقة.

وقد ساهم في المشروع مجموعة متعددة من الأطراف وهي:

- حي حلوان التابع لمحافظة القاهرة.

- هيئة نظافة وتجميل القاهرة.

- جمعية الرعاية المتكاملة (جمعية مركزية).

- جمعية الهلال الأحمر (جمعية مركزية).

- التنظيمات الشعبية والسياسية بالمنطقة.

كما قامت بعض الجهات بتمويل المشروع وهي: "البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (مرفق المبادرة المحلية للبيئة الحضرية LIFE)، والمكتب العربي للشباب والبيئة، وجهاز شؤون البيئة برئاسة مجلس الوزراء". وقد بدأ العمل في

أول ديسمبر ١٩٩٤ وحتى آخر يونيو ١٩٩٦، وكان العمل بالمشروع يركز على مجموعة من المحاور تشمل "التوعية، والتدريب، والتشجير، وتدوير المخلفات".

ولعل أهم الدروس المستفادة من هذه التجربة هي: أن الحوار قد شكل الأداة الأساسية لعملية التطوير، وكذلك فإن الدراسة المسبقة للمشروع والمتابعة والتقييم المستمر، قد ساهموا أيضا بشكل إيجابي في تحقيق الأهداف الموضوعية.

محاولات صياغة أطر مؤسسية لنماذج الحوار والمشاركة في التنمية المحلية

جرت خلال العقد الأخير من القرن الماضي العديد من المحاولات لصياغة أطر مستدامة، تضمن تحقيق حد أدنى من المشاركة بين أطراف عملية التنمية. ويمكن عرض وتحليل أهم هذه المحاولات على النحو التالي:

- صياغة إطار تنظيمي للتخطيط الحضري في محافظة أسوان (محافظة أسوان - هيئة التعاون الفني الألماني).
- صياغة إطار تنظيمي للتخطيط الإقليمي في محافظة أسيوط (محافظة أسيوط - منظمة اليونيسيف، ومجموعة منظمات الأمم المتحدة).
- صياغة الإطار "التنظيمي / الإداري" لإدارة التنمية الإقليمية لإقليم أسيوط التخطيطي (الهيئة العامة للتخطيط العمراني).
- صياغة الإطار "التنظيمي / الإداري" لإدارة التنمية الإقليمية لمحافظة شمال سيناء (محافظة شمال سيناء - هيئة التعاون الفني الألماني).

وبدون الاستفاضة في تفاصيل كثيرة، فإنه يمكن القول أن المحور الرئيسي لهذه المحاولات تركز في استحداث إطار مؤسسي جديد يجمع في داخله كل الأطراف المعنية بالتنمية مثل: "السلطة المحلية (الإدارة المحلية)، والسلطة

الشعبية (المجالس الشعبية المنتخبة)، ومؤسسات المجتمع المحلي (الجمعيات الأهلية بأنواعها) وجهات الخبرة الفنية (الجامعات ومراكز البحوث الإقليمية)، والمؤسسات الحكومية الإقليمية التابعة للوزارات، والأجهزة المركزية، والقطاع الخاص...، وغيرها من الأطراف المعنية حسب خصوصية كل حالة...، وذلك تحت مسمى "المجلس الإقليمي للتنمية" أو "مجلس التنمية المتواصلة"... الخ، وبحيث يحقق هذا الإطار الدائم الحد الأدنى من التنسيق الغائب وتكامل الأدوار بين الأطراف المعنية: "سواء على مستوى التخطيط وصناعة القرار - وخاصة على مستوى التخطيط متوسط المدى، أو على مستوى التنفيذ والتعامل مع المشكلات الملحة والعاجلة".

وبمراجعة الدراسات المختلفة لهذه المقترحات والمبادرات، يتضح أن أغلبها تضمنت اقتراح أن يكون لهذه المجالس أمانات فنية متخصصة للقيام بالعمليات الفنية التفصيلية على مستوى العمل اليومي. وأن تكون هذه "الأمانة الفنية" هي إحدى الإدارات القائمة في جهاز الإدارة المحلية (إدارة التخطيط والمتابعة على سبيل المثال)... أو مجموعة من الإدارات القائمة تحت مسمى "إدارة التنمية الإقليمية والعمرانية" والتي تضم التخطيط والمتابعة... ومركز المعلومات... وإدارة شئون البيئة... على سبيل المثال. وفي بعض المحاولات؛ اقترح استحداث إدارة جديدة لإدارة التنمية العمرانية بالهيكل التنظيمية للإدارة المحلية على مستوى "المحافظة والمركز / المدينة".

ولقد لقيت هذه المحاولات قدراً من المقاومة والتجاهل، ولم تظهر للوجود بشكل متكامل رغم وصول بعضها لدرجة متطورة، مثل قرار المحافظ بإنشاء المجلس الإقليمي للتنمية المتواصلة (حالة محافظة أسيوط). ويمكن القول وبعد مرور وقت طويل على هذه التجارب والمبادرات - أنه كانت هناك أسباب موضوعية، وحاكمة قد أدت لهذا الإخفاق، يرتبط أغلبها بصعوبة استحداث

أطر مؤسسية جديدة في ظل الهيكل التشريعي والقانوني القائم، كذلك صعوبة قبول المؤسسات الحكومية (في ظل المركزية الشديدة) وكذلك مؤسسات الإدارة المحلية لأشكال مؤسسية جديدة، قد تحد نسبياً من سلطاتها وقدراتها على التأثير الفعال، أو تقلل من مجال نفوذها بأي شكل من الأشكال، نتيجة لدخول أطراف جديدة في عملية صنع القرار. وي طرح هذا التشخيص ضرورة تخليق رؤية جديدة لنماذج الحوار والمشاركة في التنمية المحلية، تتوافق وتعمل في إطار الوضع المؤسسي القائم مع تطوير الوضع باستمرار، من خلال الممارسة النشطة التي تؤدي لاكتساب الأدوار المؤسسية القائمة حالياً مزيداً من الفاعلية والتأثير مستقبلاً... وهو ما سيأتي ذكره في الجزء التالي.

التشخيص العام لتجارب بناء نماذج للحوار والمشاركة في التنمية المحلية

في إطار دراسة وتحليل مجموعة التجارب التنموية المختارة، ونماذج المشاركة بكل منها، يمكن تلخيص مجموعة من النتائج التي ترصد الملامح الأساسية لهذه النماذج، وكذلك خصائص دورها الوظيفي في عملية التنمية، وذلك على النحو التالي:

- إن التجارب المختلفة لتحقيق نماذج من المشاركة في عمليات التنمية المحلية، تمثل في واقع الأمر محاولات للتغلب على مشاكل هيكلية قائمة في نمط إدارة التنمية على المستوى القومي، تتمثل في المركزية الشديدة وانعكاساتها على غياب التنسيق بين القطاعات الحكومية على المستوى المحلي، وبينها وبين المجتمع المحلي، فضلاً عن تهميش دور هذا المجتمع المحلي في صناعة القرار؛ ومن ثم فإن محاولات تخليق نماذج للمشاركة - أياً كان مصدرها ومنطلق المبادرة فيها - فإنها تعبر عن حركة في اتجاه تقليل الآثار السلبية لهذه الاختلالات الهيكلية.

▪ إن التجارب المختلفة لا يمكن فهمها وتحليلها، إلا من خلال التحديد والتحليل الدقيق لمصالح وتوجهات كافة الأطراف المعنية وطريقة تعبيرها عن هذه المصالح - وخاصة فيما يتعلق بالأطراف الأساسية القوية والتي غالبا ما تملك دون غيرها زمام المبادرة، و من ثم - تتحكم إلى حد كبير - في شكل وطبيعة ونتائج المشاركة.

▪ إن عمليات المشاركة في التنمية لا يمكن فهمها باعتبار أنها عملية سلسلة للتلاقي والحوار والتعاون، بقدر ما يمكن تحليلها وفهمها في ضوء مدخل حل التناقضات، أو النزاعات التي تدخل فيها كل الأطراف في عملية حوار تفاوضي من أجل تحقيق مصالحها، وتنتهي بتحقيق اتفاق يعكس حالة نسبية من توازن المصالح، معبرة عن القوة النسبية لكل طرف في مواجهة الأطراف الأخرى. وتعتبر القوة النسبية عن قيمة ما يمتلكه كل طرف من عناصر القوة (موارد - تمويل - معلومات - قوة تأثير خارجي - تحالفات - ... الخ).

في هذا الإطار فإن قوة كل طرف في مقابل الأطراف الأخرى تعتمد على العديد من العوامل ... أهمها:

أولا : تنظيمه الداخلي ...

ثانيا : وعيه وإدراكه بعناصر قوته وعناصر قوة الأطراف الأخرى ...

ثالثا : كفاءة وفاعلية ممارساته التفاوضية؛ ولهذا فإن أطراف المجتمع المحلي الأقل تنظيما ... والأقل وعيا، غالبا ما تكون هي الجانب الأقل قوة في مواجهة المؤسسات الحكومية الأكثر تنظيما وإدراكا لمصالحها، الأمر الذي يتطلب في كثير من الأحيان خلق شبكة من التحالفات مع أطراف

أخرى؛ لاستحداث قوة تفاوضية أفضل (جامعات - مراكز بحوث - جمعيات أهلية على المستوى القومي... الخ).

■ إن مجرد دخول مجموعة من الأطراف في حوار تفاوضي، قد لا يمثل مشاركة حقيقية، فعملية المشاركة لا تكتسب طبيعتها الحقيقية، إلا من خلال توافر مجموعة من الاشتراطات أهمها...

أولاً : أن تكون المعلومات عن القضية متاحة للأطراف المعنية...

ثانياً : أن تكون الأطراف المعنية على وعي تام بمصالحها، ولديها الرغبة في الحركة من أجل تحقيق هذه المصالح من خلال الحوار التفاوضي...

ثالثاً : أن يتوفر الحد الأدنى من توازن القوى حتى لا تتحول العملية التفاوضية إلى نوع من حوار الطرف الواحد.

■ يوجد العديد من المعوقات التي تمنع أو تعرقل قيام مشاركة فعالة بين الأطراف المختلفة لعملية التنمية ويمكن تلخيص أهم هذه المعوقات فيما يلي:

١- ضعف قواعد المعلومات وآليات نشرها لتكون متاحة لكل الأطراف كمصدر قوة تفاوضية للجميع وليس لطرف واحد أو أكثر.

٢- غياب ثقافة الحوار في التعامل والتفاعل بين الأطراف المختلفة، وغلبة الحوار التصادمي غير المرن أو المنفتح عند الاختلاف...؛ نتيجة لسلبات ثقافية مختلفة، وضعف الممارسة الديمقراطية في مؤسسات المجتمع المختلفة بدءاً من مؤسسة الأسرة.

٣- ضعف القوة النسبية لبعض الأطراف (المجتمعات المحلية على وجه التحديد) نتيجة لغياب تنظيمها الداخلي، لا يمكنها في بعض الأحيان من تقديم تمثيل قوي ومتوازن، معبر عن مصالحها الحقيقية.

٤- " شخصانية الحوار " بمعنى ارتباطه بمواقف ومبادرات فردية لمسئول أو شخصية قيادية أكثر من ارتباطه بإطار مؤسسي دائم.

▪ إن المحاولات السابقة لتحقيق نماذج مختلفة للمشاركة، والتي اعتمدت على التنسيق والتكامل بين الأطراف المختلفة، وعلى تطوير وتقوية دور المجتمع المحلي - والذي كان مهمشا لفترات طويلة - تعكس في بعض الأحيان مبادرات قوية من أطراف خارجية (الجهات الخارجية المانحة - على سبيل المثال) تلح في استخدام هذه المداخل؛ لضمان فعالية مدخلاتها، ومساهماتها في عملية التنمية. وهو ما يعرض استدامة هذه المبادرات والنماذج لمخاطر عديدة، بعد انسحاب الطرف الخارجي.

▪ وفي إطار هذه المحاولات، فإن التركيز على استحداث أطر مؤسسية جديدة ومؤقتة للمشاركة، قد أدى لإهمال أطر مؤسسية قائمة وقانونية، كسان من الممكن تفعيل دورها الطبيعي في عملية المشاركة، ولعل المثال البارز في هذا الصدد هو المجالس الشعبية المنتخبة من المجتمع المحلي، وذلك برغم التحفظات السلبية العديدة على فعالية دور هذه المؤسسات في عملية التنمية المحلية.

▪ إن دراسة تطور تجارب المشاركة- بالإضافة للعديد من المؤشرات الإيجابية في فترة التسعينات من القرن الماضي- تشير بوضوح إلى أن اتجاه التطور يتجه صعودا في حركة إيجابية نحو تحقيق نماذج جيدة، ويدعم هذا الاتجاه السعودي مجموعة من التغيرات الاجتماعية الهامة التي يمكن تلخيصها فيما يلي:

١- نمو الوعي والإدراك لدى كل الأطراف المعنية بأهمية الحوار والمشاركة؛ لتحقيق مصالحها ومصالح المجتمع ككل... وفي هذا الإطار، فإن دور الإعلام يمثل حلقة أساسية ضمن حلقات أخرى.

٢- تزايد أهمية دور المجتمع المحلي ودور مؤسسات المجتمع المدني في عملية التنمية والحفاظ على البيئة؛ وهو ما يدعم بقوة عمليات التنظيم الداخلي للمجتمع المحلي، ويمثل النمو المتزايد حالياً لعدد ونوعية الجمعيات الأهلية، وارتفاع مستوى أداءها على المستوى القومي - وإن كان بطيئاً نسبياً - تعبيراً مباشراً عن هذه الحقيقة.

٣- التحول نحو اقتصاد السوق، وما يرتبط به من تحولات اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية؛ تدعم التوجهات نحو المشاركة المجتمعية من أجل التنمية.

في ضوء العرض السابق لمجموعة التجارب ونتائج الدراسة التحليلية؛ فإنه يمكن - في إيجاز شديد- عرض الملامح الأولية لنموذج فكري مقترح، وذلك في ضوء المؤشرات والدروس المستفادة من عملية التحليل، وتمثل هذه الملامح مقترح أولي للتوجهات والأولويات - التي يمكن أن تتبناها الجهات والأطراف المعنية والمهتمة ببناء نماذج للحوار والمشاركة الحقيقية في مجال التنمية المحلية... وذلك فيما يلي:

- استهلاك قدر أقل من الطاقة المستنفذة في استحداث أطر مؤسسية "مستحدثة" / مؤقتة Ad-hoc للمشاركة، والتركيز على تفعيل أدوار الأطر المؤسسية القائمة وبالتحديد المجالس الشعبية المنتخبة... واستغلال السهام القانونية الكبيرة المتاحة بها؛ لتمكين المجتمع المحلي ودعم دوره في الحوار والمشاركة.

- التأكيد على بعد تمكين المجتمع المحلي "Empowerment of local community" كطرف محوري وأساسي في المشاركة من أجل التنمية، وذلك من خلال: "التركيز على رفع درجة الوعي والإدراك، وكفاءة وتوازن التمثيل الشعبي، وإقامة التحالفات، ورفع القدرة التفاوضية".

- توسيع دور الأطراف الثانوية في عملية المشاركة، كوسيلة لدعم دور الأطراف ذات القوة النسبية المحدودة (المجتمع المحلي على سبيل المثال). ومن هذه الأطراف الثانوية الجامعات، ومراكز البحوث - التي يمكن أن تسهم في توفير قواعد المعلومات والقاعدة المعرفية، التي يجب أن تكون متاحة بشكل متوازن لكل الأطراف المشاركة - لتحقيق حوار تفاوضي مثمر. كذلك يمثل الإعلام طرفاً ثانوياً شديداً التأثير في الحوارات التفاوضية، إذ يمكن أن يمثل قوة تأثير هامة لصالح الأطراف الأقل قوة، أو كحد أدنى لنشر المعلومات وإتاحتها لكل الأطراف المعنية، ومنع ظاهرة تناقض المعلومات.
- الدفع المستمر في اتجاه التحول من المركزية إلى اللامركزية، وتفويض الصلاحيات من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي حتى في ظل الأطر القانونية القائمة.
- التركيز على تنمية ثقافة الحوار كأهم وأخطر الآليات، لتحقيق المشاركة المجتمعية، ودعمها كعنصر أساسي في كل برامج بناء القدرات المحلية، مع محاولة استثمار مكونات التراث الثقافي المحلي في هذا الصدد.

الملاحق

الملاح الأساسية للتجارب المختارة

المحافظة	المشروعات			
	عدد	%		
القاهرة	٣	٣٠	القاهرة الكبرى	النطاق الجغرافي
الدقهلية - الإسماعيلية - الإسكندرية	٣	٣٠	وجه بحري	
بني سويف - الأقصر - أسوان	٤	٤٠	وجه قبلي	
	١٠	١٠٠	إجمالي	
الإسماعيلية - الأقصر - الإسكندرية	٣	٣٠	مدينة	الوحدة العمرانية
بطرة - الكلج	٢	٢٠	قرية	
الحكر - الديورة - عين حلوان - الرم - الناصرية	٥	٥٠	حي	
	١٠	١٠٠	إجمالي	
الإسماعيلية - الأقصر - الكلج - بطرة - الإسكندرية	٥	٥٠	تنمية شاملة	القضية المحورية
الحكر - الديورة - عين حلوان - الرم - الناصرية	٥	٥٠	ارتقاء بيئي/عمراني	
	١٠	١٠٠	إجمالي	
الإسماعيلية - الأقصر - الكلج - بطرة - الإسكندرية	٥	٥٠	هيكلي / عام	
الحكر - الديورة - عين حلوان - الرم - الناصرية	٥	٥٠	مشروعات	المستوى التخطيطي
	١٠	١٠٠	إجمالي	
الحكر - الديورة - عين حلوان - الرم - الناصرية	٥	٥٠	تم التنفيذ	
الإسماعيلية - الكلج - بطرة - الإسكندرية	٤	٤٠	تنفيذ جزئي	الموقف التنفيذي
الأقصر	١	١٠	لم ينفذ	
	١٠	١٠٠	إجمالي	

جدول رقم (١) الملاح الأساسية للتجارب المختارة

مدينة الأقصر

مراحل المشروع	مجلس تنفيذية											
	مجلس شعبية						مجلس تنفيذية					
	ش	خ	ج	ن	ل	ب	ش	خ	ج	ن	ل	ب
الأطراف المعنية	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
طرح القضية	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
المبادرة بالحوار	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
إعداد المشروع	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
التدريب	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
المناقشة	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
التنفيذ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
المتابعة	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

المصدر : (١) مرفق المبادرة المحلية للبيئة الحضرية LIFE (١٩٩٩) التجربة المصرية في الحوار والشراكة.
 (٢) طارق وفتح (١٩٩٨) الشراكة في تنمية المجتمعات العمرانية الصغيرة - ورقة عمل مقدمة لمؤتمر الحوار والشراكة في الواقع المصري.

جدول رقم (٤) مستويات ومراحل مشاركة أطراف الحوار في مشروعات التنمية المحلية

قرية بطرة - طلخا - الدقهية

مراحل المشروع	مراحل المشروع													
	مؤسسات مركزية أو إقليمية						مؤسسات محلية							
	مجلس شعبية		مجلس تنفيذية		مجلس شعبية		مجلس تنفيذية		مجلس شعبية		مجلس تنفيذية			
الأطراف المعنية	ش		خ		ج		ن		هـ		ل		ب	
	ش	خ	ج	ن	هـ	ل	ب	ش	خ	ج	ن	هـ	ل	ب
طرح القضية	<input type="checkbox"/>													
المبادرة بالحوار	<input type="checkbox"/>													
إعداد المشروع	<input type="checkbox"/>													
التدريب	<input type="checkbox"/>													
المتابعة	<input type="checkbox"/>													

المصدر : (١) مرفق المبادرة الصحية للبيئة الحضرية LIFEE (١٩٩٩) التجربة المصرية في الحوار والشراكة.
 (٢) طارق وفق (١٩٩٨) الشراكة في تنمية المجتمعات العمرانية الصغيرة - ورقة عمل مقدمة لمؤتمر الحوار والشراكة في الواقع المصري.

جدول رقم (٥) مستويات ومراحل مشاركة أطراف الحوار في مشروعات التنمية المحلية

قرية الكلاج - أسوان

مراحل المشروع	وحدات محلية										
	مؤسسات مركزية أو إقليمية					وحدات محلية					
	منظمات غير حكومية		مؤسسات مركزية أو إقليمية			مجالس شعبية		مجالس تنفيذية			
ش	خ	ج	ن	هـ	ل	ب	م	د	ح	ح	
الأطراف المعنية	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
طرح القضية	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
المبادرة بالحوار	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
إعداد المشروع	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
التدريب	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
المناقشة	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
التنفيذ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
المتابعة	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

المصدر : (١) مرفق المبادرة المحلية للبيئة الحضرية LIFE (١٩٩٩) التجريبية المصرية في الحوار والشراكة.
 (٢) طارق وفيق (١٩٩٨) الشراكة في تنمية المجتمعات العمرانية الصغيرة - ورقة عمل مقدمة لمؤتمر الحوار والشراكة في الريف المصري.

جدول رقم (٦) مستويات ومراحل مشاركة أطراف الحوار في مشروعات التنمية المحلية

منطقة عين حلوان - القاهرة الكبرى

مراحل المشروع	وحدات محلية		مؤسسات مركزية أو إقليمية						مجالس تنفيذية						الأطراف المعنية					
	مجالس شعبية			مجالس تنفيذية			ب	ل	هـ	ن	ج	ح	ش	ب	ل	هـ	ن	ج	ح	ب
	م	د	ح	م	د	ح														
١٩٩٥																				طرح القضية
١٩٩٦																				المبادرة بالحوار
١٩٩٧																				إعداد المشروع
١٩٩٨																				التدريب
١٩٩٩																				المتابعة

المصدر : (١) مرفق المبادرة المحلية للنهضة العمرانية الحضرية LIFE (١٩٩٩) التجربة المصرية في الحوار والشراكة.
 (٢) طارق وفيق (١٩٩٨) الشراكة في تنمية المجتمعات العمرانية الصغيرة - ورقة عمل مقدمة لمؤتمر الحوار والشراكة في الواقع المصري.

جدول رقم (٧) مستويات ومراحل مشاركة أطراف الحوار في مشروعات التنمية المحلية

منطقة الحكر - حي الشرايية - القاهرة الكبرى

مراحل المشروع	وحدات محلية											
	مجلس شعبية			مجلس تنفيذية			مؤسسات مركزية أو اقليمية			منظمات غير حكومية		
	م	د	ح	م	د	ح	م	د	ح	م	د	ح
الأطراف المعنية	م	د	ح	م	د	ح	م	د	ح	م	د	ح
طرح القضية	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
المبادرة بالحوار	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
إعداد المشروع	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
التدريب	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
المتابعة	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
التنفيذ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
المتابعة	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

المصدر : (١) مرفق المبادرة المحلية للبيئة الحضرية LIFE (١٩٩٩) التجربة المصرية في الحوار والشراكة.
 (٢) طارق وفيق (١٩٩٨) الشراكة في تنمية المجتمعات العمرانية الصغيرة - ورقة عمل مقدمة لمؤتمر الحوار والشراكة في الواقع المصري.

جدول رقم (٨) مستويات ومراحل مشاركة أطراف الحوار في مشروعات التنمية المحلية

شياخة الدبورة - حي مصر القديمة - القاهرة الكبرى

مراحل المشروع	مؤسسات مركزية أو إقليمية										مجلس تنفيذية				مجلس شعبية				مجلس تنفيذية			
	مجلس شعبية		مجلس تنفيذية		مجلس شعبية		مجلس تنفيذية		مجلس شعبية		مجلس تنفيذية		مجلس شعبية		مجلس تنفيذية		مجلس شعبية		مجلس تنفيذية			
	أ	ب	ج	د	هـ	و	ز	ح	ط	ي	ك	ل	م	ن	س	ع	ف	ق	ك	د		
الأطراف المعنية	طرح القضية	المبادرة بالحوار	إعداد المشروع	التدريب	المنافسة	التقييم	المعاينة															
الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات	الهيئات		
الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة	الدورة		

المصدر : (١) مرفق المبادرة المحلية للبيئة المصرية LIFE (١٩٩٩) التجربة المصرية في الحوار والشراكة.
 (٢) طارق و فيق (١٩٩٨) الشراكة في تنمية المجتمعات العمرانية الصغيرة - ورقة عمل مقدمة لمؤتمر الحوار والشراكة في الابع المصري .

جدول رقم (٩) مستويات ومراحل مشاركة أطراف الحوار في مشروعك التنمية المحلية

منطقة الرمد - القاهرة الكبرى

مراحل المشروع	وحدات محلية									
	مجلس شعبية					مجلس تنفيذية				
	ش	خ	ج	ن	ا	ل	ب	م	د	ح
الأطراف المعنية	○	○	●	○	○	○	○	○	○	○
طرح القضية	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
المبادرة بالحوار	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
إعداد المشروع	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
التدريب	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
المتابعة	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
التنفيذ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
المتابعة	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

المصدر: (١) مرفق المبادرة المحلية للبيئة للحضرة LIFÉ (١٩٩٩) للتجربة المصرية في الحوار وللمشاركة.
 (٢) طارق وفيق (١٩٩٨) الشراكة في تنمية المجتمعات العمرانية الصغيرة - ورقة عمل مقدمة لمؤتمر الحوار والشراكة في الواقع المصري .

جدول رقم (١٠) مستويات ومراحل مشاركة أطراف الحوار في مشروعات التنمية المحلية

مراجع ومصادر الفصل الخامس

- (١) الهيئة العامة للتخطيط العمراني (١٩٩٧) التخطيط الشامل لمدينة الإسكندرية.
- (٢) جهاز بناء وتنمية القرية (١٩٩١) المشروع التجريبي لتخطيط قرية بطرة بالمشاركة الشعبية.
- (٣) محافظة أسوان (١٩٩٧) مشروع التنمية المتكاملة لقرية الكبح.
- (٤) مرفق المبادرة المحلية للبيئة الحضرية LIFE (١٩٩٩) التجربة المصرية في الحوار والشراكة.
- (٥) UNDP (١٩٩٤) مشروع التنمية المتواصلة لمدينة الإسماعيلية.
- (٦) UNDP (١٩٩٦) مشروع التنمية الشاملة لمدينة الأقصر.