العدالة الاجتماعية كأحد مقومات التنمية الحضرية المستدامة
دلائل تطبيقية من الحالة المصرية

ابتسام الجعفراوى *

تناقش الورقة العلاقة التفاعلية بين العدالة الاجتماعية وعملية التنمية الحضرية ، وترى أن تحقيق العدالة الاجتماعية هو أحد مقومات استدامة عملية التنمية وشرط ضرورى لنجاحها. تهدف الورقة إلى دراسة تأثير غياب العدالة الاجتماعية على التقدم فى عملية التنمية الحضرية من واقع نماذج عملية. وترصد من الحالة المصرية ثلاث ظواهر سلبية ناتجة عن غياب العدالة الاجتماعية وتبحث تأثيرها على استدامة عملية التنمية الحضرية، هذه الظواهر الثلاث هى: العشوائيات السكنية، والباعة الجائلون، والتعدى على مجرى نهر النيل. كما تهدف إلى بيان عوامل استدامة عملية التنمية الحضرية وتقديم بدائل سياسية لإدماج عناصر العدالة الاجتماعية فى سياسات التنمية الحضرية.

الكلمات الدالة: التنمية الحضرية المستدامة، العدالة الاجتماعية، مصر، العشوائيات.

المقدمة

يشهد العالم معدلات متسارعة من النمو الحضرى حيث يعيش نحو نصف سكان العالم الآن فى المناطق الحضرية، ويتوقع أن يشكل سكان الحضر نحو ٦٠٪ من سكان العالم فى عام ٢٠٣٠ ، وأن يحدث نحو ٩٥٪ من هذا التوسع الحضرى فى العقود المقبلة فى العالم النامى(١). كما يتوقع أن يصل سكان الحضر إلى نحو ثلثى سكان العالم بحلول عام ٢٠٥٠(٢)، مما دعا إلى تسمية القرن الواحد والعشرين بالقرن الحضرى. ويرتبط هذا التحول بعوامل مختلفة بعضها إيجابى وآخر سلبى. وعادة ما ترتبط الإقامة فى المدن، خاصة فى الدول النامية، بخدمات أفضل من حيث جودة المياه والصرف وتوافر مصادر الطاقة ووسائل الانتقال والاتصال بالإضافة إلى خدمات التعليم والصحة، ومراكز الثقافة والترفيه، وفرص التشغيل.

* أستاذ الاقتصاد، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية.

إلا أن النمو السكانى المتسارع فى المدن قد يشكل ضغطًا متزايدًا على إمدادات المياه النقية والطاقة، ووسائل الصرف والتخلص من النفايات، والبنية التحتية، ووسائل المعيشة المختلفة، بالإضافة إلى تناقص فرص الحصول على مسكن صحى وعمل لائق. وفى ظل زيادة تنافس سكان المدن على الفرص الاقتصادية والاجتماعية المحدودة تعجز بعض الفئات عن الحصول على حقوقها الاقتصادية والاجتماعية التى كفلتها المواثيق والمعاهدات الدولية والقوانين المحلية ولا تستطيع تلبية احتياجاتها الأساسية. ويرجع ذلك لعدة عوامل، بعضها مؤسسى وبعضها شخصى، ينتج عنها اختلال ميزان العدالة الاجتماعية وهو الأمر الذى ينعكس سلبًا على استدامة عملية التنمية الحضرية.

تناقش الورقة العلاقة التفاعلية بين العدالة الاجتماعية وعملية التنمية الحضرية، وترى أن تحقيق العدالة الاجتماعية هو أحد مقومات استدامة عملية التنمية وشرط ضرورى لنجاحها. تهدف الورقة إلى دراسة تأثير غياب العدالة الاجتماعية على التقدم فى عملية التنمية الحضرية من واقع نماذج عملية. وترصد من الحالة المصرية ثلاث ظواهر سلبية ناتجة عن غياب العدالة الاجتماعية وتبحث تأثيرها على استدامة عملية التنمية الحضرية، هذه الظواهر الثلاث هى: العشوائيات السكنية، والباعة الجائلون، والتعدى على مجرى نهر النيل. كما تهدف إلى بيان عوامل استدامة عملية التنمية الحضرية وتقديم بدائل سياسية لإدماج عناصر العدالة الاجتماعية فى سياسات التنمية الحضرية. وتضم الورقة ثلاثة أقسام رئيسة: يعرض الأول الإطار النظرى للدراسة ويناقش قضايا العدالة والاستدامة؛ ويبحث الثانى النمو الحضرى وقضايا العدالة الاجتماعية فى مصر؛ ويقدم الثالث بدائل سياسية لإدماج عناصر العدالة الاجتماعية فى سياسات التنمية الحضرية.

أولا: الإطار النظرى، قضايا العدالة والاستدامة

تزايد الاهتمام بدراسة تأثير التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية على استدامة عملية التنمية فى العقود الأخيرة. فقد أدت العولمة وتطبيق سياسات الليبرالية الجديدة – التى تعتمد على قوى السوق وتعلى من دور الفرد وتدعو لتراجع دور الدولة – إلى زيادة التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية بين الدول وداخل الدول بين المناطق والفئات المختلفة. وقد أوضحت نتائج تطبيق سياسات التكيف الهيكلى فى دول العالم النامى فى ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضى فى أعقاب أزمة الديون العالمية الحاجة لإعطاء وجه إنسانى للتنمية للتغلب على آثارها الاجتماعية السلبية ومن أهمها ارتفاع مستويات الفقر والبطالة. وعاد الاهتمام بالقضايا الاجتماعية من جديد فى أعقاب الأزمة المالية العالمية وما تزامن معها من أزمات عالمية فى الوقود والغذاء نتيجة التقلبات العالمية فى الأسعار. وساعدت سياسات العولمة وتحرير الاقتصاد على انتقال آثار هذه الأزمات للعديد من الدول فى العالم المتقدم والنامى على حد سواء. ووقع عبء هذه الأزمات على الفئات الضعيفة والهشة خاصة التى لا تشملها نظم الحماية الاجتماعية، ومن أهمها نظم التأمين والضمان الاجتماعى والصحى. ولفتت هذه الأزمات الانتباه لأهمية وجود سياسات اجتماعية تواجه الفقر وتقلل من التفاوتات وتتسم بالشمول والاستدامة والعدالة. وكان لثورات الربيع العربى دور محورى فى دفع قضايا العدالة الاجتماعية لبؤرة اهتمام صانعى السياسات خاصة فى العالم العربى، كما لم تكن حركات الاحتجاج بعيدة عن العالم الغربى.

اهتمت العديد من الدراسات فى الدول المتقدمة بزيادة التفاوتات فى مستويات الدخل والثروة داخل العديد من الدول الأوربية. وأثارت دراسة بيكتى عن رأس المال العديد من النقاش والجدل حول الاتجاه نحو تركز الثروات فى أيدى الطبقة الرأسمالية وارتفاع مستوى التفاوتات بين الأفراد الذى يأخذ بعدًا متزايدًا عبر الزمن. كما اهتمت كل من منظمة التنمية والتعاون الاقتصادى OECD، ومؤسسة أوكسفام بإظهار حجم التفاوتات والتنبيه لآثارها الاقتصادية والاجتماعية[٣]. وظهر اهتمام حديث بتأثير

التفاوتات الاقتصادية الاجتماعية فى الدول الأوروبية وما تسببه من العزل المكانى بين السكان من مستويات اقتصادية اجتماعية مختلفة، ومدى تأثير ذلك على السلام الاجتماعى وعلى حركة نمو المدن الكبرى واستدامتها. ومن أهم الدراسات التى ظهرت حديثًا دراسة عن الفصل المكانى فى العواصم الأوربية، ترى أن مستويات الفصل المكانى فى العواصم الأوروبية منخفضة مقارنة بأماكن أخرى فى العالم، إلا أن هناك اتجاهًا متزايدًا لتركز الفقراء مكانيًا فى العواصم الأوروبية. وتوضح أن التفاوتات المتزايدة فى أوروبا تمثل تحديًا رئيسًا يهدد استدامة المجتمعات الحضرية كما يهدد تنافسية العواصم الحضرية الأوروبية. وتتبع مخاوف المجتمع الأوروبى من أن مثل هذا الفصل قد يهدد مستقبلا الاستقرار الاجتماعى حيث تشير الدراسة إلى أعمال الشغب التى شهدها عدد من المدن الأوروبية حديثًا. وبالرغم من أن معظم هذه الأعمال يتم ربطها بالأصول العرقية–الدينية، فإن التعمق أكثر فى أسباب هذه الاحتجاجات المدنية يوضح حدوثها بسبب التفاوتات الاقتصادية الاجتماعية التى تتركز فى أماكن بعينها على الصعيد الحضرى(٤).

من هنا تزايد الاهتمام المحلى والعالمى بتحقيق العدالة الاجتماعية وتأصيل معناها وبيان مقوماتها. ونقصد هنا بالعدالة الاجتماعية المساواة فى الحقوق والفرص، وحماية الفئات الضعيفة، وتعزيز المشاركة والاندماج الاجتماعى. ويكون من نتيجة ذلك تقليل التفاوت فى مستويات الدخل والثروة، وتخفيض مستوى الفقر، وزيادة قدرة الفئات والشرائح الدنيا والوسطى على تحقيق حراك اجتماعى إيجابى(٥).

ومن جانب آخر، نتج عن نمط التنمية المطبق، خاصة فى دول الشمال، عدد من التأثيرات البيئية العميقة أدت إلى تآكل الموارد، وتدهور النظام البيئى ، وتغير المناخ. وبالرغم من أن مدن العالم تشغل نسبة لا تتجاوز ٢٪ من مساحة اليابسة على الكرة الأرضية، فإنها مسئولة عن نسبة تتراوح بين ٦٠ إلى ٨٠٪ من استهلاك الطاقة وعن نسبة ٧٥٪ من انبعاثات الكربون(٦).

هذه التأثيرات البيئية الناتجة عن النشاط الإنسانى المتنامى ونمط التنمية المتبع، دعت العالم إلى تبنى قضايا البيئة والبحث عن سبل التنمية المستدامة. وكانت راشل كارسون Rachel Carson أول من لفت الانتباه لقضايا البيئة عام ١٩٦٢ بكتابها الربيع الصامت. وبعد عشر سنوات عقدت الأمم المتحدة مؤتمر البيئة فى ستوكهولم والذى صدر عنه وثيقة عالم واحد. وفى عام ١٩٨٣ تم تشكيل اللجنة الدولية المعنية بالبيئة والتنمية، والتى صدرت عنها وثيقة "مستقبلنا المشترك" التى أرست مفهوم التنمية المستدامة. وفى عام ١٩٩٢ عقدت الأمم المتحدة مؤتمر الأرض الأول للبيئة والتنمية فى ريو دى جانيرو. كما تم تشكيل لجنة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة فى نفس العام. وفى عام ٢٠٠٢، تم عقد مؤتمر الأرض الثانى للبيئة والتنمية فى جوهانسبرج. وفى عام ٢٠١٥، تم إطلاق أهداف التنمية العالمية لما بعد عام ٢٠١٥ تحت مسمى أهداف التنمية المستدامة أخذًا فى الاعتبار الأبعاد البيئية وما يتصل بها من عناصر استدامة التنمية. خصصت هذه الأهداف السبعة عشر هدفًا مباشرًا يهتم بالمدن والمستوطنات البشرية ويؤكد على قضايا الشمول والأمان والاستدامة. ووجهت غاياتها الفرعية إلى توفير الخدمات للجميع من مسكن، وخدمات أساسية، ومساحات خضراء وأماكن عامة، ووسائل انتقال مع العمل على الحد من الآثار البيئية السلبية وتقليل الخسائر المرتبطة بها. كما أوصت بالاهتمام بالفقراء والفئات الهشة من النساء والأطفال وكبار السن وذوى الإعاقة. وشجعت على المشاركة فى تخطيط وإدارة المستوطنات البشرية(٧).

التنمية المستدامة: عرف تقرير اللجنة الدولية للأمم المتحدة عن التنمية البيئية: "مستقبلنا المشترك" عام ١٩٨٧، التنمية المستدامة بأنها "التنمية التى تلبى احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها الخاصة".

لا تقتصر التنمية المستدامة على مراعاة البعد البيئى فى عملية التنمية ولكنها تعتمد على تكامل عناصر أربعة رئيسية: البعد الاقتصادى، متمثلا فى تحقيق معدلات نمو مرتفعة؛ والبيئى، الاستخدام المتوازن للموارد ومراعاة القدرة الاستيعابية؛

والاجتماعى: العدالة والادماج الاجتماعى؛ والمؤسسى: الحوكمة الرشيدة. كما يعمد البعض إلى إضافة البعد الثقافى نظرًا لدوره فى توجيه السلوك الإنسانى وتحديد نمط تعامله مع الموارد. وتركز هذه الورقة على البعد الاجتماعى ودوره فى استدامة عملية التنمية الحضرية.

التنمية الحضرية المستدامة: عرف ويلر Wheeler التنمية الحضرية المستدامة بأنها "التنمية التى تحسن من الصحة البيئية والاجتماعية للمدن." وفى ضوء ذلك حدد ميللر خصائص المدن المستدامة بأنها:

- تستخدم الموارد بكفاءة.
- يتنج عنها مستويات منخفضة من التلوث والنفايات.
- تتيح سرعة التنقل داخلها.
- تحافظ على النظم الطبيعية (البيئية).
- توفر مساكن وبيئة معيشية جيدة.
- توفر بيئة اجتماعية سليمة.
- لديها اقتصاد مستدام.
- تتيح مشاركة وانخراطًا مجتمعيًا.
- تحافظ على الثقافة المحلية[٨].

وللتأكيد على أهمية البعد المؤسسى فى دعم استدامة المدن تم صك مصطلح التنمية الحضرية المستدامة المتكاملة integrated sustainable urban development ويقصد بالتكامل وجود نظام مترابط لاتخاذ القرار لتحقيق تحسن دائم فى الظروف الاقتصادية والفيزيقية والاجتماعية والبيئية للمدينة يراعى التأثير المتبادل للسياسات والمشروعات والبرامج المختلفة كل على الآخر[٩].

التساؤل هنا كيف يمكن تحقيق بيئة اجتماعية سليمة؟ وما البيئة الاجتماعية السليمة؟ وما تأثير ذلك على استدامة التنمية الحضرية؟ الواقع أن وجود بيئة اجتماعية سليمة هو نتاج استيفاء الجوانب المختلفة للتنمية الحضرية المستدامة فى

إطار متكامل ومتسق. فاستخدام الموارد بكفاءة يعنى الاستفادة بكل الموارد المتاحة وتوظيفها التوظيف الصحيح بما فى ذلك الموارد البشرية، كما يعنى التحديد السليم لسعر كل مورد من الموارد ومنها الأجور. ويتطلب ذلك شفافية وعدالة فرص الوصول للموارد بين جميع فئات المجتمع مع سد منافذ الفساد، أى يحتاج حوكمة رشيدة وعدالة اجتماعية. وتعتمد استدامة الاقتصاد على استخدام الموارد الطبيعية بكفاءة وفى حدود القدرة التحملية carrying capacity لها والحفاظ عليها وعدم الإفراط فى استخدام الموارد غير المتجددة، وتعنى تنوع الاقتصاد وقدرته على تحمل الصدمات الخارجية والتكيف معها، بالإضافة إلى قدرته على استيعاب قوة العمل المتزايدة وتوظيفها بكفاءة.

ومن ناحية أخرى فإن سهولة وسرعة التنقل داخل المدن ييسر حركة انتقال السلع وعناصر الإنتاج المختلفة وأهمها الأيدى العاملة والمواد الخام. ويمكن أن يؤدى الاختناق المرورى إلى تأثيرات سلبية خطيرة على الاقتصاد وعلى جودة حياة الأفراد. بالإضافة لفاقد الوقت، والذى كان يمكن أن يوجه إلى استخدامات أكثر إنتاجية. كما ينتج عن الاختناقات المرورية وطول فترات الانتظار والانتقال من مكان إلى آخر زيادة لا داعى لها فى استهلاك الوقود، ويسبب زيادة إهلاك المركبات وارتفاع مستوى العادم وتلوث الهواء. بالإضافة إلى زيادة تكلفة النقل على قطاع الأعمال ومن ثم انحفاض قدرة المدينة على جذب الاستثمارات المنتجة[١٠]. ومن هنا كان الاهتمام باستدامة عملية الانسياب المرورى فى المدن عبر الأجيال ومراعاة التخطيط العمرانى لاستمرار انسيابه حتى مع الزيادات السكانية المتتالية.

يعد توفير المسكن المناسب وخدمات البنية الأساسية الفيزيقية والاجتماعية من أهم أسس بناء الحياة الجيدة لأفراد المجتمع. وتساعد المشاركة المجتمعية على توجيه الموارد نحو تلبية احتياجات كل فئات المجتمع وترشيد استخدامها. وأخيرًا يسهم ذلك فى خلق مدن تلبى احتياجات سكانها من وسائل المعيشة المختلفة، فرص عمل ملائمة، أجور عادلة، مسكن مناسب، بيئة نظيفة، خدمات جيدة، سلع استهلاكية

صحية ومتاحة بأسعار مناسبة... إلخ، وتراعى عدالة الوصول لهذه الفرص والخدمات بين سكانها كما تراعى عدالة الفرص المتاحة بين الجيل الحالى والأجيال القادمة. وهو ما يؤدى لارتفاع جودة الحياة بهذه المدن التى يطلق عليها المدن الملائمة لحياة جيدة Livable Cities. وهى المدن التى تؤدى وظيفة اقتصادية ووظيفة اجتماعية لسكانها، حيث يحب المواطنون السكن بها ويستطيعون تحمل تكلفة الإقامة بها. وتعد إتاحة وسائل المعيشة الجيدة والكريمة مقومًا مهمًا للوصول لبيئة اجتماعية سليمة تتسم بالاستقرار والسلام الاجتماعى وتقوم على العدل والإنصاف. وسوف نناقش بتعمق أكثر أثر غياب بعض العناصر أو اختلال العلاقة بينها على استدامة عملية التنمية الحضرية من واقع بعض الدلائل الميدانية.

ثانياً: النمو الحضرى وقضايا العدالة الاجتماعية فى مصر

شهدت بدايات القرن العشرين تزايدًا ملحوظًا فى نسبة سكان الحضر إلى إجمالى سكان الجمهورية، فبينما شكل سكان الحضر نسبة ١٧,٢٪ فقط فى عام ١٩٠٧ ارتفعت هذه النسبة إلى نحو الثلث عام ١٩٤٧ لتصل إلى ٣٣,٥٪. ثم واصلت نسبة سكان الحضر ارتفاعها خلال الفترة من عام ١٩٦٠ إلى عام ١٩٧٦ لترتفع من ٣٨,٢٪، إلى نحو ٤٣,٨٪، إلا أن العقد التالى لم يشهد نموًا يذكر فى نسبة سكان الحضر التى ارتفعت بنسبة ٠,٢٪ فقط خلال العشر سنوات لتصل إلى ٤٤٪ عام ١٩٨٦ تناقصت إلى ٤٣٪ فى عام ١٩٩٦ وظلت دون تغير يذكر لتسجل عام ٢٠٠٦ نسبة ٤٣,١٪، وتشير التقديرات إلى استمرار انخفاضها لتصل إلى ٤٢,٧٪ عام ٢٠١٤[١١]. ويثير ذلك تساؤلاً حول توقف النمو الحضرى فى مصر عكس الاتجاه العالمى وعن العوامل الدافعة لذلك، وإلى أى مدى يرتبط ذلك بارتفاع تكلفة المسكن فى الحضر بمعدلات غير مسبوقة بعد فترة الانفتاح الاقتصادى خلال النصف الثانى من السبعينيات.

ارتبط النمو السكانى فى مصر بارتفاع الكثافة السكانية لكل كيلومتر مربع وفى عام ٢٠١٤ بلغ متوسط الكثافة السكانية على مستوى إجمالى الجمهورية ١١٢٦,٩ نسمة لكل كيلو متر مربع. ويتفاوت هذا المعدل بدرجة كبيرة بين محافظات الجمهورية، حيث يصل إلى أقصاه فى محافظة القاهرة ويسجل ٤٨٢٣٥,٣ *نسمة*، تليها محافظة بنى سويف بكثافة ٢٠٥٣٤,٥ نسمة، ثم أسوان بكثافة ١٣٤٧٧,١ نسمة، ثم الجيزة بكثافة ٦٢٨٦,٣ نسمة، وتستمر معدلات الكثافة السكانية فى التناقص تدريجيًا لتصل إلى أدناها فى محافظة جنوب سيناء وتسجل ٩,٩ نسمة فقط[١٢]. من الواضح التفاوت الكبير فى الكثافة السكانية بين المحافظات، والاكتظاظ العالى بمحافظة القاهرة الأمر الذى ينذر بمشكلات مختلفة نتيجة الضغط الكبير والتنافس على الموارد.

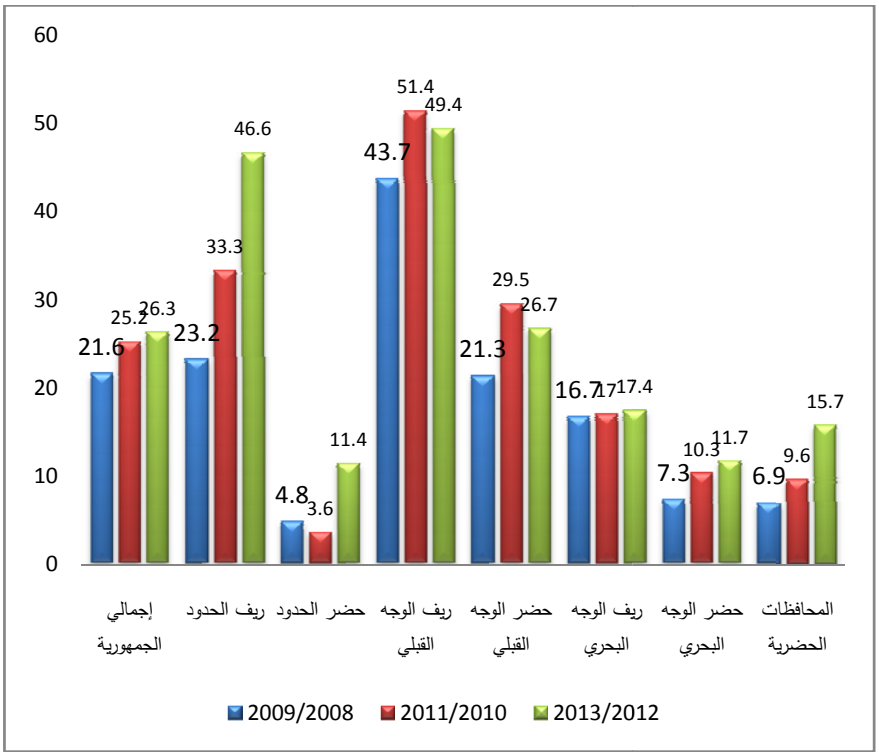
الفقر والتفاوت فى مستوى المعيشة

عادة ما ينظر إلى الفقر فى مصر على أنه ظاهرة ريفية نظرًا للتفاوت الكبير فى مستويات الفقر بين الريف والحضر، إلا أن الملاحظة الجديرة بالاهتمام والدراسة هى الاتجاة المتزايد لمعدلات الفقر فى الحضر فى السنوات الأخيرة، بالإضافة إلى زيادة معدلات التفاوت فى مستويات الدخل فى حضر مصر عنها فى ريف مصر[١٣]، (انظر الشكلين١و٢). ويلاحظ منهما الارتفاع الكبير والمتتالى فى معدلات الفقر فى المحافظات الحضرية بصفة خاصة. ويرجع ذلك إلى ارتفاع معدلات الفقر بشكل كبير فى كل من محافظتى بورسعيد والقاهرة، حيث ارتفع من ٦٪ إلى ١٩٪ فى المحافظة الأولى، ومن ١٠٪ إلى ١٨٪ فى الثانية خلال الفترة من ٢٠١٠/٢٠١١- ٢٠١٢/ ٢٠١٣[١٤]. أما بالنسبة للتفاوت فى مستويات الدخل، فيوضح الشكل ٢ ارتفاع قيمة معامل جينى[١٥] من ٠,٢٤ فى الريف إلى ٠,٣٤ فى الحضر. كما تبلغ نسبة إنفاق أغنى ٢٠٪ لأدنى ٢٠٪ فى الحضر ٤,٧٥ أى ما يقرب من خمس أضعاف مقابل ٣,٢٣ فى الريف. أما إذا نظرنا إلى نسبة أعلى ١٠٪ لأدنى ١٠٪

نجدها تصل إلى٧,٣٣ فى الحضر مقابل٤,٥٣ فى الريف[١٦]. ويوضح ذلك الفروق الهائلة فى مستويات الإنفاق فى المناطق الحضرية، الأمر الذى يمكن أن يهدد الاستقرار الاجتماعى.

الشكل (١)

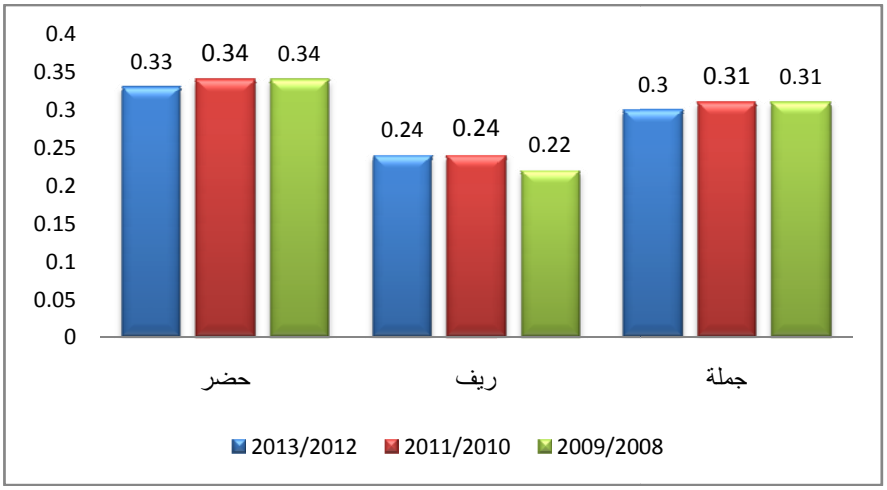
نسبة الفقراء وفقًا لأقاليم الجمهورية



المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، مؤشرات الفقر طبقا لبيانات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك (٢٠١٣/١٢).

الشكل (٢)

معامل جينى فى كل من الحضر والريف وإجمالى الجمهورية



المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، مؤشرات الفقر طبقا لبيانات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك (٢٠١٣/١٢).

ويرتبط الفقر فى الحضر، خاصة فى المدن الكبرى، بالبعد المكانى أكثر منه فى الريف حيث يتركز الفقراء فى مناطق بعينها. ويعد ذلك نتاجًا لسياسات الحكومة فى توطين الخدمات ولنظام الإسكان. وتشير أدبيات الدراسات الحضرية إلى أن تركز الفقر فى مناطق سكنية بعينها يؤدى إلى تعميق حالة الفقر والمشكلات الناتجة عنها فيما يعرف بأثر البيئة السكنية[١٧]. وتتميز المناطق الفقيرة فى مصر بارتفاع الكثافة السكانية نظرًا لضعف القدرة الشرائية لسكانها، مما يدفعهم للعيش فى مساكن ضيقة المساحة. ويؤدى الضغط والتنافس على الموارد والخدمات، المحدودة أصلا، لمزيد من التدهور فى مستوى الخدمات المقدمة وفى الوضع البيئى.

ولقد كان للتغيرات فى النظام الاقتصادى العالمى والمحلى الذى شهدته العقود الماضية وتبنى سياسات الليبرالية الجديدة وما ارتبط بها من عولمة الاقتصاد وتحرير

الأسواق تأثير كبير على مستويات المعيشة فى المجتمع المصرى من خلال عدة مسارات، نذكر منها التغيرات الهيكلية فى البناء المهنى ومستويات الأجور فى سوق العمل المصرى، وإن لم تستطع التغلب على مشكلة البطالة التى ظلت نسبها مرتفعة فى معظم الفترات. من أهم هذه التغيرات تنامى الطلب على قوة العمل عالية المهارة من خريجى الجامعات الأجنبية وأقسام اللغة الإنجليزية بالجامعات المصرية وأصبحت إجادة اللغات الأجنبية ومهارات الاتصال واستخدام الحاسب الآلى من أهم المهارات المطلوبة، وارتبط هذا الطلب بمستويات مرتفعة من الأجور نتيجة لطبيعة نشاط هذه الشركات والهيئات و/ أو جنسيتها. كما ارتبط بتفاوتات كبيرة فى فرص الحصول على عمل وفى مستويات الأجور. وتشير الدراسات إلى أن فرص الوصول إلى مستويات أعلى من التعليم ترتبط بصفة أساسية بالمستوى الاقتصادى الاجتماعى للوالدين من حيث التعليم والمهنة والدخل. ومن ثم ترتبط فرص الحصول على عمل لائق وأجر مرتفع بالمستوى الاقتصادى الاجتماعى الأعلى نتيجة فرص التعليم الأفضل وشبكة العلاقات الاجتماعية الأوسع والأقوى. كما أن البعد المكانى لم يكن غائبًا عن هذه التفاوتات، حيث ترتفع مستويات الأجور فى المناطق الحضرية عنها فى المناطق الريفية، وترتفع فى المدن الكبرى عنها فى المدن الأخرى. وأوضحت إحدى الدراسات أن العائد من التعليم خارج المدن الكبرى أدنى منه فى هذه المدن. إلا أن التفاوتات داخل المدن الكبرى فى تزايد مستمر من حيث مستوى التعليم، وتوافر فرص العمل، ومستويات الأجور والدخل، ونمط المسكن.

هذه التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية يمكن أن تؤدى إلى الفصل المكانى بين الفقراء والأغنياء خاصة فى ظل ارتفاع تكلفة السكن. فنمط المسكن الذى يسكنه الفقراء يختلف عن الأغنياء، كما أن نوع الأعمال التى يمارسونها تختلف. عادة ما يمتهن الفقراء مهنًا هامشية منخفضة الدخل أو/وأعمال غير منتظمة الدخل كالعمالة الموسمية أو اليومية، مما يجعلهم عرضة للنزوح من مناطق إقامتهم الأصلية بحثًا عن العمل فى المدن وبصفة خاصة المدن الكبرى. ويخلق ذلك تجمعات سكنية

عشوائية على أطراف المدن أو داخلها بالقرب من الأسواق ومناطق توطن الحرف اليدوية.

وفى الحالة المصرية يمكن رصد ثلاث ظواهر سلبية نتجت عن هذا النمط من التنمية الذى يفتقد إلى أسس العدالة الاجتماعية من ناحية، والذى يغفل مقومات التنمية المستدامة من ناحية أخرى. هذه الظواهر الثلاث هى: العشوائيات السكنية، الباعة الجائلون، التعدى على نهر النيل.

١- العشوائيات السكنية

يعكس النمط العمرانى والسكنى درجة التقدم الاقتصادى والاجتماعى والثقافى فى مجتمع ما، ويعبر عن مدى نجاح سياسات التنمية بأبعادها المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فى الارتقاء بجودة حياة السكان وفى الوصول لكل الفئات دون تمييز أو تحيز قد يكون مقصودًا أو غير مقصود. بمعنى آخر فإن تباين النمط العمرانى والسكنى والخدمات المتاحة به هو أحد مؤشرات نوعية الحياة الذى يبين قدرة الدولة على تحقيق النمو الإدماجى الشامل القادر على استيعاب جميع فئات المجتمع والمحقق للعدالة الاجتماعية.

وقد شهد المجتمع المصرى خلال العقود الماضية تناميًا فى ظاهرة العشوائيات السكنية، حيث جاءت النسبة العظمى من التوسع فى المدن المصرية خلال العقود الماضية فى مناطق غير مخططة مع زيادة المناطق العشوائية غير الآمنة. ظهر هذا التوسع فى أطراف المدن نتيجة البناء على الأراضى الزراعية المتاخمة للمدن أحيانًا، ونتيجة لتدفق المهاجرين الريفيين وتوطنهم حول المدن الكبرى بالتعدى على أراضى الدولة الصحراوية. أو داخل المدن فى النواة القديمة للمدن أو فى المقابر وغيرها من الأماكن التى يقصدها غير القادرين على تحمل تكلفة الإسكان الرسمى. ويأخذ هذا التوسع أنماطًا مختلفة وفقًا للوضع القانونى والحالة العمرانية[١٨]، نشير هنا لأهم الأنماط التى تخل بمنظومة التنمية الحضرية المستدامة فى محاولة لفهم أسبابها:

- مساكن تم بناؤها على أراض مخصصة للبناء ولكنها غير مرخصة و/أو لا تتبع المعايير العمرانية السليمة.
- مساكن تم بناؤها على أراض غير مخصصة للبناء و/أو لا تتبع المعايير العمرانية السليمة.

يشير ظهور هذه الأنماط إلى وجود خلل فى سياسات التنمية الحضرية والتخطيط العمرانى. فقد يدفع الإطار القانونى والإجرائى المواطن للبناء خارج المنظومة الرسمية حتى داخل الحيز السكنى الرسمى. كما يوضح عجز نظم الإسكان الرسمية عن الوصول للفئات الفقيرة أو تحقيق العدالة الاجتماعية . ومن ناحية أخرى يبين تشوه سياسات التنمية وعدم شمولها وضعف قدرتها على إدماج كل الفئات للمشاركة فى أنشطتها والاستفادة من ثمارها.

وقد حاولت الدولة منذ الستينيات مواجهة النمو الحضرى المتزايد من خلال مشروعات الإسكان منخفض التكاليف ولكنها عجزت عن تلبية الطلب المتزايد(١٩). وتحولت هذه المساكن فيما بعد إلى بؤر عشوائية داخل خريطة مصر العمرانية نتيجة عدم ملاءمة نمط المسكن لاحتياجات الأسر المتزايدة على مدى تطورها الزمنى بسبب صغر مساحاتها. أدى ذلك لحدوث تعديات على الأراضى الفضاء حول البلوكات السكنية، بإضافة حجرات أو منافع إضافية، مما تسبب فى تشويه النمط العمرانى وزيادة التكدس ومن ثم زيادة الضغط على المرافق وتهديد سلامة المبانى(٢٠).

ومنذ عام ١٩٧٧، تم تبنى سياسة المدن الجديدة لمواجهة مشكلات التحضر خاصة فى مدينة القاهرة. وأيضًا للتغلب على أزمة الإسكان والبناء على الأرض الزراعية فى محاولة لإعادة التوطن العمرانى والخروج خارج الحيز العمرانى الضيق. استمرت هذه السياسة خلال فترة الثمانينيات ولكن لم يكن لها تأثير يذكر على معدلات نمو المناطق العشوائية. واستمر نمو المناطق العشوائية بالرغم مما اتخذته

الحكومة من إجراءات مشددة لمنع البناء على الأرض الزراعية وصدور قرارات عسكرية تؤكد ذلك[٢١].

على سبيل المثال، توضح البيانات التوسع السريع فى الاستيطان غير المخطط فى مدينة القاهرة خلال الفترة من ١٩٨٦ إلى ١٩٩٦ سواء من حيث التوسع فى مناطق جديدة أو تزايد الكثافة السكانية فى المناطق القائمة بالفعل. وقد زادت خلال هذه الفترة المناطق السكنية غير المخططة بمعدل ٣,٤٪ مقارنة بنسبة ٠,٣٪ فقط للمناطق الرسمية. وزاد معدل البناء فى الأماكن غير المخططة بمعدل ٣,٢٪ سنويًا مقابل ١,١٪ فى المناطق المخططة[٢٢].

حاولت السياسات الحكومية مواجهة هذا التوسع السريع فى الاستيطان غير المخطط باعتبار أنها مناطق تمثل تهديدًا أمنيًا، وكذلك إقرارًا لمبدأ إنسانى بالحق فى المرافق. ومن هنا كان صدور قرار رئيس الجمهورية بالحق فى المرافق لسكان المناطق غير الرسمية. وظهر منذ ذلك الحين عدد من البرامج القومية لتطوير المناطق الغير رسمية. مع التركيز بشكل رئيسى على تحسين محاور الوصول والحركة وتوفير المرافق والخدمات فى الأجزاء مكتملة البناء[٢٣].

استمر الاهتمام بتطوير المناطق اللارسمية خلال الألفية الجديدة وتم إدراجها بالخطط الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وكان للانزلاق الصخرى فى حى منشأة ناصر بمحافظة القاهرة وما أسفر عنه من وفيات وإصابات تأثيرًا كبيرًا فى دفع الاهتمام بالمناطق العشوائية خاصة غير الآمن منها إلى صدارة الاهتمام الحكومى. وأعقب ذلك إنشاء الصندوق القومى لتطوير المناطق العشوائية عام ٢٠٠٨ [٢٤].

وفى عام ٢٠٠٧، قدرت وزارة التنمية المحلية عدد المناطق غير الرسمية فى مصر بنحو ١١٧١ منطقة يبلغ عدد سكانها ١٥ مليون نسمة. يعيش ٤٠٪ منهم فى إقليم القاهرة الكبرى. اهتمت الدولة بتصنيف هذه المناطق وتحديد المناطق غير الآمنة منها مع تقدير درجة الخطورة. وفى عام ٢٠٠٩، قدر صندوق تطوير المناطق العشوائية عدد المناطق غير الآمنة بعدد ٤٠٤ مناطق تنتشر فى كل محافظات

الجمهورية، وتتركز النسبة الأكبر منها فى محافظة القاهرة بنسبة ١٣٪ ثم محافظة قنا بنسبة ١٢٪، ثم الجيزة والقليوبية بنسبة ٦٪ لكل منهما. تناقص هذا العدد نتيجة لجهود الدولة فى مواجهة المشكلة. وقدر آخر تحديث قام به صندوق تطوير المناطق العشوائية للخريطة القومية لحصر المناطق غير الآمنة عام ٢٠١٣ عدد هذه المناطق بنحو ٣٦٥ منطقة غير آمنة، تشمل ٢٦ منطقة مهددة للحياة و٢٥٩ منطقة مسكن غير ملائم وعدد ٦١ منطقة مهددة للصحة العامة وعدد ١٩ من مناطق عدم الاستقرار[٢٥].

أما عن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للأسر فى التجمعات العشوائية، فتوضح الدراسات الميدانية تدنى الأوضاع المعيشية لهذه الأسر. تعانى أسر هذه المناطق من انخفاض مستوى الدخل وتعدد مصادره وعدم استقراره، حيث قد تدفع الأسرة بأكثر من شخص منهما سواء من البالغين أو الأطفال إلى سوق العمل، أو قد يعمل رب الأسرة فى أكثر من عمل. وغالبًا ما يكون العمل فى القطاع غير الرسمى وفى أعمال هامشية. كما تعانى هذه المناطق من غياب الخدمات الأساسية أو تدنى مستوياتها خاصة فى مجالات التعليم والصحة، وينتج عن ذلك ارتفاع نسب التسرب من التعليم وتراجع المستوى الصحى، خاصة فى ظل نمط المسكن الذى يتسم بالضيق والازدحام وضعف التهوية بالإضافة لسوء حالة المرافق العامة[٢٦].

كما أظهرت دراسة عن فقر الأطفال فى المناطق العشوائية فى أربع مدن مصرية رئيسية (القاهرة والإسكندرية وبورسعيد وسوهاج) ارتفاعًا شديدًا فى معدلات الفقر والحرمان بين الأطفال القاطنين فى المناطق غير الآمنة. فقد قدرت الدراسة أن ٤١,٥٪ من الأطفال فى المناطق العشوائية غير الآمنة يعانون من الفقر المادى مقارنة بمعدلات فقر الأطفال والتى تبلغ ٢٦٪ على المستوى القومى و٣٣٪ فى المناطق الريفية و١٦٪ فى المتوسط فى المناطق الحضرية. أما فى المناطق العشوائية غير المخططة فقد بلغت نسبة الفقر بين الأطفال ١٩,٨٪ أى أعلى قليلا من المتوسط الحضرى[٢٧].

اقترن الفقر المادى للأطفال فى المناطق غير الآمنة بمظاهر حرمان متعددة، خاصة ما يتعلق بظروف السكن والحصول على مياة وخدمات الصرف الصحى، حيث يحرم أكثر من نصف الأطفال من الصرف الصحى، ويعيش ٤٨٪ فى مساكن مزدحمة جدًا أو مساكن مبنية من مواد بناء رديئة. كما يعيش ما يقرب من ٣٠٪ فى أسر لا تصل منازلها وصلة مياه مباشرة أو أن المياه تشهد انقطاعًا متكررًا. وفى معظم الحالات فإن مستويات الحرمان فى هذه المناطق تكون أعلى من نظيرتها المسجلة فى المناطق الريفية. كما يواجه الأطفال معدلات حرمان مرتفعة من التغذية مع مستويات عالية من قصر القامة ونقصان الوزن الشديد. إلى جانب الحرمان من التعليم وارتفاع نسب التسرب من التعليم الإلزامى[٢٨].

٢- الباعة الجائلون

ظاهرة الباعة الجائلون ظاهرة قديمة وتوجد فى معظم مدن العالم خاصة السياحية منها، ولكنها تتركز بدرجة أكبر بدول العالم النامى. وفى مصر، شهدت الفترة منذ ثورة يناير ٢٠١١ زيادة ملحوظة فى أعداد الباعة الجائلون ولفت تركزهم فى منطقة وسط العاصمة النظر لهذه المشكلة المتزايدة وخطورتها الأمنية والاجتماعية. وتتفاوت التقديرات حول حجم البائعين الجائلون حتى أن البعض يقدر أعدادهم بنحو ستة ملايين بائع فى جميع أنحاء الجمهورية[٢٩]. وهو تقدير مبالغ فيه بدرجة كبيرة حيث تشير تقديرات بحث العمالة بالعينة للجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء إلى أن إجمالى عدد العاملين فى الخدمات ومحلات البيع يصل إلى ٢,١٤١ ألف عامل، يعمل منهم ٢,٠١٥٦ ألف عامل داخل المنشآت، ويعمل ١٢٥,٤ ألف شخص خارج المنشآت. يتركز ٤٨,٥٪ من العاملين خارج المنشآت فى المناطق الحضرية بواقع ٦٠,٨ ألف مشتغل[٣٠]. فى حين تشير بيانات نقابة الباعة الجائلون إلى أن عدد الأعضاء المسجلين فى محافظة القاهرة يبلغ ٤٧,٢ ألف عضو[٣١].

ويرجع التزايد الملحوظ فى أعداد الباعة الجائلون بعد ثورة ٢٥ يناير إلى ارتفاع مستويات البطالة التى ارتفعت من نحو ٩٪ قبل الثورة إلى ١٢,٨٪ عام ٢٠١٤. وهو مجال يتسم بسهولة الدخول فية نظرًا لأنه لا يتطلب مهارات كبيرة ، فضلا عن توافر الأماكن العامة بالمجان فى ظل ضعف الرقابة الأمنية والإدارية. وتشير الدراسات الاستطلاعية التى أجريت عن الباعة الجائلون إلى انخفاض المستوى التعليمى لهم. ففى دراسة أجريت على خمس محافظات مصرية[٣٢] عام ٢٠٠٩ تبين أن نسبة ٣٥٪ من عينة الدراسة أميون، ونسبة٣٠٪ يقرأون ويكتبون أو حاصلون على تعليم دون المتوسط، ونسبة ٣٥٪ حاصلون على تعليم متوسط فأعلى. وأوضحت دراسة أخرى حديثة أجريت عام ٢٠١٤[٣٣] نتائج مشابهة حيث بلغت نسبة الأميين ٣٧,١٪، ونسبة من يقرأ ويكتب والحاصلين على تعليم دون المتوسط ٢٩,٣٪، أما نسبة الحاصلين على تعليم متوسط فأعلى فقد بلغت ٣٣,٦٪. وإذا كان انخفاض مستوى التعليم يؤكد عدم حاجة العمل بالقطاع لمستوى مهارى مرتفع فإن وجود نسبة الثلث من الحاصلين على مؤهل متوسط وجامعى هو انعكاس لندرة فرص العمل اللائق بالقطاع الرسمى. وتشير الدراستان إلى أن العاملين فى هذا المجال تغلب عليهم السمة الشبابية. قد أوضحت الدراسة الأولى أن ٦٨٪ من العينة تقل أعمارهم عن ٤٠ عامًا، بينما أوضحت الثانية أن ٧٥,٨٪ تبلغ أعمارهم ٤٠ عامًا فأقل. ويشير ذلك إلى مشكلة البطالة بين الشباب خاصة الشباب المتعلم فى السنوات الأخيرة.

ولا يمكن إغفال البعد المؤسسى الذى أسهم فى انتشار الظاهرة والذى يتمثل فى التعقيدات الإدارية والإجرائية التى تدفع للجوء للعمل فى القطاع غير الرسمى بعيدًا عن الضوابط القانونية، والتى تعد من جوانب القصور فى الإدارة الحضرية.

وتبين لنا دراسة اتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية وتنمية الدخل ارتفاع أعداد الباعة الجائلون الوافدين من محافظات أخرى. ويمثل القادمون من الصعيد النسبة الأكبر. كما تمثل محافظتا القاهرة والجيزة أكثر المحافظات استقبالاً للهجرة الوافدة من محافظات أخرى. ويعمل ٣٧٪ من الباعة القادمين من الصعيد فى محافظة

الجيزة[٣٤]. ويرتبط ذلك بالتفاوت فى مستويات المعيشة وفرص العمل بين المحافظات المختلفة وتركز الفقر فى محافظات الصعيد.

وفى المقابل فإن المدن المصرية تتميز بكثافة سكانية عالية، خاصة مدينة القاهرة، وهو ما يضمن مستوى مرتفع من الإقبال عليها. وبالرغم من تزايد مستويات الفقر فقد التقى العرض والطلب نظرًا لطبيعة السلع التى يبيعها الباعة الجائلون التى غالبًا ما تكون سلعًا رديئة رخيصة الثمن تلبى احتياجات الفئات الفقيرة والفئات الدنيا من الطبقة الوسطى. وتوضح دراسة المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية مصادر السلع المعروضة للبيع والتى تأتى من تجار الجملة من الموسكى والعتبة والرويعى وباب الشعرية، بالإضافة للسلع الصينية[٣٥].

عنصر مهم، قد لا يُلتفت إليه، أسهم فى التقاء العرض والطلب وسهل مهمة الباعة الجائلون هو النظام المرورى السيئ الذى من أهم مظاهره الزحام وبطء الانسياب المرورى، وما يترتب عليه من تكلفة زمنية واقتصادية يتحملها المواطن المصرى. وقد أوضحت دراسة للبنك الدولى عن الاختناقات المرورية بمدينة القاهرة أن الاختناقات المرورية توجد فى طرق القاهرة الكبرى العادية والسريعة معظم أوقات اليوم. وقدرت السرعة فى طرق القاهرة الكبرى فى أوقات الذروة بما يتراوح بين ٦-٢٥ كيلومترًا ساعة، أو نحو ٢٠-٣٠٪ من السرعة المفترضة فى حالة الانسياب المرورى. أما على الطرق السريعة فقد قدرت فى أوقات الذروة بما يتراوح بين ٢٠-٤٥ كيلومترًا ساعة، أو نحو ٥٠-٦٠٪ من السرعة المفترضة فى حالة الانسياب المرورى. وقدرت دراسة البنك الدولى تكلفة هذه الاختناقات المرورية فى مدينة القاهرة الكبرى فى عام ٢٠١١ بنحو ٤٧ مليار جنيه تمثل نحو ٣,٦٪ من الناتج المحلى الإجمالى، ويتوقع ارتفاعها لتصل إلى ١٠٥ مليارات جنيه. وبافتراض أن عبء هذه التكلفة يقع بالأساس على سكان القاهرة الكبرى فإن ذلك يخفض نصيب الفرد من سكانها من الناتج المحلى الإجمالى بنسبة ١٥٪[٣٦].

هذه التكلفة المرتفعة للاختناقات المرورية يدركها المواطن العادى، ربما بطريقة مختلفة، فيما يتحمله من مشقة الانتقال وما يستغرقه من وقت وما ينفقه كتكلفة للانتقال. هذه التكلفة المرتفعة والمتنوعة جعلت الأسواق العشوائية للباعة الجائلون مناسبة للمواطن الكادح الذى يستخدم وسائل الانتقال العامة فهو لا يتكبد مشقة وتكلفة الانتقال إليها وإنما قد يمر بها، ربما يوميًا، فى طريق ذهابه وعودته من العمل. وهنا يمكن القول إن الأسواق قد انتقلت للمستهلك بدلاً من انتقال المستهلك لها. فقد اختار الباعة الجائلون مناطق التمركز التجارى فى وسط العاصمة، والمناطق القريبة من محطات المترو والقطارات والميكروباصات للاستقرار بجانبها، وبذلك تصبح بضائعهم فى متناول المستهلك الملائم لهذه البضائع والذى يستثمر وقت انتظاره للحافلة أو القطار فى الشراء.

لقد أوجد الباعة الجائلون حلولاً لمشكلة البطالة ربما لا تشكل حلولاً كاملة أو مستدامة تلبى كل طموحاتهم أو تفى بكل متطلبات حياتهم ولكنها تخرجهم من دائرة السكون إلى الحركة وتدفع عنهم مذلة السؤال وتلبى بعض احتياجاتهم. كما أن أسواقهم العشوائية وبضاعتهم المتواضعة لبت احتياجات بعض الفئات المطحونة ويسرت عليهم الحصول على بعض احتياجاتهم، ولكنها فى نفس الوقت أضافت مشكلات جديدة وعقدت من مشكلات قائمة بالمدن.

ومن أهم المشكلات التى يخلقها الباعة الجائلون الازدحام وعرقلة الانسياب المرورى، وما يترتب عنها من عشوائية وعدم انضباط فتعد عوامل جذب للفئات الجانحة وعوامل طرد للفئات المنضبطة، مما يخل بالأمن والسلم الاجتماعى. يضاف إلى ذلك تشويه الوجه الحضارى للمدينة بسبب الازدحام والبناء العشوائى لمراكز البيع والمخلفات التى يتركونها.

٣- التعدى على مجرى نهر النيل

ظاهرة التعدى على مجرى النهر من الظواهر الخطيرة المستمرة فى التزايد. ويمكن إرجاع أسبابها إلى غياب العدالة الاجتماعية وقصور سياسات التنمية الحضرية، بالإضافة لعوامل أخرى ترتبط بالنظام المؤسسى والقيمى. وتشير معطيات دراسة ميدانية لظاهرة التعدى على مجرى نهر النيل فى محافظة بنى سويف إلى زيادة أعداد المهاجرين من مناطق مجاورة بين القانطين على أراضى معتدى عليها على ضفة النهر والذين نزحوا من مناطق مجاورة بعضها ريفى والآخر حضريًا بحثا عن عمل. وقد أوضحت الدراسة ارتفاع نسب البطالة والفقر بينهم(٣٧).

يوضح ما سبق أن من أهم الأسباب التى أدت لنشوء هذه الظاهرة هى اختلال العلاقة بين الإنسان والموارد، وعدم عدالة توزيع النشاط الاقتصادى بين المناطق المختلفة، بالإضافة إلى ظاهرة الفقر. فى الوقت الذى لم تستطع فيه سياسة التخطيط العمرانى ملاحقة الزيادة المتتالية فى أعداد السكان وزيادة الكثافة السكانية فى بعض الأماكن، حيث تعد محافظة بنى سويف ثانى محافظات الجمهورية من حيث الكثافة السكانية، مما أدى لاختلال العلاقة بين السكان والموارد ونقص الفرص الاقتصادية المتاحة وأهمها فرص العمل. يضاف إلى ذلك عدم عدالة التوزيع المكانى للنشاط الاقتصادى داخل المحافظة وعدم الاستفادة من الظهير الصحراوى فى التوسع العمرانى.

ثالثا: سياسات التنمية الحضرية بين العدالة والاستدامة

تحقق المدن عدة وظائف اقتصادية واجتماعية لسكانها بدءًا من تلبية حاجاتهم الأساسية وصولاً لتحقيق السعادة والرفاهة. ويمر ذلك عبر مجموعة من القنوات والسياسات التى توفر لهم مقومات تلبية هذه الحاجات من خلال سوق العمل أو من خلال نظم الحماية الاجتماعية بمعناها الشامل. وتتأثر حياة المواطن فى المدينة

بمجموعة من السياسات تنتج عن دوائر ذات مستويات مختلفة لصنع القرار مما يتطلب درجة عالية من التنسيق والتكامل.

يتضح لنا من المحور الثانى للدراسة أن هناك جانبين أساسيين للمشكلة، يرتبط *الأول* بعجز نمط التنمية المطبق عن تحقيق العدالة الاجتماعية. ومن أهم مظاهر ذلك الارتفاع المستمر فى معدلات الفقر والذى تزايد بمعدلات أسرع فى الحضر عنه فى الريف. بالإضافة لتزايد حدة التباينات فى مستويات الدخول والتى ارتفعت أيضًا فى الحضر عنها فى الريف. ويتعلق *الثانى* بنمط التنمية الحضرية المتبع والذى لا يتسم بالاستدامة. وقد تبين لنا أيضًا أن غياب العدالة الاجتماعية يعد أحد العوامل الأساسية التى أسهمت فى تشويه النمط الحضرى فى التنمية.

بالنسبة لنمط التنمية فقد أوضحت الدراسات أن تطبيق النموذج الرأسمالى يؤدى إلى زيادة التفاوتات فى المجتمع وأنه غير قادر على تحقيق العدالة الاجتماعية. ويدعو ذلك للبحث عن بديل آخر، ولحين الوصول لبديل متكامل، فقد وجد العالم الحل فيما أطلق عليه الاقتصاد التضامنى الجديد والذى يهتم بوجود إطار مؤسسى يسهم فى تقوية المشروعات والأنشطة المحلية الصغيرة وخلق روابط للتضامن فيما بينها تأخذ صورًا متعددة من أهمها التعاونيات ، المبادرات الذاتية ... إلخ. هذا البديل يصلح للتطبيق على المستوى المحلى كسياسة تعويضية أما على المستوى القومى نقترح ما يلى:

إصلاح النظام القائم، من خلال فرض ضوابط لجعله أكثر تحقيقًا للعدالة الاجتماعية. ويحتاج ذلك لدور أكبر للدولة ونظام مرن للتدخل وفقًا لاحتياج السوق، يتمثل فى إطار مؤسسى فعال يتيح:

- مناخ استثمار يوفر حوافز للمشروعات الصغيرة ويحد من احتكار المشروعات الكبيرة.

- ضبط أسواق العمل، بمراقبة ظروف التشغيل وتفعيل معايير العمل المعتمدة، ووضع حد أدنى وآخر أقصى للأجور، وتطبيق مبدأ الأجر المتساوى عن العمل المتساوى بين أجهزة وهيئات الدولة.
- ضبط أسواق السلع، مراقبة الأسعار ووضع هامش للربح يوازن بين عائد التاجر والقدرة الشرائية للمواطن.

تطوير نظم الحماية الاجتماعية: يتجه العالم إلى بناء نظم للحماية الاجتماعية تتسم بالشمول، والاستدامة ويعتمد مبدأ التدرج فى بناء هذه النظم. وذلك من خلال توفير نظم تأمين اجتماعى متعددة ومرنة تسمح بتضمين كل أنماط العمل خاصة الأعمال غير المنتظمة. مع توفير الدعم لبعض أنواع هذه النظم فى بداية تكوينها. بالإضافة للتوسع فى نظم الضمان الاجتماعى لغير القادرين على العمل من كبار السن، المعاقين، المرضى ... إلخ.

سياسات التنمية الحضرية وتحقيق الاستدامة، اتضح فيما سبق أن سياسات التنمية الحضرية المطبقة لا تحقق الاستدامة نظرًا لأنها لا تحسن استخدم الموارد، فهناك اختلال فى علاقة السكان بالموارد الأرضية والإنتاجية. كما أنها لا توفر مسكنًا وبيئة معيشية جيدة، بل أفرزت مراكز للفقر والحرمان المتعدد الأبعاد والذى يورث بين الأجيال. وهناك صعوبة فى الانتقال من وإلى وداخل بعض مدنها خاصة القاهرة الكبرى، مما ينتج عنها مستويات مرتفعة من التلوث والنفايات، ولم تبنى اقتصادًا مستدامًا. ويمكن القول إن النظرة المستقبلية لعلاقة السكان بالموارد قد غابت خلال الفترة الماضية، مما نتج عنه العديد من المشكلات التى يصعب حلها.

إذا كانت المدن هى منبع التقدم الاقتصادى والاجتماعى للدولة فهى مركز الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المحركة للنمو ومنبع التطور والإبداع. وذلك يستوجب وضع سياسة متكاملة للتنمية الحضرية المستدامة وعدم فصل عملية التخطيط العمرانى عن الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية. ونقترح مراعاة الأبعاد التالية:

- وضع خريطة للتوسع العمرانى تعيد توزيع السكان وتقلل الكثافة السكانية فى المناطق القديمة مع مراعاة الاتساق مع توزيع الموارد الطبيعية.
- مراعاة التوازن الإقليمى فى التنمية للحد من الهجرة الداخلية التى تخل بالتوازن السكانى والبيئى.
- وضع خريطة جغرافية– استثمارية للأنشطة الاقتصادية تتسق مع توزيع السكان والموارد الإنتاجية.
- تبنى مزيد من اللامركزية فى سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومنح الإدارة المحلية مزيدًا من السلطات والموازنات لتعويض القصور فى سياسات وخطط التنمية القومية، خاصة فيما يخص النشاط الاقتصادى وخلق فرص عمل.
- رفع جودة الخدمات العامة فى كل المناطق دون تمييز إقليمى أو طبقى.
- التوسع فى توفير الإسكان الاجتماعى والمتوسط ليلبى احتياجات الفئات الفقيرة والمتوسطة.

العدالة والاستدامة: تكامل السياسات

ما نهتم بالتركيز عليه هو التكامل بين سياسات تحقيق العدالة الاجتماعية وسياسات التنمية الحضرية، حيث إن القصور فى أحد الجانبين يؤثر سلبًا على الآخر. فقد لاحظنا أن الإسكان منخفض التكاليف فى فترة الستينيات لم يقدم حلاً مستدامًا للأسر، بل أفرز نمطًا جديدًا من العشوائيات لعدم تلاؤمه مع زيادة حجم الأسرة. فى نفس الوقت الذى لم يتحسن فيه مستوى معيشة الأسرة بما يتلاءم مع الاحتياجات المتزايدة للأسرة. أى أن القصور هنا كان من الجانبين مما زاد من تعقيد المشكلة. مشكلة مشابهة ظهرت حديثًا عند نقل بعض المناطق العشوائية فى مناطق بعيدة لا تتوفر بها فرص عمل بديلة كما ترتفع تكلفة الانتقال اليومى لمحل عملهم الأصلى. مما لم يجعل لهم خيارًا آخر سوى العودة لمحل إقامتهم القديم رغم المخاطر التى يتعرضون لها. وتشير البيانات إلى أن تكلفة النقل والمواصلات تحتل حيزًا من إنفاق

الفقراء تزيد عن إنفاقهم على التعليم حيث ينفق أفقر ٢٠٪ من الفقراء ٣,٨٪ من دخلهم على النقل والمواصلات مقابل ٣٪ فقط على التعليم[٣٨]. وهنا ننتقل إلى بعد آخر غائب من أبعاد استدامة المدن وهو سهولة الانتقال، حيث تعد أحد أبعاد المشكلات التى واجهت بعض المدن الجديدة التى واجهت صعوبات فى توطن السكان بها نظرًا للتكلفة العالية فى ظل غياب فرص العمل وارتفاع تكلفة الانتقال بمعناها الشامل.

إحدى قضايا العدالة الاجتماعية التى ترتبط بالسياسة السكانية، تتعلق بحق الحصول على مسكن تتوفر فيه شروط السكن الملائم من النواحى البيئية والصحية، حيث إن ارتفاع تكلفة الحصول على مسكن جديد أصبح يؤرق أصحاب الدخل المتوسط وليس الفقراء فقط. وفى المتوسط، توجه الأسرة المصرية نحو خمس إنفاقها إلى المسكن بما فى ذلك الأسر الفقيرة، ويأتى الإنفاق على السكن فى المرتبة الثانية بعد الإنفاق على الغذاء للأسر فى كل الشرائح الداخلية. وهناك أمثلة أخرى مشابهة للدلالة على ارتباط قضايا العدالة بقضايا الاستدامة.

نخلص مما سبق إلى أن تحقيق سياسات عادلة ومستدامة يتطلب حوكمة رشيدة وإدارة كفئا تحقق التكامل والاتساق بين مجموعة من السياسات يؤثر كل منها ويتأثر بالآخر وهى سياسات التنمية القومية، وسياسات التنمية الحضرية، وسياسات الإسكان والطاقة والنقل والتسعير. بالإضافة للسياسات الاجتماعية، خاصة سياسات الحماية الاجتماعية بما تشمله من نظم تأمين اجتماعى وصحى ودعم ومساعدات اجتماعية.

ونظرًا لأن تحقيق العدالة والتنمية المستدامة معًا يمثل تحديًا كبيرًا فى حد ذاته بالإضافة للتحديات المركبة بل المعقدة التى يواجهها صانع السياسات ومتخذ القرار، فإن هناك حاجة لتعبئة كل الإمكانات وحشد كل الجهود لإيجاد حلول عملية وفعالة لها. ونذكر هنا المسئولين الرسميين على المستويين القومى والمحلى، ومنظمات المجتمع المدنى، وقطاع الأعمال والجامعات. كما نؤكد على أهمية أخذ احتياجات

السكان المحليين فى الاعتبار واستطلاع آرائهم فى الحلول المناسبة، هذه المشاركة هى الضامن الحقيقى للمساندة الشعبية للمشروعات المطروحة كما أنها من أهم دعائم النجاح.

المراجع

١- الأمم المتحدة، موقع مؤتمر الأمم المتحدة المعنى بالتنمية المستدامة ريو +٢٠، www.un.org/ar/sustainablefuture/cities.shtml

٢ - Sustainable Development Solutions Network , (2013) Why The World Needs An Urban Sustainable Development Goal?, UN

٣- لمزيد من التفصيل انظر: ابتسام الجعفراوى، التنمية والعدالة الاجتماعية، نحو اقتصاد تضامنى جديد. مؤتمر المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية "المسح الاجتماعى الشامل للمجتمع المصرى"، ١٦-١٨ فبراير ٢٠١٥، تحت الطبع.

٤- Tammaru, T.; Ham, M.; Marcinczk, S.; and Musterd, S. , Socio-Economic Segregation in European Capital Cities, East Meets West (Regions and Cities), Regional studies Association, The Global Forum for city and Regional Research, Development and Policy, Oxon & New York: Routledge. (2015).

٥ - ابتسام الجعفراوى، سياسات العدالة الاجتماعية بعد ثورة يناير ٢٠١١، الملف المصرى، القاهرة، مؤسسة الأهرام، أغسطس ٢٠١٥.

٦ - الأمم المتحدة، موقع مؤتمر الأمم المتحدة المعنى بالتنمية المستدامة ريو +٢٠. www.un.org/ar/sustainablefuture/cities.shtml

٧- United Nations, Transforming our World_ the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1.(2015).

٨ - Colantonio, A. and Dixon T. Urban Regeneration and Social Sustainability: Best Practice from European Cities. Real estate issues. Wiley-Blackwell, Chichester, (2011) , p4.

٩- Colantonio, A. and Dixon T. , op, cit, pp 2-3.

١٠- The World Bank Group, Cairo Transport Congestion Study Executive Note, (2014), p3.

١١- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب الإحصائى السنوى، ٢٠١٥، الجدولين (٢-٣) ، (٢-٦).

١٢ - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، مصر فى أرقام ٢٠١٥.

١٣- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك ٢٠١٢/٢٠١٣.

١٤- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، مؤشرات الفقر طبقا لبيانات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك (٢٠١٢/٢٠١٣)، ص٣.

١٥- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، المرجع السابق، ص٥.

١٦- European Urban Knowledge Network, The Inclusive City, The Hague. (2014), P 2.

١٧- منظمة الأمم المتحدة للطفولة، يونيسف مصر، وصندوق تطوير المناطق العشوائية، "فقر الأطفال متعدد الأبعاد فى المناطق العشوائية غير الآمنة والمناطق العشوائية غير المخططة فى مصر"، (٢٠١٣)، القاهرة، ص ت.

١٨- انظر فى أنماط المناطق غير الرسمية، برنامج التنمية بالمشاركة فى المناطق الحضرية فى مصر، "تطوير المناطق اللارسمية بالمشاركة، الدليل الإرشادى لصانعى القرار"، القاهرة: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائى الألمانى، ٢٠١١، ص ص٢-٣.

١٩- المرجع السابق، ص ٣.

٢٠- أشرف عبده، "صور العشوائيات، وأنماطها"، فى محمود الكردى وآخرين، العشوائيات فى المجتمع المصرى، رؤية نظرية، القاهرة: المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، ٢٠٠٣، ص ص ١٠٤-١٠٥.

٢١- GTZ, Cairo Informal Areas Between Urban Challenges and Hidden Potentials, Facts. Voices. Visions. Cairo, 2000, p.18

٢٢- Ibid, p19.

٢٣- برنامج التنمية بالمشاركة فى المناطق الحضرية فى مصر، مرجع سابق، ص ٣.

٢٤- المرجع السابق.

٢٥- موقع صندوق تطوير المناطق العشوائية بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١٦.

http://www.isdf.gov.eg/4Coulmns/03Current/IM_Cur/IM_21.htm#sthash.SZCOLNVx.dpuf

٢٦- عزة كريم، الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للأسرة فى التجمعات العشوائية، القاهرة، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، المؤتمر السادس والثلاثون للإحصاء وعلوم الحاسب الآلى وتطبيقاتها، الجلسات الاجتماعية: العشوائيات فى المجتمع المصرى أوضاع الحاضر واحتمالات المستقبل، ٢٦-٢٠١١/٤/٢٧. ٢٠١٤، ص ص ٣١-٣٩.

٢٧ - منظمة الأمم المتحدة للطفولة، يونيسف مصر، وصندوق تطوير المناطق العشوائية، ٢٠١٣، "فقر الأطفال متعدد الأبعاد فى المناطق العشوائية غير الآمنة والمناطق العشوائية غير المخططة فى مصر"، مرجع سابق، ص ص١-٧.

٢٨- منظمة الأمم المتحدة للطفولة، يونيسف مصر، وصندوق تطوير المناطق العشوائية، المرجع السابق، ص ص ١-٢.

٢٩ - نقيب الباعة الجائلون فى حوار مع هيئة بحث ، ظاهرة الباعة الجائلون، المشكلات والحلول، دراسة استطلاعية، القاهرة: المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، ٢٠١٥، ص ٤.

٣٠- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، مسح العمالة بالعينة، الدورات المجمعة لعام ٢٠١٤، ٢٠١٥.

٣١- رباب الحسينى، ظاهرة الباعة الجائلين، المشكلات والحلول، دراسة استطلاعية، القاهرة: المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، ٢٠١٥، ص ٤.

٣٢- سوسن جاد، الباعة الجائلون، اتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية وتنمية الدخل، ومركز المشروعات الدولية الخاصة،٢٠١٠.

٣٣- رباب الحسينى، مرجع سابق، ص ١٤.

٣٤- سوسن جاد، الباعة الجائلون، مرجع سابق، ص٩.

٣٥- رباب الحسينى، مرجع سابق، ص ٢٥.

٣٦- The World bank Group, op. cit. pp 3,6.

٣٧- محمد زكى وآخرون، الحد من التعديات على نهر النيل، "مركز الوسطى نموذجًا" حلقة نقاشية ضمن فاعليات المؤتمر السنوى السادس عشر للمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية: قضايا البيئة وجودة الحياة "نحو استراتيجية مصرية شاملة" ٢٢-٢٤ ديسمبر ٢٠١٤.

٣٨- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، إنفاق الأسرة المصرية على المسكن، ٢٠١٤، ص ٧٢.

Abstract

SOCIAL JUSTICE AS ONE OF THE FUNDAMENTALS OF SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT

Ibtissam El- Gaafarawi

This Paper discusses the interactive relationship between Social Justice and urban development. It Believes that achieving social justice is one of the most important fundamentals of the sustainable urban development and it is an important condition of its success. The paper aims at studying the effect of the absence of the social justice on the progress in the urban development practically. It sets three negative phenomena resulted from the absence of social justice and seeks its effect on the sustainability of the urban development.

These phenomena are: slums, salesmen and violation against the Nile. It also aims at displaying the factors of the sustainability of the urban development and offers Political alternatives to merge the elements of social justice in the policies of urban development.