الأمانة العامة - أوراق السياسات

الحزب الوطني الديمقراطي
فكر جديد

الحفاظ على الأرض الزراعية وإدارة النمو العمراني في مصر

المؤتمر السنوي ■ الفكر الجديد... وأولويات الإصلاح ■ سبتمبر ٢٠٠٤

تمثل هذه الوثيقة حصيلة الدراسة التى تمت داخل أمانة السياسات وتشكيلاتها المختلفة فى إطار صياغة سياسات عامة خاصة بالقضايا التى طرحت فى أوراق النقاش التى عرضت فى مؤتمرات الحزب السابقة. وهى: التعليم والبحث العلمى، والصحة والسكان، ومصر والعالم، والتوجه الاقتصادى، والشباب، والمرأة. وهى الأوراق التى تمت مناقشتها وإقرارها فى المؤتمر العام الثامن للحزب فى سبتمبر ٢٠٠٢. وكذلك أوراق حقوق المواطنة والديمقراطية، والحفاظ على الأرض الزراعية واتجاهات النمو العمرانى، وحاضر ومستقبل قطاع النقل، والتى نوقشت وأقرت فى المؤتمر السنوى الأول فى سبتمبر ٢٠٠٣.

ولقد قامت أمانة السياسات بتشكيل عدد من لجان السياسات المتخصصة، عكفت على دراسة هذه القضايا بشكل تفصيلى ومعمق، من خلال مجموعات عمل داخل اللجان اختصت كل منها بدراسة أحد القضايا التى تقع فى نطاق إهتمامها. كما قام المجلس الأعلى للسياسات التابع لأمانة السياسات بمناقشة عدد من هذه القضايا ودراسة أبعادها وآثارها المختلفة على المجتمع. كذلك تمت مناقشة التوجهات الرئيسية لهذه السياسات فى اللقاءات التى عقدتها أمانة السياسات مع لجان الحزب بالمحافظات.

وقد جاءت الصياغة النهائية لهذه الأوراق إنعكاساً لكل هذه الدراسات والمناقشات، بالإضافة الى الحوار الموسع مع حكومة الحزب فى الجوانب المختلفة للسياسات والإجراءات المقترحة للتنفيذ. ويرى الحزب أن طرح هذه السياسات التفصيلية فى المؤتمر السنوى الثانى للحزب هو تجسيد للشعار الذى رفعه الحزب فى مؤتمره العام الثامن حول "الدعوة للمشاركة". كما يعد تعبيراً واضحاً عن دور الحزب الوطنى الديمقراطى بالتعاون مع الحكومة فى رسم السياسات العامة التى من شأنها تحقيق مصلحة الوطن والمواطنين.

مقدمة

تأكيداً على الدور الاقتصادى والاجتماعى الهام للنشاط الزراعى والأرض الزراعية فى المجتمع المصرى، فقد عمدت الحكومات المتعاقبة للحزب الوطنى إلى إعطاء أهمية قصوى لموضوع الحفاظ على الأرض الزراعية وتنمية الرقعة المنزرعة. وفى ذات الوقت فإن التزايد السكانى الكبير الذى يشهده المجتمع المصرى أوجد مزاحمة على استخدام الأرض بين الزراعة والإسكان على نحو تسبب فى منافسة حادة بين الطلب على الأرض من أجل الزراعة والطلب عليها من أجل البناء. واتجهت الحكومة إلى تقديم حزمة هامة من السياسات التى تعلى من القيمة الاقتصادية للأرض الزراعية من خلال إجراءات تحديث منظومة الزراعة وتحرير العلاقات الاقتصادية التى تتضمنها هذه المنظومة. وحتى يمكن توفير الوقت الكافى لهذه السياسات لكى تؤتى ثمارها، اتجهت الحكومة إلى الحظر المطلق والمنع التام للبناء على الأرض الزراعية.

وقد حاولت الحكومة جاهدة المضى قدماً فى سياسة إقامة المجتمعات العمرانية الجديدة لاتاحة بدائل للإسكان خارج الوادى والدلتا لتخفيف الطلب على الأرض الزراعية من أجل البناء. ويشهد الواقع أن الحكومة على تعاقب السنوات قد قامت باستثمارات فى التجمعات الجديدة بحوالى ٢١ مليار جنيه، وأن القطاع الخاص قد دعم هذا الجهد الحكومى بضخ مزيد من الاستثمارات فى هذه المجتمعات بحوالى ٣٥ مليار جنيه فى قطاعات الإسكان والأنشطة الإنتاجية وقد كانت حكومات الحزب المتعاقبة على وعى بأن التجمعات الجديدة تحتاج إلى فترة زمنية حتى تستطيع أن تكون قناة هامة لاستيعاب الزيادة السكانية فى الوادى والدلتا، وأن الإيجابيات الهامة والقيم الاقتصادية المطلوب إرسائها فى قطاع الزراعة سوف يكون لها تكلفة وتداعيات لابد وأن يتحملها المجتمع من أجل تحقيق التحديث المطلوب. ويشهد الواقع أنه كان هناك دائماً إجراءات لتقليل هذه التداعيات المتوقعة. ومن أهم هذه الإجراءات اعتماد كردون جديد للمدن فى عام ١٩٨١ وحيز عمرانى جديد للقرى فى عام ١٩٨٥، والسماح بالبناء على المتخللات والجيوب داخل الحيز، إضافة إلى الجهد الكبير الذى قامت به الحكومة ومازالت تواصله بدأب فى إدخال مياه الشرب النقية والكهرباء إلى كل ريف مصر.

وانطلاقاً من دور الحزب وحكومته فى الأخذ بزمام المبادرة فى دراسة المواضيع التى تهم جموع المواطنين، فقد قام بإعداد ورقة نقاش حول الموضوع قدمت فى مؤتمره السنوى لعام ٢٠٠٣، ورصدت مستوى التحسن الاقتصادى الذى شهدته الزراعة المصرية والذى انعكس ايجابياً على المستوى الاقتصادى لقطاع الريف المصرى. ولكن على الجانب الآخر فقد ظهرت عدة تداعيات تمثلت فى ظهور نمط غير مخطط من البناء على الأراضى الزراعية، أطلق عليه المجتمع "الإسكان العشوائى". فنسبة كبيرة من البناء الذى تم فى مصر خلال العقود الأربعة الماضية قد تم بشكل لم يخطط له على الأرض الزراعية - وهو الأمر الذى ترتب عليه مجموعة من التداعيات، من أهمها:

- تآكل وإهدار مُبالغ فيه للأرض الزراعية من أجل البناء، فالأرض الزراعية التى تم التعدى عليها بهدف البناء، قد بلغت حوالى ١٫٢ مليون فدان، وطبقاً للدراسات العلمية* كان يمكن أن تستوعب أضعاف عدد السكان الذى تستوعبه حالياً، وذلك فى حالة تخطيطها مسبقاً للبناء.
- انخفاض فى مؤشرات جودة الحياة فى المناطق العشوائية، فهذه المناطق لم تخطط مسبقاً للإسكان، وبالتالى تعانى من انخفاض فى الإمداد بالمرافق والخدمات الصحية والتعليمية.
- استنزاف موارد موازنة الدولة، حيث إن توصيل المرافق إلى العشوائيات يحتاج إلى تكلفة مضاعفة مقارنة بتكلفة توصيلها إلى المناطق المخططة. فتشعب الامتداد العمرانى غير المخطط يتطلب إنفاقاً أعلى بكثير مما لو كان هناك تخطيط مسبق لتوصيل هذه المرافق.
- شعور غير حقيقى بالإفقار وإهدار لثروات المجتمع. فتشير التقديرات إلى أن البناء غير المخطط يمثل ثروة عقارية حقيقية، وفى ظل عدم وجود سند يقنن هذه الأصول ويسمح بتداولها فإن هذه الثروة تعتبر رأسمال ميت محجوب عن المشاركة فى النشاط الاقتصادى.

نسبة كبيرة من البناء الذى تم فى مصر على الأراضى الزراعية خلال العقود الأربعة الماضية تم بشكل لم يخطط له.

- هدر وضغط على المرافق الرسمية، فمناطق الاسكان غير المخطط تحصل على المرافق الأساسية مثل المياه والكهرباء من خلال الاستخدام غير القانونى للشبكات الموجودة فى المناطق الرسمية، مما يؤدى إلى ارتفاع الهدر فى شبكات المياه والكهرباء.
- عدد كبير من الأسر الحديثة تسكن فى مناطق لم تخطط مسبقاً للبناء، مما يعنى أن جزءاً ليس بالقليل من الشباب سوف يقطن هذه المناطق. ومع اختلاف مستويات الخدمات التعليمية بينها ومناطق الإسكان المخطط فقد يصعب فى المستقبل تكوين ثقافة مشتركة فى المجتمع.
- التخوف من ضعف القدرة على تقديم الخدمات العاجلة فى مناطق الإسكان غير المخطط، وذلك نتيجة للضيق الشديد للشوارع، وتلاحم المبانى بشكل يصعب معه وصول خدمات الإسعاف والمطافئ والأمن.
- الخوف من تشوه الوجه الحضارى للمجتمع المصرى، نتيجة لاختلاط الأنساق المعمارية بين الحضر والريف.
- تضارب مصطنع بين مصلحة المواطن ومصلحة الوطن، على نحو أظهر المجتمع كما لو أنه يعارض مصلحة المواطن وحقوقه فى السكن، واظهر المواطن كما لو كان مفرطاً فى حقوق الوطن ومضيعاً لثرواته.

وجمعت ورقة النقاش الحلول المطروحة فى رأيين أساسيين: أولهما يرى أنه يمكن التضحية بكل شىء إلا الأرض الزراعية، ويطالب بمزيد من الحزم فى التعامل مع الأوضاع الحالية، قبل

* مركز بحوث الإسكان والبناء، وزارة الإسكان والتعمير

أن تؤدى إلى كارثة تآكل الأرض القديمة فى الوادى. والرأى الثانى يرى أن التضحية بكل شىء إلا الأرض قد أدى إلى التضحية بالأرض ذاتها، فالهدر الحادث فى الأرض الزراعية لا يوجد ما يبرره إلا الشعور بعدم الأمان الاجتماعى؛ مما يدفع الأفراد إلى التصرف بعشوائية. وأكد هذا الرأى أنه لابد من تفعيل قواعد المنطق والتقديم حلول شاملة، تحقق محافظة حقيقية على الأرض فى ضوء تفهم الحاجات الطبيعية للأفراد، ورغباتهم فى السكن فى الريف.

«المجتمع اختار المضى فى تقديم حلول وسياسات المدى الطويل ولم يكن إيقاعه بنفس السرعة فى التحرك على مسار السياسات المطلوبة فى الأجل القصير، مما أدى إلى ضعف فى القدرة على استيعاب نوعيات الطلب على العمران التى يرغبها المواطن البسيط».

ونظرا للتباين الكبير بين الرأيين فقد كان لابد أن يستمر الحزب وحكومته فى بذل مزيد من الجهد من أجل تحليل ودراسة الموضوع على نحو شامل يعطى للمجتمع صورة كاملة مدروسة لحسابات المكسب والخسارة ولكل القنوات والآليات المتاحة مما يمكن من اتخاذ قرارات واضحة والوصول إلى طرح يحقق التوازن بين الحفاظ على الأرض الزراعية كثروة قومية واقتصادية من التعدى العشوائى عليها بالبناء، وفى الوقت ذاته يمكن المواطن من تحقيق طموحه المشروع فى السكن فى الموقع الذى يحظى فيه رفاهته.

وقد انتهى الحزب والحكومة إلى أن المشكلة الأساسية التى يعانى منها العمران فى مصر - والتى عبرت عن نفسها بهدر الأرض الزراعية، إنما هى فى الأساس ترجع إلى أن المجتمع قد اختار المضى فى تقديم حلول وسياسات للمدى الطويل ولم يكن إيقاعه بنفس السرعة فى التحرك على مسار السياسات المطلوبة فى الأجل القصير، مما أدى إلى ضعف فى القدرة على استيعاب نوعيات الطلب على العمران التى يرغبها المواطن البسيط فى مصر، وهو الأمر الذى خفض من درجة التفاعل الإيجابى مع اتجاهات الطلب الحالية والتحرك بخطط واضحة لتغيير الأوضاع فى المستقبل؛ مما أدى إلى مشكلة عمران ريفى بكل ما يمثله ذلك من امتداد العمران إلى أرض زراعية فى الريف وعلى أطراف المدن، على نحو يؤدى إلى تآكل الأرض الزراعية وانخفاض فى مستوى المؤشرات البيئية.

ويرى الحزب والحكومة أن الرغبة الحقيقية فى حل المشكلة لابد وأن تنتهج حلاً متوازن الإيقاع ومتعدد المداخل، ويتضمن حلولاً للحاضر، بالتوازى مع الحلول المطروحة للمدى الطويل.

وهو الأمر الذى يرصد الحزب وحكومته أنه يحتاج إلى تقديم طرح جديد قد يصل إلى تغيير مناهج الفكر وأساليب العمل من أجل إحداث التوازنات الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة فى المجتمع، ومن هنا فإن الحزب وحكومته التزاماً بدورهما تجاه المجتمع، يأخذان على عاتقهما التقدم بهذا الطرح سعياً وراء تحقيق الاتساق بين مصلحة المواطن والوطن.

«يرى الحزب والحكومة أن الرغبة الحقيقية فى حل المشكلة لابد أن تنتهج حلاً متوازن الإيقاع ومتعدد المداخل، يتضمن حلولاً للحاضر بالتوازى مع الحلول المطروحة للمدى الطويل».

ومن أجل الوصول لهذا الطرح الجديد يتجه الحزب والحكومة أولاً لتوضيح المشكلة وأبعادها سعياً للوصول إلى التوجهات الأساسية التى يرى ضرورة تضمينها فى السياسات المطلوب تفعيلها من أجل مواجهة الهدر الحالى ووقف التزيف المستقبلى فى الأرض الزراعية، وتنتهى ورقة السياسات هذه بإجراءات محددة يسعى الحزب والحكومة إلى تنفيذها.

٣٨,٢٪، ٤٣,٨٪، إلا أنها انخفضت إلى ٤٣٪ في تعداد ١٩٩٦. وفي المقابل، اتجهت نسبة سكان الريف إلى جملة سكان الجمهورية نحو الانخفاض في تعدادات ١٩٤٧، ١٩٦٠، ١٩٧٦، حيث بلغت على التوالي ٦٦,٥٪، ٦١,٨٪، ٥٦,٢٪، إلا أنها ارتفعت كما أظهر تعداد ١٩٩٦؛ حيث بلغت ٥٧٪، ويتوقع أن تصل بحلول ٢٠٢٠ إلى حوالي ٥٠٪.

ب- طلب كبير على العمران

أدى تزايد عدد السكان إلى حدوث نمو عمراني كبير في مصر، والملاحظ أن جزءاً كبيراً من النمو العمراني الذي شهدته الأراضي المصرية لم يكن إضافة إلى المعمور المصري، ولكن كان تغيراً في استعمالات الأراضي من الزراعة إلى البناء.

ويلاحظ أنه قد مع زيادة عدد سكان مصر من ٤٨ مليون إلى ٧٠ مليون نسمة في خلال الفترة من ١٩٨٦ إلى ٢٠٠١ أي ٢٢ مليون نسمة، فإن سياسات بناء المدن الجديدة قد استوعبت حوالي ١,٥ مليون نسمة من الزيادة السكانية. أما أراضي الاستصلاح فقد استوعبت حوالي ٢,٥ مليون نسمة، وقدر استيعاب المحافظات الصحراوية (شمال وجنوب سيناء- القناة - البحر الأحمر- مطروح - الوادي الجديد) والمدن ذات الطهير الصحراوي بحوالي ٣,٥ مليون نسمة. وتوازى مع ذلك سياسات استهدفت زيادة كفاءة استغلال المعمور القائم فعلاً من خلال الإحلال والتكثيف واستخدام المتخللات، وقدرت الزيادة داخل نطاقات المدن والقرى (الإحلال والتجديد -بناء المتخللات - زيادة ارتفاع المباني - زيادة التكدس) بحوالي ٣ مليون نسمة خلال الفترة.

أما باقي الزيادة في السكان وتبلغ أحد عشر مليون نسمة، فقد فكر المجتمع في صياغة طرح عمراني جديد يمكن من استيعابهم عن طريق تقديم مفهوم التخطيط العمراني كأساس لتوسع الأحوزة العمرانية في الريف. ولهذا صدر قانون التخطيط العمراني في عام ١٩٨٢، وحوى أطروحات هامة حول دور المحليات وهيئة التخطيط العمراني في التخطيط القرى والمراكز في الريف وأهمية أن يتم ذلك في إطار حاكم أساسه الحفاظ على الأرض الزراعية والنشاط الزراعي. ولكن لعظم المسئولية فقد خاف المجتمع من التخلي عن دوره المركزي في الحفاظ على الأرض وتردد من إمكانية فتح ولو قناة صغيرة للبناء على الأرض الزراعية. وخاف أن يؤدي ذلك إلى تحويل إشارات خطيرة تفتح المجال

لزحف لانهائي للإسكان يأكل كل الأرض الزراعية.. فاتجه إلى إصدار التشريعات التي تمنع و تحظر تماماً البناء على الأرض الزراعية. وتم تقنين ذلك من خلال إضافة كتاب ثالث لقانون الزراعة في عام ١٩٨٣ يمنع تماماً البناء على الأرض الزراعية. (انظر إطار (١/أ و ب) في ملخص للإطار القانوني للبناء على الأرض الزراعية).

> **جزءاً كبيراً من النمو العمراني الذي شهدته الأراضي المصرية لم يكن إضافة إلى المعمور المصري، ولكن كان تغيراً في استعمالات الأراضي من الزراعة إلى البناء.**

وبرغم كل حسن النوايا، لم يكن أمام باقي السكان (أحد عشر مليون) إلا أن يعتدوا بالمخالفة للقوانين على الأراضي الزراعية في القرى وحول المدن بشكل غير مخطط وغير منظم، وأن يتحولوا جميعاً إلى مخالفين للقانون، بل إن شعورهم بعدم تفهم المجتمع لحاجاتهم المشروعة للسكن، حيث اختاروا -في الريف- أدى إلى سلوك يخرق القانون ويتحايل عليه في قضية دفاع عن وجودهم وبقائهم.

كما أن القضاء العادل لم يستطع إلا أن يتفاعل معهم ويستشعر أزمتهم، فيشير تقرير المجالس القومية المتخصصة (يوليو ٢٠٠٣) في بحثه لـ "قضية الامتدادات العمرانية وتآكل الأرض الزراعية" إلى أنه من بين حوالي ١٢٢ ألف قضية تعدي على الأرض الزراعية وصلت إلى ساحة القضاء للفصل فيها- في أنحاء الجمهورية خلال الفترة ١٩٩٦/٥/١٢ - ٢٠٠٢/٣/٣١، فإن حوالي ٨٩ ألف قضية منها حكم فيها بالبراءة، وتم إسقاط أو حفظ حوالي ١٠ آلاف قضية أخرى.

إطار (١/أ)
الإطـــار القانوني للتخطيط العمراني في الريف كما ورد في قانون التخطيط العمراني

الباب الأول من قانون التخطيط العمراني ١٩٨٢ (في شأن تخطيط المدن والقرى)،
الفصل الأول (في شأن التخطيط العام):

مادة (٦) تتولى الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها من خلال لجنة بكل محافظة تختص بشئون التخطيط العمراني، إعداد مشروعات التخطيط العام للمدن والقرى.....

مادة (٢) يراعى في إعداد مشروعات التخطيط العام للمدن والقرى أن يكون عاما وشاملا ومحققا للاحتياجات العمرانية على المدى الطويل، وأن يكون قائما على أساس من الدراسات البيئية والاجتماعية والاقتصادية والعمرانية، وأن تراعى فيه وجهة النظر العسكرية ومقتضيات وسلامة الدفاع عن الدولة. كما تراعى فيه وضع المدينة أو القرية بالنسبة للمحافظة والأقاليم الواقعة به أو الأقاليم المحيطة.....

مادة (٤) على الوحدات المحلية مراجعة التخطيط العام كل خمس سنوات على الأكثر لضمان ملاءمته التطور العمراني والاقتصادي والاجتماعي والأوضاع المحلية وتقدم نتيجة المراجعة إلى الوزير المختص بالتعمير.....

مادة (١٨) يجوز لاعتبارات تتعلق بتوجيه الامتداد العمراني للمدن والقرى..... أو للمحافظة على الرقعة الزراعية أن تحدد الوحدة المحلية مراحل التعمير التي لا يجوز أن تتم أعمال التقسيم إلا وفقا لها وتبين في كل مرحلة المناطق الداخلة فيها. كما تبين قواعد الانتقال من مرحلة إلى المرحلة التي تليها. ويصدر بذلك قرار من الوزير المختص بالتعمير، بعد أخذ رأي الوزير المختص بالزراعة.

إطار (١/ب)
الإطـــار القـــانوني للتخطيط العمرانـــي في الريـــف كما ورد في قـــــانون الزراعة

الكتاب الثالث في "عدم المساس بالرقعة الزراعية والحفاظ على خصوبتها" (١٩٨٣)

مادة(١٤٢) يحظر إقامة أية مبان أو منشآت في الأرض الزراعية أو اتخاذ أية إجراءات في شأن تقسيم هذه الأراضي لإقامة مبان عليها.

ويعتبر في حكم الأرض الزراعية، الأراضي البور القابلة للزراعة داخل الرقعة الزراعية.

ويستثنى من هذا الحظر:

(أ) الأرض الواقعة داخل كردون المدن المعتمدة حتى ١٩٨١/١٢/١، مع عدم الاعتداد بأية تعديلات على الكردون، اعتباراً من هذا التاريخ إلا بقرار من مجلس الوزراء.

(ب) الأراضي الداخلة في نطاق الحيز العمراني للقرى، والذي يصدر بتحديده قرار من وزير الزراعة بالاتفاق مع وزير التعمير.

(جـ) الأراضي التي تقيم عليها الحكومة مشروعات ذات نفع عام بشرط موافقة وزير الزراعة.

(د) الأراضي التي تقام عليها مشروعات لخدمة الإنتاج الزراعي أو الحيواني، والتي يصدر بتحديدها قرار من وزير الزراعة.

(هـ) الأراضي الواقعة بزمام القرى التي يقيم عليها المالك مسكناً خاصاً به، أو مبنى يخدم أرضه، في الحدود التي يصدر بها قرار من وزير الزراعة.

وفيما عدا الحالة المنصوص عليها في الفقرة (جـ)، يشترط في الحالات المشار إليها أعلاه صدور ترخيص من المحافظ المختص، قبل البدء في إقامة أية مبان أو منشآت أو مشروعات، ويصدر بتحديد شروط وإجراءات منح هذا الترخيص قرار من وزير الزراعة، بالاتفاق مع وزير التعمير.

ج- عمران عشوائي و إسكان غير رسمي

أدى الطلب الكبير على العمران في الريف، والتخوف من الاستجابة له، إلى هدر ما يزيد عن المليون فدان على مدار الأربعين عاماً الماضية، نتيجة لزحف المباني على الأرض الزراعية، دون تخطيط فيما عرف بظاهرة هدر الأرض الزراعية من خلال تجاوز حاد للنطاقات العمرانية القانونية في الريف (حيز ١٩٨٩). علاوة على خلق ظروف معيشية وبيئية واجتماعية أقل من المستوى الذي توفره فعلاً أطر التخطيط العمراني الرسمي والقنوات الرسمية لاستيعاب السكان، فيما عرف بظاهرة عشوائيات المدن. وفيما يلي نرصد كل ظاهرة على حدة نتيجة لاختلاف طبيعة كل منهما والآثار المرتبة عليها.

الطلب الكبير على العمران في الريف، والتخوف من الاستجابة له، تسببا في هدر ما يزيد عن المليون فدان على مدار الأربعين عاماً الماضية.

• عشوائيات المدن

أدت حركة الهجرة من الريف إلى المدينة إلى التوسع في عمران المدن القائمة في اتجاه الأرض الزراعية المتاخمة لها، وقد كانت هذه التوسعات، قبل عام ١٩٨١، تعد امتداداً للعمران الحضري، مما يعني أنه كانت هناك آليات تسمح بالاعتراف بهذه الامتدادات بعد حدوثها، مع تلاحم الكتلة الحضرية مع القرى المجاورة أو أجزاء منها. ولكن حدوث هذا العمران دون تخطيط مسبق للمرافق والخدمات جعله يأخذ شكلاً عشوائياً، وقد أدت هذه الظاهرة إلى نشوء ما يعرف بعشوائيات المدن على الأرض الزراعية، والتي تمثل حوالي ١٨٠ من ظاهرة عشوائيات الحضر في مصر في الوقت الحالي.

وقد اتجه عدد عشوائيات الحضر في كل محافظات الجمهورية إلى الزيادة من حيث العدد وحجم قاطنيها. ورغم وجود خطط لتطوير العشوائيات فإنه يصعب في أحيان كثيرة أو يستحيل إدخال مستوى معقول من الخدمات نتيجة لطبيعة البناء العشوائي الذي يتسم بالتلاحم الشديد للكتل السكنية والضيق في عروض الشوارع. وهي المشاكل التي تنتج من أن تسبق إقامة المباني في مكان ما تفعيل مخططات عمرانية له. فتطوير العشوائيات هي عملية يفرضها تأخر المجتمع في التفاعل مع الظواهر التي تحدث فيه، ويكون الإنجاز الممكن تحقيقه من خلالها محدوداً. إضافة إلى أن المرافق البسيطة الممكن إدخالها ستتطلب مبالغ مضاعفة لإدخالها مقارنة بالوضع الأمثل الذي كان سيوفره التخطيط المسبق للمرافق وتوافر التسهيلات العامة عليه.

رغم وجود خطط لتطوير العشوائيات فإنه يصعب في أحيان كثيرة أو يستحيل إدخال مستوى معقول من الخدمات نتيجة لطبيعة البناء العشوائي الذي يتسم بالتلاحم الشديد للكتل السكنية والضيق في عروض الشوارع.

ومنذ صدور الباب الثالث في قانون الزراعة والخاص بحماية الأرض الزراعية في عام ١٩٨٢، فإن كردون المدن في عام ١٩٨١ أصبح هو المرجع الوحيد (غير القابل للتعديل إلا بقرار من وزير الزراعة) الذي يحدد الكردون الرسمي والذي تم رصده بحيث يطوق فقط الكتلة العمرانية الكائنة وقتها، بما يجعل أي امتدادات جديدة للمدن على الأرض الزراعية المجاورة غير قانونية ولا يتم منحها إلى مسطح العمران الحضري، والمشكلة العمرانية التي تترتب على ذلك أن هذه الامتدادات مازالت تحسب على أنها جزء من الريف، وبالتالي لا يطبق عليها كود البناء في الحضر وهو أمر في غاية الخطورة نتيجة لأنها أصبحت تمثل فعلاً في منظومة البناء الحضري.

ومن هنا نجد أنه بينما انتهى الزمام الزراعي تماماً بالبناء عليه للعديد من القرى الملتحمة مع الحضر (ومن النماذج على ذلك قرى الخصوص وسفط اللبن وبسوس التي التحمت بالقاهرة، وقرية الثلج التي التحمت مع المرج، وكفر الجزار التي التحمت مع بنها)... ووصلت الكثافة السكانية العشوائية في تلك القرى إلى مستويات أعلى بكثير من الإشتراطات التخطيطية المعتمد الحضر، وبلغ متوسط ارتفاعات المباني فيها حوالي خمسة أدوار متخذة طابع التقسيم الحضري إلى شقق، وبخلاف طابع البناء الريفي تماماً حتى في قلب تلك القرية، وتكاد تتحدم المتخللات بها مما يجعلها تعاني من مشاكل تكدس سكاني، مع انخفاض نسبة الإمداد بالخدمات العامة الرسمية، ومع ذلك فإن كل هذه المناطق مازالت تحسب ضمن الريف، وتركت مسئولية تقرير وضعها لمؤسسة الزراعة. مما يعني أن المجتمع قد اللي يجب تأهيل على كاهل مؤسسة يفترض منها

أن تنمى الرقعة الزراعية لا أن تقتطع منها، مما أوقعها فى تضارب الاختصاص وفرض عليها كما هو متوقع منها أن تعلي قيمة الحفاظ على الأرض -حتى ولو كان شكليا - عن إهدارها ولو كان لاستيفاء حاجات أساسية.

والاتجاه السائد الآن، ومنذ سنوات طويلة - والمتمثل فى التخوف من تعديل كردون المدن، وبالتالى عدم الاعتراف بالعمران الجديد حول المدن خارج كردون ١٩٨١ - سوف يحرم هذه العشوائيات حتى من ردود الفعل المتأخرة هذه، فهى لن تدخل فى خطة تطوير حقيقية نتيجة أن المجتمع - أساساً - لا يراها، مع عدم اعتراف وزارة الزراعة-المسئولة حالياً عن ادارة العمران فى الريف- بوجودها، وهو الأمر الذي ينذر بآثار بيئية غير مرغوب فيها فى هذه المناطق.

• هدر الأرض الزراعية فى الريف

تشير دراسات المخططات الاسترشادية المعدة من قبل هيئة التخطيط العمرانى إلى انخفاض كفاءة استخدام الأرض الزراعية، التى امتد عليها العمران بالبناء فى القرية المصرية. فعشوائية البناء تجعله يهدر أرضاً زراعية تفوق الحاجة الفعلية للإسكان. فتشير دراسات وزارة الإسكان إلى أن الأرض الزراعية التى تم هدرها خلال الثلاثين عاماً الأخيرة، والتى بلغت حوالى ١.٢ مليون فدان، كان يمكن أن تستوعب أضعافاً من السكان والبناء، مما حدث فعلاً. وترصد توقعات الهيئة العامة للتخطيط العمرانى أن استمرار العشوائية تهدد بضياع مساحات هائلة من الأرض فى المستقبل.

ويعنى ذلك أنه قد صاحب النمو العشوائى غير الكفء فى استخدام الأرض تغيير فى استعمالات الأرض من الزراعة إلى الإسكان على نحو حاد. وطبقاً لدراسة المخططات الاسترشادية التى بدأتها هيئة التخطيط العمرانى وتناولت بالتحليل حالة ٣٠٠ قرية أم فى الدلتا بالنسبة لظاهرة الخروج عن تلك الأحوزة العمرانية المعتمدة لعام ١٩٨٥، فقد تم رصد عمومية ظاهرة الخروج عن الأحوزة المعتمدة وأن نسب الخروج قد تراوحت حول مثلين فى المتوسط، وإن كانت قد وصلت فى بعض الحالات إلى أوضاع صارخة؛ حيث بلغت نسبة الخروج ثمانية أمثال الحيز المعتمد فى بعض الحالات فى القرى ذات الاتصالية العالية بالحضر.

وقد لعبت الاتصالية العالية لهذه القرى بالمدن دوراً هاماً فى زيادة جاذبيتها للإسكان، مما أسهم فى نشوء ظاهرة هجرة عديد من سكان القرى، وأيضاً المدن الصغيرة المحيطة طلباً للسكن فى هذه القرى، لما تحققه من فرص للحصول على سكن بأسعار أرخص من مثيلتها فى أطراف المدن والقرى الملتحمة بالمدن، أو لإيجاد فرص عمل بهذه القرى.

تم رصد عمومية ظاهرة الخروج عن الأحوزة المعتمدة وأن نسب الخروج قد تراوحت حول مثلين فى المتوسط، وإن كانت قد وصلت فى بعض الحالات إلى أوضاع صارخة بلغت ثمانية أمثال الحيز المعتمد.

د- هل غاب كل ذلك عن المخطط؟

رفض المجتمع للتعامل بواقعية قيد المخطط

لا يمكن القول بأن المخطط لم يكن على وعى بنوعية الطلب على العمران في الريف، أو لم تكن لديه أفكار عن التعامل مع أفكار تغيير استعمالات الأراضى. فكما يشير إطار(٢) هناك خبرات عالمية غنية وكثيرة في هذا السياق، ذهبت كلها إلى تقديم حلول متعددة تتعامش مع الطلب على العمران في الريف، وكانت كلها أمام المخطط المصرى.

ولكن صعوبة تقبل فكرة البناء الرسمى على الأرض الزراعية حجمت المخطط في مصر، ومنعته من طرح تصور عمرانى يتوافق مع حاجة الطلب على العمران في الريف. ولم يمنع هذا الإحجام من قبل المخطط اتجاه المجتمع فعلياً نحو القيام بذلك الدور، وهدر مئات الألوف من الأفدنة التي كان يمكن فقط طرح نسبة بسيطة منها للبناء، لو تم التقدم بمخطط لها.

والملاحظ أن الحكومة قد حاولت استيعاب بعض الأوضاع القائمة والتصرف بواقعية، فقامت بتحديد حيز عمراني جديد للقرى في عام ١٩٨٥ ولكن من خلال تقنين الكتلة السكنية القائمة فحسب فى ذلك التاريخ فقط، ولم يتجه الفكر فى وقتها إلى تطوير هذه الكتلة، وترتب على ذلك ترك كم كبير من الجيوب الزراعية خارج الحيز الذى تم اعتماده. لذلك نجد أن الأحوزة العمرانية بناء على تصوير جوى عام ١٩٨٥ هى أقرب إلى اعتباره تحزيماً للمناطق السكنية الريفية منه إلى اعتباره حيزاً بمفهوم العمران، فالمفهوم الأول يتضمن فقط الكتلة القائمة، أما مفهوم الحيز فيضمن الكتلة السكنية في إطار له أبعاد تعكس الرؤية العمرانية للمكان.

ولهذا .. فإن صعوبة تقبل فكرة البناء الرسمي على الأرض الزراعية والنظر للأمور بالتالي على نحو شامل قيدت المخطط في مصر، ومنعته من طرح تصور عمراني، يتوافق مع حاجة الطلب على العمران في الريف.

انتقال مسئولية العمران الريفي إلى وزارة الزراعة

وتزامن مع ذلك انتقال المسئولية الفعلية للتخطيط للعمران في الريف من الوحدات المحلية، تحت مظلة وزارة الإسكان، ووزارة الإدارة المحلية إلى وزارة الزراعة - منذ صدور الكتاب الثالث لقانون الزراعة في ١٩٨٢ (انظر إطار ١/أ و ب) - مما تزامن معه عدم تطبيق فكر التخطيط العمراني في الريف على نحو واضح. فوزارة الزراعة ليست وزارة للتخطيط العمراني وليس مفهوم العمران - وما يستتبعه من تقبل تغير في استعمالات الأراضي من أجل ضمان جودة الحياة - من المسئوليات التي يسائلها عنها المجتمع. وبالتالي فإن هدر آلاف الأفدنة الزراعية في إسكان عشوائي والدخول في صدام بين القانون والمواطن هي نتائج مباشرة لتخلي المجتمع عن الواقعية في التفكير ورفضه لقبول الثقة في تصرفات شرائح هامة من مواطنيه وتخوفه من الدخول في مخاطرة لا يستطيع تحديد إبعادها.

محاولة البحث عن حلول للعمران لسكان الريف

وركز فكر العمران في الصحراء على بناء مدن جديدة، وكان يستهدف تكوين مجتمعات عمرانية جديدة تصلح لحفز النشاط الاقتصادي الصناعي والخدمي، إضافة إلى أن تقوم بدور هام في خلخلة السكان من الوادي والدلتا، خاصة في ضوء الفرضية التي تداولها المجتمع بأن الزيادة السكانية في الريف سوف تكون في أنشطة غير زراعية، وبالتالي، فإن هذه الزيادة لن يحتاجها النشاط الزراعي في الريف، لذا لابد أن يترك الأفراد الذين لا يعملون في الزراعة الريف إلى المجتمعات العمرانية الجديدة في الصحراء. وعلى ذلك فإن التفكير في العمران في الريف كان يتحدد أساساً بناء على حاجة النشاط الزراعي وليس بناء على حاجة السكان. ولقد أثبت الواقع العملي أن هذه المجتمعات قد نجحت في جذب أنشطة صناعية متنوعة ولكن تفعيل إمكانياتها في استيعاب مزيد من السكان على النحو المأمول يحتاج إلى مزيد من الوقت.

وقد ظهر حديثاً فكر الظهير الصحراوي كمجتمعات ريفية جديدة في الأعوام القليلة الماضية كفكر مواز للمدن كتجمعات حضرية جديدة. إلا أنه لم يتم رصد محاولات سابقة لتحليل مدى إمكانية الاستفادة من الظهير الصحراوي ومدى إنتاجه، وهل هو يصلح فعلاً لامتداد العمران الريفي عليه، وليستوفي الاشتراطات البيئية والطبيعية والاقتصادية أم لا. وهل هو شاغر أم مستخدم في الاستصلاح الزراعي وأنشطة أخرى، وما الإطار التشريعي الذي يتيح استخدامه. وقد قام الحزب ببحث هذا البديل مما يخدم تفعيل عمله كما يتضح عند عرض توجهات الحزب والحكومة في الجزء الثاني من هذه الورقة.

رد فعل الناس في الريف وخسارة الجميع

كل ذلك جعل الناس في الريف يأخذون المبادرة بأنفسهم ويتجهون بالفعل إلى البناء على الأرض الزراعية ويتكاتفون مع بعضهم في وجه سلطة القانون التي مارسها المجتمع، وتفويضه لمؤسسة الزراعة نيابة عنه في التعامل الجزئي مع طلبات البناء، حالة حالة، وأصبح الناس يقومون بأنفسهم بالدور الغائب للمخطط. فاتجه ساكن الريف إلى التخطيط للبناء كما يرى هو، وكما تنعكس فيه كل مخاوفه على المستقبل وشعوره بعدم الأمان الاجتماعي وكمواطن يجب أن تحتل متطلباته الأساسية أولوية عند التفكير في استعمالات الأرض.

إضافة إلى ذلك خلق منع البناء على الأرض حاجة وهمية لاستيفاء طلب غير حال على السكن، كنتيجة لاتجاه عديد من المواطنين إلى تأمين سكن لأولادهم العصر، دون وجود حاجة فعلية لذلك، لتأمين المستقبل فقط. وكذلك اتجاههم إلى اقتطاع مساحات مبالغ فيها من الأراضي الزراعية لبناء مسكن، بما يفوق احتياجاتهم في ظل الأوضاع الطبيعية.

إن كل ما سبق يتلخص في أن تخوف المجتمع من نتائج التخطيط الواقعي للعمران أدى به إلى اختيار أكثر الأفكار أمناً لتحقيق الحفاظ على الأرض الزراعية وهي الحظر التام للبناء عليها. ولكن كما أثبت الواقع فإنها لم تكن تشكل تطبيقاً كفئاً يمكن فعلاً من تحقيق الهدف، مما ترتب عليه حرمانه من مئات الألوف من الأفدنة الزراعية، التي تم تحويلها دون فكر عمراني صحيح إلى أرض للبناء، وظهرت تخوفات حول الجودة البيئية لهذا العمران في الريف والمدن.

ثانياً: توجهات الحزب: الاعتراف بالواقع وتفعيل الإمكانات المتاحة

يشير الحزب، إلى أن طرح الحلول يجب أن ينبع من استنادة كاملة من التحليل المتعمق للأسباب، التي أدت إلى نشوء المشكلة الملحوظة التي نحن نعيشها الآن، والمتمثلة في وجود طلب فعال غير مستوعب على العمران في الريف، واختلاف حجمه من منطقة ريفية لأخرى. ويؤمن الحزب بأن الحلول المطروحة يجب أن تستفيد من خبرات الماضي وتبنى عليها.

وتأسيساً على ذلك، فإن الحزب يرى أن مشكلة الحفاظ على الأرض الزراعية يجب أن تحل بناء على منهج أساسي يقوم على المبادئ الثلاثة الآتية:

- **التخطيط للعمران يجب أن يسبق الحاجة للعمران.**
- **ضرورة النظر إلى المدى القصير والحاجات الإنسانية التي تظهر فيه بعين الاعتبار، وعدم إهمالها أو التقليل من شأنها.**
- **تفهم وقبول - لا إنكار أو إغفال - للواقع، بكل ما يحمله من خصائص وبعانيه من مشكلات.**

وهي المبادئ التي يرى الحزب والحكومة ضرورة أن تفعل من خلال استعراض كل البدائل الممكنة التي يرى المجتمع إمكانية الأخذ بها، إضافة إلى بحث أي حلول وإجراءات جديدة يكون لها دور ايجابي في استيعاب الزيادة السكانية المتوقعة والحد من الزحف على الأرض الزراعية، وذلك على النحو التالي:

أ- تعمير الصحراء، المدن الجديدة والاستصلاح الزراعي

● المدن الجديدة:

تم إنشاء ما يقرب من ثلاثة آلاف مصنع بالمدن الجديدة، وتوفير أراض مرفقة للصناعة، تقرب من ٢٥٠٠٠ فدان، بإجمالي استثمارات حكومية في المرافق والخدمات والإسكان بأكثر من ٢١مليار جنيه، و عدد السكان المقيمين فيها الآن، حوالي ١,٥ مليون وذلك حتى عام ٢٠٠٣ *. ويسعى الحزب والحكومة إلى تفعيل خطة التنمية واضحة المعالم، لتحقيق حجم سكاني حقيقي مقيم في تلك المدن لا يقل عن ستة ملايين نسمة حتى سنة ٢٠٢٠ (بزيادة ٤,٥ مليون عن الوضع الحالي).

وهذا الهدف مبني على أساس جذب سكاني، وكذلك بناء وإشغال ٦٥٪ من الأراضي السكنية المرفقة المباعة، وهو ما يعني أيضاً تحقيق حوالي ٥٠٪ من الطاقات الاستيعابية المخططة لتلك المدن وامتداداتها، وذلك من خلال جذب فئات متنوعة من

* بناء على حصر عدد الوحدات السكنية التي بها عدادات كهرباء، وفقاً لبيانات وزارة الإسكان والتعمير.

السكان، وخاصة تلك التي تشكل ضغوطاً حادة على الأراضي الزراعية، وتقديم التسهيلات، وإعطاء تشجيع أكثر على خلق فرص عمل لهم، وتوفير أراض ومساكن في حدود قدراتهم وبمعايير تخطيطية وهندسية ملائمة.

● الأراضي المستصلحة :

بالرغم للإنجاز الضخم الذي تم في مجال استصلاح الأراضي في العقدين الماضيين، وباستثمارات كبيرة، أن يعود على المجتمع بكثير من الفوائد في المستقبل، وخاصة في مجال انتقال السكان والاسكان .. ويبلغ حالياً سكان المناطق المستصلحة حوالي المليون والنصف مليون نسمة**، ويعمل الحزب وحكومته على مزيد من تفعيل سياسات الاستصلاح في الصحراء، والزمام الزراعي للمدن الجديدة من أجل تشجيع عمليات الاستصلاح وتوطن السكان. ومن هنا يقوم الحزب والحكومة بالتنسيق بين الأهداف وضع سياسة عامة للاستصلاح بغض النظر عن التبعية الإدارية، أو توحيد التبعية الإدارية للاستصلاح، وتنسيق خطط الاستصلاح مع خطة لتحقيق الاستيطان في الأراضي المستصلحة، سواء القديمة منها أو التي يتم استصلاحها لتحقيق فرص عمل دائمة، تحقق استيعاب سكاني لا يقل عن ٢ مليون نسمة***. ويرى الحزب وحكومته أن الحفاظ على الأرض الزراعية هو الهدف الذي يجب أن يقابله قبول تعديات كبيرة على مستوى الهدف المنشود، وأن يصبح ذلك هدفاً واضحاً بجواز هدف زيادة مساحة وإنتاجية الأراضي الزراعية.

ب- الإحلال والتكثيف واستغلال المتخللات في القرى داخل حيز ١٩٨٥

يطرح المجتمع فكرة الإحلال والتكثيف واستغلال المتخللات كبديل يمكن أن يساعد في استيعاب جزء من الزيادة السكانية، ويهدف فكر التكثيف واستغلال المتخللات إلى تحديد أنسب الأساليب والإجراءات اللازمة لرفع كفاءة المناطق السكنية داخل القرية، للوصول إلى أقصى طاقة استيعابية ممكنة للسكان، وذلك من خلال العمل على عدة محاور هي:

- تنمية الأراضي الفضاء الملائمة (المتخللات)... وهي إما منازل متهدمة (خرابات) أو أجران أو أحواش أو أراض مسورة، وكذلك الأراضي البور والمتخللات وجميعها ملكية خاصة.

يسعى الحزب والحكومة إلى تفعيل خطة تنموية واضحة المعالم لتحقيق حجم سكاني حقيقي مقيم في المدن الجديدة لا يقل عن ستة ملايين نسمة حتى سنة ٢٠٢٠.

- التطوير العمراني للمناطق المتدهورة .. حيث تنتشر المباني المتدهورة الحالة في أنحاء متفرقة من القرية، خاصة في قلب القرية، التي يلزم تطويرها وإعادة تخطيطها لتتم رفع قدرتها الاستيعابية، بعد مراجعتها إنشائيا، ووضع أسلوب التقييم المعماري والإنشائي للمباني المتدهورة، واتخاذ قرار بإزالتها أو الإبقاء عليها، وتحسين حالتها الإنشائية، وتحديث التركيبات الفنية للتغذية بالمياه والصرف الصحي والكهرباء.

- التكثيف عن طريق الامتداد الرأسي للمباني ذات الحالات المتوسطة والجيدة... أي زيادة عدد أدوار المباني التي تسمح حالتها الإنشائية بزيادة الارتفاع. ويجب مراجعة تفصيلية لحالة المباني (الجانب الهندسي والإنشائي) ويسمح بالتعلية طبقاً لعروض الشوارع.

وتشير الدراسات العمرانية المتخصصة إلى أن إمكانيات التكثيف في القرى داخل الحيز المعتمد محدودة، نتيجة:

محدودية إمكانيات التكثيف الرأسي في القرى التقليدية، ويرجع ذلك إلى أن النمط السكني المائل مازال هو الغالب في هذا النوع من القرى، حيث محدودية الإمكانات الاقتصادية للسكان، بالإضافة إلى ضعف قدرة شبكة المرافق والبنية الأساسية، وضعف إمكانات الهيكل العمراني بما يحول دون إمكانية التوسع الرأسي للمنشآت القائمة... لذلك فإنه يتم الاستيعاب بهذه الطريقة في حالة القرى التقليدية بطيئة النمو، على أساس افتراض أن الزيادة الرأسية سوف تكون للمباني ذات الدور الواحد والتي تتمتع بحالة جيدة فقط.

إضافة إلى ذلك، فإن الضراعات داخل حيز ١٩٨٥ تكاد تنعدم (حوالي ١-٢٪)، مما يعني ضعف إمكانيات الإمتداد الأفقي للعمران.

ويقدر الحزب أن سياسات التكثيف إذا اقتصرت على حيز ١٩٨٥، فإنه لا يتوقع منها أن تستوعب أكثر من مليون نسمة في أفضل الأحوال.

** بيانات وزارة الزراعة
*** طبقاً لتقديرات الحزب والحكومة السابقة في الاستراتيجية العامة لاستصلاح الأراضي

ج -الاستفادة من الظهير الصحراوى

تداول المجتمع مؤخراً افكاراً تنادى بإتباع سياسة الامتداد العمرانى الريفى على الظهير الصحراوى، ضمن حزمة السياسات الممكن إتباعها لتوفير بديل للنمو على الأراضى الزراعية. وعلى الرغم من أن الفكرة لها بعد تاريخى فى الدراسات المتخصصة في التخطيط العمرانى.. فإنها لم تأخذ شكل التداول فى المجتمع إلا مؤخراً - كما سبقت الإشارة- وهو الأمر الذى دعا الحزب والحكومة إلى ضرورة البحث التفصيلى للموضوع وتقديمه للمجتمع فى إطار متكامل من حيث:

- التعريف الدقيق للمفاهيم الخاصة بالظهير الصحراوى.
- طبيعة مثل هذه الامتدادات ومكوناتها والمحددات المختلفة.
- تحديد أعداد القرى التى يمكن أن تستفيد من هذه السياسات، وتوزيعها الجغرافى فى محافظات مصر.
- مدى مساهمة مثل هذه السياسات فى تخفيف ضغوط الامتداد العمرانى على الأراضى الزراعية فى مصر.

تشير الدراسات إلى إمكانية استيعاب فى حدود ٦ مليون نسمة حتى ٢٠٢٠، فى حالة تفعيل سياسات تنمية الظهير الصحراوى.

وقد أكدت الدراسات العلمية أن للامتداد على الظهير الصحراوى شروطه العمرانية التى يجب مراعاتها. حتى لا تتحول الفكرة إلى استنزاف موارد كبيرة دون مردود مقبول.

ولهذا تؤكد هذه الدراسات استبعاد فكرة الامتداد الشريطى المبعثر، والممتد بالتوازى وبكامل طول تماس الوادى والدلتا مع الصحراء.. إن هذا الامتداد المبعثر والمنتشر بهذا الشكل يستحيل إمداده بالمرافق والخدمات بصورة اقتصادية، ولا يمكن أن يخلق مجتمعات تلبى الاحتياجات الاجتماعية للمواطنين، الذين يحتاجون للتضامن والتبادل الاجتماعى والاقتصادى والسياسى فيما بينهم فى نطاق حيز مكانى، يسهل الاتصال بين أفراده ومكوناته وخدماته.

ما هو الظهير الصحراوى؟

طبقاً للقانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ بشأن "الأراضى

الصحراوية"، يتحدد الظهير الصحراوى فى عمق لا يزيد عن ٢كم من نهاية الأراضى الزراعية إلى الصحراء، وهى المسافة التى نص عليها أيضا "قانون الإدارة المحلية" رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، وهذه المسافة تعتبر جزءاً من زمام الوحدة المحلية حيث أنه يمكن فنياً مد توصيلات من خدمات المرافق الموجودة فى الوحدة المحلية فيما لا يزيد عن مسافة ٢ كم بعدها، إضافة إلى أنه يمكن تجاوز هذه المسافة بالاستعانة بوسائل الانتقال التقليدية فى الريف. وقد أجاز قانون الإدارة المحلية للمحافظة - بعد موافقة المجلس المحلى للمحافظة، وفى حدود القواعد العامة التى يصدرها مجلس الوزراء - أن يقرر قواعد التصرف فى الظهير الصحراوى بالبناء والاستصلاح (بعد أخذ رأى وزارة الزراعة).

أين يوجد الظهير الصحراوى؟

هناك ١٦ محافظة فى مصر لها ظهير صحراوى (ثلاث منهم لها مناطق برارى في شمال الدلتا يمكن استغلالها كظهير، وهى محافظات الدقهلية ودمياط وكفر الشيخ)

تضم هذه المحافظات ٩٣مركزاً له ظهير صحراوى، بنسبة ٦٣,٣٪ من إجمالى مراكز هذه المحافظات. وترتفع نسبة المراكز ذات الظهير الصحراوى فى محافظات الصعيد لتصل إلى ١٠٠٪ من إجمالى مراكز المحافظات، وتنخفض فى محافظات الدلتا لتصل إلى ٥٠٪ فى أعلى نسبة لها.

والتطبيق العملى لفكر الظهير الصحراوى يكون من خلال دراسة القرى التى لها ظهير صحراوى مباشر،

للمبانى، وأيضاً من الناحية الاجتماعية للسكان، إضافة إلى أن كفاءة استخدام الأرض منخفضة-كما سبقت الإشارة- بحيث ترتفع نسبة المتخللات (خارج حيز ١٩٨٥) إلى حوالى ٧٧٪. وهى نسبة كبيرة فى ضوء معدلات الخروج العالية للقرى عن الحيز المعتمد، حيث يتركز معظم الكتلة العمرانية لعديد من القرى خارج الحيز، وليس داخله.

ولكن الطبيعة غير الرسمية للبناء الذى تم خارج الحيز تعوق القيام بتفعيل فكر التكثيف واستخدام المتخللات. فى ذات الوقت فقد اوضحت الدراسات المتخصصة (مركز استشارات البحوث والدراسات العمرانية-كلية التخطيط العمرانى) ان التخطيط لامتدادات محدودة للمدن والقرى، فى إطار كردونات وأحوزة عمرانية معدلة تقوم على أساس تهذيب الجيوب الزراعية الحالية خارج كردون ١٩٨١، وحيز ١٩٨٥، يتطلب فقط إتاحة حوالى ١٠٠ ألف فدان حتى عام ٢٠٢٠؛ وهى المساحات التى -فى جميع الأحوال- ليس فقط سيتم استهلاكها فى حالة بقاء الأوضاع الحالية ولكن أيضا سوف يضيع فوقها آلاف أخرى. وهو ما يمثل فى هذه الحالة هدر حقيقى للأرض الزراعية دون أى دافع يقبله المنطق أو تبرره الظروف.

وتفعيل ذلك البديل كحل هام للحفاظ على الأرض الزراعية من الهدر العشوائى يتطلب بداية تقنين وضعية الإسكان الذى حدث خارج الحيز العمرانى المعتمد ودراسة وضع الجيوب الزراعية والمتخللات فيه على نحو يمثل أفضل استغلال لها.

ومن الملاحظ أن الحاجة تنخفض تدريجيا إلى السياسات الهادفة لمقابلة الاحتياجات للإسكان- من خلال تعديل الأحوزة وتخطيطها - على المدى المتوسط والطويل، وذلك مع ارتفاع معدل نجاحات السياسات البديلة السابق الإشارة إليها.

ثالثاً: رؤيـــــــــة الحـــــــــزب

يؤمن الحزب الوطنى الديمقراطى - وفقاً لمبادئه الأساسية - بحقوق المواطنة وضرورة إعادة صياغة العلاقة بين المواطن والدولة، على أساس من الثقة والاحترام المتبادل، باعتبار أن المواطن شريك كامل وفاعل فى صنع القرارات المتعلقة بحياته ومجتمعه وحاضره ومستقبله. وتأسيساً على ذلك - وفى ضوء ما عرسته هذه الورقة - يرى الحزب أن الخوف من الأخذ بمبدأ شمولية فكر العمران فى مصر أدى إلى خسارة متعددة الأبعاد: بداية فى العلاقة بين المواطن والقانون ومروراً بتزيف لا مبرر له من الأرض الزراعية، ونهاية بخسارة فى مقومات جودة الحياة والعمران الريفى والحضرى فى المناطق العشوائية وهى الامور التى أدت إلى خلاف وتباين فى الآراء فى المجتمع على نحو صعب من الموضوع وفرض عليه حالة جعلت العديد من المؤسسات العلمية والعامة برغم تيسرها بالحلول و اقرارها بضرورة اعتماد طرح جديد للعمران فى الريف فى مصر تخشى أن تقحم نفسها فى الموضوع.

ومن موقع المسئولية فإن الحزب وحكومته يرصدان ضرورة:

- إعمال مفهوم ديناميكى للعمران.
- والرفض التام لاى تصرف يهدر هذا المفهوم،
- وهو ما يعنى تفعيل مفهوم الحيز العمرانى بكل ما يتطلبه ذلك من معايير اقتصادية واجتماعية وبيئية مطلوب استيفاءها.
- والحظر التام للبناء على الأرض الزراعية خارج هذا الحيز المعتمد.

ويرصد الحزب وحكومته ان ذلك الطرح يقدم حلاً شاملاً متعدد الابعاد على نحو يستوعب الزيادة السكانية ويحافظ فعلاً على الأرض الزراعية.

ويقوم هذا الطرح على المبادئ الآتية:

- حق المواطن فى استيفاء متطلباته الأساسية - ومنها حقه فى السكن فى مكان يرتضيه - هو حق لا يمكن منازعته فيه، ويتصدر أولويات العمل الوطنى، وتتشكل فى ضوئه كل السياسات العامة.
- الحفاظ على الأرض الزراعية هو تحدٍ أمام المجتمع المصرى، ويتطلب فكراً شاملاً ومتزناً ومتناسقاً وعقلانى. وأن أكثر ما يضر بالحفاظ على الأرض الزراعية هو الهروب من المشكلة وطرح حلول قاصرة وإغفال الواقع والتصرف كأنه غير موجود.
- الحفاظ على الأرض الزراعية هى مسئولية المجتمع بأكمله وليس من العدل إلقائها على مؤسسة واحدة، بل هى مسئولية يشارك فيها المجتمع بكل مستوياته ويبرز فيها دور هام للمحليات لابد من تفعيله.

ويتبنى الحزب وحكومته ان يكون تفعيل هذا الطرح من خلال منظومة مؤسسية على ثلاثة مستويات، على النحو التالى:

المستوى الأول:

لجنة وزارية برئاسة السيد رئيس الوزراء وعضوية

السادة وزراء الزراعة والتعمير والتنمية المحلية والداخلية وعدد آخر من الوزراء المعنيين، وتقوم على:

- وضع السياسات العامة التى تضمن زيادة الرقعة الزراعية وكفاءة استخدام الأراضى.
- رصد مدى السابق الاستراتيجيات المقدمة من الوزارات المعنية - فى إطار إعداد مخطط إدارة العمران واستعمالات الأراضى- مع هذه السياسات.
- ومتابعة تحقق الاستراتيجيات ورصد آثارها.
- اعتماد معايير إدارة العمران وتغيير استعمالات الأراضى التى تقترحها لجنة المتابعة.
- اعتماد مخطط ادارة العمران واستعمالات الأراضى التى تقترحها لجنة المتابعة.
- التنسيق بين الوزارات والمحليات فيما يتعلق بالولاية على الأرض
- تكليف وزارة التعمير بتوفير تصوير جوى كلما اقتضت الحاجة إلى ذلك.
- إصدار معايير لتحديد أولويات العمل.

المستوى الثانى:

لجنة متابعة، يكون وزراء الإسكان والزراعة والتنمية المحلية مسئولين عنها، وبعضوية ممثلين عن الوزارات المعنية، وتكون الهيئة العامة للتخطيط العمرانى بمثابة الأمانة الفنية لها وتقوم بالآتى:

- متابعة تنفيذ السياسات العامة لإدارة العمران واستعمالات الأراضى.
- اقتراح معايير إدارة العمران وتغيير استعمالات الأراضى، ورصد مدى الالتزام بهذه المعايير عند تنفيذ المخططات العمرانية المعتمدة فى المحليات.
- رصد المشاكل والمعوقات التى تواجه إدارة العمران
- التنسيق بين استراتيجيات الوزارات المعنية فيما يتعلق بإدارة العمران واقتراح مخطط لإدارة العمران واستعمالات الأراضى فى مصر بناء على هذه الاستراتيجيات وفى ضوء السياسات العامة
- تلقى تقارير متابعة من المحافظين عن الالتزام بالمخطط وأى معوقات أو مشاكل فى التطبيق.
- تقديم تقارير دورية إلى اللجنة الوزارية تختص برصد التقدم ومتابعة الالتزام بإعداد المخططات وتنفيذها والمشاكل التطبيقية
- تحديد مدى الحاجة إلى تصوير جوى جديد.

المستوى الثالث:

المحليات وينسق بينها وزير التنمية المحلية. وتكون المحليات هى الجهة التى:

- تضع المخططات العمرانية، فى ضوء السياسات العامة، والمعايير الخاصة بذلك.
- توضع المخططات بالتشارك مع المجالس الشعبية للمحافظات وفى ضوء تصورات المجتمعات المحلية إعمالاً لمبادئ اللامركزية
- تتقدم لاعتمادها فنياً من هيئة التخطيط العمرانى، وذلك طبقاً للمنهج الذى يتفق عليه.
- تلتزم بتقديم تقرير متابعة دورى عن تنفيذ هذه المخططات بعد صدورها من المحافظ وتعيد لجنة المتابعة علماً بمشاكل التطبيق.

أهمية إجراء تعديل فورى لقانون الزراعة على نحو يتوافق مع تعديل استخدام الأرض الزراعية التى تدخل ضمن الحيز العمرانى للقرى أو كردون المدن، يسمح بالبناء عليها طبقاً لمخططات معتمدة، وفى ذات الوقت يغلظ العقوبات لردع أى محاولة للتعدى العشوائى على الأرض الزراعية خارج الأحوزة الجديدة المعتمدة.

ويجب أن يتزامن مع ذلك تعديل فى المنظومة التشريعية الحاكمة لاستعمالات الأراضى فى مصر، بتعديل فورى لقانون الزراعة على نحو يتوافق مع تعديل استخدام الأرض الزراعية التى تدخل- بناء على معايير معتمدة- ضمن الحيز العمرانى للقرى أو كردون المدن، ويسمح بالبناء عليها طبقاً لمخططات معتمدة، وفى ذات الوقت يغلظ العقوبات لردع أى محاولة للتعدى العشوائى على الأرض الزراعية خارج الأحوزة الجديدة المعتمدة. وفى ذات الوقت تعدل الأطر التشريعية والإجرائية على نحو يمكن بشكل فورى من:

- البناء على المتخللات والجيوب داخل حيز ١٩٨٥، وفق ضوابط ومحددات تضعها اللجنة الوزارية المشار إليها.
- السماح بالتجديد والإحلال لعظائر الماشية فى الأراضى الزراعية بشرط أن يتم ذلك باستخدام مواد بناء مماثلة للمستخدمة فيها حالياً، طبقاً للحالة.
- قيام أجهزة الإدارة المحلية بتوصيل المرافق لكل

الحالات التى تم البناء فيها بدون ترخيص شرط أن تكون قد حصلت على أحكام بالبراءة.

ويشير الحزب والحكومة إلى أنه قد يكون من الضرورى فى مرحلة لاحقة القيام بتعديل فى الخريطة التشريعية العامة ذات الصلة بموضوع استخدامات الأراضى على نحو يقنن أدوار جميع الفاعلين بما يضمن التفعيل المتوازن على نحو متواصل لفكر ومفاهيم التخطيط العمرانى، وذلك على النحو التالى:

- قانون التخطيط العمرانى على نحو يفعل الدور الفنى الهام لهيئة التخطيط العمرانى من حيث اقتراح المعايير اللازمة لتعظيم الفائدة من استخدام وتغيير استخدام الأراضى من اجل العمران، ويضمن تحقق هذه المعايير بعد اعتمادها، ويحقق التشارك والتعاون الفنى بين الهيئة وبين الإدارات المحلية الخاصة بالتخطيط العمرانى فى ديوان المحافظات. ويعظم دور الهيئة فى وضع المخططات الإقليمية التى تضم أكثر من محافظة من خلال مكاتبها الإقليمية فى الأقاليم الاقتصادية.
- قانون البناء على أن يضم أحكام خاصة بتنظيم عملية البناء فى الريف وتحديد كودات البناء، على نحو يتلاءم مع الطبيعة الخاصة بالريف، وذلك فى ضوء المخططات العمرانية الإقليمية وشبه الإقليمية.
- قانون الإدارة المحلية على نحو يعظم اللامركزية الإدارية وذلك عن طريق إعطاء سلطات أكبر للمحافظين خاصة فيما يتعلق بتحديد الأحوزة العمرانية للمدن والقرى وتحصيل رسوم مقابل تحسين الأراضى التى تدخل ضمن الحيز العمرانى المعتمد الجديد. وكذلك إعطائهم سلطة اعتماد وإصدار المخططات العمرانية داخل نطاق محافظاتهم. وإنشاء إدارة متخصصة بكل محافظة تتبع المحافظ وتكون مختصة بكافة شئون التخطيط العمرانى والاشتراك فى وضع هذه المخططات بالتعاون مع الجهات الحكومية وغير الحكومية. اضافة إلى تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية فى عملية التخطيط العمرانى.
- قانون الأراضى الصحراوية على نحو يؤدى إلى توضيح الولاية على الظهير الصحراوى وإعطاء المحافظين كافة السلطات لاستغلال وتنمية الظهير الصحراوى فى محافظاتهم.

ويشير الحزب والحكومة إلى أن المنهج التفصيلى لإعداد الكوردونات والأحوزة العمرانية الجديدة، يكون كالتالى:

- تقوم هيئة التخطيط العمرانى بتوفير تصوير جوى جديد للمعمور فى الجمهورية- على النحو الذى يوضحه قانون التخطيط العمرانى.
- تلتزم المحليات بإنشاء إدارة عامة للتخطيط العمرانى تابعة للديوان العام للمحافظة، والتى تختص بوضع المخططات العمرانية للوحدات المحلية فى المحافظة من خلال الاستعانة بخبرات فنية متخصصة وطبقاً للمعايير المعتمدة، وبمشاركة المجالس الشعبية المحلية للمحافظات.
- تعتمد المخططات فنياً من هيئة التخطيط العمرانى، من حيث الالتزام بالمعايير الخاصة بذلك.
- يقتطع من الأرض التى تدخل ضمن الكردون نسبة للمنفعة العامة تستخدم فى الإمداد بالمرافق والخدمات، وذلك من خلال التشاور مع المجتمع المحلى فى القرى، وبما يضمن مساهمة كل مالكى الأراضى -التى تدخل فى الحيز العمرانى الجديد- فى هذا الاستقطاع.
- يصدر المخطط بعد إعتماده فنياً بقرار من المحافظ، فى حالة الأحوزة العمرانية للقرى، كما يصدر بقرار من المحافظ بعد إعتماد وزير الإسكان فى حالة مخططات المدن. ويقدم المحافظ تقريراً دورياً إلى لجنة المتابعة يتضمن التقدم فى تنفيذ المخطط، ومشاكل التطبيق وطلب التعديل وأسبابه.
- يتم مراجعة المخططات دورياً كل خمس سنوات.
- فى حالة رغبة المحافظ فى إجراء تعديل على المخطط المعتمد قبل تاريخ مراجعته الدورية، يرفع تقريراً إلى لجنة المتابعة مبيناً فيه أسباب ذلك.
- فى حال أن يكون المخطط لمدينة ويتطلب ضم جزء من ريف متصل بها، يرفق بالمخطط طلب لوزير الإسكان ويطبق على هذه المنطقة قانون البناء.
- تقوم لجنة المتابعة برصد التزام المحليات بتقديم المخطط ومراجعته وتنفيذه.

ويرصد الحزب وحكومته ضرورة البدء فوراً فى إتمام هذه المهام، وذلك طبقاً للجدول الزمنى التالى:

- تعدل الخريطة التشريعية الحاكمة بما يتلاءم مع السياسات المطروحة.
- يتم، بالتوازى، توفير التصوير الجوى على مراحل تنتهى فى خلال ثمانية أشهر ويبدأ بالقرى ذات

المحتويات

مقدمة ــــــــــــــــــــــــــــــــ ١

أولاً: العلاقة بين السكان والعمران: صياغة المشكلة ورصد تداعياتها ــــ ٤

ثانياً: توجهات الحزب: الإعتراف بالواقع وتفعيل الإمكانات المتاحة ــــ ١١

ثالثاً: رؤية الحزب ــــــــــــــــــــــــــ ١٦

أولاً: العلاقة بين السكان والعمران: صياغة المشكلة ورصد تداعياتها

تتميز مصر حالياً بثلاث ظواهر أساسية فيما يتعلق بالعلاقة بين السكان والعمران:

- إرتفاع معدل نمو السكان بشكل عام، وعلى نحو أعلى في الريف عنه في الحضر.
- إنعكاس حركة الهجرة السابقة من الريف إلى داخل الحضر، لتصبح هجرة ريفية من منطقة ريفية لأخرى أيضا ريفية.
- إرتفاع معدل نمو العمران الريفي في المناطق الريفية التي تجاور الحضر أو تقع في نطاق حضري من معدل المواليد، وعن معدل نمو السكان بها أيضا، وعن المتوسطات العامة للجمهورية.

أ- معدلات نمو مرتفعة للسكان

تشير التعدادات السكانية إلى تضاعف عدد سكان مصر خلال الثلاثين عاماً من ١٩٤٧-١٩٧٦ ووصوله إلى ٣٦ مليون نسمة، نتيجة لارتفاع معدلات النمو السنوي للسكان من ١,٩٪ إلى ٢,٩٪. واستمرت معدلات نمو المواليد في الارتفاع لتصل إلى أعلاها في عام ١٩٨٦ لتسجل ٣٨,٩ . وعلى الرغم من اتجاهها إلى الانخفاض النسبي من ذلك المعدل لتقارب معدلات السبعينات، فإن عدد السكان في مصر خلال الثمانية والعشرين عاما من ١٩٧٦ حتى ٢٠٠٤ قد تضاعف مرة أخرى ليصل إلى حوالي ٧٠ مليون نسمة. وإذا لم يحدث تغير ملحوظ في معدلات نمو السكان في المستقبل القريب، فمن المتوقع بحلول عام ٢٠٢٠ أن يصل العدد إلى ٩٦ مليون نسمة بزيادة حوالي ٢٦ مليون نسمة[٥].

وفي الوقت الذي يرتفع فيه معدل الإنجاب في الأسرة بشكل عام، فمن الملاحظ أنه كان دائماً في الريف أعلى منه في الحضر.. فقد كان في الحضر ٢,٥ طفل في عام ١٩٨٨، في مقابل ٥,١ في الريف، ومع اتجاه المعدل العام لنمو السكان إلى الانخفاض، فإن الفرق بين الحضر والريف ظل قائماً: فبينما وصل في الحضر إلى ٢,٨ طفل في ١٩٩١، سجل في الريف ٣,٩ طفل في العام نفسه.

وكان من المتوقع مع هذه الفروق أن يكون معدل نمو سكان الحضر أقل من الريف، ولكن الواقع يشير إلى عكس ذلك، فالهجرة من الريف إلى الحضر كانت تجعل معدل نمو السكان في الحضر أعلى منه في الريف، وهو الوضع الذي استمر حتى منتصف الثمانينات تقريباً. ولكن منذ ذلك الوقت بدأت معدلات نمو المواليد المرتفعة في الريف تؤثر بشكل أكثر وضوحاً على معدلات نمو السكان فيه، نتيجة لأن حركة الهجرة الداخلية بدأت تأخذ منهجاً جديداً وتصبح في الأساس من الريف إلى مناطق أخرى أكثر جذباً في الريف.

فعلى سبيل المثال، بلغ معدل النمو السنوي لسكان الحضر ٣,٢٪ في خلال الفترة ١٩٧٦/١٩٨١، في حين سجل معدل نمو الريف ٢,٤٪ للفترة نفسها. أما خلال الفترة بين إحصائي ١٩٨٦/١٩٩٦، فقد بلغ معدل النمو لسكان الحضر ٢٪، وهو يقل عن معدل نمو سكان الريف الذي سجل ٢,٣٪، وأيضاً عن معدل النمو السكاني الكلي للجمهورية الذي بلغ ٢,١٪ سنوياً.

وهذا تشير التعدادات إلى أن نسبة سكان الحضر إلى جملة سكان الجمهورية اتجهت إلى الارتفاع في تعدادات ١٩٤٧، ١٩٦٠، ١٩٧٦، حيث بلغت على التوالي ٣٣,٣٪،

إطار (٢)
الخبرة الدولية في تخطيط العمران في الريف

آليات التعامل مع امتداد العمران على الأرض الزراعية:

تعتمد معظم دول العالم على آليات تفعيل قوى العرض والطلب على العمران، من خلال :

- التطوير المستمر للحيز العمراني، والتنبؤ باتجاهات الطلب على العمران، وتحريك العرض في اتجاهها.
- تنظيم البناء داخل النطاقات المتطورة اعتماداً على:
- التصاريح والتراخيص واشتراطات البناء والكودات.
- تقسيم وتوزيع استعمالات الأراضي.
- نقل حقوق الملكية من منطقة إلى أخرى.
- الامتداد الرأسي من خلال التكثيف.

بعض التجارب الدولية للدول النامية:

- **مدينة جوهانسبرج - جنوب أفريقيا:**

تحتوي مدينة جوهانسبرج على عديد من متخللات الأراضي الزراعية على ضواحي المدينة، وتعاني هذه الأرض الزراعية من الضغط العمراني عليها، وتمثلت الحلول المستخدمة في التعامل مع المشكلة في الآتي:

- عمل كردون جديد للمدينة.
- تعديل استعمالات الأراضي داخل هذا الكردون.
- تكثيف الزراعة ، السماح بالأنشطة المكملة للزراعة، إنشاء مراكز التدريب الزراعية، مشروعات السياحة البيئية.
- تعديل كود التخطيط لتوفير كثافة بنائية مرتفعة في بعض المناطق ومنخفضة في مناطق أخرى.
- إستخدم آلية نقل حقوق الملكية في المناطق الواقعة تحت ضغط العمران (التوطين خارج المناطق الزراعية).
- شراء حق التنمية من أصحاب بعض الأراضي الزراعية.

وتعد هذه التجربة مثالاً حياً للاستخدام المنطقي لسلطات الدولة والمزج بين الآليات السابقة، بدلاً من الاعتماد على الدور التقليدي للدولة كمنظم وحيد لتوجيه وإدارة العمران وإبعاده عن الأراضي الزراعية.

- **مدن جنوب شرق آسيا:**

- استعملت كوريا وتايوان وإندونيسيا وتايلاند آليات تتيح تطوير الحيز، وتقوم بتنظيم البناء فيه، على نحو، يتيح الاستفادة من الأرض مع ضمان جودة الحياة.
- ونلاحظ شيوع استخدام آلية دمج وإعادة تقسيم الأراضي، والتي تشأت على الشراكة بين القطاع الخاص والمحليات.

بعض التجارب الدولية للدول المتقدمة:

- **اليابان:**

تقوم اليابان على الرغم من ندرة الأرض الزراعية بها بعمل تقسيمات على الأرض الزراعية في المناطق التي تنتبأ بضغط العمران عليها، وهو ما يساعد على الاحتفاظ بمساحات مخططة من الزراعة داخل الكتلة العمرانية، وبالتالي الحفاظ على جزء من الأرض الزراعية. وتسمح السلطات بالبناء المنظم على الأراضي الزراعية، من خلال ضم وإعادة تقسيم الأراضي المبعثرة، وكذلك تطبيق آلية دمج وتنظيم الأراضي.

وتبلغ نسبة هذه القرى حوالى ١٨٪ تقريباً من إجمالى قرى الجمهورية البالغة ٤٢٢٨ قرية. وتبلغ نسبة الحجم الحالى لسكان القرى ذات الظهير الصحراوى المباشر حوالى ١٦٪ من إجمالى سكان الريف.

ورغم أن الامتدادات المخططة على هذا الظهير يمكن أن تشكل - من الوجهة النظرية - سياسة متكافئة لتخفيف الضغوط على الأراضى الزراعية على الأقل فى القرى ذات الظهير المباشر، فإن الواقع يشير إلى مشكلتين أساسيتين، هما:

- إن وجود الظهير لا يعنى إتاحته للاستغلال فى سياسات الإسكان. فبعض مناطق الظهير مستغلة أصلاً فى مشروعات استصلاح ومشروعات صناعية. وبالتالى فلابد من استكمال الدراسة التفصيلية لكل قرية على حدة.
- إن معظم هذه القرى هى مناطق غير جاذبة للسكان، وتسجل معدلات هجرة عالية؛ مما يعنى أن سياسات تحفيز الانتقال إلى الظهير الصحراوى قد تستدعى سياسات متزامنة لزيادة جاذبية هذه القرى ذاتها. ولهذا يسعى الحزب والحكومة إلى تقديم خطط مشروحة للتخطيط وتنمية جزء من هذه القرى، وتوطين الخدمات الموجودة بموازنات الدولة بها، وكذا مناطق الصناعات الصغيرة والحرفية، وتشجيع تنميتها بالمشاركة؛ لتحقيق أهداف تنموية وسكانية.

وفى حالة تفعيل مفهوم الظهير الصحراوى، فإن أفضل التقديرات تشير إلى إمكانية استيعاب جزء مهم من الزيادة السكانية المتوقعة حتى ٢٠٢٠. بناء على توجهات النمو السكانى فى هذه القرى والدراسات الاجتماعية للشرائح العمرية، التى يمكن أن تنتقل إلى الظهير، وهى الشباب من سن ١٨-٣٥ سنة، فتشير الدراسة إلى إمكانية استيعاب فى حدود ٦ مليون نسمة حتى ٢٠٢٠، فى حالة تفعيل سياسات تنمية الظهير الصحراوى.

د- حيز عمرانى ديناميكى

بمراجعة كل المحاور السابقة والتى تمثل المحاور التى دائما ما طرحها المجتمع ورأى كفايتها فى استيعاب الزيادة السكانية القادمة حتى ٢٠٢٠، يمكن تلخيص الرؤية كالآتى:

- المدن الجديدة: ٥,٤ مليون نسمة.
- الاستصلاح: ٢ مليون نسمة.
- الإحلال والتكثيف والمتخللات داخل حيز ١٩٨٥: مليون نسمة
- الظهير الصحراوى: ٦ مليون نسمة.
- وإذا أضفنا إليهم الإمكانية المحتملة للتكثيف داخل المدن: نصف مليون نسمة، فإنه يمكن احتمالاً أن ينتج - فى أكثر الاحتمالات تفاؤلاً - استيعاب أربعة عشر مليون نسمة من الزيادة المتوقعة فى تعداد السكان حتى ٢٠٢٠ - والتى يقدرها المركز الديموجرافى (وزارة التخطيط) بحوالى ستة وعشرين مليون نسمة (٧٠مليون فى ٢٠٠٤ و ٩٦مليون فى ٢٠٢٠).. وبهذا سيتبقى فى حدود إثنى عشرة مليون نسمة، لا مفر من قبول الواقع بأنه سيتم استيعاب احتياجاتهم للأراضى والخدمات والمرافق على الأرض الزراعية، سواء خطط لهم أو تم تنظيمهم أو تركوا للنمو العشوائى طبقاً للسياسات والتشريعات الحاكمة الآن.

وبالاستزاده الخبرة التاريخية وتحليل مسارات الزحف على الأرض الزراعية، فإن هؤلاء الإثنى عشرة مليون نسمة يمكن أن يؤدى تركهم يدبرون احتياجاتهم للعمران إلى هدر كبير فى الأرض يفوق ٥٠٠ ألف فدان**. أما فى حالة تنظيم النمو من خلال الاعتراف بالامتدادات خارج حيز ١٩٨٥ وكردون ١٩٨١، وإتاحة استغلال المتخللات بها، فإنه يمكن الحفاظ على ما لا يقل عن أربعة أخماس هذه المساحة الزراعية من التآكل. كما أنه يسمح الامتداد المنشعب إلى الخارج ويحول العمران القائم فعلاً ويرفع من كفاءة استغلاله.

تشير الدراسات الى أن التخطيط لامتدادات محدودة للمدن والقرى، فى إطار كردونات وأحوزة عمرانية معدلة تقوم على أساس تهذيب الجيوب الزراعية الحالية خارج كردون ١٩٨١ وحيز ١٩٨٥، يتطلب فقط إتاحة حوالى ١٠٠ ألف فدان حتى عام ٢٠٢٠.

فكما تمت الإشارة سابقاً فإن عديداً من القرى قد خرجت عن حيزها المعتمد، وقد أظهرت الدراسات العلمية الخاصة بالتكثيف أن أعلى إمكانية للاستفادة من هذه الفكرة هى السماح بالتكثيف فى المناطق التى تمت خارج الحيز المعتمد (حيز ١٩٨٥)، فهذه المناطق تميز فيها العمران بالحداثة فى استخدام طرق البناء، فجاءت كلها إنشاءات حديثة، كما أن معظم قاطنيها من الشباب الذى يحمل ثقافة ريفية متطورة، وبالتالى يقبل مفاهيم التمليك فى مثل هذه الأماكن سواء بالشراء أو الإيجار، وبالتالى فإن أفكار التكثيف الرأسى ممكنة من الناحية الفنية

* تحفظ مراجعة الهيئة الاستشارية العمرانى.

** تشير الدراسة إلى أن مساحة الأراضى الزراعية التى يمكن أن تتأثر بالتوسعات العمرانية حتى ٢٠٢٠ تبلغ ٥٠٠ ألف فدان، وهى المساحة التى يمكن الحفاظ عليها فى حالة تفعيل سياسات التكثيف والمتخللات داخل حيز ١٩٨٥ وكردون ١٩٨١، وإتاحة حوالى ١٠٠ ألف فدان فقط خارج هذه الحدود، بدلاً من تركها تبدد كما هى الحال الآن فى المرحلة الأولى من العمران القائم فعلاً فى المرحلة الأولى.

الحالات الحادة كما تحددها المعايير التي تصدرها اللجنة الوزارية.

- ويتم استيفاء المتطلبات المالية له من الموازنة المرصودة لبرنامج الخطة العاجلة.
- تلتزم المحليات بإنشاء الأجهزة الخاصة بالتخطيط العمراني التابعة لدواوين عموم المحافظات في خلال شهرين على الأكثر.
- تتقدم المكاتب الاستشارية والمراكز الجامعية المتخصصة للقيد في الهيئة العامة للتخطيط العمراني خلال ستة أشهر على الأكثر.
- تتعاقد المحليات مع المكاتب الاستشارية أو المراكز المقيدة لدى الهيئة العامة للتخطيط العمراني وذلك للقيام بإعداد المخطط في ضوء المعايير التي ينظمها قانون التخطيط العمراني المعدل.
- تنتهي المكاتب من إعداد المخططات في خلال ثلاثة أشهر للقرية وتسعة أشهر للمدينة من التعاقد ويكون على المحافظ عرضها على المجلس الشعبي للموافقة.
- يتم دفع رسم مقابل تحسين بالنسبة للأرض التي تدخل ضمن حيز العمران ويمكن أن تتراوح بين ٣٠٠٠ و٧٠٠٠ جنيه عن القيراط الواحد، على حسب ما يحدده المحافظ بموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وتودع الحصيلة في صندوق يستخدم للنفع العام وللتقديم حوافز للاستصلاح.
- يتقدم المحافظ بالمخطط بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي إلى هيئة التخطيط العمراني للاعتماد الفني، وتنتهي الهيئة من ذلك خلال شهرين.
- يصدر المخطط العمراني للقرى بقرار من المحافظ، بينما يصدر المخطط العمراني للمدن بقرار من المحافظ ووزير الإسكان. وتتبع ذات الإجراءات في تعديل المخططات المذكورة.
- يبدأ تنفيذ مناطق الإسكان بالمخطط المعتمد فوراً ويصدر المحافظ تراخيص البناء.

ويلتزم الحزب وحكومته بالتوجهات والإجراءات التي تضمنها هذه الورقة سعياً إلى تفعيل الحزم في التطبيق حتى يتم القضاء تماماً على عشوائية البناء على الأراضي الزراعية.

ويطالب الحزب وحكومته جموع المواطنين ونوابه في المجلسين- الشعب والشورى- وقيادات المجالس الشعبية والعمد ورؤوس العائلات أن يقوموا بدورهم الفعال في منع أي خروج عن البدائل الشاملة التي تم تبنيها من أجل تحقيق آمال المواطنين وأيضاً الحفاظ على حقوق الوطن وثرواته.

يطلب الحزب والحكومة من المواطنين إفساح الوقت اللازم خلال الشهور القادمة لكي تعد المخططات ولكي يستطيع كل منهم أن يؤمن سكناً يليق به وبأولاده في اطار متسق مع الطموح العام للمجتمع في إرساء أفضل استخدام للأراضي وتعظيم إستخدام الثروة في المجتمع.

www.ndp.org.eg

الفكر الجديد... وأولويات الإصلاح