



الحزب الوطني الديمقراطي

فكر جديد



الحفاظ على الأرض الزراعية واتجاهات النمو العمراني

دعوة للمشاركة

سبتمبر ٢٠٠٣

دعوة للمشاركة في صياغة السياسات العامة

إنطلاقاً من إيمان الحزب الوطني الديمقراطي بتطوير وتعديل العمل الحزبي لمواجهة التحديات التي تواجه مسيرة العمل الوطني، فقد تم تبني أسلوب جديد لصياغة السياسات داخل الحزب مستمد من نظامه الأساسي.

يستهدف هذا الأسلوب توسيع دائرة الحوار والمناقشة حول السياسات المقترحة بحيث تتيح الفرصة لطرح أكبر قدر من الأفكار والآراء ووجهات النظر المتعددة في صياغة السياسات. ومن ناحية أخرى، يستهدف هذا الأسلوب توسيع وتعميق دائرة المشاركة في صياغة السياسات على مستويات الحزب المختلفة بما يرسخ قيم الديمقراطية ويقوى البنيان المؤسسي للحزب ويدعم الالتزام الحزبي، ويساعد على طرح فكر جديد ينبع من رؤية شاملة تعبر عن توجهات الحزب لخدمة العمل الوطني.

وقد حدد النظام الأساسي وأساليب العمل القواعد المنظمة لتفعيل المشاركة في صياغة السياسات العامة حيث يتم أولاً طرح الموضوع في المؤتمر السنوي للحزب أو المؤتمر العام لمناقشته وتحديد أولوياته، ووضع إطار عام لتوجهات الحزب بشأنه. وبعد إقرار المؤتمر للتوجهات العامة للموضوع تتم إحالته إلى أمانة السياسات لدراسته ومناقشة أبعاده المختلفة من خلال الشكليات المختلفة التابعة للأمانة كالتالي:

• يتولى المجلس الأعلى للسياسات دراسة الموضوعات المحالة إليه من هيئة مكتب أمانة السياسات على النحو الذي يتناول كافة جوانبها وأبعادها وآثارها المختلفة على المجتمع.

• تتم دراسة الموضوع في إحدى لجان السياسات المتخصصة بأمانة السياسات بمشاركة كاملة من الحكومة من خلال الوزراء المختصين. حيث تعدد اللجنة التفاصيل المختلفة للموضوع وتصيغ رؤيتها بشأنه في شكل أهداف وإجراءات محددة يقترح اتباعها مع تحديد الجهات المسؤولة عن التنفيذ والإطار الزمني لذلك وأسلوب المتابعة. وترفع اللجنة تقريراً بهذا الشأن إلى هيئة مكتب أمانة السياسات.

• وفي بعض الأحوال، يمكن لأمانة السياسات أن تحيل الموضوعات التي ترى أهمية عرضها على قواعد الحزب إلى لجان المحافظات، لمناقشتها ورفع التوصيات بشأنها إلى أمانة السياسات. وللجان المحافظات استطلاع رأي لجان الحزب في الأقسام أو المراكز والوحدات الحزبية، إذا ما دعت الحاجة لذلك. كما يمكن تشكيل مجموعات عمل من بين أعضاء مؤتمر المحافظة، لبحث الموضوعات المحالة من أمانة السياسات، وترفع توصياتها لأمين المحافظة لعرضها على أمانة السياسات.

• تتولى أمانة السياسات إعداد الصياغة النهائية للموضوع بالتعاون مع الحكومة والاتفاق معها على الإجراءات التنفيذية للسياسات المقترحة.

• تقوم أمانة السياسات بإعداد التقرير النهائي المتضمن للسياسة المقترحة للعرض على الأمانة العامة للاعتماد المبدئي ثم على المكتب السياسي للإقرار النهائي.

وفي هذا المؤتمر، يستمر الحزب في اتباع هذا النهج من خلال تقديم موضوعات يرى أن لها الأولوية في العمل الوطني في هذه المرحلة، حيث يطرح الحزب للنقاش ثلاثة موضوعات هي: "حقوق المواطنة والديمقراطية" و "حاضر ومستقبل قطاع النقل" و "الحفاظ على الأراضي الزراعية واتجاهات النمو العمراني".

ومما لا شك فيه أن النشاط الزراعي يعتبر من الدعامات الأساسية للاقتصاد القومي في مصر، فبالإضافة إلى دوره في توفير المتطلبات الزراعية من غذاء للسكان ومستلزمات للصناعة المصرية، فهو قطاع تصديري رائد يساهم في زيادة الدخل القومي وتوفير العملات الأجنبية. ومن منطلق الأهمية المحورية للأرض الزراعية في هذا السياق، فإن السياسات الزراعية كانت دائما تضم إجراءات ونظم إدارة تعظم الاستفادة الاقتصادية من الرقعة الزراعية في الوادي والدلتا.

المقدمة :

إنطلاقاً من دور الحزب الوطنى الديمقراطى فى التصدى للتحديات التى يواجهها الوطن على نحو يفعل بإيجابية التوازنات الأساسية فى المجتمع المصرى، فإن ورقة النقاش المعروضة تتناول موضوع البناء على الأرض الزراعية والنمو العمرانى فى مصر بنظرة شاملة تنطلق من موضوعية فى التعامل مع الواقع، وثقة فى القدرة على إقامة التوازن بين مصلحة الفرد وآماله من ناحية، وبين رغبات المجتمع وطموحاته من ناحية أخرى، وذلك من خلال الدور الفعال للدولة فى تحقيق الكفاءة والرفاهية.



التعامل مع موضوع البناء على الأرض الزراعية - منظور تاريخي

• المرحلة الأولى - السماح بالبناء على الأرض الزراعية حتى بداية السبعينات

كانت الكثافة السكانية حتى بداية السبعينات معقولة ولم يكن تغيير استخدام الأرض الزراعية إلى الإسكان يمثل تهديداً حقيقياً لنشاط الزراعة، ولهذا فإن الحكومة المصرية كانت تقوم بذاتها بطرح مساحات من الأراضي الزراعية للبناء وتقوم بتخطيطها وإدخال المرافق إليها. وأبلغ الأمثلة على ذلك ميلاد حي المهندسين في مدينة الجيزة، والذي تم على الأرض الزراعية المتاخمة لمنطقة ميت عقبة (إطار ١).

يرصد الحزب من خلال قراءة متأنية في تعامل الحكومات المصرية مع الاستخدامات الممكنة المختلفة للأرض الزراعية، أن فلسفة الإدارة لهذا العنصر الإنتاجي الحيوي على مدار العقود والسنوات الماضية، وخاصة ما يتعلق بقضية استخدام الأرض الزراعية في البناء السكني، قد مرت بمرحلتين أساسيتين:

إطار (١): السماح بالبناء على الأرض الزراعية - ظهور حي المهندسين

(ب)
منطقة المهندسين ١٩٩٠



(أ)
منطقة ميت عقبة ١٩٢٠



يوضح الشكل (أ) منطقة ميت عقبة في عام ١٩٢٠ والأراضي الزراعية المحيطة بها في ذلك الوقت. أما الشكل (ب) فهو يمثل التطور العمراني المخطط لتلك المنطقة متمثلاً في ظهور حي المهندسين في محافظة الجيزة، ويمكن ملاحظة الطابع الجمالي الذي يلفت إليه، من اتساع عروض الشوارع ووجود الحدائق ذات المساحات الكبيرة، ويعكس ذلك توجه الحكومة في تلك الفترة والتي كانت تسمح بتغيير استعمال أراضي الزراعة مع التخطيط المسبق لها.

• المرحلة الثانية- منع البناء على الأرض الزراعية منذ منتصف السبعينات

ومع استمرار تزايد السكان بمعدلات مرتفعة، أصبح استخدام الأراضي الزراعية في البناء يمثل تهديداً حقيقياً للنشاط الزراعي. فلم تكن منظومة إصلاح القطاع الزراعي قد اكتملت في بداية مرحلة التحول الاقتصادي لمصر، ولهذا لم تكن جاذبيته الاقتصادية قد تأكدت، مما أثر على عوائده الاقتصادية وانعكس في الانخفاض النسبي لدخول المزارعين. وفي ذات الوقت فإن تزايد السكان أدى إلى خلق طلباً كبيراً على الإسكان خاصة في المناطق الزراعية المتاخمة للمدن القائمة، مما أوجد وضعاً تنافسياً يتزاحم فيه تبوير الأرض الزراعية من أجل البناء عليها مع النشاط الزراعي.



ومن ثم كان هناك تخوف كبير من تآكل الرقعة الزراعية في الوادي والدلتا، خاصة وأن عمليات استصلاح الأراضي الصحراوية لم تكن قد وصلت بعد إلى قدرات عالية تعوض الفقد في الأرض الزراعية.

وهكذا، فمع استمرار التخوف من تآكل الرقعة الزراعية نتيجة للبناء عليها، في الوقت الذي لم تكن قيمتها الاقتصادية قد ظهرت بعد، ومع شك المجتمع في قدراته الذاتية على إنجاح سياسات الاستصلاح، أخذت حكومات الحزب بالسياسات الآتية:

- إصدار مجموعة من التشريعات التي تحظر البناء على الأرض الزراعية وتعتبره جريمة في حق المجتمع.
- التوجه إلى الصحراء وإنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة لاستيعاب الزيادة السكانية وتنشيط النمو الاقتصادي.



ويرصد الحزب أن الحظر المطلق للبناء على الأرض الزراعية قد صاحبه جهداً واضحاً من الحكومة في اتجاهين :

أولاً : التحديث الكامل لمنظومة الزراعة في مصر ، وزيادة المطردة للقيمة الاقتصادية للأرض الزراعية ،

ثانياً : التعامل الديناميكي مع حظر البناء ،

والذي كان من أهم عناصره التحسينات الهامة في تقنيات الزراعة على نحو رفع من الإنتاجية العديد من الحاصلات الزراعية في مصر إلى مستويات رائدة. وتحرير مختلف جوانب النشاط الزراعي من حيث التركيبة المحصولية والتسويق، وتحرير العلاقة الإيجارية بين المالك والمستأجر، واستكمال ذلك بسياسة سعر صرف مرنة على نحو أثر إيجابياً في قدرات القطاع التصديرية وفتح أمامه آفاقاً واسعة للاستغلال الاقتصادي (إطار ٢).

إن متابعة السياسة الزراعية في مصر توضح وعي حكومات الحزب بأن إدارة النمو العمراني من خلال التشريعات المانعة والمُجرّمة هي ثاني أفضل بديل أملت له الظروف والتحديات التي كانت تحيط بعملية استكمال منظومة الإصلاح الزراعي، وأن هناك نتائج غير مرغوبة سوف تتحقق، ولهذا كان هناك تعامل ديناميكي مستمر مع هذا الوضع لتخفيف تبعاته، وهو ما تمثل في :

- قيام وزارة الزراعة باعتماد حيز عمراني جديد للقري وتعريف كوردون جديد للمدن في عام ١٩٨٥ لاستيعاب معظم البناء الحتمي الذي تم على الأرض الزراعية ووضع في إطار قانوني.
- السماح بالبناء على المتخللات والجيوب داخل حيز ١٩٨٥.
- السير بخطى سريعة لإدخال مياه الشرب والكهرباء إلى كافة المنازل والتجمعات في كل ريف مصر.



إطار (٢): أهم ملامح التنمية الزراعية في مصر

- التحول إلى اقتصاديات السوق الحر.
- ملكية القطاع الخاص الكاملة للعناصر الإنتاجية والتسويقية.
- إطلاق حرية المزارعين في زراعة المحاصيل المختلفة.
- إلغاء التوريد الإجباري والتسعير للمحاصيل الزراعية.
- تحرير التجارة الداخلية والخارجية للمحاصيل الزراعية ومستلزمات الإنتاج الزراعي.
- صدور التشريعات الخاصة بحماية الأراضي الزراعية من كافة صور الاعتداء عليها.
- تنفيذ مشروع مبارك القومي لتمليك الأراضي الزراعية لشباب الخريجين.
- انخفاض حجم الفجوة الغذائية.
- ارتفاع نسبة الاكتفاء الذاتي من القمح من ٢٥ إلى ٥٦ وانخفاض الواردات منه وذلك رغم زيادة الاستهلاك.
- احتلال مصر للمركز الأول في العالم في إنتاجية الفدان من الأرز وقصب السكر والذرة الرفيعة.
- زيادة قيمة الصادرات الزراعية من ٤٧١ مليون جنيه إلى نحو ٢,٢ مليار جنيه في العام الحالي.
- زيادة حجم الاستثمارات المخصصة للقطاع الزراعي إلى نحو ١١,٦ مليار جنيه في عام ٢٠٠١/٢٠٠٠.
- زيادة حجم الائتمان المتاح للإنتاج الزراعي إلى حوالي ١٤ مليار جنيه.
- ارتفاع معدل النمو السنوي للقطاع الزراعي من ٢,٦ في المائة إلى ٢,٤ في التسعينات ثم إلى ٢,٨ في عام ٢٠٠١/٢٠٠٠.
- تحسين مستوى الدخل الحقيقية للمنتجين الزراعيين في مصر بنسبة ٢٥.
- تحرير العلاقة بين المالك والمستأجر.

أهم النتائج

- أصبح قطاع الزراعة من أهم القطاعات المنتجة والفعالة في الاقتصاد القومي.
- بلغت مساحة الأراضي الزراعية في عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ نحو ٨,٢ مليون فدان. منها الأراضي المستصلحة بمساحة ٢,٢ مليون فدان حتى عام ٢٠٠١/٢٠٠٠.

نظرة مستقبلية

- استصلاح واستزراع ٣,٤ مليون فدان جديدة خلال العشرين عاماً القادمة.
- العمل على زيادة قيمة الصادرات لتصل إلى ٥ مليار جنيه سنوياً.
- رفع معدل النمو في القطاع الزراعي إلى ٢,١ في عام ٢٠١٧.
- التوسع الزراعي النباتي الرأسى.
- تخصيص مناطق زراعية كاملة للزراعة العضوية دون استخدام أية مبيدات كيميائية.
- نشر أصناف عالية الإنتاج مبيكة النضج من مختلف المحاصيل الزراعية لخدمة أهداف زيادة الإنتاج والتكثيف الزراعي.
- بالإضافة إلى ترشيد استخدام مياه الري واستخدام أساليب الري الحديثة.
- تحويل الري في الحدائق من الري النطحي إلى الري بالتنقيط مما يوفر مليار م^٣ مياه سنوياً.
- التوسع في تطبيقات البيوتكنولوجيا الحيوية لإنتاج المحاصيل والأصناف عالية الإنتاج وذات الاحتياجات المائية الأقل والمقاومة للحرارة والجفاف والملوحة والآفات الزراعية.
- الاستمرار في تنمية الثروة الحيوانية.
- تشجيع الاستثمار الخاص المصري والعربي والأجنبي.
- دعم مؤسسات البحث العلمي وخاصة الهندسة الوراثية والبيوتكنولوجي. ومؤسسات الإرشاد والائتمان والتسويق والتعاون الزراعي، ودعم دور المرأة والمنظمات الأهلية غير الحكومية في التنمية الزراعية والريفية.

مستقبل إدارة النمو العمراني في مصر

يؤمن الحزب بأن واقع منظومة الزراعة في مصر قد فرض خيار منع البناء على الأرض الزراعية في السنوات الأخيرة ؛ ومع هذا فإن الواقع الآن يشير إلى ضرورة دراسة التوجه المستقبلي لخيارات إدارة النمو العمراني في ضوء النجاح المبهر الذي حققته سياسات التنمية الزراعية على صعيد القيمة الاقتصادية العالمية للأرض الزراعية والإنتاجية المرتفعة والإضافات المتتالية إلى مساحة الأرض من خلال سياسات الاستصلاح.

ويرى الحزب أنه في ضوء هذه الإيجابيات فإن النظرة للمستقبل يجب أن تضع ثقة كبيرة في إمكانيات المجتمع وقدرته على التعامل مع التداخيات غير المرغوب فيها التي أفرزها الواقع لمياسة الحظر المطلق للبناء على الأرض الزراعية.

ويقدم الحزب للمؤتمر السنوي رؤية حول التداخيات المختلفة للحظر المطلق للبناء على الأرض الزراعية، ومستقبل إدارة النمو العمراني في مصر، بما يتفق مع الواقع ويأخذ في الاعتبار آمال وتوقعات جمهور هائل من المواطنين في مصر.

وقد اشترك الحزب والحكومة في فتح باب النقاش في هذا الموضوع والذي بدأ بطرح عدد من الأسئلة والتصدى بوضوح وجرأة للإجابة عليها، وهي :

- ما هي التداخيات التي أفرزها الحظر المطلق للبناء على الأرض الزراعية؟
- هل يمكن عملياً الاستمرار في مثل هذا الحظر؟
- ما هي رؤية المجتمع لمستقبل إدارة البناء على الأرض الزراعية؟



قد حفزت القطاع الخاص على مد أنشطته في الصناعة والإسكان إلى هذه التجمعات، فبلغت استثمارات القطاع الخاص الصناعية والعقارية حوالي ٢٥ مليار جنيه حتى عام ٢٠٠٢، كما شهدت هذه التجمعات قصص نجاح صناعية واضحة.

ولكن على الصعيد الآخر فإن الخصوصية المجتمعية لموضوع الإسكان وحرالك المواطنين تشير إلى ضرورة مرور وقت كاف حتى تصبح هذه التجمعات مصدر جذب سكاني يبين على خلخلة تزايد الكثافة السكانية في الوادي والدلتا.

ولهذا فإن الواقع يشير إلى ثلاث نتائج أساسية هي:

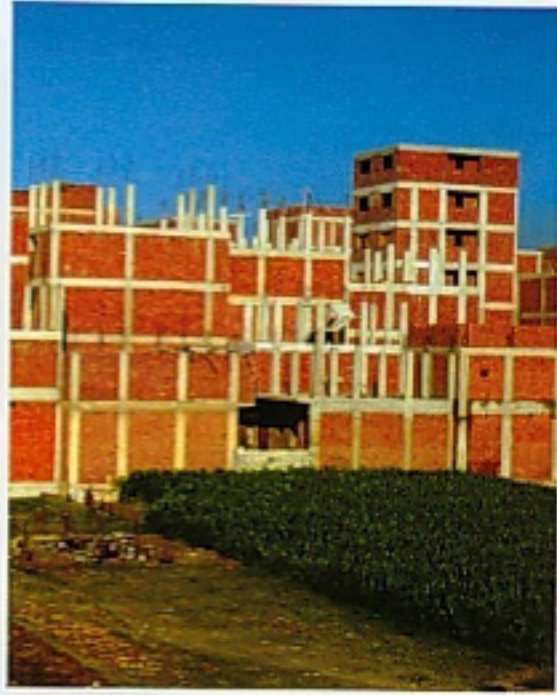
- أن عدد السكان الفعلي في هذه المجتمعات لا يتجاوز نصف مليون شخص.
- أن نسبة كبيرة من البناء الذي تم في مصر خلال العقود الأربعة الماضية قد حدث على نحو غير مخطط له، على أرض غير مخططة للبناء. ولهذا أطلق المجتمع اصطلاح البناء العشوائي على هذه النوعية من الإسكان.
- أن معظم هذا البناء غير المخطط له كان على الأراضي الزراعية في مختلف أنحاء الوادي والدلتا.

مصلحة المواطن في مواجهة مصلحة المجتمع - تضارب دفعت إليه التحديات التي واجهها المجتمع :

في ضوء الحظر المطلق لتغيير الاستخدام الزراعي للأرض في الوادي والدلتا والبناء عليها، كان لابد وأن ينشأ وضع تتضارب فيه المصلحة الفردية لملاك الأرض الزراعية والمصلحة العامة للمجتمع. فالأرض يملكها أفراد لهم مصالح مشروعة في حد ذاتها مثل الرغبة في السكن، كما أن حركة النشاط الاقتصادي في المناطق المتاخمة للمدن تدفع إلى تغيير استخدام الأرض الزراعية وتنميتها في صورة مبان سكنية بغرض الريح والتجارة. وفي الحالتين - الإسكان النابع من حاجة المجتمع المحلي أو الإسكان التجاري - فإن المجتمع قد اعتبر ذلك تفریطاً في الثروة القومية وهدرًا للأمن الغذائي وجريمة في حقّه.

وتشير الدلائل إلى أن الحكومة حاولت من خلال الاهتمام الكبير الذي أولته لموضوع إقامة المجتمعات العمرانية الجديدة أن تخلخل الكثافة السكانية في الوادي والدلتا وبالتالي تخفف من حدة ضغط الطلب على الأرض الزراعية من أجل الإسكان. ومن أجل ذلك وضعت الحكومة استثمارات كبيرة في المجتمعات العمرانية الجديدة بتكلفة وصلت إلى حوالي ١٩ مليار جنيه حتى عام ٢٠٠٢ من أجل مد المرافق وإقامة تجمعات سكنية، ويشير الواقع إلى أن هذه الاستثمارات





فطبقاً لدراسة علمية عن منطقة بولاق الدكرور- كحالة تمثل أرضاً كانت في الأصل زراعية وتم التعدي عليها بالبناء. فإن هذه المنطقة في حالة التخطيط المسبق للإسكان بها كان يمكن أن تستوعب على الأقل ضعف عدد السكان الذي استوعبه البناء الحالي -غير المخطط - فضلاً عن إتاحة مساحات للمرافق والخدمات (إطار ٢)، وهو الأمر الذي يعني أن التخطيط المسبق للأرض الزراعية وإتاحتها للبناء يمكن أن يحافظ على مساحات كبيرة من الأرض يتم فقدها عند غياب هذا التخطيط.

التداعيات :

أهم التداعيات التي ترتبت على ما سبق هي :

• تعدي مبالغ فيه على الأرض الزراعية من أجل البناء

إذ تشير البيانات إلى أن معدل الفاقد في الأرض الزراعية منذ عام ١٩٧٢ حتى الآن يتراوح ما بين ٥٠-٦٠ ألف فدان سنوياً كحد أقصى وبين ٢٥-٢٠ ألف فدان سنوياً كحد أدنى، ويرجع ذلك لاختلاف طرق تقييم وتصنيف الجهات المختلفة للأراضي الزراعية.

وتشير التقديرات العلمية إلى أن الأرض الزراعية التي تم التعدي عليها بهدف البناء كان يمكن أن تستوعب ضعف عدد السكان الحالي، وذلك في حالة ما إذا كان قد تم تخطيطها للبناء بشكل مسبق.





- المياني الحالية
- جيوب زراعية لم تبني بعد

إطار (3): دراسة حالة

بولاق الدكرور - البناء غير المخطط في مقابل البناء الموجه

الوضع الحالي

استيعاب السكان	المساحة	المساحة الإجمالية مساحة المياني المساحة غير المستغلة عدد الوحدات الشاغرة
٢٧٠٨ نسمة	٦٥ فدان ٢١,٣ فدان ٤٠ فدان ٤٧٠ وحدة	

السيناريوهات

استيعاب السكان	السيناريو المقترح	الوضع في حالة
١٤٦٥٠ نسمة		استمرار المنطقة في النمو العشوائي الحالي ينضج الكثافة الحالية وشغل الوحدات الشاغرة
١٩٢٠٠ نسمة	المساحة المخصصة لمياني الإسكان الجديدة مساحة الطرق والمناطق الخضراء مساحة الخدمات متوسط عروض الشوارع متوسط عدد الأدوار السكنية الجديدة	في حالة التخطيط المسبق للمساحة غير المستغلة وباستخدام قوانين التخطيط العمراني والبناء
٢٥٨٤٠ نسمة	المساحة المخصصة للإسكان ٥٠٪ من المساحة الإجمالية مساحة الطرق والقراغات والمناطق الخضراء ٢٥٪ مساحة الخدمات واستعمالات أخرى متوسط عروض الشوارع متوسط عدد الأدوار السكنية الجديدة	استيعاب المنطقة للسكان في حالة تخطيطها كأرض فضاء من البداية قبل إشغالها بالإسكان غير المخطط

تناولت هذه الدراسة ثلاثة سيناريوهات لتوضيح الهدر المبالغ فيه للأرض الزراعية، وأن التخطيط المسبق بالإضافة إلى أنه يوفر مساحة للخدمات والعلاقات وله طابع جمالي، فإنه يزيد من قدرة استيعاب المنطقة للسكان - وقد حاولت هذه الدراسة توضيح تكلفة الفرصة البديلة التي يتحملها المجتمع - فقد قامت الدراسة بتناول ثلاثة سيناريوهات: السيناريو الأول يفترض النمو العشوائي للمنطقة بكامل الأراضي الفضاء الموجودة حالياً - مما يؤدي إلى استيعابها لعند سكان يبلغ ١٤٦٥٠ نسمة - أما السيناريو الثاني فيفترض القيام بالبناء على الجيوب الزراعية غير المستغلة (الموجودة في جميع الأراضي الزراعية في جمهورية مصر العربية) وذلك باستخدام قوانين التخطيط العمراني والبناء، الذي يشترط عدد من الأدوار وعروض للشوارع وتخصيص مساحات خضراء ومساحات للخدمات، حيث يمكن للمنطقة أن تستوعب ١٩٢٠٠ نسمة - أما السيناريو الأخير فيفترض أن المنطقة قد تم تخطيطها مسبقاً قبل إشغالها بالإسكان غير مخطط ويوضح هذا السيناريو أنه كان من الممكن للمنطقة أن تستوعب ٢٥٨٤٠ نسمة، أكثر من ضعف قدرتها الحالية على الإستيعاب.

• انخفاض مؤشرات جودة الحياة في مناطق البناء غير المخطط عن مستواها في مناطق الإسكان الرسمي، الأمر الذي يمثل تحدياً للمجهود التنموي في مصر.

فالمناطق التي لم تخطط مسبقاً للإسكان تعاني من غياب المرافق والخدمات الصحية والتعليمية، فيما عدا القليل منها الذي دخل في خطط الحكومة للتطوير. فعلى سبيل المثال نجد أن نصف هذه المناطق في القاهرة الكبرى توجد به مدرسة واحدة فقط. أما النصف الباقي فيعاني من غياب الخدمات التعليمية.

وتتطلب مواجهة هذا التحدي في الوقت الحالي موارد ضائلة، حيث أن توصيل المرافق إلى مناطق البناء غير المخطط يمثل تكلفة مضاعفة عما إذا كان توصيلها قد تم بناءً على تخطيط مسبق. فسيق الشوارع وتعرج صفوف المباني وتواصلها على امتدادات طويلة، إضافة إلى تشعب الامتداد العمراني في كل الاتجاهات دون وجود تركيز وتكتل سكني منسق، يتطلب إنفاقاً أعلى بكثير مما لو كان هناك تخطيط مسبق لتوصيل المرافق (إطار ٤).

فالتربة التي كان يمكن أن تحتاج إلى وحدة صحية واحدة ومدرسة واحدة في ضوء الكثافة السكانية بها، تحتاج في المقابل نتيجة لتشتت العمران إلى أكثر من مدرسة واحدة وأكثر من وحدة صحية وشبكة مياه مترامية الأطراف، على نحو يمثل استنزاف للموارد المحدودة للموازنة العامة للدولة ويخرج عن نطاق الاقتصاديات المثلى التي يرغبها المجتمع في استخدام موارده المحدودة.

وأحياناً تقف الحكومة غير قادرة على تدبير موارد لمواجهة تحسين جودة الحياة في هذه المناطق. وهو الأمر الذي يدفع فاطنيتها إلى المزيد من مخالفة القانون من خلال المد غير الشرعي للمياه والكهرباء إلى هذه المناطق، وبما يضعهم تحت طائلة الاستخدام غير القانوني للموارد العامة، إضافة إلى ما يمثله ذلك من هدر وضغط على المرافق الرسمية. فالعشوائيات تحصل على المرافق الأساسية مثل المياه والكهرباء من خلال الاستخدام غير القانوني للشبكات في المناطق الرسمية المتاخمة، مما يؤدي إلى ارتفاع الهدر في شبكات المياه والكهرباء. فعلى سبيل المثال يمثل الفاقد من شبكة المياه في القاهرة الكبرى حوالي ٢٣٦٪، والذي يعد أحد أسبابه الهامة التوصيل غير القانوني لشبكات المياه القائمة إلى تلك المناطق غير المخططة للسكن.

إطار (٤) : دراسة حالة

قرية الأخماس - مركز قري السادات - محافظة المنوفية

تكلفة إمداد المرافق في مناطق الإسكان غير المخطط في مقابل التكاليف المقدرة في حالة البناء الموجه

(بالمليون جنيه)

تكلفة المرافق في عام ١٩٩٧	تكلفة المرافق بافتراض وجود تخطيط مسبق (الساحة ٣٦ فدان)	تكلفة المرافق في الوضع الحالي وهو غياب التخطيط (الساحة ٥٢ فدان)
٠,٨٨	٠,٨٨	١,٥٢
٠,٥٢	٠,٥٢	٠,٩٠
٢,٣٢	٢,٣٢	٤,٠
٠,٤٨	٠,٤٨	٠,٨٢
٠,١٠	٠,١٠	٠,١٧
٤,٢	٤,٢	٧,١٢

قامت هذه الدراسة بتناول قرية الأخماس في المنوفية كنموذج لمعرفة حجم الزيادة في تكلفة إمداد المرافق لمنطقة مأهولة بالسكان. وقد أوضحت الدراسة أن تكلفة توصيل المرافق لمناطق الإسكان غير المخطط تكون أعلى بنسبة ٨٧٪ من الوضع في ظل وجود تخطيط مسبق.

• الخوف من تشوه الوجه الحضارى لمصر على نحو قد يهدد المركز السياحى العالمى لمصر

• الخوف من تشوه الوجه الحضارى لمصر على نحو قد يهدد المركز السياحى العالمى لمصر

فالسياحة ليست مجرد مزارات سياحية وإنما هي مفهوم معيشى متكامل يضم البيئة العامة التى يتعامل معها السائح فى البلد المضيف. ومع وجود نمط البناء غير المخطط فى معظم المدن المصرية فإن هناك خوف على المكانة السياحية لمصر. فمناطق الإسكان غير المخطط تعاني من غياب جماليات البناء. ذلك أن المواطن من ساكنها يعد مخالفاً للقانون ولا يأمن على منزله. وبالتالي لا يقوم بتجملته ولو حتى بدهان الواجهات، فكيف ينفق على شيء لا يضمن استمراره؟

• زيادة نسبة الشباب والأسر الجديدة فى المناطق غير المخططة للبناء

أظهرت الدراسات الاجتماعية أن مناطق الإسكان غير المخطط تضم العديد من الأسر الجديدة. مما يعنى أن معظم ساكنى هذه المناطق من الشباب. ولهذا فهى قد تحوى نسبة لا بأس بها من أجيال المستقبل. وفى ضوء الإنخفاض النسبى لمؤشرات جودة الحياة فى المناطق غير المخططة للإسكان مقارنة بالمناطق المخططة فإنه قد يصعب فى المستقبل تكوين ثقافة مشتركة بين الشباب لإختلاف مستويات التعليم بين المناطق المخططة وغير المخططة.

• تجميد للثروة العقارية فى مناطق الإسكان غير المخطط وحجبها عن النشاط الاقتصادى

تشير الخبرات الهندسية إلى أن العقارات فى المناطق غير المخططة هي كتل خرسانية تفوق خصائص البناء فيها كود البناء المصرى. وهو ما يرفع من قيمتها العقارية لأنها تمثل بناءً مستقرًا مختلفًا عن نمط الإسكان غير المخطط فى دول أخرى يسود فيها عش العشيق وأكشاك الخشب (إطار 5). ولكن هذه الثروة العقارية تمثل رأسمال مجمد أو بتعبير أدق ميت. لا يساهم فى النشاط الاقتصادى العقارى وحركة تداول الأصول أو الأنشطة المصرفية. ولا محل للاستفادة منه فى قانون التمويل العقارى الجديد لأنه تم بالمخالفة لقوانين المجتمع. الأمر الذى يجعل جزءاً هاماً من الثروة فى المجتمع خارج نطاق النشاط الاقتصادى. بالإضافة إلى أنه يحرم مالكى هذه الثروة من الاستفادة الاقتصادية من أملاكهم بما يؤدى إلى حالة من الإفكار لمواطنى المناطق السكنية غير المخططة.



• التخوف من ضعف القدرة على تقديم الخدمات العاجلة فى مناطق الإسكان غير المخطط

نتيجة الطبيعة غير المخططة للإسكان غير الرسمى. فإن مناطق هذا الإسكان مهددة بعدم القدرة على مد

• التخوف من تريفيف المدينة

خطورة الإسكان غير المخطط حيث يمثل نمطاً تتداخل فيه رموز العمران في المدن مع مظاهر الحياة الريفية، على نحو يضيع من معالم الحضارة في كل من الريف والمدينة، ويهدد في المستقبل بفقدان كل منهما لهويته التي طالما ميزته وأضفت عليه طابعاً جمالياً خاصاً وامتقاً مع وظائفه وأنشطته.

يعتز المجتمع المصري بأصوله الريفية والحضرية، ويستهدف المحافظة على طابعه العمراني الذي يميز الريف عن المدينة ويؤمن بضرورة ذلك كأساس لإرساء العلاقات الصحيحة بين المكان بخصائصه العمرانية والأنشطة الاقتصادية التي تمارس فيه، وهنا تكمن

(إطار 5): أنماط الإسكان غير المخطط في مصر والعالم



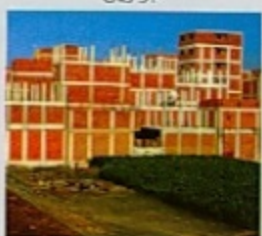
البرازيل



تتانيا



الهند



تونس



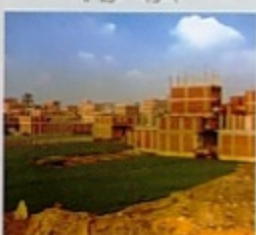
جنوب أفريقيا



بنجلاديش



مصر



مصر



مصر

يتضح من النماذج المختلفة المعروضة أن هناك إختلاف كبير بين نمط الإسكان غير المخطط في مصر عن تلك الأنماط في باقي دول العالم. فنمط الإسكان غير المخطط في مصر يأخذ شكل مباني خرسانية أما في العالم فالنمط الغالب هو العشب وأكشاك الصفيح والخشب.

قضايا للنقاش

ويدعو أصحاب الرأي الثاني إلى السماح - وفق ضوابط محددة - بالبناء المخطط على الأرض الزراعية في إطار متكامل من التخطيط العمراني، وإلى أن يكون الحظر التام للبناء غير المخطط الذي ثبت عملياً خطورته ومن ثم لا بد من تطبيق أقصى تشدد في التعامل معه. كما يرى أصحاب هذا الرأي أن استهداف الحفاظ على رقعة زراعية تتلاءم مع الأهمية الحيوية للزراعة في مصر، لن يتحقق بالمنع والحظر ولكن من خلال تقوية نشاط الزراعة ورفع مستويات معيشة العاملين فيه، وهو مطلب اجتماعي هام في كل الأحوال.

أيضاً فإن التحليل الموضوعي للرأي الأول يشير إلى أن:

- الدعوة إلى المزيد من التشدد ممكنة في حالة وجود بديل آخر للإسكان يتسق ويتناسب مع احتياجات السكان، وهو الأمر الذي يصعب تحقيقه حالياً من خلال سياسة الاعتماد على المجتمعات العمرانية الجديدة، وفي إطار خصوصية الشخصية المصرية في كل من الريف والحضر.

- الإزالة الكاملة للتعديات في حالة تنفيذها سوف تحمل المجتمع ثروة طائلة تفوق جهودها بالإضافة لتكلفة الإزالة فإن الثروة العقارية التي سيتم إزالتها هي ثروة مفقودة للأبد، وإن كان هذا لا يمنع من أن بعض التعديات القائمة حالياً يتحتم إزالتها، ولا بد وأن يتحمل المجتمع التكلفة اللازمة لذلك لأن عوائد ذلك تفوق التكلفة المقابلة لها.

يتضح مما سبق أن هناك إيجابيات لسياسات الحظر التام للبناء على الأرض الزراعية، فهي التي سمحت بالفلاح وقت كاف لظهور النتائج المبهرة لسياسات التنمية الزراعية الحديثة - إلا أن هناك تداعيات على الصعيد الآخر، وبالتالي فهناك حاجة إلى إعادة تقييم الموقف ودراسة كيفية التعامل معه في المستقبل. وما إذا كان بالاستمرار في الأوضاع الحالية أم تعديلها؟

ويرصد الحزب أن هناك رأيين محوريين في هذا الموضوع:

الرأي الأول، يدعو إلى القضاء على التعديات السابقة من خلال إزالة التعديات على الأرض الزراعية وتشديد العقوبات التي تجرم البناء عليها، ويحذر هذا الرأي من أن إلغاء سياسات الحظر سوف يؤدي إلى تآكل الأرض الزراعية في الوادي والدلتا، كما ينوه أصحابه إلى أنه في ظل سياسات الحظر تم فقد حوالي مليون فدان من الأرض الزراعية في الوادي والدلتا خلال الثلاثين عاماً الماضية.

الرأي الثاني، يرى أن السماح بالبناء على المشاع على الأرض الزراعية غير وارد وغير مطروح، ولكن استمرار الحظر التام غير مقبول أيضاً، ويحدث ضرراً أكثر مما يؤدي إلى نفع. فاستمرار سياسات الحظر التام يعرض المجتمع لفقدان مضاعف للأرض الزراعية، مضافاً إليها المفاقد الاقتصادية والجمالية. أيضاً من الواضح عملياً أنه يستحيل تنفيذ فكرة الحظر التام، لأنها في بعض الأحيان تتضارب مع حقوق المواطنين، وهناك آلاف من الدعاوى التي لم توافق فيها المحاكم على الإزالة لأنها تتعلق بوحدات سكنية يعيش فيها مواطنون.

الصلة، ويكون الجهاز مسئولاً عن طرح وتحديد المناطق والأراضي الزراعية التي يمكن تغيير استعمالها لاستيعاب الزيادة المستقبلية في السكان بأسلوب مخطط يعتمد على الاستفادة القصوى من الأراضي التي سيتم الامتداد عليها.

- تعديل الحيز العمراني للقري وكوردونات المدن في جميع أنحاء الجمهورية، وذلك من خلال تصوير جوي حديث، على نحو يراعى فيه الوضع العمراني الراهن، بالإضافة إلى الاحتياجات المستقبلية المتوقعة.

- تحريم مناطق الإسكان غير المخطط بمناطق مخططة على أرض صحراوية في حالة القري والمدن التي لها ظهير صحراوي، وعلى أرض زراعية في حالة عدم تواجد هذا الظهير.

- التعامل بحزم من خلال كل مؤسسات المجتمع في الحزب والمجالس النيابية والمجالس الشعبية والحكومة مع أية محاولات للخروج عن المخططات الجديدة التي يتم اعتمادها، وذلك خلال فترة دراسة هذه المخططات أو بعد إعلانها.



- فكرة عدم إمكانية السيطرة على امتداد البناء على الأرض الزراعية متى تم السماح بتغيير الاستخدام الزراعي لها، هي :

- فرضية لا تأخذ في اعتبارها التغيرات الجديدة التي يعيشها القطاع الزراعي، وتعتبر عن ادعاء بأن هناك حافظاً بشكل دائم للتغلي عن الأرض وعن الزراعة؛ وهو الأمر غير الصحيح في ضوء الإعمال الحالية لكليات السوق في قطاع الزراعة على نحو دفع بالعوائد الاقتصادية له إلى الارتفاع وهو ما اتضح بشكل كبير مع تحرير سعر الصرف على نحو شجع التصدير وحفز النشاط الزراعي.

- أيضاً، فإن هناك حداً للطلب على الأرض الزراعية من أجل البناء، وفي جميع الأحوال فإن الزيادة السكانية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تستوعب إلا مساحة محدودة من الأرض يمكن ترشيدها دائماً بالبناء الموجه، وهناك توازن للسوق سوف يفرض نفسه متى تم التنفيل الكامل لكليات السوق.

ويرى أصحاب الرأي الثاني أن التجارب العالمية في الدول النامية والمتقدمة على حد سواء تتجه إلى ترشيد استخدام الأرض الزراعية في البناء وفق معايير موضوعية يضعها المجتمع في ضوء تصوره للمستقبل (إطار ٦).

ويخلص أصحاب هذا الفكر الاتجاه العام للتطوير الذي يقر حوله في :

السماح بالبناء الموجه في إطار منظومة مخططة، والمنع التام للبناء بشكل عشوائي غير مخطط على الأرض الزراعية وذلك في إطار استراتيجية متكاملة لإدارة النمو العمراني تتعامل بنيجابية ومرونة مع المعطيات الخاصة بكل مكان على أرض مصر، وقد تصل إلى منع البناء في بعض الأماكن نتيجة لخصوبتها، وأهم ملامح هذا الفكر هي :

- تأسيس مجلس يكون مسئولاً عن تحديد استخدام الأراضي تقوده وزارة الزراعة ويشارك فيه جميع الجهات الحكومية وغير الحكومية ذات



- استغلال الجيوب الزراعية التي لم يتم البناء عليها لتوفير الخدمات المطلوبة للبناء على تلك المناطق.

- تدعيم عمل هيئات التنمية الزراعية، مثل الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية والهيئة العامة للإصلاح الزراعي، على نحو يمكنها من أداء دورها الهام ويفعل من مخططات الإصلاح الزراعي. فهذه الهيئات تقوم بجهد كبير يحتاجه المجتمع مما يتطلب دعمها مالياً وإتاحة تمويل كافي لها مستقبلاً لكي تستطيع أن تحقق خطى أسرع في مجالات الإصلاح والتنمية الزراعية.

- إعداد دراسة شاملة عن اتجاهات الإسكان في المجتمع المصري على المدى المتوسط والطويل على نحو يرصد خصائص وأنماط الطلب وأيضاً يفيد في تصميم برامج الإسكان ويواكب طموح المجتمع.

- تقاضى رسوم للبناء على الأرض الزراعية تزيد عن تكلفة استصلاح الفدان الجديد، بحيث تستخدم في استصلاح مساحة مضاعفة للأرض الزراعية التي تم تغيير استخدامها للبناء، حتى يضمن المجتمع تنامي ثروته من الأرض الزراعية، كذلك فإن جانباً من هذه الرسوم يمكن توجيهه إلى تنمية المرافق في الأراضي التي يتم البناء عليها على نحو يخفف من الضغوط المالية على موازنة الدولة.

- تفعيل دور المحليات من خلال نمط مؤسسي جديد تقوم فيه المحليات بمشاركة المستوى المركزي في وضع الخطط لإدارة النمو العمراني.

ويدعو الحزب إلى دراسة ومناقشة ما ورد بهذه الورقة وصولاً لما يحقق مصلحة الوطن ومواطنيه.

إطار (٦) : التجارب العالمية في مجال التعامل مع مشكلة الامتداد غير المخطط على الأراضي الزراعية

تجربة البرازيل

أعطى الدستور البرازيلي للإدارات المحلية السلطة للقيام بما يلي :

- فرض وجباية الضرائب العقارية.
- التخطيط العمراني.
- تقنين تغيير استخدام الأراضي الزراعية الموجودة في النطاق الإداري للمحليات.

تجربة الهند

في دلهي ، تم عمل برنامج شامل لتقنين حيازة الأراضي بالمناطق العشوائية المقامة على أراض زراعية :

- الخطوة الأولى هي عمل خريطة بالوضع القائم من خلال الاستعانة بالتصوير الجوي وبعض المكاتب المتخصصة في الأعمال المساحية المعتمدة من الإدارة المحلية.
- وللإسراع بالعملية، يقوم أهالي المنطقة بالاتفاق مع أحد هذه المكاتب للقيام بالعمل ويتم تقديم الخريطة مع دفع مقدم (الدفعة الأولى من رسوم التقنين) للإدارة المحلية.
- بناءً على ذلك تقوم الإدارة المحلية بتحديد الجيوب الزراعية المتاحة بالمنطقة مع دراسة حجم الخدمات المطلوبة وتحديد أنسب الأماكن لها من تلك الجيوب ثم يتم إصدار قرار بنزع الملكية للمنفعة العامة لتلك الأراضي.

تجربة اليابان

المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص في إعادة تخطيط وتطوير المناطق العمرانية المتهاككة في اليابان باستخدام طريقة تعديل استعمالات الأراضي، ومن خلال هذا الأسلوب :

- يتم وضع مخطط تفصيلي جديد للمنطقة المراد تطويرها بهدف إدخال المرافق والخدمات ورفع المستوى الاقتصادي لسكانها.

- يتم تحديد الحيازات الخاصة بكل فرد قبل التطوير وتقدير قيمتها بالوضع الراهن بما فيها من أراض وعقارات.

- يتم تخصيص أراض جديدة أو وحدات سكنية للسكان في المخطط الجديد.

- تقوم الدولة مقابل توصيل الخدمات والمرافق ورفع مستوى المنطقة باستقطاع نسبة من الأراضي يتم بيعها للقطاع الخاص الاستثماري بهدف تحقيق مائد يغطي تكلفة التطوير مما يؤدي في النهاية إلى تطوير تلك المناطق بأسلوب التمويل الذاتي.

- في المناطق الزراعية الموجودة على أطراف المدن يتم تطبيق آلية تعديل استعمالات الأراضي حيث يتم تحديد حدود المنطقة وعمل مخطط عمراني لها مع وضع اشتراطات عمرانية خاصة بالمنطقة من حيث الكثافات والارتفاعات وبموجب ذلك يتم استقطاع نسبة من الأراضي لاستخدامها في المنفعة العامة كطرق وخدمات ثم تحصيل مقابل مادي من السكان مقابل تحويل استخدام الأرض من زراعي إلى سكني.



الحزب الوطني الديمقراطي

فكر جديد

دعوة للمشاركة
المؤتمر السنوي

الفكر الجديد وحقوق المواطن

سبتمبر ٢٠٠٣