

إدارة أراضي الامتداد بالتجمعات العمرانية في مصر

د/ جيهان حسن سيد

د/ هشام محمود حافظ

مدرس التخطيط العمراني - كلية التخطيط الإقليمي والعمراني - جامعة القاهرة

ملخص

إن عملية "إدارة الأراضي" هي العنصر الحاكم في عملية التنمية العمرانية (والاقتصادية)، وتعتمد الكثير من الخطط التنموية الفعالة على عنصر المكان، الذي يتمثل في الأراضي، التي تسمح بإقامة مشروعات على الأراضي المتاحة للتنمية، حيث تهدف هذه المشروعات والبرامج إلى تنمية البيئة الاقتصادية الاجتماعية للسكان، وتحسين البيئة العمرانية، مما يعمل على تحسين مستوي جودة الحياة، وهو الأمر الذي يحقق الهدف من التنمية للأفراد، كما يساهم في تقليل التفاوتات الإقليمية بين التجمعات الحضرية والإقليم الأكثر نمواً مثل القاهرة والاسكندرية، والتجمعات والإقليم الأقل نمواً مثل بقية المعمور المصري، خاصة الصعيد، إلا أن الوضع الحالي يظهر نتائج سلبية يعكسها استمرار الإمتداد السكاني والاقتصادي والعمراني العشوائي على الأراضي المتاحة للتنمية بتلك التجمعات على الرغم من وجود مخططات عمرانية لها، وذلك بسبب العديد من المعوقات والتحديات التي تواجه عملية إدارة الأراضي بصفة عامة، ومن هذه المعوقات غياب سياسات التعامل مع الأراضي، وعدم توافر الكوادر الفنية القادرة على فهم وتشغيل عملية إدارة التنمية بمفهومها العام وإدارة الأراضي بصفة خاصة، وعدم وضوح الجوانب التشريعية المنظمة لها، وعدم وجود معلومات عن تلك الأراضي، أما عن التحديات فتظهر في تعدد أشكال حيازات وولايات إدارة الأراضي (محليات، جهات عامة، أفراد، شركات، ...) وعدم التنسيق بينها مما يؤدي إلى سوء تنمية الأراضي وظهور عشوائيات التعامل مع الأراضي.

ويهدف البحث إلى رصد وتحليل المشاكل التي تواجه إدارة الأراضي بمصر واقتراح الآليات اللازمة للتعامل معها، وتتناول المنهجية البحث من خلال أربعة جوانب، الجانب الأول يتناول رصد الموقف الحالي للأراضي، أما الجانب الثاني فيستعرض تجارب التعامل مع الأراضي، وبالنسبة للجانب الثالث فهو يعمل على مراجعة لمنظومة إدارة الأراضي واستخلاص نتائج الدراسة، أما الجانب الرابع فهو يقدم توصيات الدراسة واقتراح آليات التعامل مع الأراضي بما يحقق أهداف التنمية.

وتتمثل إشكالية البحث في عدم وجود آلية أو توجه يحدد السياسات والممارسات اللازمة لتحقيق أهداف إدارة أراضي الإمتداد لتفي بمتطلبات التنمية المرجوة.

الكلمات الدالة: إدارة الأراضي- إدارة التنمية العمرانية - آليات التعامل مع الأراضي.

١ رصد الموقف الحالي للأراضي في مصر

١/١ منظومة إدارة الأراضي

إن عملية "إدارة الأراضي" المتاحة للتنمية هي الوسيلة الفعالة لتحويل خطط التنمية الاقتصادية الاجتماعية إلى واقع ملموس على الأرض، من خلال توزيع المشروعات المقترحة مكانياً على الأراضي المتاحة والملائمة لتلك المشروعات المحققة للخطط، وبالتالي فإن تحقيق أهداف الخطط يتم من خلال الإدارة الرشيدة للأراضي المتاحة على المستوى المحلي والإقليمي.

وأسلوب إدارة الأراضي المستدامة، التي أقرته المنظمات الدولية وتم تطبيقه في عدد من الدول النامية، يمكن أن يكون مرجعاً لعملية إدارة أراضي التنمية العمرانية لمناطق الإمتداد في مصر، ولعل من أهم الجوانب التي تحققها منظومة إدارة الأراضي (Dumanski, 1998; WHAT IS SUSTAINABLE LAND MANAGEMENT (SLM), nd) ما يلي:

- كيفية تحسين وزيادة الإنتاجية (العائد الاقتصادي الاجتماعي) من تلك الأراضي.
- كيفية تحقيق الإتران بين الأنشطة وبعضها من خلال توفير بدائل استخدامات متعددة لتحقيق التوازن في سوق الأراضي وتتناسب أسعارها مع أولويات التنمية وبالتالي يزيد من فرصة القطاعات الاقتصادية (الأنشطة) والاجتماعية (فئات السكان) من تحقيق أهدافها.
- العمل على حماية والحفاظ على الموارد والإمكانات الحفاظ من التدهور.
- تحقيق مبادئ التنمية المستدامة من خلال الاستفادة الرشيدة من مورد الأرض المتاحة على الوجه الأمثل دون الاضرار بالبيئة مع المحافظة عليها لتستفيد منها الأجيال القادمة، ومع العمل على استدامة الاستعمال لأطول فترة ممكنة.

- تخفيض حده الفقر من خلال تمكين حائزي الأراضي ذوي الدخل المنخفض من أصول ثابتة تشكل ثروة تساعدهم في الاستفادة منها،

وتساهم معايير الادارة الرشيدة (الحوكمة)، التي تمثل الإطار الأشمل لمنظومة إدارة الأراضي، في تحديد مجموعة الجوانب الواجب مراعاتها والمبادئ الأساسية التي يمكن على أساسها تقييم مدى الاستدامة في إدارة تلك الأراضي، واستناداً إلى هذه المعايير يمكن وضع السياسات واتخاذ القرارات الرشيدة، كما يمكن تعديل الإجراءات التي تتخذها الدولة في إدارة الأراضي أو تحسينها بهدف تهيئة الظروف وتلبية الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع، ونظراً لتعدد الجهات وتباين معاييرها باختلاف بيئتها وأهدافها، سوف يعتمد البحث على معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والتي تركز على المعايير الإدارية في تقييم هيكل الادارة الحالي للتنمية بالمخططات العمرانية بمصر (Dumanski, 1998) علي النحو الآتي:

- **المشاركة والمساءلة:** وتعني مدي مشاركة جميع أفراد المجتمع في اتخاذ القرار وذلك من خلال قنوات تمكن المجتمع من التعبير عن رأيه في صنع القرار.

- **فعالية الإدارة:** أي فاعلية إدارة مؤسسات الدولة، خاصة المحليات، ومدى كفاءتها في توظيف الموارد بطريقة سليمة وواضحة تخدم المجتمع.

- **جودة التشريع وسلطة القانون:** وتتضمن منظومة التشريعات القانونية التي تضمن سلامة وحقوق الافراد وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص.

وفي هذا الإطار فإنه سيتم تناول الوضع الراهن ودراسة تجارب الدول المختلفة بحثاً عن هذه الجوانب، التي من المفترض أنها تمثل الإطار المناسب والمأمول نحو تحقيق "إدارة للأراضي" بصورة تحقق أهداف التنمية ... العمرانية.

٢/١ تشخيص الوضع الراهن

على الرغم من وجود العديد من المخططات للعديد من التجمعات العمرانية، خاصة لمناطق الامتداد، حيث توافر الاراضي المتاحة للتنمية، الا ان الوضع الحالي ينم بكل وضوح على عدم وجود سيطرة حقيقية أو توجه مخطط لتلك الاراضي، بمعنى آخر، أن مفهوم "إدارة التنمية العمرانية"، أو "إدارة الأراضي" هو مفهوم غير موجود، أو غير مفعل على أفضل تقدير، فعلي الرغم من إعداد المخططات العمرانية وتحديد الأحوزة العمرانية، للعديد من التجمعات إلا أنه في لم تتحقق أهداف التنمية العمرانية من تلك المخططات والأحوزة ... ولو جزئياً.

كما أنه من خلال متابعة تنفيذ مشروعات تلك المخططات، نجد عدم الالتزام بتنفيذ معظم مشروعات التنمية الاجتماعية والاقتصادية الواردة ببرامج المشروعات المقترحة بالمخططات على الأراضي التي تم اضافتها لتلك التجمعات، وانتشار الاسكان العشوائى عليها، مما ساهم في تزايد تداعياتها، كما ان تأخر اعداد المخططات التفصيلية اللازمة لإدارة هذه الأراضي أدى الى الانتشار العشوائى للعمران كنتيجة لعدم الاعداد الجيد للاستفادة من تلك الأراضي، ويشير هذه الوضع في معظمه الى غياب مفهوم "إدارة الأراضي"، وتهدف هذه الورقة الى مراجعة الموقف التنموي والإجراءات التخطيطية ومدى تحقيقها لأهداف التنمية المستدامة، بهدف رصد المعوقات التي تواجه مفهوم "إدارة الأراضي" المتاحة للتنمية بالتجمعات العمرانية، وتشمل هذه المراجعة الجوانب التشريعية (القوانين واللوائح) والجوانب المؤسسية (الجهات والمؤسسات) في كافة مراحل العملية التخطيطية (الإعداد والتخطيط والتنفيذ والتشغيل).

تبلغ مساحة الحيز المعمور بمصر حوالي ٥٠ ألف كيلو متر مربع (حوالي ٥٪ من اجمالى مساحة الدولة) و يبلغ تقدير حجم السكان الان حوالي ٩٠ مليون نسمة، أي أن الكثافة السكانية علي المسطح المأهول تبلغ حوالي ١٨٠٠ شخص علي الكيلو متر المربع، وهي من أعلى نسب الكثافات في العالم، ويلاحظ ارتفاع نسبة التكدس السكاني في الحضر حيث بلغت الكثافة السكانية في القاهرة حوالي ٣٦ ألف نسمة في الكيلو متر المربع حسب تعداد ١٩٩٦، ثم ارتفعت إلي حوالي ٤١ ألف نسمة في تعداد ٢٠٠٦، لتصل الان الى حوالي ٤٥ ألف نسمة في تقدير بعض الدراسات، بينما تتراوح هذه الكثافة في العواصم الأوروبية ما بين ٨- ١٢ ألف نسمة، أي أن كثافة القاهرة تبلغ حوالي خمس مرات نظيراتها في العواصم الغربية.

وتهدف المخططات الاستراتيجية الى معالجة المشاكل التي تواجه المجتمع، وتسعى الادارة المحلية الى ترجمة أهداف تلك المخططات الى برامج عمل ومشروعات تساهم في تحسين جودة الحياة من خلال قيام الادارة المحلية بالمهام التالية:

- توفير بيئة عمرانية صحية وأمنة.

- الإمداد بالخدمات والبنية الأساسية،
- تنمية وتطوير الأراضي وحسن الاستفادة منها،
- التنسيق والتعاون مع القطاعات غير الحكومية في تنفيذ برامج ومشروعات التنمية.

وسيتم تناول دراسة الأوضاع الراهنة من خلال إختيار عينة من التجمعات العمرانية بهدف فهم وتحليل ومعرفة علاقة ودور الأرض وأسلوب إدارتها في تحقيق الهدف من تنميتها، وأيضاً محاولة إستكشاف أسباب عدم تحقيق أهداف التنمية العمرانية ورصد المعوقات التي قد تؤثر سلباً علي حسن إدارة الأراضي وظهور العشوائيات بها ... وعليها، كما سيتم التعرف علي مدي قيام المحليات بدورها في عملية إدارة الأراضي، وسيتم ذلك من خلال إستعراض جانبيين، الجانب الأول منهما متعلق بموقف العمران بالمناطق المتاح بها أراضي، بإعتبار أن الأرض هي العنصر الأساسي والحاكم في عملية التنمية العمرانية، وذلك من خلال رصد موقف الأراضي المتاحة للتنمية بمجموعة من التجمعات وعلاقتها بالمخططات المعتمدة لتلك التجمعات. والجانب الثاني فمتعلق بخصائص الموارد البشرية المحلية وقدرتها ودورها في عملية تحقيق التنمية العمرانية، عن طريق تحليل خصائص الموارد البشرية المتاحة من خلال مجموعة من الاسئلة التي يمكن أن توضح قدرة المحليات (من خلال موظفيها) وفهمها لعملية "إدارة الأراضي".

٢ تجارب التعامل مع الاراضي

١/٢ الأراضي وأسلوب التعامل

سيتم تناول دراسة التجارب في إطار كل من التجارب المحلية والتجارب العالمية ليتم الفاء الضوء على كيفية التعامل مع الأراضي المتاحة للتنمية العمرانية واساليب ادارتها للوصول الى اهداف التنمية المرجوة.

١/١/٢ التجارب المحلية

١/١/١/٢ معايير اختيار التجارب المحلية (التجمعات محل الدراسة):

- أن تكون تجمعات عمرانية تقليدية وصغيرة ومتوسطة لمحاولة تحييد القوي الإقتصادية والسياسية في التأثير على الأراضي في المدن الكبرى وذات الطبيعة الخاصة.
- أن تكون متنوعة في الحجم والنوعية وممثلة للحضر والريف.
- أن يكون لها مخططات عمرانية معتمدة منذ فترة.
- أن تتوفر عنها معلومات.
- سهولة التواصل مع المسؤولين والعاملين القائمين على عملية التنمية.

وطبقاً لهذه المعايير فقد تم إختيار كل من مدينة أبشواي بمحافظة الفيوم، مدينة منية النصر بمحافظة الدقهلية، وقرية الحلف الغربي بمحافظة الجيزة، وقرية منيل سلطان بمحافظة الجيزة).

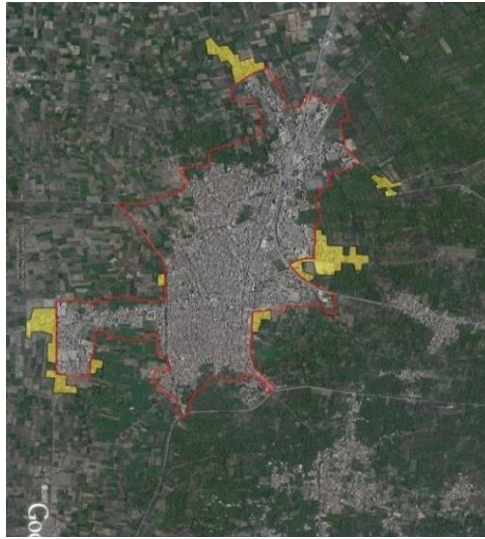
٢/١/١/٢ رصد الوضع العمراني الراهن بالتجارب المحلية

سيتم تحليل الوضع الراهن للأراضي المقترحة للتنمية بالمخططات المعتمدة (الهيئة العامة للتخطيط العمراني) من خلال مراجعة الموقف التنفيذي للمخططات ورصد الانحرافات عن توجهاتها، بهدف محاولة التعرف على أسباب الانحراف، إن وجد، ومدى علاقتها بإدارات التنمية المنفذة لتوصيات المخططات في تلك التجمعات.

وبالنظر إلى الوضع الحالي لمدينة أبشواي ومقارنته بالمخطط الإستراتيجي لعام ٢٠١٢ (شكل ١)، نلاحظ الآتي:

- الامتداد على الأراضي الزراعية خارج حدود الحيز المعتمد على المداخل شرق وشمال وغرب المدينة.
- إنشاء مساكن على الاراضي المقترحة للخدمات (مركز صحي).

شكل (١) المخطط الاستراتيجي والصورة الفضائية لمدينة أبشواي



الصورة الفضائية ٢٠١٧ - الإمتداد خارج الحيز

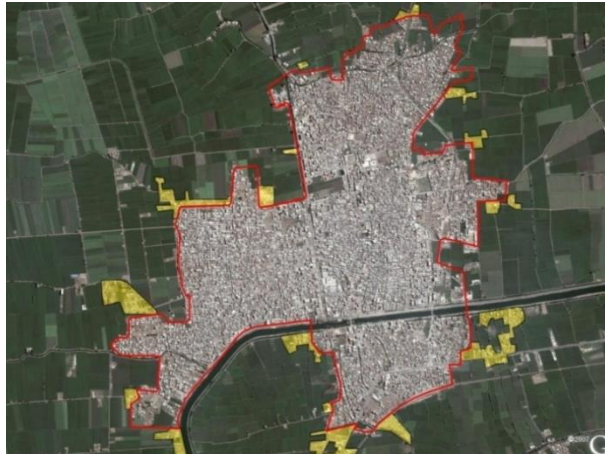


المخطط المعتمد ٢٠١٢

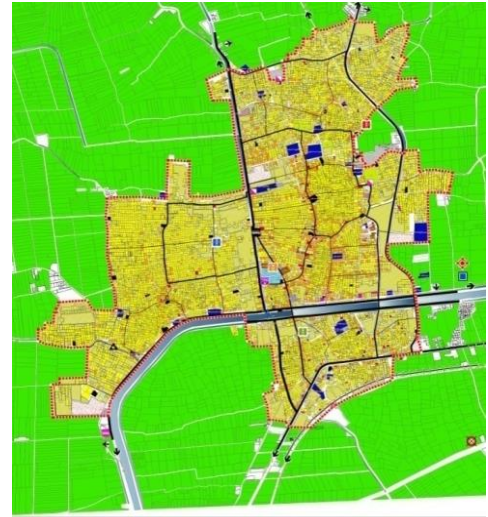
وإذا انتقلنا إلى مقارنة الوضع الحالي ومخطط مدينة منية النصر المعتمد في ٢٠١٢ (شكل ٢) نجد الآتي:

- النمو على الأراضي الزراعية خارج حدود الحيز العمراني.
- البناء العشوائي على الأراضي مخططة للنمو المستقبلي،
- عدم تنفيذ معظم الخدمات المقترحة بمناطق المتاحة للتنمية.

شكل (٢) المخطط الاستراتيجي والصورة الفضائية لمدينة منية النصر



الصورة الفضائية ٢٠١٧ - الإمتداد خارج الحيز



المخطط المعتمد ٢٠١٢

وإذا تم عمل مقارنة بين مخطط قرية الحلف الغربي والوضع الحالي (شكل ٣) نلاحظ أن النمو العشوائي خارج حدود الحيز العمراني شمال القرية على الاراضي الزراعية حول المدرسة رغم وجود اراضى متاحة للتنمية جنوب القرية غير مبنية.

شكل (٣) المخطط الاستراتيجي والصورة الفضائية لقرية الحلف الغربي

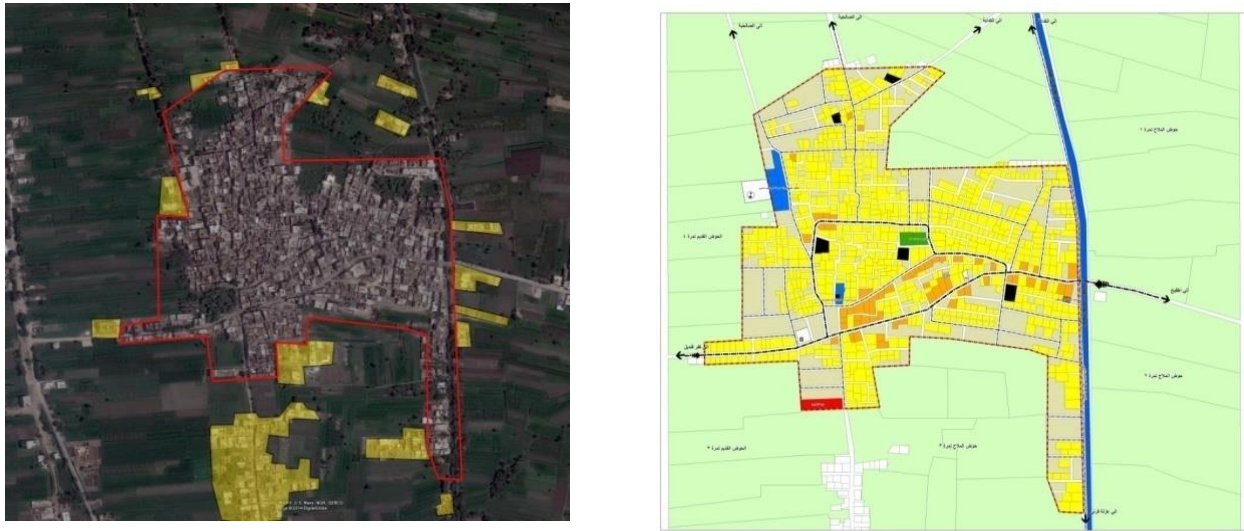


الصورة الفضائية ٢٠١٧- الإمتداد خارج الحيز

المخطط المعتمد ٢٠٠٨

وبالنظر إلي الوضع الحالي لقرية منيل سلطان ومقارنته بالمخطط المعتد (شكل ٤) لها تلاحظ الآتي:
النمو خارج حدود الحيز العمراني رغم وجود مساحات مخططة للنمو المستقبلي،
عدم تنفيذ الخدمات المقترحة.

شكل (٤) المخطط الاستراتيجي والصورة الفضائية لقرية منيل سلطان



الصورة الفضائية ٢٠١٧- الإمتداد خارج الحيز

المخطط المعتمد ٢٠١٢

ومن خلال إستعراض ومقارنة الوضع الحالي بالتجمعات العمرانية ومقارنتها بالمخططات المقترحة، أمكن إستخلاص بعض الخصائص العامة في التعامل الحالي مع أراضي الإمتداد بالتجمعات العمرانية في مصر، والتي أدت إلى الوضع الحالي، أهمها:

على الرغم من أن الحيز العمراني يحسم الكثير من قضايا البناء، إلا أنه من الواضح أنه ليس له التأثير الكبير المأمول منه في التحكم وتوجيه النمو العمراني، حيث أن جميع الحالات تم فيها إمتدادات خارج الحيز العمراني علي الرغم من وجود أراضي فضاء داخل الحيز.

- أن عملية التحكم أو السيطرة أو توجيه التنمية على الأراضي ليس لها تأثير مباشر، حتى الآن في تنظيم عملية التنمية العمرانية، بل أن توجهات الإراد وإحتياجاتهم و رغباتهم هي المحركة للعمران.
- أن الحيازة الفردية للأرض، وملكيتهما في معظم الأحيان، هي المسيطرة على عمليات البناء وليس المخططات.
- أن المحليات ليس لديها القدرة (الإدارية، الفنية، المالية، ...) على السيطرة على النمو العمراني العشوائي، حتى في ظل وجود مخططات، أو على السيطرة على الكتلة العمرانية القائمة.
- الموارد المالية والتقنية غير كافية لوضع وتنفيذ خطط إدارة الأراضي (إن وجدت)
- نقص البيانات والمعلومات بشأن قرارات الإدارة، شاملة المعلومات الوضع القائم وتطوره
- عدم رغبة المستعملين في احترام القواعد التي تحددها الإدارة، وكثير ما يكون ذلك لأن المستعملين لم يشركوا في وضع تلك القواعد، أو أنها لم تحقق طموحاتهم.
- عدم وضوح المسؤوليات التنظيمية على صعيد الإدارة وعدم وجود تنسيق بين الجهات المختلفة
- تضارب أهداف الجهات المعنية بإدارة الأراضي داخل وخارج المخططات العمرانية
- عدم إدماج القضايا الاجتماعية والاقتصادية الواجب مراعاتها في إدارة الأراضي وبصفة خاصة بالتجمعات الريفية.

٣/١/١/٢ رصد الموقف الراهن للموارد البشرية:

دراسة الوضع العمراني أوضحت أنه لا توجد سيطرة على إدارة الأراضي، فهل العنصر البشري في المحليات له تأثير على هذه النتيجة، سواء لقدراته الفنية، الإدارية، ...، وهذا بالطبع بخلاف الموارد المالية.

ومن هنا، وللإجابة عن ذلك، تم عمل إستبيان لأراء للعاملين بالتجمعات محل الدراسة لبيان مدى ملاءمة وقدرة المحليات للعمل بإدارة التنمية العمرانية بصفة عامة وإدارة الأراضي بصفة خاصة، وقد تضمنت الاستبيان تغطية الجوانب التالية:

- أعداد العاملين بالإدارات المختلفة بالوحدات المحلية
- المؤهلات العلمية للعاملين وعلاقتها بالوظائف التي يقومون بها
- توافر إمكانات العمل بالوحدات المحلية
- مدى إطلاع أو مشاركة العاملين بالوحدات المحلية بالمخططات.
- مدى فهم العاملين بالوحدة المحلية لعملية "التنمية العمرانية" أو "إدارة الأراضي"

وقد تم إختيار نماذج من الوحدات المحلية بمحافظة الدقهلية التي تم فيها إعداد مخططات للتنمية العمرانية سواء على المستوى الإقليمي أو المحلي، والتي يسهل التعامل مع العاملين بها خاصة أثناء فترة إعداد الدراسات، وقد تم التركيز على العاملين بالإدارات الهندسية بالوحدات المحلية والذي بلغ عددهم حوالي ٣٠ فرد.

ومن نتائج دراسة الاستبيان لمعرفة رأي العاملين في معوقات تنفيذ المخططات والتي أسفرت عن الآتي:

* بالنسبة للجانب الخاص بالكوادر الفنية اتضح الآتي:

- أن ٥٠٪ من العاملين يرون أن العدد غير كافي للقيام بأعباء العمل بالإدارة.
- أن ٥٠٪ من العاملين ليس لديهم الخلفية العلمية المتعلقة بعملية التنمية العمرانية أو إدارة الأراضي.
- أن حوالي ٦٢٪ يري أنه لا تتوافر إمكانات لتنفيذ الأعمال.

* بالنسبة للجانب الخاص بالمخطط الإستراتيجي ودوره في عملية إدارة الأراضي، اتضح الآتي:

- أن ٥٠٪ من العاملين لم يشاركون في العروض الفنية الخاصة بالمخطط العمراني، ولم يطلعوا على المخطط.
- أن ٣٧٪ من العاملين بالإدارة المحلية يروا أن المخطط راعي متطلبات شركاء التنمية.
- ٣٧٪ من العاملين يعتبروا أن أي عملية "نمو عمراني" في أي مجال هم عملية "تنمية عمرانية" تحقق الأهداف المرجوة.

* بالنسبة للجانب الخاص بالنواحي القانونية والإدارية التي تعيق تحقيق أهداف التنمية اتضح الاتي:

- إجراءات اعتماد المخططات وطول فترتها.
 - القيود التي تفرضها القوات المسلحة، خاصة الارتفاعات.
 - سيطرة وتعنت جهات الولاية، خاصة الأوقاف، وعدم تجاوبها في توفير الأراضي للخدمات العامة.
 - عدم وجود سجل عيني وصعوبة تأمين مستندات الملكية.
 - مركزية خطط الوزارات وعدم توافقها مع المتطلبات المحلية.
- ٢/١/٢ التجارب العالمية

١/٢/١/٢ الإطار المؤسسي لإدارة الأراضي

لا بد وأن تتم عملية إدارة الأراضي من خلال جانبين، جانب يحدد إستعمال تلك الأراضي، وجانب آخر يحدد الإطار الإداري (المؤسسي) للتعامل مع تلك الأرض لتوطين هذا الإستعمال وتشغيل هذا النشاط، وفي سبيل التعرف على هذه الأساليب تم إختيار عينة من التجارب التي تمت في بعض الدول في مجال التعامل مع الأراضي بهدف تنفيذ مشروعات عمرانية، وقد تم إختيار هذه التجارب بناء على التشابه النسبي للظروف وبالتالي إمكانية تطبيقها في مصر، تنوع التجارب، توافر معلومات عن الجانبين الأساسيين في التجربة والمتمثلين في الإستعمال والجهة المسؤولة عن إدارة هذا الإستعمال على هذه الأرض، وفي هذا الإطار فإنه يمكن أن نستعرض الأتي (الحميلي، ٢٠١٧):

- **في جنوب إفريقيا:** تم وضع نظام متكامل يحقق قدر من اللامركزية (في إطار سياسات مركزية)، حيث تحدد الحكومة المركزية سياسة التعامل مع الأراضي وتوفر الموارد التقنية والمالية، في حين تقوم الحكومات الإقليمية بتدبير الموارد بمساعدة البلديات التي تتكلف بدورها بوضع وتطبيق لمشاريع وتوفير الخدمات الأساسية. من خلال ما يسمى بلجان الأحياء التي تلعب دورا هاما في تقوية الجماعات والمشاركة الاجتماعية، وتتوفر بكل بلدية على برنامج تطوير يضم إطارا إداريا للتعامل مع الأراضي.
- **في الهند:** تم إنشاء "مؤسسة تطوير" للتعامل مع منطقة مواجهة للشاطئ وتم توجيهها للمشروعات الإستثمارية مع إستقطاع جزء منها للخدمات العامة.
- **في باكستان:** تم إلزام المحليات بتطبيق سياسات التكتيف والإستفادة من الأراضي من خلال إستخدامات مختلطة لزيادة إستغلال الأرض وزيادة عوائدها.
- **في سنغافورة:** يقوم مجلس الإسكان والتنمية وصندوق التأمين والدعم المركزي بالسيطرة على الأراضي وتنميتها، وتسهيل حصول المستفيدين على تسهيلات للحصول على الوحدة السكنية في المناطق المطورة.
- **في كوريا الجنوبية:** تم إنشاء "شركة كوريا للتمويل العقاري" عام ٢٠٠٤ لدعم الأنشطة الإسكانية من خلال توفير قروض لتشجيع القطاع الخاص على تنمية أراضي الإسكان.
- **في تركيا:** تم إتباع أكثر من أسلوب لتمويل المشروعات، منها تشجيع الأفراد على المشاركة بمدخراتهم في شكل غير مؤسسي حكومي (مثل الجمعيات في مصر)، أو تشجيع القروض من البنوك، أما أهم أسلوب تم إتباعه هو إنشاء "طوكي" كمؤسسة حكومية (الوكالة العمومية المسؤولة عن تنفيذ السياسة الوطنية للإسكان)، ثم تم جعلها هيئة مستقلة بعد ذلك، تقوم بتطوير المناطق السكنية (كإدارة للإسكان الجماعي).

٢/٢/١/٢ نتائج دراسة التجارب

ضرورة وجود كيان محدد له من الصلاحيات والقدرات ما يؤهله للسيطرة على الأرض، سواء من خلال شرائها، أو مشاركة الحائزين، أو إنشاء جمعيات، ... تكون مسؤولة عن تنمية هذه الأرض، أو إدارة وتوجيه عملية التنمية بالمشاركة، وهذا الكيان يمكن أن يتواجد على أكثر من مستوى.

٣ مراجعة منظومة ادارة الأراضي واستخلاص نتائج الدراسة

١/٣ تداعيات خصائص منظومة إدارة الاراضى في مصر:

من المفترض أن منظومة إدارة الأراضي ترتبط بخطط وسياسات معينة لتحقيق أهداف محددة، إلا أنه في مصر تتشكل منظومة إدارة الأراضي من خلال مجموعة من القوانين أو القرارات الفردية غير المترابطة، وبالتالي كان من الطبيعي أن تتأثر تلك المنظومة بأي متغير جديد يحدث على الساحة السياسية أو الإقتصادية، ومن الطبيعي أيضا أن تعجز المنظومة المشكلة بطريقة غير مترابطة عن مواجهة تلك المتغيرات وإحتوائها عمرانيا، وهو الأمر الذي أدى إلى ظهور العديد من المؤشرات التي توضح الخلل في منظومة ادارة تلك الاراضى تمثل فيما يلي:

- **عجز منظومة ادارة التنمية المحلية عن احتواء وإدارة متطلبات الزيادة السكانية:** وهو ما أدى إلي الإمتداد العمراني العشوائي علي الأراضي الفضاء والمتاحة سواء داخل الحيز العمراني أو خارجه، حيث لم تعد ظاهرة النمو العشوائي استثنائية بل صارت ظاهرة شملت كل المدن القرى ويعيش في المناطق العشوائية ما يزيد عن ١٦ مليون نسمة (الهيئة العامة للتخطيط العمراني ، ٢٠١٢)، وهذا العجز يرجع إلي العديد من الأسباب التي أفرزتها دراستي الوضع الراهن وخصائص العاملين بالمحليات، سواء بسبب نقص الموارد المالية أو الفنية أو المؤسسية.
- **اختلال النسق العمراني:** حيث أدى غياب وجود منظومة حقيقية لادارة الأراضي للتنمية الي وجود تفاوت كبير بين المراكز الحضرية الكبرى من جانب وبين المدن المتوسطة والمدن الصغيرة من جانب آخر، من حيث حجم الاستثمارات وفرص العمل والخدمات الحضرية، وبالتالي عدد السكان، ناهيك عن القرى، مما أدى إلى تباعد هذه الشرائح من المدن وعدم التوازن فيما بينها، كنتيجة مباشرة لعدم توظيف الأراضي بصورة يمكن أن تحقق قدر من التوازن بين التجمعات وبعضها.
- **الخلل في منظومة الإسكان:** قد تكون مؤشرات الإسكان أكثر المؤشرات وضوحاً للدلالة علي الخلل في منظومة إدارة الاراضى المتاحة للتنمية والتي أفرزت انتشار مناطق الإسكان غير الرسمي، كما أدى إختلال التعامل مع أراضي الإسكان إلي عدم التوازن بين العرض والطلب بين فئات الاسكان، حيث أدى تبني الاستثمار في قطاع الاسكان فوق المتوسط والفاخر على الاراضى المتاحة للتنمية الي وجود فائض فيها يقدر بحوالي ٢ مليون وحدة غير مستخدمة، في مقابل عجز حوالي ٣ مليون وحدة للإسكان الاقتصادي، وقد تزيد عدد الوحدات غير المستخدمة (سواء الشاغرة او تحت التشطيب) إلي حوالي ٩ مليون وحدة عام ٢٠١٦ (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء)
- **القصور في توفير الخدمات:** حيث أدى عدم قدرة المحليات و/أو الجهات المعنية على توفير الأراضي للخدمات مما أدى إلى استخدام الأراضي المتاحة للتنمية في استخدامات أخرى تدر عائد، مما أدى إلي تفاقم مشكلة عجز في الخدمات الإجتماعية كنتيجة للعجز في توفير الأراضي لها.
- **عدم السيطرة على التصرفات داخل أو خارج الكتلة العمرانية:** سواء بسبب ضعف القوانين والإجراءات، عدم إهتمام المسؤولين نتيجة لعدم وجود عائد مباشر لهم أو لمجتمعهم، قصور الموارد المالية، قصور في الفكر التنموي، عدم وجود رغبة حقيقية في تحقيق الأهداف،

٢/٣ تحديات إدارة الأراضي المتاحة للتنمية بمصر

- عدم تناسق الأطر القانونية والتنظيمية: حيث لم تمثل القوانين والقرارات الخاصة بالأراضي منظومة تشريعية واحدة، ولم يجمعها خط فكري واحد له اتجاهه المحدد، بل صدر كل منها منفرداً لمواجهة وضع معين له ضروراته في حينه أو لعلاج مشكلة مستجدة لم تكن في الحسبان أثناء اصدار القوانين والقرارات السابقة لها ومن الملاحظ ارتباطها بتوجهات الدولة من حيث سياستها العامة وقد أدى ذلك بالضرورة الي ما يلي:
 - كثرة أعداد هذه القوانين وتعديلاتها والقرارات الجمهورية وتتوَعها.
 - عدم اتساقها مع بعضها البعض، بل وتناقضها في بعض الأحيان.
 - عدم وضوح الرؤية بدرجة كافية في بعض المجالات، وعلى الأخص في طرق حيازة الأراضي وتخصيصها مما فتح المجال الي التباين في تطبيق بعض هذه القوانين.
- عدم توافر الكوادر القادرة على التعامل مع قضايا إدارة الأراضي.
- تداخل الاختصاصات بين الأجهزة المختلفة المعنية بتخطيط واستخدامات الأراضي.
- عدم توافق آراء حائزي الأراضي مع مقترحات الحكومة أو المخططات للأنشطة المقترحة على هذه الأراضي.
- صعوبة تسجيل الحيازات بأنواعها لكثرة التعقيدات الإدارية والإجرائية لتقنين أوضاع الحيوانات.
- عدم توافر معلومات حقيقية ورسمية عن ملكيات الأراضي وحدودها.
- ضعف تكامل أنظمة معلومات الأراضي
- عدم كفاية الآليات التي تكفل الشفافية والإدارة الرشيدة ومشاركة المواطنين وحق الرجوع في مختلف مراحل إدارة الأراضي من ترسيم الحدود إلى تسجيل الملكية.
- هذا بالطبع بخلاف الموارد المالية التي تمكن الإدارة المحلية من السيطرة على الأراضي، سواء بنزع ملكيتها أو بمشاركة حائزها أو حتى استبدالها.

وبالتالي كان من الطبيعي ان ينتج هذا الشكل من العمران في ظل خصائص المنظومة الحالية وعدم وجود آلية فعالة لتحقيق مقترحات المخططات.

٤ توصيات الدراسة واقتراح آليات التعامل مع الاراضي بما يحقق اهداف التنمية ومفهوم إدارة الأراضي

من العرض السابق لمحاوَر الدراسة يتضح غياب منظومة "إدارة الأراضي" المتاحة للتنمية بالمخططات العمرانية بمصر، مما أدى الى عدم تحقيق اهداف التنمية المستهدفة من تلك الأراضي، على الرغم من وجود مخططات تنموية لها، وعلى الرغم من توفير بعض المعلومات بتلك المخططات، الا ان هناك الكثير من أوجه القصور المتعلقة بإمكانية تطبيقها على الأرض نتيجة لعدم اكتمال المعلومات او لعدم دقتها، أو لعدم وجود مسيلة واضحة ومحددة وواقعية للتعامل مع تلك الأراضي، وهو الامر الذي يؤكد وجود حاجة واضحة إلى تشجيع التعاون بين جميع الجهات المختلفة ذات الصلة بموضوع تنمية تلك الأراضي، في اطار الإدارة المتكاملة للأراضي، ويمكن إستخلاص مقترحات بالآليات اللازمة للتعامل الأراضي من خلال الإستفادة من دراسات التجارب والوضع الراهن بما يحقق اهداف التنمية المستدامة لتشمل علي الأقل:

أولاً: الآليات التشريعية:

يمثل تطوير الإطار التشريعي والقانوني للإدارة الأراضي الآلية الاولى اللازمة لتحقيق اهداف التنمية المستدامة بالاراضي المتاحة للتنمية العمرانية الى جانب بعض الآليات الأخرى منها:

- التأكيد على إعتبار أن المخططات العمرانية هي أحد المخرجات القانونية الملزمة للجهات والأفراد.
- إعادة إصدار قرارات بقوة قرار (نائب الحاكم العسكري رقم ١ لسنة ١٩٩٦) للتحكم في العمران.
- دراسة علاقة القوانين ببعضها الخاصة بالتعامل مع الأراضي
- إصدار قوانين أو قرارات تنظم عملية تنفيذ المخططات التفصيلية وتحدد آلية إستحواز الدولة علي النسب المقررة لها وتوفر للحائزين حالياً حيازة قانونية مستقرة مستقبلاً.
- التصدى للفتوحات التشريعات الحالية وخاصة المتعلقة بمسؤوليات الإدارة المحلية في ادارة النمو العمراني.
- مراجعة وتقييم كافة اللوائح والقوانين الصادرة والمتعلقة بعملية ادارة التخطيط العمراني وعلاقتها بادارة الاراضي، ودور المحليات في هذا الإطار.
- اعتماد نظام الأراضي المحجوزة للتنمية وإعتبارها إستعمال من ضمن الإستعمالات في المخطط (تجميد الإستعمال بها) لحين البدء في تنميتها.
- متابعة وتقييم كافة اللوائح والقوانين المنظمة للعلاقات التداخل والازدواجية في ادارة العمران والتنمية.
- إعادة تنظيم إدارة عملية الإنشاء ومخالفاته من خلال تحميل المسؤولية لكل من المالك والمقاول والمقيم.
- تقييد وإلغاء كل سبل تسهيل عملية البناء العشوائي، مثل إلغاء العدادات الكودية، تجريم الإتصال بشبكات البنية الأساسية بدون ترخيص، إلغاء فكر التصالح مع المخالفين، ...

ثانياً: الآليات المؤسسية:

- إنشاء إطار مؤسسي مركزي لوضع السياسات لإدارة الأراضي المتاحة للتنمية العمرانية المقترحة بالمخططات الاقليمية والمحلية تتركز مهامه فيا يلي:
- الربط بين السياسات العامة للدولة وبين آليات تحقيق الاهداف المكانية لبرامج التنمية على مستوى المحلى لتحقيق التكامل القطاعي لخطط التنمية.
- التنسيق والتعاون مع برامج وخطط التنمية الشاملة والإقليمية للوزارات المعنية بالتنمية القطاعية،
- تعزيز نظم "الإدارة بالأهداف"، بدلاً من "الإدارة بالوسائل" وتقييم الأثر الاجتماعي والاقتصادي لمشروعات وبرامج التنمية،
- تعزيز القدرات المحلية للاستفادة من فرص الشراكة مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني وزيادة القدرة التنافسية للأراضي المتاحة في مجال الخدمات والإسكان.
- وضع الضوابط والاشتراطات التي تضمن مبادئ التنمية العمرانية في مناطق الإمتداد.

- إنشاء إطار مؤسسي تنفيذي (محلي) يجمع كل اختصاصات الاطر الحالية المعنية بإدارة اراضى التنمية العمرانية بالتجمعات المخططة كجزء من متطلبات تنفيذ مشروعات التنمية،
- تحديد إجراءات إدارية محددة ومبسطة وواضحة في التعامل مع الأراضي.
- إنشاء أطر مؤسسية بسيطة (غير حكومية) للحائزين الحاليين تمكنهم من التعامل مع الأرض.
- الإهتمام ببناء القدرات للعاملين بالإدارات المحلية كخطوة اولى، بهدف تحقيق أهداف التنمية ولاسيما أن بناء القدرات هو الوسيلة الوحيدة لتعزيز الاستفادة من الهياكل الحالية في المؤسسات الحكومية.

References

المراجع

- الحميلي، عادل. (٢٠١٧). الوصول للتمويل العقاري: دراسة مقارنة عن التمويل والإسكان في ٩ دول. المركز المصري لدراسات السياسات العامة، القاهرة، مصر.
- Hamili, A. (2017). Access to Real Estate Finance: A Comparative Study of Finance and Housing in 9 Countries. Egyptian Center for Public Policy Studies, Cairo, Egypt.
- راجح، أبو زيد. (٢٠١٢). نحو سياسة جديدة لإدارة الأراضي في مصر. مؤتمر إصلاح التخطيط في مصر، ٢٧-٢٨ مارس ٢٠١٢. القاهرة، مصر: معهد التخطيط القومي..
- Rajeh, A. (2012). Towards a New Land Management Policy in Egypt. Planning Reform Conference in Egypt, 27-28 March 2012. Cairo, Egypt: National Planning Institute.
- راجح، أبو زيد. (٢٠٠٧). العمران المصرى - رصد التطورات فى عمران أرض مصر فى أواخر القرن العشرين واستطلاع مسيرته المستقبلية حتى عام ٢٠٢٠. القاهرة، مصر: المكتبة الأكاديمية للنشر.
- Rajeh, A. (2007). Egyptian Urbanism - Monitoring the Developments in the Urbanization of the Land of Egypt in the Late Twentieth Century and Exploring its Future Path Until 2020. Cairo, Egypt: Academic Library for Publication.
- اللحام، نسرین رفیق. (٢٠١١). نحو خلق مناطق تميز ومدن جديدة مستدامة بمصر- رؤية نقدية لتخطيط المدن الجديدة. مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، القاهرة، مصر.
- Al-Lahham, N. R. (2011). Towards Creating New Areas of Excellence and Sustainable Cities in Egypt - a Critical Vision for Planning New Cities. Center for Information and Decision Support, Cairo, Egypt.
- الهيئة العامة للتخطيط العمراني. (٢٠١٠). المخططات الاستراتيجية للمدن والقرى. وزارة الاسكان والمرافق والتنمية العمرانية، القاهرة، مصر.
- Urban Planning Authority. (2010). Strategic plans for cities and villages. Ministry of Housing, Utilities and Urban Development, Cairo, Egypt.
- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. (٢٠١٦). تعداد سكان ٢٠١٦. القاهرة، مصر.
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics. (November 24, 2016). 2016 Census. Cairo, Egypt.
- City District Movement Karachi (2006). KARACHI STRATEGIC DEVELOPMENT 2020.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo (2005), Measuring Governance Using Cross-Country Perceptions Data, The World Bank, August.
- WHAT IS SUSTAINABLE LAND MANAGEMENT (nd). Online article, Retrieved from: <http://www.ciesin.org/lw-kmn/slm/slm.html>
- Dumanski, Julian (1998). Indicators of Land Quality and Sustainable Land Management

ملاحق:

نموذج استمارة الاستبيان

(بحث عن إدارة أراضي الإمتداد في التجمعات العمرانية في مصر)

- ما مدى ملاءمة الإطار المؤسسي لإدارة التخطيط والتنمية العمرانية للقيام بعملها من حيث:
 - عدد العاملين:
 - ملاءمة المؤهل بالعمل:
 - توافر الإمكانيات:
- ما هي فعالية إعداد مخطط إستراتيجي في مناطق الإمتداد
 - هل تمت المشاركة في إعداد المخطط:
 - هل تم الإطلاع على المخطط:
 - هل تم إعداد المخطط بمشاركة المجتمع:
 - هل المخطط حقق الأهداف المطلوبة:
- ما هي الجوانب التي تري أنها تعيق تحقيق أهداف المخطط وتنفيذه في مناطق الإمتداد

Management of extension lands in urban communities in Egypt

Abstract

The land management process is the main element in the urban development process. Many effective development plans depend on the land location, which allows the establishment of new projects that depends on the land available for development. These projects and programs aim to develop the socio-economic environment of the population and the improvement of the urban environment, which improves the quality of life, achieves the goal of development for individuals. The current situation shows negative results reflected by the continued demographic, economic and urban expansion of the land available for development, despite the existence of urban plans, due to the obstacles and challenges faced by the management process in general, these obstacles include the absence of policies dealing with land, lack of technical personnel capable of understanding and operating the process of development management generally and land management particularly, unclarity in legislative regulations and the lack of information available on these lands.

The research concludes that there is no mechanism, vision, resources or orientation that sets out the policies and practices necessary to achieve land management objectives to meet the requirements of development.

Keywords: Land Management - Urban management - Land handling mechanisms