السياسات الحضرية والإسكان العشوائي في مصر
مقاربة حقوقية وتنموية

ورقة سياسات

إبراهيم عزالدين

باحث بملف الحق في السكن الملائم بالمفوضية المصرية للحقوق والحريات

المفوضية المصرية للحقوق والحريات

2017

المحتويات

مقدمة 3
إشكالية البحث 4
الأهداف 4
العشوائيات والحق في السكن الملائم 5
تعريف العشوائيات 5
الحق في السكن الملائم 6
أنماط وأنواع الإسكان العشوائي 7
تصنيف المناطق العشوائية حسب إمكانية نموها 7
أسباب ظهور المناطق العشوائية 7
صندوق تطوير المناطق العشوائية 9
تصنيف درجات الخطورة في المناطق العشوائية 9
مدى تفاقم قضية العشوائيات في مصر وآليات مواجهتها 10
تفاقم قضية العشوائيات في مصر 10
توزيع المناطق العشوائية على مستوى المحافظات 10
تصنيف المناطق العشوائية 11
درجات الخطورة في المناطق غير الآمنة 11
الأسواق العشوائية في مصر 12
تصنيف الأسواق العشوائية 12
الاستراتيجيات القومية للتعامل مع المناطق العشوائية 14
استراتيجية الانتشار 14
استراتيجية التمركز 14
استراتيجية الانتشار بطريقة أقطاب النمو 14
التوصيات 15

شكل 1 نسبة المناطق العشوائية بالنسبة للكتلة العمرانية للمدن المصرية 2016 (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2016) .10
شكل 2 نسبة أكبر ثلاثة محافظات تحتوي على مناطق عشوائية 2016 (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2016) 11
شكل 3 درجات الخطورة في المناطق غير الآمنة 2016 (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2016) 12
شكل 4 تصنيف الأسواق العشوائية 2015 (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2016) 13

مقدمة

تعد المناطق العشوائية أو مناطق الإسكان غير الرسمي من أبرز التحديات الحضرية التي تواجه المدن في الدول النامية، حيث يتراجع فيها حق الإنسان في مستوى معيشي كافٍ، ويفتقر سكانها إلى العديد من الحقوق الأساسية، مثل السكن الملائم، والخدمات الصحية، والتعليم، وغيرها من الاحتياجات الضرورية. وتنتج هذه الأوضاع عن مجموعة من العوامل المتداخلة، من أبرزها النمو السكاني المتسارع، وضعف السياسات الإسكانية، وتراجع دور الدولة في توفير بدائل سكنية ميسورة التكلفة. كما أن افتقار هذه المناطق إلى التخطيط العمراني السليم يؤدي إلى تدهور البنية التحتية، وانتشار البناء غير الرسمي، مما يفاقم المشكلات البيئية والصحية للسكان.

إضافةً إلى ذلك، غالبًا ما يعاني سكان هذه المناطق من غياب الحماية الاجتماعية، ما قد يكرّس دوائر الفقر ويعيق محاولات الاندماج في الاقتصاد الرسمي. وعلى المستوى الثقافي والاجتماعي، يساهم غياب المرافق التعليمية والثقافية في انخفاض مستوى التنمية البشرية لسكان المجتمعات المهمشة، مما يحد من فرص تحسين أوضاعهم المستقبلية. وقد أدى ذلك إلى نشوء مجتمعات تعاني من العزل الاجتماعي والاقتصادي، مما يوسّع الفجوة بينها وبين المناطق الرسمية المجاورة، ورسّخ حالة من التفاوت الحاد في جودة الحياة بين مختلف فئات السكان داخل المدن. علاوة على استخدام الحكومة للسكان كأداة سياسية في الانتخابات والأحداث السياسية الكبرى.

على المستوى العالمي، جرت العادة على اعتبار التجمعات التي يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة تجمعات حضرية. إلا أن هذا المعيار لم يعد يعكس الواقع الحالي في العديد من الدول النامية، حيث تفوق بعض القرى الريفية هذا العدد بكثير، مما يستدعي إعادة النظر في مفهوم التحضر. ويمكن تعريف المجتمع الحضري على أنه كيان سكاني يستقر في منطقة عمرانية محددة، ويعتمد على منظومة من الوسائل التقنية والنظم المدنية والأنشطة الاقتصادية والخدمية المختلفة. كما تتسم المدن بتركيز الأنشطة غير الزراعية، والاعتماد على العلاقات الرسمية بدلًا من الروابط الأولية.

لقد أدى تمركز الأنشطة الصناعية والإدارية في نطاق جغرافي محدود إلى اختلال التوزيع السكاني داخل الدولة، حيث تزايدت معدلات الهجرة الداخلية من المناطق الريفية إلى المدن الكبرى بحثًا عن فرص اقتصادية واجتماعية أفضل. ولم يقتصر ذلك على الباحثين عن العمل، بل شمل أيضًا الطلاب الراغبين في الالتحاق بالجامعات، إلى جانب الزيادة الطبيعية في أعداد سكان المدن. وقد أسهمت هذه العوامل مجتمعة في تضخم معدلات التحضر، الأمر الذي أفرز العديد من التحديات الحضرية، مثل ارتفاع أسعار الأراضي والإيجارات، وزيادة الكثافة السكانية، والامتداد العمراني غير المخطط، فضلًا عن تراجع المعايير الجمالية والفنية في البناء.

وفي ظل هذه التحولات، تفاقمت أزمة الإسكان نتيجة الارتفاع المستمر في أسعار الأراضي، والتوسع العمراني العشوائي، وانخفاض جودة الوحدات السكنية، ما أدى إلى ظهور "العشوائيات" أو مناطق الإسكان غير الرسمية، والتي قد تفتقر إلى الحد الأدنى من مقومات العيش الكريم. ويرجع ذلك إلى عدة عوامل، منها نقص التخطيط العمراني الفعال، وغياب السياسات الإسكانية الشاملة، فضلًا عن التحولات الأيديولوجية لنظام الحكم التي تنعكس بشكل مباشر على السياسات العامة للدولة. فغالبًا ما تؤدي التغيرات في النهج الاقتصادي والإداري إلى إعادة توزيع الموارد بشكل غير عادل، مما يفاقم الفجوات الاجتماعية ويُخرج بعض الفئات من نطاق التنمية الرسمية. كما أن افتقار هذه المناطق إلى البنية التحتية والخدمات الأساسية، مثل شبكات الصرف الصحي والمياه النظيفة والكهرباء، يجعلها تواجه تحديات تنموية تعيق اندماجها في النسيج الحضري الرسمي، مما يعمق إشكالية التوسع العشوائي ويزيد من تعقيد الحلول المطروحة لمعالجة أزمة الإسكان.

إشكالية البحث

تعد قضية الإسكان العشوائي في العديد من دول العالم، ولا سيما في الدول النامية، أحد التحديات الحضرية الكبرى التي تعكس اختلالات في السياسات الاقتصادية والتخطيط العمراني والإدارة الحضرية. وقد أدى غياب استراتيجيات فعالة لمعالجة هذه الظاهرة إلى تفاقم المشكلات المرتبطة بها، مثل نقص الخدمات الأساسية، وغياب البنية التحتية الملائمة، والتفاوت في فرص العيش الكريم بين مختلف فئات المجتمع. وعلى الرغم من أن هذه المناطق تمثل حلولا سكنية اضطرارية لفئات واسعة من السكان نتيجة عوامل اقتصادية واجتماعية، فإن افتقارها إلى التخطيط والدعم الكافي من الدولة جعلها بيئات تعاني من تحديات تنموية كبيرة.

وفي مصر، أدى انتشار العشوائيات إلى خلق فجوة عمرانية بين المناطق غير المخططة والمناطق الرسمية المخططة، ما أسهم في تفاوت مستويات الخدمات والمرافق بينهما. كما أن غياب سياسات الإدماج الفعالة ساهم في تعقيد التفاعل بين سكان هذه المناطق وباقي سكان المدن، مما أوجد أنماطا مختلفة من التكيف الاجتماعي والثقافي داخل النسيج الحضري. لذا، تهدف هذه الدراسة إلى تحليل العوامل التي ساهمت في نشوء وتفاقم أزمة الإسكان العشوائي، وتأثيرها على التوازن العمراني والاجتماعي، مع التركيز على سبل تحقيق تخطيط حضري أكثر شمولا وعدالة، يضمن تحسين أوضاع هذه المناطق دون تهميش سكانها أو إقصائهم من عمليات التنمية، وتطرح الورقة تساؤلا : كيف يؤثر انتشار المناطق العشوائية على النسيج العمراني والاجتماعي في المدن المصرية، وما هي السياسات والتخطيطيات العمرانية التي يمكن أن تسهم في تحقيق تنمية حضرية شاملة ومستدامة؟

الأهداف

1- تحليل أسباب نشوء العشوائيات من منظور اقتصادي، اجتماعي، وسياسى، مع التركيز على تأثير السياسات العامة والتخطيط العمراني في تفاقم الظاهرة.
2- دراسة تأثير المناطق العشوائية على النسيج العمراني والاجتماعي، بما في ذلك توزيع الخدمات، فرص العمل، والتفاعل بين سكان المناطق المخططة وغير المخططة.
3- تقييم الاستراتيجيات والسياسات الحالية التي تم تبنيها لمعالجة أزمة العشوائيات في مصر، ومدى فعاليتها في تحسين ظروف المعيشة لسكان هذه المناطق.
4- اقتراح حلول وسياسات بديلة تهدف إلى تحقيق تنمية حضرية أكثر شمولا، تتجنب الإقصاء أو التهجير القسري، وتعزز التكامل بين مختلف الفئات الاجتماعية والعمرانية.
5- استكشاف تجارب دولية ناجحة في التعامل مع الإسكان العشوائي، واستخلاص الدروس التي يمكن تطبيقها في السياق المصري.

العشوائيات والحق في السكن الملائم

تعريف العشوائيات

تتبنى هذه الورقة مصطلح "العشوائيات" في إشارة إلى المناطق غير الرسمية التي نشأت بطريقة عشوائية خارج التخطيط العمراني، وهو المصطلح الرسمي الذي تتبناه الدولة المصرية، بالإضافة أيضا إلى المباني القديمة الرسمية التي تهالكت نتيجة الإهمال المتكرر. وهذا لا يعني وصم هذه المناطق بأنها قنبلة موقوتة، كما تروج لها أحيانا بعض التقارير الإعلامية. يختلف تعريف مصطلح "العشوائيات" تبعا للجهة التي تتبنى التعريف، إلا أن هناك اتفاقا عامًا على أنها تشمل جميع المناطق السكنية غير الرسمية التي نشأت خارج إطار التخطيط العمراني الرسمي. غالبًا ما تتشكل هذه المناطق على أطراف المدن الكبرى، حيث يفتقر سكانها إلى السكن الملائم.

تتنوع المشكلات التي تواجه المناطق العشوائية باختلاف طبيعتها وموقعها، إلا أن هناك تحديات مشتركة تعاني منها بدرجات متفاوتة. من أبرز هذه المشكلات غياب أمن الحيازة، حيث لا يمتلك العديد من السكان وثائق قانونية تثبت ملكيتهم للأراضي التي يقيمون عليها، مما يجعلهم عرضة لخطر الإخلاء القسري. كما تختلف أوضاع البنية التحتية من منطقة إلى أخرى، فبعضها يعاني من انعدام الخدمات الأساسية، بينما يشهد البعض الآخر تدهورًا في شبكات الصرف الصحي والكهرباء والمياه. إلى جانب ذلك، تعاني بعض المناطق من سوء حالة المباني وارتفاع الكثافة السكانية، ما يؤدي إلى تكدس سكاني يؤثر على معايير التهوية والإضاءة، ويحد من جودة الحياة للسكان.

وقد عرف مجلس الشورى المصري في تقريره لعام 1996 العشوائيات على أنها: "تجمعات سكانية نشأت في غياب التخطيط العام، وخروجًا عن القانون، وتعديًا على أملاك الدولة. ومن الطبيعي أن تكون محرومة من مختلف المرافق والخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء، كما لا تتوفر بها مراكز أمنية أو وحدات صحية أو مدارس أو وسائل مواصلات. هذا الحرمان من الحد الأدنى للمعيشة أدى إلى تفشي الأمراض وانتشار الأمية والجهل، فضلا عن ازدياد معدلات الجريمة".

أما تقرير "الهبيتات" الصادر عن الأمم المتحدة[1] عام 2008 فقد عرف العشوائيات بأنها: "أي منطقة سكنية، سواء كانت حيًّا صغيرًا أو مدينة كاملة، إذا كان نصف الأسر أو أكثر يعانون من نقص في مياه الشرب، أو خدمات الصرف الصحي، أو المساحة السكنية الكافية، أو الإسكان المناسب، أو أمن الحيازة. وعلى الرغم من اختلاف أنماط العشوائيات من بلد لآخر، إلا أنها تتشابه من حيث المشكلات الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية التي تعاني منها، مما يجعل تصنيفها ضروريًا عند التدخل لمعالجتها".

[1] الجندي، نهير، العشوائيات. من يضع التعريف؟، فبراير, 2016، مركز طارق والي للعمارة والتراث، اخر اطلاع 8 مايو 2017 https://walycenterjournal.wordpress.com/2016/02/23/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B4%D9%88%D8%A7%D8%A6%D9%8A%D8%A7%D8%AA-%D9%85%D9%86-%D9%8A%D8%B6%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81%D8%9F/

الحق في السكن الملائم

يعد السكن الملائم أحد الحقوق الأساسية للإنسان، وقد نص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[2] لعام 1966 في مادته 11(1) على أن لكل فرد الحق في "مستوى معيشى كافٍ له ولأسرته، بما يشمل الغذاء والكساء والمسكن، وتحسين مستمر لظروف المعيشة". وقد حددت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سبعة معايير أساسية للسكن الملائم[3]، وهي:

- أمن الحيازة القانونية: ضمان حماية السكان من الإخلاء القسري والمضايقات والتهديدات، سواء كانوا مستأجرين أو ملاكا أو يقيمون في مساكن غير رسمية.
- توفر الخدمات الأساسية والبنية التحتية: بما في ذلك المياه الصالحة للشرب، والصرف الصحي، والطاقة اللازمة للطهي والتدفئة والإنارة، ومرافق التخلص من النفايات.
- إمكانية تحمل التكاليف: بحيث لا تشكل نفقات السكن عبئا يمنع الأفراد من تلبية احتياجاتهم الأساسية الأخرى مثل الغذاء والصحة والتعليم.
- السلامة والملاءمة الصحية: بحيث يوفر المسكن الحماية من العوامل البيئية القاسية كالبرد والرطوبة والحرارة والتلوث، إضافة إلى الأمان الهيكلي والوقاية من الأمراض.
- إمكانية الوصول للفئات المستضعفة: مثل كبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة، والأطفال، وضحايا الكوارث، والمصابين بأمراض مزمنة أو معدية، واللاجئين.
- الموقع الملائم: بحيث يكون السكن في منطقة توفر إمكانية الوصول إلى العمل، والتعليم، والخدمات الصحية، وألا يكون في بيئات ملوثة أو خطرة.
- الملاءمة الثقافية: بحيث تعكس سياسات الإسكان عادات وثقافة السكان، وتتيح لهم التعبير عن هويتهم من خلال طريقة البناء ومواد التشييد المستخدمة.

يؤكد هذا التعريف أن الحق في السكن[4] لا يقتصر على مجرد توفير مأوى، بل يشمل توفير بيئة سكنية آمنة ومستقرة تلبي الاحتياجات الأساسية للإنسان وتضمن كرامته.

---

[2] العهد الدولي الخاصبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الأمم المتحدة.
https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights

[3] التعليق العام رقم 4 للجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1991 بخصوص معايير السكن الملائم.
http://hrlibrary.umn.edu/arabic/cescr-gc4.html#:~:text=%D9%81%D8%A5%D9%86%20%D8%AD%D9%82%20%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%86%D8%B3%D8%A7%D9%86%20%D9%81%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%83%D9%86,%D9%85%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B9%D9%84%D9%88%D9%85%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D8%B5%D9%84%D8%A9%20%D8%A8%D9%87%D8%B0%D8%A7%20%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%82.

[4] منظمة العفو الدولية، "أعرف حقوقك – السكن حق من حقوق الإنسان"، 2010:
https://www.amnesty.org/en/documents/mde12/003/2010/en

أنماط وأنواع الإسكان العشوائي

تتنوع أنماط الإسكان العشوائي[5] حسب الموقع والظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تؤثر في تشكيل هذه المناطق. تصنف هيئة الأمم المتحدة هذه الأنماط إلى أربعة أنواع رئيسية، وهي:

- المناطق السيئة المتهالكة داخل المدينة.
- مدن الصفيح (الثابتة داخل المدينة أو الهامشية الواقعة على هامش المدينة).
- مستعمرات وضع اليد التي تحتل الأطراف الخارجية للنسيج الحضري.
- ريف الهوامش الحضرية، وذلك باحتواء المدينة القرى المحيطة بها عند نموها وامتدادها العمراني، ويساهم هذا في تكوين العشوائيات.

تصنيف المناطق العشوائية حسب إمكانية نموها

تصنف المناطق العشوائية[6] حسب إمكانية نموها إلى عدة أنواع، وهي:

- **مناطق عشوائية متشبعة:** هي مناطق محاطة بمناطق إسكان أخرى أو مناطق عشوائية وبعض المناطق الصناعية المتاخمة، مما يحد من نمو هذه المناطق أفقيًا. حيث لم يتبق سوى القليل من الجيوب الزراعية، وأحيانا يتم استيعاب النمو بالتكثيف.
- **مناطق عشوائية طرفية شبه مقفلة أو مفتوحة:** هي مناطق مازالت أحد جوانبها على الأقل أراض صحراوية أو زراعية أو بور، وما زال هناك إمكانية للامتداد الأفقي.
- **مناطق امتداد عشوائي خارج أحوزة القرى:** هي مناطق مفتوحة على أراض زراعية أو محاور تنمية عمرانية، حيث تنتقل الامتدادات العشوائية إليها وتستنزف مسطحات شاسعة من الأراضي الزراعية.

أسباب ظهور المناطق العشوائية

تعد ظاهرة العشوائيات إحدى النتائج المباشرة لاختلال سياسات التخطيط العمراني وضعف الإدارة الحضرية، إذ لم يكن توسع هذه المناطق مجرد نتيجة لرغبة سكانها في مخالفة القوانين أو تجاوز التخطيط الرسمي، بل جاء كنتيجة طبيعية لتراكم عوامل متعددة على مدى عقود. في مصر قد لعبت الحكومات المتعاقبة دورًا أساسيًا في تفاقم هذه المشكلة من خلال تهاونها في تطبيق القوانين، وتجاهلها لاحتياجات الفئات الفقيرة، بل وأحيانا استغلالها السياسي لهذه المناطق لتحقيق مكاسب آنية.

1- النمو السكاني والضغط على الموارد العمرانية وسوء التخطيط العمراني

شهدت العقود الماضية تزايدا مستمرًا في معدلات النمو السكاني، مما أدى إلى ضغط متزايد على الموارد العمرانية. ومع عدم مواكبة سياسات الإسكان لهذا النمو، ولم تكن سياسات التخطيط العمراني في مصر قادرة على استيعاب الزيادة السكانية المتوقعة، حيث افتقرت المخططات الاستراتيجية إلى رؤية شاملة لتوفير أراض سكنية كافية للأعداد المتزايدة من السكان. كما أن عدم التخطيط المستدام للمدن الجديدة[7] نتج عنه عدم استيعاب الامتداد العمراني،

---

[5] قناوي، عبد الرحيم قاسم عبد الساتر، إسكان الفقراء المشكلات والحلول، المؤتمر المعماري الدولي السابع، قسم العمارة، جامعة أسيوط. http://www.cpas-egypt.com/pdf/Abd_ElRehem_Kenawy/03_.pdf

[6] حسن، غادة محمود احمد، القوى المؤثرة على نمو المناطق العشوائية، تصنيف المناطق العشوائية للتوصل إلى أساليب التعامل التخطيطية والوقائية المناسبة، كلية التخطيط العمراني والإقليمي -جامعة القاهرة http://furp.cu.edu.eg/urj2009/frup%202009-slums.pdf

[7] راجح، أبو زيد، العمران المصري، المكتبة الأكاديمية، القاهرة 2007 ، الجزء الأول، ص 477

وبالتالي اتجه العديد من المواطنين إلى بناء مساكن غير رسمية كحل بديل عن الخيارات السكنية الرسمية التي أصبحت غير متاحة أو غير ميسورة التكلفة.

2- الهجرة الداخلية من الريف إلى المدن

ساهمت الهجرة الداخلية[8] في تسارع عملية التحضر غير المخطط، حيث انتقل عدد كبير من سكان الريف إلى المدن بحثًا عن فرص عمل وظروف معيشية أفضل. ولكن نظرًا لعدم قدرة المدن على استيعاب هذا التدفق السكاني ضمن التخطيط الرسمي، نشأت مناطق سكنية عشوائية على أطراف المدن أو في جيوب داخلها، مما زاد من تفاقم المشكلة.

3- ارتفاع أسعار الأراضي والإيجارات

يعد ارتفاع أسعار الأراضي المخصصة للبناء[9] وارتفاع تكاليف الإيجارات أحد الأسباب الرئيسية التي دفعت الأفراد إلى التوجه نحو بناء المساكن في مناطق غير رسمية. فمع انعدام البدائل السكنية الملائمة، اضطر العديد من الأسر إلى البحث عن أراضٍ أقل تكلفة، حتى لو كانت خارج التخطيط العمراني أو تفتقر إلى الخدمات الأساسية.

4- الزحف العمراني على الأراضي الزراعية

أدى غياب استراتيجيات فعالة لاستيعاب التوسع العمراني إلى التعدي على الأراضي الزراعية، خاصة بعد تفتت الحيازات في سبعينيات القرن الماضي[10] حيث شكلت هذه الأراضي خيارًا متاحًا أمام المواطنين الراغبين في بناء مساكنهم بعيدًا عن القيود التخطيطية والقانونية المفروضة داخل المدن. وأسهم هذا الزحف في تقليص المساحات الزراعية وزيادة الضغوط البيئية.

5- الاختلال في سوق الإسكان والعلاقات الاجتماعية

ساهم الخلل في التوازن بين العرض والطلب[11] على الوحدات السكنية في خلق فجوة كبيرة دفعت العديد من الأسر إلى اللجوء لحلول غير رسمية. كما لعبت العوامل الاجتماعية مثل رغبة العائلات في العيش بالقرب من بعضها دورًا في الامتداد غير المخطط، خاصة في القرى والمناطق الطرفية للمدن.

6- إهمال البنية التحتية والتنمية الريفية

أدى التركيز على تطوير بعض المناطق الحضرية وإهمال الريف إلى زيادة الفجوة التنموية بين المناطق، مما دفع العديد من سكان الريف إلى الانتقال للمدن، حيث لم تكن هناك استثمارات كافية في توفير الخدمات الأساسية والبنية التحتية في المناطق الريفية. كما أن تدهور البنية التحتية في بعض المناطق الحضرية القائمة جعلها أقل جذبًا للسكان، مما دفعهم إلى البحث عن خيارات أخرى غير رسمية.

---

[8] مرقس، وداد، والنجار أحمد السيد ، السكان والتنمية في مصر، مكتبة الأسرة، القاهرة 2005 ص 168.

[9] حنا، ميلاد، الإسكان والسياسة، الهيئة العامة المصرية للكتب، القاهرة، 1996.

[10] حمدان، جمال، شخصية مصر. دراسة عبقرية المكان. "الجزء الثاني". دار الهلال، القاهرة 1994 ص 413.

[11] حنا، ميلاد، مرجع سابق.

صندوق تطوير المناطق العشوائية

أنشئ "صندوق تطوير المناطق العشوائية" في عام 2008 بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم 305، وذلك بهدف حصر هذه المناطق وتصنيفها وتطويرها من خلال تخطيطها عمرانيا، وإمدادها بالمرافق الأساسية مثل المياه والصرف الصحي والكهرباء بالتنسيق مع المحافظات والإدارات المحلية[12]. ومن أبرز المهام التي أسندت للصندوق[13]:

- تصنيف المناطق العشوائية وتحديد أولويات التدخل.
- وضع سياسات تطوير وتنمية المناطق غير الآمنة.
- إعداد مخططات عمرانية متوافقة مع قانون البناء.
- متابعة تنفيذ خطط التطوير بالتعاون مع المحافظات والمجتمع المدني.
- إزالة المباني والمنشآت غير الآمنة وتوفير مساكن بديلة.

تصنيف درجات الخطورة في المناطق العشوائية

وفقا لصندوق تطوير العشوائيات، تم تصنيف المناطق غير الآمنة إلى أربع درجات حسب درجة الخطورة التي تشكلها على السكان:

- درجة أولى (أ): تهدد حياة الإنسان مباشرة مثل المناطق المعرضة لانزلاق الصخور، والسيول، وحوادث السكة الحديد.
- درجة ثانية (ب): مناطق بها مساكن غير ملائمة مثل المباني المتصدعة أو المنشآت المقامة على أراضى دفن القمامة.
- درجة ثالثة (ج): مناطق تفتقر إلى الخدمات الأساسية مثل المياه النظيفة والصرف الصحي أو تقع تحت تأثير التلوث الصناعي.
- درجة رابعة (د): مناطق يفتقد سكانها لحقوق الحيازة، مثل المباني المقامة على أراضى الدولة أو الأوقاف

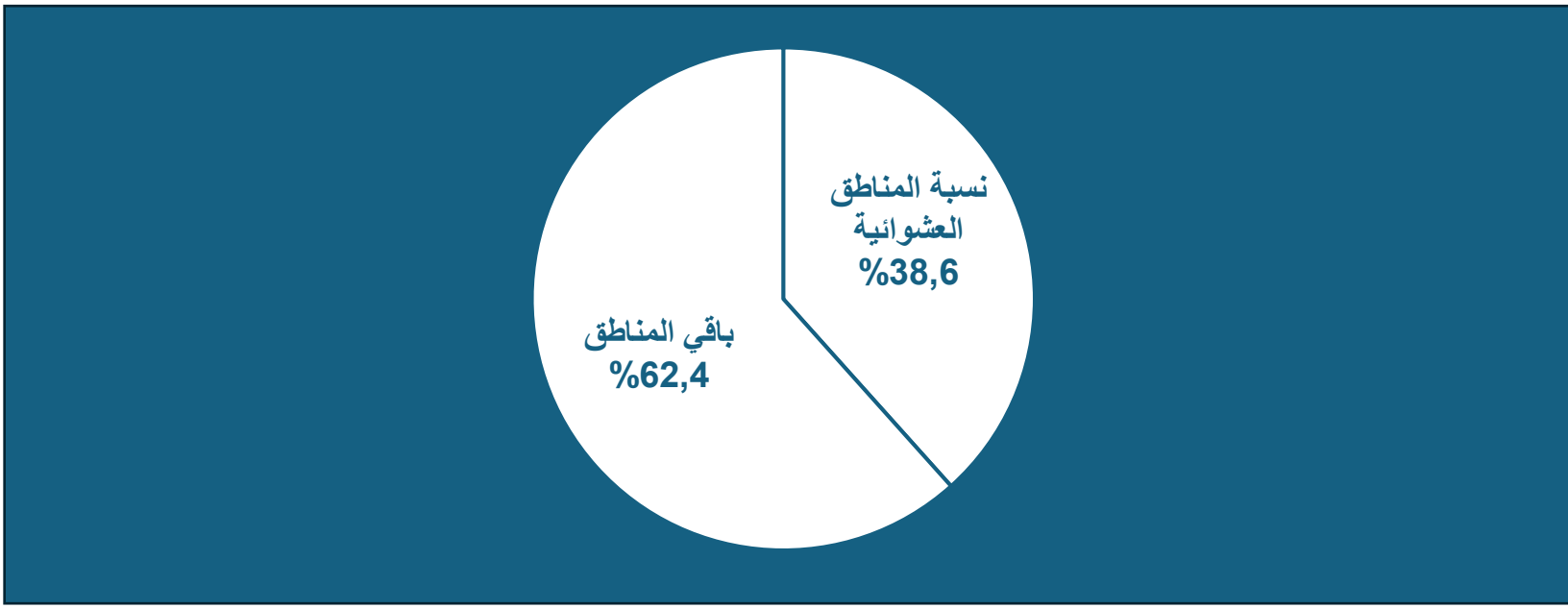
[12] السلمي، علي، نحو حل عملي لمشكلة القمامة وتوابعها!، بوابة الوطن الاليكترونية، اخر اطلاع 13 مارس 2017. http://www.elwatannews.com/news/details/1267425

[13] وزارة إسكان الظل، مهام الصندوق طبقا لقرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم 305 لسنة 2008 بإنشاء صندوق تطوير المناطق العشوائية، اخر اطلاع 13 مارس 2017. http://blog.shadowministryofhousing.org/2010/03/blog-post.html

مدى تفاقم قضية العشوائيات في مصر وآليات مواجهتها

تفاقم قضية العشوائيات في مصر

تشكل المناطق العشوائية في جمهورية مصر العربية تحديًا حضريًا بارزًا، حيث بلغ إجمالي مساحتها نحو 160.8 ألف فدان، ما يمثل 38.6% من الكتلة العمرانية للمدن[14]. وتنتشر هذه المناطق في 226 مدينة من أصل 234 مدينة، أي أن هناك 8 مدن فقط خالية من المناطق العشوائية، تتوزع في محافظات السويس (مدينتان)، الشرقية (مدينتان)، كفر الشيخ (ثلاث مدن)، والجيزة (مدينة واحدة).

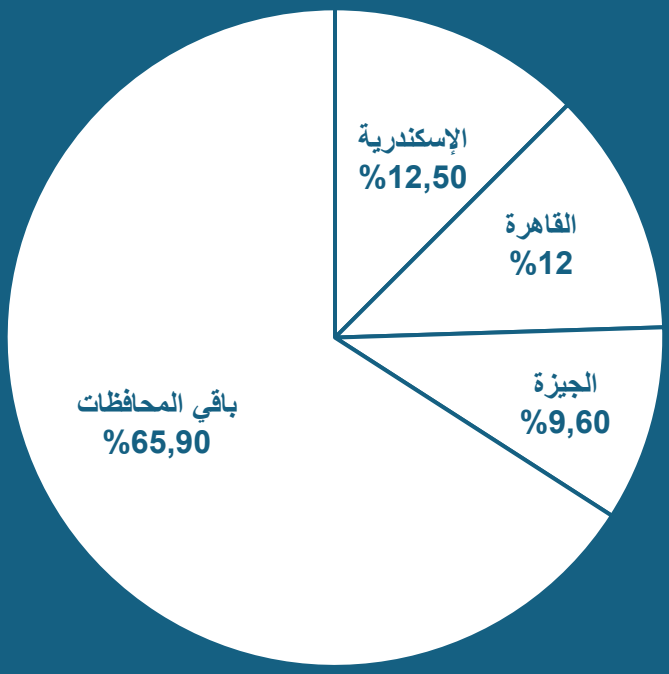


شكل 1 نسبة المناطق العشوائية بالنسبة للكتلة العمرانية للمدن المصرية 2016 (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2016)

توزيع المناطق العشوائية على مستوى المحافظات

تأتي محافظة الإسكندرية في المرتبة الأولى من حيث مساحة المناطق العشوائية، حيث تبلغ 20.1 ألف فدان، ما يمثل 12.5% من إجمالي المناطق العشوائية على مستوى الجمهورية. تليها محافظة القاهرة بمساحة 19.4 ألف فدان بنسبة 12%، ثم محافظة الجيزة بمساحة 15.5 ألف فدان تمثل 9.6% من الإجمالي. كما تسجل محافظات سوهاج، الشرقية، وبني سويف أعلى نسب لمساحة المناطق العشوائية مقارنة بالكتلة العمرانية لكل محافظة، حيث تبلغ النسب على التوالي 71.1%، 69.5%، 65.3%.

[14] تطوير وتنمية المناطق العشوائية فى مصر 2016، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، مايو 2016.
https://www.censusinfo.capmas.gov.eg/metadata-ar-v4.2/index.php/catalog/1104/overview



شكل 2 نسبة أكبر ثلاثة محافظات تحتوي على مناطق عشوائية 2016 (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2016)

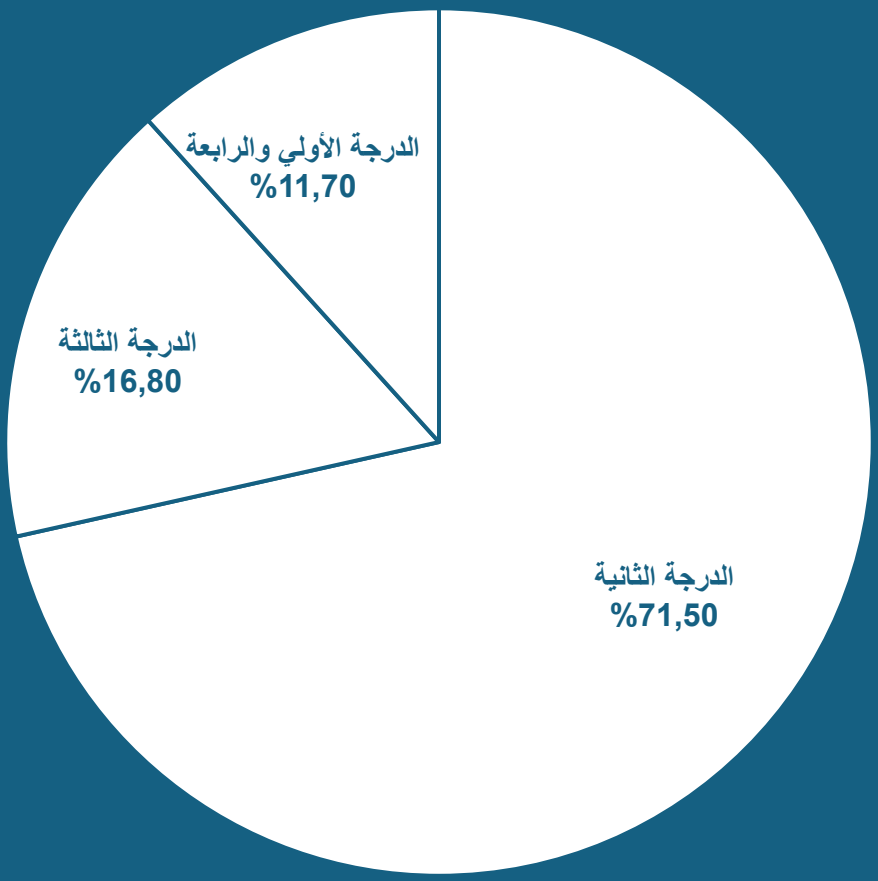
تصنيف المناطق العشوائية

المناطق غير المخططة: بلغ إجمالي مساحتها على مستوى الجمهورية 156.3 ألف فدان، ما يمثل 97.2% من إجمالي المناطق العشوائية في عام 2016. وتستحوذ محافظات الإسكندرية، القاهرة، والجيزة على النسبة الأعلى من هذه المناطق، حيث تمثل على التوالي 12.8%، 11.8%، 9.8% من إجمالي المساحة العشوائية غير المخططة في الجمهورية.

المناطق غير الآمنة: بلغ عددها 351 منطقة عام 2016، مسجلة انخفاضا قدره 32 منطقة بنسبة 8.4% مقارنة بعام 2011، فيما تراجعت مساحتها إلى 4.5 ألف فدان بانخفاض 0.4 ألف فدان بنسبة 8.5% عن عام 2011. وتستحوذ محافظتا القاهرة والإسماعيلية على 40.7% من إجمالي مساحة هذه المناطق على مستوى الجمهورية.

درجات الخطورة في المناطق غير الآمنة

تحتل المناطق غير الآمنة ذات درجة الخطورة الثانية المرتبة الأولى بعدد 251 منطقة، تمثل 71.5% من إجمالي المناطق غير الآمنة. تليها المناطق ذات درجة الخطورة الثالثة بنسبة 16.8%، بينما تشكل المناطق ذات درجتي الخطورة الأولى والرابعة معًا 11.7% فقط من الإجمالي في عام 2016.



شكل 3 درجات الخطورة في المناطق غير الآمنة 2016 (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2016)

الأسواق العشوائية في مصر

يُعد انتشار الأسواق العشوائية إحدى السمات الرئيسية للمناطق غير المخططة، حيث بلغ إجمالي عددها على مستوى الجمهورية 1099 سوقا عام 2015، تضم 305.6 ألف وحدة. وتأتي محافظة القاهرة في المرتبة الأولى من حيث عدد الأسواق العشوائية، حيث تضم 134 سوقا، تليها محافظتا الإسكندرية والجيزة بعدد 83 سوقا لكل منهما.

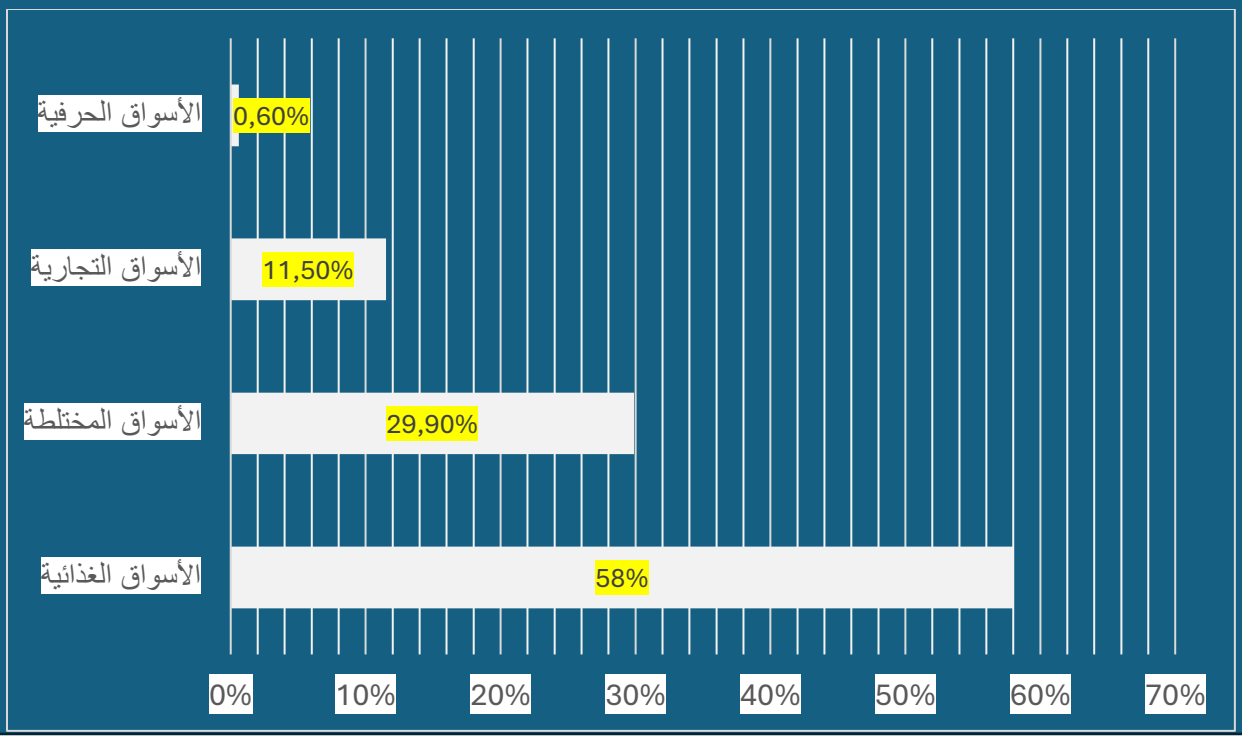
تصنيف الأسواق العشوائية

الأسواق الغذائية: تأتي في المرتبة الأولى بعدد 637 سوقا، تمثل 58% من إجمالي الأسواق العشوائية، وتحتوي على 138.3 ألف وحدة بنسبة 45.3% من إجمالي الوحدات في الأسواق العشوائية.

الأسواق المختلطة: يبلغ عددها 329 سوقا بنسبة 29.9% من إجمالي الأسواق، وتحتوي على 131.6 ألف وحدة بنسبة 43.1% من إجمالي الوحدات.

الأسواق التجارية: تضم 126 سوقا بنسبة 11.5% من إجمالي الأسواق، وتمثل الوحدات التجارية فيها النسبة ذاتها.

الأسواق الحرفية: تعد الأقل انتشارًا، حيث لم يتجاوز عددها 7 أسواق على مستوى الجمهورية، تحتوي على 469 وحدة، وتتواجد فقط في أربع محافظات هي القاهرة، الجيزة، قنا، والأقصر.



شكل 4 تصنيف الأسواق العشوائية 2015 (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2016)

الاستراتيجيات القومية للتعامل مع المناطق العشوائية

تتطلب معالجة هذه القضية استراتيجيات شاملة ومتكاملة تتناول الجوانب الاقتصادية، الاجتماعية، والتخطيطية. في هذا السياق، توجد نظريا عدة استراتيجيات قومية للتعامل مع المناطق العشوائية، بهدف تحقيق تنمية مستدامة وتحسين مستوى الحياة للسكان[15]

استراتيجية الانتشار

وهي انتشار التنمية في كل أقاليم الدولة على أساس تطبيق المساواة والعدالة. وهي تعتمد على توزيع الاستثمارات والسكان والأنشطة على أقاليم الدولة المختلفة وذلك من أجل إحداث درجة من النمو في مختلف الأقاليم. وتحقق هذه الاستراتيجية درجة من العدالة من حيث توزيع المشروعات على الأقاليم. لكن قد يصعب تطبيق تلك الاستراتيجية في الدول النامية بسبب محدودية مواردها، وبالتالي عدم قدرتها المالية على تحمل تكاليف التنمية المنتشرة.

استراتيجية التمركز

وفيها يتم التركيز على بعض المدن البارزة وتنميتها لتحقيق الكفاءة الاقتصادية، وقد يرى بعض الاقتصاديين أن تلك الاستراتيجية هي الأنسب للتطبيق في الدول النامية، إلا أنه من عيوبها أنها تركز التنمية على بعض المناطق وتهمل أخرى.

استراتيجية الانتشار بطريقة أقطاب النمو

وفيها يتم تحديد اقطاب نمو حيث يتم تنمية عدد محدود من المناطق تتمتع بإمكانيات للنمو الاقتصادي ويتم تركيز وتكثيف التنمية بها بحيث تصبح قطبا جاذبا، ويتم وضع مجموعة من الأنشطة بين تلك الأقطاب بالتالي تضمن توزيع وتوطين السكان.

[15] قناوي، عبد الرحيم قاسم عبد الساتر، إسكان الفقراء المشكلات والحلول، المؤتمر المعماري الدولي السابع، قسم العمارة، جامعة أسيوط. http://www.cpas-egypt.com/pdf/Abd_ElRehem_Kenawy/03_.pdf

التوصيات

إن حل قضية العشوائيات يستلزم أولا تهيئة البنية السياسية والتشريعية والاقتصادية والإدارية لتحقيق مستوى معيشى كاف للسكان، مع وقف توسع المناطق الفقيرة باستيعاب النمو السكاني داخل مناطق مخططة، واعتماد منهجية المشاركة المجتمعية، والقضاء على عوامل إقصاء الفقراء من سوق العقارات في الأحياء المخططة، وتقديم حلول فورية للحالات الملحة من خلال توفير مساكن إيواء ملائمة على مستوى المحافظات لتلبية حاجة المعرضون لخطر سقوط منازلهم أو أي خطورة داهمه على حياتهم مثل تساقط الصخور ولن يعيشون في فقر ممتقع تمعق والمشردين.

على مستوى السياسات الاقتصادية والتنموية للدولة

1- ضرورة اعطاء الفقراء ومحدودي الدخل الأولوية في توفير الأرض والسكن بتكلفة مقبولة لهم، ومساحات لإقامة المشاريع الصغيرة والمتوسطة في مواقع ملائمة من حيث القدرة في الوصول إلى مصادر رزقهم في المدينة وبمعايير بنائية يقدرون عليها.
2- توفير فرص لإقامة الأنشطة الاقتصادية في المناطق المخططة للفقراء المدرة للدخل لهم ولأسرهم .
3- القضاء على المضاربة العقارية عامةٍ بما يوفر للشرائح الفقيرة بالمجتمع السكن الملائم في السوق العقاري .
4- تفادي زيادة الكثافة السكانية في العاصمة بإعطاء الأولوية للتنمية الاقتصادية والعمرانية في المحافظات المهمشة في الصعيد وسيناء والمحافظات صاحبة الظهير الصحراوي، مع تلبية حاجات الإسكان والمرافق في محافظات الدلتا عن طريق إمكانية التوسع الرأسى لتفادي التعدي على الرقعة الزراعية.
5- إقامة مشاريع للإسكان الاجتماعي في كل حي داخل المدينة أو بالقرب منها على مستوى المحافظات تستهدف تسكين محدودي الدخل في كل حي مع إمكانية نزع ملكية بعض الأراضى داخل الأحياء والمدن للمنفعة العامة لتحقيق ذلك الهدف .
6- إنشاء آليات للتمويل العقاري والإقراض الملائمين لقدرات السكان لإعطائهم الحافز الاقتصادي للمساهمة في عملية التطوير طبقاٍ للمخطط المتفق عليه .
7- الحد من احتكار إنتاج مواد التشييد وممارسات تسقيع الأراضى وأي ممارسات تسهم في زيادة تكلفة التشييد وتكلفة السكن.
8- إدماج المدن الجديدة بالمدن والقرى في وادي النيل بمد شبكة النقل العام ووسائل النقل السريع (قطار، مترو) وسيارات النقل العام داخل المدن الجديدة.
9- تزويد المناطق الفقيرة بمرافق المياه والصرف الصحي والخدمات الصحية والتعليمية والشرطية وشق الطرق لربطها ببقية المدينة وذلك من ميزانية الدولة وعن طريق التعاون الدولي، مع الحد من إزالات المباني بقدر الإمكان.

على مستوى مؤسسات الدولة

1- إعادة تخطيط المناطق الفقيرة (العشوائية)، مع مراجعة ووضع مخططات استراتيجية للمدن والقرى وتحديث المخططات الاستراتيجية الموضوعة منذ زمن للمدن والقري والمناطق غير المخططة مع تفعيل دور الهيئة العامة للتخطيط العمراني.
2- تفعيل تعاون الوحدات المحلية بالمدن والقرى والمناطق غير المخططة مع السكان لوضع وتنفيذ خطط للتطوير بالمشاركة.

3- اعتماد ميثاق رسمي يتبعه العاملين في مجال العمران من مسئولين واستشاريين وتنمويين ونشطاء ومقاولين يضمن مشاركة السكان في تخطيط وتنمية مناطقهم ومراقبة أداء المحليات مع توفير المعلومات بكل شفافية ويحكم الميثاق عمليات ألإزالات بما لا يترتب عليه إخلاء قسري ويرتب آلية لحل المنازعات.
4- تنظيم جلسات استماع ومؤتمرات شعبية دورية مع سكان العشوائيات بالتنسيق بين الوحدات المحلية وممثلي السكان المختارين والقيادات الطبيعية لمتابعة عملية التخطيط والتنفيذ ومراقبة المسئولين ومساءلتهم وتوجيه الديناميكيات الاقتصادية الموجودة في المناطق الفقيرة والاعتماد بقدر الإمكان على الطاقات والموارد الاقتصادية المتاحة لدى السكان في عملية التطوير من خلال تشكيلهم للجمعيات أو الشركات أو التعاونيات.
5- عدم اللجوء لإزاله المباني أو المناطق العشوائية إلا كحل أخير بعد بحث كل الحلول الأخرى واتباع الإجراءات التشاورية والقانونية.

على مستوى التشريعات

1- مراجعة حزمة التشريعات و القرارات المتعلقة بالسكن و المعيشة لخدمة الفئات الفقيرة و المهمشة و على رأسها: قانون البناء الموحد، قانون الضرائب العقارية، قانون التعاونيات، قانون الإسكان الاجتماعي، القوانين المتعلقة بالبناء على الأراضى الزراعية، قانون نظام الحكم المحلي، قانون صناديق الإسكان، قانون نزع الملكية للمنفعة العامة، قانون الاستثمار الجديد، تعديلات قانون العقوبات المرتبطة بمكافحة الفساد في قضايا الأراضى (المال العام)، قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، القوانين المتعلقة بالبيئة، مشروع قانون حرية تداول المعلومات، قانون منع الاحتكار و القوانين و القرارات المتعلقة بتملك الأراضى لبعض فئات المجتمع كالبدو في سيناء .
2- تأمين حيازة واضعي اليد على أراضى الدولة الخاصة من خلال عقود حق انتفاع طويلة الأمد أو غيره من وسائل التقنين، بعد صياغة مخططات التنمية، ووضع قوانين للحد من التعدي على الأراضى المملوكة للدولة وتغليظ العقوبة على المرتكبين لذلك.
3- تعديل القوانين التي تهدد بإزاله التعدي على أراضى الدولة الخاصة بالطريق الإداري إذا وقع ذلك بهدف السكن أو لمنفعة عامة .
4- فرض ضرائب عقارية عادلة بما يحث أصحاب الوحدات السكنية المغلقة أو الخالية على عرضها للتأجير بأسعار مقبولة مما يؤدي بشكل مباشر أو غير مباشر إلى زيادة العرض للفقراء.