

دور التشريعات المنظمة للعمارة في تحقيق تنمية حضرية مستدامة

د. عصام الدين محمد على

أستاذ التخطيط العمراني المشارك
قسم التخطيط العمراني، كلية العمارة والتخطيط،
جامعة الملك سعود، الرياض

البريد الإلكتروني: eam61@yahoo.com

ملخص

على الرغم من وجود عدد هائل من التشريعات المنظمة للعمارة في مصر يمكن أن يكون أساساً لتحقيق أهداف وخطط التنمية الحضرية المستدامة ومن ثم خلق بيئات عمرانية سليمة؛ إلا أن الواقع يثبت غير ذلك؛ فالملاحظ أنه توجد العديد من المظاهر السلبية، فنظرة فاحصة إلى نمو المدن المصرية تعطي صورة حقيقية عن العشوائية التي ما زالت سائدة في نمو تلك المدن، بالإضافة إلى زحف العمران على الرقعة الزراعية، وكذلك ضعف استخدام الحيز المكاني، وهو الأمر الذي يعوق عملية التنمية الحضرية المستدامة. ويهدف البحث إلى التعرف على الدور الذي تلعبه التشريعات المنظمة للعمارة في مصر - خاصة تشريعات التخطيط العمراني وتشريعات الإدارة المحلية - في عملية التنمية الحضرية المستدامة في المدن المصرية، من خلال تحليل تلك التشريعات للكشف عن أوجه القصور التي أدت إلى انخفاض فاعليتها، وبيان انعكاساتها المباشرة على عملية التنمية الحضرية المستدامة. ولتحقيق أهداف البحث أمكن جملة في خمسة أجزاء رئيسية. يتعرض الجزء الأول للمقدمة وتحتوي على إشكالية البحث وأهدافه والمنهجية المتبعة لتحقيق تلك الأهداف، أما الجزء الثاني فيناقش التنمية الحضرية المستدامة في مصر. ويركز الجزء الثالث على دور التشريعات المنظمة للعمارة في مصر في عملية التنمية الحضرية المستدامة. ويتعامل الجزء الرابع مع تشريعات التخطيط العمراني من حيث أوجه القصور التي تعترضها وأهم انعكاساتها السلبية على التنمية الحضرية المستدامة، بينما يناقش الجزء الخامس تشريعات الإدارة المحلية من حيث أوجه القصور التي تعترضها وأهم انعكاساتها السلبية على التنمية الحضرية المستدامة. وينتهي البحث بخلاصة لأهم القضايا التي طرحها.



١. مقدمة:

صدرت التشريعات المنظمة للعمارة لترتقي بمستوى الصحة العامة والأمن والنواحي الجمالية والمعنوية ومستوى المعيشة بوجه عام سواء كان ذلك على مستوى الفرد أو على مستوى المجتمع كليا، وهو ما ينعكس في النهاية على عمليات التنمية الحضرية المستدامة سواء كان ذلك على المستوى المحلي أو الإقليمي أو القومي (علام، ١٩٨٦). وتعد تلك التشريعات من الأدوات الأساسية المؤثرة في مستوى التحضر لما تفرضه من ضوابط ومعايير الغرض منها أن يسبق التخطيط العمراني البناء والتشييد حتى يكون العمران قائماً على أسس علمية سليمة توفر بيئة صحية وأمنة ومريحة تتلاءم مع احتياجات الإنسان وتتوافق مع تحقيق رغباته. كما تحرص تلك التشريعات على تحقيق تنمية حضرية مستدامة من خلال وضع القواعد والضوابط التي تحافظ على استدامة مستوى العمران من حيث البناء والتشييد والمرافق العامة وغيرها (عبد المعطي، ٢٠٠٠).

١-١ إشكالية البحث:

على الرغم من وجود عدد هائل من التشريعات المنظمة للعمارة في مصر يمكن أن يكون أساساً لتحقيق أهداف وخطط التنمية الحضرية المستدامة ومن ثم خلق بيئات عمرانية سليمة، وبالرغم من الاهتمام الواضح بتلك التشريعات ودور الأجهزة المختصة في تحويلها من مجرد وسيلة وشروط قانونية إلى أداة تخطيطية ترسم سياسة العمران في المدن المصرية؛ إلا أن الواقع يثبت غير ذلك؛ فالملاحظ أنه توجد العديد من المظاهر السلبية، فنظرة فاحصة إلى نمو المدن المصرية تعطي صورة حقيقية عن العشوائية التي ما زالت سائدة في نمو تلك المدن، بالإضافة إلى زحف العمران على الرقعة الزراعية، وكذلك ضعف استخدام الحيز المكاني، وهو الأمر الذي يعوق عملية التنمية الحضرية المستدامة. ويرى الباحث أن البحث عن أسباب انتشار تلك الظواهر السلبية في المدن المصرية القائمة ومحاولة رصدتها للحد من انتشارها؛ يمكن أن يبدأ من دراسة التشريعات المنظمة للعمارة، ومحاولة الكشف عن العوامل التي أدت إلى انخفاض فاعليتها، وعدم قدرتها على تحقيق بيئة حضرية مستدامة من الناحية الوظيفية والاجتماعية والاقتصادية والجمالية.

٢-١ هدف البحث:

يهدف البحث إلى التعرف على الدور الذي تلعبه التشريعات المنظمة للعمارة في مصر - خاصة تشريعات التخطيط العمراني وتشريعات الإدارة المحلية - في عملية التنمية الحضرية المستدامة في المدن المصرية، من خلال تحليل تلك التشريعات للكشف عن أوجه القصور التي أدت إلى انخفاض فاعليتها، وبيان انعكاساتها المباشرة على عملية التنمية الحضرية المستدامة.

٣-١ منهجية البحث:

يعتمد البحث لتحقيق أهدافه بشكل أساسي على المنهج الوصفي التحليلي Analytical Descriptive A -proach، من خلال استقراء وتحليل أهم ما تناولته الدراسات السابقة ذات العلاقة؛ في محاولة لحصر التشريعات المنظمة للعمارة في مصر، ودراسة أهم تلك التشريعات وتحليلها، وبيان أوجه القصور فيها، وكذلك رصد انعكاسات هذا القصور على عملية التنمية الحضرية المستدامة، وذلك من خلال قاعدة من البيانات والمعلومات المكتبية الأساسية.

٢. التنمية الحضرية المستدامة في مصر:

بدأ مفهوم التنمية المستدامة Sustainable Development في الظهور بوصفه مبدأ عاماً متعارفاً ومتفقاً عليه من خلال تقرير مستقبلنا المشترك Our Common Future المعد من قبل اللجنة العالمية للبيئة والتنمية، والذي تم تعريف التنمية المستدامة فيه بأنها التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر مع ضرورة الأخذ في الحسبان تمكين الأجيال المستقبلية من تحقيق متطلباتهم وطموحاتهم (WCED(1)، ١٩٨٧). وتطور هذا المفهوم بصورة أكبر من خلال مؤتمر التنمية والبيئة الذي انعقد في ريو دي جانيرو تحت رعاية برنامج الأمم المتحدة للبيئة عام ١٩٩٢، وفيه تم تحديد الأهداف والوسائل التي يمكن استخدامها لتحقيق التنمية المستدامة. ومنذ أوائل التسعينيات تم العمل بمفهوم التنمية المستدامة والذي ركز بصفة خاصة على تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية، مع الحفاظ على البيئة ومواردها، وتقليل التلوث بأنواعه كافة؛ وذلك في إطار تحسين الظروف المعيشية للمجتمعات من خلال تقليل الآثار السلبية للتنمية والتخطيط العمراني على البيئة إلى أقل حد ممكن. ومنذ ذلك الحين أصبحت التنمية المستدامة المفهوم الأساسي الذي يبلور سياسات التنمية في العالم وأنشطتها (Muschetti، ١٩٩٧).

أما التنمية الحضرية المستدامة بمفهومها الشامل فهي نقل المجتمع من الأوضاع القائمة إلى أوضاع أكثر تقدماً لتحقيق أهداف محددة تسعى لرفع مستوى معيشة المجتمع كلياً من جوانبه كافة عمرانياً واجتماعياً واقتصادياً وجمالياً، وذلك عن طريق استغلال الموارد والإمكانات المتاحة كافة في تحقيق أهداف وحل مشكلات وتلبية احتياجات المجتمع في البيئات المختلفة. وعلى ذلك تعد التنمية الحضرية المستدامة عملية متشعبة ومتعددة الأبعاد وهي تمثل إستراتيجية ذات غايات وأهداف محددة، فهي تضرب بجذورها في كل جوانب الحياة بكل ما يميزها من قيم وعادات، وسلوك وأساليب، وأوضاع عمرانية واجتماعية واقتصادية، ونظم سياسية وتقدم علمي وتقني بهدف تحقيق المتطلبات المختلفة للسكان والوصول بهم إلى وضع أفضل (Listokin & Walker, 1989).

وترتبط عملية التنمية الحضرية المستدامة بعاملين مهمين هما: التزايد المطرد في السكان، وزيادة المتطلبات والاحتياجات تبعاً للتطور الفكري والحضاري للمجتمع. ومن ثم تعد عملية التنمية الحضرية المستدامة هي العملية الملحة والموجهة لإيجاد تحولات في الهياكل العمرانية والاجتماعية والاقتصادية بحيث تؤدي إلى تكوين قاعدة وأسس قوية تمكن من إطلاق الطاقات الإنتاجية وتوفير الذاتية. وتجدر الإشارة إلى صعوبة الموازنة بين النمو الاقتصادي السريع وتحسين نوعية البيئة العمرانية والاجتماعية، من خلال تخفيف الآثار السلبية الناجمة عن عملية النمو الاقتصادي على الجانب الاجتماعي والموارد البيئية والبنية التحتية (مهنا، ٢٠٠٠).

أما بالنسبة للتنمية المستدامة في مصر فقد ذكر Muschetti أن الحضارة المصرية ظلت منذ زمن كليوباترا حتى بداية القرن العشرين الميلادي تقوم على أساس مستدام؛ إذ إن الفيضان السنوي للنيل في فصل الربيع كان يوفر المياه ويزود التربة بالمواد المغذية. ويشير الكاتب إلى أن ما يدعو إلى التوقف وإعادة النظر أن هذا النظام الثابت يشهد الآن ومنذ بداية القرن العشرين وبعد إنشاء السد العالي تدهوراً مطرداً ليس فقط في مجال الزراعة والمياه ولكن أيضاً في مجالات الصحة والغذاء والبيئة (Muschetti, 1997).

وقد برزت فكرة التنمية الحضرية في مصر بصورة ملحّة بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣م التي خلفت وراءها دماراً كبيراً في مدن القناة الثلاث بورسعيد والإسماعيلية والسويس، وهو ما دعا سكانها إلى هجرها إلى باقي محافظات مصر، وكان من الضروري إعادة تعميرها لتصلح لسكنى أهلها مرة أخرى. وعلى ذلك كان البدء في تعمير مدن القناة هو



اللجنة الأولى في عملية التنمية الحضرية في مصر بعد انقضاء الحروب وحلول السلام (عثمان، ١٩٩٦). وبعد ذلك ظهر التفكير في رسم سياسات جديدة لعملية التنمية الحضرية خاصة بعد نمو المدن واتساع رقعتها وكثرة مشكلاتها، وقد كان لهذه السياسات عدة أهداف، أهمها ما يلي (وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة، ١٩٨٩):

- رسم خريطة جديدة لجمهورية مصر العربية عمرانياً لإعادة توزيع السكان على مساحة الجمهورية.
- حل مشاكل المدن القائمة، والزيادة السكانية المطردة، وغياب الاتزان بين الأقاليم اقتصادياً، واختلال الهياكل العمرانية، وظهور المدن العملاقة المتضخمة.
- حماية الأراضي الزراعية والموارد البيئية.
- توفير هياكل البنية الأساسية، والخدمات العامة، والقواعد الاقتصادية للمجتمعات القائمة والجديدة.

وعلى الرغم من اعتماد تلك السياسات وتوفير ما يدعمها من موارد طبيعية متنوعة مثل الموارد الأرضية والمائية والتعدينية والسياحية المنتشرة في جميع أنحاء الجمهورية؛ إلا أننا نجد الموارد البشرية ما زالت تتركز حول وادي النيل والدلتا في إشارة واضحة إلى افتقاد التنمية بصورتها القومية والإقليمية، والتي تهدف بالدرجة الأولى إلى توزيع السكان على الحيز الكلي بصورة تتناسب مع الإمكانيات المتاحة. ولما كانت المدن القائمة في مصر مكتظة بساكنيها ومشاكلها، ولم تعد جهود التنمية لتفعل فيها؛ لذا وجب أن تأخذ عملية التنمية الحضرية أبعاداً ورؤى جديدة لرفع العبء عن الهياكل القائمة، بحيث تثمر فيها جهود التنمية محققة بذلك تقدم الإنسان المصري ورقية. لذا كان من الحتمي التفكير في التنمية الحضرية المستدامة بوصفها من العمليات الضرورية اللازمة لإعادة التوازن المفقود بين الحيز المعمور والحيز الكلي، كما أنها الإطار الذي تتم فيه عملية التنمية الشاملة للإنسان والعمران على حد سواء (عثمان، ١٩٩٦).

وقد أوضحت إحدى الدراسات السابقة أن الحاجة في مصر أصبحت ملحة إلى وضع إستراتيجية للتنمية الحضرية المستدامة تستدرك أخطاء الماضي، وتستقرئ اتجاهات المستقبل. وتعتمد هذه الإستراتيجية على أسلوب التخطيط العمراني بجميع مستوياته لحل المشكلات التي تواجه التجمعات العمرانية بصفة عامة والامتدادات العشوائية بصفة خاصة، وذلك بوضع برامج وخطط ومشروعات علمية مدروسة لفترة زمنية يتم خلالها معالجة المشكلات والارتقاء والتطوير لتحسين البيئة، كما تستهدف التحكم في النمو الحضري وتوزيع الخدمات والمرافق لتوفير البيئة السكنية الملائمة لحياة المواطن (إسماعيل، ٢٠٠٠).

٣. دور التشريعات المنظمة للعمارة في عملية التنمية الحضرية المستدامة:

يأتي دور التشريعات المنظمة للعمارة بوصفها قاعدة قانونية تضعها السلطة المختصة (السلطة التشريعية)، حيث إنها الأداة الأولى لتطبيق (تنفيذ) برامج وخطط التنمية الحضرية المستدامة، وذلك من خلال تنظيم العمران في المدن، وضمان إقامة المباني مستوفية للاشتراطات والمعايير التي تكفل أمن السكان وراحتهم، وتوفير مستلزمات الصحة العامة، وتحقيق جمال المدن وتنسيقها، بالإضافة إلى التحكم في تصرفات الأفراد والجماعات في مجال العمران لتحقيق الأهداف التي تنشدها التنمية الحضرية المستدامة من خلال مشروعات التخطيط والتعمير والإسكان (علام، ١٩٨٦).

وترجع أغلب التشريعات المنظمة للعمارة في مصر إلى النصف الأول من القرن العشرين أو بداية النصف الثاني منه، وهو ما يؤكد مدى الحاجة إلى دراسة التشريعات العمرانية القائمة، والتعرف إليها لبيان مدى فاعليتها وأدائها

لدورها في التنظيم والتحكم قبل التفكير في إصدار تشريعات جديدة (Ali، ١٩٩٨).

وقد غطت التشريعات المنظمة للعمارة في مصر العديد من المجالات ذات العلاقة المباشرة بالتنمية الحضرية المستدامة، ومن أهم تلك التشريعات (٢) ما يلي:

- تشريعات التخطيط العمراني: تهدف إلى تحسين البيئة الفيزيائية بجعلها بيئة عمرانية صحية وآمنة وجميلة تؤدي وظيفتها بكفاءة عالية وهو ما يساعد على زيادة الأنشطة الإنسانية، وذلك عن طريق إعداد خطط وبرامج تدعم التنمية الحضرية المستدامة على مستوى الجمهورية. ومن أهم تلك التشريعات قانون التخطيط العمراني رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ ولائحته التنفيذية، ومن بعده قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

- تشريعات إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة: الغرض منها إنشاء جهة مسؤولة عن تخطيط المجتمعات الجديدة وإقامتها وإدارتها، وذلك لفترة زمنية يتم بعدها نقل تبعية هذه المجتمعات إلى وحدات الإدارة المحلية، وتتمثل تلك التشريعات في قانون إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية.

- تشريعات الحفاظ على الأراضي الزراعية: تستهدف تنمية رقعة الأراضي الزراعية واستدامتها وحمايتها من النمو العمراني والعشوائي عليها، وحظر تجريف الأرض الزراعية وتركها غير مزروعة، وتتمثل تلك التشريعات في قانون عدم المساس بالرقعة الزراعية والحفاظ على خصوبتها رقم ١١٦ لسنة ١٩٨٢ ولائحته التنفيذية.

- تشريعات تنظيم أعمال البناء: الغرض منها الإشراف على أعمال البناء، بحيث تضمن تحقيق تنمية حضرية مستدامة من خلال استيفائها الأسس والمعايير اللازمة لتوفير مقتضيات الأمن والأمان والصحة العامة والراحة للسكان، بالإضافة إلى كونها أداة لتنفيذ المخططات العامة والتفصيلية وتقسيمات الأراضي، والتحكم في الكثافات السكانية والبنائية. ومن أهم تلك التشريعات قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ في شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء وتعديلاته ولائحته التنفيذية، ومن بعده قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

- تشريعات حماية الآثار: تهدف إلى التحديد العلمي الدقيق للأثر، وضمانات حماية الآثار وعدها من الأملاك العامة، وحظر الاتجار فيها، ووضع القيود على التنقيب والحفر والبحث عن الآثار، وتتمثل حالياً تلك التشريعات في قانون الآثار رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ ولائحته التنفيذية.

- تشريعات الطرق العامة: الغرض منها الحفاظ على أداء الطرق والميادين العامة لوظيفتها الأساسية في تحقيق الانتقال والمرور بين المناطق والمنشآت المختلفة بسهولة ويسر وسرعة، وتتمثل تلك التشريعات في قانون الطرق العامة رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٨ ولائحته التنفيذية.

- تشريعات الإدارة المحلية: تنظم عمل الأجهزة المحلية الشعبية والتنفيذية المسؤولة عن إدارة الوحدات المحلية وتنميتها، والارتقاء بالمستوى العمراني والاجتماعي والاقتصادي لها، مع الحفاظ على البيئة الطبيعية الواقعة في نطاق اختصاصها، وتتمثل تلك التشريعات في قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ولائحته التنفيذية.

- بالإضافة إلى تشريعات الأراضي الحكومية والصحراوية، وتشريعات نزع الملكية للمنفعة العامة، وتشريعات الصرف الصحي، وتشريعات النظافة العامة، وتشريعات تنظيم الإعلانات، وتشريعات حماية البيئة من التلوث وغيرها.

مما سبق يتضح تعدد التشريعات المنظمة للعمارة في مصر، إلا أن البحث يركز على تشريعتين أساسيتين هما:

٢ تم الحصول على أهم تلك التشريعات - القوانين واللوائح التنفيذية ذات العلاقة بالتشريعات المنظمة للعمارة في مصر - من الأعداد الصادرة من الجريدة الرسمية، وكذلك المطبوعات الصادرة من الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية بالقاهرة على مر السنوات الماضية.



تشريعات التخطيط العمراني، وتشريعات الإدارة المحلية، حيث يرى الباحث أنهما يلعبان دوراً كبيراً في التأثير على تحقيق تنمية حضرية مستدامة. فهناك ارتباط وثيق بين التخطيط والإدارة؛ فالتخطيط لا يستقي بياناته الصحيحة إلا من خلال الإدارة السليمة، ولا يحقق أهدافه إلا بالإدارة القادرة، فهناك هدف واحد يجمعهما هو تنظيم العمران وتحقيق تنمية حضرية مستدامة. كما أن تشريعات التخطيط العمراني تمثل صياغة للسياسات التنموية العمرانية، حيث تتضمن اشتراطات لكيفية إعداد المخططات العامة للمدن القائمة، وتشتمل على اشتراطات خاصة بتنظيم استعمالات الأراضي بتلك المدن (عبد المعطي، ٢٠٠٠).

وقد أشارت دراسة سابقة إلى العلاقة المتبادلة بين تحقيق تنمية مستدامة ووجود نظام إداري قوي يملك من السلطة ما يمكنه من مراقبة تطبيق الخطط والبرامج التنموية، ويشرف على تنفيذها بدقة، ويمنع من وقوع المخالفات أو التماهي فيها. فمن غير الممكن تحقيق الخطط والبرامج التنموية دون وجود تشريعات فاعلة تدعمها، ووجود سلطة ذات عدة مستويات تتولى الإشراف والمتابعة والمراقبة طبقاً لنظم تحكمها وأدوات ووسائل تملكها تخول لها أداء عملها بكفاءة (Zeijl-Rozema & Others, 2008).

٤. تأثير تشريعات التخطيط العمراني على التنمية الحضرية المستدامة:

مرت المدن المصرية بمراحل تاريخية لم يكن نموها خاضعاً لتخطيط شامل تتوفر له المساندة التشريعية في ظل رؤية مستقبلية واضحة، وإنما كانت تتحكم في عملية التنمية العمرانية وتوجيهها خطط غير متكاملة قصيرة المدى وعلى فترات زمنية متباعدة. وكانت النتيجة الطبيعية أن امتد العمران، وتداخلت الاستعمالات، وتغلغت الصناعات داخل المناطق السكنية، واختلطت الأنشطة المختلفة، وزادت الأعباء الإدارية والمالية للجهات المشرفة على أعمال التخطيط والعمران والبناء، وهبطت القيم الاجتماعية والسلوكيات الإنسانية داخل البيئة العمرانية (قشوة، ١٩٨٦). وإزاء هذه المشاكل جاء التفكير في العديد من التشريعات اللازمة لتنظيم العمران وتحقيق تنمية حضرية مستدامة، فصدر قانون تقسيم الأراضي رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٠ بوصفه خطوة جديدة في مجال التخطيط العمراني، وأتبع بعدد كبير من التشريعات الأخرى من أهمها قانون التخطيط العمراني رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ (علام، ١٩٩٢)، والذي استمر العمل به لأكثر من ٢٥ عاماً إلى أن أُلغى مؤخراً بصدور قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

٤-١ فاعلية تشريعات التخطيط العمراني:

لا يعد التخطيط العمراني أداة تغيير للأفضل وتحسين وإصلاح إلا إذا استند إلى تشريعات وقوانين ملزمة وحاسمة تضعه موضع التنفيذ. ولا تكون لهذه التشريعات فاعلية وتأثير إلا إذا خُولت لأجهزة التخطيط سلطات قانونية للقيام بواجباتها. وتتضح فاعلية تشريعات التخطيط العمراني في مدى تحقيقها الواجبات التالية (بشندي، ١٩٩٢):

- مرونة تلك التشريعات وتوافقها مع المتغيرات العصرية المستحدثة، أي أن يسبق التشريع دائماً جميع أعمال التخطيط، وكذلك يتم تحديد دقيق للمفاهيم العصرية المؤثرة على استعمالات الأراضي، علاوة على أن يسبق التشريع الزمن الحاضر في صياغة استعمالات الأراضي في المستقبل.

- دقة وإحكام رقابة تشريعات التخطيط العمراني على تنفيذ مشروعات التنمية العمرانية، بمعنى إحكام الرقابة على جميع المباني والإنشاءات التي في إطار المشروع، وكذلك جميع الأنشطة الأخرى المتعلقة بالمشروع والمحيط به، بالإضافة إلى إحكام الرقابة على أي تعديل أو تغيير جوهري سواء كان في استخدامات الأراضي أو المنشآت المقامة فوقها

أو كليهما. ويراعى أن تستند هذه الرقابة إلى تشريع حاسم يتضمن الفصل في القضايا الناشئة نتيجة لأعمال التنفيذ. - إيجابية العمل في برامج التنمية العمرانية، بمعنى تقديم البدائل في الوقت والمكان المناسبين، بالإضافة إلى تكامل تشريعات التخطيط العمراني في مساندة خطط ومشروعات التنمية الحضرية المستدامة.

٤-٢ الجهات المسؤولة عن التخطيط العمراني في مصر:

أنشأت الدولة الأجهزة التخطيطية لتتولى عمليات التخطيط بمستوياتها المختلفة، حيث تعددت هذه الأجهزة وتنوعت منذ أن أخذت مصر بأسلوب التخطيط بوصفه منهجاً لتحقيق التنمية الشاملة. وقد تطورت تلك الأجهزة منذ ثورة يوليو ١٩٥٢ وحتى الآن ومرت بمراحل مختلفة، حيث صدرت لها مجموعة من القوانين واللوائح والقرارات. إلا أنه ومنذ عام ١٩٧٢ تعد الهيئة العامة للتخطيط العمراني هي الجهة الرسمية المسؤولة عن التخطيط العمراني على مستوى الجمهورية. وقد قامت الهيئة بإنشاء مراكز إقليمية للتخطيط العمراني على مستوى الأقاليم التخطيطية بالجمهورية، وذلك لتكون أداة الربط بين التخطيط المحلي والقومي، وكذلك للتعاون مع الأجهزة المحلية بالمحافظات في إعداد خطط التنمية العمرانية وبرامجها، ولتحقيق اللامركزية والمشاركة في اتخاذ القرار (إسماعيل، ٢٠٠٠).

ومع صدور قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ تم اقتراح إنشاء مجلس أعلى للتخطيط والتنمية العمرانية يشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزراء المختصين ورؤساء الجهات المعنية بالتنمية العمرانية واستخدامات أراضي الدولة وخبراء متخصصين في هذا الشأن. ويتولى هذا المجلس إقرار العديد من الأهداف والسياسات العامة المتعلقة بالتخطيط والتنمية العمرانية والتنسيق الحضاري على المستوى القومي. هذا بالإضافة إلى وجود الهيئة العامة للتخطيط العمراني بوصفها جهاز الدولة المسئول عن رسم السياسات العامة للتخطيط والتنمية العمرانية المستدامة وإعداد مخططات التنمية وبرامجها على المستوى القومي والإقليمي والمحافظات، راجع الشكل رقم (١) (الجريدة الرسمية، ٢٠٠٨).

٤-٣ قانون التخطيط العمراني رقم ٣ لسنة ١٩٨٢:

على الرغم من إلغاء قانون التخطيط العمراني رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ منذ قرابة سنة وصدور قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨؛ إلا أنه يجدر بنا التعرض بالدراسة والتحليل أولاً لأوجه القصور في قانون التخطيط العمراني بوصفه أهم تشريعات التخطيط العمراني التي استمرت أكثر من ربع قرن سارية المفعول أثرت خلالها وبشكل مباشر على عمليات التنمية العمرانية في معظم المدن المصرية، ومن ثم سوف يتم التعرض بالتحليل لقانون البناء الموحد من حيث تغطيته لأوجه القصور في القانون السابق من عدمه.

٤-٣-١ أوجه القصور في قانون التخطيط العمراني رقم ٣ لسنة ١٩٨٢:

سبق أن أرسلت وزارة الإسكان والمرافق للمحليات (المحافظات) لإبداء رأيها في شأن إجراء أي تعديلات على قانون التخطيط العمراني رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ قبل صدوره، وكانت ردود جميع المحافظات بعيدة عن مجال تحضير المخطط العام أو التفصيلي، وكانت معظم الملاحظات عن تقسيم الأراضي التي كان لها قانون خاص منذ عام ١٩٤٠ (علام، ١٩٩٢). بمعنى أن هذا القانون صدر وألغي دون أن تشارك الجهات المحلية أو القاعدة الشعبية في إبداء آرائهم فيما تضمنه القانون من اشتراطات في مجال التخطيط العمراني.

وورد في قانون التخطيط العمراني أن تتولى مجالس المدن من خلال لجان التخطيط إعداد المخططات العامة لها، على أن يعتمد المخطط من وزير الإسكان، ثم ينشر بالجريدة الرسمية لكي يصبح مستنداً رسمياً تسيير عليه الوحدة



المحلية في عمليات التنمية الحضرية المستدامة. كما نص القانون على أن تقوم هذه الوحدات - بعد اعتماد المخطط العام - بإعداد المخططات التفصيلية للمناطق التي تتكون منها المدينة في إطار المخطط العام المعتمد. ويشير الواقع العملي إلى أن معظم المدن لم تتم بإعداد مخططات تفصيلية لها، وكل الجهود التي بذلت في هذا المجال عبارة عن مخططات عامة أعدت لكثير من المدن المصرية توضح الامتدادات العمرانية ومخططات تفصيلية لهذه الامتدادات، أما الكتلة المبنية الأساسية للمدينة فلم تتم معظم المدن بإعداد مخططات تفصيلية لها (Ali، ١٩٩٨).

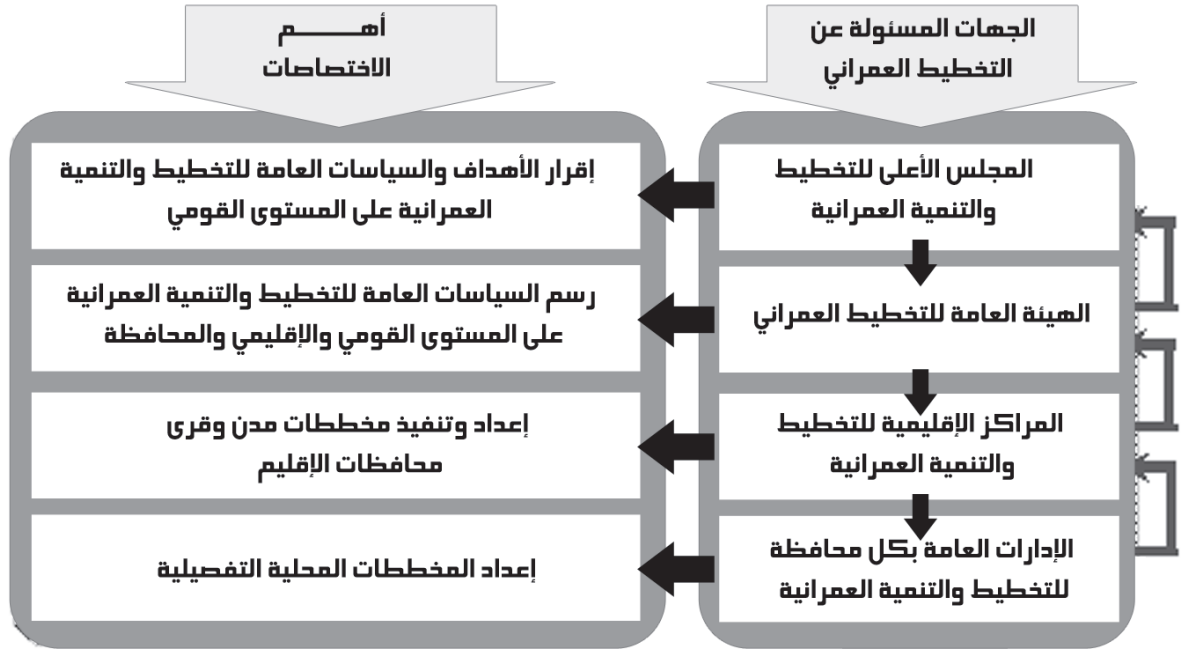
وقد أمكن إجمال أهم أوجه القصور في نصوص المواد التي تناولها قانون التخطيط العمراني رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ ولائحته التنفيذية فيما يلي (عبد الرحمن، ١٩٩٦):

أكتفي في هذا القانون ولائحته التنفيذية برسم الخطوط العريضة دون الدخول في التفاصيل الدقيقة.

لم يتعرض هذا القانون لأي فكر تخطيطي، وكل ما نص عليه هو تقسيم الأراضي مع وضع الاشتراطات التي تحقق أن كل قطعة أرض يحدها طريق من جهة واحدة على الأقل.

لم يحدد القانون فترة زمنية لمجلس المدن لالتهاء من أي من مخططاتهم سواء كانت العامة أو التفصيلية.

لم يتعرض القانون لتجزئة قطع الأراضي، حيث أتاح لكل مالك قطعة أرض الحرية في تجزئة أرضه إلى قطعتين أو أكثر بحيث تطل كل منهما على طريق، دون أن يكون للسلطة القائمة على أعمال التنظيم حق رفض هذه التجزئة، وهو ما يؤدي إلى وجود قطع أراضي ذات أبعاد غير متناسبة تنتج أحجاماً مشوهة من المباني.



الشكل رقم (١): الجهات المسؤولة عن التخطيط العمراني في مصر طبقاً لمستوياتها وأهم اختصاصاتها (الجريدة الرسمية، ٢٠٠٨ بتصرف من الباحث).

٤-٣-٢ انعكاس القصور في قانون التخطيط العمراني على التنمية الحضرية المستدامة:

كان لقصور تشريعات التخطيط العمراني متمثلة في قانون التخطيط العمراني رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ أن أصبحت معظم المدن مكدسة بالسكان، وتعاني كثيراً من المشاكل الناتجة تبعاً لذلك، مثل: مشاكل حركة المرور والنقل ونقص الخدمات العامة والأماكن المفتوحة والترفيهية ومشاكل شبكات المرافق وغيرها، حيث أصبحت تلك المشاكل ومثيلتها

في معظم تلك المدن بدرجة من السوء يصعب مواجهتها وحلها (علام، ١٩٩٢).

وفي ظل عدم فاعلية قانون التخطيط العمراني انتشرت المناطق السكنية العشوائية في معظم محافظات الجمهورية، وهو الأمر الذي أثر سلباً على عملية التنمية الحضرية. وتشير إحصائيات عام ١٩٩٤ إلى تزايد عدد المناطق العشوائية حيث وصل إلى ٤٠٦ منطقة عشوائية موزعة على عشر محافظات. وتستحوذ محافظة القاهرة على النصيب الأكبر منها (٧٩ منطقة)، كما تبلغ نسبة سكان تلك المناطق حوالي ٣٦٪ من إجمالي سكان الحضر في المحافظة. وجدير بالذكر أن تقديرات وزارة التخطيط تتضارب مع تقديرات وزارة الإدارة المحلية حول نسبة سكان المناطق العشوائية بالنسبة إلى إجمالي سكان الحضر، حيث تشير تقديرات وزارة التخطيط إلى ٢٦٪، بينما تصل تقديرات وزارة الإدارة المحلية إلى ٤٠٪ (مهنا، ٢٠٠٠). وعلى ذلك أصبحت المناطق والتجمعات العشوائية تمثل أبرز معوقات إحداث تنمية حضرية مستدامة، وهو الأمر الذي يفرض العمل على إيجاد حلول لها، حيث لا بد من تطوير ما يمكن تطويره منها، وإزالة ما لا يمكن تطويره، من خلال وضع تشريعات تخطيطية صارمة تحد من تزايد تلك العشوائيات وفي الوقت نفسه تتعامل معها بوصفها وضعا قائماً يجب معالجته بتشريعات تراعي مختلف الظروف المحيطة بتلك المناطق.

ويشير الوضع الراهن إلى أنه لا توجد سياسة واضحة في مصر لاستيعاب الزيادة السكانية في الحيز المعمور الحالي أو في محاور تنمية جديدة، كما لا توجد خطط إقليمية تنفيذية لاستغلال الإمكانيات الكامنة بمحاور التنمية خارج الوادي بهدف إعادة توزيع السكان على كامل مساحة الجمهورية. وفي غيبة فاعلية التخطيط الإقليمي الحضري الذي يحدد مسارات الامتداد ومناطق التنمية الحضرية المستدامة؛ اتجه الأفراد إلى البناء على الأراضي الزراعية المتاخمة والتي يمكن تزويدها بالمياه والمرافق والخدمات لاحقاً، وذلك بدلاً من البناء في مناطق نائية لا تتوفر فيها مثل هذه الميزات، مع التغاضي عن الآثار التي ستترتب على ذلك في المستقبل القريب أو البعيد (علام، ١٩٩٢). ويزيد الأمر خطورة وقوع أكثر من ٩٠٪ من المدن المصرية في الأراضي الزراعية وهو ما يعود بالخسارة القومية الفادحة من جراء تغيير استعمالات الأراضي الزراعية ودخولها ضمن الكتلة العمرانية للمدن، علاوة على التأثير السلبي على الاقتصاد القومي، من حيث توجيه معظم الاستثمارات الفردية والجماعية إلى الأراضي المستهدفة عمرانياً، وإهمال المشروعات الإنتاجية (علي، ١٩٩٩).

وقد أدى زحف المباني إلى الأراضي الزراعية في الحضر والريف إلى أن فقدت مصر أكثر من نصف مليون فدان من الأراضي الزراعية الخصبة بمعدل ٥٢ ألف فدان سنوياً (٥٢٪ للمباني السكنية و٢٦٪ للخدمات العامة و٢١٪ للتجريف وصناعة الطوب وغيرها). وعلى مستوى القاهرة الكبرى يبلغ ما يبتلعه امتداد المباني كل سنة ١٤٤٠ فدانا من أجود الأراضي الزراعية، أي بمعدل أربعة أفدنة كل يوم (علام، ١٩٩٢). وهذه خسارة قومية كبيرة لا تعوض لأنه مهما استصلح من أراضي فإن إنتاجية الفدان بالأراضي الزراعية داخل الوادي - وهي من أجود الأراضي الزراعية - تفوق كثيراً إنتاجية الفدان بالأراضي المستصلحة. وما زال الاعتداء على الأراضي الزراعية مستمراً دون توقف رغم صدور العديد من القرارات التي تغلظ العقوبة في هذا المجال، وإذا استمر هذا الاعتداء بمعدله الحالي فإن مصر ستفقد في المستقبل المنظور خمس ما تملكه من أراضي زراعية (عبده، وأبو العيون ١٩٩٧).

٤-٤ قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨:

يحتوي قانون البناء الموحد على خمسة أبواب هي: التخطيط العمراني، والتنسيق الحضاري، وتنظيم أعمال البناء، والحفاظ على الثروة العقارية، والعقوبات. ويحتوي باب التخطيط العمراني على ثلاثة فصول هي: التخطيط والتنمية العمرانية، والتخطيط والتنمية العمرانية القومية والإقليمية، والتخطيط والتنمية العمرانية المحلية الذي يتكون من تقسيم الأراضي والمناطق الصناعية والحرفية ومناطق إعادة التخطيط والمناطق غير المخططة (الجريدة



الرسمية، ٢٠٠٨). وعلى الرغم من أنه لم يمضي على إصدار هذا القانون أكثر من سنة، كما أن لائحته التنفيذية^(٣) لم تصدر بعد؛ إلا أن البحث يحاول في هذا الجزء إلقاء الضوء على هذا القانون^(٤) بوصفه تشريعاً يختص بالتخطيط العمراني بعد إلغاء قانون التخطيط العمراني رقم ٣ لسنة ١٩٨٢.

ولا شك أن قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ صدر بهدف معالجة أوجه القصور في القوانين السابقة المتعلقة بالتخطيط العمراني وتنظيم أعمال البناء ويتضح ذلك في طول الفترة الزمنية التي استغرقتها دراسة وإعداد هذا القانون في سبيل تلبية معظم الآراء التي طرحت من قبل الجهات المحلية والقاعدة الشعبية. ويركز القانون على عملية التنمية العمرانية - التي لم تزل الاهتمام الكافي في قانون التخطيط العمراني السابق - بمستوياتها الثلاثة القومية والإقليمية والمحلية، وهذا الاهتمام سوف ينعكس على المخططات العمرانية على المستويات كافة، ومن ثم على مشروعات التنمية العمرانية في الواقع العملي. كما أن توجه القانون إلى تكليف بعض الخبراء والاستشاريين والمكاتب الهندسية والاستشارية المتخصصة بمهام كانت قبل ذلك من اختصاص الجهات المحلية؛ هي خطوة تهدف إلى رفع بعض الأعباء الإدارية والفنية عن الجهات المحلية، بالإضافة إلى إشراك ذوي الخبرة من القطاع الخاص في تحمل المسؤولية تجاه ما يحدث في المجالات العمرانية. ومن النقاط الإيجابية أيضاً لهذا القانون تعرضه للمناطق غير المخططة (العشوائية) من حيث إقرارها والعمل على تحديد مواقعها في المخطط الاستراتيجي العام أو المخطط التفصيلي، بالإضافة إلى تحديد أهم المشروعات المطلوبة لتطويرها بوصفها مناطق تخضع للتطوير والتحسين.

٤-٤-١ أوجه القصور في قانون البناء الموحد:

على الرغم من أن هناك العديد من الدراسات السابقة كانت تعارض وجود قانون موحد لتنظيم أعمال البناء على مستوى مدن الجمهورية وقرائها بسبب اختلاف الظروف البيئية والطبيعية والاجتماعية لكل مدينة أو قرية (قشوة، ١٩٨٦ & على، ١٩٩٩)؛ إلا أن التعديل الجديد يضم قانوني التخطيط العمراني وتنظيم أعمال البناء في قانون موحد على مستوى مدن الجمهورية وقرها دون اعتبار للفروقات بين القرى والمدن، وبين المدن وبعضها، وبين المناطق في المدينة الواحدة. ومن خلال مراجعة نصوص المواد المختصة بالتخطيط العمراني في قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ يمكن إجمال بعض أوجه القصور كما يلي:

لم يتطرق القانون لتعريف الإقليم التخطيطي من بين التعريفات العديدة التي تعرض لها على الرغم من أهميته وخاصة أن القانون تعرض لتعريف التنمية العمرانية المستدامة والمخطط الاستراتيجي القومي والإقليمي وغيرها.

تعرض القانون لتعريف المخطط الاستراتيجي العام للمدينة دون ذكر للمخطط الهيكلي أو المخطط العام للمدينة. والسؤال الذي يطرح نفسه: هل المخطط الاستراتيجي هو بديل للمخطط الهيكلي أو المخطط العام وأن التغيير مجرد في التسمية مع الحفاظ على المحتوى نفسه أم أن هناك مخططات إستراتيجية جديدة سوف تعد للمدن على مستوى الجمهورية طبقاً لهذا القانون؟

لم يحدد القانون العلاقة بين المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية المقترح إنشاؤه وبين الهيئة العامة للتخطيط العمراني، وكيفية التنسيق بينهما حتى لا يحدث تضارب أو تعارض أو ازدواجية في وضع السياسات والمخططات.

يبدو أن هناك بعض التداخل في اختصاصات المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية والهيئة العامة للتخطيط

٣ اللائحة التنفيذية لهذا القانون ما زالت تحت الدراسة ولم تصدر حتى الآن على الرغم من أن المادة الرابعة من هذا القانون تنص على أن يصدر الوزير المختص بالإسكان والمرافق والتنمية العمرانية اللائحة التنفيذية لهذا القانون خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به، أي كان من المفترض أن تصدر منذ أكثر من ستة أشهر.

٤ نتيجة لفحص الفترة الزمنية ما بين إصدار قانون البناء الموحد والعمل به والتي لم تتجاوز أكثر من سنة فإنه من الصعب دراسة وتحليل انعكاس هذا القانون على التنمية الحضرية المستدامة في مصر، ويكتفي البحث بدراسة وتحليل أهم النقاط الإيجابية التي احتواها القانون، وكذلك أوجه القصور التي تعثره في مجال التخطيط العمراني.



العمراني على المستوى القومي، فقد ورد في القانون أن يتولى المجلس الأعلى إقرار السياسات العامة للتخطيط والتنمية العمرانية على المستوى القومي، بينما نص أيضاً على أن تتولى الهيئة العامة للتخطيط العمراني رسم السياسات العامة للتخطيط والتنمية العمرانية المستدامة على المستوى القومي والإقليمي والمحافظه. كما أن هناك اختصاصات مكررة لكلا الجهتين مثل: اقتراح وإبداء الرأي في مشروعات القوانين ذات العلاقة بالتخطيط والتنمية العمرانية.

حدد القانون أحكام القانون (٥) رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ لتكون هي المحددة لمقابل التحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب اعتماد المخططات التفصيلية، أي تم الرجوع إلى أحكام قانون يرجع تاريخ صدوره إلى أكثر من خمسين عاماً.

٥. تأثير تشريعات الإدارة المحلية على التنمية الحضرية المستدامة:

عرفت مصر نظام الإدارة المحلية منذ إصدار القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بوصفه أول قانون للإدارة المحلية وبديلاً لنظام البلديات الذي كان سائداً قبل عام ١٩٦٠، حيث كان هناك مدير للبلدية مسؤولاً أمام المحافظ عن شؤون العمران من مياه وصرف صحي ونظافة وحدائق وتنظيم وتخطيط وتراخيص وكهرباء ووصف طرق وإعلانات وغيرها. وقد تغير القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ أكثر من مرة إلى أن صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والذي أجريت عليه أيضاً عدة تعديلات إلا أنه ما زال ساري المفعول حتى الآن (علام، ١٩٨٦).

ويهدف نظام الإدارة المحلية إلى تشجيع المشاركة الشعبية المحلية أي مركزية التخطيط مع عدم مركزية التنفيذ. وتعد المجالس المحلية بالمحافظات والمراكز والمدن المختلفة هي الجهات المختصة بتنفيذ تشريعات العمران، حيث منحها تلك التشريعات حق ممارسة السلطة البوليسية القضائية في تنفيذ قوانين التخطيط وتقسيم الأراضي والبناء وغيرها من القوانين والتشريعات العمرانية بهدف تحقيق تنمية حضرية مستدامة، ومن ثم الارتقاء بمستوى المجتمع (إسماعيل، ٢٠٠٠).

٥-١ الجهات المسؤولة عن الإدارة المحلية:

تتدرج الجهات المسؤولة عن الإدارة المحلية في مصر طبقاً لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته في أربعة مستويات رئيسية كما يلي (قشوة، ٢٠٠٢):

المجلس الأعلى للإدارة المحلية: يتولى مسؤولية دعم نظام الإدارة المحلية وتطويره، واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي، ويتكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزير الإدارة المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات.

الأمانة العامة للحكم المحلي: تقوم بإدارة الشؤون المشتركة للوحدات المحلية، وتقدم المشورة لها، كما أنها تقوم بإجراء الأبحاث والدراسات المتعلقة بالمحليات.

المجالس المحلية: تتولى الرقابة على مختلف المرافق، وإقرار مشروعات الخطة، وإنشاء المشروعات الإنتاجية، وتتمثل في مجالس المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويتكون كل منها من مجلسين: أحدهما منتخب وهو المجلس الشعبي المحلي، والآخر معين وهو المجلس التنفيذي.

وحدات الخدمة المحلية: تتولى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها - فيما عدا المرافق القومية - مثل: شؤون العمران والإسكان والبلدية والتعليم والصحة والزراعة والصناعة والمواصلات وغيرها.

٥ القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ يختص بفرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب المنفعة العامة.



٥-٢ دور الإدارة المحلية في عملية التنمية الحضرية المستدامة:

تضمنت التشريعات المختلفة للإدارة المحلية منذ صدورهما وحتى الآن اختصاصات عديدة للجهات الإدارية من أهمها تلك الاختصاصات التي لها علاقة مباشرة بالتخطيط العمراني وخطط وبرامج التنمية الحضرية المستدامة كما يلي (علي؛ وسالم، ٢٠٠١):

- أن تتولى تلك الجهات في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاصات المحافظة.

- الإشراف على خطط ومشروعات التنمية الحضرية المستدامة ومتابعتها.

- إقرار مشروعات خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة، ومتابعة تنفيذها.

- اقتراح مشروعات التخطيط العمراني، والموافقة على المشروعات العامة بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد والخدمات العامة.

وتشير دراسة سابقة إلى أهمية دور الجهات المحلية في إحداث التنمية المستدامة طبقاً لمبدأ اللامركزية، من خلال مشاركة القاعدة الشعبية في رسم سياسة مجتمعهم، ووضع أولويات للخدمات اللازمة والمساهمة في تمويلها وإدارتها، وتشجيع المبادرات المحلية المميزة، والحرص على إبراز ذاتية المدينة وما يميزها عن غيرها. كما أكدت الدراسة على أنه يتحتم على الجهات المحلية القيام بدورها في إقناع القاعدة الشعبية بمشروعات التخطيط العمراني ومدى فاعليتها لإحداث التنمية الحضرية، وذلك بترتيب الأولويات وتقليل الاحتمالات والتركيز على الخيارات الموضوعية وتقييمها للوصول إلى الأرجح بأيسر الطرق (إسماعيل، ٢٠٠٠).

٥-٣ قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩:

يتناول القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته العديد من الموضوعات ذات العلاقة بنظام الإدارة المحلية، حيث يشتمل على تشكيل المجالس المحلية للقرية وللمركز وللمدينة واختصاصات كل منها، كما يوضح التقسيم الإداري للجمهورية. واقتضى تنفيذ القانون تقسيم الجمهورية إلى محافظات تعد كل منها وحدة إدارية قائمة بذاتها. ويتكون القانون من خمسة أبواب؛ يتناول الباب الأول أحكاماً عامة وتقسيمات الإدارة المحلية والمحافظ، ويشتمل الباب الثاني على نظام مجالس المحافظات، ويحتوي الباب الثالث على نظام مجالس، ويتضمن الباب الرابع المجالس القروية، ويتناول الباب الخامس أحكاماً عامة لمجالس المحافظات ومجالس المدن والمجالس القروية (الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ٢٠٠٤). وقد حدد هذا القانون مستويات الإدارة المحلية بخمسة مستويات هي: المحافظات والمدن والمراكز والأحياء والقرى، وأعطى لكل منها الشخصية الاعتبارية، وأناط بكل منها اختصاصات تتلاءم مع ظروفها. كما نص القانون على أن المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية في محافظته، ويخول لرؤساء المجالس المحلية من السلطات ما يمكنهم من أداء دورهم بكفاءة (قشوة، ٢٠٠٢).

٥-٣-١ أوجه القصور في قانون الإدارة المحلية:

يتسم هيكل النظام التشريعي المصري بسمة بارزة وهي سرعة تعديل القوانين وتبديلها، وهي تعود بآثار سلبية وخاصة في مجال التشريعات المتعلقة بالإدارة، وهو الأمر الذي يعوق عمليات التنمية الحضرية المستدامة. فقد بدأت هذه الظاهرة بوضوح مع بداية النصف الثاني من القرن العشرين؛ أي فترة ما بعد ثورة يوليو سنة ١٩٥٢، حيث صدر العديد من القرارات بقوانين تتعلق بتعديل نظم الإدارة المحلية، وكان أهمها القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والذي ألغي

بموجبه جميع القوانين السابقة له، وقد استمر العمل به حتى ألغي بصدور القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ الذي أدخلت عليه العديد من التعديلات حتى ألغي بصدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الذي ألغي أيضاً بصدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الذي عدل تعديلاً يكاد يكون شاملاً بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، ثم عدل أيضاً بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ مع المحافظة على مسمى القانون نفسه (قشوة، ٢٠٠٢). ويتسم أيضاً هيكل النظام التشريعي المصري في مركزية القرارات والاستثمارات والخدمات الأساسية، بينما اللامركزية غير مطبقة فعلياً، وبمتابعة تطور نظام الإدارة المحلية منذ نشأته نجده يتجه صراحة نحو المركزية (محمود، ١٩٩٣).

وتبرز أوجه القصور في قانون الإدارة المحلية رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٩ في أنه عهد إلى الجهات المحلية باختصاصات كثيرة في عدة مجالات متنوعة. وقد ترتب على ذلك أن ضاعت شئون العمران في زحمة المشاكل التي يواجهها رئيس مجلس الجهة المحلية. ومن ثم انخفضت فاعلية المجالس المحلية والمشاركة الشعبية في توجيه وإدارة ومتابعة تنفيذ خطط ومشروعات التنمية الحضرية المستدامة بكل محافظة، وهو ما أثر على كفاءة الأداء، ولذلك تحولت هذه المجالس إلى واجهة مظهرية للإدارة المحلية دون أن يتوفر لها الفاعلية الحقيقية التي كانت تهدف إليها تشريعات الإدارة المحلية (بشندي، ١٩٩٣). وتعد معظم مواد هذا القانون على الورق فقط بينما الواقع الفعلي يؤكد عرقلة وقيود حركة المحليات في ظل الميزانيات الضعيفة المحددة لها والتي لم تحظى بزيادة أو إضافة إيرادات مالية جديدة على الرغم من التعديلات والتغييرات التي طرأت على هذا القانون منذ صدوره وخلال الأعوام الثلاثين الماضية (علي؛ وسالم، ٢٠٠١).

وجدير بالذكر أن قانون الإدارة المحلية رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٩ ساهم عند تطبيقه في زيادة درجة اللامركزية الإدارية من مستوى الحكومة المركزية إلى مستوى المحافظات، وهو ما أوجد نوعاً من اللامركزية الجغرافية في ظل أساليب عمل مركزية، ومع ذلك لم يمتد أثر هذه اللامركزية الإدارية الجغرافية إلى مستوى المدينة أو القرية لعدم رغبة المحافظين في تفويض سلطاتهم للمستويات الأدنى وهو ما جعل مجلس المدينة أو الحي أو المجلس القروي مجرد مجالس ليس لها فاعلية في تنمية وتطوير المجتمع المحلي (محمود، ١٩٩٣). ويشير الوضع الراهن إلى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مشددة على الجهات المحلية بما يعرقل ويعوق حركتها عن العمل، حيث تتوسع في فرض المزيد من الإجراءات الرقابية المركزية على المحافظات، وهو ما يحد من حرية التصرف والمرونة التي أوجبها القانون للسلطة المحلية. كما أن هناك ما يعوق حرية الجهات المحلية في مباشرة الاختصاصات التي يجب أن تقوم بها، ويتمثل ذلك بصورة غير مباشرة في الإنقاص من الاعتمادات المالية - كما ذكر سابقاً - التي تمكن هذه الجهات من أداء تلك الاختصاصات (علي؛ وسالم، ٢٠٠١).

وتتضح أوجه القصور أيضاً في قانون الإدارة المحلية في أنه لم يساعد على خلق قيادات وكوادر إدارية محلية تستطيع تحمل عبء إدارة العمل العام المحلي. ويتبين ذلك في التشابكات الرأسية أي العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، وهي تشابكات حادة تؤثر تأثيراً بالغاً في الإدارة خاصة في مجال التخطيط العمراني، حيث أدى ذلك إلى استمرار الولاء المزدوج للعاملين في المحافظات تجاه الوزارات المركزية من حيث النقل والترقية، والولاء تجاه المحافظة التي يعملون بها من حيث الحوافز والجزاءات. وترتب على ذلك عدم وضوح العلاقة بين أجهزة الإدارة المحلية والتنظيم السياسي للدولة (إبراهيم، ١٩٩٢). كما تبرز أوجه القصور في القانون في التشابكات الأفقية أي في الحدود الإدارية لخريطة مصر، فحدود المحافظات في مصر أرث منذ عهد محمد علي وما دخل عليه ما هو إلا ترقيعات في خريطة مصر الإدارية دون دراسة علمية جادة وشاملة، وهذه التشابكات انعكاس على التخطيط بمستوياته المختلفة. ويعد التقسيم الحالي الوارد في قانون الإدارة المحلية رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٩ والخاص بالوحدات



المحلية ونطاق كل منها لا يحقق الأهداف المرجوة منها، حيث إن كفاءة المحليات تركز في أداء دورها في الإدارة والتنمية على سلامة التقسيم الإداري من حيث قيامه على معايير اقتصادية وإدارية سليمة (بشندي، ١٩٩٣).

٥-٣-٢ انعكاس القصور في قانون الإدارة المحلية على التنمية الحضرية المستدامة:

على الرغم من نجاح نظام البلديات السابق - والذي ما زال يطبق في معظم دول العالم - حيث كانت البلدية هي الجهاز الفني الذي يدير مرافق المدينة، ويخطط مستقبلها ليتمتع بصفة الاستقرار والاستمرار ويخضع لإشراف المجلس المحلي للمدينة أو للحي؛ إلا أنه تم إلغائه واستبداله بنظام الإدارة المحلية، وهو الأمر الذي أدى إلى نقل مركز ثقل الاهتمام من المرافق والخدمات البلدية إلى مجالات أخرى، وهو ما نتج عنه إهمال ملحوظ لهذه المرافق والخدمات وعدم إحكام الرقابة عند تطبيق تشريعات العمران داخل المدينة أو في امتداداتها إلى الخارج (إبراهيم، ١٩٩٢). وبالرغم من أن مفهوم الإدارة المحلية في القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - في إطار مسئوليتها عن شؤون العمران - يركز على التنمية الحضرية المستدامة التي تهدف أساساً إلى تحقيق الرفاهية والارتقاء بمستوى المجتمع؛ إلا أن المتبع لتلك الجهات يؤكد على أنها فقدت قدرتها على إدارة المرافق، وهو ما أفقدها التأييد الشعبي، حيث وصلت الجهات المحلية المشرفة على تنظيم العمران إلى مستوى من التدهور والتدني الذي يوجب العمل على إعادة تنظيمها مرة أخرى، كما أن الكثير من الدراسات تشير إلى أن هناك فارقاً ما بين النصوص القانونية المتعلقة بالإدارة المحلية والواقع العملي - اتسمت السياسة العامة للدولة بالتشدد في التشريع والتساهل في التطبيق - الذي يؤكد الاتجاه إلى المركزية الإدارية (علي؛ وسالم، ٢٠٠١).

ونتيجة لقصور قانون الإدارة المحلية وتدني مستوى الجهات المحلية انتشرت ظاهرة تدهور المرافق العامة والخدمات البلدية، كما انتشرت الأحياء المتخلفة داخل المدن وزحف العمران إلى المساحات المفتوحة وامتد إلى الخارج امتداداً عشوائياً دون أي توجيه أو تخطيط، واختفت الحدائق وضائق الشوارع وازدادت حدة الضوضاء؛ كل هذا يحدث في ظل جهات مسئولة عن شؤون التخطيط والعمران في مدن مصر (علام، ١٩٩٢). وعلى الجانب السياسي والاجتماعي تشير دراسة سابقة إلى إخفاق الجهات المحلية في الجانب السياسي، حيث إن اتخاذ القرارات ما زال يعتمد على الأشخاص وليس على النظم. كما أن الدور الاجتماعي الذي قامت به وحدات الإدارة المحلية في تنمية مجتمعاتها يعد متواضعاً للغاية، حيث لم تستطع هذه الوحدات أن تقضي على معوقات التنمية العمرانية أو تحد منها مثل: الأمية التي ما زالت منتشرة على نطاق واسع (نصف السكان تقريباً)، وكذا معوقات عدم الانتماء واللامبالاة، ومشكلات البيئة وهجرة الكفاءات خارج البلاد (قشوة، ٢٠٠٢).

وقد تسبب القصور في قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتطبيق مركزية التخطيط في مصر أن واجهت التنمية الحضرية المستدامة سواء كانت تنمية محلية أو إقليمية العديد من المشكلات الناجمة عن ضعف استخدام الحيز المكاني، من أهمها ما يلي:

عدم استغلال الأرض المصرية الاستغلال الأمثل، وتركز السكان والأنشطة العمرانية والاقتصادية والاجتماعية في حيز ضيق يعادل ٤٪ من المساحة الكلية للجمهورية، وهو الأمر الذي أضر تماماً بالرقعة الزراعية، وما ترتب عليه من الاعتماد على الخارج في الغذاء.

عدم استغلال الحيز المصري بصورة رشيدة، حيث إن ٩٦٪ من المساحة الكلية شبه خالية من الأنشطة والسكان، وهو الأمر الذي يطرح بعض القضايا المتصلة بالأمن القومي (قشوة، ٢٠٠٢).

وجود خلل في التوزيع المكاني للهيكلة الإنتاجي، وهو الأمر الذي نتج عنه الاهتمام بتوطين المشروعات للحصول على



أكبر عائد اقتصادي ممكن دون اعتبار لتوطين هذه المشروعات لخدمة التنمية العمرانية والاقتصادية والاجتماعية على المدى البعيد.

وجود فوارق واضحة بين المحافظات المأهولة وبالذات بين المحافظات الحضرية والريفية، مع تجاهل شبه تام للأقاليم الصحراوية، وهو الأمر الذي يطرح بعض مشكلات العدالة والتوزيع على المستوى القومي.

واجهت المحافظات الحضرية الكبرى خاصة القاهرة والإسكندرية العديد من المشاكل الاجتماعية الخائفة الناتجة عن ارتفاع الكثافات السكانية نتيجة لتكدس السكان، بسبب الهجرة من الأقاليم المختلفة إليها (محمود، ١٩٩٢).

وعلى ذلك نجد أن المركزية أدت إلى أن الجزء المستغل فعلياً من الحيز المصري غير متزن من حيث وفائه باحتياجات السكان العمرانية والاجتماعية والاقتصادية، بالإضافة إلى الاحتياجات الأمنية المتعلقة بالدفاع والاستقرار.

الخلاصة :

يمكن إجمال خلاصة البحث في النقاط التالية:

- يتضح مما سبق انخفاض فاعلية التشريعات المنظمة للعمران في مصر والمتمثلة في تشريعات التخطيط العمراني وتشريعات الإدارة المحلية، وهو الأمر الذي أثر سلباً على عملية التنمية الحضرية، ومن ثم على استدامتها. ولا تستطيع الأجهزة الحكومية سواء كانت أجهزة التخطيط العمراني أو أجهزة الإدارة المحلية القيام بكل اختصاصاتها بمفردها دون إشراك أفراد المجتمع في الإعداد والتخطيط والتنفيذ.

- على الرغم من استمرار تشريعات التخطيط العمراني والمتمثلة في قانون التخطيط العمراني رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ ولائحته التنفيذية سارية المفعول لمدة تزيد عن ربع قرن؛ إلا أنها اتسمت بالقصور في نصوصها وافتقادها إلى الكثير من الاشتراطات التخطيطية التفصيلية، كما أن معظم تأثيراتها على مشروعات التنمية الحضرية كانت سلبية. ولم تفلح تلك التشريعات على مدى أكثر من خمسة وعشرين عاماً في الحد من تدهور البيئة السكنية داخل المدن، كما أنها لم تستطع وقف الزحف العمراني على الأراضي الزراعية المحيطة بمعظم المدن، وهو الأمر الذي أفقد تلك التشريعات الفاعلية في تحقيق أهدافها التنموية. ويعد قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ خطوه في طريق معالجة أوجه القصور في قانون التخطيط العمراني، إلا أنه تعثر به بعض أوجه القصور والتي يمكن تداركها في لائحته التنفيذية التي لم تصدر بعد.

- لن يزيد أي تطوير في نظام الإدارة المحلية بصورته الحالية كثيراً من فاعليته في تحقيق أهداف التنمية الحضرية المستدامة؛ فالحكم المحلي لا بد من أن ينطلق من مفهوم المشاركة الشعبية، بمعنى توجيه مساهمة المجتمع في توفير الموارد المحلية القادرة على دفع عملية التنمية. كما أن تطوير الجهات المحلية ورفع كفاءة أدائها في الإشراف والمراقبة على تنفيذ مشروعات التنمية الحضرية المستدامة يمكن أن يتم من داخل تلك الجهات عن طريق توفير الدعم السياسي والتقني والمالي، من خلال زيادة سلطاتها، وإعداد وتدريب الكوادر اللازمة، بالإضافة إلى زيادة مخصصاتها ومواردها المالية التي تدعم نفوذها السياسي.

- وأخيراً .. من الضروري ألا ينظر إلى التشريع نظرة قدسية تحول دون المساس به وهو ما يؤدي به إلى الجمود، بل يراعى متابعة تعديل التشريع وتغييره وفقاً للظروف المتغيرة والخطط التنموية المتطورة في المجتمع الذي هو هدف التشريع ومرماه. وعلى الجانب الآخر يجب ألا يكون التشريع عرضة للتغيير والتعديل المستمرين وهو ما يفقده المصدقية ودوره المنوط به في التنمية. فالمشكلة التي نواجهها في مصر دائماً أننا نضع مشروعات قوانين تنظم



العمارة دون إدراك للإمكانيات التطبيقية لهذه القوانين، وكثيراً ما يبدأ مشروع القانون من منطلق الصالح العام دون تقويم للتجارب السابقة أو الآراء التي طرحت أو الدراسات التي تمت في هذا المجال.

المراجع:

المراجع العربية:

- ١- إبراهيم، عبد الباقي (١٩٩٢)، «الحكم المحلي بين التخطيط والإدارة»، مقال منشور في جريدة الأهرام الاقتصادي، تاريخ ٢٠ مارس، القاهرة.
- ٢- إسماعيل، كمال خلف (فبراير ٢٠٠٠)، «التخطيط العمراني ودور المحليات في تطبيق آلية التنمية المستدامة»، المؤتمر العربي الإقليمي: التوازن البيئي والتنمية الحضرية المستدامة، الهيئة العامة للتخطيط العمراني، القاهرة.
- ٣- بشندي، سعاد يوسف (أكتوبر ١٩٩٣)، «تأثير القوانين والتشريعات المنظمة للتخطيط العمراني على المخططات العمرانية وطرق التحكم في العمران»، ندوة التخطيط العمراني ودوره في خطط التنمية، وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق، القاهرة.
- ٤- الجريدة الرسمية (٢٠٠٨)، «القانون الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨»، العدد ١٩ مكرر بتاريخ ١١ مايو ٢٠٠٨.
- ٥- الجريدة الرسمية، أعداد مختلفة من الجريدة الرسمية تتضمن القوانين واللوائح التنفيذية ذات العلاقة بالتشريعات المنظمة للعمارة في مصر، القاهرة.
- ٦- عبد الرحمن، أيمن هاشم (١٩٩٦)، «التشريعات المنظمة للعمارة في مصر - تقويم الوضع الراهن ورفع الفاعلية»، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التخطيط العمراني والإقليمي، جامعة القاهرة.
- ٧- عبد المعطي، فتحي أحمد (فبراير ٢٠٠٠)، «دور التشريعات المتعلقة بالعمارة والبيئة في حماية المجتمعات العمرانية»، المؤتمر العربي الإقليمي: التوازن البيئي والتنمية الحضرية المستدامة، الهيئة العامة للتخطيط العمراني، القاهرة.
- ٨- عبده، محمد نبوي؛ وأبو العيون، أشرف (نوفمبر ١٩٩٧)، «القوانين الطارئة بشأن أعمال البناء وتأثيرها على توجيه التنمية العمرانية بصحارى مصر»، المؤتمر المعماري الدولي الثالث - عمارة وتخطيط الصحراء: تجارب الماضي وأفاق المستقبل، قسم الهندسة المعمارية، كلية الهندسة، جامعة أسيوط.
- ٩- عثمان، فاطمة عثمان محمد (١٩٩٦)، «دراسة تحليلية لاتجاهات التنمية العمرانية في مدن جمهورية مصر العربية»، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الهندسة، جامعة أسيوط.
- ١٠- علام، أحمد خالد (١٩٨٦)، «التشريعات المنظمة للعمارة»، مكتبة الأنجلو، القاهرة.
- ١١- علام، أحمد خالد (فبراير ١٩٩٢)، «الإسكان والتشريعات المنظمة للعمارة في مصر - تنظيم المباني وتقسيم الأراضي والتخطيط العمراني»، المؤتمر الدولي للإسكان: سياسات ونظم الإسكان لذوي الدخل المنخفض، القاهرة.
- ١٢- علي، عصام الدين محمد (مايو ١٩٩٩)، «قوانين البناء ومدى انعكاساتها على خصائص البيئة السكنية في مصر»، مؤتمر حماية البيئة ضرورة من ضروريات الحياة، جامعة الإسكندرية.
- ١٣- علي، عصام الدين محمد؛ وسالم، أحمد حلمي (أكتوبر ٢٠٠١)، «نظم المحليات في مصر ودورها في تفعيل المشاركة الشعبية»، ندوة تخطيط وتنمية مصادر التمويل المحلي، المعهد العربي لإنماء المدن، الخرطوم، جمهورية السودان.
- ١٤- قشوة، محمد إبراهيم (أبريل ١٩٨٦)، «التشريعات المنظمة للعمارة والنمو العشوائي»، مجلة المهندسين، العدد ٢٧٢، القاهرة.



- ١٥- قشوه، محمد إبراهيم (نوفمبر ٢٠٠٢)، "دور النظم الإدارية المحلية والتشريعات العمرانية في تنمية وتعمير المناطق الصحراوية - دراسة حالة جمهورية مصر العربية"، ندوة التنمية العمرانية في المناطق الصحراوية ومشكلات البناء فيها، وزارة الإشتغال العامة والإسكان، الرياض.
- ١٦- محمود، مسعد مصباح (ديسمبر ١٩٩٣)، "مستويات التخطيط بين المركزية واللامركزية - نظرة مستقبلية في ظل إنشاء المراكز الإقليمية التخطيطية"، المؤتمر العلمي الدولي الثالث لكلية الهندسة، جامعة الأزهر، القاهرة.
- ١٧- مهنا، إبراهيم سليمان (٢٠٠٠)، "التحضر وهيمنة المدن الرئيسية في الدول العربية: أبعاد وآثار على التنمية المستدامة"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة، أبو ظبي.
- ١٨- الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية (٢٠٠٤)، "قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م ومذكرته الإيضاحية ولائحته التنفيذية"، القاهرة.
- ١٩- الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية (٢٠٠٦)، "قانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢م بإصدار قانون التخطيط العمراني ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير التعمير والدولة للإسكان واستصلاح الأراضي رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٨٢"، القاهرة.
- ٢٠- الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، مطبوعات الهيئة من القوانين واللوائح التنفيذية ذات العلاقة بالتشريعات المنظمة لل عمران في مصر، القاهرة.
- ٢١- وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة (١٩٨٩)، "التعمير في مصر"، القاهرة.

المراجع الأجنبية :

- 22- Ali, Esam Aldin M. (1998), "Urban Planning Laws and Building Regulations in Egypt: District Codes as an Approach to Improve the Quality of the Residential Environment", Ph.D. Dissertation, Faculty of Engineering, Assiut University, Egypt.
- 23- Listokin, David & Walker, Carole (1989), "The Subdivision and Site Plan Handbook", Center for Urban Policy Research, New Jersey, USA.
- 24- Muschett, F. Douglas (1997), "Principles of Sustainable Development", Saint Lucie Press, a Division of CRC Press, Florida, USA.
- 25- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987), «Our Common Future», Oxford University Press, Oxford, UK.
- 26- Zeijl-Rozema, V. Annemarie & Others (2008), "Governance for Sustainable Development: A Framework", John Wiley & Sons, Ltd and ERP Environment, Netherlands.



The Role of Urban Legislation to Achieve Sustainable Urban Development

Dr. Esam Aldin Mohamed Ali

Associated Professor, Dept. of Urban Planning,
College of Architecture & Planning,
King Saud University, Riyadh
e-mail: eam61@yahoo.com

Abstract

Despite the existence of a vast number of urban legislation in Egypt; it could be a basis for achieving the goals and plans for sustainable urban development, and creating sound urban environments. However, there are many obvious negative manifestations. A closer look to the growth of Egyptian cities shows the slums, which are still prevalent in the growth of those cities. In addition to the encroachment of urbanization on the agricultural area, as well as the meager use of space, this hinders the process of sustainable urban development.

The research aims to identify the role of urban legislation - especially urban planning legislation and local government regulations - in the process of sustainable urban development in the Egyptian cities. In addition, the research aims to discover the deficiencies that led to decrease the legislation effectiveness, whether these deficiencies were in the legislation itself (legislation environment) or in the application of such legislation (execution environment).

The research consists of five main parts. The first part deals with the introduction, in terms of, the problem, the objectives and methodology of the research. The second part discusses the sustainable urban development in Egypt. The third part deals with the role of urban legislation in achieving sustainable urban development in Egypt. The fourth part contains the legislation in terms of urban planning deficiencies and their most important negative effects on sustainable urban development. The fifth part discusses the legislation in terms of local government deficiencies and their most important negative effects on sustainable urban development. Furthermore, the research ends with some appropriate treatments, whethertothelegislationenvironmentortotheenvironmentofimplementation.

