الأسكان فى القاهرة الكبرى

ورقة عمل

للعرض على لجنة الاستماع بمجلس الشعب المصرى

سبتمبر 1984 – ذى الحجة 1404 هـ

دكتور عبد الباقي ابراهيم
كبير خبراء الأمم المتحدة في التخطيط العمراني سابقاً

1– مقدمـة :

1-1 فى مقدمة العرض لموضوع الأسكان فى القاهرة الكبرى لابد من الأتفاق المبدئى على اساسيات بديهية لايمكن التخلى عنها وهى أن موضوع الأسكان لايمكن معالجته أو بحثه إلا فى إطاراته الأقتصادية والأجتماعية والعمرانية وهى إطارات مترابطة متكاملة متشابكة الأمر الذى يستوجب حضور النظرة الكلية عند مناقشة الجوانب الجزئية للموضوع .

2-1 ومن البديهات أيضاً أن موضوع الأسكان كغيره من قطاعات التنمية الأقتصادية الأجتماعية لابد وأن يعالج فى إطار الأستراتيجية العمرانية القومية التى تهدف إلى خلخلة المناطق الحضرية والريفية على السواء بعد ان ثبت من التحليل المتواصل وبما لا شك فيه أن معظم المشاكل التى تعانى منها الدولة وإن لم يكن كلها سببه الضغط السكانى الرهيب والمتزايد على المكان فى المدينة أو القرية على حد سواء ، الأمر الذى يستوجب توجيه كل الأنشطة الاقتصادية والأجتماعية والعمرانية خارج الرقعة المأهولة بالسكان ، وفى الريف كان أو فى الحضر و كلاهما يعانى نفس المشكلة و بذلك تبطل النظرية التى تقول أن تنمية القرية يخفف الضغط على مشاكل المدينة ويحد من الهجرة إليها.

3-1 ومن البديهات أيضاً – ونحن نتحدث عن القاهرة الكبرى – أن هذا المسمى يحمل الشكل العمرانى ولا يستند إلى التنظيم الإدارى فالقاهرة الكبرى وإن كانت عند البعض تعتبر وحدة جغرافية أو سكانية واحدة أو غير ذلك من المسميات التى لاتستند إلى أساس علمى واضح فهى لا تمثل وحدة تنظيمية أو أدراية واحدة وبالتالى لايمكن إعتبارها أقليماً تخطيطيا بالمعنى الصحيح وبذلك فإن أى

معالجة تخطيطية للقاهرة الكبرى لابد ,ان نبنى ليس فقط على اساس الوحدة الجغرافية ولكن أيضاً على اساس الوحدة الإدارية .

4-1 من البديهى أيضاً أن مشكلة الأسكان فى مصر ليست مشكلة توفير الأعداد المطلوبة من الوحدات السكنية لذوى الدخول المختلفة ولكنها مشكلة توفير الوحدات السكنية التى ترتبط بالوحدات الأنتاجية فى إطار أهداف الاستراتيجية العمرانية القومية ، أى ربط السكن بمكان العمل خارج المناطق المكتظة بالسكان فى الريف والحضر على حد سواء ، وبذلك يصبح البعد المكانى هو اساس المشكلة فإذا ما تعينت نوعية الأسكان لمن وأين أمكن بعد ذلك البحث عن كيف يمكن توفيرها وبكم ، وهذه بديهية من بديهيات التسلسل المنطقى فى المناقشة.

5-1 إذا كان هناك إتفاق عام على أن الأستراتيجية العمرانية القومية تهدف إلى خلخلة الضغط السكانى على التجمعات السكنية القائمة فى الريف والحضر على حد سواء بخلق مجتمعات عمرانية جديدة مختلفة الأنماط والاحجام خارج الرقعة الأهلة بالسكان فإن عملية الخلخلة تحركها قوتين الأولى جاذبة والأخرى طاردة وكلاهما مكمل للأخر فالقوة الجاذبة لابد وان تدفعها القوة الطاردة ، وإذا كان هناك إتفاق عام على ان التجمعات السكنية القائمة ومنها القاهرة الكبرى تعتبر مناطق طاردة فإن التنمية الأقتصادية والأجتماعية والعمرانية فيها ومنها قطاع الأسكان لابد وأن تتم بنفس المفهوم وبذلك فإن مشكلة الأسكان فى القاهرة الكبرى ليست فى توفير الوحدات السكنية اللازمة داخلها مما يزيد من قوة الجذب إليها ولكن فى توفير الوحدات السكنية اللازمة خارجها مع مايزيد من قوة الطرد فيها ، وإذا كان من البديهات العلمية ضرورة ربط السكن بمكان العمل فى أى تجمع سكانى فان الامر اذا يتطلب البحث أولا عن مكان العمل ثم بالتعبية يتحدد مكان السكن ، وإذا ماتحددت نوعيات العمالة تتحدد متطلباتها السكنية فى المكان المعين ومن ثم يمكن البحث عن كيف وبكم ومتى يمكن توفير هذه الوحدات وذلك فى ضوء السياسات التى تحددها الدولة وفى حدود إمكانياتها وهذه هو الجانب الأسهل فى المشكلة وهناك العديد من التجارب والبحوث التى يمكن الاستفادة بها فى هذا المجال دون عناء .

6-1 واذا كان هناك اتفاق عام على أن القاهرة الكبرى تعتبر من المناطق الطاردة فان سوء حالة الأسكان فيها ناتج عن زيادة القوى الجاذبة فيها بما يقام فيها من منشأت أو مؤسسات إقتصادية أو إجتماعية ، وإذا كان سوء حالة الأسكان تعتبر فى حد ذاته عنصراً من عناصر الطرد الذى يمكن إستمراره تدعيماً لقوى الجذب الخارجية فإن الرخص النسبى لإجارات المساكن القديمة أو القريبة الحداثة يعتبر من أقوى عوامل الجذب والأستقرار الأمر الذى يتعارض مع أهداف الأستراتيجية العمرانية القومية .

1-7 ومن البديهات التنظيمية أو الأدارية أن أنجاز الأعمال المترابطة والمتكاملة لا يمكن أن يخضع إلى الأجتهدات أو النظريات ولكنه لابد من وأن يخضع إلى نظام عمل مترابط ومتكامل أيضا يتحدد فى إطار برامجه دور كل خبير أو متخصص أو باحث يعملون بفكر واحد وأسلوب واحد الأمر الذى تعانى منه مشكلة الأسكان فى مصر من كثرة اللجان القومية والجامعية والأكاديمية والبحثية والتخطيطية.. التى تهدر فيها الطاقات وتتكرر فيه البحوث والتحليلات .. دون الوصول إلى نتيجة عملية واضحة .

1-8 من المتعارف عليه أن الطابع العام للأسكان فى أى دولة يعبر عن مستواها الحضارى ويعمل على أبراز شخصيتها القومية وفى بعض الدول يعتبر الطابع المعمارى عاملاً من عوامل الجذب السياحى وله عائده الاقتصادى الغير منظور.

1-9 أن توزيع مشروعات الأسكان تبعاً للطوائف المهنية للمواطنين يخالف المنطق و الواقع الأجتماعى الذى تختلط فيه هذه الطوائف بنسب مختلفة تبعاً لنسب العمالة اللازمة فى كل مكان.

2- البيانات الأساسية عن الأسكان فى القاهرة الكبرى :

2-1 تضم القاهرة الكبرى حوالى ربع سكان مصر بلغ تعدادها عام 1976 حوالى 8 مليون نسمة وينتظر أن يقفز هذا العدد إلى 16 مليون عام 2000 يمثلان بذلك 43% من سكان الحضر.

2-2 تستحوز القاهرة على حوالى 38% من إجمالى العمالة الصناعية فى الجمهورية وحوالى 50% من إجمالى العمالة فى القطاع الخاص بالجمهورية وحوالى 61% من الحرفيين والمهرة فى الجمهورية وحوالى 20% من صناعات القطاع العام فى الجمهورية .

2-3 وكان نصيب القاهرة من الأستثمار الاصناعى القومى حواى 50% عام 1977 وحوالى 45% عام 1980 وحوالى 31% حتى عام 1984

2-4 معدل الزيادة السكانية فى الأقليم 2.8 % ومعدل زيادة العمرانية فى الأقليم 4%

2-5 تقول بيانات القاهرة الكبرى أن عدد سكان محافظة القاهرة عام 1976 كان حوالى 5 مليون أى حوالى 1 مليون أسرة والمتوفر فيها من الوحدات لسكنية 818 ألف وحدة سكنية أى بمعدل 0,8 وحدة لكل أسرة وكان هناك نقصاً فى الوحدات السكنية بلغ 234 ألف وحدة ، وإذا كان1,25 أسرة تقطن وحدة سكنية واحدة وإذا أعتبرنا أن تعريف الوحدة السكنية هنا متغير فهو أما وحدة سكنية مستقلة أو وحدة مقسمة بين أسرتين مع المرافق الصحية المشتركة وغير ذلك من الأفتراضات التى تجيز أستحواذ الأسرة الواحدة على أكثر من وحدة سكنية واحدة .. فإن النقص فى الوحدات السكنية أمر يقبل الجدل .. والمشكلة هنا ليست فى العدد ولكن فى سوء حاله التى تسببت فيها زيادة فى معدل الأشغال.. فلا تزال المبانى تمتد رأسياً فى معظم أنحاء المدينة الكبيرة.

6-2 وإذا كان من المتوقع أن يصل سكان محافظة القاهرة إلى مايقرب من 10مليون نسمة عام 2000 أى حوالى ضعف السكان فى عام 1976 ، يعنى ذلك أنه لابد من توفير فرص عمل لحوالى مليون أسرة على مدى خمسة وعشرين عاماً أى معدل 40 ألف فرصة عمل سنوياً فى قطاعات الأنتاج والخدمات الأمر الذى سوف يولد متطلبات أخرى لمناطق العمل الجديدة بمرافقها وتجهيزاتها وهو مايضيف أعباء طائلة على الطرق والمرافق العامة ، وهكذا تدور حلقة التضخم عاماً بعد عام وتتضخم بذلك مشاكل النقل والمرور والمرافق والخدمات ولا تقف المشكلة عند حد وإذا كان مقدر للمدن الجديدة والمدن التوابع والتجمعات العمرانية الجديدة أن تستوعب حوالى 540 ألف وحدة سكنية عام 2000 فهى لابد وان توفر نفس العدد من فرص العمل فى قطاعات الأنتاج والخدمات بمعدل حوالى 27 ألف فرصة عمل سنوياً على مدى 20عاماً على فرض أن عدد الأسرة من 5 أفراد.

7-2 وإذا كان من المتوقع أن يصل سكان مدينة الجيزة إلى ما يقرب من 2,7 مليون نسمة عام 2000 أى أكثر من ضعف سكانها عام 1976 فإن ذلك يعنى ضرورة توفير فرص عمل لحوالى 250 ألف أسرة على مدى 25 عاماً أى بمعدل 10 الأف فرص عمل سنوياً ، فى قطاعات الأنتاج والخدمات الأمر الذى سوف يولد متطلبات أخرى للمناطق الجديدة بمرافقها وتجهيزاتها وتتكر الصورة فى مكان آخر ، وإذا كان المدن الجديدة والمدن التوابع للجيزة سوف تستوعب حوالى 197 ألف نسمة عام 2000 أى حوالى 40 ألف أسرة فلابد أن توفر فرص عمل لنفس العدد على مدى 20عاماً بمعدل 2000 فرصة عمل سنوياً

8-2 وإذا كان التعداد المتوقع لمدينة شبرا الخيمة هو 815 ألف نسمة لعام 2000 أى تضاعف من عام 1984 فإن فرص العمل المطلوبة له تبلغ 80000 فرصة عمل على مدى 25 عاماً أى بمعدل 3200 سنوياً الأمر الذى يضيف أعباء أكثر على المكان والرقعة الزراعية المحيطة به

9-2 وإذا كانت تقديرات التخطيط العمرانى تقول أن أقليم القاهرة الكبرى يحتاج إلى توفير ما يقرب من 2,5 مليون وحدة سكنية فى الفترة من 1976 إلى عام 2000 فهو أيضاً يعنى الحاجة إلى توفير 2,5 مليون فرصة عمل فى نفس المنطقة بإستثناء المناطق الريفية التى لم تدخل فى الحسبان ، فليس هناك فى هذه التقديرات فارق بين الأسكان الحضرى و الاسكان الريفى-وهذه صورة متكررة لما يصدر من خطط قومية للأسكان.

10-2 وعلى جانب أخر من الصورة نجد ان ماتوفر من وحدات سكنية فى محافظة القاهرة من عام 1976 حتى 1983 هو حوالى 36 ألف وحدة سكنية قد تزيد بمقدار 44 ألف وحدة أخرى فى الأعوام 84-85-1986 وهنا لابد من مقارنة ذلك بعدد ماتوفره المحافظة من فرص للعمل ،إذا أعتبرنا ضرورة ربط السكن بمكان العمل

3- سياسة الأسكان فى القاهرة الكبرى فى إطار خطط التنمية الاقتصادية والأجتماعية :

(ربط العمل بالسكن)

3-1 تهدف السياسة القومية للأسكان إلى التغلب على العجز الظاهر فى إعداد الوحدات السكنية على المستوى القومى ، ونركز الدراسات دائماً على الأسكان الحضرى الذى يضم 40% من سكان الجمهورية ويزيد التركيز أكثر على الأسكان الأقتصادى الذى يمثل 30% من حجم الاستثمارات الموجه للاسكان أى أن اهتمام الدولة ينحصر فى 12% من متطلبات الاسكان على المستوى القومى، كما تهدف السياسة القومية إلى توفير الأرض والمرافق ثم البناء بالوسائل المختلفة سواء بالأسلوب العام أو التعاونى أو الخاص ... وتبدأ بعد ذلك مشاكل التنفيذ من توفر المواد والعمالة مع ملاحقة حركة الأسكان بالقوانين والتشريعات المتلاحقة والتى يصعب حصرها أو تطبيقها سواء كانت تشريعات إدارية أو مالية أو فنية او تخطيطية ، وظهر عجز الجهاز التنفيذى عن دفع مشروعات الأسكان سواء على المستوى المركزى أو المستوى المحلى للمحافظات .

3-2 تهدف الدولة أيضاً إلى سد الثغرة الكبيرة فى نقص الوحدات السكنية للعائلات الجديدة التى يكونها الشباب وظهرت الدعوة إلى إسكان الشباب بصفته ركيزة المستقبل.. وأتجهت الدراسات إلى البحث عن الحلول المناسبة ... وقد تعثر معظمها فى البداية (مثل مشروع إسكان شارع القصر العينى) فقد ثبت أنه من العبث توفير المسكن للشاب قبل توفير فرصة العمل له وهنا لابد وأن يرتبط مكان السكن بمكان العمل ويصبح الأسكان دافعاً من دوافع الأنتاج القومى ، سواء أكان هذا فى المجتمعاتت البعيدة أو القريبة .

3-3 لقد ثبت أيضاً من تجارب الربع قرن الماضى ضرورة توزيع مشروعات الأسكان نوعياً ومكانياً كجزء من عملية التنمية المتكاملة والتى لاتهدف فقط إلى زيادة الدخل القومى بنسب محددة ولكنها تهدف الى موازنة تحقيق أكبر قدر ممكن من الاستراتيجية العمرانية وفى نفس الوقت تحقيق أكبر قدر ممكن من الدخل القومى الأمر الذى قد يغير فى أهداف الخطط القومية للدولة.

3-4 لم تتحدد حتى الأن الملامح العمرانية للخطط القومية البعيدة المدى ومن ثم لم تتحدد مراحلها الخمسية أو السنوية كحركة قومية تعمل فى إطارها كل الأجهزة والمؤسسات من القطاعين العام والخاص فالخطة العمرانية القومية التى وضعت من قبل وزارة التعمير لم تحقق هذه الأهداف بل ركزت على أستمرار الأوضاع الحالية فى الحضر ولم تتعرض إلى مستقبل الريف كمصدر رئيسى لمشاكل الحضر .

3-5 إذا كان للخطط أجهزتها التى تخطط وأجهزتها التى تنفذ فإن الأسكان وهو من أكبر مشاكل التنمية فى مصر...تخطط له ستة أجهزة لا تربطها وحدة العمل أو الأسلوب وتقوم بتنفيذه أجهزة الحكم المحلى كل فى دائرته الضيقة دون إعتبار للأستراتيجية القومية التى تهدف إلى خلخلة الضغط السكانى عن كل من الريف والحضر على حد سواء الامر الذى يتطلب اعادة النظر فى تنظيم الأجهزة القائمة على الأسكان فى وحدة مترابطة مما يتضمن توجيه مشروعات الأسكان وجهتها الصحية على أساس الخطوات التالية :

1-تحديد نوعيات المنتفعين حسب مستوى الدخل والعمالة

2-تحديد مكان السكن بحيث يرتبط ومكان العمل فى إطار الأسترتيجية العمرانية للدولة

3-حصر حجم الأسكان المطلوب أقامته أو تحسين حالته

4-تحديد طرق البناء المناسبة للنوعيات المختلفة للأسكان فى الأماكن المختافة للتنمية ثم تحديد حجم الأستثمارات اللازمة

5-وضع القواعد التنظيمية والتشريعية ووسائل التمويل التى تضمن تحقيق الخطوات السابقة

6-تحديد برامج البحوث التطبيقية و التدريبية التى تساعد على دفع عمليات التنفيذ على أساس المتطلبات السابقة.

4- موضوعات المناقشة :

4-1 يمكن إجمال الموضواعات التى تحتاج إلى المناقشة والإيضاح للوصول من خلالها إلى خطط و برامج صالحة للتطبيق فى النقاط التالية : -

أ- ماهو موقف خطط الأسكان فى القاهرة الكبرى من الخطط القومية ومدى ألتزام هذه الخطط باللأستراتيجة العمرانية للدولة

ب- هل تعطى الأولوية لمشروعات الأسكان الكبيرة دون ربط مكان السكن بالعمل أو تقتصر خطط القاهرة الكبرى على تحسين المخزون السكنى القائم فيها

جـ- إذا أقتصرت خطط القاهرة الكبرى على تحسين المخزون السكنى القائم فيها فما هو برنامج الأحلال لأسكان الفائض السكانى خارج نطاق القاهرة الكبرى على ضوء ما يمكن توفيره من فرص العمل والخدمات خارج القاهرة

د- إذا كان هناك تخطيط عام للقاهرة فما هو موقف الأسكان أو التسكين فى هذا المخطط بتحديد نوعيات المنتفعين ومناطق إسكانهم ثم أساليب البناء وتكاليفه

هـ- إذا تحددت البرامج التنفيذية لمشروعات الاسكان بالقاهرة أو خارجها فما هو الهيكل التنظيمى الأمثل لأنجاز هذه المشروعات

و- هل تصلح التشريعات والقوانين الحالية لتيسير خطط الأسكان وجهتها السليمة لتحقيق الأستراتيجة العمرانية للدولة أو هل تساعد مثلاً على المحافظة على القاهرة الأسلامية والأرتقاء بمستواها كعنصر جذب سياحى كبير جداً

2-4 إذا تحققت التساؤلات السابقة فما هو الهيكل التنظيمى لأجهزة الأسكان فى المحافظة الذى يمكن معالجة الامور التالية :-

أ- موضع إدارة الأسكان من جهاز تنمية القاهرة الكبرى

ب- إرتباط الخطط المحلية بالخطط القومية الصادرة من وزارة الأسكان أم من وزارة التخطيط أو وزارة الحكم المحلى وكيفية الربط بينها وبين الأجهزة المحلية القائمة .

جـ- جدية المعلومات وصحة البيانات المحلية وإرتباطها على المستوى القومى بالبيانات المعلومةالتى بالجهاز المركزى للتعبئة والأحصاء

ي- تنظيم مهنة البناء سواء فى طرق إستخراج التراخيص او متابعة الأجراءات اللازمة لمراحل البناء ودور النقابة فى هذا الشأن ومدى رقابتها على تنفيض قوانينها ثم تنظيم قطاع المقاولات .

هـ-موضوعات البحث العلمى المطلوبة لأنجاز جزئيات وكليات لمشروعات الأسكان المناسب للشخص المناسب فى المكان المناسب وبالتكاليف المناسبة

و- ربط خطط الاسكان بخطط المرافق العامة والطرق ومواقع الأنتاج والخدمات الجديدة .