

المجالس القومية المتخصصة
شعبة الإسكان والتشييد

إدارة الدولة للموارد الأرضية
الصحراوية والساحلية
في محاور التنمية الجديدة
خارج الحيز العمراني الحالي

مقدمة :

تتكون مصر من جزأين متباينين تباينا شديداً: أولهما هو الحيز المعمور الحالي الذي يمثل حوالي 4% من مساحة مصر ويسكنه أغلب سكانها وهو زراعي بطبيعته ، وعاش الإنسان المصري في هذا الحيز الضيق منذ الاستقرار الأول وحتى الآن. أما الحيز الأخر فإنه يتمثل في صحراوات مصر وسواحلها وتبلغ مساحته حوالي 96% من مساحة مصر . وهو حيز رحب، شبه خالي ويشتمل في بعض أجزائه على امكانات تنموية متعددة.

تعيش مصر في شبه "ثورة ديموجرافية" منذ ما يزيد على مائة وخمسين عاما وتزداد حدة بمرور الوقت. ولكن خلال العقود الست الأخيرة ازدادت حدتها زيادة كبيرة حتى أصبحت تمثل تهديدا خطيرا على الوجود المصري في صورته التاريخية والجغرافية . فمع الزيادة السكانية المضاعفة امتدت المدن والقرى على الأراضي الزراعية المحيطة بها وانحسر الغطاء الأخضر أمام الزحف الخرساني المستمر وفقدت مصر بذلك أكثر من ثلث أراضيها الخصبة في الوادي والدلتا . ولو استمر الانحسار الأخضر بمعدله الحالي فسوف يختفي تماما في الوادي والدلتا ما بين عامي 2070 و 2100 كما يتوقع بعض خبراء التخطيط.

وأمام هذا المأزق والذي يتمثل في ان الوادي قد ضاق بساكنيه ولم يعد لديه القدرة على استيعاب مزيدا منهم لم يعد هناك بديل إلا توجيه الزيادة السكانية من الحيز الحالي الى الحيز الجديد . لقد كان من المفترض إعداد تخطيط قومي شامل على كامل المسطح الجغرافي المصري يبدأ بدراسة الامكانات التنموية الظاهرة والكامنة وتحديد محاورها والأنشطة الإنتاجية والخدمية التي يمكن ان تقام عليها ، ثم تحديد أنماط المستقرات البشرية الملائمة لطبيعة الحياة في هذه المحاور من حيث الأحجام والطابع المعماري والتخطيطي والعمراني. وكذلك يشمل التخطيط القومي نمط الانتشار السكاني من الحيز القديم الى الحيز الجديد ومحاور النقل والمواصلات التي تربط الحيزين لكي يكونا معا في النهاية منظومة تخطيطية وتنموية وإدارية واحدة. ولكن مثل هذا التخطيط لم يتم بعد - بل لم يبدأ فيه بعد - وذلك هو السبب الرئيسي في تعثر الانتشار السكاني من الوادي والدلتا الى خارجها .

وقد مرت سياسة حيازة الأراضي بالحيز الحالي بمرحلتين: الأولى امتدت منذ فجر التاريخ وحتى منتصف القرن التاسع عشر وفيها كانت الأرض في مجملها ملك الدولة ممثلة في حاكمها . وكان هذا الحاكم يقوم بمنح حق الانتفاع بها لأفراد النخبة التي يقوم عليها نظام

حكمه من القادة العسكريين ورجال الدين ورجال الإدارة أثناء حياتهم فقط أي أنها كانت لا تورث، ثم يعاد توزيعها حسب المتغيرات في السلطة ونظم الحكم وكذلك التغيير فى أفراد النخبة العسكرية والدينية والمدنية كما سيأتي شرحه تفصيلا فى الفصل الأول فى هذا البحث. أما المرحلة الثانية الممتدة من منتصف القرن التاسع عشر وحتى الآن - أي حوالي 150 عاما- فقد انتقلت فيها ملكية الأرض من ملكية الدولة أو الحاكم الى الملكية الخاصة للأفراد والأسر والشركات والمؤسسات. وسار عليها من الحقوق ما يسير على الملكية الخاصة مثل حق الاستغلال وحق التأجير وحق البيع وانتقال ملكيتها من مالك لآخر. وقد نظم القانون العام كافة هذه الحقوق وما تبعها من مسؤوليات.

أما الحيز الجديد خارج الوادي والدلتا فهو فى مجمله ملكية عامة للمجتمع. وقد بدأت الدولة خلال العقود الخمسة الأخيرة فى إقامة بعض المشروعات التنموية والعمرانية فى هذا الحيز خصم صا فى مجال استصلاح الأراضي وبناء المدن والمجتمعات الجديدة. وقد أتاحت الدولة مساحات كبيرة فى هذا الحيز للوزارات المعنية بالأنشطة التنموية: الزراعة والتعمير والسياحة. وفامت هذه الوزارات بدورها بإتاحة هذه المناطق للأفراد والجمعيات وشركات الاستثمار الخاصة لإقامة مشروعاتهم الاستثمارية عليها.

وقد اتبعت فى تخصيص هذه الأراضي نفس الأساليب التي اتبعت فى الحيز القديم وهو البيع اما بأسعار محددة مسبقا أو عن طريق المزاد العلني أو التأجير اما بالقيمة الاجارية الفعلية او بقيمة رمزية فى بعض الأحوال الخاصة . ومن الملاحظ ان أسلوب تخصيص الأرض للانتفاع بها لمدة طويلة نسبيا قد تتراوح بين أربعين عاما ومائة عام نظير رسوم سنوية مع بقاء ملكية الأرض للمجتمع لم يتبع فى الحيز القديم والحيز الجديد على سواء رغم الميزات الكبيرة لهذا الأسلوب من التخصيص والذي تتبعه العديد من دول العالم . ولم يغفل القانون العام المصري تنظيم حق الانتفاع هذا . فقد جاءت المواد من 985 الى 995 من القانون المدني لتحدد حقوق والتزامات كل من المالك والمنتفع على السواء.

وقد أسفرت الممارسة العملية للأسلوب الحالي فى تخصيص وحيازة الأراضي وهو البيع أما بأسعار محددة نسبيا أو بالمزاد العلني عن بعض السلبيات منها : ان المعدل السنوي لزيادة أسعار الأراضي فاق كثيرا معدل الزيادة فى أسعار المباني المقامة عليها ، ومنها استغلال الأراضي كوسيلة للمضاربة والتربح السريع ومنها صعوبة تغيير استعمالات الأراضي اذا ما دعت ضرورات التنمية والتخطيط العمراني الى ذلك . وأيضا كانت ضمن

الآثار السلبية انفلات أسعار الأراضي ما بين وقت وآخر وارتفاع غير مبرر فى أسعار الوحدات السكنية .

كما لوحظ ان الدولة لسبب أو لآخر أناحت مساحات شاسعة تعد بالآلاف الأفدنة وملايين الأمتار بمناطق التنمية الجديدة لبعض رجال الأعمال بأسعار زهيدة لا تتجاوز جنيهاً قليلة للمتر المربع، فهى بذلك أقرب للتنازل منها للبيع. ونظراً لأن الأرض ليست فى حقيقة الأمر ملكاً لجيل واحد بل ملكاً للأجيال كلها، وانها بجانب البشر يمثلان رأس مال الدولة فى الحاضر والمستقبل ، ولتفادى السلبات التي نتجت عن تنازل المجتمع عن ملكية الأرض فقد رأت شعبة الإسكان والتشييد بالمجلس القومي للخدمات ان تبرز أهمية إتاحة الأرض بالحيز الجديد للانتفاع بها مع بقاء ملكيتها للمجتمع، حتى يمكن استخدام هذا الأسلوب فى الحيازة فى تنظيم إدارة الدولة لمواردها الأرضية. ومما يعزز الأخذ بهذا النوع من الحيازة أن دواعي الأمن القومي المصري فى الحاضر والمستقبل قد تتطلب أن تظل أرض مصر ملكاً لها بعيدة عن متناول الأيادى الأجنبية.

لقد اشتمل الفصل الأول من الدراسة على عرض تاريخي لملكية الأرض وحيازتها فى العصر القديم والعصر الوسيط والعصر الحديث.

أما الفصل الثاني فيشتمل على القوانين والقرارات الجمهورية المنظمة لحيازة واستخدامات الأراضي خارج الحيز الحالي . وقد تناول هذا الفصل القوانين والقرارات الجمهورية والتي بموجبها تقوم وزارة الدفاع بتحديد المناطق التي تراها لازمة للأغراض العسكرية ثم تليها كل من الوزارات المسؤولة عن الإصلاح الزراعي والتعمير والسياحة بتحديد المناطق اللازمة لها على التوالي ، دون ان يستند تحديد استخدامات الأراضي للأنشطة التنموية المختلفة الى تخطيط قومي شامل تشارك فيه كافة الوزارات الإنتاجية والخدمية. كما جاء فى هذا الفصل تعدد الجهات المسؤولة عن التخطيط القومي والإقليمي دون ما تعاون او تنسيق فيما بينها.

ويشتمل الفصل الثالث على النظام المؤسسي لإدارة أراضى الدولة ويبدأ بعرض الوضع الراهن وما يشوبه من سلبيات وما ينتج عنه من مظاهر تدعو الى القلق وينتهى باقتراح لنظام مؤسسي محكم يتم فيه تخصيصات أراضى الدولة بما يحقق التنمية القومية الشاملة المستدامة.

ويشتمل الفصل الرابع على الاختلاف فى طبيعة الأرض وطبيعة المباني المقامة عليها والعوامل المؤثرة فى سعر التكلفة والسعر السوقي لكل منهما وكذلك يشتمل على التغير فى معدل أسعار كل منهما وتوضيح الاختلاف البين بين كل من المعدلين.

واشتمل الفصل الخامس على التغيير المستمر فى استخدامات الأراضى داخل المدن من حقبة لأخرى نتيجة المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التى تطرأ على المدن فى كل حقبة زمنية من هذه الأحقاب، وان هذا التغيير فى استخدامات الأراضى الذى تفرضه هذه المتغيرات يمكن ان يتم بسهولة ويسر اذا ما احتفظ المجتمع بملكيتته للأراضى داخل المدن خصوصا فى مناطق الخدمات والنشاط المالى والتجاري.

أما الفصل السادس فيعرض بالتفصيل طبيعة الحيز الجديد وأهمية أن تكون حيازة أراضيه - بصفة عامة - عن طريق حق الانتفاع وليس عن طريق التملك للأفراد وشركات الاستثمار. كما يعرض هذا الفصل تجارب الدول المختلفة فى إتاحة أراضيه للانتفاع بها مع احتفاظها بملكيتها.

وتختتم الورقة بملخص لها والتوصيات المقترحة فى شأن حيازة الأراضى بمحاور التنمية بالحيز الجديد خارج الوادى والدلتا فى صحراوات مصر وسواحلها.

الفصل الأول

عرض تاريخي لملكية الأرض والانتفاع بها في مصر

مقدمة :

مصر دولة مركزية وهذا الأمر مغطور في كيانها وتركيبها . وسرد هذا أن مصر قامت حضارتها على الري الصناعي الذي يتطلب وجود حكومة مركزية تضبط توزيع المياه وتفصل في المنازعات على الأرض بعد غسرها بسياه الفيضان في نيلام ري العياض وتقوم بإقامة وصيانة الجسور وأعمال الري الصناعي وتطويرها. إذأ فالعدالة وانتظام المجتمع كانت الوظيفة الأساسية لهذه الحكومة المركزية التي هي الضلع الرئيسي في منظومة الأرض والمياه والري الصناعي والفلاح والحاكم. وهي خماسية ترسخت على مدى آلاف السنين وكان أهم تداعياتها أن الأرض والمياه وأعمال الري الصناعي - العنصر المادي غير الإنساني- كانت ملكية عامة للدولة على مر العصور. هذا وقد قامت طبيعة مصر الجغرافية وشكل المعمور المصري في الوادي والدلتا كواحة تحف بها الصحراء والبحار على تأكيد حتمية المركزية في كيان الدولة وإدارتها.

وبخصوص الأرض الزراعية كانت حيازة الأرض حتى القرن التاسع عشر حق انتفاع لاحق رتبة، ثم تحولت تدريجياً الى الملكية الفردية التامة بعد تنازل الدولة عن هذا الحق تحت ضغوط مشاكل الدين العام والدول الدائنة والاحتلال البريطاني وإدارته. وترتب على هذا استقرار أوضاع الملكية الخاصة للأرض الزراعية في العقد الأخير من القرن التاسع عشر، وأصبحت الملكية الفردية والتامة هي الأصل والملكية العامة هي الاستثناء وانحسر نطاق حق الرقبة من الأراضي الزراعية وأصبحت الدولة تملك فقط الأراضي الصحراوية خارج الوادي والدلتا إلا ما منح منها، للأفراد والهيئات، وهو يمثل نسبة قليلة حتى الآن من كامل مسطح

الأراضي الصحراوية خارج معمور الوادي والدلتا، أما باقى الأراضي الصحراوية فهي ملك للدولة ملكية تامة وان وجد بها بعض واضعي اليد الرحل أو المستقرين.

1- العصر القديم : الفرعوني والهليني والروماني والبيزنطي

استلزمت الطبيعة المصرية قيام سلطة عليا مركزية هي الدولة تشرف على ضبط الماء وتوزيعه على الفلايين من طريق جهاز تنظيم من الموظفين والكل يخضع لها بتوزيع دوريا مطلقا، بحيث تملك هي نظريا كل الأرض ملكية عامة وكحق رقبة ثم توزيعها على كبار الموظفين والقواد والكهنة والملاك ليزرعونها بحق الانتفاع فقط. كما تعيد توزيعها عليهم دوريا. وجوهر هذا النظام هو غياب الملكية الفردية للأرض من ناحية وسيادة ملكية الدولة العامة للقانونية للأرض من الناحية الأخرى. وبذلك تتركز الملكية وتتجسد فى الدولة ورأس الدولة كرمز للمجتمع بأسره.

أدوات الإنتاج الرئيسية فى مصر الزراعية - كعالم فيضي نهري - هي الأرض والماء. وان يكن الماء دم الحياة فإن الأرض جسمها. وقد كانت الملكية المطلقة للحاكم نتيجة حتمية للدولة المركزية، وكانت الدولة المركزية ضرورة حتمية للبيئة النهرية الفيضية التي عاشتها مصر.

كانت البيروقراطية هي الأساس الصلب للنظام الفرعوني إذ أنها جمعت فى يدها السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية أي إدارة الدولة والحكم على العموم. فإليها تنتهي مهام ضبط النهر والرى وتوزيع المياه وتنفيذ المشروعات العامة ومواجهة الفيضانات ومسح الأراضي وحصر الحيازات وإعادة توزيع الأراضي للزراعة سنويا او دوريا وفرض وجباية الضرائب. وكانت طبقة البيروقراطية العليا من عمد النظام كما كانت احد القطاعات الرئيسية التي تتلقى الاقطاعات والملكيات الكبيرة من فرعون وتدخل دائرة كبار الملاك باستمرار.

كانت طبقة الكهنة ورجال الدين تمثل القوة المعنوية للنظام الفرعوني. وكان هذا النظام يغدق عليها بلا حساب لتقوية سيطرته الدينية على المصريين بالاقطاعات الزراعية الواسعة وأملك المعابد وأوقافها وحصصها من غنائم الحروب والأسرى وغيرها .

أما رجال الجيش أو المؤسسة العسكرية فإنها كانت تمثل السند المباشر للنظام الفرعوني كله. وكانت هذه المؤسسة تتال من الأراضي والاقطاعات والامتيازات ما

يجعلها دائماً في طليعة طبقة كبار الملاك كما انه كان منها معظم حكام الأقاليم الذين يمثلون فرعون مباشرة.

كان هذا الثالث: البيروقراطيون ورجال الدين ورجال الجيش يمثل طبقة كبار الملاك فهي وحدها التي كانت تتلقى منح فرعون من الأراضي الزراعية الشاسعة وما يصابها من امتيازات وإعفاءات من الضرائب. ولكن كانت ملكيتها محدودة وحقوق ملكيتها مقيدة كمجرد منحة ملكية من الدولة مؤقتة وقاصرة على حق الانتفاع لا الرقبة، دون انقاص من حقوق الدولة الأصلية بما في ذلك حق استرجاعها وقتما تشاء. فكثيراً ما كان فرعون يمنع عنها مثلما يمنح فينتزع عنها كل او بعض أراضيها. وقد تعرضت أراضي هؤلاء المنتفعين للمصادرة في كثير من الأحيان لا سيما عند قيام أسرات حاكمة جديدة.

وفي العصر الهليني اعتبر بطليموس مصر أرضاً اكتسبها برمحه، وترتب على هذا الاعتقاد ان اعتبرت مصر بيتاً (Oikos) للملك وأرضها ضيعة (Chara أو Ousia) له - من وجهة نظر البطالمة وجيشهم المقدوني - ، كما لاقت النظرية المصرية الفرعونية التي ترجع ملكية الأرض للدولة ستله في الفرعون هري في أنفسهم وان اختلف الأساس النظري للحضارتين. أما في العصر الروماني فقد جمع الإمبراطور أغسطس السلطنية الزمنية والدينية باعتبار نفسه إلهاً رومانياً محضاً واعتبرت مصر طوال العصور الرومانية ضيعة تورد الغلال لروما ومن بعدها بيزنطة.

ومهما يكن من أمر فلقد صبغت أسس الحضارة الهلينية علاقة وسلوك الإغريق والبطالمة ومن بعدهم الرومان تجاه نظم الملكية والحيازة بأرض مصر بصبغتها، فأصبح الملك صاحب الدولة وليس فقط مواردها المالية بل أيضاً عمل سكانها. ورغم تشجيع الرومان للملكية الفردية، ومنحهم الضياع والأراضي لمواطنيهم في الدرجة الأولى، ثم بعض الإغريق السكندريين في المرتبة الثانية، إلا أن هذا الأمر كان لا يدوم، وسرعان ما كانت هذه المنح تصدر في العهد التالي . ويعاد منحها من جديد للشريحة الجديدة المالكة ومعاونيهم.

هذا وقد ساد في نهاية العصر البيزنطي - في القرنين السادس والسابع الميلادي - نوع من الإقطاع بعد ان ضعفت سلطة الدولة البيزنطية وتدهورت أوضاعها وبالطبع أصبح الإقطاعيون ملاكاً فعليين للأرض ولكن هذا لم يرفع الحق النظري للإمبراطور في ملكية الأرض.

2- العصور الوسطى : الدول الإسلامية المتعاقبة

لم يكن النظام الاجتماعي والتركيب الطبقي في مجمله يختلف في مصر الإسلامية عنه في مصر الفرعونية. فالأرض ما تزال نظريا ملك الدولة، ملك السلطان، والملكية الفردية تكاد تكون معدومة. "ونظرة السلاطين والأمراء والمماليك إلى الدولة نظرتهم إلى متاع خاص يملكونه". أما الطبقة الحاكمة أو شبه المالكة تحت السلطان فقد كان شأنها في العصر الإسلامي شبيه لما كانت عليه في العصر الفرعوني. لقد كان النمط السائد حينئذ هو أن يقطع الحاكم إقطاعات معينة من الأراضي الزراعية لأفراد أو لفئات معينة في أشكال وتحت ظروف وبشروط مختلفة ولكنها جميعا لا تعدو ملكية انتفاع لا حق رقبة وقابلة للاسترجاع بل واجبة الاسترجاع في أي وقت طال أو قصر، فهي منحة من الدولة ومنبتقة من ملكيتها العامة مؤقته غير وراثية.

وقد ارتبط هذا النمط من الملكية والانتفاع بتعاقب الحكام الأجانب أو المحليين حيث كان كل حاكم أو نظام حكم جديد يجلب معه جيشه و قبيلته وأتباعه، كما يستخدم عماله أي موظفيه الجدد فيجري عليهم جميعها أرزاقهم بأن يقطعهم ارض معينة يعيشون اما على زراعتها او على ريعها او على حصيلة ضرائبها. وغالبا ما كان كل حاكم أو نظام جديد يلغى الإقطاعات الممنوحة قبله ويعيد توزيعها على مقطعين جدد وعلى أسس جديدة وهكذا تتكرر الدورة ويتجدد الانتفاع بالأرض.

ومن أكثر أنواع الإقطاعات شيوعا تلك التي كانت تعطى للقبائل النازحة، قبائل الجند خاصة، وكانت تقطع لها كقبائل لا كأفراد، فهي غير قابلة للتجزئة أو التوريث أو البيع، وانما تؤول عائدة إلى الدولة حين تنقطع صلة القبيلة بالجندي بالتقاعد أو بتغيير السلطة الحاكمة. ففي أوائل العصر العربي منحت قبائل الجنود إقطاعات زراعية، فلما حل الأتراك محل العرب في الجندية أسقطت عنهم اقطاعاتهم وآلت الى الجند الجدد. وفيما بعد أصبحت هذه الظاهرة هي القاعدة طوال العصور الإسلامية.

3- العصر الحديث : العصر العلوي والعصر الحاضر

أعلن محمد علي في بداية العصر الحديث نفسه المالك الوحيد واسترد للدولة الإقطاعات التي كانت ممنوحة للأمراء المماليك وغيرهم وترك للفلاحين حق الانتفاع فقط نظير دفعهم الضرائب المقررة عليهم.

ولكن ما لبثت ان اقطع الابعاديات والشفالك والوسايا والعزب لأفراد أسرته في الدرجة الأولى ولعملائه وعماله وأتباعه في الدرجة الثانية. أي انه اتبع نفس النمط في الملكية والانتفاع الذي كان سائدا في مصر طوال العصر القديم والعصر الوسيط.

لقد تسارعت عملية إقطاع الأرض للأسرة المالكة والحاكمة وحاشيتها ومقربيهما والأعوان خاصة من الأتراك والشراكسة خصوصا في عصر إسماعيل حتى تحولت مصر في جزء كبير منها من إقطاعية حكومية هائلة الى إقطاعيات خاصة متعددة وكثيرا ما شملت هذه الإقطاعيات الممنوحة زمام قرية بأكملها. كما شمل بعضها عشرات القرى دفعة واحدة. ولكن العصر العلوي اتسم بتبلور الملكية الفردية بالمعنى المطلق. وقد تطور نظام الملكية الفردية في مراحل ثلاث: محمد على أقر حق الانتفاع دون تورث، والوالي سعيد في "اللائحة السعيدية" أقر الملكية المقيدة بتحفظات، أما الخديوي إسماعيل في "قانون المقابلة" أقر حق الملكية التامة انتفاعا ورقبة. وبذلك أصبح المنتفع بالأرض لأول مرة في تاريخ مصر المالك المطلق لها. ومن الملاحظ انه بينما اتى حق الملكية في أوروبا كنتيجة للكفاح البطئ والتدريجى للشعب، فإنه جاء في مصر كنتازل من الحكام نتيجة لحاجتهم الى المال ونتيجة ايضا لأن عصر الحاكم المطلق الذي يملك الأرض وما عليها بدأت شمسها في المغرب. وبدأ عصر تقاسم السلطة وتوازنها بين قوى عدة يطل على سمر بعد ان قامت في النطاق التأثيري للحضارة الغربية بصورة متزايدة.

وقد اتبعت ثورة يوليو الأسلوب التقليدي الذي سارت عليه مصر خلال تاريخها الطويل بأن صادرت أملاك الأسرة الحاكمة وأملاك كبار الملاك ولكنها اختلفت عن نظم الحكم السابقة بأنه لم تسترد هذه الأراضي للدولة لتصير ملكا لها بل وزعتها على المعتمدين من فلاحي مصر بموجب قانون الإصلاح الزراعي الشهير.

مما سبق يتضح الاتي :

1- أن الأرض كانت ملك الدولة ممثلة في حاكمها على مدى تاريخ مصر كله سواء كان فرعون او سلطان او خديوي حتى منتصف القرن التاسع عشر حين بدأ ظهور الملكية المطلقة للأرض.

2- استخدم النظام الحاكم الأرض لضمان مساندة وتأييد وولاء المؤسسات التي يعتمد عليها النظام في حكمه بأن منحها لهم للانتفاع بها وبريعها دون تملكها .

3- أن ملكية الدولة للأراضي الزراعية وحق الانتفاع بها بصفة مؤقتة استوجبتهما الخصوصية الجغرافية المصرية من كونها شريط محدود من الأراضي الزراعية

يروى من نهر واحد يحتاج لإدارة عنصري الإنتاج: الأرض والماء حكومة مركزية قوية ذات هيمنة تامة على كامل هذا الشريط المعمور .

ويجب الإشارة الى أن هذه الأراضي والتي منحت للانتفاع بها لمؤيدي وسندة النظام الحاكم هي "أراضي خصبة " أي " أراضي منتجة زراعياً " بمعنى انها صالحة للإنتاج الزراعي بمجرد ريها إما عن طريق الحياض او عن طريق الري الدائم. وتقع هذه الأراضي إما في وادي نهر النيل جنوباً أو في دلتاه شمالاً. أما الأراضي خارج هذا الشريط الأخضر الضيق فقد بقبت ملكبة عامة وذلك لأنه لم يكن هناك وسيلة للانتفاع بها حتى ما تم اكتشافه فيها من محاجر أو مناجم فقد بقي ملكاً للدولة.

4- ان التجديد المستمر للشريحة المالكة أبقت مساحات الأراضي المنتفع بها مساحات كبيرة شاسعة. فلم تكن تورث حتى يؤدي التوريث المتتالي من جيل الى جيل الى تفتيت هذه المساحات الى مساحات قزمية صغيرة. ولكن هذا الوضع في مساحات الأراضي اختلف تماما منذ أوائل خمسينات القرن الماضي فقد تم وضع حد أقصى للملكية الزراعية ووزعت الأراضي على المعدمين وصغار الملاك بواقع خمسة أفدنة لكل أسرة. ومنذ ذلك الحين وبعد جيلين او ثلاثة أجيال من توريث هذه الأراضي انكشفت مساحة الملكية الزراعية التي قرارت بعدد الأسر وأسبغ ما يزيد عن 95% من الملاك يملكون نصف فدان أو أقل.

الفصل الثاني

القوانين والقرارات الجمهورية المنظمة لحيازة واستخدامات

الأراضي الصحراوية خارج الحيز العمراني الحالي

(1) قرار رئيس الجمهورية رقم 642 لسنة 1976 بإنشاء لجنة عليا لتعمير وتنمية

الأراضي

- تنشأ بموجب هذا القرار الجمهوري لجنة عليا لتعمير وتنمية الأراضي وتتشكل من وزراء الإسكان والتعمير - الزراعة والري - الاقتصاد والتعاون الاقتصادي - شئون مجلس الوزراء والتنمية الإدارية - الدولة للإسكان والتعمير - الدولة للزراعة وشئون السودان - التخطيط ورئيس الجهاز المركزي للتعمير ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي ورئيس الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية والمحافظين الذين تقع المشروعات التي تعرض على اللجنة في دوائر محافظاتهم.
- وتتولى اللجنة دراسة وتوجيه تنفيذ مشروعات التعمير الزراعية الصناعية المتكاملة في مناطق شرق وغرب القناة والساحل الشمالي الغربي و أية مناطق أخرى يصدر بتحديدھا قرار من مجلس الوزراء. ولھا على الأخص ما يلي :
 - أ - النظر في الدراسات الخاصة باستصلاح الأراضي واستزراعھا واختيار انسب المواقع لها.
 - ب - دراسة العروض الخاصة بالمشروعات الاستثمارية التي تدخل في مجال اختصاص اللجنة.
 - ج - اتخاذ القرارات والإجراءات الخاصة بتنفيذ الأعمال المشار إليها .
- يرأس اللجنة وزير الإسكان والتعمير ويقوم بتبليغ قراراتها الى رئيس مجلس الوزراء لاعتمادھا وعلى الوزارات والجهات المختصة تنفيذ هذا القرارات كل فيما يخصه بعد اعتمادھا.

ومن الملاحظ على هذا القرار الجمهوري ما يلي :

- 1- اقتصر تكوين اللجنة على المسؤولين عن التنمية العمرانية والتنمية الزراعية ولم تشمل على المسؤولين عن الأنشطة التنموية الأخرى مثل الصناعة والتعدين والسياحة وغيرها. وقد أوكل لوزير الإسكان والتعمير رئاسة هذه اللجنة .
- 2- اشتملت مجالات عمل اللجنة أساساً على التنمية الزراعية واستصلاح الأراضي.
- 3- حددت بموجب هذا القرار مناطق العمل التي تدخل في اختصاص اللجنة وهي منطقة قناة السويس ومنطقة الساحل الشمالي الغربي وقد ترك لمجلس الوزارة إضافة أية مناطق أخرى إلى دائرة اختصاص اللجنة.
- 4- لم يتعرض القرار إلى نوعية حيازة الأراضي بالمناطق داخل اختصاص اللجنة مثل الاستلجار أو التملك أو التخصيص .

(2) القانون رقم 143 لسنة 1981 في شأن الأراضي الصحراوية

- تحددت الأراضي الصحراوية بأنها الأراضي المملوكة للدولة والواقعة خارج الزمام الحالي بمسافة كيلو مترين . ويقصد بالزمام حد الأراضي التي تمت مساحتها مساحة تفصيله وحصرت في سجلات المساحة و في سجلات المكلفات و خضعت للضريبة العقارية .
- تكون إدارة واستغلال والتصرف في الأراضي الصحراوية وفقاً للإجراءات والأوضاع المبينة فيما يلي :
- أ - يصدر وزير الدفاع قراراً بتحديد المناطق الاستراتيجية ذات الأهمية العسكرية من الأراضي الصحراوية التي لا يجوز تملكها . ويتضمن القرار بيان القواعد الخاصة بهذه المناطق والجهات المشرفة عليها . ولا يجوز استخدامها في غير الأغراض العسكرية إلا بموافقة وزير الدفاع وبالشروط التي يحددها.
- ب - لمجلس الوزراء بناء على طلب وزير الدفاع نزع ملكية الأراضي الصحراوية والعقارات المقامة عليها أو الاستيلاء عليها استيلاء مؤقت إذا اقتضت ذلك دواعي المحافظة على سلامة الدولة وأمنها القومي الخارجي أو الداخلي .

ج - فيما عدا الأراضي المنصوص عليها في البند (أ) يصدر الوزير المختص باستصلاح الأراضي قراراً بتحديد المناطق التي تشملها خطة ومشروعات استصلاح الأراضي وتتولى الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية إدارة هذه الأراضي ويكون التصرف فيها واستغلالها بمعرفة الهيئة بعد اخذ رأى وزارة الدفاع .

ويحظر استخدام هذه الأراضي في غير الغرض المخصص من اجله الا بموافقة الوزير المختص بالاستصلاح وبالشروط التي يحددها وبعد اخذ رأي وزارة الدفاع .

د - تحدد الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية أثمان الأراضي التي يتم التصرف فيها بالتطبيق لأحكام القانون ويكون التصرف اما بالبيع بالمزاد العلني او بغير المزاد العلني لبعض المنتفعين مثل اسر الشهداء وصغار الزراع وخريجي الكليات والمعاهد أو العاملين بالدولة عند تركهم الخدمة او انتهائها .

هـ - تحدد الحد الأقصى للملكية الزراعية فى الأراضي الصحراوية على النحو التالي :

- 200 فدان للفرد .

- 300 فدان للأسرة .

- 10000 للجمعيات التعاونية .

- 50000 للشركات المساهمة .

ويكون استغلال الأراضي عن طريق تأجيرها لمدة ثلاثة سنوات فإذا ثبتت الجدية فى الاستصلاح خلالها تملك الأرض لمستأجرها ولا يفيد من التملك وفقاً لأحكام هذا القانون سوى المصريين دون سواهم .

و- الأراضي غير الواقعة فى المناطق العسكرية أو فى مواقع الاستصلاح الزراعي يتم استغلالها وإدارتها والتصرف فيها بمعرفة المجتمعات العمرانية الجديدة بالتنسيق مع وزارة الدفاع .

ومن الملاحظ على هذا القانون ما يلي :

1- تم ترتيب الجهات التي لها الحق في استغلال والتصرف في الأراضي الصحراوية خارج زمام المدن والقرى الحالية حسب أوزانها في الأهمية وذلك على النحو التالي :
أولاً : تقوم وزارة الدفاع بتحديد المناطق ذات الأهمية العسكرية واستغلالها والتصرف فيها للأغراض العسكرية . وأعطى لوزارة الدفاع الحق في استغلال الأراضي في غير الأغراض العسكرية بالشروط والقواعد التي تضعها هذه الوزارة .

ثانياً : بعد أن تقوم وزارة الدفاع بتحديد المناطق العسكرية تقوم الوزارة المسؤولة عن استصلاح الأراضي بتحديد المناطق التي تشملها مشروعات استصلاح الأراضي وتقوم بالتصرف فيها واستغلالها بعد أخذ رأي وزارة الدفاع .

ثالثاً : تقوم هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة باستغلال والتصرف في المواقع غير الواقعة في المناطق العسكرية او في مواقع الاستصلاح بالتنسيق مع وزارة الدفاع .

وبذلك أعطيت الأولوية في استغلال الأراضي الصحراوية لوزارة الدفاع تليها وزارة استصلاح الأراضي وتأتي في المؤخرة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة . على ان تقوم كلا من وزارة استصلاح الأراضي وهيئة المجتمعات العمرانية بتحديد مناطقها بعد أخذ رأي وزارة الدفاع . أى أن وزارة الدفاع في واقع الأمر أعطيت الحق في الهيمنة على الأراضي الصحراوية بكاملها .

2- نص القانون على ان المناطق ذات الأهمية العسكرية تستخدم في الأغراض العسكرية والمناطق المخصصة لاستصلاح الأراضي تستغل في الاستزراع . ولكن يمكن للأراضي العسكرية وأراضي الاستصلاح ان تستغل لغير هذين الغرضين ولكن حسب الشروط والقواعد التي تضعها كل من وزارة الدفاع ووزارة الاستصلاح .

3- أشار القانون ان الوزارة المختصة باستصلاح الأراضي يمكنها التصرف في الأراضي التابعة لها إما بالإيجار او بالبيع للأفراد أو الجمعيات أو الشركات المساهمة.

ويعتبر هذا القانون هو الأول من نوعه في الحقبة المعاصرة الذي يحدد الجهات التي لها الحق في حيازة الأراضي الصحراوية ملك الدولة وكيفية التصرف فيها . وقد أعطى القانون وزارة الدفاع ميزات اكبر في حيازة هذه الأراضي من غيرها من الجهات اي أن أمن الدولة

الخارجي والداخلي قد أعطى الأولوية الأولى فى التصرف فى الأراضى الصحراوية . أما الأنشطة التنموية المختلفة فقد جاءت فى مراتب تالية .

(3) القانون رقم 7 لسنة 1991 فى شأن بعض الأحكام المتعلقة بأملاك الدولة الخاصة

- تكون إدارة واستغلال والتصرف فى الأراضى الصحراوية والخاضعة لأحكام القانون

رقم 143 لسنة 1981 وفقاً للأوضاع والإجراءات التالية :

أولاً : يصدر رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء بناءً على عرض وزير الدفاع قراراً بتحديد المناطق الاستراتيجية ذات الأهمية العسكرية من الأراضى الصحراوية .

ثانياً : فيما عدا الأراضى المنصوص عليها سابقاً يصدر رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص -حسب الأحوال - قراراً بتحديد المناطق التى تشملها خطة مشروعات استصلاح الأراضى ، أو مناطق إقامة المجتمعات الجديدة ، أو المناطق السياحية .

ثالثاً : تنشأ هيئة عامة تسمى " الهيئة العامة للتنمية السياحية " تتولى إدارة واستغلال والتصرف فى الأراضى التى تخصص لأغراض إقامة المناطق السياحية . وتتولى الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية إدارة واستغلال والتصرف فى الأراضى التى تخصص لأغراض الاستصلاح والاستزراع ، كما تتولى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إدارة واستغلال والتصرف فى الأراضى التى تخصص لأغراض إقامة المجتمعات العمرانية الجديدة .

وتمارس كل هيئة من الهيئات المشار إليها سلطات المالك فى كل ما يتعلق بالأملاك التى يعهد إليها بها ، وتباشر مهامها فى شأنها بالتنسيق مع وزارة الدفاع وبمراعاة ما تقرره من شروط وقواعد تتطلبها شؤون الدفاع عن الدولة .

رابعاً : يحظر استخدام الأراضى الخاضعة لأحكام هذا القانون فى غير الأغراض المخصصة من أجلها ، ومع ذلك يجوز بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص - حسب الأحوال - إعادة تخصيصها لأية جهة أخرى أو لأى غرض آخر .

خامساً : عند الخلاف بين الوزارات والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض حول تحديد الجهة المختصة بإدارة واستغلال

والتصرف في أية أراضى من المشار إليها ، يعرض الأمر على مجلس الوزراء ، ويكون قراره في هذا الشأن ملزماً للجميع .

سادساً : فيما يتعلق بالأراضي المتاخمة والممتدة خارج الزمام إلى مسافة كيلومترين فيكون استصلاحها وفق خطة قومية تضعها وزارة استصلاح الأراضي وتتولى تنفيذها بنفسها أو عن طريق الجهات التي تحددها بالتنسيق مع المحافظات المختصة وتتولى الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية إدارة هذه الأراضي واستغلالها والتصرف فيها .

- تعد حصيلة إدارة واستغلال والتصرف في الأراضي وفق أحكام هذا القانون لكل من الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والهيئة العامة للتنمية السياحية أموالاً عامة ومورداً من موارد هذه الهيئة ، ويصدر قرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بتحديد الأغراض التي تخصص لها وإجراءات وحدود الهدف منها .

بدراسة بنود هذا القانون يتضح ما يلي :

1- حسب نصوص مواد القانون رقم 143 لسنة 1981 يقوم وزير الدفاع بتحديد المناطق ذات الأهمية العسكرية ثم يقوم بعد ذلك الوزير المختص باستصلاح الأراضي بتحديد مناطق الاستصلاح ثم يلي ذلك في الترتيب هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة لكي تقوم بتحديد المواقع اللازمة للمدن والمجتمعات الجديدة . أى أن تحديد استخدامات الأراضي خارج الزمام تقوم به كل من هذه الجهات بصفة منفردة مع إعطاء الأولوية الأولى للأغراض العسكرية . ولكن القانون رقم 7 لسنة 1991 نص على إجراءات مختلفة لتحديد استخدامات الأراضي الصحراوية إذ يتم هذا التحديد بموجب قرارات جمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء وبناء على عرض الوزير المختص . أى أن تحديد استخدامات الأراضي يتم بصورة جماعية وليس بصورة منفردة .

2- بقيت أولويات الترتيب في تحديد استخدامات الأراضي كما كانت عليه في القانون السابق ، إذ أعطيت الأولوية الأولى للأغراض العسكرية . ثم يتم بعد ذلك تحديد مناطق استصلاح الأراضي ومناطق إقامة المجتمعات الجديدة والمناطق السياحية . ومن الملاحظ أن هذه القانون عنى بالمناطق السياحية بعد أن كانت قد أغفلت في القانون رقم 143 لسنة 1981 .

- 3- أعطى هذا القانون الولاية على الأراضي المتاخمة والممتدة خارج الزمام الى مسافة كيلومترين فى المحافظات الحالية إلى وزارة استصلاح الأراضي لكي تقوم بإدارة هذه الأراضي واستغلالها والتصرف فيها .
- 4- اعتبر هذا القانون أن حصيلة إدارة واستغلال والتصرف فى الأراضي بمعرفة كل من الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والهيئة العامة للتنمية السياحية أموالا عامة وموردا من موارد هذه الهيئات .

(4) قرار رئيس الجمهورية رقم 531 لسنة 1981 بشأن قواعد التصرف فى الأراضي والعقارات التى تخليها القوات المسلحة وتخصص عاندا لإنشاء مدن ومناطق عسكرية بديلة

- ينشأ بوزارة الدفاع جهاز تكون له الشخصية الاعتبارية ويختص ببيع الأراضي والعقارات المملوكة للدولة التى تخليها القوات المسلحة والتى يصدر بتحديدتها وبيان مواقعها وتاريخ إخلائها قرار من وزير الدفاع .
- يتولى هذا الجهاز تجهيز وإعداد مدن ومناطق عسكرية بديلة للمناطق التى يتم إخلؤها .
- يكون التصرف فى الأراضي والعقارات التى تخليها القوات المسلحة بطريق المزاد العلنى وفى حدود القواعد والشروط التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض وزير الدفاع بالاتفاق مع وزارة المالية .
- تخصص حصيلة بيع الأراضي والعقارات المشار إليها لإنشاء وتجهيز وإعداد مدن ومناطق عسكرية بديلة للمناطق التى يتم إخلؤها .

أجاز هذا القانون لوزارة الدفاع ان تبيع بطريق المزاد العلنى الأراضي بالمناطق العسكرية والتى تقرر الوزارة إخلائها ، على ان تخصص حصيلة البيع لإنشاء مناطق عسكرية بديلة للمناطق التى يتم إخلؤها . ويتولى إجراءات البيع للمناطق المخلاة وإنشاء مناطق بديله جهاز ينشأ بوزارة الدفاع يختص بهذا الشأن . أى أن الاراضى ملك الدولة والتى يتم تحديدها وتخصيصها للأغراض العسكرية لا تعود للدولة فى حالة انتفاء الغرض منها بل تقوم وزارة الدفاع بالتصرف فيها بالبيع واستخدام حصيلة البيع فى إنشاء مناطق عسكرية بديله .

(5) قرار رئيس الجمهورية رقم 244 لسنة 1990 بشأن تعديل قرار رئيس الجمهورية رقم

531 لسنة 1981

- يختص جهاز مشروعات أراضي القوات المسلحة ببيع الأراضي والعقارات المملوكة للدولة التي تخليها القوات المسلحة والتي يصدق رئيس الجمهورية على تحديدها وبيان مواقعها وتاريخ إجلائها .
- فيما عدا ما يخصص بتصديق من رئيس الجمهورية للوزارات والمصالح الحكومية و وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة من الأراضي والعقارات التي تخليها القوات المسلحة يكون التصرف في هذه الأراضي والعقارات بطريق المزاد العلني وفقا للقواعد والشروط التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض وزير الدفاع بالاتفاق مع وزارة المالية .
- تخصص حصيلة بيع وإيجار الأراضي والعقارات المشار إليها لإنشاء وتجهيز مدن ومناطق عسكرية بديلة للمناطق التي يتم إخلاؤها وكذلك مشروعات إيواء أفراد القوات المسلحة .

يتضح من هذا القرار ما يلي :

- 1- جاء في القرار الجمهوري رقم 531 لسنة 1981 أن تحديد الأراضي التي تخليها القوات المسلحة وبيان مواقعها وتاريخ إجلائها يتم بموجب قرار من وزير الدفاع . ولكن بموجب القرار رقم 244 لسنة 1990 يتولى رئيس الجمهورية التصديق على تحديد هذه الأراضي وبيان مواقعها وتاريخ إجلائها .
- 2- يمكن أن تخصص بعض المواقع في المناطق التي يتم إخلاؤها للوزارات والمصالح الحكومية و وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة ولكن بموجب تصديق من رئيس الجمهورية .
- 3- تخصص حصيلة بيع المناطق التي يتم إخلاؤها ليس فقط لإنشاء وتجهيز مدن ومناطق عسكرية بديلة بل أيضا لإقامة مشروعات إيواء أفراد القوات المسلحة أى عمارات سكنية تخصص لسكنى أفراد القوات المسلحة وعائلاتهم .

(6) القانون رقم 55 لسنة 1988 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 143 لسنة 1981

جاء في الفقرة الثانية من المادة من القانون رقم 143 لسنة 1981 ما يلي : " وفى جميع الأحوال لا يفيد من التملك وفقاً لأحكام هذا القانون سوى السريين دون سواهم " وقد تم تعديل هذه الفقرة بموجب القانون رقم 55 لسنة 1988 لتكون كما يلي : " لا يفيد من التملك لأحكام هذا القانون سوى المصريين ، ومع ذلك يجوز بقرار من رئيس الجمهورية لأسباب يقرها ، وبعد موافقة مجلس الوزراء معاملة من يتمتع بجنسية إحدى الدول العربية المعاملة المقررة للمصريين فى هذا القانون ."

ويعنى هذا التعديل أن تملك الأراضي الصحراوية كان مقصوداً على المصريين بموجب القانون رقم 143 لسنة 1981 ووفقاً لأحكامه ولكن جاء هذا التعديل ليمسح لغير المصريين من رعايا الدول العربية من تملك الأراضي الصحراوية فى مناطق التنمية ولكن لا يتم ذلك إلا بقرار من رئيس الجمهورية وبعد موافقة مجلس الوزراء .

(7) القانون رقم 5 لسنة 1996 فى شأن قواعد التصرف بالمجان فى الأراضي الصحراوية

المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو تأجيرها بإيجار اسمي لإقامة مشروعات استثمارية عليها أو للتوسع فيها

- يجوز التصرف بالمجان فى الأراضي الصحراوية المملوكة للدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو تأجيرها بإيجار اسمي لإقامة مشروعات استثمارية عليها أو للتوسع فيها .

ويصدر بتحديد المناطق التى تقع فيها الأراضي الصحراوية المشار إليها ، وبالقواعد والإجراءات المنظمة للتصرف بالمجان أو التأجير قرار من رئيس الجمهورية ويتم تخصيص الأراضي اللازمة للمشروع بمراعاة حجمه وطبيعة نشاطه وقيمة الأموال المستثمرة فيه .

- لا تنتقل ملكية الأرض إلى المتصرف إليه قبل إتمام تنفيذ المشروع وبدء الإنتاج الفعلي .

- لا يجوز أن تزيد مدة الإيجار على أربعين عاماً تجدد مادام المشروع قائماً .

ومن الملاحظ على هذا القانون ما يلي :

1- أجاز هذا القانون التصرف فى الأراضي الصحراوية لإقامة مشروعات استثمارية عليها إما بالمجان أو بتأجيرها بإيجار اسمي لمدة أربعين عاماً قابلة للتجديد مادام

المشروع قائما . وتحدد هذه الأراضي وقواعد وإجراءات التصرف فيها بالمجان أو بالإيجار بقرار من رئيس الجمهورية .

2- يعتبر التصرف فى الأراضى ملك الدولة بالمجان أو بإيجار اسمى بموجب هذا القانون هى المرة الأولى التى أجاز فيها التصرف فى الأراضى الصحراوية بغير البيع وبغير الإيجار بالقيمة الإيجارية الفعلية .

(8) قرار رئيس الجمهورية رقم 153 لسنة 2001 بإنشاء المركز الوطنى لتخطيط استخدامات أراضى الدولة

- تنشأ هيئة عامة تسمى " المركز الوطنى لتخطيط استخدامات أراضى الدولة " تكون لها الشخصية الاعتبارية وتتبع رئيس مجلس الوزراء .
- بشكل مجلس، إدارة المركز برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء ، ويصدر بتشكيله قرار من رئيس مجلس الوزراء .
- يتولى المركز بالتنسيق مع الجهات المعنية الاختصاصات الآتية :
 - أ - حصر وتقويم أراضى الدولة خارج الزمام وإعداد التخطيط العام لتنميتها ولاستخداماتها فى إطار السياسة العامة للدولة .
 - ب- التنسيق مع وزارة الدفاع بشأن الاستخدامات المختلفة للأراضى خارج الزمام بما لا يتعارض مع شؤون الدفاع عن الدولة .
 - ج- إعداد خرائط استخدامات أراضى الدولة خارج الزمام فى جميع الأغراض بعد التنسيق مع وزارة الدفاع .
 - د - إعداد الخرائط التفصيلية لتخطيط استخدامات أراضى الدولة خارج الزمام من واقع خريطة التخطيط العام .
 - هـ- تسليم كل وزارة خريطة الأراضى المخصصة لاستخدامات أنشطتها ، والتي سيكون لها وحدها السلطة الكاملة فى التخصيص والإشراف على الاستخدام والتنمية والتصرف .
 - و- حصر البرامج السنوية لتنمية واستخدامات الأراضى لكل وزارة وموازنة الإيراد والمصروفات فى التنمية .
 - ز- التنسيق بين الوزارات فيما يتعلق بقواعد تسعير الأراضى ونظام بيعها وتحصيل قيمتها وتنظيم حمايتها .

ح- التأكد من حصول الخزانة العامة للدولة على الدخل الصافي من تنمية الأراضي التي خصصت لكل وزارة .

ط- الاشتراك في اختيار وتحديد المواقع اللازمة للمشروعات الرئيسية الجديدة بالدولة (الطرق - خطوط السكة الحديد - المناطق الاقتصادية وغيرها) .

ي- الاحتفاظ بجميع البيانات الخاصة بأراضي الدولة خارج الزمام ، وما يخص منها لكل وزارة ، والاستخدامات السنوية لهذه الأراضي وما تبقى منها دون استخدام .

ك- توثيق حدود كردونات المدن والقرى وإعداد الدراسات الخاصة بتوسعاتها أو تعديلها سواء للمحافظات التي لها ظهير صحراوي أو تلك التي ليس لها ظهير صحراوي .

ل- إيلاء الرأي في طرائق وزارات وأجهزة الدولة المختلفة في اتخاذ قرارات الأراضي التي سبق تخصيصها أو تخصيص وإضافة أراضي جديدة لها .

م- إجراء الدراسات والبحوث الفنية والبيئية اللازمة لاستخدامات أراضي الدولة خارج الزمام بالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية بالدولة .

يقوم المركز الوطني لتخطيط استخدامات أراضي الدولة بموجب هذا القرار الجمهوري بحصر أراضي الدولة خارج الزمام وإعداد تخطيط لها بهدفين أساسيين أولهما تنميتها وثانيهما تحديد استخداماتها وذلك بالتنسيق مع الوزارات المعنية الإنتاجية والخدمية وكذلك بالتنسيق مع وزارة الدفاع . أي أن هذا الجهاز سيتولى إعداد تخطيط شامل لجميع الأراضي الصحراوية خارج الوادي والدلتا وسيشمل هذا المخطط استخدامات الأراضي للأغراض الزراعية والصناعية والسياحية والعمرانية وغيرها كما سيتولى الجهاز إعداد المخططات التفصيلية لهذا المخطط الشامل .

ويقوم الجهاز بتسليم كل وزارة خريطة الأراضي المخصصة لاستخداماتها ويكون لها وحدها سلطة التصرف والتنمية والإشراف على هذه الأراضي ويقوم الجهاز بحصر البرامج السنوية لتنمية واستخدام الأراضي لكل وزارة كما سيقوم بالتنسيق بين الوزارات فيما يتعلق بقواعد تسعير الأراضي ونظام بيعها .

وتمتد مسئولية الجهاز لتشمل المدن والقرى الحالية إذ يقوم بتوثيق حدود كردوناتها وإعداد الدراسات الخاصة بتوسعاتها كما تمتد مسئولياته أيضا لتشمل الاشتراك في تحديد مواقع

المشروعات الرئيسية مثل الطرق وخطوط السك الحديدية والمطارات والمناطق الصناعية وغيرها .

وبمعنى آخر فقد أوكل للجهاز بموجب هذا القرار الجمهوري إعداد التخطيط القومي الشامل لمصر .

(9) قرار رئيس الجمهورية رقم 154 لسنة 2001 بشأن تحديد استخدامات أراضي الدولة حتى عام 2017

- فيما عدا المناطق الاستراتيجية ذات الأهمية العسكرية من الأراضي الصحراوية الصادر بها قرار رئيس الجمهورية رقم 152 لسنة 2001 تخصص المساحات الموضحة الحدود والمعالم على الخريطة المرفقة لاستخدامات أراضي الدولة حتى عام 2017 في الأغراض والأنشطة الزراعية والصناعية والتعدينية والعمرانية والسياحية والبيئية وأنشطة النقل والكهرباء والطاقة.

- فيما عدا المناطق العسكرية يكون تخصيص باقي الأراضي الصحراوية بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على عرض المركز الوطني لتخطيط استخدامات الدولة .

يتضح من نصوص هذا القرار ما يلي :

1- تم تحديد المناطق الاستراتيجية ذات الأهمية العسكرية من الأراضي الصحراوية بموجب القرار الجمهوري رقم 152 لسنة 2001 السابق على القرار الجمهوري رقم 153 لسنة 2001 والخاص بإنشاء المركز الوطني لتخطيط استخدامات الدولة السابق ذكره .

2- تم تحديد وتخصيص الأراضي اللازمة للأنشطة الزراعية والصناعية والتعدينية والعمرانية والسياحية والبيئية وأنشطة النقل والكهرباء والطاقة حتى عام 2017 والموضحة على خريطة مرفقه أعدتها وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية .

3- ينص القرار الجمهوري رقم 153 لسنة 2001 على إنشاء جهاز وطني تكون مهمته تحديد استخدامات الأراضي الصحراوية للأنشطة الإنتاجية والخدمية وفي سبيل ذلك عليه ان يتعاون مع الوزارات المعنية ووزارة الدفاع لتحديد المناطق الصالحة لكل نشاط من هذه الأنشطة . ولكن القرار التالي له 154 لسنة 2001 يقر تخطيط أعدته

منفردة وزارة الإسكان والمرافق تحددت فيه استخدامات الأراضي على المستوى القومي لنفس الإغراض.

أى أن هناك تعارض واضح بين قرارات جمهوريين متتاليين أحدهما يختص بإنشاء جهاز لتحديد استخدامات الأراضي الصحراوية بالتعاون مع الوزارات المختلفة تابع لمجلس الوزراء وآخر يعتمد تخطيط الاستخدامات الأراضي أعدته وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية .

(10) قرار رئيس الجمهورية رقم 308 لسنة 2004

يكون وزير الزراعة واستصلاح الأراضي رئيساً لمجلس إدارة المركز الوطني لتخطيط استخدامات أراضي الدولة .

يمكن تلخيص العرض السابق للقوانين والقرارات الجمهورية المنظمة لحياسة واستخدامات الأراضي الصحراوية فيما يلي :

أولاً : الأجهزة المنوط بها تحديد استخدامات الأراضي للأنشطة المختلفة

مرت عملية تحديد المناطق اللازمة للأنشطة العسكرية والإنتاجية والخدمية بثلاثة مراحل كما يلي :

المرحلة الأولى : قام كل من وزراء الدفاع واستصلاح الأراضي والتعمير منفردين وبالتوالي بتحديد المناطق اللازمة لنشاط كل منهم .

المرحلة الثانية : تم تخصيص المناطق العسكرية و المناطق اللازمة لاستصلاح الأراضي والسياحة والتعمير بموجب قرارات جمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء وعرض الوزير المختص . وفى هذه المرحلة تم قدر من التنسيق بين الوزارات المختلفة إذ أن طلبات الوزارات من الأراضي الصحراوية خارج الوادي والدلتا تمر من خلال قناة واحدة وهى مجلس الوزراء ثم تصدر قرارات جمهورية بتخصيصها لكل من الوزارات المعنية بعد موافقة المجلس على ذلك .

المرحلة الثالثة : تم إنشاء مركز وطني لتخطيط استخدامات الأراضي تابع لمجلس الوزراء يتولى بالتنسيق مع الوزارات المختلفة حصر أراضي الدولة وإعداد التخطيط العام لاستخداماتها . ثم تصدر قرارات جمهورية بتخصيصها للوزارات بعد

موافقة مجلس الوزراء على هذا التخصيص . أى أن هذا المركز يمثل الجهاز الفني التخطيطى الذى يتولى تحديد استخدامات الأراضي للأنشطة المختلفة وعرض هذا التخصيص على مجلس الوزراء للموافقة عليه تمهيداً لإصدار القرارات الجمهورية اللازمة بشأنه .

ثانياً : استخدامات الأراضي

استخدمت الوزارات الأراضي التى خصصت لها فى أنشطتها المختلفة : الزراعية والسياحية والعمراية وغيرها وأصبح للهيئات المعنية التابعة لهذه الوزارات السلطة الكاملة فى استغلال هذه الأراضي وإدارتها والإشراف على استخدامها والتصرف فيها . وتعد حصيلة هذا الاستغلال أملاً عامة ومورداً من موارد هذه الهيئات . وقامت هذه الهيئات ببيع بعض الأراضي المخصصة لها للغير أو بتأجيرها لاستخدامها فى الأغراض التى خصصت من أجلها هذه الأراضي وقد تحدد سعر البيع أو القيمة الإيجارية حسب القواعد العامة المتبعة فى هذا الشأن .

ولكن القانون أجاز فى بعض الحالات الخاصة منح الأراضي بالمجان لإقامة مشروعات استثمارية عليها على أن تنتقل ملكيتها لأصحاب هذه المشروعات فور الانتهاء من تنفيذها والبدء فى الإنتاج كما أجاز القانون تأجير الأراضي لمثل هذه المشروعات بإيجار اسمي لمدة أربعين عاماً قابلة للتجديد ما دامت المشروعات مستمرة فى التشغيل والإنتاج على أن تبقى الدولة مالكة لهذه الأراضي .

أما المناطق العسكرية فتقوم وزارة الدفاع باستغلالها فى الأغراض الدفاعية وفى حماية أمن البلاد ، أما المناطق التى تخليها القوات المسلحة ولم تعد فى حاجة إليها للأغراض العسكرية فتقوم وزارة الدفاع ببيعها بطريق المزاد العلنى واستخدام حصيلة البيع فى إنشاء مناطق عسكرية بديلة أو إقامة مشروعات إسكان لأفراد القوات المسلحة وعائلاتهم .

ثالثاً : التناقضات بين بعض القرارات الجمهورية الخاصة بتحديد استخدامات الأراضي

وتخطيطها وتنميتها

سبق أن أشير الى التناقض بين القرار الجمهوري رقم 153 لسنة 2001 والذى بموجبه تم إنشاء المركز الوطنى لتخطيط استخدامات أراضي الدولة وتكون مهمته القيام بتحديد استخدامات أراضي الدولة وتخطيطها والتنسيق مع الوزارات المختلفة بشأن تنميتها والتصرف

فيها وبين القرار التالي له رقم 154 لسنة 2001 والخاص بتحديد استخدامات الدولة حتى عام 2017 بناء على دراسات وخرائط أعدتها وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية . ومن الواضح انه بصدور هذا القرار لم تعد هناك حاجة لإنشاء جهاز جديد لتحديد استخدامات الأراضي فقد تم تحديد استخداماتها بالفعل بموجب القرار رقم 154 لسنة 2001 . او بمعنى آخر فانه بصدور هذا القرار الأخير أصبح القرار رقم 153 غير ذي موضوع . ولكن من الملاحظ ان الجهاز قائم بالفعل حتى الآن و يقوم بتحديد استخدامات أراضي سبق تحديد استخداماتها وصدور قرار جمهوري بشأنها .

ومن ناحية أخرى فان اختصاصات المركز الوطني لتخطيط استخدامات أراضي الدولة الواردة في القرار الجمهوري بإنشائه وهي في مجملها تشمل إعداد تخطيط قومي شامل لاستخدامات الأراضي تتشابه الى حد كبير مع اختصاصات الهيئة العامة للمجتمعات الجديدة الواردة في القرار الجمهوري رقم 1093 لسنة 1973 والخاص بإنشائها وكذلك تتشابه مع اختصاصات الأقاليم التخطيطية التابعة لوزارة التخطيط الواردة في قرار إنشائها رقم 495 لسنة 1977 .

أى انه بموجب قرارات جمهورية ثلاث، تقوم جهات رسمية مختلفة ومنفصلة بنفس المسئوليات والواجبات دون ما علاقة او تنسيق فيما بينها .

الفصل الثالث

النظام المؤسسي لإدارة أراضي الدولة

أولاً : النظام الحالي

تشارك عدة وزارات في إدارة أراضي الدولة دون تنسيق كاف فيما بينها وهي وزارة الدفاع والإسكان الحربي ووزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية ووزارة الزراعة واستصلاح الأراضي ووزارة السياحة ووزارة الصناعة وتقوم كل وزارة منفردة بتحديد احتياجاتها من الأراضي لتوطين أنشطتها كما سبق ذكره ثم تقوم بالنصرف في الأراضي المخصصة لها حسب سياستها وخططها القطاعية دون أن يجمع هذه الوزارات نظام مؤسسي واحد متكامل تتحقق منه وحدة الرؤى والأهداف، والسياسات، في مجال استخدامات الأراضي وفي أساليب تخصيصها.

وهذا التشتت المؤسسي الحالي صاحبه تعدد القوانين المنظمة لإدارة أراضي الدولة بما فيها من متناقضات (أشارت دراسة أعدها البنك الدولي بتكليف من وزارة الاستثمار عام 2005 بعنوان " استراتيجية إدارة الأراضي العامة في مصر Egypt Public Land management Strategy " أن عدد القوانين والقرارات الجمهورية الخاصة بالنصرف في الأراضي قارب من أربعين قانوناً وقراراً جمهورياً). والحاجة الآن ماسة إلى إعادة النظر في هذه القوانين وإعداد قانون موحد لإدارة أراضي الدولة شأنه شأن قانون البناء الموحد الذي صدر منذ عامين وكانت له نتائج إيجابية باهرة.

هذا التشتت المؤسسي القانوني كان نتيجة مباشرة للأسباب الآتية:

(1) غياب مخطط استراتيجي قومي شامل تتحدد فيه استخدامات الأراضي على كامل المسطح الجغرافي المصري للأنشطة التنموية المختلفة حسب إمكانات كل إقليم الظاهرة والكامنة .

ويكون هذا المخطط المرجع الحاكم في تخصيص أراضي الدولة للاستخدامات المختلفة . ومن الجدير بالذكر أن الهيئة العامة للتخطيط العمراني تقوم حالياً بإعداد هذا المخطط الاستراتيجي الهام بتكليف من المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية

وبمشاركة الوزارات المختلفة الإنتاجية والخدمية . ومن المتوقع الانتهاء منه في بحر عام.

(2) غياب جهة سيادية عليا تتمثل فيها الوزارات والهيئات المعنية تتولى وضع سياسات وأسس تخصيص وتسعير وتسجيل الأراضي ومتابعة استخداماتها كما تتولى التصديق على طلبات تخصيص الأراضي للوزارات والهيئات والشركات والأفراد حسب المخطط الاستراتيجي المعتمد لاستخدامات الأراضي، وبما يحقق التنمية القومية الشاملة، وقد اقترح تقرير البنك الدولي السابق الإشارة إليه إنشاء "مجلس أعلى لإدارة أراضي الدولة" برئاسة رئيس مجلس الوزراء للقيام بهذه المهمة.

(3) عدم تحديد وزارة معينة تتولى الولاية على أراضي مصر نيابة عن المجتمع وتتولى دراسة طلبات التخصيص الواردة إليها من الوزارات والهيئات والشركات والأفراد وتحديد أسعار الأراضي وأسلوب التخصيص (حق انتفاع - تملك - تأجير) كما تتولى حصر أراضي الدولة وتسجيلها والإشراف على استخداماتها بعد تخصيصها للتأكد من عدم تغيير هذه الاستخدامات. كل ذلك حسب السياسات والأسس التي يضعها المجلس الأعلى المكلف بإدارة أراضي الدولة.

وقد قامت وزارة المالية تاريخيا بهذا الدور من خلال "مصلحة الأملاك الأميرية" داخل الحيز العسراني الحالي في الوادي والدلتا. ومع قيام نظام الحكم المحلي انتقلت الولاية على الأراضي الى المحافظات كل داخل حدودها. أما الأراضي خارج الحيز الحالي في صحراوات مصر وسواحلها والتي تمثل حوالي 96% من أراضي مصر فقد تركت بدون تحديد وزارة معينة تتولى الولاية عليها.

(4) غياب سياسة واضحة لتحديد أسلوب التخصيص أما بالتمليك أو بالتأجير أو بإتاحتها بحق الانتفاع وشروط كل من هذه الأساليب في أقاليم مصر المختلفة .

(5) غياب جهاز إداري يتولى متابعة استخدامات الأراضي بعد تخصيصها والتأكد من عدم تغيير هذه الاستخدامات الى استخدامات أخرى . وإلغاء التخصيص واسترداد الأرض في حالة تغيير استخدامها.

نتج عن ما سبق بعض الظواهر التي تدعو الى القلق والتي تتطلب وضع نظام مؤسسي وقانوني محكم لإدارة أراضي الدولة حفظا عليها من الضياع أو سوء الاستخدام ويمكن تلخيص هذه الظواهر فيما يلي :

1- عندما ترك للوزارات المختلفة تحديد مواقع ما تحتاجه من أراضي لاستخداماتها القطاعية فإنه من الملاحظ انها بالغت في مساحة هذه الأراضي فقد وضعت يدها على مواقع أكبر من مساحة ما تحتاجه فعلا لتحقيق هذه الأهداف. وقد ترك لهذه الوزارات حرية التصرف في هذه الأراضي كل حسب سياساتها وخططها. وقد لوحظ تضارب في استخدامات الأراضي بين الوزارات المختلفة كما لوحظ ان تنفيذ الخطط القطاعية للوزارات قد لا يتفق في بعض الأحيان مع مقتضيات التنمية القومية الشاملة مثل ما تم في ساحلى البحر الأحمر والبحر الأبيض. فقد خصص ساحل البحر الأحمر الى وزارة السياحة فأقامت منشآت سياحية بلا إسكان للاستقرار البشري الدائم وخصص ساحل البحر الأبيض لوزارة الإسكان فأقامت إسكان موسمي يستخدم لأشهر قليلة بلا نشاط سياحي . فجاءت التنمية الأحادية لكل ساحل منهما لا تحقق التنمية الشاملة المستدامة لهما.

2- أن بعض الجهات سعت في فترات لاحقة الى تحويل استخدام بعض الأراضي المخصصة لها الى تحقيق منفعة خاصة للعاملين في هذه الجهات مثل إنشاء مدن سكنية أو مدن ساحلية لهم ولعائلاتهم أو بيعها بالمزاد العلني أو خلافه وإيداع حصيلة هذا البيع في صناديق خدمات خاصة بهؤلاء العاملين أى تحويل أراضي الدولة من منفعة عامة الى منفعة خاصة دون سند قانوني.

3- تقوم الدولة بتخصيص الأراضي الصحراوية والساحلية خارج الحيز المعمور الحالي للوزارات والهيئات للقيام بأنشطتها التنموية والخدمية. ثم تقوم هذه الجهات بدورها بإتاحتها للشركات والأفراد - أى بنقلها من ملكية عامة الى ملكية خاصة- لتحقيق هذه الأهداف بأحد الأساليب التالية وذلك حسب القوانين والقرارات الجمهورية السابق ذكرها :

- منحها بالمجان أو بئمن زهيد
- بيعها إما بسعر تكلفة إعداد المرافق والبنية الأساسية لتكون صالحة لإقامة منشآت عليها أو بيعها بسعر السوق أو بيعها عن طريق المزاد العلني.

كما أتاحت القوانين للوزارات إمكانية تأجير الأراضي اما بإيجار اسمي أو بإيجار فعلي. وأقل القليل من هذه الأراضي اتيح بحق الانتفاع لمدة محددة وبرسوم معينة.

ومن الملاحظ أن أساليب التصرف في أراضي الدولة تختلف من وزارة إلى أخرى بل قد تختلف في الوزارة الواحدة وأنها لم تتم حسب سياسات واضحة ومحددة تتسم بالشفافية ومتفق عليها. وقد شاب عقود تخصيص الأراضي لبعض المشروعات قصور قانوني ولذا فقد حكمت المحاكم المختصة ببطلانها. كما أن نتيجة التحكيم الدولي لبعض الأراضي التي خصصت لبعض المستثمرين والتي حدث خلاف قانوني بشأنها لم تكن في صالح مصر.

4- لوحظ في بعض الأحيان شيء من الإسراف في تخصيص أراضي بمساحات شاسعة للشركات والأفراد قد تفوق قدراتهم الاستثمارية وقت التخصيص فأقاموا مشروعات على جزء صغير من الأرض وتركوا الجزء الأكبر منها بدون استغلال والذي يقدر في بعض الحالات بمئات الآلاف من الأفدنة كنوع من الإدخار الآمن ذي العائد الكبير في مستقبل الأيام مخالفة بذلك شروط تخصيصها. كما لوحظ - كمثال - تخصيص أراضي للتنمية الزراعية لأحد كبار المستثمرين بلغت مئات الآلاف من الأفدنة لم يستلح منها إلا آلاف قليلة وترك الباقي أرض صحراء جرداء دون ما سبب واضح رغم قيام الدولة بتوفير البنية الأساسية لتنميتها وتحملها نفقات باهظة في سبيل ذلك. وهذا يعني أن تخصيصات الأراضي في بعض الأحيان لم تحقق العائد التنموي المنتظر منها وشابتها بعض السلبيات والتي يجب تلافيتها في سياسات التخصيص المستقبلية .

5- قامت بعض الشركات بتغيير استخدامات الأراضي التي خصصت لها من تنمية زراعية طويلة المدى إلى إقامة منتجعات سكنية فاخرة ذات عائد سريع وكبير مخالفة بذلك شروط التعاقد . أي أنها قامت بتحويل استخدام الأرض من إنتاج تنموي مستدام إلى إنتاج سلع شبه استهلاكية لا يضيف كثيرا إلى الاقتصاد القومي العام. ولم تجد هذه الشركات من يحاسبها ويراجعها في الوقت المناسب في تغيير استخدامات الأراضي التي خصصت لها.

6- أمام التعارض والتضارب المؤسسي والقانوني وغياب الولاية على أرض مصر والإشراف الحقيقي عليها انتشرت ظاهرة وضع اليد على أراضي الدولة وفي بعض التقديرات تزيد مساحة هذه الأراضي عن مليوني فدان ويعني ذلك تحويل بعض أراضي مصر من ملكية عامة إلى ملكية خاصة دون مقابل وبطريقة غير مشروعة تحت سمع وبصر الجميع.

7- أدى بيع بعض الاراضى الى أفراد أو شركات متعددة الجنسيات بتمن زهيد فى أقاليم ذات حساسية خاصة مثل إقليم سيناء الى وقوع هذه الاراضى فى أيدي غير أمينة وقد لا يتفق ذلك مع متطلبات الأمن القومي. وإذا لم نتدارك ذلك فقد تجد مصر فى يوم من الأيام أن جزءا هاما من أراضيها وقع فى أيدي أفراد وشركات أجنبية لهم دوافعهم السياسية وتحت ادعاءات تاريخية غير صحيحة.

8- قد يؤدي ترك أراضى الدولة الى القطاع الخاص بدون وضع القيود والمحددات الكفيلة بحماية مصالح المجتمع ككل ان يترتب على ذلك تركيز الثروات فى أيدي قليلة وعدم العدالة فى توزيع الثروات وعوائد التنمية بما يعنيه ذلك من عدم تحقيق هدف أسمى للتنمية وهو تحقيق العدالة الاجتماعية بين شرائح المجتمع جميعها.

ثانيا : الإصلاح المؤسسي

تمثل الأرض - بجانب البشر - رأس مال الدولة الذي لا ينضب ولا ينتمي لجيل واحد أو إلى شريحة اجتماعية واحدة بل هو ملك كل المجتمع وكل الأجيال . كما أن استخداماتها يجب أن تحقق هدف واحد وهو التنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة والمستدامة . ولذا فإنه من الضروري وضع نظام مؤسسي محكم متكامل لإدارة هذه الاراضى إدارة تتسم بالكفاءة والفاعلية وتسعى الى توحيد الجهود وتعاون المؤسسات التخطيطية والتنفيذية لتحقيق الاستخدام الأمثل للأرض. وفيما يلي عناصر النظام المؤسسي المقترح :

(1) المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية وإدارة أراضى الدولة

جاء فى دراسة البنك الدولى السابق الإشارة إليها اقتراح بأن ينشأ مجلس أعلى لإدارة أراضى الدولة يمثل السلطة العليا فى كل ما يتعلق بإدارة أرض مصر فى كل من الحيزين الحالي فى الوادي والدلتا والمستقبلي فى صحراوات مصر وسواحلها . ويقوم هذا المجلس بوضع الرؤى والأهداف والسياسات الخاصة بإدارة هذه الاراضى كما يقوم بوضع أسس تخصيص الاراضى وتسعيورها ونظم الإشراف على استخداماتها للأغراض التنموية المختلفة. ويقوم المجلس بجانب وضع الرؤى والسياسات والأسس باعتماد تخصيص الأراضى للوزارات والهيئات والشركات الاستثمارية .

ويشكل المجلس برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزراء المعنيين بتنمية أراضى الدولة وبعض الخبراء المتخصصين .

ويكون للمجلس أمانة فنية وهي الهيئة العامة للتخطيط العمراني وتقوم هذه الأمانة بدراسة طلبات التخصيص والتأكد من انها تتفق مع المخطط الاستراتيجي القومي الشامل واستخدامات الاراضى التى تعده الهيئة . كذلك تقوم الأمانة بالتنسيق بين طلبات الوزارات والهيئات والشركات الاستثمارية لكي تتكامل فيما بينها وتؤدى فى النهاية الى تنمية قومية شاملة متناسقة وذلك قبل رفعها للمجلس الأعلى للتصديق عليها.

ولكن نظرا لوجود المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية فى الوقت الحاضر والذي أنشأ بموجب قانون البناء السوحد رقم 119 لسنة 2008 ويمارس اختصاصاته حاليا والتي تتمثل فى اعتماد التخطيط القومي الشامل واستخدامات الاراضى واعتماد المخططات الإقليمية والمحلية فإنه من المقترح ان يتولى هذا المجلس إدارة أراضى الدولة بتشكيلة الحالي مع إضافة الوزراء المعنيين وعلى الأخص الوزير الذي سوف يتولى مسئولية الولاية على أراضى الدولة بدلا من إنشاء مجلس جديد. ويمكن أن يسمى فى هذه الحالة "المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية وإدارة أراضى الدولة" .

وتقوم حاليا الهيئة العامة للتخطيط العمراني بإعداد المخطط الاستراتيجي القومي للتنمية العمرانية بتكليف من المجلس الأعلى الحالي كما سبق ذكره وبذلك يجتمع كل من التخطيط القومي واستخدامات الأراضى وإدارة أراضى الدولة فى منظومة مؤسسية واحد يتولى رئاستها وإدارتها المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية وإدارة أراضى الدولة.

(2) الولاية على أراضى الدولة خارج زمام الحيز الحالي فى الوادي

والدلتا

جاء فى دراسة البنك الدولي السابق الإشارة اليها ضرورة تحديد وزارة أو جهة معينة لتقوم بالولاية على أرض مصر (Custodian) بدلا من تعدد الجهات الحالي واقترحت الدراسة إما ان تكون الولاية لوزارة المالية أو لمجلس الوزراء مباشرة . وقد وقع الاختيار على وزارة المالية ذلك لأنها وزارة غير قطاعية(Nonsectorial) كما أنها المعنية بموارد الدولة ويعتبر عائد استخدامات الاراضى أحد الموارد القومية الهامة. وستقوم وزارة المالية بتنفيذ السياسات التى يقرها المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية وإدارة أراضى الدولة فى مجال تخصيص الأراضى وتسعييرها. وسوف تتلقى

وزارة المالية طلبات تخصيص الاراضى من الوزارات مباشرة ومن المستثمرين من خلال وزارة الاستثمار. وبعد استيفاء كافة البيانات المتعلقة بها وتحديد أسلوب التخصيص وسعرها الملائم تقوم بتحويلها الى الهيئة العامة للتخطيط العمراني لدراستها من الناحية التخطيطية حسب المخطط الاستراتيجي القومي تمهيدا لرفعها الى المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية وإدارة أراضى الدولة لاعتماد هذا التخصيص. ومن المقترح أن يتبع المركز الوطني لتخطيط استخدامات أراضى الدولة وزارة المالية ويكون فى هذه الحالة مركز المعلومات الخاصة بأراضى الدولة كما يكون الأمانة الفنية للوزارة فيما يختص بالاراضى وسبل التصرف فيها .

أما وضع الأرض تحت الولاية المباشرة لمجلس الوزراء - وهو البديل الثانى المقترح - فإن الغرض منه هو ضمان أن الأراضى سرف تفعس وتستخدم فى النقام الأول لتحقيق التنمية القومية الشاملة وليست كوسيلة لزيادة موارد الدولة كهدف فى حد ذاته. وفى هذه الحالة يقوم المركز الوطنى لتخطيط استخدامات اراضى الدولة بنفس المهام التى تقوم بها وزارة المالية والسابق ذكرها وتكون تبعيته مباشرة لمجلس الوزراء.

(3) قانون الاراضى الموحد

من أولى مهام المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية وإدارة أراضى الدولة وضع قانون موحد للأراضى فى مصر لكى يحل محل مجموعة القوانين الحالية , ويبين القانون النظام المؤسسي المقترح وتحديد مكوناته وعناصره ومسئوليات وواجبات كل مكون منها كما يوضح علاقات العمل بين هذه العناصر بحيث تتحقق أهداف هذا النظام المؤسسي بكفاءة وشفافية.

الفصل الرابع

الأراضي والمباني في الحيز القديم والحيز الجديد

أولا : الأراضي والمباني المشيدة عليها : الاختلاف في سعر التكلفة وسعر السوق

(1) العوامل المؤثرة في سعر تكلفة الأراضي:

لكي تعد الأرض وتكون مهيأة لإقامة منشآت بنائية عليها يجب ان يعد تخطيط هندسي لهذه الأراضي ثم تسوى وتقسّم الى قطع تتلاءم مساحتها مع المنشآت التي سوف تقام عليها (مباني سكنية - مباني إدارية - مباني تجارية - مباني خدمية - مباني صناعية). ثم تزود هذه الأرض بالبنية الأساسية وهي المرافق الضرورية للحياة الحضرية مثل شبكات المياه والصرف الصحي والحريق والإنارة والكهرباء والغاز والاتصالات. كما يتم رصف الطرق الرئيسية المحيطة بالأرض والطرق الفرعية المؤدية الى المواقع والقطع المقسمة. وتشتمل تكلفة الأرض وتهيأتها للبناء عليها كافة المصاريف المباشرة اللازمة للتخطيط والتسوية والإمداد بالمرافق ورصف الطرق وكذلك المصاريف الإدارية والضرائب ورسوم التسجيل.

وسعر تكلفة التهيئة العمرانية للأرض يختلف كثيرا عن السعر السوقي لها ، فالعامل الأساسي الذي يحدد السعر السوقي للمتر في هذه الأرض هو أساسا قانون العرض والطلب . وقد يختلف سعر المتر في القطع المختلفة داخل التقسيم الواحد وذلك حسب موقع القطعة والمميزات التي تستأثر بها عن غيرها من القطع مثل وقوعها على ناصية أو قربها من منشآت عامة وخدمات ومساحتها خضراء وتوجه واجهتها

الرئيسية بالنسبة للجهات الأصلية. ويغطي السعر السوقي للأرض رأس المال المستثمر فيها والعائد من هذا الاستثمار.

وقد تباع الأرض ويتم تداولها كسلعة قائمة بذاتها بهدف التربح منها خصوصا وأن معدل الزيادة في أسعارها يفوق معدل الزيادة في أسعار السلع الأخرى ، بجانب ان الاستثمار في الأراضي يعتبر دائما استثماراً آمناً يقل فيه عنصر المخاطرة عن الاستثمار في المجالات الأخرى . أو قد تباع الأرض لإقامة مشروع عليها لأحد الأغراض السابق ذكرها . ولكن يجب الإشارة الى ان الأرض في هذه الحالة تفقد ذاتيتها اذا ما تم التشييد عليها، اذ انها تعتبر جزءا من المشروع وأحد مكوناته . ويكون للمشروع سوقه الذي لا يميز فيه بين أرض المشروع والمنشأ المشيد عليها ويعتبر كلاهما وحدة واحدة لا تتجزأ . ولا يتسنى في هذه الحالة ان يكون لكل منهما سوقه ، فالأرض المقام عليها المشيد لا تكون ملكيتها محلا للتداول أي انها لا تنتقل الى الغير ملكية كاملة.

(2) العوامل المؤثرة على سعر تكلفة المباني

ان العوامل المؤثرة في سعر تكلفة المباني تختلف تماماً عن تكلفة سعر الأرض قبل التشييد عليها. وعناصر تكلفة المباني توزع بين تكاليف مباشرة وغير مباشرة . وبالنسبة الى التكلفة المباشرة فتشمل تكلفة مواد البناء والعمالة وتصنيع المنشأ ومدته بالمرافق الداخلية مثل المياه والصرف الصحي والإنارة والكهرباء والاتصالات والغاز وكذلك تشمل عمليات التمويل والضرائب والرخص وإعداد التصاميم والإشراف على التنفيذ. أما المصاريف غير المباشرة فهي عبارة عن حصة المشروع من الإدارة. ولكن بعد ان يتم البناء يخضع البناء والأرض المقام عليها لقانون العرض والطلب في السوق الحر ويختلف السعر السوقي لهما مجتمعين عن سعر التكلفة لكل منهما ويتأثرا معا بعوامل أخرى كالاتي ذكرها.

(3) العوامل المؤثرة على سعر السوق للمشروعات (الأرض والمباني معا)

سبق ان ذكر ان قانون العرض والطلب هو الذي يحدد سعر المشروع المشيد شاملا الأرض والمباني في توحدهما. وتتفاوت أسعار المشروعات في السوق الحر حسب عوامل أساسية تتمثل في :

- 1- الكثافة البنائية المسموح بها أي المساحة المسموح البناء عليها بالموقع وتتراوح بين 50% الى 100% من مساحة الموقع . فكلما زادت هذه النسبة زاد السعر السوقي للمباني والأرض المقامة عليها .
- 2- الارتفاعات البنائية المسموح بها . بالنسبة لاشتراطات البناء تختلف ارتفاعات البناء من حي لآخر ففي بعض الأحياء لا يتجاوز ارتفاع المبنى دورين وبدروم وغرف سطح أي 15 متر . وفي اغلب الأحياء يسمح بالارتفاع بما يساوي مرة ونصف عرض الشارع . ويصل ارتفاع المبنى بهذه الأحياء الى عشرة ادوار . وفي مواقع خاصة يسمح بتجاوز هذا الارتفاع وبناء ما يسمى بالأبراج حيث يصل الارتفاع الى 30 دور أو أكثر . ومن البديهي انه كلما زاد الارتفاع المسموح به كلما زاد ثمن الأرض بهذا الموقع .
- 3- تعدد الأنشطة داخل المبنى الواحد . فالمبنى خصوصا في الأحياء السكنية يقام لغرض السكني ولكن لأسباب تخطيطية وعمرانية يقد الى هذا المبنى أنشطة مالية وتجارية ومهنية وسياحية وغيرها وهي أنشطة تستخدم المبنى ليس للسكن بل لممارسة نشاط معين يهدف الى تحقيق دخل أو ربح . ومن الملاحظ ان سعر المبنى وسعر الأرض المقام عليها يزيد زيادة كبيرة بتوافد هذه الأنشطة عليه.
- 4- المستوى الحضري والحضاري للحي الذي يقع فيه المبنى فكلما زاد هذا المستوى زاد سعر المبنى والأرض وكلما هبط المستوى هبط السعر معه .

(4) التفاوت في طبيعة الأرض والمنشآت المقامة عليها

رغم التشابك بين الأرض والمبنى في مشروع واحد وتوحد سعرهما السوقي إلا انهما يختلفان اختلافا جذريا . ويظهر هذا الاختلاف تدريجيا بمضي الوقت حتى يصل الى نقطة الانفصال بعد ان يستنفذ المشروع الأغراض التي أقيم من أجلها ويفقد مقوماته الاقتصادية أو الوظيفية .

في حالة المبنى :

- 1- ان المبنى له عمر افتراضي قانوني وتتناقص قيمته على مر السنين حتى يقدر ثمنه بلاشئ في نهاية هذا العمر الافتراضي .

- 2- ان المبنى له عمر طبيعي قد يطول وقد يقصر ولكن له نهاية محتوية وهي الهدم الا المباني التراثية والأثرية التي تحافظ عليها الدولة بصيانتها وترميمها بصفة دائمة وتخضع لحماية القوانين المحلية والمواثيق العالمية .
- 3- لعوامل تخطيطية أو عمرانية قد يتعرض المبنى للهدم أو الإزالة قبل ان يتم عمره الافتراضي أو الطبيعي . فقد يرى انه يجب ان يزال المبنى وإقامة مبنى اخر مكانه أكثر ملائمة لإيواء نشاط جديد لا يستطيع المبنى القديم ان يلبى احتياجاته، أو ان وظيفة المبنى القائم قد تزول ويصير عبئا اقتصاديا على مالكة أو على المدينة .

أما في حالة الأرض فالوضع يختلف تمام وذلك فيما يلي :

- 1- الأرض ليست لها نهاية محدودة وليس مصيرها الزوال بل هو رأس مال ثابت ومستمر Sustainable فالمبنى عنصر متغير والأرض عنصر ثابت ولا يتعرض للتهاك و القدم .
- 2- قيمة الأرض السوقية ليست في تناقص بمرور السنين بل في تزايد مستمر خصوصا مع استمرار التطور العمراني وارتفاع المستوى الحضري .
- 3 أن معدل ارتفاع سعر الأرض لا يسير في تناسب ثابت مع معدل ارتفاع سعر المباني، فغالبا ما يفوق معدل ارتفاع سعر الأرض معدل ارتفاع المباني بدرجة كبيرة قد تصل الى الضعف وكثيرا ما تزيد على ذلك كما سيأتي ذكره فيما بعد.
- 4- ان المبنى بصفته كائنا استاتيكييا قد يصلح لنشاط معين او أنشطة شبيهة ولكنها في نهاية المطاف أنشطة محدودة محكومة بتصميم المبنى وطريقة الإنشاء . أما الأرض فليس لها مثل هذه القيود ويمكنها ان تستوعب كافة الأنشطة على ان يقام عليها المباني والمنشآت الملائمة لهذه الأنشطة .

مما سبق يتضح جليا أنه رغم تشابك المبنى بالأرض تشابكا عضويا الا انه لكل منهما مسار يختلف تماما عن مسار الآخر وقد تستوجب طبيعة التنمية وظروفها ان يمتد هذا الاختلاف الى نوعية حيازة كل منها .

نخلص مما سبق الى ما يلي :

- 1- ان العوامل المؤثرة في تحديد سعر تكلفة اعداد الأرض وتهيأتها عمرانيا تختلف اختلافا أساسيا عن العوامل المؤثرة في تحديد تكلفة التشييد والبناء.
- 2- بمجرد ان يقام المبنى على الأرض يتوحدا في منشأ واحد ويشتركا معا في سعر واحد يحدده قانون العرض والطلب في السوق الحر .
- 3- نظرا للاختلاف البين بين طبيعة الأرض وطبيعة المبنى المقام عليها فإن ضرورة الانفصال بينهما تبدأ في الظهور في نهايات الدورة العمرية للمشروع الذي يجمعهما في كيان واحد .
- 4- انه يمكن تداول ملكية المشروع (الأرض والمنشأ) ولكن لا يمكن تداول ملكية أحدهما منفصلا عن الآخر . ولكن اذا ما اتحت الأرض للانتفاع لإقامة مشروع عليها وليس للتمليك فإنه يمكن تداول حق الانتفاع هذا بين منافع وأخر.

ثانيا : التغير في أسعار الأراضي والبناء :

لكي يمكن تحديد معدل الزيادة في أسعار الأراضي ومعدل الزيادة في أسعار المباني وإجراء مقارنة بين المعدلين فإن الأمر يستلزم رصد التغير في أسعار الأراضي وأسعار المباني على مستوى البعد المكاني (مدن ومحافظات وأقاليم) وعلى المستوى الزمني (المتوسط وليس قصير الأجل) وعلى نوعية الاستخدام (السكن بأنواعه والتجاري والسياحي والخدمي والصناعي). ولكن مثل هذه البيانات غير متوفرة بدرجة كافية، وكل ما أمكن الحصول عليها هي بيانات محدودة عن أسعار التكلفة وأسعار السوق للأراضي والمباني في أماكن متفرقة وعلى أزمنة قصيرة وتختص أساسا بالإسكان الحضري. لذلك فإنه يصعب استخلاص نتائج مؤكدة منها يعتمد عليها في هذه الدراسة. ولكن قد يمكن الخروج من هذا القدر المحدود من البيانات ببعض الدلالات خصوصا اذا ما أيدتها المشاهدة العامة المباشرة والتجارب الملموسة. ويجب الإشارة الى ان أسعار الأراضي والمباني في مصر لا تسير في خط متصل بل تتعرض من وقت لآخر الى ارتفاعات كبيرة ومفاجئة نتيجة لارتفاعات متتالية ومنترايدة في فترة زمنية وجيزة في أسعار مواد البناء الحاكمة مثل الحديد والاسمنت وكذلك نتيجة الاندفاع الكبير أحيانا للمستثمرين نحو الاستثمار العقاري وايضا نتيجة للمضاربة في سوق الأراضي ومحاولة التربح السريع منها . ومثل هذا الانفلات في الأسعار بين وقت وآخر يمثل خلل هيكلي في سوق البناء ويجعل القدر اليسير المتاح من البيانات وكأنها غير متسقة مع بعضها البعض.

(1) الزيادة فى أسعار الاراضى

1- أسعار الأراضى فى بعض مناطق القاهرة خلال الخمسين عاما الماضية:

كان سعر المتر المسطح من المباني السكنية فى منتصف الخمسينات حوالى 12 جنية للإسكان المتوسط وفوق المتوسط وبلغ الآن حوالى 1200 جنيها أى أنه قد زاد بمقدار 100 ضعف بينما كان سعر الأرض فى منطقة المهندسين فى ذلك الحين حوالى 5 جنيها للمتر المسطح وأصبح الآن 10000 جنيها أى أنه قد زاد بمقدار 2000 ضعف . وهذا يعنى أن معدل الزيادة فى سعر الأرض بلغ حوالى 20 مرة معدل الزيادة فى سعر البناء خلال هذه الحقبة . ومن الملاحظ أن معدل زيادة سعر الأرض فى مناطق أخرى مثل مدينة نصر لا يختلف كثيرا عن معدل الزيادة فى منطقة المهندسين . تتراوح أسعار المتر المسطح من الأراضى فى منطقة مصر الجديدة حاليا (الجولف - شويكات - شمال المشتل) بين 2500 و 3500 جنيها . أى أن الزيادة فى سعر الأرض بلغت حوالى 600 ضعف عما كانت عليه فى الخمسينات كما بلغت حوالى ستة أضعاف معدل الزيادة فى سعر البناء فى هذه المنطقة .

2- أسعار الأراضى فى المدن والمجتمعات الجديدة

أ - حدد جهاز مدينة 6 أكتوبر سعر المتر المسطح من الأرض بمبلغ 180 جنيها فى أواخر التسعينات فى القرن العشرين و 250 جنيها فى بداية عام 2000 و 350-400 جنيها فى عام 2004 أما سعر السوق لهذه الأراضى فقد بلغ حاليا 3000 جنيها للقطع المتميزة ومن 1000 الى 1500 جنيها للقطع الأخرى . وهذا يعنى أن سعر الأرض قد ازداد بمقدار حوالى 8 مرات خلال ثلاث سنوات فقط .

ب- أسعار الأراضى التى حددتها وزارة الإسكان لقطع الأراضى فى بعض المدن للمتر المسطح.

2006	2005	2004	2003	الحي	المدينة /
450	500-370	330	330	متميز	القاهرة الجديدة التجمع الخامس عمارات
320-225	340	340	340	بدون تميز	الشروق
620-570	600-400	400	400	متميز	عمارات

ويوضح هذا البيان ان أسعار الأراضي ظلت ثابتة خلال السنوات 2003 و 2004 و 2005 ولكنها زادت بنسبة حوالي 21.5% خلال عام 2006 . ويمثل البيان التالي تقديرات لأسعار السوق لبعض أنواع الأراضي بالمدن الجديدة حول القاهرة للمتر المسطح

سعر المتر	الحي / النوع	المدينة
2200 - 1200	الجولف	القاهرة الجديدة
1600 - 800	التجمع الخامس	
1000 - 800	الفيلات - غرب سوميد	6 أكتوبر
600	السيارات هم انما ثالثة	
1700 - 800	فيلات	الشيخ زايد
1700 - 800	عمارات	
400 - 300	فيلات	الشروق
450 - 350	عمارات	

ويوضح هذا البيان الفرق الكبير بين الأسعار التي حددتها وزارة الإسكان لبيع الأراضي وسعر هذه الأراضي بعد تخصيصها حسب سعر السوق. فعلى سبيل المثال حددت وزارة الإسكان سعر الأراضي بالتجمع الخامس بالقاهرة الجديدة بـ 450 جنيها للمتر المسطح ولكن حسب سعر السوق يتراوح ثمن المتر المسطح بهذا التجمع بين 800 - 1600 جنيها. أي ان سعر السوق تجاوز كثيرا السعر الحقيقي للأرض اذ انه قد بلغ اكثر من الضعف.

ج- أسعار الاراضي التي تم التزايد عليها :

أعلى سعر	أدنى سعر	عدد القطع	المدينة
817	550	2	6 أكتوبر
700	121	2	
576	380	5	
2100	1873	3	الشيخ زايد
2111	753	3	
757	451	5	
1751	305	7	القاهرة الجديدة
5210	655	33	
527	444	5	

3- سياسة وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية في تسعير الأراضي بالمدن والمجتمعات الجديدة:

اشتملت سياسة وزارة الإسكان الحالية في تسعير الأراضي على المحاور التالية:

أ- تخصيص الأراضي للأنشطة الخيرية والجمعيات التي لا تهدف الربح بأسعار رمزية. وفي بعض الأحيان بدون مقابل وذلك على مستوى كافة المدن مدى توفر الأراضي اللازمة لهذه المشروعات.

ب- الاعتماد على نظام المزايدة بالمظاريف المغلقة بالنسبة للمشروعات الخدمية والإدارية والمشروعات السكنية المتكاملة بحيث يتحدد فيها سعر المتر بما يقده السئشر سن سعر يعكس تقديره للربحية المتوقعة من استخدام الأرض في المشروع الخدمي أو الإسكاني المقترح.

ج- بالنسبة للأراضي التي يتم عرضها على المواطنين في شكل مساحات صغيرة (150-1000 م² للقطعة) فإن السعر يكون ثابتاً ومحدداً من قبل لجنة للتسعير بالهيئة العامة للمدن والمجتمعات الجديدة. وفي حالة تقديم أكثر من طلب، القطعة الواحدة يتم إجراء قرعة علنية على القطعة، ويتم حجز يدفع قيمة 10% من السعر المحدد للقطعة، ويرد هذا المبلغ (مع الفوائد المستحقة) في حالة عدم فوز المتقدم بقطعة الأرض التي تقدم لحجزها. ويمثل هذا الإسكان عادة الإسكان المتوسط وفوق المتوسط. وقد تم تحديد سعر الأرض دون التقيد بأسعار الأراضي في السوق الحر، خاصة في المدن التي تحظى بإقبال مثل القاهرة الجديدة والشيخ زايد و6 أكتوبر.

د- تم تحديد سعر الأرض للإسكان القومي بـ 70 جنيه للمتر المربع ويمثل هذا السعر حجم دعم إضافي للإسكان القومي تتحمله هيئة المجتمعات الجديدة بقيمة الفارق بين التكلفة الفعلية لترفيق هذه الأراضي والسعر الذي حددته الهيئة. ويمثل هذا الإسكان محدود الدخل.

مما سبق يتضح الأتي :

1- ان أسعار الأراضي في الأحياء السكنية داخل كردونات المدن الحالية قد تضاعف عدة مرات خلال العقود القليلة الماضية وتراوح معدل الزيادة السنوية في هذه الأسعار ما بين 20 و 40% . ويرجع ذلك في المقام الأول الى الزيادة في الكثافة السكانية والكثافة البنائية زيادة كبيرة في هذه المدن خصوصا المراكز الحضرية الكبرى، كما

يرجع ايضا الى زحف الأنشطة المالية والتجارية والمهنية الى الأحياء السكنية مما أدى الى زيادة الطلب على المساحات البنائية والأراضي وارتفاع أسعارها تبعا لذلك ارتفاعا كبيرا.

2- اتاحت وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية بعض الأراضي بالمدن والمجتمعات الجديدة بأسعار محددة ولكن بعد تخصيص هذه الأراضي زادت أسعارها السوقية زيادة كبيرة تراوحت بين ضعف وأربعة أضعاف أسعار التخصيص الأمارة وأحياء الأراضي بذلك مساحة قائمة بذاتها ومسودا المضاربة والترحيل السريع.

3- ومن ناحية أخرى عرضت الوزارة بعض القطع للبيع بالمزاد العلني في بعض التجمعات الجديدة فوصل سعر المتر المسطح في أراضي المشروعات الخدمية الى حوالي أربعة آلاف جنيها أي ما يوازي ثلاثة أضعاف سعر السوق السائد ، كما وصل سعر المتر في أراضي المشروعات العمرانية المتكاملة الى حوالي ضعف سعر السوق في هذه المناطق.

ونخلص من ذلك الى أن أسعار الأراضي سواء أكانت بالمدن الحالية أو بالمدن الجديدة هي أسعار تتزايد سنويا بمعدل يفوق كثيرا المتوسط العام للزيادة في الأسعار، كما انها في مجملها عنصر متغير وغير مستقر مما يؤثر بصورة مباشرة على جدوى المشروعات المقامة على هذه الأراضي.

(2) الزيادة في أسعار البناء (الإسكان)

يوضح الجدول التالي فئات الإسكان في القاهرة الكبرى وأسعار المتر المسطح للوحدات السكنية في 2003 و 2006

الفئة	المساحة (المتر2)	نسبة من السوق (%)	سعر المتر	
			2006	2003
الاقتصادي	100 - 50	65	1096 - 731	900 - 600
المتوسط	150 - 100	30	1705 - 1096	1400 - 900
فوق المتوسط	200 - 150	3	2679 - 1705	2200 - 1400
الفاخر	اكبر من 200	2	6088 - 2679	اعلى من 2200
المتوسط العام			1426 - 908	1171 - 746

يمثل سعر المتر المسطح في عام 2006 حوالي 120% سعر المتر المسطح في عام 2003 وبلغت الزيادة في سعر المتر المسطح خلال هذه الفترة حوالي 21.8% أي بمعدل حوالي 7.2% سنويا.

ويوضح الجدول التالي متوسطات أسعار المتر المسطح التي تم رصدها للإسكان فوق المتوسط في بعض مناطق القاهرة الكبرى.

الحى	2002	2003	2004	2005	سعر 2005 / سعر 2002	معدل الزيادة السنوية
الزمالك	3436	3107	3433	4819	1.4	8.8%
الدقى	1972	1877	2035	2678	1.4	7.9%
مصر الجديدة	1848	1753	1945	2516	1.4	8%
المعادي	2185	1934	2207	3020	1.4	8.4%
المهندسين	2699	2232	2684	3726	1.4	8.4%

يمثل سعر المتر المسطح في عام 2005 حوالي 140% من أسعار 2002 وتراوح مدة الزيادة السنوية في سعر المتر المسطح خلال هذه الفترة بين 7.9 - 8.8% ويوضح الجدول التالي تكلفة بناء المتر المسطح للإسكان منخفض التكاليف بالمحافظات المختلفة خلال الفترة من 1996 - 2006 .

القيمة المتوسطة خلال العام					المحافظة
2006	2005	2002	1999	1996	
405	405	318	260	231	القاهرة
0	440	390	300	250	الاسكندرية
0	400	310	280	238	بورسعيد
785.7	785.7	597	550	502.8	الاسماعيلية
0	0	0	300	230	السويس
550	400	300	275	200	القليوبية
650	625	360	250	150	الشرقية
660	550	500	300	300	الدقهلية
760	760	285	355	355	دسسانط
540	494	370	290	250	المنوفية
750	750	365	305	300	الغربية
680	620	485	285	380	كفر الشيخ
0	520	295	295	295	البحيرة
560	0	0	0	0	الجيزة
610	450	397	357	265	الفيوم
0	345	305	329	329	بنى سويف
560	538	385	354	323	المنيا
0	535	312	285	235	أسيوط
464.28	342.85	314.28	314.28	285.71	سوهاج
450	315	265	225	175	قنا
0	0	750	0	0	الأقصر
0	558.8	0	0	441.2	أسوان
0	0	586	625	414	البحر الأحمر
0	560	286	338	298	الوادي الجديد
0	0	411.8	325	273	مطروح
600	500	460	250	215	شمال سيناء
0	0	528	360	257	جنوب سيناء
602	519	403	329	288	المتوسط العام

يمثل سعر المسطح في عام 2006 حوالي 209% من سعر المتر في عام 1996. وبلغت الزيادة في سعر المتر المسطح خلال هذه الفترة حوالي 109% أي بمعدل سنوي حوالي 10.9% .

مما سبق يتضح أن الزيادة السنوية في سعر المتر المسطح بالنسبة للإسكان بأنواعه المختلفة في منطقة القاهرة الكبرى خلال السنوات الأخيرة بلغت حوالي 7.2% وان معدل الزيادة السنوية في سعر الإسكان فوق المتوسط في بعض أحياء القاهرة فقد تراوحت بين 7% و 13% أما الزيادة السنوية في سعر المتر المسطح بالنسبة للإسكان منخفض التكاليف في محافظات الجمهورية خلال العشر سنوات الأخيرة بلغت حوالي 10.9% أي أن الزيادة السنوية في سعر المتر المسطح للإسكان خلال السنوات الأخيرة تبلغ في المتوسط حوالي 10%.

نخلص مما سبق إلى الآتي:

- 1- أن معدل الزيادة السنوية في أسعار الأراضي يزيد كثيراً عن معدل الزيادة في أسعار البناء. ومثل هذا التفاوت الشديد في المعدلين لا يساعد على استقرار السوق العقاري وسوق الإسكان بل يؤدي بالضرورة إلى خلل في هذا السوق وزيادة غير مبررة في أسعار الوحدات السكنية.
- 2- أن أحد الأسباب الرئيسية في الارتفاعات الكبيرة في أسعار الأراضي يرجع إلى أن الهدف من تملك الأرض ليس دائماً بغرض البناء عليها بل للمضاربة فيها خصوصاً في أراضي المدن الجديدة. كما سبق ذكره في حالة مدينة 6 أكتوبر إذ تضاعف سعر الأرض بها ثمان مرات خلال الثلاث سنوات الأخيرة فقط.
- 3- لقد أدى تركيز الاستثمارات - خصوصاً الاستثمارات العربية- في الآونة الأخيرة في المجال العقاري إلى زيادة كبيرة في أسعار الأراضي وأثمان بيع الوحدات السكنية ويعتبر الاستثمار في هذا المجال بالنسبة للمستثمر أكثر أماناً وأضمن ربحية من الاستثمار في المجالات الأخرى ولذا فإنه يطلق عليه عادة " الاستثمار الآمن".

لا شك أن الخلل الواضح حالياً في سوق الأراضي وانفلات أسعارها من وقت لآخر يدعونا إلى إعادة النظر في أسلوب حيازتها في محاور التنمية الجديدة خارج الوادي والدلتا. إذ يجب التفكير جدياً في إتاحة هذه الأراضي ومنح حق الانتفاع بها للمستثمرين في مجالات الاستثمار المختلفة لأجل محددة - هي عمر الدورة الكاملة للمشروعات المقامة عليها - وليس بتمليكها

لهم ويتم ذلك بشروط متوازنة تتحقق معها مصلحة المجتمع ومصلحة المستثمر في آن واحد. وسوف يؤدي أسلوب إتاحة الأرض للانتفاع بها وليس لتمليكها مستقبلاً الى تحييد الأرض وإخراجها من سوق المضاربة والتربح الشخصي والذي يتعارض دائماً مع المصلحة القومية العامة.

ومن الجدير بالذكر أن مساحات شاسعة من الأراضي بلغت كل منها ملايين الأمتار قد بيعت بأسعار زهيدة - جنهات قليلة للمتر المسطح - في المدن الجديدة وعلى سواحل البحر الأحمر وخليج السويس ولا يمثل، ثمنها الكلي شيء يذكر أضرب الى الخزانة العامة وكان من الممكن إتاحة هذه الأراضي للانتفاع بها مع احتفاظ الدولة بملكيته.

وتجب الإشارة الى أن الهدف من رصد تكلفة وأسعار الأراضي والمباني في الحيز الحالي وعلى الأخص في المناطق الحضرية وما يجري عليها من متغيرات قد تؤثر سلباً على السوق العقاري وسوق الإسكان وما قد تؤدي اليه من خلل في هذا السوق كما سبق ذكره إنما هو لتجنب هذه الآثار في المدن والمستقرات البشرية التي سوف تنشأ مستقبلاً في محاور التنمية الجديدة خارج الحيز الحالي في الصحراوات والسواحل.

ان الهدف من الدراسة في هذا الفصل هو توضيح المكون الأرضي في مشروعات الإسكان والتي انتهت الى الحقيقتين التاليتين :

1- أن معدل الزيادة المتسارعة في أسعار الأرض - والذي يفوق كثيراً معدل الزيادة في أسعار المبنى - أدى الى خلل كبير في السوق العقاري وزيادة غير مبررة في أسعار الوحدات السكنية .

2- ان التفاوت الكبير بين سعر تكلفة إعداد الأرض وسعر التخصيص وسعر السوق وسعر المزداد لقطعة الأرض الواحدة دفع الكثيرين الى اتخاذ الأرض وسيلة للمضاربة والتربح السريع واعتبارها في حد ذاتها سلعة من سلع السوق وإحدى وسائل الاستثمار ذي العائد الكبير ، مما أخرجها عن هدفها الأصلي وهو أن تكون الوعاء المكاني للتنمية القومية المستدامة.

وكان من الواجب ان تمتد هذه الدراسة الى توضيح المكون الارضي في كل من مشروعات التنمية الزراعية والتنمية السياحية والتنمية الصناعية ، ولكن ذلك يحتاج الى دراسات طويلة وقد تخرجنا عن هدف التقرير الأصلي . وفي الغالب سوف تسفر هذه الدراسة الى حد كبير عن نفس النتيجة التي توصلنا اليها في حالة دراسة المكون الارضي في مشروعات الإسكان.

الفصل الخامس

التخطيط واستخدامات الأراضي

يعتبر التخطيط واستخدامات الأراضي أحد القواعد الأساسية التي يبنى عليها التخطيط في كل من مستوياته المختلفة: التخطيط القومي والتخطيط الإقليمي والتخطيط الحضري . فعلى المستوى القومي والإقليمي يلزم دراسة الأرض بكل منطقة من حيث امكاناتها الظاهرة والكامنة والطريقة المثلى لاستخدام هذه الامكانات في مجالات التنمية المختلفة مثل الزراعة والصناعة والتعدين والسياحة والترفيه وغيرها. وعلى ضوء دراسة الامكانات - بجانب الدراسات الطبيعية والبيئية للمنطقة - يمكن تحديد استخدامات الأراضي بها في الأنشطة التنموية الملائمة لها. كما تحدد أيضا المدى الزمني المتوقع لكل نشاط فيها وهو ما يسمى "بعمر الدورة الكاملة للنشاط" وكذلك حجم السكان الذي يمكن استيعابه والأنماط التخطيطية والمعمارية للمستقرات البشرية المناسبة لممارسة هذه الأنشطة.

أما على المستوى الحضري فيجب ان يشتمل تخطيط المدينة على تحديد استخدامات الأراضي بكل حي من أحيائها مثل الاستخدام السكنى او الاستخدام فى الأنشطة التجارية والمالية والمهنية والحرفية والصناعية والترفيهية والخدمية وغيرها من الأنشطة اللازمة للحياة الحضرية المتكاملة. كما تحدد أيضا الشروط البنائية والكثافات السكانية بكل حي من هذه الأحياء . وهكذا تبقى الأحياء - اذا ما اتبعت تخطيطها والتزمت به - متنسقة فى انشطتها وكثافتها البنائية والسكانية والمرورية ، محتفظة بمستوى الحياة الحضرية بكل عناصرها وعلى الأخص عنصر التنسيق الحضري والجمال المعماري والنقاء البيئي . أما اذا اختلطت الأنشطة واختفت الشروط البنائية وتوارى التخطيط وترك أمر المدينة او الحي الى عشوائية التغيير و التبدل نتيجة لعوامل سياسية أو إدارية قصيرة النظر قصيرة المدى فسوف يؤدي ذلك الى تشوه حضري وفوضى عمرانية مثل ذلك الذي نعاني منه حاليا فى اغلب احيائنا ومدننا.

ولكن المدينة فى تطورها التاريخي عبر مئات السنين - أو حتى عبر آلاف السنين- تكون أشبه بكائن حي يجرى عليها ما يجرى على الكائن الحي من ميلاد ونمو وازدهار واستقرار ثم

أحيانا الى اضمحلال. وخير مثال على ذلك هو ما جرى لهذه المدائن المتتالية زمانيا ومكانيا : الفسطاط والعسكر والقطائع والقاهرة التراثية ، وكذلك مدينة الإسكندرية التي نمت وازدهرت في العصر الهيليني والروماني ثم اضمحلت في العصر الوسيط - كان عدد سكانها سبعة آلاف نسمة فقط عندما رسي الجنرال بونابرت على شواطئها عام 1798- ثم بعثت وازدهرت في العصر العلوي الحديث. ويندر ان تبقى المدنية على حالها دون تغيير لأحقاب طويلة متتالية بل تتعرض دائما الى تغييرات جذرية في مضمونها وشكلها. وأحيانا يجرى هذا التغيير فيها داخل الحقبة التاريخية الواحدة .

وترجع أسباب ومظاهر هذا التغيير الى ما يلي :

1 التغيير المستمر في وظائف المدينة نتيجة لتغيرات اقتصادية واجتماعية وتكنولوجية وكذلك متغيرات محلية وقومية ودولية بجانب متغيرات بيئية وطبيعية .

2- الامتداد المستمر خارج النواة الأصلية للمدينة نتيجة لتعاظم أنشطتها وزيادة السكان بها وهذه الامتدادات - وهي أشبه بالانفجار من الداخل - يصاحبها دائما تغييرات جذرية في المدينة الأصلية أو المدنية " النواة" .

3- التغيير المستمر في وظائف وأنشطة احياء المدينة من الداخل من حقبة الى أخرى فعلم سبيل المثال بقيت القلعة مركزا للسلطة والحكم في مصر لمدة قاربت من ألف عام . وفي منتصف القرن التاسع عشر انتقل مركز السلطة من القلعة الى منطقة "وسط المدينة" ويدور الحديث الآن ومنذ فترة ليست قصيرة نحو نقل مركز السلطة خارج القاهرة. وكذلك كان المركز التجاري والحرفي في العصر الوسيط يتمثل في شارع المعز وشارع الغورية وهو الشريان الممتد من باب الفتوح شمالاً الى باب زويلة جنوباً ، ثم انتقل في العصر العلوي الى منطقة "وسط المدينة" مع تغير في أنماط الاقتصاد والتجارة والتعامل المالي تاركا خلفه التجارة الشعبية الأولى وهي المنسوجات وأبضا الحرف التراثية . ونظراً لزيادة حجم هذه الأنشطة عن القدرة الاستيعابية لوسط المدينة فقد انتقل الكثير منها خلال الخمسة عقود الماضية الى الأحياء التي كانت مخصصة أصلاً للسكن مثل المهندسين وجاردن سيتي والزمالك ومصر الجديدة ومدنية نصر والمعادي.

لقد نتج عن التغيير الاجتماعي والاقتصادي في مصر خلال القرنين الماضيين تغييرا كبيرا في هيكل استعمال الأراضي داخل القاهرة. ان بعض الأنشطة الواقعة داخل المدينة والتي كان لها ما يبررها في التوطن في المواقع القديمة فقدت هذه المبررات الآن وأصبح نقلها الى خارج

المدينة أمراً ضرورياً لصالح النمو الحضري للسليم للمدينة مثل مخازن تجارة الجملة (بمنطقة الموسكي وسيدنا الحسين) والورش (منطقة معروف) والمصانع (طرة وحلوان) وبعض المؤسسات العسكرية (مدينة نصر ومصر الجديدة والجيزة). كذلك فإن الكثير من الأحياء السكنية تحولت الى مناطق متدنية عمرانيا وتمثل عائقا كبيرا في الارتقاء بالحياة الحضرية بل تعوق النمو الاقتصادي الحضري بدرجة كبيرة مثل منطقة ماسبيرو وبعض مناطق بولاق وأيضا الجيوب الريفية التي ابتلعها المدينة في نموها الى الخارج مثل منطقة أولاد علام ودابر الناحية بالدقى.

وإعادة استخدام مواقع الأنشطة التي يجب نقلها من داخل المدينة الى خارجها ومواقع المناطق المتدنية عمرانيا السابق الإشارة إليها يتطلب ضمن إجراءات أخرى معقدة تعويض ملاك هذه المواقع بقيمة المنشآت المقامة عليها - وهي صغيرة نسبيا- وقيمة الأرض بهذه المواقع وهي تمثل دائما عبئا ماليا كبيرا على الجهات والمستثمرين الذين يرغبون في تطوير هذه المناطق، وأمام هذه الصعاب تبقى هذه المناطق كما هي تمثل تشوبها كبيرا في وجه المدينة. وتجدر الإشارة هنا الى تجربتين مختلفتين في مجال تطوير المناطق المتهالكة كانت الأرض في احدهما ملكية عامة وفي الأخرى ملكية خاصة .

الحالة الأولى منطقة حكر أبو دومة : تقع هذه المنطقة على كورنيش النيل مباشرة في روض الفرج وكانت تشغلها مساكن متهالكة تمثل بيئة سكنية بالغة التدهور . ولم يكن هناك مبرر لبقاء هذه المنطقة على حالتها السيئة اذ انه يمكن إعادة تعميمها واستخدامها استخداما أكثر نفعاً للمدينة وأكثر مناسبة لطبيعة موقعها الفريد مثل الاستخدام السياحي والمالي والأنشطة التجارية والمشروعات الكبرى المحلية والدولية فقامت المحافظة بنقل السكان الى مساكن جديدة أفضل كثيراً من مساكنهم المتهالكة وتم إخلاء الموقع وتجهيزه للأنشطة الجديدة. ولم يكن هذا التعمير ممكناً لو لم تكن الأرض مملوكة أصلاً لمحافظة القاهرة .

الحالة الثانية منطقة ماسبيرو : تقع هذه المنطقة الكبيرة في المثلث الذي يحده فندق رمسيس هيلتون ومبنى وزارة الخارجية والمدرسة الإيطالية بالإسعاف. والمشاهد من هذه المنطقة هو حائطها الخارجي بشارع كورنيش النيل وشارع 26 يوليو وشارع الجلاء، أما قلبها من الداخل فهو مساحة كبيرة تكاد تصل الى مساحة منطقة وسط المدينة وتشغلها مباني قديمة متهالكة أشبه بما كان عليه الحال في منطقة حكر أبو دومة قبل إزالتها. ولسنوات طويلة حاول بعض المستثمرين إعادة تعميم هذه المنطقة لكي تكون امتداداً لوسط المدينة ويمكنها ان تستوعب العديد من الفنادق والمباني الإدارية ومركزا كبيرا للمؤتمرات وجراجا بكامل مسطحها لعدة

أدوار . ولكن هذه المحاولات لم تنجح حتى الآن وأحد الأسباب الرئيسية لتعثرها هو أن ملكية الأرض بهذه المنطقة هي ملكية فردية خاصة لأعداد كبيرة من الأفراد يصعب حصرهم ومعاملة كل منهم على حدة .

نخلص مما سبق الى أن التغيير المستمر في المدينة خلال أحقابها التاريخية يتطلب تغييرا مستمرا في استخدام الأراضي بها ، وهذا التغيير يمكن ان يكون ممكنا او أن الأرض بقيت ملكا للمجتمع أما ما يقام عليها من مشروعات فتبقى مملكا للأفراد لفترة محدودة تمثل عمر دورة هذه المشروعات . ويتم تخصيص الأرض للأفراد أو الجمعيات أو الشركات نظير رسم سنوي يتحدد وفق طبيعة استخدامات هذه الأراضي إذا كان خدما (خدمات اجتماعية كالمدراس والمستشفيات) او إنتاجيا (مصانع وورش) او سياحيا أو ماليا أو غيرها من الأنشطة الحضرية الى تهدف الى تحقيق دخل أو ربح.

وتجب الإشارة هنا - كما سبق ذكره في نهاية الفصل السابق - الى أن ما جاء في هذا الفصل من ان التغيير في استخدامات الأراضي داخل المدن الحالية خلال الأحقاب المتتالية نتيجة للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها المدينة خلال تطورها التاريخي من مرحلة الى أخرى وان هذا التغيير في الاستخدام قد تم بصورة أسهل كثيرا عندما كانت الأرض ملكا للمجتمع وليست مملوكة ملكية خاصة . كل ذلك انما ذكر إلا لكي يؤخذ في الاعتبار عند إنشاء المدن والمجتمعات الجديدة خارج الحيز الحالي.

الفصل السادس

الحيز الجديد وحق الانتفاع

سبق ان ذكر ان مصر تختص بوجود حيزين عمرانيين متباينين كل التباين وتكاد تنفرد بين الأمم بهذه الظاهرة الفريدة. فالحيز الأول حيز مأهول منذ الاستقرار الأول على ضفاف النيل وحتى الآن ويمثل 4% فقط من مساحة مصر. وهو زراعي نهري شريطي الشكل يمتد من الجنوب الى الشمال في انحناءات هادئة ثم ينفرج في نهايته على شكل مروحة فيما يسمى بدلتا النيل. ويسكن هذا الوادي الضيق حوالي 95% من سكان مصر الذي يبلغ عددهم حالياً أكثر من 80 مليون نسمة بعد ان كان عددهم في منتصف القرن العشرين لا يتجاوز 20 مليون نسمة فقط . وقد نتج عن الزيادة الكبيرة في عدد السكان خلال هذه الفترة الوجيزة ان أصبح الوادي بمدنه وقراه عاجزاً عن استيعاب الزيادة السكانية بعد ان بلغ الدرجة القصوى في قدرته الاستيعابية للسكان. وامتدت المدن والقرى لكي تلتهم ما تلاقيه في طريقها من أراض زراعية خصبة حتى فقدت مصر حوالي 35% من مساحة الوادي في مدة لا تتجاوز نصف قرن من الزمن .

اما الحيز الجديد والذي تبلغ مساحته 96% من مساحة مصر فإنه يتمثل في الصحراوات الشرقية والغربية وفي السواحل على البحر الأبيض والبحر الأحمر وإقليم سيناء وهو حيز بكر له امكانات كبيرة في التنمية المتكاملة: الزراعة والتعدين والصناعة والسياحة في العديد من مناطقها. وهو شبه خالي من السكان اذ ان مجموع سكانه يبلغ 5% فقط من سكان مصر. وقد بدأ الانتشار السكاني من الحيز القديم الى الحيز الجديد خلال العقود الأخيرة فقط وهو انتشار بطيء غير مخطط لافتقاده الى تخطيط قومي شامل يسير على هداة.

أما من حيث الملكية فإن الحيز القديم في مجمله مملوكا ملكية خاصة منذ منتصف القرن التاسع عشر وحتى الآن وان كان جزءا يسيرا منه ما زال مملوكا ملكية عامة في بعض أراضيه الزراعية وفي بعض المواقع الحضرية داخل المدن والقرى. ولملك الأراضي -

سواء أكانت عامة أو خاصة داخل المدن أو خارجها - حقوق الملكية التي نظمها القانون العام والتي تتمثل أساسا في حق الاستخدام وفي حق التصرف فيها بالبيع ونقل الملكية أو بالتأجير. أما الحيز الجديد فهو سلووك بالكامل ملكية عامة للدولة. وقامت الدولة ببيع بعض أراضيها في المدن والمجتمعات الجديدة وفي مناطق الاستصلاح وفي المناطق الصناعية والساحلية للأفراد والجمعيات والشركات . وهي بذلك تسير على نفس الطريق الذي سارت عليه في الحيز القديم بنقل ملكية الأرض من ملكية عامة الى ملكية خاصة.

وتهدف هذه الورقة الى إبراز الأهمية البالغة في أن تحتفظ الدولة بملكيتها للأرض وإتاحتها للانتفاع بها للمستثمرين لمدد محددة طويلة نسبيا (تتراوح بين 40 و 100 عام) نظير رسوم سنوية تدفع طوال مدة الانتفاع بها وتحدد حسب طبيعة النشاط الاستثماري المستخدم في هذه الأرض.

والفترة التي نمر بها الآن بالنسبة للحيز الجديد شديدة الشبه بالفترة التي مرت بها مصر في منتصف القرن التاسع عشر بالنسبة للحيز القديم عندما بدأت في نقل ملكيته من ملكية عامة الى ملكية خاصة. و قد يكون من الواجب ان نحاول تجنب بعض السلبيات التي أسفر عنها نقل ملكية الأرض في الحيز القديم الى ملكية خاصة خلال المائة وخمسين عاما الأخيرة وذلك في اختيار النظم السئلي، لحيازة الأرض في الحيز الجديد والذي يمثل 96% من مساحة مصر كما سبق ذكره.

لقد أسفرت الممارسات الفعلية في تخصيص الاراضي خلال العقدين الأخيرين - وهي إما بالتملك أو بالتأجير - الى سلبيات خطيرة كما أوضحت الفصول السابقة في هذا التقرير . وتتخلص هذه السلبيات فيما يلي :

- 1- خروج الأرض عن هدفها الأصلي في أنها الوعاء المكاني للتنمية وأصبحت تعتبر في حد ذاتها سلعة من سلع السوق واحدى وسائل الاستثمار والتربح الكبير والسريع .
- 2- انتشار ظاهرة استخدام الأرض كمخزون استثماري أو ما قد يسمى " بمخزون أرضي راكد" مثل "المخزون السكنى الراكد" المتمثل في الوحدات السكنية المغلقة والتي تبلغ خمسة ملايين وحدة في الوقت الحالى . ويعنى ذلك " تجميد الأرض" وعدم استخدامها في التنمية.
- 3- تغيير استعمالات الاراضي بعد تخصيصها لمشروعات تنموية بعيدة المدى لتحقيق أهداف قومية الى مشروعات استهلاكية ذات عائد سريع لا تضيف الكثير الى الاقتصاد القومى العام.

- 4- انتشار ظاهرة وضع اليد أى نفل ملكية الاراضى من ملكية عامة الى ملكية خاصة بطريقة غير مشروعة.
- 5- الخطورة على أمن مصر وسلامتها فى حالة تملك الشركات متعددة الجنسيات لبعض أراضيها.
- 6- صعوبة إعادة تعمير الأحياء والمناطق المنهالكة وإعادة استخدامها لكي تتمشى مع المستبدات والمتغيرات هلى عمران المدينة من عقبة الى أخرى.
- لكل ذلك فبحب إعادة النظر فى الوسائل الحالية لتخصيص الاراضى وهى التمليك و التاجير والأخذ بنظام حق الانتفاع لمدة محددة هى العمر الافتراضى لدورة المشروعات المقامة عليها ونظير رسوم معينة حسب طبيعة أنشطة هذه المشروعات.

(1) الأرض بين الملكية العامة والملكية الخاصة :

تتجه مصر فى استراتيجيتها القومية نحو الأخذ بنظام السوق التنافسية الحرة Market Economy والذي بمقتضاه لا يكون للدولة أن تمتلك عوامل الإنتاج إلا فى حدود أطر الاقتصاديات الحرة التنافسية وبناء على ذلك فإن الملكية الفردية تعتبر من الدعامات الرئيسية لاقتصاديات السوق. ويرى البعض أن ذلك يمتد بدهاه الى حق الملكية الفردية للأراضي وحق استغلالها والانتفاع بها . ومما يدعم هذا الرأي ما جاء فى دراسات أحد منظمات هيئة الأمم المتحدة (اللجنة الاقتصادية الأوروبية) بشأن الأراضي

Restriction of ownership leasing transfer and financing of land and real property in Europe and North America

"ان الملكية الخاصة للأراضي تعتبر من المعطيات والدعائم الأساسية لحقوق الأفراد والمجتمعات . والتحول العالمى من الاقتصاديات المركزية التي تمتلك فيها الدولة عوامل الإنتاج الى حرية التداول وملكية القطاع الخاص لتلك العوامل تأتي نتيجة ما أظهرته الممارسة من الانخفاض الشديد فى كفاءة الحكومة والقطاع العام لدى ممارستها الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية غير العامة"

ولكن جاء فى نفس الدراسة " أنه نظرا للأهمية الخاصة للموارد الأرضية وما قد يسفر عنه من ممارسات القطاع الخاص من سلبيات والتي قد يترتب عليها عدم العدالة فى توزيع الثروات أو عوائد التنمية فقد اتجهت نسبة كبيرة من بلدان العالم الى ان يكون للدولة السلطة الكاملة فى الأخذ بالسياسات الكفيلة بحماية الموارد الأرضية ووضع القيود والمحددات الكفيلة بحماية مصالح المجتمع ككل ويدخل فى هذا المضمون وبصفة أساسية:

- ملكية الدولة لبعض الموارد الأرضية ذات الطبيعة الخاصة وعدم التصرف فيها كالغابات والبحيرات ومصادر المياه وبعض المواقع ذات الطبيعة الخاصة والطرق والمرافق الأساسية وبعض الصناعات الاستراتيجية وغير ذلك.
- تحديد استخدامات الأراضي في المجالات الرئيسية على مستوى المدن والمستوى القومي.

- وضع حدود لملكية الأرض والحيلولة دون تركيز الثروات العقارية سواء على المستوى الفردي أو الشركات."

ومن ناحية أخرى فإن تملك بعض الدول لجزء كبير من أراضيها وإتاحة بعض هذه الأراضي للأفراد والشركات لاستغلالها والانتفاع بها لم يمنع هذه الدول - وهي دول غربية من أن تمارس نظام السوق التنافسية ، بل هي التي ابتدعت هذا النظام كما ابتدعت أيضا نظام العولمة وتطالب دول العالم الأخرى بالاندماج فيه . ومن الجدير بالملاحظة في هذا الشأن ان إحدى الدول المجاورة أبقت أراضيها ملكا للدولة ولا تسمح بالملكية الخاصة للأرض إلا في أضيق الحدود وبشروط عسيرة، ولم يمنعها ذلك من ان تكون من اكثر دول العالم أخذا بنظام السوق الحر واندماجا في نظام العولمة الجديد.

كما ان إتاحة حق استغلال الأرض والانتفاع بها للأفراد والشركات في مشروعات إنتاجية او خدمية لمدد طويلة قد تصل الى قرن من الزمان سوف يجعل من ملكية الأرض أمر غير حاسم على جدوى مشروعاتهم وعلى ربحيتهم فيها خصوصا اذا ما كان تداول حق الانتفاع بالأرض والتصرف فيها حسب قانون العرض والطلب حق مكفول ومصان. كما انه يمكن أيضا رهن هذا الحق والاقتراض بضمانه مما يعطى للمنتفع نفس المزايا في التعامل المتاحة لمالكها لو تحولت من ملكية عامة الى ملكية خاصة. وتنازل الدولة عن حق ملكية الأرض بصفة مطلقة وتحويلها الى ملكية خاصة ينطوي على بعض المخاطر والتي يجب تفاديها بينما احتفاظ الدولة بملكية الأرض له مزاياه العديدة كما يتضح فيما يلي :

1- الأراضي الصحراوية والساحلية بما تحتويه من محاور تنموية تمثل رأس مال الدولة الدائم Sustainable وهي ليست ملكا لجيل واحد بل هي ملكا للأجيال القادمة كلها. لذا فإنه يجب ان تبقى ملكيتها ملكية عامة للمجتمع مع إتاحتها للأفراد والشركات للاستثمار في مجالات التنمية المختلفة لمدة محددة تبلغ عادة مدة دورة حياة المشاريع المقامة عليها وبشروط عادلة ومتوازنة ، ثم يسترجع المجتمع هذه الأرض بعد انتهاء مدة الانتفاع بها ليعاد استخدامها مرة أخرى اما لنفس الأنشطة أو لأنشطة أخرى . ومع بقاء الأرض

ملكا للمجتمع يسهل على الأجهزة التخطيطية إعادة تخطيطها وإعادة استخدامها بما يتفق مع النمو الحضري والعمراني ومتطلبات التنمية والتي تختلف من حقبة الى أخرى حسب المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية المستجدة.

2- بقاء الأرض ملكية عامة يعني حمايتها من ان تكون "سلعة" من سلع السوق والتي قد تستخدم كوسيلة من وسائل المضاربة والتربح السريع بما لذلك من اثار سلبية على مسارات التنمية . ومثل هذا "التحييد" للأرض يساعد كثيرا على استقرار السوق ونقادی الارتفاعات المفتعلة وغير المبررة في أسعارها.

3- الماكبة العامة للأرض تعطى الدولة سلطة إشرافية أكبر عليها وتحد من استخدامها في أغراض غير المخصصة لها وفي أنشطة قد لا تتفق مع متطلبات التنمية على المستوى القومي والمستوى الإقليمي والمستوى المحلى وتحد أيضا مما يسفر عنه ممارسات القطاع الخاص من سلبيات. كما تحد من دخول المستثمرين غير الجادين - والذين ليس لهم أهداف طويلة المدى في زيادة القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني - في مجال العمل في مصر .

4- احتفاظ المجتمع بملكية الأرض في محاور التنمية الجديدة يتفق مع النظم التي تستخدم حديثا في تمويل وإنشاء السرافوق العاسة القوسية والسعلية سئل الـ BOT وغيرها والتي تسمح للقطاع الخاص الاستثمارى بإقامة هذه المشروعات وتشغيلها لمدة محددة ثم تعاد ملكيتها للدولة بعد انتهاء هذه المدة.

5- الملكية العامة للأرض تضمن عدم استخدامها لشريحة واحدة من المجتمع على حساب الشرائح الاجتماعية الأخرى. وإتاحتها للانتفاع بها نظير رسوم سنوية يحقق مصدراً دائماً للدخل للخزانة العامة للدولة .

6- نظام الانتفاع بالأرض لا يحتاج الى رأس مال مكثف مثلما يحتاج شراؤها وبالتالي فهو من نواحي كثيرة يأتي في صالح المستثمر وعون له على الاستثمار المباشر في النشاط الانتاجي الذي يمكن ان يقام على هذه الأرض.

7- إبقاء الأرض ملكاً للدولة وعدم إتاحة ملكيتها للأجانب والشركات الدولية المتعددة الجنسيات يتفق مع ضروريات الأمن القومي ويضمن عدم استخدامها في أغراض قد تتعارض مع مصالح الوطن العليا في الحاضر والمستقبل خصوصا في مناطق ذات طبيعة أمنية خاصة مثل شبه جزيرة سيناء .

ان حق ملكية الأفراد والشركات للأرض قد كفله الدستور ونظمته القوانين كما ان حق حيازة الأرض والانتفاع بها مع بقاء ملكيتها ملكية عامة يتفق ايضا مع الدستور ونظمه القانوني المدني كما سبق ذكره. ويجب التوسع في هذا النوع من الحيازة ذلك لأنه أكثر مواءمة لأنماط التنمية في الحيز الجديد ويمكن معه تحقيق توازن حقيقي بين مصلحة المجتمع من ناحية ومصلحة المستثمر من ناحية أخرى.

ان استخدامات الأراضي في الحيز الجديد تشمل على الزراعة والتعدين والصناعة والسياحة وال عمران . ويمكن تحديد هذه الاستخدامات في كل محور من محاور التنمية عند إعداد التدرج التسويقي الشامل . وتحديد نوعية حيازة الأرض بكل موقع سوف يتوقف في المقام الأول على تحقيق مصالح المجتمع على المدى الطويل وعلى طبيعة النشاط التنموي بهذا الموقع بكل جوانبه الاقتصادية والاجتماعية.

(2) حق الانتفاع في مصر والخارج:

تكاد تشترك كل دول العالم في ان جزءا كبيرا من أراضيها مملوكة ملكية عامة . ويمكن للدول ان تتنازل عن بعض هذه الأراضي للأفراد والشركات الخاصة اذا ما استوجب ذلك التخطيط العام لاستخدامات الأراضي بهذه الدول. ويتم التنازل اما بالبيع او بالتأجير او بمنح حق الانتفاع. وتختلف نوعية الملكية العامة للأراضي باختلاف النظام العام للدولة فهي تتبع الحكومة المركزية في النظم المركزية كمصر او تتبع الحكومة الفيدرالية والولايات في النظم الفيدرالية كالولايات المتحدة وألمانيا . وفي كلا النظامين يمكن للإدارات المحلية والمدن ان يكون لها ملكيتها العامة الخاصة بها داخل حدودها الإدارية . فعلى سبيل المثال تملك الحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة 175 مليون Acres وتملك الولايات 264 مليون Acres بجانب ما تملكه المدن من أراضي داخل حدودها . فمدينة نيويورك تملك جزءا من أراضي منطقة وسط المدينة وتتيحها للشركات والمؤسسات لإقامة منشآتهم عليها بنظام حق الانتفاع مثل مركز روكفلر الشهير في مانهاتن .

وتشتمل الأراضي العامة بهذه الدول على الغابات والصحراوات ومناطق المناجم والثروات الطبيعية والمناطق ذات الصبغة التراثية والمحميات وايضا المناطق الترفيهية Public Parks. وتختلف الدول اختلافا بيّناً في شروط منح حق الانتفاع للأفراد والشركات الخاصة كما يبدو فيما يلي :

1- تحديد حد أدنى وحد أقصى لمدة الانتفاع بالأرض :

أغلب الدول تضع الحد الأدنى والحد الأقصى لمدة الانتفاع (وهما في الغالب 25 و 99 عاما) والكثير منها يحدد مدة الانتفاع بحديها الأدنى والأقصى حسب طبيعة النشاط المقام على الأرض: الزراعة أو التجارة أو العمران . وقليل من الدول لا تحدد مددا للانتفاع وتترك ذلك لطبيعة وظروف كل مشروع على حده.

2- تحديد استخدامات الاراضي :

هناك شبه اجماع بين الدول على تحديد استخدام الأراضي ونوعية الأنشطة الإنتاجية أو الخدمية المقامة عليها . ويحظر على المنتفع تغيير هذا الاستخدام منفردا وإلا سقط حقه في الانتفاع بالأرض.

3- حق المنتفع في بيع حق الانتفاع للغير دون الرجوع للأجهزة الرسمية المعنية:

اختلفت الدول فيما بينها حول هذا الموضوع . فبعضها سمح للمنتفع بحق بيع حق الانتفاع للغير دون الحاجة الى موافقة الجهات الرسمية المعنية على أساس انه حق قانوني مطلق والبعض الآخر اشترط موافقة هذه الجهات الرسمية المالكة للأرض على انتقال حق الانتفاع من منتفع الى آخر .

4- تحديد رسوم حق الانتفاع :

أجمعت الدول على ان قيمة رسم حق الانتفاع تتحدد في كل حالة على حدة وتتوقف على نوعية الاستخدام ومدة الانتفاع ولكنها اختلفت فيما بينها فيما يلي:
أ- مواعيد تسديد الرسوم: هل هي سنوية او كل خمس سنوات ام تدفع مرة واحدة عند بداية فترة حق الانتفاع ام غير ذلك.
ب- قيمة الرسوم : هل هي قيمة ثابتة أو متغيرة.

5- مصير المنشآت بعد انتهاء فترة الانتفاع :

اختلفت الدول فيما بينها حول مصير المنشآت التي أقامها المنتفع على الأرض بعد انتهاء فترة الانتفاع بها . فبعض الدول رأت ان تعود ملكية هذه المنشآت مع الأرض للدولة حين انقضاء مدة الانتفاع والبعض الآخر آثر ان يعوّض المنتفع بقيمة المنشآت حين استرداد الدولة للأرض.

6- منح حق الانتفاع للأفراد والأجانب والشركات والحكومات الأجنبية:

بعض دول العالم سمحت بمنح حق الانتفاع للأجانب والجهات الأجنبية ولكن في اغلب الأحيان قيدته بشروط خاصة مثل تحديد الحد الأقصى لمساحة الأرض المسموح

الانتفاع بها للأجانب والحد الأقصى لفترة الانتفاع. وبعض الدول الأخرى منعت كلية

منح حق الانتفاع بأراضيها للأجانب.

أما في مصر فقد نظم القانون المدني في مواده من 985 الى 995 حق الانتفاع. وفي هذه المواد العشر تحددت حقوق والتزامات كل من المالك والمنتفع في الاستخدام وحفظ الشيء المنتفع به وإصلاحه وانتهاء حق الانتفاع. ولكن يحتاج الأمر الى وضع قواعد جديدة وشاملة لنظام حيازة الأرض بحق الانتفاع يتلاءم مع حقائق العصر ومستجداته وطبيعة التنمية في الحيز الجديد.

المخلص والتوصيات

يمكن تلخيص ما سبق ذكره في الفصول السابقة فيما يلي :

أولاً : كانت الأرض ملكاً للدولة على مدى تاريخ مصر كله حتى منتصف القرن التاسع عشر حين بدأ ظهور الملكية الخاصة للأرض . واتيحت الأرض للانتفاع فقط لأفراد المؤسسات التي قام عايرها نظام الحكم في العصور المختلفة القديمة والوسيلة ، وكانت الأرض لا تورث لورثة هؤلاء الأفراد بل كانت ترمج الى الدولة ليماد تنسيبها سره أخرى لأفراد آخرين . وقد استوجب هذا النظام من الحياة (احتفاظ الدولة بملكية الأرض ومنح حق استغلالها لأفراد أو مؤسسات لفترة معينة) استوجب هذا النظام الخصوصية المصرية التي تستلزم وجود سلطة مركزية قوية لإدارة الأرض ومياه الري عنصرى الإنتاج والذان تتوقف عليهما الحياة المصرية برمتها. ومنذ منتصف القرن التاسع عشر حتى الآن ظهرت الملكية الفردية المطلقة للأرض الزراعية لأول مرة في تاريخ مصر الطويل ، ولكن بقيت الأراضي الصحراوية وهي تمثل ما يقرب من 96% من مساحة مصر ملكا للدولة .

ثانياً : اتسمت الحقبة الأخيرة بمحاولات مستمرة في استغلال الأراضي الصحراوية المحيطة بالوادي والدلتا وتنمية الساحل الشمالي على البحر الأبيض والساحل الشرقي على البحر الأحمر وكذلك تنمية أقاليم متكاملة مثل سيناء وتوشكى وشرق العوينات . وكانت مشروعات التنمية في هذه الآفاق الجديدة تتمثل أساسا في استصلاح الأراضي والزراعة والسياحة والتعدين بجانب ما تحتاجه هذه المشروعات التنموية من مشروعات عمرانية كمرافق ومدن جديدة . وكانت تقوم بهذه المشروعات الوزارات المسئولة عن استصلاح الأراضي والسياحة والتعمير. كما قامت وزارة الدفاع باستغلال بعض المواقع في الصحراوات والسواحل بإقامة المنشآت العسكرية اللازمة لحماية الأمن الوطني .

وقد مرت إجراءات تخصيص الأراضي اللازمة لهذه الوزارات للقيام بمشروعاتها بمراحل ثلاث . ففي المرحلة الأولى قامت كل وزارة منفردة بتحديد الأراضي اللازمة لها وإصدار قرارات وزارية بذلك . ولكن في هذه المرحلة وكذلك في المراحل التالية أعطيت أولوية التخصيص لأغراض الدفاع والأمن الوطني ، وفي المرحلة الثانية لم

يترك للوزارات منفردة تحديد احتياجاتها من الأراضي بل تم نوع من التنسيق بينها وتم التخصيص بقرارات جمهورية بناء على ما يعرضه مجلس الوزراء في هذا الشأن . أما في المرحلة الثالثة فقد تم إنشاء المركز الوطني لاستخدامات الأراضي ويتبع مجلس الوزراء ويتولى المركز حسب قرار إنشائه بتخطيط وتحديد استخدامات الأراضي على كامل المسطح المصري للأنشطة التنموية المختلفة على ان يصدر قرارات جمهورية بما انتهى به المركز من دراسات بعد عرضها على مجلس الوزراء . وبعد فترة قصيرة من إنشائه أصبح وزير الزراعة واستصلاح الأراضي رئيسا لمجلس إدارة هذا المركز .

ولكن من الملاحظ وجود تناقضات واضحة في القرارات المتعاقبة المنظمة لاستخدامات الأراضي كما سبق توضيحه في الفصل الثاني من هذه الدراسة. وقد اعتبرت الأراضي التي خصصت لكل وزارة ملكا لها وقامت بالتصرف فيها للأفراد والشركات بإحدى الطرق الآتية:

- 1- البيع أما بتحديد قيمة بيعية مسبقة أو عن طريق المزاد العلني.
 - 2- التأجير بالقيمة الاجارية الفعلية .
 - 3- التأجير بقيمة اسمية لمدة معينة .
 - 4- إتاحة الأرض بالمجان لبعض المشروعات الاستثمارية الخاصة .
- وقد نتج عن ذلك ان الجزء الأكبر من الأراضي التي تم تخصيصها للوزارات والهيئات قد انتقلت ملكيتها من الملكية العامة للمجتمع الى الملكية الخاصة للأفراد والشركات .

ثالثا: برصد الوضع المؤسسي الحالي في إدارة أراضى الدولة تبين أن هناك عدة وزارات تتولى إدارة أراضى الدولة دون ان يجمعها نظام مؤسسي واحد لتحديد استخدامات الاراضى وأسلوب تخصيصها والتصرف بها وتقوم كل وزارة منفردة بتحديد المواقع اللازمة لها لتنفيذ خططها القطاعية دون ان يتم ذلك فى إطار تخطيط قومي شامل . كما أن هناك ما يقرب من أربعين قانونا وقرارا جمهوريا متعلقين بأراضى الدولة واستخداماتها وكيفية التصرف بها . وبدراسة هذه القوانين والقرارات تبين وجود تضارب واضح بين نصوصها.

هذا التشتت المؤسسي والقانوني جاء نتيجة مباشرة لغياب مخطط استراتيجي قومي شامل تتحدد فيه استخدامات الاراضى، وغياب جهة سيادية عليا تتمثل فيها الوزارات

المعنية تتولى وضع سياسات وأسس تخصيص وتسعير وتسجيل الاراضى والتصديق على طلبات التخصيص الواردة إليها من الوزارات والشركات الاستثمارية، وكذلك غياب وزارة أو جهة معينة تتولى الولاية على أراضى مصر نيابة عن المجتمع وتقوم بتنفيذ السياسات والخطط التى أقرها المجلس الأعلى لإدارة أراضى الدولة.

وقد أسفر التثنتت المؤسسي والقانوني عن عدة ظواهر تدعو الى القلق منها الإشراف فى تخصيص مساحات شاسعة من الاراضى لشركات استثمارية وأفراد فقاموا باستثمار جزءاً صغيراً منها وترك الجزء الأكبر دون استخدام ، ومنها قيام بعض الشركات بتغيير استخدامات الاراضى من إقامة مشروعات للموية عليها الى إقامة مشروعات استهلاكية ذات عائد سريع ومضاعف أى تحويل الأرض من كونها ولاء التتمية المستدامة الى وسيلة للتربح السريع. وأمام التعارض والتضارب المؤسسي والقانوني وغياب الولاية على ارض مصر والإشراف الحقيقي عليها انتشرت ظاهرة وضع اليد على أراضى الدولة خصوصا على جانبي المحاور الإقليمية أى حيازة الأرض وتحويلها من ملكية عانة الى ملكية خاصة بطريقة غير مشروعة .

لذا فإنه قد أصبح من الضروري فى الوقت الحالى وضع نظام مؤسسي محكم متكامل لإدارة هذه الاراضى يتسم بالكفاءة والفاعلية فى استخدامات الأرض وتخصيصها وتسعيورها والإشراف الفعال عليها ووضع السياسات والأسس اللازمة لذلك . كما يقوم باعتماد التخصيصات للوزارات وشركات الاستثمار. وفى هذا الشأن من المقترح قيام المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية بمهام إدارة أراضى الدولة بجانب مهامه الحالية التى تشمل الإشراف على إعداد التخطيط الاستراتيجي القومي للتنمية العمرانية واعتماد مخططات المدن والقرى والمجتمعات الجديدة . ويمكن أن يسمى " المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية وإدارة أراضى الدولة " وسوف يمثل ذلك تكامل فى عمل المجلس ومهامه إذ أنه سوف يشمل التخطيط وتحديد استخدامات الاراضى وتخصيصها للأغراض التنموية كمنظومة واحدة . وستقوم الهيئة العامة للتخطيط العمراني بالأمانة الفنية لهذا المجلس .

كذلك من المقترح أيضا إما أن تكون وزارة المالية هى صاحبة الولاية على أراضى مصر وتقوم بتنفيذ السياسات التى يقرها المجلس الأعلى فى مجال تخصيص الأراضى وتسعيورها وتسجيلها والإشراف عليها . ويقوم المركز الوطني لتخطيط استخدامات

أرض الدولة بالأمانة الفنية للوزارة كما يكون مركز المعلومات لأراضي الدولة ، أو أن يكون مجلس الوزراء هو صاحب هذه الولاية مباشرة ويتبعه في هذه الحالة المركز الوطني لتخطيط استخدامات اراضي الدولة وتكون مهامه مثل مهام وزارة المالية السابق ذكرها .

ومن المهام الأولى عند وضع نظام مؤسسي لإدارة أراضي الدولة وضع قانون موحد للأراضي بدلا من القوانين الحالية العديدة والتي تتسم بالتضارب وعدم الاتساق.

رابعاً: برصد أسعار البناء وأسعار الأراضي في الآونة الأخيرة تبين ان معدل الزيادة السنوية في أسعار الأراضي لا يسير دائما باتساق وتوازي مع معدل الزيادة في أسعار المباني ، كما أن العوامل التي تؤثر في تحديد سعر الأراضي تختلف كثيرا عن العوامل التي تؤثر في سعر البناء ، فقد يبلغ الضعف أو ما يزيد على ذلك في بعض الأحيان . وهذا التغير المتسارع في أسعار الأراضي يؤدي دائما الى خلل في السوق العقاري و الى زيادة غير مبررة في أثمان الوحدات السكنية .

وأحيانا تخرج الأرض عن غرضها الأصلي في أنها الوعاء المكاني للتنمية وتصير في حدا ذاتها سلعة من سلع السوق وإحدى وسائل الاستثمار او التبريح . فقد تلاحظ ان نسبة ليست ضئيلة من ملاك الأراضي قاموا بشرائها ليس بهدف التعمير بل بغرض حيازتها كنوع من أنواع الادخار الأمن ثم يقوموا ببيعها بأسعار مضاعفة باعتبارها سلعة استثمارية كبيرة العائد. كما أن البعض الآخر قاموا بشراء الأراضي في المدن الجديدة بالسعر الذي حددته الهيئة العامة للمدن الجديدة والذي تم حسابه على أساس تكلفة المرافق وتهيتها للبناء عليها ثم قاموا ببيعها بسعر السوق والذي يفوق كثيرا سعرها الأصلي بهدف التبريح وتحقيق عائد سريع . ومن الملاحظ أيضا أن الأسلوب المتبع حاليا ببيع بعض الأراضي بالمدن الجديدة بالمزاد العلني له مخاطره، فتهافت بعض المستثمرين على حيازة هذه الأراضي يؤدي الى تنافس بينهم لعرض أسعار تفوق كثيرا سعرها الحقيقي وهذا سوف يؤدي بدوره الى ارتفاع في أسعار الوحدات السكنية التي ستقام عليها ارتفاعا كبيرا غير مبرر. ولا شك في أنه لو أمكننا وقف التصرف في الأرض بالبيع والشراء وعدم اعتبارها سلعة يمكن استغلالها بهدف التبريح والكسب السريع لأدى ذلك الى اتزان في سوق العقارات وسوق الإسكان .

خامسا : سبق ان ذكر ان المدينة على المدى الطويل هي في حقيقة الأمر كائن متغير . فهي من المنظور التاريخي متغيرة في أحجامها وفي وظائفها وفي استخدامات الأراضي بأحيائها المختلفة . وبعض هذه الاستخدامات وان كانت صالحة في حقبة معينة قد لا تكون صالحة في حقبة أخرى وبالتالي يمكن ان تكون عقبة في طريق التطور الطبيعي للمدينة وأعد أسباب تعثر التنمية العمرانية داخلها. وترجع العسوية في إعادة استخدام هذه المواقع بعد ان استنفذت الأنشطة بها أغراضها هي الملكية الفردية المطلقة لها وتعدد ملاكها تعدداً يصعب معه حصرهم وتوحيضهم . وقد تبين ان الأرض التي تبقى ملكا للمجتمع يمكن بسهولة إعادة استخدامها كما حدث في منطقة حكر أبو دومة وعرب المحمدي وغيرها.

وقد أدى عدم إمكانية إعادة استخدام الأراضي الى تشوه كبير بالمدينة يتمثل في وجود أنشطة أصبحت غريبة على النسيج الحضري المعاصر. كما يتمثل في وجود بؤر من الإسكان المتدني داخل المدينة كانت على الدوام موطناً للعديد من الأمراض الاجتماعية التي عانى منها المجتمع .

سادسا : أدى بيع الوزارات والهيئات للأراضي الصحراوية والساحلية للغير على النحو الواسع الذي تمت به انه انتقلت ملكيتها من الملكية العامة للمجتمع الى ملكية خاصة للأفراد والشركات. وتنازل المجتمع عن هذه الملكية ينطوي على بعض المخاطر والتي سبق ذكرها في الفصل الثالث والفصل الخامس .

وفي النهاية يجب ذكر ما توصل اليه المؤتمر العالمي للمستوطنات البشرية (منظمة الهابيتات - هيئة الأمم المتحدة) في فانكوفر 1976 من توصيات هامة بشأن أراضي البناء وقد جاء في هذه التوصيات ما يلي :

" إن الأرض، بسبب طبيعتها الفريدة ودورها الحيوي في المستوطنات البشرية ، لا يمكن اعتبارها مورداً عادياً يحوزه الأفراد ويخضع لضغوط السوق واختلال التنافس فيها. كما ان الملكية العقارية الفردية من أهم وسائل تراكم وتركز الثروة وتسهم بهذا في افتقاد العدالة الاجتماعية ، وهي اذا أفلتت من الرقابة يمكن ان تصبح عقبة هامة أمام تخطيط وتنفيذ برامج التنمية . لذلك فإنه يستحيل تحقيق العدالة الاجتماعية وتجديد وتخطيط المناطق الحضرية وتوفير مساكن لائقة وظروف معيشة صحية إلا إذا وضعت الأرض في خدمة مصلحة المجتمع في مجموعه. إن رقابة الدولة على استخدام الأرض أمر ضروري لحماية الأرض

كمورد ولتحقيق الأهداف طويلة المدى للسياسات والاستراتيجيات الخاصة بالمستوطنات البشرية"

ومن المقترح التوصية بما يلي :

أولا : في مجال تخصيص الاراضي

- 1- تبقى الأراضي الصحراوية والساحلية خارج النطاق الحالي للحيز المعمور المصري ملكاً للمجتمع وتخصص لفترة زمنية محددة لإقامة المشروعات التنموية عليها هي عادة عمر الدورة الكاملة لهذه المشروعات والتي تتراوح بين أربعين عاما ومائة عام.
- 2- يكون تخصيص هذه الأراضي للمنتفع بها نظير رسوم سنوية تتحدد حسب نوعية الأنشطة التي تقام عليها ، فرسوم الأراضي التي تخصص للخدمات الاجتماعية تختلف عن رسوم الأراضي التي تخصص للمشروعات الاستثمارية.
- 3- تكون شروط حق الانتفاع شروطا متزنة تحقق بصفة عادلة مصلحة المجتمع ومصلحة المستثمر في آن واحد، ويمكن أن يحقق المستثمر سها العائد السريع لاستثماراته.
- 4- تعود الأرض الى المجتمع بعد فترة الانتفاع بها لإعادة تخصيصها لأنشطة أخرى أو للسماح باستمرار الأنشطة القائمة إذا كان ذلك متفقاً مع خطط التنمية في ذلك الحين .
- 5- استخدام حق الانتفاع هي الوسيلة الغالبة في تخصيص الاراضي . ولكن عند الضرورة وفي حالات خاصة وبشروط محددة يمكن تخصيص الارض بالتملك او بالايجار اذا كان في ذلك تحقيقا أفضل للتنمية من ناحية وللمصلحة القومية العليا من ناحية أخرى .

ثانيا: في مجال إقامة نظام مؤسسي لإدارة أراضى الدولة

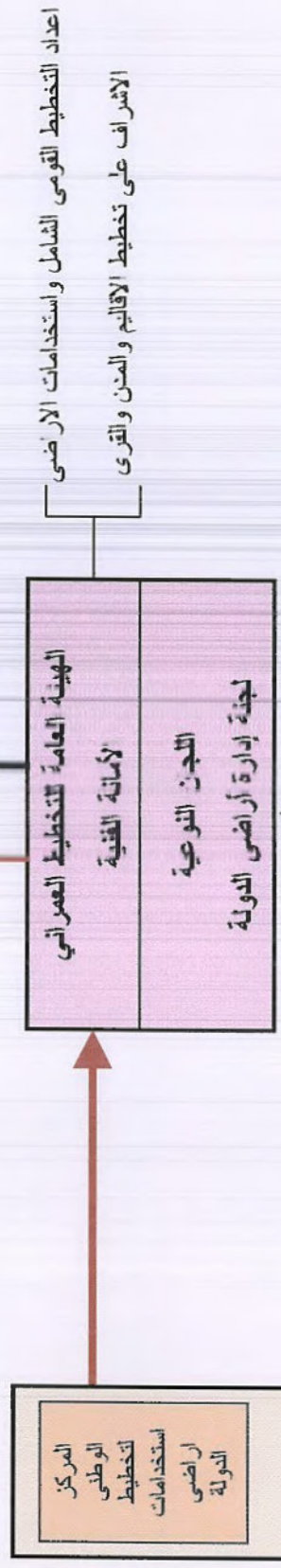
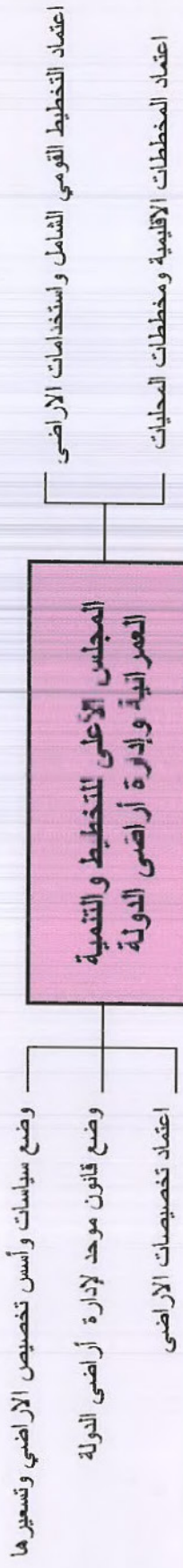
- 1- تكليف المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية بإدارة أراضى الدولة ووضع السياسات والأسس لتخصيص الاراضى وتسعيورها واعتماد التخصيصات المطلوبة للوزارات وشركات الاستثمار بجانب عمله الحالي في الإشراف على إعداد التخطيطات القومية والإقليمية والمحلية واعتمادها. ويمكن أن يسمى "

المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية وإدارة أراضى الدولة" ويكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزراء المعنيين وبعض الخبراء . وتقوم هيئة التخطيط العمراني بالأمانة الفنية لهذا المجلس.

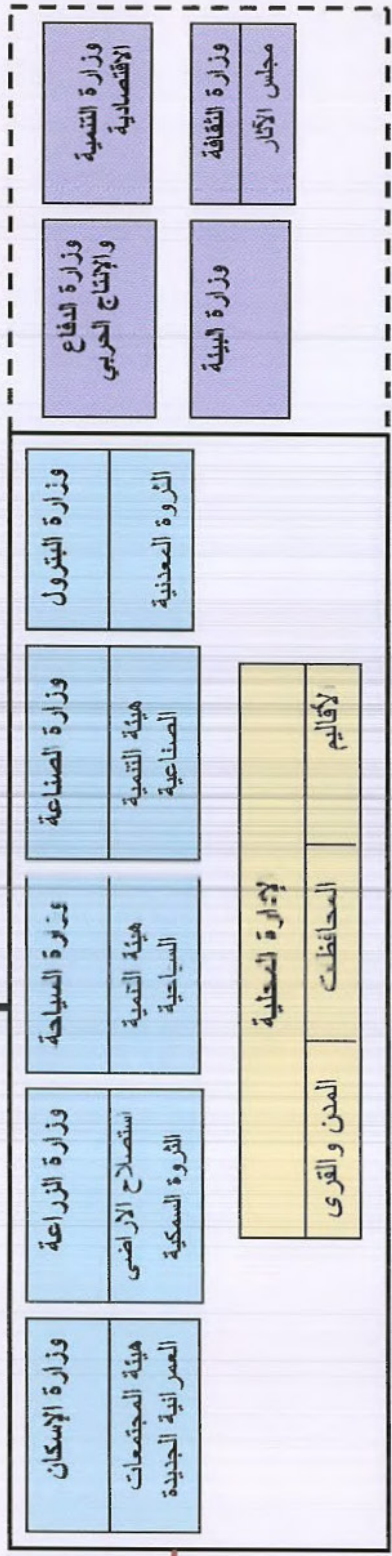
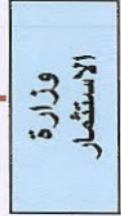
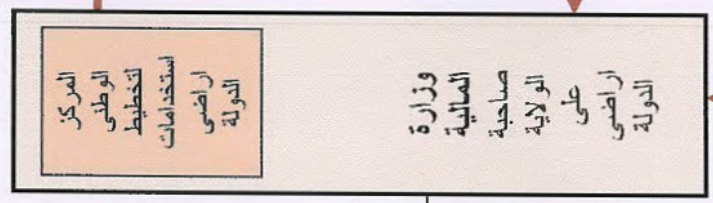
2- تكون الولاية على أرض مصر إما لوزارة المالية وتقوم بتنفيذ السياسات التى يقرها المجلس الأعلى فى مجال تخصيص الاراضى وتسعيها وتسجيلها والإشراف عليها ويقوم المركز الوطنى لتخطيط استخدامات أراضى الدولة بالأمانة الفنية للوزارة كما يكون مركز المعلومات لأراضى الدولة ، أو أن تكون لمجلس الوزراء مباشرة ، وفى هذه الحالة يقوم المركز الوطنى لتخطيط استخدامات الاراضى بدور وزارة المالية السابق ذكره.

3- وضع قانون موحد للاراضى على غرار القانون الموحد للمبانى .

ويوضح الشكل التالى النظام المؤسسى المقترح لإدارة أراضى الدولة .



- حصر ارضي الدولة
- تسعيير الاراضي
- تسجيل الاراضي
- متابعة استخدامات الاراضي

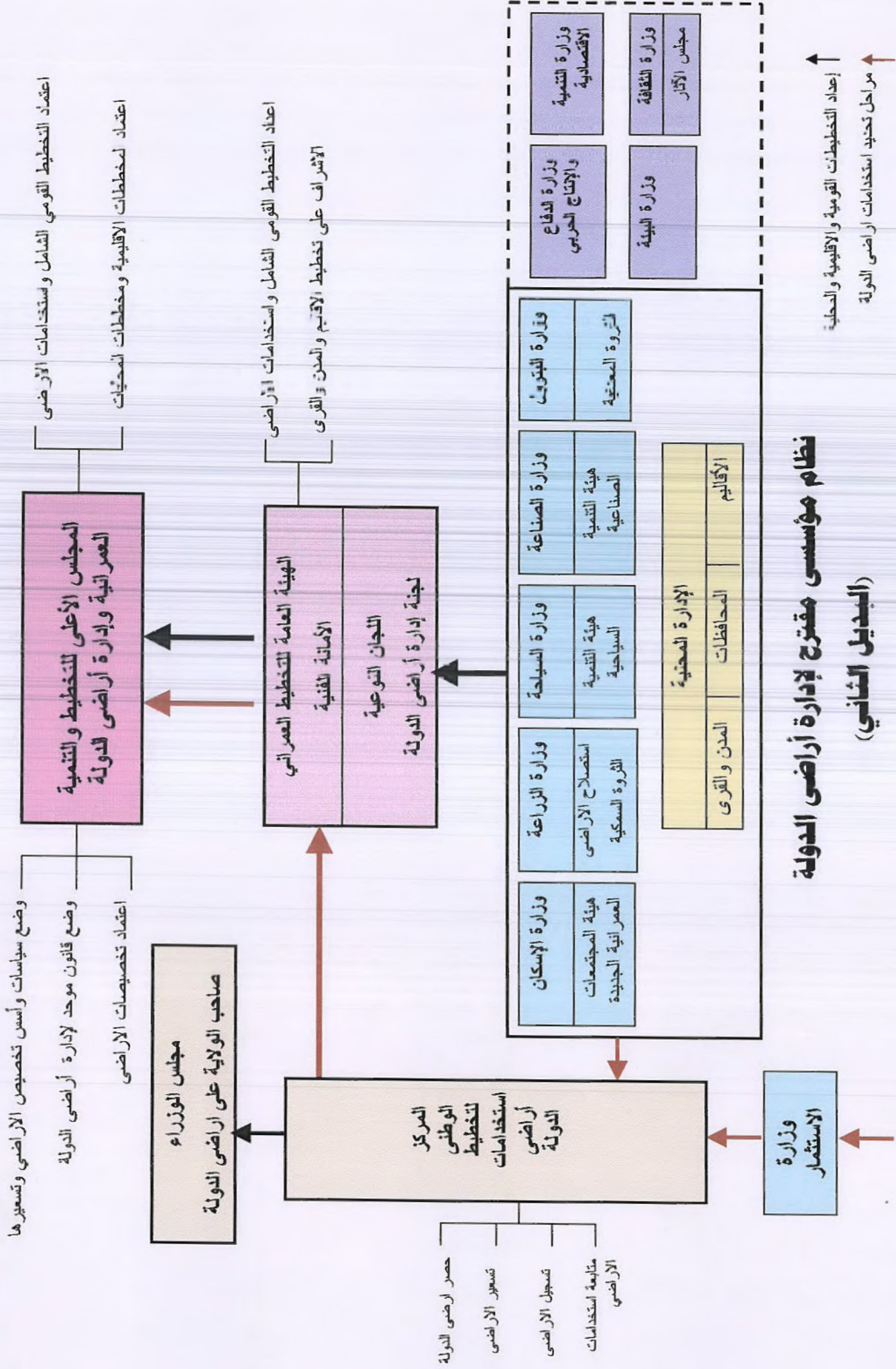


نظام مؤسسي مقترح لإدارة اراضي الدولة

البيدائل الأول

إعداد التخطيطات القومية والاقليمية والمحلية

مراحل تحديد استخدامات راضي الدولة



نظام مؤسسى مقترح لإدارة أراضى الدولة (البديل الثانى)