رئاسة الجمهورية
المجالس القومية المتخصصة
المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية

الانتشار السكانى خارج المعمور المصرى

«رؤى وسياسات جديدة»

محظور النشر :
هذا التقرير غير مصرح بنشره وإذاعته إلا بعد مناقشته وإقراره من المجالس القومية المتخصصة بصفة نهائية .

شعبة الإسكان والتعمير

الدورة ٥٠ خدمات

الانتشار السكانى خارج المعمور المصري

«رؤى وسياسات جديدة»

الهدف والمنهجية : فى خلال الفترة من عام ١٩٨٦ إلى عام ٢٠٠٤ زاد عدد سكان مصر ، من ٤٨ مليون نسمة إلى ٧٠ مليوناً ، أى بمقدار ٢٢ مليون نسمة . استوعبت المدن الجديدة منهم حوالى ١,٥ مليون نسمة ، وأراضى الاستصلاح حوالى ٠,٥ مليون نسمة ، وقدر استيعاب المحافظات الصحراوية (شمال وجنوب سيناء – القناة – البحر الأحمر – مطروح – الوادى الجديد) والمدن ذات الظهير الصحراوى بحوالى ٣,٥ مليون نسمة ، وقدرت الزيادة داخل أحوزة المدن والقرى الحالية (الإحلال والتجديد – بناء المتخللات – زيادة ارتفاع المبانى – زيادة التكدس) بحوالى ٣ ملايين نسمة . أما الثلاثة عشر مليون نسمة المتبقية من السكان ؛ فقد أقاموا أحياءهم السكنية على الأراضى الزراعية فى القرى وحول المدن ، بشكل غير مخطط وغير منظم ، مما أهدر ما يزيد على مليون ونصف مليون فدان ، علاوة على خلق ظروف معيشية وبيئية غير لائقة إنسانياً فى هذه الأحياء .

وإذا لم يحدث تغيير ملحوظ فى معدلات النمو السكانى فى المستقبل القريب ، فمن المتوقع – وطبقاً لبيانات وزارة التخطيط – أنه بحلول عام ٢٠٢٠ سوف يصل عدد السكان إلى ٩٦ مليونا ، أى بزيادة قدرها ٢٦ مليون نسمة . وإذا ما أعطت الدولة اهتماماً كافياً لتنمية المدن الجديدة الحالية ؛ فمن الممكن أن تستوعب حوالى ٤,٥ مليون نسمة زيادة عن عدد سكانها الحالى (طبقاً لتقديرات مبنية على أساس تحقيق ٥٠٪ من الطاقة الاستيعابية القصوى لتلك المدن) ، كما أنه من الممكن استيعاب ٢ مليونى نسمة فى مشروعات استصلاح الأراضى الجديدة (طبقاً لبيانات وزارة الزراعة) . ويمكن أن تستوعب التوسعات فى المدن الحالية ذات الامتدادات الصحراوية والمحافظات الصحراوية – إذا ما اتبعت سياسات مرشدة – حوالى مليونى نسمة إضافية (طبقاً لدراسة كلية التخطيط العمرانى) .

ومن ثم يتضح أن مجموع ما يمكن استيعابه من الزيادة السكانية ، داخل الحيز الحالى ، يبلغ حوالى ٩ ملايين نسمة . وبالتالى سوف يتبقى حوالى ١٧ مليون نسمة ، إما أن يظلوا داخل الحيز الحالى (على حساب فقدان مليونى فدان من الأرض الزراعية القديمة ، والتى تبلغ حالياً أقل من ٦ ملايين فدان) ، أو يتاح لهم مجال آخر للانتشار خارج الوادى والدلتا (كما أوضحه تفصيلياً التقرير المقدم من شعبة الإسكان والتعمير إلى المجالس القومية المتخصصة فى عام ٢٠٠٣ والخاص بالامتداد العمرانى وحماية الأراضى الزراعية) .

وبهذا يكون الدافع الأول ، فى وقتنا الحالى ، للخروج من الوادى والدلتا هو الحفاظ على الأرض الزراعية ، والحد من النمو العمرانى العشوائى عليها ، والذى من المحتمل أن يبتلع أغلبها فى خلال الخمسين عاماً القادمة ، إذا لم يتم خروج الزيادة السكانية بشكل مكثف وسريع إلى خارج المعمور الحالى (كما أوضحته الدراسة التى قدمتها شعبة الإسكان والتعمير بالمجالس القومية المتخصصة فى مايو ٢٠٠٣) .

ولكن من المؤكد أنه توجد دوافع أخرى للخروج من الوادى – لا تقل فى أهميتها عن الدافع السابق – ويأتى فى مقدمتها :

– زيادة الطاقات والقدرات الإنتاجية للاقتصاد المصرى ، من زراعة وصناعة وسياحة ... .

– إيجاد بداية جديدة بعيدة عن مشاكل المدن والمجتمعات القائمة ، والتى تعانى من التدهور البيئي والازدحام والتكدس ، وانخفاض كفاءة الحركة والنقل والمرافق الأساسية والخدمات ، وتداخل الاستعمالات ، وفى ظل غياب إدارة سليمة لعمران المدن . وقد نتج عن هذه المشاكل تدن واضح فى مستوى الحياة الحضرية ، ووقوع أضرار بالغة للمجتمع ، سواء كانت اجتماعية أو قيمية ، مع انخفاض الكفاءة الاقتصادية لهذه المدن .

– تكوين مجتمع جديد بقيم اجتماعية جديدة أكثر استعداداً للأخذ بأسباب التكنولوجيا المعاصرة ، وبالنظم الإدارية المتطورة .

مما سبق يتضح أن الخروج من الوادى إلى مجتمعات عمرانية جديدة قد أصبح مطلباً مصيرياً من كافة النواحى ، وعلى الأخص من النواحى البيئية والاجتماعية والاقتصادية . وسوف تكون هذه المجتمعات خالية من مشاكل المدن القائمة ، بل من الممكن التطلع إلى إعادة بناء مواطن مصرى جديد .

وظاهرة الخروج من الوادى ليست جديدة على المجتمع ، بل لها جذور تاريخية تمتد إلى الحضارة المصرية القديمة . وقد استجدت هذه الظاهرة مرة ثانية فى القرن التاسع عشر عند إنشاء شبكة الترع والمصارف الحديثة ، وما حققته من توسع زراعى واستيطان جديد ، ثم شق قناة السويس ، وما تبعه من إنشاء مدن القناة ، واستيعابها لأكثر من مليونى نسمة فى فترة تقل عن مائة وخمسين عاماً .

وفى العصر الحديث أنشئت «ضواحى» جديدة بالقاهرة ، كما أنشئت مدن سكنية قائمة على مصنع واحد ، وهى ما يسمى بالمدن العمالية ، وتم إقامة مشروعات استصلاح الأراضى الكبرى فى الثمانينات والتسعينات ، وكذلك بدأ إنشاء المدن الجديدة المستقلة والتابعة . وتوازى مع كل ذلك تنفيذ مشروعات التنمية السياحية لمناطق مستجدة بالساحل الشمالى الغربى وسيناء والبحر الأحمر .

كل هذه الأنشطة تشكل ثروة فريدة وتجارب غنية مليئة بالنجاحات ، وأيضاً بالقصور بدرجات مختلفة . والتقرير الحالى يهدف أولاً إلى تقييم هذه التجارب والسياسات الدافعة لها فى إطار الفكر العمرانى والتنموى الحديث ، وذلك بغرض الخروج برؤى وتوجهات للسياسات المستقبلية المحققة لانتشار وتوسع سكانى وعمرانى فعّال وناجح ومتزن ، بعيداً عن الأرض الزراعية ، إلى المجال الأرحب خارج الوادى والدلتا .

ويشتمل القسم الأول من هذا التقرير على التجارب المصرية فى الامتداد العمرانى والانتشار السكانى . أما القسم الثانى فيشتمل على تقييم هذه التجارب ومدى ما حققته من الجذب السكانى ، وتوضيح النواحى الإيجابية منها والسلبية ، كما يشتمل أيضاً على عرض لبعض الأفكار والخيارات لتحقيق الانتشار السكانى . ويختص القسم الثالث بالسياسات المقترحة للانتشار السكانى خارج الوادى والدلتا ، وبالأطر التنظيمية لتحقيق تلك السياسات ، أخذاً فى الاعتبار الخصوصية المصرية والمحددات الاقتصادية والاجتماعية الحالية . ويأتى فى آخر التقرير الملخص والتوصيات .

القسم الأول

التجارب المصرية فى الامتداد العمرانى والانتشار السكانى

أولاً: نظرة تاريخية :

١- العصور القديمة : كان إنشاء إخناتون لمدينة تل العمارنة من أولى التجارب المصرية فى إنشاء مجتمع جديد ، كما كان الدافع وراء إنشاء هذه المدينة دينياً وسياسياً فى المقام الأول . ولكن سرعان ما انتهت هذه التجربة بانتهاء القوة الدافعة لها ، وبنهاية إخناتون صاحب هذه التجربة الفريدة . وانتشرت فى العصور القديمة القلاع الدفاعية على الحدود ، وعلى الأخص الشرقية والجنوبية ، ولكن لم تنتشر المدن الدفاعية بشكل كبير . ويرجع ذلك إلى وجود

عوائق جغرافية ضخمة ، تتمثل فى الصحارى الكبرى شرقاً وغرباً ، وفى البحار الشمالية والشرقية ، والتى أغنت عن إنشاء مدن دفاعية تقوم بحماية البلاد . أما العمليات الاستخراجية للأحجار والمناجم ، والتى كانت منتشرة فى أماكن كثيرة فى مصر – وعلى الأخص فى الصحراء الشرقية وفى سيناء – فلم يصحبها إنشاء مرتكزات عمرانية ذات شأن يذكر .

وأول مشروع تنموى كبير تم فى العصر القديم ، خارج الوادى ، كان فى منطقة بحيرة قارون ، ويتمثل ذلك فى تجفيف جزء من البحيرة ، والتحكم فى مياه فرع النيل الذى يصب فى منخفض قارون ، وذلك أيام سنوسرت الأول من ملوك الدولة الوسطى . وقد استمرت منطقة الفيوم كمنطقة زراعية منذ ذلك الوقت ، وارتبطت بسيوة وبالبحر المتوسط لتصدير منتجاتها إلى الخارج فى العصر البطلمى والعصر الرومانى . كما تجب الإشارة إلى منطقة الساحل الشمالى الغربى التى ارتبطت أيضاً بزراعات تصديرية ، واعتمدت الزراعة فيها على الأمطار وعلى الرى بمياه الآبار . وقد حققت المنطقتان توسعا واستقراراً عمرانياً كبيراً .

٢– **القرن التاسع عشر** : شهد القرن التاسع عشر توسعاً كبيراً فى الامتداد خارج المعمور ، وكان الهدف من هذا التوسع هو : زيادة الرقعة الزراعية وزيادة الإنتاج الزراعى ، وليس تخفيف الضغوط السكانية على الأراضى الزراعية ، كما لم تكن له دوافع أو أبعاد سياسية . وتضمنت هذه السياسات – بداية بعصر محمد على – شق الترع والمصارف وإقامة الخزانات والقناطر ، واستمرت طوال القرن التاسع عشر . وقد ازدادت مساحة الأراضى الزراعية نتيجة لهذه السياسات من حوالى مليون فدان ، فى بداية هذا القرن ، إلى ما يقرب من خمسة ملايين فدان فى نهايته . كما زاد الإنتاج الزراعى زيادة كبيرة ، وعلى الأخص الزراعات السلعية المرتبطة بالتصدير إلى الخارج ، مثل القطن وقصب السكر.

هذا وقد ساعد على انتشار العمران فى هذه الحقبة إنشاء السكك الحديدية ، وشبكة الطرق التى ربطت أقاليم مصر بعضها ببعض ، كما ربطت داخل البلاد بالثغور على السواحل المنفتحة على العالم الخارجى ، مثل الإسكندرية ورشيد . وتجب الإشارة إلى أن التوسع المكانى والانتشار السكانى كان يتم بواسطة سلطات الدولة الجبرية ، ذلك لأن الدولة كانت تقوم وحدها بهذه المشروعات القومية الهامة ، كما كانت هى المالك الأول للأرض ، وصاحبة التصرف فى شئون البلاد والعباد .

وشهدت العقود الأخيرة من القرن التاسع عشر انتشاراً سكانياً من نوع آخر ، وذلك عقب

تنفيذ مشروع قناة السويس ، وما تبعه من إنشاء مدن القناة الثلاث : الإسماعيلية وبورسعيد والسويس . وقد أدى هذا الشريان الدولى الهام إلى بناء قاعدة اقتصادية ضخمة ، وصارت له قوة جذب سكانى كبيرة . وساعد على النمو العمرانى السريع فى هذا الإقليم مدّه بمياه النيل ، والتوسع فى الزراعة بمنطقة الإسماعيلية . ويعد مشروع تعمير وتنمية إقليم قناة السويس من أكبر وأنجح المشاريع فى مجال التنمية والحراك السكانى التى تمت فى مصر ، ليس فقط خلال القرن التاسع عشر ، بل أيضا خلال القرن العشرين .

ومن الملاحظ فى مجتمعات القناة أنها كانت مجتمعات مخطط ، وكان للنفوذ الأجنبى أثر كبير عليها ، ليس فقط من ناحية الصيانة والتشغيل والمظهر العمرانى العام ، بل أيضاً من الناحية السلوكية والقيمية .

٣- **بدايات القرن العشرين** : يمثل بناء خزان أسوان فى عام ١٩٠٤ ، وما تبعه من تعليات ، مشروعاً قومياً مركزياً وخطيراً ، وكان من نتائجه التحكم فى مياه النيل وزيادة الرقعة الزراعية ، وتحويل جزء كبير من أراضى الصعيد من رى الحياض إلى الرى الدائم . وقد أدى ذلك إلى زيادة الإنتاجية الزراعية . وبالرغم من أن مشروع خزان أسوان لم يسهم بصورة كبيرة فى الانتشار السكانى خارج الوادى والدلتا ؛ إلا أنه سمح بتكثيف وتثبيت العمران القائم فى ذلك الوقت .

ونشأت أيضاً فى تلك المرحلة ضاحية مصر الجديدة ، كامتداد للقاهرة على أراض صحراوية ، واعتمد فى إنشائها على القطاع الخاص لأول مرة فى تاريخ مصر . ونجحت هذه التجربة نجاحاً كبيراً ، لأن إدارة تنميتها قد تمت بأسلوب علمى واقتصادى سليم . كما أقيمت أيضا ضاحية المعادى فى جنوب القاهرة . وكذلك تم تعمير حى الزمالك وحى جاردن سيتى ، بعد ثبات مجرى النيل نتيجة لبناء خزان أسوان . ويمثل إنشاء ضاحية مصر الجديدة والمعادى خارج القاهرة ، وتخطيط أحياء الزمالك وجارن سيتى داخلها ، نمط الامتداد العمرانى للمدن المصرية فى هذه الفترة – وعلى الأخص المراكز الحضرية الكبرى – والذى تواكب مع وجود أجنبى مكثف فى الحياة المصرية ، ومع نشأة وازدهار الطبقة العليا والطبقة فوق المتوسطة فى تلك الحقبة . لذلك فقد عكس تخطيط هذه الأحياء الطابع العمرانى الغربى بمدارسه المختلفة .

كما عرفت هذه الحقبة أيضاً إنشاء المدن العمالية الملحقة بالمراكز الصناعية الكبرى فى ذلك الوقت ، مثل مدينة العمال الملحقة بمصنع المحلة الكبرى للغزل والنسيج ، ومدينة العمال الملحقة بمصنع كفر الدوار ، وكذلك المدن العمالية الملحقة بمصانع السكر فى كوم أمبو وإدفو وقوص .

ثانياً: التجارب المعاصرة فى الانتشار العمرانى المكانى والسكانى :

تتمثل التجارب المصرية المعاصرة فى الانتشار العمرانى المكانى والسكانى فى أربعة محاور رئيسية ، وهى :

١) استصلاح الأراضى :

تعد تجربة مديرية التحرير ، فى بداية الثورة وتحت شعار "غزو الصحراء" ، أولى التجارب فى القرن العشرين للخروج من الوادى والدلتا . ورغم عدم جدواها الاقتصادية على المدى القصير ، وأن مساهمتها فى التحريك السكانى كانت محدودة ؛ إلا أنها فتحت الباب على مصراعيه لاستصلاح الأراضى فى مصر ، سواء عن طريق القطاع الحكومى أو الخاص .

ولا شك أن مشروعات استصلاح الأراضى فى النصف الأخير من القرن العشرين ؛ شكلت أهم الاتجاهات التى أثرت على الانتشار السكانى فى مصر . ويمكن رصد مراحلها على النحو الآتى :

المرحلة الأولى : (مرحلة ما قبل الثورة) : اعتمدت هذه المرحلة بصورة أساسية على عمليات الاستصلاح دون إقامة المجتمعات الريفية المستحدثة ، فكانت تستصلح حوالى (٢٥٠٠) فدان سنوياً من خلال جهة رئيسية وهى مصلحة الأملاك الأميرية ، بالإضافة إلى ما كان يقوم به بعض كبار الملاك والشركات الأجنبية فى هذه المرحلة .

المرحلة الثانية : مرحلة ما قبل الخطة الخمسية الأولى (٥٢- ١٩٦٠) : اهتمت الثورة بمشروعات استصلاح الأراضى وقيام المجتمعات الريفية الجديدة ، وقد أسندت تلك المهام إلى مجموعة من المؤسسات والهيئات التى تحملت أعباء الاستصلاح وتكوين المجتمعات المستحدثة . وأهم مشروعات تلك الحقبة : مشروع مديرية التحرير الذى بدأ عام ١٩٥٣ .

المرحلة الثالثة : الخطة الخمسية الأولى (٦٠-١٩٦٥) : فى هذه المرحلة تم وضع أولى خطط الدولة للاستصلاح ، واستهدفت استصلاح مساحة (٧٢٤,٤) ألف فدان ، تحقق منها حتى نهاية الخطة نسبة (٧٤٪) من المستهدف ، وأعيد تنظيم هيكل الأجهزة العاملة فى ميدان الاستصلاح فأنشئت أول وزارة لاستصلاح الأراضى سنة ١٩٦١ .

المرحلة الرابعة : الخطة الخمسية الثانية (٦٥-١٩٧٠) : كان مستهدفاً فى هذه المرحلة استصلاح (٧٥٠) ألف فدان ، بمعدل (١٥٠) ألف فدان سنوياً . وقد تعثر تحقيق هذا الهدف بسبب حرب

١٩٦٧، حيث لم يزد ما تم استصلاحه على ٢٧٠ ألف فدان . وتم دمج الهيئات المسئولة عن أعمال الاستصلاح فى جهة واحدة – عام ١٩٦٩ – وهى المؤسسة المصرية العامة لاستزراع وتنمية الأراضى .

المرحلة الخامسة : (١٩٧٠– ١٩٧٣) : تعتبر هذه المرحلة مرحلة سكون نسبى ، حيث استمر تأثير الحرب على جهود استصلاح الأراضى ، فلم يزد ما تم استصلاحه على ٢١ ألف فدان .

المرحلة السادسة : (١٩٧٣–١٩٨٢) : اتسمت هذه المرحلة بتوقف أعمال الاستصلاح تقريباً نتيجة لحرب ١٩٧٣ ، وذلك حتى سنة ١٩٧٦ ، ثم استأنفت الدولة بعد ذلك الأعمال ولكن بمعدلات ضئيلة ، وقد بلغت جملة ما تم استصلاحه ٢٢٠ ألف فدان .

المرحلة السابعة : (٨٢ – ١٩٨٧) : اشتملت هذه الفترة على الخطة الخمسية الأولى بعد الحرب ، والمستهدف فيها استصلاح ٦٣٧ ألف فدان . والخطة الخمسية الثانية (٨٧ – ١٩٩٢) ، والخطة الخمسية الثالثة (٩٢ – ١٩٩٧) ، وكان إجمالى ما تم استصلاحه خلال هذه المرحلة حوالى ١,٦٦٤ مليون فدان .

وتميزت هذه المرحلة بمساهمة القطاع الخاص فى استصلاح الأراضى ، وذلك تمشياً مع الاتجاه نحو تشجيع القطاع الخاص للقيام بدوره فى مجالات التنمية المختلفة . وكان من أهم المشروعات التى حققتها الدولة فى هذه المرحلة : مشروع منطقة بنجر السكر بغرب النوبارية ، والذى كان ضمن أهدافه توجيه الشباب نحو الصحراء . فتم توزيع الأراضى المستصلحة على فئة شباب الخريجين ، وذلك فى إطار مشروع مبارك القومى لشباب الخريجين .

المرحلة الثامنة : (٩٧ – ٢٠٠٢) : اشتملت هذه الفترة على الخطة الخمسية الرابعة (٩٧ – ٢٠٠٢) ، وكان أهم أهدافها ما يلى :

– استكمال أعمال البنية الأساسية فى ٤٢٨ ألف فدان .

– تنفيذ أعمال البنية الأساسية لمساحة ٣٣٣,٥ ألف فدان فى مناطق الاستصلاح الجديدة .

– تنفيذ الأعمال المطلوبة للبنية الأساسية لمساحة ٨٨٦,٥ ألف فدان بأراضى القطاع الخاص .

– القيام بأعمال الاستصلاح الداخلى والتعمير والاستزراع فى مساحة ٢٥٠ ألف فدان ، لتوزيعها على نحو ٥٠ ألف خريج ، بواقع ١٠ آلاف خريج سنوياً .

- استزراع مساحة تقدر بنحو ٩٩٤ ألف فدان .
- استكمال ترعة السلام ، المرحلة الثانية ، بسيناء التى يبلغ طولها نحو ١٥٥ كم .
- استكمال البنية الأساسية لترعة الشيخ زايد لخدمة مساحة ٤٠ ألف فدان بسيناء .
- مواصلة العمل فى مشروع ترعة الوادى الجديد فى مرحلتها الأولى التى يبلغ طولها ٣١٠ كم .

مما سبق يتضح أن مجموع مساحة ما تم استصلاحه من الأراضى ، خلال النصف الأخير من القرن العشرين ، يبلغ حوالى ٣,٧ مليون فدان ، وامتدت الأراضى الزراعية شرقاً حتى بلغت مشارف قناة السويس ، وغرباً حتى بلغت مشارف العلمين ، بجانب الامتدادات التى تمت فى سيناء والوادى الجديد . ولكن عدد السكان بهذه المناطق الجديدة لم يبلغ إلا حوالى نصف مليون نسمة فقط . أى أنه على الرغم من المساحة الكبيرة التى استصلحت خلال نصف قرن ، وعلى الرغم من الاستثمارات الضخمة التى أنفقت على تنميتها ؛ إلا أنها لم تجذب إلا عدداً محدوداً للغاية من السكان .

مشروعات التنمية الأفقية المستقبلية : تحددت الملامح الرئيسية لاستراتيجية التوسع الأفقى المستقبلى فى استصلاح الأراضى فيما يلى :

- توجيه عناية كبيرة للتنمية الريفية ، وإنشاء مجتمعات حديثة فى الأراضى الجديدة ، واستيعاب أكبر عدد ممكن من الأسر التى تعمل مباشرة بالزراعة ، والأسر التى تعمل بأنشطة غير زراعية ولكنها مرتبطة بالقطاع الزراعى .

- إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص فى عملية استصلاح الأراضى ، على أن تقوم الدولة بالأعمال الكبرى التى لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها ، مثل مد شبكات الرى الرئيسية ، وإقامة محطات الرفع ، والبنية الأساسية التى تقوم عليها التنمية الزراعية من طرق وطاقة وغيرها .

وقد تم تحديد المساحة المزمع استصلاحها خلال الفترة القادمة ، من واقع المخطط الرئيسى للموارد الأرضية ، على النحو التالى :

- مساحة ٤١٣ ألف فدان فى سيناء ، منها ٤١١ ألف فدان بمحافظة شمال سيناء ونحو ٢٠٠٠ فدان بمحافظة جنوب سيناء .

مساحة ٦٤٧,٧٣ ألف فدان بمناطق شرق الدلتا .

- مساحة ١٠٨,٠٠ ألف فدان بمناطق وسط الدلتا .
- مساحة ١,٠٥٢٩ ألف فدان بغرب الدلتا ومطروح .
- مساحة ٩٩١,٥٠ ألف فدان بمنطقة مصر الوسطى .
- مساحة ٩٤٧,٩٠ ألف فدان بمنطقة مصر العليا .
- مساحة ٥٠,٠٠ ألف فدان بشواطئ بحيرة ناصر .
- مساحة ٩٤٨,٥٠ ألف فدان بالصحراء الغربية .
- مساحة ٦٠٠,٠٠ ألف فدان بمنطقة حلايب وشلاتين .
- مساحة ٣,٤٠٠ مليون فدان بمنطقة جنوب الوادى (مشروع توشكى) .

من الواضح أن هذه الخطة المستقبلية تبدو بالغة الطموح ، وتنفيذها يتوقف إلى حد كبير على عاملين أساسيين : أولهما توفير المياه اللازمة لرى هذه المساحات الكبيرة ، وثانيهما توافر الاستثمارات الضخمة اللازمة للاستصلاح ، ويبدو أن كلا من هذين العنصرين غير متوافر بدرجة كافية فى الوقت الحالى وفى المستقبل القريب .

كما أن خطط استصلاح الأراضى السابق ذكرها هى مشروعات تهدف إلى زيادة القدرة الإنتاجية الزراعية ، وليس من أهدافها المعلنة تحقيق انتشار سكانى ، وإن اشتملت على تجمعات عمرانية صغيرة لخدمة العملية الإنتاجية .

٢) **المدن العمالية الملحقة بالمراكز الصناعية** : مع المد الاشتراكى ووجود إرادة سياسية ورؤية واضحة للتنمية الصناعية ؛ أقيم العديد من الصناعات الكبرى ، وعلى الأخص فى إقليم القاهرة ، مثل منطقة حلوان (مصنع الحديد والصلب) وأبو زعبل (مصنع السماد) ، وفى إقليم أسوان (مصنع كيما فى أسوان ومجمع الألومنيوم فى نجع حمادى) ، وفى مدينة السويس (معمل تكرير البترول) . وقد أقيم أغلب هذه الصناعات فى مناطق صحراوية ، ولكنها غير بعيدة عن المدن التابعة لها . وكان توطين الصناعات مرتبطاً بعوامل اقتصادية فى المقام الأول ، مثل توافر المواد الأولية اللازمة لهذه الصناعات ، وكذلك توافر الطاقة وطرق المواصلات . وقد أقيمت مدن سكنية للعاملين بهذه المراكز الصناعية ، وكان الهدف منها توطين العمالة اللازمة لهذه الصناعات بجانب مراكز إنتاجها ، وليس الخروج السكانى إلى الصحراء بمعناه الشامل . فبمراجعة عدد السكان الذين استوعبتهم هذه المدن ؛ يتضح عدم وجود تأثير ملموس لهذه

التنمية الصناعية على الانتشار السكانى خارج الوادى والدلتا . وقد أوضح العديد من الدراسات أنه كان من الممكن الاستفادة من هذه المشروعات فى الحراك السكانى لو أدخلت هذه التجمعات السكنية ضمن خطط عمرانية واقتصادية أشمل .

وتقع مسئولية صيانة وتشغيل هذه المدن العمالية على عاتق الشركات التى أقامتها . وقد ساعدت الصيانة المستمرة لهذه المدن على المحافظة عليها بصورة جيدة ، على الرغم من أن عمر بعضها قد تجاوز الأربعين عاماً (يستثنى من ذلك مدينة العمال الجديدة بشبين الكوم إذ ضاعت مسئولية الصيانة بين الشركة صاحبة المشروع والمجلس المحلى لمدينة شبين الكوم ، مما أدى إلى تدهورها وظهور مشاكل خطيرة بها ، وعلى الأخص فى مجال الصرف الصحى ، وذلك رغم حداثتها ، فلم يمض على إنشائها إلا حوالى ٢٥ عاماً فقط) . وتجب الإشارة إلى أن مسئولية التشغيل والصيانة لهذه المدن تمثل الآن عبئاً مالياً كبيراً ، يثقل كاهل الشركات صاحبة هذه المدن ولا يتناسب مع مواردها ، وعلى الأخص فى الظروف الاقتصادية الراهنة . وهناك اتجاه فى بعض هذه الشركات للتخلص من مسئولية إدارة وصيانة مدنها العمالية ، رغم النتائج الخطيرة التى قد تترتب على ذلك ، مثل تدهور حالة المبانى وقصر عمرها الافتراضى وتدهور مظهرها العام .

وتعد مشكلة نوع الحيازة ، وموقف العامل وأسرته من وحدته السكنية ، من أهم المشكلات التى تواجه قاطنى تلك التجمعات ، فقد تسببت فى عدم شعور العمال بالأمان والاستقرار خشية قيام الشركة بإجبارهم على ترك المسكن عند الإحالة على المعاش ، أو عند ترك العمل أو بعد الوفاة . ولا يملك معظم الشاغلين لهذه التجمعات مدخرات كافية تمكنهم من الحصول على مسكن بديل آخر عند الحاجة إلى ذلك . وربما تمثل هذه المشكلة أحد الأسباب الرئيسية فى عدم تحقيق الانتشار السكانى واستقراره وتوسعه فى هذه المجتمعات .

كذلك فإنه من الجدير بالذكر أن قرب هذه التجمعات من المصانع قد يسبب مشاكل بيئية خطيرة ، وعلى الأخص فى حالة الصناعات الثقيلة التى يصعب التحكم فى التلوث البيئى الناتج من مخلفاتها ، مما يترك آثارا ضارة على صحة قاطنى هذه التجمعات . ويزداد الأمر تعقيداً وسوءاً عند وقوع التجمع داخل منطقة توطين صناعى كبير مثل منطقة حلوان ، حيث يتعرض سكان التجمع السكنى لشركة الحديد والصلب لمخلفات الصناعات المجاورة ، والتى من أخطرها التلوث الناتج عن مخلفات مصانع أسمنت بورتلاند ، والقومية للأسمنت ، والكوك والمطروقات وغيرها .

ومن ناحية أخرى ، فإن التجمعات السكنية للشركات الصناعية قد وفرت للقاطنين بها مستوى جيداً من الخدمات ، ولاسيما الخدمات التجارية والرياضية والترفيهية والاجتماعية . مع وجود بعض النقص فى الخدمات التعليمية والصحية ، مما يضطر ساكنيها إلى الانتقال إلى مواقع بعيدة عن هذه التجمعات للحصول على هذه النوعية من الخدمات .

وبإيجاز ؛ يمكن الفرض بأن المدن العمالية لم يكن لها تأثير ملموس على الانتشار السكانى من الناحية الكمية ، وإن كانت قد حققت بعض النجاح فى هذا المجال من الناحية النوعية .

٣) المدن الجديدة : وضعت مصر سياسة إنشاء المدن الجديدة منذ منتصف السبعينات حتى الآن ، وهى أول سياسة واضحة ومحددة تهدف إلى الانتشار السكانى خارج المعمور المصرى ، وبعيداً عن الأراضى الزراعية بالوادى والدلتا . وبجانب الانتشار السكانى ؛ فإن سياسة إنشاء المدن الجديدة لها أهداف أخرى بالغة الأهمية ، وهى المساهمة فى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الشاملة على المستوى القومى العام . ولا تخلو سياسة إنشاء المدن الجديدة – خصوصاً فى بداياتها – من البعد السياسى ، والذى تمثل فى خلق مجتمعات عمرانية جديدة ، وإعادة بناء إنسان جديد فى أعقاب حرب أكتوبر ، وما تلاها من تغيير فى التوجه العام نحو الانفتاح إلى الخارج ، والرغبة فى إجراء تغيير شامل فى كافة جوانب الحياة فى مصر ، وإن اقتصر بعد ذلك على البعد العمرانى .

لقد تم إنشاء عدة أجيال من المدن الجديدة فى مصر خلال الثلاثين عاماً الأخيرة ، وهى :

– مدن الجيل الأول : العاشر من رمضان – ٦ أكتوبر – السادات – برج العرب الجديدة – دمياط الجديدة .

– مدن الجيل الثانى : بدر – الشيخ زايد – النوبارية – بنى سويف الجديدة – المنيا الجديدة .

– مدن الجيل الثالث : الشروق – القاهرة الجديدة – أسيوط الجديدة – طيبة .

– مدن الجيل الرابع : الفيوم الجديدة – سوهاج الجديدة – توشكى الجديدة .

١– المدن الجديدة بين الواقع والمتوقع : بعد مرور ما يقرب من ثلاثين عاماً على بدء إنشاء المدن الجديدة ؛ تفيد الإحصائيات الأخيرة – الصادرة من وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية عن واقع هذه التجربة – بما يلى :

أ- بيانات عامة : بلغت المساحة الكلية للمدن الجديدة حوالى ٦٠٠ ألف فدان . وبلغت مساحة الأرض المجهزة بالمرافق فى هذه المدن ٤٣٥ كم٢ ، منها حوالى ٢١٨ كم٢ للإسكان ، وحوالى ١١٣ كم٢ للصناعة ، وحوالى ١٠٤ كم٢ للتجارة والخدمات والمشروعات السياحية وغيرها .

ب- الصناعة : استوعبت المدن الجديدة حوالى ٢٩٣٥ مصنعاً منتجاً ، برأس مال قدره حوالى ٢٣ مليار جنيه ، وبقيمة إنتاج سنوى حوالى ٢٩ مليار جنيه ، وقد أتاحت هذه المصانع المنتجة حوالى ٢٨٥ ألف فرصة عمل . ويوجد الآن حوالى ١٧٤٠ مصنعاً تحت الإنشاء ، يبلغ رأسمالها حوالى ٦ مليارات جنيه، وسوف تحقق إنتاجاً سنوياً قيمته حوالى ٥,٥ مليار جنيه ، كما سوف تنتج حوالى ٩٠ ألف فرصة عمل جديدة .

ج - الإسكان : ساهمت المدن الجديدة فى توفير وحدات سكنية تقدر بحوالى ٣٤٥ ألف وحدة مختلفة المستويات ، قامت بإنشائها هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بإجمالى استثمارات قدرها ٥,٣ مليار جنيه ، منها حوالي ٩٠ ألف وحدة سكنية لإسكان الشباب والمستقبل . هذا بالإضافة إلى الوحدات السكنية الأخرى التى قامت بتنفيذها هيئات وجهات أخرى وجمعيات تعاونية وأفراد وشركات استثمارية ، والتى يبلغ عددها حوالى ٢٤٥ ألف وحدة سكنية مختلفة المستويات . أى أن مجموع الوحدات السكنية بالمدن الجديدة يبلغ حوالى ٥٩٠ ألف وحدة سكنية ؛ يمكنها أن تستوعب حوالى ٢,٧٠٠ مليون نسمة .

د - السكان : يقدر عدد السكان المستهدف بهذه المجموعة من المدن الجديدة عند إتمامها بحوالى ٨,٥ مليون نسمة . ويسكنها حالياً حوالى ١,٥ مليون نسمة ، يمثلون ٦٠٪ من عدد السكان المستهدف خلال الفترة منذ بدء العمل وحتى الآن بالنسبة لمدن الجيل الأول ، و٣٥٪ من عدد السكان المستهدف لنفس الفترة لمدن الجيل الثانى . ومن الملاحظ أن العدد الحالى لسكان المدن الجديدة ، فى بعض التقديرات ، يقل بصورة ملحوظة عن العدد الوارد فى بيانات وزارة الإسكان ، وهو ١,٥ مليون نسمة .

هـ- الاستثمارات : يبلغ إجمالى الاستثمارات التى أنفقت فى المدن الجديدة حتى الآن حوالى ٢١ مليار جنيه ، منها ١٤ مليار جنيه للمرافق والخدمات الأساسية ، و٦,٥ مليار جنيه للإسكان . وبالنسبة للمرافق فقد أنفق على قطاع مياه الشرب والصرف الصحى حوالى ٦,١ مليار جنيه ، وعلى الكهرباء حوالى ٤,٤ مليار جنيه ، وعلى الطرق حوالى ٣,٥ مليار جنيه .

٢- **المشاكل التى تواجه تنمية المدن الجديدة** : تواجه المدن الجديدة فى مراحلها الأولى العديد من الصعاب ؛ والتى تستمر لبعض الوقت إلى أن تستكمل هذه المدن المقومات الاقتصادية والسكانية والعمرانية التى تمكنها من النمو الذاتى ، والانطلاق إلى تحقيق الأهداف التى أنشئت من أجلها. وتختلف نوعية المشاكل وحدتها من مدينة إلى أخرى ، ولكن بصفة عامة يمكن القول بأن استراتيجية التنمية العمرانية للمدن الجديدة شابها العديد من أوجه القصور ، ويتمثل ذلك فيما يلى :

– المبالغة الكبيرة فى الأحجام المستهدفة لبعض هذه المدن . فقد تحدد – على سبيل المثال – الحجم المستهدف لكل من مدينة العاشر من رمضان ومدينة ٦ أكتوبر ومدينة السادات ، عند إنشائها فى منتصف السبعينات من القرن العشرين ، بأنه ٥٠٠ ألف نسمة ، على أن تبلغها فى عام ٢٠٠٠ ، أى بعد حوالى ٢٥ عاماً فقط من إنشائها . ومثل هذا الهدف الطموح يصعب تحقيقه فى هذه الفترة القصيرة . وقد تم تخطيط وبناء البنية الأساسية من طرق ومرافق وخدمات على أساس هذا الحجم الكبير دون استفادة حقيقية منها ، خصوصاً فى المراحل الأولى من نمو هذه المدن . والاتجاه العام فى الخارج هو : بناء المدن صغيرة أو متوسطة الحجم ، والتى يتراوح عدد سكانها ما بين ١٠٠ ألف نسمة و ١٥٠ ألف نسمة ، والقليل منها تجاوز هذا الحجم ووصل إلى حوالى ٢٥٠ ألف نسمة . والمدن الصغيرة أيسر فى الإنشاء والتنمية والإدارة من المدن الكبيرة ، كما أنها تستغرق وقتاً أقصر لاستكمال مقوماتها الحضرية . ولهذا فمن الأفضل ، تخطيطياً وعمرانياً ، أن توزع الزيادة السكانية المستهدفة للخروج من الوادى والدلتا على مستقرات صغيرة الحجم ، بدلا من تركيزها فى عدد محدود من المدن الكبيرة .

– عند بناء الأحياء السكنية بهذه المدن ، لم تتحدد بأسلوب علمى سليم الشريحة السكانية المستهدفة لشغل هذه الأحياء ، فقد تجاوزت نوعيات الوحدات السكنية التى أقيمت بالمدن الجديدة القدرات الحالية للعاملين بها ، ولم يستطع أغلبهم حيازة هذه الوحدات تمليكاً أو إيجاراً ، مما اضطرهم إلى البقاء فى مدنهم وقراهم الأصلية والانتقال يومياً إلى أماكن عملهم فى المدن الجديدة . وتركت هذه الأحياء شبه خاوية أو تم بيعها للمستثمرين أو مضاربين دون إقامة بها ، وهى بذلك تمثل رأس مال قومى راكد غير مستغل . علاوة على أن الهيئة تقوم بتحديد فترة زمنية لمشترى الأراضى للبدء فى البناء عليها ؛ وإلا تقوم بسحبها منهم بعد

انقضاء هذه الفترة . لذا فإن الكثير من المشترين يقومون ببناء جزء من المبانى – مثل الأساسات والهياكل الخرسانية – بغرض المحافظة على الأرض ، دون رغبة حقيقية فى إتمام المبنى واستخدامه ، مما يمثل أيضاً رأس مال راكد بالنسبة لكل من الأرض وتكلفة المنشئات التى أقيمت عليها .

– عهد إلى الهيئة العامة للمجتمعات العمرانية بإنشاء وتنمية المدن والمجتمعات الجديدة ، وقد تركت هذه الهيئة لتحمل وحدها هذا العبء كله ، دون أن تجد عوناً يذكر من الوزارات وأجهزة الدولة الرسمية الأخرى . فاضطرت – بجانب إنشاء الطرق والمرافق والإسكان – إلى إقامة كافة الخدمات التجارية والاجتماعية من صحة وتعليم وترفيه وغيرها – اللازمة لهذه المدن بمفردها . بل ومن الملاحظ أن هذه الوزارات تتباطأ فى استلام وتشغيل هذه المبانى التى تدخل فى اختصاصاتها ، مما أدى إلى زيادة الأعباء المالية الملقاة على عاتق الهيئة ، وأوصلها فى النهاية إلى عدم القدرة على القيام بمسئولياتها فى تنمية وتشغيل هذه المدن . ولاشك أن المدن والمجتمعات الجديدة تمثل مشروعاً قومياً كبيراً يستوجب مساهمة كافة القطاعات الإنتاجية والخدمية فى الدولة لإنجاحه . وليس من الصالح العام تركه بالكامل على عاتق هيئة واحدة . هذا مع ملاحظة أن الهيئة العامة للمجتمعات الجديدة تنتمى إلى قطاع الإسكان والتعمير – وهو قطاع هندسى فى المقام الأول – مما جعلها تتعامل مع المدن كمشروعات هندسية ، وليست تنموية متكاملة ، أقيمت لتحقيق الأهداف القومية للدولة فى المجال الاقتصادى والاجتماعى والعمرانى . هذا بعكس التجارب الأوربية التى عهد فيها إلى هيئات تنموية اقتصادية ومالية لوضع سياسات وإدارة المدن الجديدة والترويج لها ، وكانت الإدارات الهندسية هى الجهة التنفيذية لها .

– اتجهت هيئة المجتمعات الجديدة فى العقد الأخير إلى أن تصبح أشبه بمستثمر عقارى ، همه الأساسى هو بيع الأراضى بهذه المدن بأعلى سعر ممكن ، سعياً وراء توفير موارد لها وللدولة ، بصرف النظر عن الشريحة الاجتماعية التى يتم البيع إليها . ومن الملاحظ أن هذه الشريحة ليست من العاملين فى هذه المدن ، بل تتكون فى أغلب الأحيان من القادرين على تملك هذه الأراضى ، أو الراغبين فى المضاربة عليها . ففقدت المدن بهذا التوجه هدفاً أساسياً من أهداف إنشائها .

– تدار المدن الجديدة بالأسلوب المركزى التقليدى ، ومن الأفضل إدارياً أن تعطى الأجهزة

المسئولة عن هذه المدن قدراً مناسباً من المسئولية الإدارية ، وعلى الأخص فى مجال التسويق ومجال التنمية العقارية ، ومن الواجب مساهمة المستثمرين بالمدن الجديدة فى إدارتها وتشغيلها ، حتى تتاح فرصة أكبر للمشاركة الشعبية الفعّالة فى إدارة عمرانها . أى أن المدن الجديدة يجب ألا تدار بالأسلوب التقليدى الذى تدار به المدن الحالية ، بل يتعين التفكير فى نظام إدارى جديد يكون أكثر كفاءة وأكثر معاصرة .

كما يلاحظ أن القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ؛ ينص على تسليم المدن الجديدة للمحافظات التى تقع فى نطاقها عندما يتم استكمالها ، وبمقتضى هذا القانون كان من المنتظر أن يسمح للمحافظات بالمشاركة وإبداء الرأى فى شئون هذه المدن . ونظراً لغياب مثل هذه المشاركة ، فإن المدن الجديدة لم تتح لها فرصة الارتباط العضوى والاقتصادى بالمجتمعات الحالية المحيطة بها ، وبالتالى لم يكن لها تأثير فعّال على الحراك السكانى والتنمية الشاملة فى إقليمها .

– لم تراع الأسس الاقتصادية السليمة بدرجة كافية فى إدارة عمران المدن الجديدة . فمن الملاحظ وجود خلل كبير فى هياكلها التمويلية ، إذ اعتمدت هيئة المجتمعات الجديدة – فى إقامة مشروعات المرافق والخدمات والإسكان – على قروض من بنك الاستثمار القومى وبنك التعمير والإسكان ، دون أن تكون لها مواردها الذاتية الكافية لسداد هذه القروض وفوائدها . وقد تراكمت هذه الديون على مر السنين ، مما أدى إلى تفاقم الصعوبات المالية التى تواجهها هذه الهيئة .

لقد أدت المشاكل السابق ذكرها إلى نتائج سلبية ، يمكن إيجازها فيما يلى :

– عجز المدن والمجتمعات الجديدة عن جذب العدد الملائم من السكان للإقامة الدائمة فيها ؛ رغم توفر فرص العمل والخدمات والوحدات السكنية . ويجب الإشارة إلى أن الوحدات السكنية المقامة حالياً بها يمكنها أن تستوعب ما يقرب من ثلاثة ملايين نسمة .

– القصور فى الخدمات الاجتماعية الضرورية اللازمة لتحقيق الاحتياجات المعيشية الأساسية للسكان ، مثل الخدمات الصحية بمستوياتها المختلفة – من الوحدة الصحية ومراكز الإسعاف ، إلى المستشفى العام ، إلى المستشفى التخصصى ، وكذلك الخدمات التعليمية بدرجاتها ، وأيضاً الخدمات التجارية والمالية والمهنية . بل ومن الملاحظ القصور فى الخدمات

الأمنية وفى الخدمات الحكومية عامة ، مثل مراكز البريد والمطافئ ومكاتب الشهر العقارى وغيرها من الخدمات العامة .

ويمكن القول بصفة عامة إنه بالرغم من الإنفاق المرتفع على المدن والمجتمعات الجديدة ، وأن عدد السكان المقيمين بها أقل كثيراً من الأعداد المستهدفة ، ومع القصور الذى شاب سياسات إنشائها والصعاب التى تواجه تنميتها ، إلا أن تجربة إنشاء المدن الجديدة تعتبر تجربة واعدة ، ومن الواجب أن نقيم هذه التجربة تقييماً موضوعياً بصفة دورية ، وأن نصحح مسارها على ضوء نتائج هذا التقييم المستمر ، حتى يمكن تكوين مجتمع جديد برؤى وقيم جديدة ، وأن تحقق أهدافها فى الانتشار السكانى .

٤) **المشروعات القومية الكبرى ومحاولات الانتشار السكانى :** تتمثل التجارب المصرية فى العصر الحديث فى الانتشار السكانى خارج الوادى والدلتا ؛ فى ثلاثة مجالات هى : مشروعات استصلاح الأراضى ، وإقامة المدن العمالية الملحقة بالمراكز الصناعية ، وإنشاء سلسلة من المدن والمجتمعات الجديدة . وأغلب هذه المشروعات يقع على حواف الحيز المعمور الحالى أو قريبا منه ، وبذلك تعتمد هذه المشروعات فى تنميتها - خصوصاً فى مراحلها الأولى - على الحيز الحالى نظراً لتوافر العمالة والمرافق الحيوية الأساسية اللازمة لها . ويعتبر الانتشار السكانى فى هذه الحالة أشبه بالزحف التدريجى ، من داخل الحيز المعمور إلى خارجه .

وقد بدأت مشروعات استصلاح الأراضى بصورة مكثفة ، كما أقيمت المدن العمالية على نطاق واسع منذ منتصف القرن العشرين . أما المدن والمجتمعات الجديدة فقد بدئ فى إنشائها فى الربع الأخير من ذلك القرن . ولكن خلال العقدين الأخيرين بدأت تجربة الانتشار السكانى من خلال المشروعات القومية الكبرى .

وتعرف هذه المشروعات بأنها : مجموعة مشروعات كبيرة تقوم الدولة بإقامتها وتوفير الاستثمارات اللازمة لها ، سواء حكومية أو خاصة ، محلية أو استثمارات خارجية . وتتنوع الأنشطة الإنتاجية فى هذه المشروعات العملاقة مثل النشاط الزراعى والحيوانى والسياحى والصناعى بأنواعه المتعددة . وتتطلب هذه المشروعات استثمارات ضخمة ، والعائد منها ليس قصير الأجل . ولذا فإن مثل هذه المشروعات تعتبر من المشروعات الطموحة ، وتدخل فى نطاق الخطط التنموية طويلة المدى .

وقد بدأ تنفيذ هذه المشروعات فى منطقتين : الأولى وتقع فى جنوب الوادى وتضم مشروعات

(توشكى – شرق العوينات – درب الأربعين – الوادى الأسيوطى – بحيرة ناصر) . أما المنطقة الثانية فتقع فى شمال شرق مصر وتضم مشروعات (شمال غرب خليج السويس – شرق بورسعيد – وادى التكنولوجيا – ترعة السلام) .

وفيما يلى أمثلة لبعض المشروعات القومية الكبرى الجارى تنفيذها حالياً :

– **مشروع شرق العوينات** : يقع هذا المشروع فى الجنوب الغربى من الصحراء الغربية ، وتعتبر هذه المنطقة بموقعها الهام نقطة ربط بين جنوب الصحراء وشمالها ، وكانت على مدى التاريخ مركز تجارة رئيسى بين مصر ووسط إفريقيا . ويستهدف المشروع زراعة ١,٨٩٦ مليون فدان ، وذلك اعتماداً على المياه الجوفية . وتقدر فرص العمالة بالمشروع بحوالى ٣٢ ألف عامل فى الزراعة ، و٣ آلاف عامل فى الصناعة ، و ٦ آلاف عامل فى الخدمات بما فيه الخدمات السياحية ، أى بعمالة إجمالية حوالى ٤١ ألف فرصة عمل .

– **مشروع توشكى** : يستهدف هذا المشروع زراعة حوالى ٥٠٠ ألف فدان فى المرحلة الأولى (٢٠٠ ألف فدان من مفيض توشكى و٣٠٠ ألف ، جنوب واحة باريس) . وسوف تزداد هذه المساحة مستقبلاً إلى ١,٢٩٥ مليون فدان فى المرحلة التالية ، اعتماداً على المياه السطحية . هذا وستقام ضمن المشروع تجمعات زراعية وصناعية ، ومشروعات للثروة الحيوانية ، كما سوف ينشأ ١٨٠ تجمعا عمرانيا جديدا ، وحوالى ١٠٠ تجمع قروى . وسوف يوفر هذا المشروع حوالى ٣٤٥ ألف فرصة عمل ، من بينها حوالى ٢٥٩ ألف فرصة عمل فى الزراعة وحدها .

وتبلغ استثمارات مشروع تنمية جنوب مصر حوالى ٣٠٠ مليار جنيه ، يخص القطاع الخاص المحلى والأجنبى ٨٠٪ منها ، و٢٠٪ استثمارات حكومية .

– **مشروع شمال غرب خليج السويس** : يستهدف هذا المشروع إقامة منطقة صناعية على مساحة ٨٩ كم٢ ، كما يستهدف توفير ٥٠٠ ألف فرصة عمل ، واستيعاب حوالى ٢,٥ مليون نسمة . ويعتمد هذا المشروع على إنشاء ميناء العين السخنة المحورى ، بالإضافة إلى إقامة مطار بالمنطقة . وسيربط الميناء والمطار هذا المجمع الصناعى الكبير بالأسواق الخارجية .

وتعتبر المشروعات القومية الكبرى من السياسات الطموحة ، والتى ستحقق أهدافها على المدى الطويل . ولذلك فإن نتائجها – وعلى الأخص فى مجال الانتشار السكانى – سوف تصير ملموسة للأجيال القادمة أكثر من الجيل الحالى .

٥) الانتشار السكانى التابع للتنمية السياحية : بالرغم من نمو قطاع السياحة من الناحية الاستثمارية – ومن ناحية عوائده المباشرة وغير المباشرة ، وعلى الأخص فى منطقة جنوب سيناء والبحر الأحمر ، وبالرغم من نمو بعض التجمعات العمرانية فى هذه المناطق – إلا أنه لم يؤثر بشكل ملموس على الجذب السكانى الدائم والمستقر . ويرجع ذلك لأسباب متعددة منها : أن المشروعات الفندقية والسياحية تكون أكثر اقتصاداً إذا ما تم تسكين العاملين بها – دون أسرهم – فى وحدات سكنية ملحقة بهذه المشروعات ، نظراً الارتفاع الكبير فى تكلفة الإعاشة فى هذه المناطق النائية . كذلك فإن التذبذب الشديد فى حجم نشاط هذا القطاع يجعل الاستقرار والاستدامة للعمال وأسرهم أمراً محفوفاً بالمخاطر العالية ، سواء بالنسبة للمستثمرين أو للعاملين . وتجب الإشارة إلى أن الكثافة السكانية العالية والدائمة فى تلك المناطق قد تتعارض مع متطلبات التنمية السياحية ؛ للاختلاف البيّن بين السكان ورواد هذه المنتجعات السياحية فى أسلوب الحياة والسلوكيات ، خصوصاً وأن النشاط السياحى فى هذه المناطق ترفيهى فى المقام الأول . لذلك فليس من المنتظر أن يلعب القطاع السياحى دوراً كبيراً فى الانتشار السكانى ، على الأقل فى المدى القصير ، وإن كان محوراً هاماً يجب استثماره .

من العرض السابق للتجارب المصرية فى الانتشار السكانى ، خلال النصف الثانى من القرن العشرين ، **تتضح بعض الظواهر الهامة** ، وهى :

الظاهرة الأولى : بعض مواقع المشروعات فى المجالات الخمسة السابق ذكرها تقع داخل نطاق الحيز المأهول الحالى ، وتحت تأثيره المباشر ، مثل بعض مشروعات استصلاح الأراضى والمدن العمالية والتجمعات الجديدة . والبعض الآخر يقع بعيداً عن مجال تأثير الحيز الحالى ، ويعتبر أشبه بقفزة طويلة خارج الحيز المعمور فى الوادى والدلتا ، مثل مشروعات توشكى والعوينات والمشروعات السياحية فى سيناء والبحر الأحمر . أى أن التجربة المصرية فى الانتشار السكانى تحمل نمطين من هذا الانتشار: الأول يتمثل فى الزحف التدريجى من الحيز الحالى إلى خارجه مباشرة ، والنمط الثانى يتمثل فى إقامة عمران جديد على السواحل وفى قلب الصحراء على أرض بكر ، فى مناطق بعيدة تماماً عن التمركز السكانى الحالى حول النيل وفروعه .

ويمثل النمط الأول امتداداً تدريجياً للعمران الحالى ، ويحتاج إلى خطط تنموية قصيرة أو متوسطة المدى . أما النمط الثانى فيمثل عمران المستقبل ، ويحتاج إلى خطط تنموية طويلة المدى .

أما الظاهرة الثانية فهى أن هذه المشروعات لم تنجح بدرجة كافية فى مجال الانتشار السكانى ، رغم نجاحها الجزئى فى تحقيق بعض الأهداف الإنتاجية التى أقيمت من أجلها . أى أن الانتشار السكانى لم يكن فى حقيقة الأمر هو الهدف الأول من إقامة هذه المشروعات ، بل جاء هدفاً ثانوياً بعد أهدافها الاقتصادية والإنتاجية ، سواء كانت زراعية أو صناعية أو سياحية .

وتتمثل **الظاهرة الثالثة** فى أن هذه المشروعات ، فى مجالاتها الخمسة ، لم تأت ضمن تخطيط قومى شامل بمراحل متتالية : قصيرة المدى ومتوسطة المدى وطويلة المدى ، بل تمت فرادى أشبه بجزر متناثرة دون تنسيق أو تكامل فيما بينها ، حتى فى حده الأدنى . لذا فإن نتائجها كانت على الدوام مبتورة ، قد لا تبرر حجم الاستثمارات الضخمة التى أنفقت عليها ، ولم تحقق انتشاراً سكانياً ملموساً . وكان من الممكن أن تحقق نتائج أفضل فى مجال الانتشار السكانى ، وبنفس الإنفاق الاستثمارى ، لو تم التنسيق بين هذه المشروعات ووضعها فى إطار مخطط تنموى متكامل الأبعاد .

القسم الثانى
تحليل القضايا والخيارات الأساسية

أوضحت تجارب مصر فى الانتشار السكانى ، خلال القرن العشرين ، تنوع مجالات الأنشطة التنموية ، وأنها تشمل خمسة مجالات رئيسية هى : استصلاح الأراضى ، والمدن العمالية الملحقة بالمراكز الصناعية ، والمدن والمجتمعات الجديدة ، والمشروعات العملاقة ، والتنمية السياحية . كما اتضح أن هذه الأنشطة لم تجذب إلا عدداً محدوداً ، وأقل كثيراً مما كان مستهدفاً من السكان ، ولا يتناسب مع حجم الاستثمارات التى أنفقت على هذه المشروعات التنموية .

وفيما يلى تحليل نتائج تلك التجارب لمعرفة أوجه القصور فى قدرتها على الجذب السكانى ، وذلك بهدف وضع رؤية جديدة للسياسة التنموية والانتشار السكانى تتلافى سلبيات التجارب السابقة ، وتسهم فى الخروج من الوادى والدلتا إلى محاور تنموية جديدة ، وهو ما أصبح قضية مصيرية بالنسبة لمصر فى حاضرها ومستقبلها .

ومن دراسة وفحص تلك التجارب ؛ يتبين أنها اتسمت بعدة صفات أساسية ، أثرت بشكل كبير على عدم تحقيق حراك سكانى حقيقى من الحيز الحالى إلى خارجه ، وهذه الصفات هى :

١) أحادية أهداف مشروعات التنمية :

اتسم العمل فى كل مجال من المجالات التنموية ، السابق ذكرها ، بأحادية الهدف وأحادية الوسائل . ويتبين ذلك فيما يلى :

١- مشروعات استصلاح الأراضى : أقيمت مشروعات استصلاح الأراضى بهدف أحادى وهو زيادة الرقعة الزراعية ، وقد تم بناء تجمعات ريفية فى مناطق الاستصلاح الجديدة لتوطين العدد الكافى من العاملين فى هذه المشروعات . ولم يصاحب مشروعات التنمية الزراعية مشروعات للتنمية الصناعية أو السياحية أو الخدمية . ولاشك أن تنوع الأنشطة فى الإقليم الواحد يسهم إسهاما فعالا فى تنمية الإقليم ، ويجعله أكثر قدرة على الجذب السكانى . كما أن تجميع أنشطة متنوعة فى تجمع إنتاجى كبير يساعد كثيراً فى نمو كل عنصر منها على حدة ، كما يساعد على زيادة معدل نموها جميعاً كوحدة تنموية متكاملة . وفى حالة تعثر أى نشاط منها ؛ سوف يجد العون الكافى من الأنشطة الأخرى لكى تشد من أزره ، وتعينه على تجاوز ما يعترضه من صعاب . أما المشروعات الأحادية فقد تتباطأ فى نموها أو تتوقف إذا ما تعثرت فى مسارها ، لسبب أو لآخر ، كما حدث فى حالة مديرية التحرير ، ومشروع الصالحية الجديدة ، ومدينة النوبارية ، وبعض مناطق الاستصلاح الأخرى فى الصحراء الغربية . وباختصار يمكن القول إنه عندما تتكامل العناصر التنموية بعضها مع بعض ، فإن ذلك يعظم من فرص نجاح التنمية وسرعة الحراك السكانى .

٢- مشروعات التنمية الصناعية : إن مشروعات التنمية الصناعية هى أيضاً أحادية الهدف ، وانحصرت فى النشاط الصناعى . ولقد أخذت مصر منذ أن بدأت فى برامج تصنيع واسعة النطاق - فى منتصف القرن العشرين - بالمنهجية الغربية فى التصنيع ، والتى تتمثل فى إقامة مراكز صناعية يقوم كل منها بإنتاج منتج صناعى واحد ، مثل مصنع الحديد والصلب فى حلوان ، ومصنع كيما فى أسوان ، ومصنع الألومنيوم فى نجع حمادى ، وغيرها . وفى ذات الحقبة ، أخذت بعض الدول النامية بمنهجية أخرى فى تنميتها الصناعية ، وهى إقامة ما يسمى بالمجمعات الزراعية الصناعية Agro-Industerial Complxes ، والتى يشتمل كل منها على أنشطة متعددة ومتكاملة فى آن واحد ، فى المجال الصناعى والمجال الزراعى ومجال التصنيع الزراعى بأنواعه المختلفة . وقد رأت هذه الدول (ومنها الهند وبولندا وبعض دول جنوب أمريكا) أن هذه المنهجية أنسب لظروفها الاجتماعية والاقتصادية ، خصوصاً وأنها كانت فى مراحل تنميتها الأولى . فضلاً عن أن هذه المجمعات يمكن أن يتحقق بها تنوع ووفرة فى الإنتاج ،

واستيعاب أكبر فى العمالة اللازمة للعملية الإنتاجية والأنشطة المساعدة لها ، علاوة على تنوع فرص العمل ، مما يحقق توازناً مجتمعياً أفضل .

٣- المشروعات السياحية : اتسمت مشروعات التنمية السياحية فى المناطق الساحلية وبشكل حاد - يفوق مشروعات التنمية الزراعية والصناعية - بمحاولة تحقيق هدف وحيد رئيسى هو : توفير البنية الأساسية لجذب السياحة ، سواء العالمية أو المحلية ، دون محاولة حقيقية لتوطين العمالة بشكل دائم فى هذه المناطق . وكل ما تم فى هذا الشأن هو توفير نوع من الإسكان المؤقت داخل المشروعات الفندقية . ولم تلتفت التنمية السياحية بشكل جاد لتنمية مناطق الظهير للشريط الساحلى الضيق الممتد بطول الساحل ، وذلك لتوفير إنتاج زراعى أو حيوانى أو حرفى أو صناعى لخدمة النشاط الزراعى . كما لم تسع إلى إقامة مستقرات عمرانية بمناطق الظهير لتقوم بهذه الأنشطة المتنوعة ، بالإضافة إلى توفير مصدر سكانى دائم يقوم بمد النشاط السياحى بما يحتاجه من عمالة موسمية أو عمالة مؤقتة .

٤- مشروعات التنمية العمرانية : شهدت العقود الأخيرة إنشاء ما يقرب من ١٨ مدينة ومجتمعاً جديداً ، بأجيالها الثلاثة وبأحجامها المختلفة ، والتى تراوحت ما بين ١٥٠ ألف نسمة و٥٠٠ ألف نسمة . وهذه المدن إما مستقلة أو تابعة لمراكز حضرية كبيرة ، وإما مدن توائم للمدن القائمة بطول الوادى . ومن الملاحظ أن التخطيط الأصلى لهذه المدن - خصوصاً المدن المستقلة ، مثل العاشر من رمضان ومدينة السادات ومدينة ٦ أكتوبر - كان يحتوى فى كل مدينة منها على مناطق صناعية مخصصة لإقامة الصناعات الثقيلة والصناعات الخفيفة ، كما كان يحتوى على حزام أخضر كبير حول المدينة ، يفوق فى مساحته مساحة المدينة نفسها . وكان الغرض من هذا الحزام - بجانب حمايتها من الصحراء المحيطة - هو خلق بيئة حضرية أفضل تحقق المعدلات الحديثة فى التخطيط ، من حيث نصيب الفرد من المساحات الخضراء داخل المدن .

ولكن خلال العقد الأخير تغير التخطيط الهيكلى لهذه المدن تغيراً جذرياً ، أفقدها ركناً أساسياً من أركانها العمرانية . فقد تقرر إلغاء الحزام الأخضر حول المدينة ليدخل ضمن كتلتها البنائية ، وزيادة الحجم السكانى المستهدف لكل منها من نصف مليون نسمة إلى عدة ملايين نسمة . ولقد كان من الممكن استخدام الحزام الأخضر حول المدن فى الزراعة لمدها بما تحتاجه من المنتجات الزراعية والحيوانية .

كذلك لم تحقق المدن الجديدة جذباً سكانياً ملموساً ، ولم تتكامل مع ظهيرها وإقليمها الزراعى (بل ترك الامتداد عشوائياً فى المسافات البينية) وخلت من الأبعاد والرؤى الاجتماعية والقيمية .

٢) اعتبار الخروج من الوادى منتجاً ثانوياً للتنمية القطاعية :

مما سبق يتضح أن مشروعات التنمية ، بكافة أنواعها ، كانت مشروعات أحادية أو قطاعية . وقد أوكل كل نشاط منها إلى إحدى الوزارات أو الهيئات التخصصية ، والتى كان جل همها هو تحقيق أهدافها الإنتاجية القطاعية . ولم يكن ضمن مسئوليات هذه الوزارات والهيئات حل مشكلة الانتشار السكانى على المسطح الجغرافى المصرى ، فقد استخدمت فقط العمالة بالقدر الذى يكفى لتأمين استمرار نشاطها الإنتاجى . ولذا فإنها كانت فى أغلب الأحيان عمالة محدودة العدد ، غير مستقرة ، ولم يتولد عن هذه المشروعات أحادية الهدف مستقرات بشرية كاملة البنيان ، شاملة المقومات الأساسية لعمران الحضر .

٣) تعدد إدارات قطاعات التنمية :

تقوم وزارة الزراعة واستصلاح الاراضى بمسئولية الامتداد الزراعى فى مناطق الاستصلاح الجديدة ، سواء كانت على حافة الحيز المعمور الحالى أو خارجه . كما تقوم وزارة الصناعة بمسئولية الإشراف على إقامة المراكز الصناعية فى مختلف المناطق ، سواء كانت تابعة للقطاع العام أو الخاص . وتختص وزارة السياحة بالنشاط السياحى بأنواعه المختلفة ؛ بما فى ذلك النشاط السياحى الترفيهى . وتتولى الهيئة العامة للمجتمعات العمرانية الجديدة التابعة لوزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية – إقامة المدن والمجتمعات الجديدة ، بكل ما تشمله من أنشطة صناعية وإسكان وخدمات . وتقوم حالياً وزارة الرى والموارد المائية بتنفيذ مشروع توشكى ومشروع شرق العوينات ، كما تتولى وزارة الاستثمار الإشراف على مشروعات منطقة شمال غرب خليج السويس (السخنة) ، ومنطقة شرق بورسعيد ، وهيئة الموانئ على ميناء السخنة .

يتضح مما سبق تعدد الوزارات والهيئات التى تتولى إدارة التنمية بمجالاتها المختلفة ، دون أن تجمعها استراتيجية واحدة معروفة للتنمية والانتشار السكانى . أى أن إدارة التنمية – وما ينتج عنها من حراك سكانى – هى إدارة قطاعية وليست إدارة متكاملة . ولا شك أن تعدد الجهات المسئولة عن التنمية – دون الحد الكافى من التعاون والتنسيق فيما بينها – يؤدى بالضرورة إلى التضارب فى الاختصاصات ، وضياع الكثير من الجهد والوقت والمال ، كما يحد

من تحقيق الأهداف المتوقعة من هذه المشروعات . ومن الملاحظ أن السياسات المنفردة لهذه الجهات تنقصها النظرة الكلية الشاملة لقضايا المجتمع ، والتى فى إطارها تتكاتف الجهود وتكوّن معاً منظومة تنموية واحدة . وعلى رأس قضايا المجتمع في الوقت الحاضر : قضية ضيق الوادى بساكنيه ، وضرورة الخروج السكانى إلى مستقرات جديدة خارج نطاق الحيز الحالى .

٤) الشرائح السكانية فى مناطق التنمية الجديدة :

فى كل التجارب التنموية السابقة ، لم يتم بدرجة كافية تحديد الشرائح السكانية المستهدفة فى مشروعات التنمية خارج الوادى والدلتا ، وبالتالى لم تتحدد الاحتياجات الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والترفيهية الملائمة لهذه الشرائح ، والتى يجب توفيرها لهم فى هذه المشروعات من سكن وخدمات وغيرها ، مما يساعد ليس فقط على جذب هذه الشرائح ، بل إلى ضمان استمرارهم فى مستقراتهم الجديدة . ولذلك فليس غريباً أن نجد الخدمات المتاحة فى المدن والمجتمعات الجديدة – وعلى الأخص الإسكان والخدمات التجارية والتعليمية والصحية – تفوق كثيراً القدرات المالية لأغلب العاملين فى هذه المدن . ولكن تجدر الإشارة إلى أنه فى بعض مشروعات استصلاح الأراضى تحديد شريحة "شباب الخريجين" كإحدى الشرائح المستهدفة فى هذه المشروعات ، فقد أتيحت قطع أراض صغيرة (حوالى ٥ أفدنة فى أغلبها) إلى خريجى الجامعات ، وعلى الأخص خريجى كليات الزراعة فى مشروعات الاستصلاح .

وقد سبق أن ذكر أنه كان ضمن الخطة الخمسية الرابعة (٩٧– ٢٠٠٢) توزيع ٢٥٠ ألف فدان فى الأراضى المستصلحة على نحو ٥٠ ألف خريج ، بواقع ١٠ آلاف خريج سنوياً . ولكن شاب تجربة تشغيل الشباب فى الأراضى الجديدة بعض القصور ، مما أدى إلى أن نجاحها لم يكن كاملاً . فقد تبين أن الزراعة وأساليب الرى الحديثة فى المناطق الصحراوية الجديدة تفوق كثيراً قدرات وإمكانات هؤلاء الشباب ، كما أن النمط الزراعى والحجم الإنتاجى لا يمكن تحقيقهما مع تفتت الملكيات الزراعية إلى قطع قزمية صغيرة ، لأن ذلك يتطلب فى المقام الأول مساحة كبيرة لزراعتها كوحدة إنتاجية واحدة ، قادرة على جلب واستخدام التقنية المتطورة الملائمة . لذا فإن مشروع "شباب الخريجين" تعثر فى بعض المناطق من الناحية الاقتصادية والإنتاجية ، مما اضطر بعض هؤلاء الشباب إلى الانسحاب منه والعودة إلى ديارهم الأصلية فى المدن والقرى . وربما كان من الأفضل أن يعمل هؤلاء الشباب كشركاء فى وحدة إنتاجية زراعية كبيرة ، تحت إشراف الجهات المسئولة عن استصلاح الأراضى ، والتى يجب أن تقوم

بتوفير الإمكانات اللازمة للرى والزراعة والإنتاج والتسويق، والتى لا يستطيع الشباب أن يوفروها لأنفسهم بأنفسهم .

إن الشريحة السكانية المستهدفة لكل مشروعات التنمية يجب أن تكون "الأسر المكوّنة حديثاً" Newly Formed Families ، ذلك لأن هذه الأسر أكثر ديناميكية وحركة من الأسر المستقرة ، وأقل ارتباطاً بأنماط الحياة السائدة ، وأكثر تقبلاً للأنماط الجديدة غير التقليدية . كما أنها أكثر استعداداً للتأقلم مع البيئة الجديدة ، وتقبلاً لقيم ومفاهيم تتواءم مع متطلبات الحداثة والمعاصرة .

٥) النشاط الخاص مقابل النشاط الحكومى فى مجال التنمية والانتشار السكانى :

عبر تاريخ مصر ، تغلب الدور الحكومى على دور الأهالى فى مشروعات التنمية الزراعية والصناعية ، وذلك لأن إمكانات الدولة الواسعة كانت تفوق كثيراً إمكانات الأفراد والجماعات ، بجانب أنها تملك من السلطة الإدارية والتنفيذية ما لا يملكه هؤلاء الأفراد والجماعات . وقد نجحت مشروعات الحكومة المركزية فى كثير من الأحيان ، وكان من نتائجها المباشرة انتشار تدريجى ملاصق للعمران الحالى .

وقد شهد القرن التاسع عشر ، والنصف الأول من القرن العشرين ، نشاطاً كبيراً للشركات الخاصة المحلية والدولية فى مشروعات التنمية ، وقد أديرت هذه المشروعات إدارة اقتصادية بهدف الربح ، كما كانت تتسم بالرؤى طويلة المدى . ومن أهم هذه المشروعات : مشروع قناة السويس ، وضاحية مصر الجديدة ، واستصلاح الأراضى بالبحيرة . وقد حققت هذه الشركات نجاحات متميزة فى الامتداد والانتشار السكانى ، رغم أن ذلك لم يكن ضمن أهدافها الأساسية .

وخلال الحقبة الاشتراكية – فى القرن العشرين – تقلص بشكل كبير دور القطاع الخاص ، وتولت الدولة وحدها مشروعات التنمية الصناعية والزراعية ، وقد نمت هذه المشروعات فى إطار تخطيط شديد المركزية ، ولكن غاب عن هذا التخطيط رؤية واضحة لأهمية الانتشار السكانى خارج الحيز الحضرى والريفى . ولذا فإن الانتشار السكانى لم يكن متناسباً مع نوعية وحجم المشروعات التنموية التى تمت فى هذه الحقبة .

وفى ظل النظام الاجتماعى والاقتصادى الحاضر ، والذى يسعى إلى أن يقوم القطاع الخاص بتحمل العبء الأكبر من مشروعات التنمية ، فإنه ليس من المتوقع أن تعتمد الدولة على الحكومة المركزية فى تحقيق الانتشار السكانى ، بل سوف تلقى هذه المسئولية على عاتق القطاع الخاص ، وسوف يتاح لهذا القطاع كافة الفرص للاستثمار خارج الوادى ، وخلق فرص عمل تساعد على الجذب السكانى من الداخل إلى المحاور التنموية الجديدة . وبذا سوف

يتاح للقطاع الحكومى القيام بدور أكثر فاعلية فى المجالات التى يتردد القطاع الخاص فى ولوجها فى مجالات البنية الأساسية ، ووضع الأطر التنظيمية والتشريعية . أى يجب أن يتم توزيع الأدوار بين القطاعين الحكومى والأهلى بشكل واقعى وفعّال .

مما سبق يمكن أن نستخلص النتائج الآتية :

– أغلب مشروعات التنمية كانت أحادية الهدف ، أى أنها كانت تختص بمنتج اقتصادى واحد ، وبالتالى فإن قدرتها على الجذب السكانى كانت محدودة ، وغير قادرة على تكوين مستقر بشرى متكامل الأركان العمرانية .

– لم يكن الحراك السكانى هو الهدف الرئيسى لمشروعات التنمية ، بل كان هدفاً خادماً لهدفها الأول والأساسى وهو : تحقيق إنتاج قطاعى .

– قامت بإدارة التنمية مجموعة من الإدارات القطاعية تعمل منفردة ، دون أن تجمعها استراتيجية قومية واحدة لتحقيق التنمية الشاملة مع تحقيق الانتشار السكانى فى مراحل متتالية ، على المدى القصير والمتوسط والطويل .

– لم يتم تحديد الشرائح السكانية المستهدفة بالحراك السكانى من الوادى والدلتا إلى محاور تنموية جديدة فى الصحراوات الشرقية والغربية والسواحل وإقليم سيناء ، حتى يمكن تحديد نوعية الخدمات التى يجب توافرها فى المستقرات الجديدة لتحقيق الجذب السكانى لهذه الشرائح واستمرار البقاء فيها .

– خلال الأحقاب المتتالية ، شارك كل من القطاع الحكومى والقطاع الأهلى فى مشروعات التنمية ، وتفاوتت درجة مساهمة كل منهما فى هذه المشروعات من حقبة إلى أخرى . وقد لاقت هذه المشروعات نجاحاً ملحوظاً فى مجال التنمية ، ولكنها لم تلق نفس النجاح فى مجال الانتشار السكانى ، فيماعدا بعض المشروعات ، مثل مشروع قناة السويس . وسوف يكون للقطاع الخاص – فى الحقبة الحالية – الدور الأكبر فى تحقيق سياسات التنمية والانتشار السكانى ، ولكن سيظل الدور الحكومى فعّالاً فى وضع السياسات والخطط والتوجيه والتمكين .

– تركزت الجهود السابق ذكرها على الأبعاد الإنتاجية وما صاحبها بجزء متواضع على التوطين السكانى الخادم لها . وحتى ما أعلن عنه أنه للتوطين السكانى خارج الوادى ؛ انحصر فى فكر انتقال سكانى مكانى مجرد من أية رؤية أو طموح آخر . فلم تستغل الفرصة لإقامة مجتمعات جديدة ذات قيم اجتماعية وثقافية وبيئية جديدة ، وذات نوعية متقدمة من خدمات المجتمع التعليمية والصحية والإدارية وغيرها ، ويتاح فيها دور أكثر فاعلية للمجتمع المدنى

والمشاركة الشعبية . فقد كان الانتقال السكانى عبارة عن تكرار لما هو قائم بالوادى من كافة الوجوه : فكراً وقيماً وممارسة وتنظيماً . وجاء خلواً من أية أفكار خلاقة تسهم فى بناء حضارة مصرية جديدة .

القسم الثالث

نحو رؤى وسياسات جديدة للانتشار السكانى

مما سبق ، يمكن أن نستخلص خمسة محاور رئيسية تمثل سياسة جديدة مقترحة للانتشار السكانى . وهذه المحاور هى :

المحور الأول : تعدد أهداف مشروعات التنمية :

يتبين مما سبق أن أغلب مشروعات التنمية – سواء كانت زراعية أو صناعية أو سياحية – هى مشروعات أحادية الهدف ، أى يختص كل منها بمنتج واحد . ولذا فقد كانت قدرتها على الجذب السكانى محدودة ، إذ اقتصرت فقط على الحجم العمالى اللازم لتيسير عملية الإنتاج . أما المشروعات التنمويه متعددة الأهداف فإنها أكثر قدرة على الجذب السكانى ، فبجانب العاملين فيها ، على تنوع أنشطتهم ، يوجد العاملون فى الخدمات المساعدة للعمليات الإنتاجية ، وكذلك العاملون فى الخدمات الاجتماعية والإدارية والتجارية اللازمة لاستكمال مقومات الحياة الحضرية المستقرة . أى أن المشروعات الأحادية ينتج عنها مستقرات محدودة العدد ، ينقصها الكثير من المقومات العمرانية الأساسية ، أما المشروعات متعددة الأهداف فينتج عنها غالباً مستقرات بشرية متكاملة ، تملك مقومات النمو والاستمرار .

لذلك ينبغى أن تتبنى السياسات التنموية الجديدة المشروعات متعددة الأهداف ، وتتجنب بقدر الإمكان المشروعات أحادية الهدف . ويمكن أن تمتد هذه السياسة إلى المشروعات الحالية فى مجال استصلاح الأراضى والمدن والمجتمعات الجديدة والنشاط السياحى ، والتى تعانى من كثافة سكانية منخفضة ، وذلك بتعزيزها بأنشطة أخرى مضافة تجعلها أكثر قدرة على الجذب السكانى ، عما هى عليه الآن .

المحور الثانى : أنماط الامتداد العمرانى والانتشار السكانى :

من استعراض تجارب مصر فى الامتداد العمرانى ؛ تبين أن هناك ثلاثة أنماط واضحة للامتداد التنموى والعمرانى ، وتتمثل فيما يلى :

- الامتداد التدريجي من الحيز الحالي في الوادي والدلتا إلى خارجه في مناطق الحواف ، أي في المناطق المتاخمة له ، والتي تقع في نطاق تأثيره المباشر . وتعتمد مشروعات التنمية في المناطق المتاخمة إلى حد كبير على الحيز الحالي ، حيث تتوافر فيه العمالة اللازمة لهذه المشروعات ، كما أن الخدمات الاجتماعية الحالية - وكذلك خدمات المرافق ، خصوصاً الطرق والنقل - يمكن أن تكون خدمات مساندة للامتدادات الجديدة ، لاسيما في مراحلها الأولى ، إلى أن تستكمل خدماتها وتستقل ذاتياً عن الحيز الحالي . لذلك فإن هذه المشروعات عادة ما تكون أقل تكلفة من مشروعات التنمية التي تقام في قلب الصحراء أو على السواحل . وهذا الانتشار السكاني أشبه ما يكون بالزحف التدريجي ، من المستقرات القائمة إلى المستقرات الجديدة . والعائد من هذه المشروعات يمكن تحقيقه على المدى القريب والمدى المتوسط ، ولذا فإنها تقع دائماً ضمن المراحل الأولى من مراحل التنمية الشاملة . وأول هذه المراحل هو الانتشار العمراني على الظهير الصحراوي الملاصق للوادي والدلتا .

- الامتداد التنموي والعمراني حول مستقرات قائمة ليست بعيدة عن حيز الوادي والدلتا ، ولكنها تقع في نطاق تأثيره غير المباشر . وتستخدم هذه المستقرات كأساس أو " نقطة انطلاق Spring Board " للامتدادات التنموية والعمرانية حولها . وأوضح مثال لهذا النمط من الامتداد التنموي والعمراني هو إقليم قناة السويس ، إذ تجري حالياً إقامة مشروعات عملاقة في شمال غرب خليج السويس ، وحول مدينة الإسماعيلية ، وشرق التفريعة بمدينة بورسعيد . ومما يعزز هذا التوجه التنموي وقوع الإقليم على ممر مائي دولي ، مما يمثل ميزة كبرى سوف تضاعف من معدلات نموه ، وتضمن نجاحه وتحقيق أهدافه .

- الامتداد التنموي في أقاليم بعيدة عن الحيز الحالي في أراض بكر في الصحراء أو السواحل ، مثل مشروع توشكى وشرق العوينات في الصحراء الغربية ، ومشروعات التنمية السياحية في إقليم البحر الأحمر . ومثل هذه المشروعات عادة ما تكون مشروعات عملاقة متعددة الأهداف ، وتستلزم استثمارات مالية ضخمة لإنشاء بنية تحتية أساسية بكاملها ، مثل : الطرق والمطارات ومحطات توليد الطاقة . وتصل المياه إليها من خلال محطات رفع عملاقة ، كما تستوجب نقل كل العاملين في مجال الإنتاج ومجال الخدمات إليها من مستقراتهم الحالية بالوادي والدلتا ، مع توفير ما يلزمهم من إسكان وخدمات اجتماعية وترفيهية في مستقراتهم الجديدة . ومثل هذا النوع من الامتداد التنموي يكون أكثر تكلفة من غيره من الأنواع الأخرى

(بعض الدراسات تشير إلى أن تكلفة التنمية فى هذه المشروعات تبلغ حوالى ١,٣ تكلفة التنمية فى المناطق القريبة أو المتاخمة) . والعائد من هذه المشروعات يكون عادة بعيد المدى ، وينتمى إلى المستقبل أكثر من انتمائه للحاضر . ولذا فإنها تعتبر دائما بأنها مشروعات الأجيال القادمة ، وليست مشروعات الجيل الحالى .

وتشير الدراسات التى تمت فى هذا الخصوص إلى أنه يجب السير بالتوازى فى هذه الأنواع الثلاثة ، إذ لكل دوره فى منظومة التنمية الشاملة ، وإن كان الامتداد التدريجى من الحيز الحالى والامتداد فى إقليم قناة السويس وإقليم سيناء ؛ قد يأخذ أولوية أولى فى الوقت الحالى . وبعد توفير قاعدة اقتصادية كافية ، يمكن مضاعفة الجهد فى مشروعات التنمية فى الأقاليم النائية .

أما الانتشار السكانى فى مناطق التنمية الجديدة ؛ فيمكن أن يتم حسب نمطين أساسيين من الانتشار ، وهما :

- الانتشار الموزع فى مستقرات بشرية صغيرة الحجم فى أغلبها ، وتمتاز بتغطية مكانية شاملة للحيز التنموى الجديد . ومثل هذه المستقرات الصغيرة ؛ تكون عادة أقل فى التكلفة وأيسر فى الإنشاء من المستقرات الكبيرة .

- الانتشار المركز فى مستقرات حضرية متوسطة الحجم أو كبيرة الحجم ، نظراً لأنها أكبر حجماً وأقل عدداً من نمط الانتشار الموزع السابق ذكره . كما أنها ستكون أكثر كفاءة – من الناحية الاقتصادية – من الانتشار الموزع .

ولكل من هذين النوعين فى الانتشار السكانى ميزاته وتصوره . وتشير الدراسات بعدم تبنى أحدهما وإغفال الآخر ، بل يستخدم كل منهما حيث تكون الظروف الاجتماعية والاقتصادية أكثر ملاءمة له عن الآخر .

المحور الثالث : الانتشار العمرانى والسكانى على الظهير الصحراوى الملاصق للوادى والدلتا :

يأتى الامتداد الريفى على الظهير الصحراوى كمرحلة أولى من مراحل الخروج من الوادى ، ويمكن تطبيقه على المدى القريب والمتوسط ، بخلاف المشروعات القومية والمدن الجديدة التى تحتاج إلى المدى البعيد لاكتمال هيكلها الاقتصادى والاجتماعى والعمرانى .

وقد أوصت العديد من الدراسات الأهمية القصوى البدء فى الامتداد العمرانى على الظهير الصحراوى ؛ كخطوة أولى للانتشار السكانى خارج الوادى والدلتا . ومن أهم هذه الدراسات : دراسة تقرير المجالس القومية المتخصصة الصادر فى يونية ٢٠٠٣ والخاص بالامتداد العمرانى والمحافظة على الأراضى الزراعية . وكذلك دراسة المخططات الإقليمية لمركزى الصف والعياط ، والتى أعدتها كلية التخطيط العمرانى ، وقدمت للهيئة العامة للتخطيط العمرانى خلال عامى ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ ضمن مشروع المخططات الإرشادية لقرى الجمهورية ، ودراسة كلية التخطيط العمرانى سنة ٢٠٠٤ .

لقد تم تحديد الظهير الصحراوى بأنه : الأراضى الصحراوية الملاصقة للأراضى الزراعية بعمق لا يزيد على كيلومترين من نهاية الأراضى الزراعية إلى الصحراء . وهذه المسافة هى التى نص عليها قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، والذى أجاز للمحافظة بعد موافقة المجلس المحلى للمحافظة – وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء – أن تقرر قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة وحدات الإدارة المحلية فى المحافظة ، وقواعد التصرف فى الأراضى القابلة للاستصلاح داخل الزمام والأراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلومترين التى تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة الزراعة . وبذلك يمكن البدء فى تنفيذ سياسة الامتداد العمرانى على الظهير الصحراوى فى إطار هذا القانون .

أ) بيانات عامة عن الظهير الصحراوى :

– المفاهيم الخاصة بالظهير الصحراوى :

– مفهوم الظهير الصحراوى : كما سبق ذكره هو : الحيز الجغرافى المحصور بين نهاية الأراضى الزراعية (الزمام الزراعى) والنطاق الصحراوى ، وعلى بعد ٢ كم فى عمق الصحراء (الشرقية والغربية) .

– المراكز ذات الظهير الصحراوى : هى المراكز التى لها حواف مباشرة على الأراضى الصحراوية غير المعمورة .

– القرى التى لها ظهير صحراوى : هى القرى الواقعة على مسافة لا تزيد على ٣ كم تقريبا من الحواف الصحراوية ، والممكن أن تستفيد من الظهير الصحراوى .

- القرى ذات الواجهة الصحراوية المباشرة : هى القرى التى تمتلك واجهة صحراوية ولها اتصال مباشر بالصحراء ، أو أن يكون جزءا من زمامها الزراعى أراض صحراوية .

- المحافظات والمراكز والقرى ذات الظهير الصحراوى :

يوجد فى مصر ست عشرة محافظة لها ظهير صحراوى (ثلاث منها لها مناطق برارى فى شمال الدلتا يمكن استغلالها كظهير ، وهى محافظات الدقهلية ودمياط وكفر الشيخ) .

وتضم هذه المحافظات ٩٣مركزاً لها ظهير صحراوى ، بنسبة ٦٣,٣٪ من إجمالى مراكز هذه المحافظات . أما عدد التجمعات الريفية داخل هذه المراكز فيبلغ عددها ٢٠٧٠ قرية . منها ٧٥٣ لها واجهة مباشرة على الظهير الصحراوى . ويمكن لها الاستفادة من الظهير الصحراوى . (من إجمالى عدد القرى المصريه البالغ حوالى ٤٢٠٠ قريه) .

وترتفع نسبة المراكز ذات الظهير الصحراوى فى محافظات الصعيد ، لتصل إلى ١٠٠٪ من إجمالى مراكز المحافظات ، وتنخفض فى محافظات الدلتا لتصل إلى ٥٠٪ فى أعلى نسبة لها .

- عدد سكان التجمعات التى يمكن أن تستفيد من الظهير الصحراوى :

يقطن فى المراكز ذات الظهير الصحراوى ١٨,٩ مليون نسمة ، يتركز منهم ٦,٢٥ مليون نسمة فى القرى ذات الواجهة الصحراوية المباشرة .

وتعطى المؤشرات السابقة عدداً من الدلالات فى فكر الظهير الصحراوى ، وهى :

• أنه من الممكن أن يسهم الظهير الصحراوى فى إفادة ما يقرب من ١٥,٩٪ من إجمالى ريف الجمهورية ، فى حالة اعتماد القرى ذات الواجهة الصحراوية فقط عليه ، وترتفع النسبة إذا نجح الظهير فى اجتذاب سكان القرى الداخلية على المدى البعيد .

• أن محافظات الصعيد ستسهم بنسبة أكبر فى الاستفادة من الظهير الصحراوى ، خاصة وأن عدد قرى المراكز ذات الظهير الصحراوى فى الصعيد يبلغ ١٤٣٠ قرية ، يقع ٤٨٤ قرية منها على واجهة الظهير ، بنسبة ٦٤٪ من إجمالى القرى ذات الواجهة الصحراوية المباشرة فى الجمهورية .

٢) الظهير الصحراوى المتاح :

ليست كل أراضى الظهير الصحراوى صالحة أو متاحة للامتداد العمرانى ، ولكن هناك

بعض المعوقات التى يمكن أن تؤثر على إمكانات الاستفادة من هذا الظهير . وفى الدراسة التى قامت بها كلية التخطيط العمرانى على إقليم شمال الصعيد – لمعرفة مدى إمكانية الامتداد العمرانى على الظهير الصحراوى فى هذا الإقليم – تم تحديد عدد من المعايير التى يمكن بها اختيار إمكانات الظهير الصحراوى بهذا الإقليم ، وهى :

– صلاحية المواقع من حيث المناسيب الطبوغرافية (لا تزيد على منسوب ٢٠٠ م) .

– مناسبة المواقع من حيث الميول (مناطق منبسطة لا يزيد الميل فيها على ١٠٪) .

– صلاحية التربة للتأسيس والبناء .

– عدم التعرض للمخاطر الطبيعية (مخاطر السيول عبر الوديان) .

– صلاحية المواقع للإمداد بشبكات المياه النقية والطاقة والاتصالات ، باقتصاديات وتكاليف مناسبة .

– سهولة ربط المواقع بشبكة الطرق القائمة أو المستهدفة بالقرى القائمة .

– القرب من المشروعات الجارية والمستهدفة فى الظهير الصحراوى ، للاستفادة من البنية القائمة لشبكات المرافق .

وقد أوضحت نتائج هذه الدراسة أنه توجد أراض صالحة ومتاحة لامتداد مراكز المحافظات عليها ، وتختلف هذه المسطحات المتاحة من مركز لآخر حسب المعايير السابق الإشارة إليها . وتتراوح مسطحات الأراضى الصالحة للامتداد عليها – فى مجموعة المراكز الأقل حظاً من هذه الأراضى – ما بين ألف فدان و ٣ آلاف فدان فى المركز الواحد . أما فى مجموعة المراكز الأكثر حظاً ؛ فقد تصل مساحة الأراضى الصالحة للامتداد ، فى المركز الواحد ، إلى أكثر من ٦ آلاف فدان .

٣) تقدير الحجم السكانى الممكن انتقاله للظهير الصحراوى :

أوضحت الدراسات الخاصة بقابلية فكر الظهير الصحراوى للتطبيق ؛ أن الشريحة العمرية (١٨ –٣٠سنة) هى أكثر الشرائح رغبة فى الانتقال للمراكز الجديدة فى الظهير الصحراوى . كما أوضحت أن أغلب القرى فى المراكز المتاخمة للظهير الصحراوى تتميز بأنها طاردة للسكان ، بمعنى أن بها تقاليد هجرة قوية إلى خارج القرية ، وبالتالى فإن الهجرة للأماكن القريبة ستفضل على الهجرة للمناطق البعيدة .

واعتماداً على المؤشرات السابق ذكرها ؛ تم تقدير الحجم السكانى الممكن انتقاله إلى الظهير الصحراوى من القرى ذات الظهير الصحراوى ، وعددها ٢٠٧٠ قرية – مع الأخذ فى الاعتبار أن سنة الهدف هى ٢٠٢٠ – وذلك على النحو التالى :

– يبلغ عدد سكان القرى ذات الظهير الصحراوى ، حسب تعداد ١٩٩٦ ، حوالى ١٨,٩ مليون نسمة ، وسوف يصل عدد سكان هذه القرى فى عام ٢٠٢٠ إلى حوالى ٣٢ مليون نسمة ، أى بزيادة قدرها حوالى ١٣,١ مليون نسمة .

– يقدر عدد سكان الفئة العمرية (١٨–٣٠سنة) بحوالى ٤,٧ مليون نسمة . ومن المفترض أن ٧٠٪ من هذه الفئة العمرية سوف تنتقل إلى الظهير الصحراوى ، أى حوالى ٣,٣ مليون نسمة .

– سيظل عدد من السكان يتراوح ما بين ٨,٦ – ١٠ ملايين نسمة مستقرين فى العمران القائم (الفرق بين الزيادة السكانية فى الفترة من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠٢٠ ، وحجم السكان الممكن انتقاله إلى الظهير الصحراوى) ، الأمر الذى يتطلب إنشاء مناطق تنموية أخرى لإقامة ما يفيض عن القدرة الاستيعابية للعمران القائم من هذه الزيادة .

وتفيد التقديرات المبدئية لدراسة الظهير الصحراوى – التى قامت بها كلية التخطيط العمرانى والسابق الإشارة إليها – أن التجمعات على الظهير الصحراوى من الممكن أن تستوعب حجم سكان يتراوح ما بين ٣,٣ – ٤,٧ مليون نسمة حتى عام ٢٠٢٠ . مع التأكيد على أنه من الممكن أن تمتد سنة الهدف إلى ٢٠٣٠ لتحقيق الاستيطان الكامل لعدد السكان المتوقع ، وذلك نظراً لما تأخذه المجتمعات الجديدة الريفية من فترة تتراوح ما بين ٢٠ –٣٠ عاماً لاستكمال هيكلها الاقتصادى والعمرانى والاجتماعى .

٤) الآليات التى تحكم تحقيق الفكر التخطيطى للظهير الصحراوى :

يتطلب تحقيق الفكر المعروض فى هذا المجال عدداً من الآليات العمرانية ، تتمثل فى الآتى :

– اختيار مواقع لقريتين جديدتين ، أو أكثر ، فى كل مركز له ظهير صحراوى (على مسافات بينية فى حدود ١٠–١٥ كم) . وقد تكون أماكن جديدة أو من القرى الحالية ذات الواجهة الصحراوية المباشرة ، وعلى أن تكون المواقع المختارة ذات ارتباطات جيدة بطرق إقليمية أو

عناصر تنموية ، مثل استصلاح الأراضى أو مناطق صناعية أو استخراجية . ويتم إعداد مخططات عمرانية بسيطة لها كمراكز خدمة إقليمية ، أو مراكز تنمية ريفية .

– تبدأ الدولة فى تسكين الخدمات الإقليمية المخصصة للمراكز الهامشية الواقعة على الظهير الصحراوى ، والمدرجة ضمن خطط وميزانيات الدولة (مثل المدارس الثانوية والفنية والخدمات الصحية ومبانى الخدمات الإدارية والوحدات المحلية) فى القرى الجديدة ، بدلا من تسكينها فى المدن والقرى الحالية ، مع توفير بعض الأراضى للعاملين بمثل هذه الخدمات لإقامة مساكن عليها . وكذلك توفير بعض الأراضى للراغبين فى الانتقال لهذه القرى ، لإقامة مساكن أو ورش أو خدمات بها ، كما يمكن توفير بعض الأراضى للصناعات الصغيرة المناسبة لكل منطقة ، والتى يطلبها الأهالى بتلك المناطق . وتبدأ الدولة فى إمدادها بمياه الشرب والكهرباء من خلال المشروعات الموجودة فى تلك المراكز ، عن طريق تدعيمها (أما الصرف الصحى فيتم بصورة محلية فى المراحل الأولى) .

ويجب أن تبدأ مثل هذه التجمعات بصورة مبسطة ومتواضعة ، تحت مظلة الوحدات المحلية وتحت مسئوليتها ، وبإشراف وتوجيه ودعم فنى من المحافظات والجهات المركزية المتخصصة ، وأن تخطط للنمو على المدى الطويل لأحجام سكانية ما بين ١٥-٢٥ ألف نسمة .

– فى المراحل الأولى لاستيطان الظهير الصحراوى ؛ يمكن توطين الأنشطة الحضرية الجديدة الخاصة بحضر المراكز (مدن عواصم المراكز) فى قرى الظهير الجديدة ، وخاصة فى ظل عدم وجود فرص لنمو هذه الأنشطة داخل المدن القائمة ، بالإضافة إلى صعوبة تكيف هذه الأنشطة مع الضغوط العمرانية الداخلية بهذه المدن ، مما يجعل انتقالها إلى مواقع جديدة ملائمة لتوطنها أمراً ضرورياً وحيوياً . وبهذا التوجه ستزيد نسبة الاستفادة من الاستثمارات الحضرية فى الظهير ، وبالتالى ارتفاع احتمالات انتقال السكان الريفيين إليه .

– لضمان فعالية الحدود للظهير الصحراوى ؛ لابد أن تمتد الحدود للمحافظات لتضم مناطق الظهير الصحراوى (٣كم) ، وعمل مخططات تنموية متكاملة للظهير ، ضمن مخططات المحافظات ، لتحديد أولويات التنمية فى الظهير ، والنموذج الذى يحاكى مشكلات المحافظات .

ولاشك أن سياسة الانتشار على الظهير الصحراوى لها ميزات أخرى ، منها :

– توسع فى نطاق المشاركة الشعبية ، كخطوة أساسية للمشاركة السياسية .

- تأكيد سياسات اللامركزية .
- المساعدة على توليد موارد محلية .
- الإسهام فى تشغيل الطاقات العاطلة ، وتوفير فرص عمل محلية .

وسياسات الانتشار على الظهير الصحراوى ؛ لابد أن تتم فى إطار مخططات إقليمية طبقا للأقاليم التخطيطية ، ولمحاور التنمية السابق دراستها وتوضيحها فى تقارير عديدة تناولتها المجالس القومية فى دراسات سابقة .

المحور الرابع : الهيكل الإدارى المقترح لإدارة التنمية والانتشار السكانى :

إن تعدد الجهات المنوط بها مشروعات التنمية والانتشار السكانى - والتى تعمل منفردة دون تنسيق فيما بينها ، ودون أن تتكامل مجهوداتها لتحقيق أهداف محدودة فى إطار خطط تنموية متتالية - قد أدى إلى قصور كبير فى نتائج مشروعات التنمية ، كما أدى إلى محدودية شديدة فى الجذب السكانى إلى مناطق هذه المشروعات التنموية . لذلك فإنه من الأهمية بمكان إعادة النظر فى هيكل إدارة التنمية وإدارة العمران ، واختيار منهج إدارى متطور يمكن أن يتحقق معه تجميع الجهود - التى تبذل فى مجال التنمية والانتشار السكانى - فى منظومة متكاملة واحدة .

ومن المقترح فى هذا الشأن : أن تقوم الوزارات المعنية بالتخطيط والإنتاج والخدمات بوضع تخطيط قومى شامل للتنمية فى كل مجالاتها : البشرية والاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والإدارية ، على المستوى القومى والمستوى الإقليمى والمستوى المحلى (تقرير رؤية عصرية للتخطيط القومى والإقليمى والتقسيم الإدارى - د/٢١) . وفى مثل هذا التخطيط تكون التنمية العمرانية فى توحد كامل مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية ، وتسير جميعها جنباً إلى جنب فى مسار واحد لتحقيق هدف واحد ، هو : التنمية الشاملة للمجتمع المصرى بكل شرائحه ، فى ريفه وحضره وفى مستقراته الجديدة .

لهذا فمن المقترح إنشاء مجلس قومى للتنمية والانتشار السكانى ، يجمع كافة الجهات والهيئات المعنية ، ويتولى وضع السياسات العامة ، كما يتولى وضع خطط وبرامج التنمية العمرانية والانتشار السكانى على المدى القصير والمتوسط والبعيد . ويقوم هذا المجلس بالتنسيق بين كافة الجهات والهيئات المعنية بالتنمية خارج الوادى ، بحيث تعمل جميعها كفريق واحد - دون تعارض أو تضارب فى الاختصاصات والمسئوليات . ونظراً لتعدد الوزارات المعنية ، فمن الأفضل أن يرأس هذا المجلس رئيس مجلس الوزراء .

ويختص المجلس بتنمية المحاور التنموية الجديدة خارج الوادى والدلتا ، ويدخل فى نطاق مسئولياته : استصلاح الأراضى والتنمية الصناعية والسياحية والمجتمعات العمرانية الجديدة واستخدامات الأراضى فى الحيز الجديد . وبذلك يعمل معاً كل من الهيئة العامة للمجتمعات الجديدة ، والهيئة العامة لاستصلاح الأراضى ، والهيئة العامة للتنمية السياحية ، والهيئات المعنية بالتنمية الصناعية ، كمجموعة تنموية واحدة متكاملة . علاوة على التنسيق مع الهيئات القائمة على التنمية داخل المعمور المصرى .

كذلك يجب أن يكون هذا التخطيط الهيكلى المقترح ، لإدارة الانتشار العمراني ، ضمن تخطيط إدارى على المستوى القومى ، يشتمل أول ما يشتمل على تقسيم مصر إلى أقاليم إدارية وتخطيطية وتنموية – حسب ما ورد فى تقرير المجالس القومية السابق الإشارة اليه . وغنى عن الذكر أن هذا الاقتراح هو أحد البدائل التنظيمية الممكنة – وليس البديل الأوحد – لتحقيق أهداف الانتشار السكانى ، والذى يحتاج لدراسة أكثر تفصيلاً .

المحور الخامس : إقامة مجتمع جديد يقيم حضارة جديدة :

واجه الإنسان المصرى عند استقراره الأول ، حول ضفاف النيل فى الوادى والدلتا ، تحديات ضخمة ، تمثلت فى ترويض النهر وتحويل ضفافه وشواطئه من مستنقعات وبرارى إلى أراض صالحة للاستقرار والزراعة . وهذا التحدى الكبير انبثقت منه الحضارة المشهودة للمصريين القدماء ، وذلك إذا ما أخذنا بأن الحضارة هى وليدة التحديات التى يواجهها الإنسان .

ويواجه المصرى الحديث تحديات لاتقل فى خطورتها عما واجه أسلافه فى الماضى البعيد ، والتى تتمثل فى ترويض الصحراء وتحويلها إلى حيز صالح لحياة جديدة ، وذلك بعد أن ضاق به واديه حتى أصبح الآن مهددا بالتآكل والفناء .

ولاشك أن ترويض الصحراء سيكون أشد ضراوة من ترويض النهر ، ولكن الإمكانات العلمية والتقنية ، المتاحة فى العصر الحديث ، سوف تجعل هذا التحدى الجديد أمراً من الممكن للإنسان المصرى مواجهته . ومن مواجهة هذا التحدى الجديد سوف تنبثق حضارة مصرية جديدة معاصرة .

لذلك فإنه ليس من الصواب أن يحمل المصرى معه القيم والسلوكيات التى اعتاد عليها فى حيزه القديم إلى آفاقه الرحبة الجديدة ، بل يجب إعداده لاكتساب قيم وسلوكيات معاصرة

تتناسب مع بيئته الحياتية الجديدة ، والتى تشمل فى مجملها إدراكاً كاملاً لقيمة الإنسان ، واستخداماً أشمل للمنهج العلمى الموضوعى فى الفكر والإبداع والسلوك ، مع وعى أعمق لمبادئ الدين والأخلاق ، والتى هى فى حقيقة الأمر روح كل حضارة : قديمة أو حديثة .

ومع اتخاذ كل الخطوات اللازمة لتصويب مسار التنمية والانتشار السكانى – والموضحة فى المحاور الخمسة السابق ذكرها – يبقى مجال آخر لايقل أهمية عما ورد فى هذه المحاور ، بل قد يفوقها وعلى الأخص على المدى الطويل . ويتمثل ذلك فى : ضرورة تبنى فكر استراتيجى فى تبادل المنفعة والتعاون بين مصر ودول حوض النيل لتوفير قدر أكبر من مياه النيل ، والتى تشكل عنق الزجاجة ، ليس فقط لعملية الانتشار السكانى فى مصر ، بل فى استمرار الحياة على أرضها . وقد نطمح استراتيجياً لتوطيد علاقات التعاون مع دول المنطقة ، والتى تتميز بسعة فى المكان والإمكانات الظاهرة والكامنة ، وتحتاج هذه الدول لعمارة أراضيها الشاسعة إلى حجم كبير من الأيدى العاملة ، وإلى خبرات قد لا تتوافر لديها . وليس بالضرورة ، فى النطاق التقليدى ، إمداد هذه الدول الشقيقة ببعض الفائض من السكان ليكونوا مواطنين منتجين صالحين فى مواطنهم الجديدة ، بل من الأفضل أن يكون فى الشكل الملائم لعصر العولمة بانتشار الشركات المصرية العالمية فى هذه الدول ، فى مجالات البناء والاتصالات.... وغيرها .

الملخص :اشتمل التقرير على عرض عام لتجارب مصر فى مشروعات التنمية ، وفى الانتشار السكانى من الحيز الحالى إلى مناطق هذه المشروعات التنموية . وقد تبين أن مشروعات التنمية الجاذبة للسكان تتم فى عدة مجالات هى : استصلاح الأراضى والمراكز الصناعية والمدن والمجتمعات الجديدة وفى المجال السياحى . كما تبين أن هذه المشروعات رغم تحقيقها قدرا كبيرا من النجاح فى مجال الإنتاج ؛ إلا أنها لم تحقق القدر المنتظر منها من الجذب السكانى إليها ، ولم تسفر عن إقامة مستقرات بشرية كاملة البنيان العمرانى يضمن لها الاستمرار والنمو . فعلى سبيل المثال : لم تستطع مشروعات استصلاح الأراضى سوى جذب حوالى ٦٠٠ ألف نسمة ، بالرغم من أن المساحة المستصلحة قد جاوزت مليونى فدان . كما أن عدد سكان المدن والمجتمعات الجديدة قد بلغ مليونا ونصف مليون نسمة – حسب تقدير وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية – رغم أن العدد الذى كان مستهدفاً لهذه المدن فى عام ٢٠٠٠ هو ستة ملايين نسمة .

وقد تعرض التقرير إلى الأسباب التى أدت إلى عدم الانتشار السكانى بالقدر الذى يتناسب مع حجم مشروعات التنمية فى مجالاتها المتعددة ، وانتهى إلى أن هذه الأسباب تتلخص فى أن أغلب مشروعات التنمية ، التى تمت فى هذه الفترة ، كانت مشروعات أحادية الهدف ، أى أنها كانت أحادية النشاط ، أقيمت بهدف تحقيق منتج واحد : زراعياً أو صناعياً أو سياحياً أو غير ذلك . وقد أثبتت التجارب العملية أن النشاط الأحادى الإنتاج لا يكفى وحده لتحقيق الجذب السكانى القادر على إقامة مستقر بشرى يمكنه أن يستمر وينمو . وذلك على عكس مشروعات التنمية متعددة الأنشطة ، فهى أكثر قدرة على الجذب السكانى وتكوين مستقرات كاملة المقومات العمرانية .

كما أن الانتشار السكانى من الحيز الحالى إلى محاور تنموية جديدة خارج الوادى والدلتا ؛ لم يكن ضمن الأهداف الرئيسية لمشروعات التنمية ، بل كان هدفاً تابعاً لها ، فقد استخدمت فى هذه المشروعات القوى البشرية بالقدر الذى يكفى لتسييرها وتشغيلها فحسب . وكان من الأوفق ألا تنفصل مشروعات التنمية عن الانتشار السكانى ، بل أن يجتمعا معاً فى حزمة تخطيطية وتنفيذية واحدة .

كما لوحظ تعدد الجهات التى تقوم بمشروعات التنمية ، وقامت كل منها بنشاطها دون الحد الكافى من التنسيق والتعاون فيما بينها . أى أن إدارة التنمية كانت تتم بشكل قطاعى وأحادى ، وليس بشكل جماعى تتكامل فيه النشاطات فى منظومة تنموية واحدة ، مما أدى إلى تضارب الاختصاصات وضياع الكثير من الجهد والمال . لذلك فإن مشروعات التنمية على اختلاف أنواعها يجب أن تتم فى إطار تنظيمى واحد .

كما يجب أن تتم مشروعات التنمية والامتدادات العمرانية والانتشار السكانى ؛ طبقا لتخطيط قومى وإقليمى شامل ، وحسب خطط متتالية ذات أهداف محددة على المدى القصير والمتوسط والبعيد .

وأوضح التقرير أنماط الامتداد العمرانى وكذلك أنماط الانتشار السكانى ، فأشار إلى أن هناك نمطين للامتدادات العمرانية ، يتمثل الأول : فى الامتداد التدريجى من الحيز الحالى فى الوادى والدلتا إلى خارجه فى مناطق الحواف الملاصقة لهذا الحيز ، والواقعة تحت تأثيره المباشر . ويتمثل النمط الثانى فى : إقامة مراكز عمرانية جديدة بعيدة عن الحيز الحالى فى

مواقع بكر نائية . ونمط الامتداد التدريجى أقل تكلفة ، كما أن عائده يمكن أن يتحقق على المدى القصير أو المتوسط . أما النمط الثانى فهو أعلى فى تكلفته ، وعائده يأتى دائما على المدى الطويل .

وقد يكون من الأفضل – فى المرحلة الحالية – التركيز على الامتداد التدريجى إلى المناطق المجاورة الحيز الحالى ، ثم بعد أن تكتمل قاعدة اقتصادية كافية ؛ يمكن أن يتجه الاهتمام بمعدل متزايد نحو المشروعات العملاقة فى محاور التنمية الجديدة .

والانتشار السكانى فى مواقع التنمية الجديدة له أيضا نمطان ، هما : إما الانتشار الموزّع على مستقرات ذات أحجام صغيرة منتشرة ، أو الانتشار المركّز على مستقرات أقل عددا وأكبر حجما . ويتوقف استخدام أى منهما على نوعية الأنشطة التنموية وعلى الطبيعة الجغرافية لمناطق التنمية . وربما يكون الانتشار الموزع هو الأنسب ، لمحاور التنمية فى الصحراوات والسواحل المصرية ، من الانتشار المركّز .

وقد أبرز التقرير أن أول مراحل الانتشار السكانى هو . الانتشار على الظهير الصحراوى الملاصق للحيز المأهول الحالى ، وعلى بعد كيلومترين من حدوده . وحدد التقرير المحافظات والمراكز والقرى ذات الظهير الصحراوى ، وأوضح أن عدد سكان هذه المناطق يبلغ حوالى ١٨,٩ مليون نسمة حسب تعداد ١٩٩٦ ، وسوف يبلغ عدد سكانها فى عام ٢٠٢٠ حوالى ٣٢ مليون نسمة . ويستطيع الظهير الصحراوى ، إذا ما تم تعميره ، أن يستوعب ما يقرب من ٤,٧ مليون نسمة من الزيادة السكانية المتوقعة فى هذه الفترة . ويمكن أن يتم الحراك السكانى من المناطق ذات الظهير الصحراوى إلى المستقرات الجديدة ؛ إذا ما استخدمت بعض الاستثمارات المخصصة للخدمات الإقليمية فى المراكز الهامشية ، لتوطين هذه الخدمات فى قرى الظهير الجديدة . كما يمكن توطين العديد من الصناعات والحرف فى هذه المواقع ، وتوفير الإسكان والخدمات اللازمة للسكان الجدد العاملين فى هذه الأنشطة .

وانتهى التقرير إلى أن سكان المناطق التنموية الجديدة فى الصحراوات والسواحل – وأغلبهم من الأسر الشابة – سوف يمثلون مجتمعاً جديداً موازياً للمجتمع الحالى . ومن التحديات الكبيرة التى سيواجهونها : غرس حضارة مصرية جديدة بقيم وسلوكيات جديدة .

التوصيات

وعلى ضوء ما سبق ، يوصى بما يأتى :

* أن تكون مشروعات التنمية فى المناطق الجديدة متعددة الأنشطة ومتعددة الأهداف ، وليست أحادية النشاط أحادية الهدف ، حتى تكون أكثر قدرة على جذب السكان إليها ، والاستقرار فى مستقرات كاملة البنيان العمرانى وقادرة على الاستمرار .

* ألا يكون الانتشار السكانى هدفاً ثانوياً تابعاً لمشروعات التنمية ، بل يجب أن يكون متوحداً معها تخطيطاً وتنفيذاً .

* أن تتم مشروعات التنمية والانتشار السكانى طبقا لتخطيط قومى وإقليمى شامل ، وفى إطار خطط متتالية تحدد أهداف التنمية والحراك السكانى ؛ على المدى القصير والمتوسط والبعيد .

* أن توضع الأبعاد القيمية والاجتماعية والبيئية فى صلب سياسات الانتشار ؛ مع ضرورة اتباع سياسات إدارية وتنظيمية جديدة .

* إعداد تنظيم أكفأ يحقق الانتشار السكانى ، وتكوين مجتمع جديد . وفى هذا المجال يجدر إنشاء المجلس القومى للتنمية والانتشار السكانى ، ليضم كافة الجهات التى تعمل فى مجال العمران . ويقوم المجلس بوضع سياسات التنمية والانتشار السكانى ، كما يقوم بالتنسيق بين هذه الجهات لكى تعمل جميعها كمنظومة تنموية واحدة ، وذلك بالتنسيق مع الأجهزة المسئولة عن التنمية الحضرية والريفية فى الحيز الحالى .

* أن يأخذ الامتداد العمرانى النمط التدريجى فى الامتداد من الحيز الحالى إلى خارجه ، وذلك فى المراحل الأولى من التنمية ، ثم يتجه الاهتمام بصورة متزايدة ، فى المراحل التالية ، نحو إقامة "أقطاب نمو Growth Poles " فى الأماكن النائية عن الحيز المعمور الحالى .

* تكون المستقرات البشرية الجديدة ، وبالتوازى مع المدن الجديدة ، منتشرة وصغيرة الحجم – وهو ما يمثل الانتشار السكانى الموزّع . إذ إن هذا النمط العمرانى أنسب للصحراوات والسواحل المصرية من الانتشار المركّز فى مستقرات كبيرة الحجم قليلة العدد .

* أن يكون للامتداد العمرانى والانتشار السكانى على الظهير الصحراوى الملاصق لقرى ومراكز الوادى والدلتا ؛ الأولوية الأولى فى مشروعات وخطط التنمية العمرانية .

* أن تزيد الدولة من اهتماماتها بدول وادى النيل وزيادة الموارد المائية ، لتحقيق الانتشار السكانى فى مصر ، وزيادة النشاط الاقتصادى والسكانى خارج مصر .