

الأسكان فى القاهرة الكبرى

ورقة عمل

للعرض على لجنة الاستماع بمجلس الشعب المصرى

سبتمبر ١٩٨٤ - ذى الحجة ١٤٠٤ هـ

دكتور عبد الباقي ابراهيم

كبير خبراء الأمم المتحدة فى التخطيط العمرانى سابقاً

١- مقدمة :

- ١-١ فى مقدمة العرض لموضوع الأسكان فى القاهرة الكبرى لا بد من الأتفاق المبدئى على اساسيات بديهية لا يمكن التخلى عنها وهى أن موضوع الأسكان لا يمكن معالجته أو بحثه إلا فى إطاراته الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية وهى إطارات مترابطة متكاملة متشابكة الأمر الذى يستوجب حضور النظرة الكلية عند مناقشة الجوانب الجزئية للموضوع .
- ١-٢ ومن البديهيات أيضاً أن موضوع الأسكان كغيره من قطاعات التنمية الاقتصادية الاجتماعية لا بد وأن يعالج فى إطار الاستراتيجية العمرانية القومية التى تهدف إلى خلخلة المناطق الحضرية والريفية على السواء بعد ان ثبت من التحليل المتواصل وبما لا شك فيه أن معظم المشاكل التى تعاني منها الدولة وإن لم يكن كلها سببه الضغط السكانى الرهيب والمتزايد على المكان فى المدينة أو القرية على حد سواء ، الأمر الذى يستوجب توجيه كل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية خارج الرقعة المأهولة بالسكان ، وفى الريف كان أو فى الحضر و كلاهما يعانى نفس المشكلة و بذلك تبطل النظرية التى تقول أن تنمية القرية يخفف الضغط على مشاكل المدينة ويحد من الهجرة إليها.
- ١-٣ ومن البديهيات أيضاً - ونحن نتحدث عن القاهرة الكبرى - أن هذا المسمى يحمل الشكل العمرانى ولا يستند إلى التنظيم الإدارى فلقاهرة الكبرى وإن كانت عند البعض تعتبر وحدة جغرافية أو سكانية واحدة أو غير ذلك من المسميات التى لاتستند إلى أساس علمى واضح فهى لا تمثل وحدة تنظيمية أو أدراية واحدة وبالتالي لا يمكن إعتبارها أقليمياً تخطيطياً بالمعنى الصحيح وبذلك فإن أى

معالجة تخطيطية للقاهرة الكبرى لا بد ، ان نبني ليس فقط على اساس الوحدة الجغرافية ولكن أيضاً على اساس الوحدة الإدارية .

١-٤ من البديهي أيضاً أن مشكلة الأسكان في مصر ليست مشكلة توفير الأعداد المطلوبة من الوحدات السكنية لذوى الدخول المختلفة ولكنها مشكلة توفير الوحدات السكنية التي ترتبط بالوحدات الإنتاجية في إطار أهداف الاستراتيجية العمرانية القومية ، أى ربط السكن بمكان العمل خارج المناطق المكتظة بالسكان في الريف والحضر على حد سواء ، وبذلك يصبح البعد المكاني هو اساس المشكلة فإذا ما تعينت نوعية الأسكان لمن وأين أمكن بعد ذلك البحث عن كيف يمكن توفيرها وبكم ، وهذه بديهية من بديهيات التسلسل المنطقى في المناقشة.

١-٥ إذا كان هناك إتفاق عام على أن الاستراتيجية العمرانية القومية تهدف إلى خلخلة الضغط السكانى على التجمعات السكنية القائمة في الريف والحضر على حد سواء بخلق مجتمعات عمرانية جديدة مختلفة الأنماط والاحجام خارج الرقعة الأهلة بالسكان فإن عملية الخلخلة تحركها قوتين الأولى جاذبة والأخرى طاردة وكلاهما مكمل للأخر فالقوة الجاذبة لا بد وان تدفعها القوة الطاردة ، وإذا كان هناك إتفاق عام على ان التجمعات السكنية القائمة ومنها القاهرة الكبرى تعتبر مناطق طاردة فإن التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية فيها ومنها قطاع الأسكان لا بد وأن تتم بنفس المفهوم وبذلك فإن مشكلة الأسكان في القاهرة الكبرى ليست في توفير الوحدات السكنية اللازمة داخلها مما يزيد من قوة الجذب إليها ولكن في توفير الوحدات السكنية اللازمة خارجها مع مايزيد من قوة الطرد فيها ، وإذا كان من البديهيات العلمية ضرورة ربط السكن بمكان العمل في أى تجمع سكانى فان الامر اذا يتطلب البحث أولاً عن مكان العمل ثم بالتعبية يتحدد مكان السكن ، وإذا ما تحددت نوعيات العمالة تتحدد متطلباتها السكنية في المكان المعين ومن ثم يمكن البحث عن كيف وبكم ومتى يمكن توفير هذه الوحدات وذلك في ضوء السياسات التي تحددها الدولة وفي حدود إمكانياتها وهذه هو الجانب الأسهل في المشكلة وهناك العديد من التجارب والبحوث التي يمكن الاستفادة بها في هذا المجال دون عناء .

١-٦ وإذا كان هناك اتفاق عام على أن القاهرة الكبرى تعتبر من المناطق الطاردة فان سوء حالة الأسكان فيها ناتج عن زيادة القوى الجاذبة فيها بما يقام فيها من منشآت أو مؤسسات إقتصادية أو إجتماعية ، وإذا كان سوء حالة الأسكان تعتبر في حد ذاته عنصراً من عناصر الطرد الذى يمكن إستمراره تدعيماً لقوى الجذب الخارجية فإن الرخص النسبى لإجارات المساكن القديمة أو القريبة الحداثة يعتبر من أقوى عوامل الجذب والأستقرار الأمر الذى يتعارض مع أهداف الاستراتيجية العمرانية القومية .

- ١-٧ ومن البدييات التنظيمية أو الأدارية أن أبجاز الأعمال المترابطة والمتكاملة لا يمكن أن يخضع إلى الأجهادات أو النظريات ولكنه لابد من وأن يخضع إلى نظام عمل مترابط ومتكامل أيضا يتحدد في إطار برامجه دور كل خبير أو متخصص أو باحث يعملون بفكر واحد وأسلوب واحد الأمر الذى تعانى منه مشكلة الأسكان في مصر من كثرة اللجان القومية والجامعية والأكاديمية والبحثية والتخطيطية.. التى تهدر فيها الطاقات وتكرر فيه البحوث والتحليلات .. دون الوصول إلى نتيجة عملية واضحة .
- ١-٨ من المعارف عليه أن الطابع العام للأسكان في أى دولة يعبر عن مستواها الحضارى ويعمل على أبراز شخصيتها القومية وفي بعض الدول يعتبر الطابع المعماري عاملاً من عوامل الجذب السياحي وله عائدته الاقتصاى الغير منظور.
- ١-٩ أن توزيع مشروعات الأسكان تبعاً للطوائف المهنية للمواطنين يخالف المنطق و الواقع الاجتماعى الذى تختلط فيه هذه الطوائف بنسب مختلفة تبعاً لنسب العمالة اللازمة في كل مكان.

٢- البيانات الأساسية عن الأسكان فى القاهرة الكبرى :

- ١-٢ تضم القاهرة الكبرى حوالى ربع سكان مصر بلغ تعدادها عام ١٩٧٦ حوالى ٨ مليون نسمة و ينتظر أن يقفز هذا العدد إلى ١٦ مليون عام ٢٠٠٠ يمثلان بذلك ٤٣% من سكان الحضر.
- ٢-٢ تستحوذ القاهرة على حوالى ٣٨% من إجمالى العمالة الصناعية فى الجمهورية وحوالى ٥٠% من إجمالى العمالة فى القطاع الخاص بالجمهورية وحوالى ٦١% من الحرفيين والمهرة فى الجمهورية وحوالى ٢٠% من صناعات القطاع العام فى الجمهورية .
- ٣-٢ وكان نصيب القاهرة من الأستثمار الاصناعى القومى حواى ٥٠% عام ١٩٧٧ وحوالى ٤٥% عام ١٩٨٠ وحوالى ٣١% حتى عام ١٩٨٤
- ٤-٢ معدل الزيادة السكانية فى الأقليم ٢,٨% ومعدل زيادة العمرانية فى الأقليم ٤%
- ٥-٢ تقول بيانات القاهرة الكبرى أن عدد سكان محافظة القاهرة عام ١٩٧٦ كان حوالى ٥ مليون أى حوالى ١ مليون أسرة والمتوفر فيها من الوحدات لسكنية ٨١٨ ألف وحدة سكنية أى بمعدل ٠,٨ وحدة لكل أسرة وكان هناك نقصاً فى الوحدات السكنية بلغ ٢٣٤ ألف وحدة ، وإذا كان ١,٢٥ أسرة تقطن وحدة سكنية واحدة وإذا أعتبرنا أن تعريف الوحدة السكنية هنا متغير فهو أما وحدة سكنية مستقلة أو وحدة مقسمة بين أسرتين مع المرافق الصحية المشتركة وغير ذلك من الافتراضات التى تميز أستحواذ الأسرة الواحدة على أكثر من وحدة سكنية واحدة .. فإن النقص فى الوحدات السكنية أمر يقبل الجدل .. والمشكلة هنا ليست فى العدد ولكن فى سوء حاله التى تسببت فيها زيادة فى معدل الأشغال.. فلا تزال المباني تمتد رأسياً فى معظم أنحاء المدينة الكبيرة.

٦-٢ وإذا كان من المتوقع أن يصل سكان محافظة القاهرة إلى ما يقرب من ١٠ مليون نسمة عام ٢٠٠٠ أى حوالى ضعف السكان فى عام ١٩٧٦ ، يعنى ذلك أنه لا بد من توفير فرص عمل لحوالى مليون أسرة على مدى خمسة وعشرين عاماً أى معدل ٤٠ ألف فرصة عمل سنوياً فى قطاعات الإنتاج والخدمات الأمر الذى سوف يولد متطلبات أخرى لمناطق العمل الجديدة بمرافقها وتجهيزاتها وهو ما يضيف أعباء طائلة على الطرق والمرافق العامة ، وهكذا تدور حلقة التضخم عاماً بعد عام وتتضخم بذلك مشاكل النقل والمرور والمرافق والخدمات ولا تقف المشكلة عند حد وإذا كان مقدر للمدن الجديدة والمدن التوابع والتجمعات العمرانية الجديدة أن تستوعب حوالى ٥٤٠ ألف وحدة سكنية عام ٢٠٠٠ فهى لا بد وان توفر نفس العدد من فرص العمل فى قطاعات الإنتاج والخدمات بمعدل حوالى ٢٧ ألف فرصة عمل سنوياً على مدى ٢٠ عاماً على فرض أن عدد الأسرة من ٥ أفراد.

٧-٢ وإذا كان من المتوقع أن يصل سكان مدينة الجيزة إلى ما يقرب من ٢,٧ مليون نسمة عام ٢٠٠٠ أى أكثر من ضعف سكانها عام ١٩٧٦ فإن ذلك يعنى ضرورة توفير فرص عمل لحوالى ٢٥٠ ألف أسرة على مدى ٢٥ عاماً أى بمعدل ١٠ آلاف فرص عمل سنوياً ، فى قطاعات الإنتاج والخدمات الأمر الذى سوف يولد متطلبات أخرى للمناطق الجديدة بمرافقها وتجهيزاتها وتتكرر الصورة فى مكان آخر ، وإذا كان المدن الجديدة والمدن التوابع للجيزة سوف تستوعب حوالى ١٩٧ ألف نسمة عام ٢٠٠٠ أى حوالى ٤٠ ألف أسرة فلا بد أن توفر فرص عمل لنفس العدد على مدى ٢٠ عاماً بمعدل ٢٠٠٠ فرصة عمل سنوياً

٨-٢ وإذا كان التعداد المتوقع لمدينة شبرا الخيمة هو ٨١٥ ألف نسمة لعام ٢٠٠٠ أى تضاعف من عام ١٩٨٤ فإن فرص العمل المطلوبة له تبلغ ٨٠٠٠٠ فرصة عمل على مدى ٢٥ عاماً أى بمعدل ٣٢٠٠ سنوياً الأمر الذى يضيف أعباء أكثر على المكان والرقعة الزراعية المحيطة به

٩-٢ وإذا كانت تقديرات التخطيط العمرانى تقول أن إقليم القاهرة الكبرى يحتاج إلى توفير ما يقرب من ٢,٥ مليون وحدة سكنية فى الفترة من ١٩٧٦ إلى عام ٢٠٠٠ فهو أيضاً يعنى الحاجة إلى توفير ٢,٥ مليون فرصة عمل فى نفس المنطقة بإستثناء المناطق الريفية التى لم تدخل فى الحسبان ، فليس هناك فى هذه التقديرات فارق بين الأسكان الحضرى و الاسكان الريفى-وهذه صورة متكررة لما يصدر من خطط قومية للأسكان.

١٠-٢ وعلى جانب آخر من الصورة نجد ان ماتوفر من وحدات سكنية فى محافظة القاهرة من عام ١٩٧٦ حتى ١٩٨٣ هو حوالى ٣٦ ألف وحدة سكنية قد تزيد بمقدار ٤٤ ألف وحدة أخرى فى الأعوام ٨٤-٨٥-١٩٨٦ وهنا لا بد من مقارنة ذلك بعدد ماتوفره المحافظة من فرص للعمل ،إذا أعتبرنا ضرورة ربط السكن بمكان العمل

٣- سياسة الإسكان في القاهرة الكبرى في إطار خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية :

(ربط العمل بالسكن)

١-٣ تهدف السياسة القومية للإسكان إلى التغلب على العجز الظاهر في إعداد الوحدات السكنية على المستوى القومى ، وركز الدراسات دائماً على الإسكان الحضرى الذى يضم ٤٠% من سكان الجمهورية ويزيد التركيز أكثر على الإسكان الأقتصادى الذى يمثل ٣٠% من حجم الاستثمارات الموجهة للإسكان أى أن اهتمام الدولة ينحصر في ١٢% من متطلبات الإسكان على المستوى القومى، كما تهدف السياسة القومية إلى توفير الأرض والمرافق ثم البناء بالوسائل المختلفة سواء بالأسلوب العام أو التعاونى أو الخاص ... وتبدأ بعد ذلك مشاكل التنفيذ من توفر المواد والعمالة مع ملاحقة حركة الإسكان بالقوانين والتشريعات المتلاحقة والتي يصعب حصرها أو تطبيقها سواء كانت تشريعات إدارية أو مالية أو فنية أو تخطيطية ، وظهر عجز الجهاز التنفيذى عن دفع مشروعات الإسكان سواء على المستوى المركزى أو المستوى المحلى للمحافظات .

٢-٣ تهدف الدولة أيضاً إلى سد الثغرة الكبيرة في نقص الوحدات السكنية للعائلات الجديدة التي يكونها الشباب وظهرت الدعوة إلى إسكان الشباب بصفته ركيزة المستقبل.. وأجهت الدراسات إلى البحث عن الحلول المناسبة ... وقد تعثر معظمها في البداية (مثل مشروع إسكان شارع القصر العينى) فقد ثبت أنه من العبث توفير المسكن للشباب قبل توفير فرصة العمل له وهنا لا بد وأن يرتبط مكان السكن بمكان العمل ويصبح الإسكان دافعاً من دوافع الأنتاج القومى ، سواء أكان هذا في المجتمعات البعيدة أو القريبة .

٣-٣ لقد ثبت أيضاً من تجارب الربع قرن الماضى ضرورة توزيع مشروعات الإسكان نوعياً ومكانياً كجزء من عملية التنمية المتكاملة والتي لا تهدف فقط إلى زيادة الدخل القومى بنسب محددة ولكنها تهدف الى موازنة تحقيق أكبر قدر ممكن من الاستراتيجية العمرانية وفي نفس الوقت تحقيق أكبر قدر ممكن من الدخل القومى الأمر الذى قد يغير في أهداف الخطط القومية للدولة.

٤-٣ لم تتحدد حتى الآن الملامح العمرانية للخطط القومية البعيدة المدى ومن ثم لم تتحدد مراحلها الخمسية أو السنوية كحركة قومية تعمل في إطارها كل الأجهزة والمؤسسات من القطاعين العام والخاص فالخطة العمرانية القومية التي وضعت من قبل وزارة التعمير لم تحقق هذه الأهداف بل ركزت على استمرار الأوضاع الحالية في الحضر ولم تتعرض إلى مستقبل الريف كمصدر رئيسى لمشاكل الحضر .

٣-٥ إذا كان للخطط أجهزتها التي تخطط وأجهزتها التي تنفذ فإن الأسكان وهو من أكبر مشاكل التنمية في مصر...تخطط له ستة أجهزة لا تربطها وحدة العمل أو الأسلوب وتقوم بتنفيذه أجهزة الحكم المحلي كل في دائرته الضيقة دون إعتبار للأستراتيجية القومية التي تهدف إلى خلخلة الضغط السكاني عن كل من الريف والحضر على حد سواء الامر الذى يتطلب إعادة النظر في تنظيم الأجهزة القائمة على الأسكان في وحدة مترابطة مما يتضمن توجيه مشروعات الأسكان وجهتها الصحية على أساس الخطوات التالية :

- ١- تحديد نوعيات المنتفعين حسب مستوى الدخل والعمالة
- ٢- تحديد مكان السكن بحيث يرتبط ومكان العمل في إطار الأستراتيجية العمرانية للدولة
- ٣- حصر حجم الأسكان المطلوب أقامته أو تحسين حالته
- ٤- تحديد طرق البناء المناسبة للنوعيات المختلفة للأسكان في الأماكن المختارة للتنمية ثم تحديد حجم الأستثمارات اللازمة
- ٥- وضع القواعد التنظيمية والتشريعية ووسائل التمويل التي تضمن تحقيق الخطوات السابقة
- ٦- تحديد برامج البحوث التطبيقية و التدريبية التي تساعد على دفع عمليات التنفيذ على أساس المتطلبات السابقة.

٤- موضوعات المناقشة :

- ٤-١ يمكن إجمال الموضوعات التي تحتاج إلى المناقشة والإيضاح للوصول من خلالها إلى خطط و برامج صالحة للتطبيق في النقاط التالية : -
 - أ- ماهو موقف خطط الأسكان في القاهرة الكبرى من الخطط القومية ومدى ألتزام هذه الخطط بالأستراتيجية العمرانية للدولة
 - ب- هل تعطى الأولوية لمشروعات الأسكان الكبيرة دون ربط مكان السكن بالعمل أو تقتصر خطط القاهرة الكبرى على تحسين المخزون السكنى القائم فيها
 - ج- إذا أقتصر خطط القاهرة الكبرى على تحسين المخزون السكنى القائم فيها فما هو برنامج الأحلال لأسكان الفئات السكاني خارج نطاق القاهرة الكبرى على ضوء ما يمكن توفيره من فرص العمل والخدمات خارج القاهرة
 - د- إذا كان هناك تخطيط عام للقاهرة فما هو موقف الأسكان أو التسكين في هذا المخطط بتحديد نوعيات المنتفعين ومناطق إسكانهم ثم أساليب البناء وتكاليفه

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

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

٤-٢ إذا تحققت التساؤلات السابقة فما هو الهيكل التنظيمى لأجهزة الإسكان فى المحافظة الذى يمكن معالجة
الامور التالية :-

أ- موضع إدارة الإسكان من جهاز تنمية القاهرة الكبرى
ب- إرتباط الخطط المحلية بالخطط القومية الصادرة من وزارة الإسكان أم من وزارة التخطيط أو وزارة الحكم
المحلى وكيفية الربط بينها وبين الأجهزة المحلية القائمة .

ج- جدية المعلومات وصحة البيانات المحلية وإرتباطها على المستوى القومى بالبيانات المعلومة التى بالجهاز
المركزى للتعبة والأحصاء

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

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

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