



منظومة إدارة الأراضي ودورها في نمو المناطق غير الرسمية

The Role of land Management System in the growth of Informal Areas

Reham M. Hafez

KEYWORDS:

Informal areas , Land Management System , Growth on public land

Abstract—The growth of informal areas on public land, is one of the important challenges facing governments, as it is a complicated problem with many social, security, economic and human rights dimensions, as a result the International Human Rights Organizations and the Egyptian Constitution 2014 has given it great importance as a critical issue. Accordingly, the research methodology discusses this in details through.

Theoretical Study: Land Management System in Egypt including: Independent authorities, Specialized organizations, Unified Construction Law 119/2008.

Applied Study: Case Studies of Informal Areas in Egypt: The research deals with three case studies of informal areas which are: Ezbet Khairallah in Masr Elkadeema district, Nozha 2 in El-salam district, Qadisya lands in Cairo - Ismailia Desert Road, So the paper focuses on the illegal dimensions of its growth on public land and actions that have been taken from the governmental organizations towards it and evaluates the results.

Finally the research suggests many recommendations and procedures so the governments can avoid the growth of those areas.

الهدف من البحث

تهدف الورقة البحثية الى دراسة الأليات الإدارية القانونية لإدارة الأراضي في مصر ، وذلك من خلال رصد ودراسة الآثار المترتبة على الخلل في تلك المنظومة والمتمثلة بشكل أساسي في نمو المناطق غير الرسمية كبيرة المساحة ، وترصد الورقة البحثية الأليات والقرارات التي تم اتخاذها على أرض الواقع للتعامل مع تلك المناطق ومدى جدواها وفعاليتها ، ويخلص البحث إلى طرح مجموعة من الحلول التي يمكن تطبيقها لإدارة منظومة الأراضي في مصر .

منهجية البحث

اعتمدت منهجية البحث على مجموعة من الخطوات الأساسية التي توضحها النقاط الآتية:

الدراسة النظرية :

دراسة وتحليل المنظومة الإدارية والقانونية التي تحكم إدارة الأراضي في مصر وهي متمثلة في مستويين:

المستوى الأول : المواثيق الدولية والدستور

المستوى الثاني : متمثل في الهيئات المختلفة والقوانين.

الدراسة التطبيقية :

دراسة ثلاثة من أنماط المناطق غير الرسمية كبيرة المساحة من حيث الخلفية التاريخية وكيفية نموها ، والنتائج العمرانية لها ، ثم وضعيتها القانونية وما تم اتخاذ بشأنها من قرارات.

النتائج والتوصيات :

تقييم الوضع الراهن لمناطق الدراسة وطرح الحلول الممكنة

المخلص العربي:- تعد منظومة إدارة الأراضي ونمو المناطق غير الرسمية أحد التحديات الهامة التي تواجه الحكومات ، حيث أنها منظومة متشابكة الأركان تجمع في طياتها الكثير من الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والحقوقية ، وبالتالي كانت محل إهتمام ودراسة من المواثيق الدولية المعنية بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية للإنسان ، كما ألزم الدستور المصري 2014 الحكومات بالتعامل مع مشكلة المناطق غير الرسمية ومواجهتها في إطار تخطيطي شامل لأراضي الدولة . وتتكون منظومة إدارة الأراضي في مصر من بعض الأجهزة المستقلة و الأجهزة ذات الرؤية الفنية ثم المحليات ، بالإضافة إلى قانون البناء الموحد متضمنا وملزما للأليات والإجراءات التفصيلية والفنية . وبالرغم من توافر الرؤى المعلنة لكافة الهيئات ذات التخصصات المختلفة إلا أن هذه المنظومة شهدت في الآونة الأخيرة خلا واضحا وغياب لكافة أدوار الأجهزة المعنية نتج عنه العديد من السلبيات والتي من أهمها تعديات الأفراد على الأراضي العامة والخاصة . وقد أسفر ذلك عن مستقرات بشرية وأحياء كاملة غير مخططة لم تنجح الكثير من التجارب والمشروعات الكبرى في التعامل معها . مما استدعى البحث لتناول تلك المنظومة في القوانين الإدارية وما تشمله من أدوار للوقوف على هيكل المنظومة وما تحمله في طياتها من تشابكات ، ثم يرصد البحث ثلاثة من أنماط التعديات وهم :

(1) منطقة عزبة خيرالله بحى مصر القديمة

(2) منطقة النزهة 2 بحى السلام أول

(3) منطقة تقسيم القادسية على طريق مصر الاسماعيلية الصحراوى.

ويخلص البحث الى مجموعة من النتائج التي تتعلق بتقييم الوضع الراهن وما تم إتخاذ من إجراءات في هذه المناطق بالإضافة الى تحليل تجميعي للمراحل والأدوار المختلفة في منظومة إدارة الأراضي ومقترحات البحث لحماية الأراضي مستقبلا وكيفية تفادي حدوث تفاقم وتكرار للوضع العمرانى الحالى .

Received: 21 November 2016 - Accepted: 28 March 2018

Reham M. Hafez, Associate Professor, Housing & Building National Research center, Department of Architecture & Housing, Giza, Egypt, (e-mail: reham_hafez@hotmail.com).

- دراسة المشروعات القومية الكبرى ضمانا لتعظيم العائد ودفعاً للاستثمار ووصولاً لمعدلات التنمية المرجوة من خلال السياسة العامة للدولة ، ومن أهم اختصاصات المركز فيما يتعلق بالسيطرة على الأراضي من التعديلات :
 - أ- حصر وتقويم أراضي الدولة خارج الزمام وإعداد التخطيط العام لتنميتها واستخداماتها في إطار السياسة العامة للدولة.
 - ب- إعداد خرائط استخدامات أراضي الدولة خارج الزمام في جميع الأغراض بعد التنسيق مع وزارة الدفاع.
 - ت- إعداد الدراسات الخاصة بأراضي الدولة خارج الزمام الغير محدد لها أوجه استخدام و التنسيق بين أجهزة الدولة بشأن استخدامات هذه المواقع.
 - ث- الاحتفاظ بجميع البيانات الخاصة بأراضي الدولة خارج الزمام وما يخص منها لكل وزارة والاستخدامات السنوية لهذه الأراضي وما يتبقى منها دون استخدام.
 - ج- إعداد الخرائط التفصيلية لتخطيط استخدامات أراضي الدولة خارج الزمام من واقع خريطة التخطيط العام.
 - ح- توثيق حدود كردونات المدن والقرى وأعداد الدراسات الخاصة بتوسيعاتها أو تعديلها سواء للمحافظات التي ليس لها ظهير صحراوي.

ب/3 صندوق تطوير العشوائيات

يهدف الصندوق إلى حصر المناطق العشوائية وتطويرها وتنميتها ووضع الخطة اللازمة لتخطيطها عمرانياً، وإمدادها بالمرافق الأساسية من مياه وصرف صحي وكهرباء ، ويوضح الشكل رقم (3) هيكل عمل صندوق تطوير العشوائيات



شكل رقم (3) هيكل عمل صندوق تطوير العشوائيات
المصدر : <http://www.isdf.gov.eg>

الأولوية الأولى : المناطق التي تتعرض لظروف تهدد حياة الإنسان وهي المناطق المعرضة إلى الانزلاقات الجبلية أو السيول أو حوادث السكة الحديد.
الأولوية الثانية : المناطق التي تتكون من مساكن ذات عناصر إنشائية من حوائط أو أرضيات أو أسقف تم بناؤها باستخدام فضلات مواد البناء أو على أراضي ذات تربة غير ملائمة للبناء أو ذات المنشآت المتهدمة .
الأولوية الثالثة : المناطق التي تهدد الصحة العامة من افتقاد المنطقة إلى المياه النظيفة أو الصرف الصحي المحسن أو تحت تأثير التلوث الصناعي أو نشأت تحت شبكات الضغط العالي .
الأولوية الرابعة : المناطق التي تهدد الاستقرار وهي المناطق التي يفقد القاطنين بها لحيازة مستقرة، ويفتقد حائزي العقارات بها إلى حرية التصرف في ممتلكاتهم وقد انتهى صندوق تطوير المناطق العشوائية من تحديث الخريطة القومية لحصر المناطق غير الآمنة على مستوى الجمهورية وتم إصدارها في أغسطس 2013 حيث ضمت 365 منطقة غير آمنة، وتشمل عدد 26 منطقة مهددة للحياة

بإدارات التخطيط والتنمية بالمحافظات ودور كل جهاز على النحو التالي الذي يوضحه شكل رقم (2)



شكل رقم (2) هيكل منظومة إدارة العمران في مصر طبقاً لرؤية قاتون البناء الموحد ، المصدر : الباحثة

← ب الأجهزة المستقلة ذات طابع قومي

(ب/1) المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية :

ويتمثل دوره في:

- إقرار الأهداف والسياسات العامة للتخطيط والتنمية العمرانية والتنسيق الحضاري على المستوى القومي.
- التنسيق بين الوزارات والجهات المعنية بالتنمية العمرانية واستخدامات أراضي الدولة لوضع وتنفيذ المخطط الاستراتيجي القومي.
- اقتراح وإبداء الرأي في مشروعات القوانين ذات الصلة بالتنمية العمرانية .
- تقويم النتائج العامة لتنفيذ المخطط الاستراتيجي القومي والمخططات الاستراتيجية الإقليمية ، وتمكين شركاء التنمية من تنفيذ أدوارهم ومسئولياتهم نحو تحقيق الأهداف القومية .
- إقرار تحديد مناطق إعادة التخطيط ، واعتماد مخططاتها وبرامج وأولويات وآليات تنفيذها ومصادر التمويل بناء على عرض المحافظ المعنى .
- إقرار واعتماد مخططات وبرامج وأولويات وآليات التنفيذ ومصادر التمويل لمشروعات التنمية العمرانية الجديدة التي يتم إنشاؤها خارج حدود الحيز العمراني المعتمد للمدينة أو القرية طبقاً للمخططات الاستراتيجية للمحافظات والأقاليم التخطيطية والمعتمدة بالمخطط الاستراتيجي القومي .

(ب/2) الجهاز الوطني لتخطيط استعمالات أراضي الدولة

تم إنشاء الجهاز الوطني لتخطيط استعمالات أراضي الدولة بقرار جمهوري رقم 153 لسنة 2001 وذلك بهدف تخطيط استخدامات أراضي الدولة وذلك للآتي:

- ضمان التنسيق الكامل بين أجهزة الدولة.
- تحقيق أحسن استغلال ممكن لأراضيها .
- متابعة تنمية هذه الأراضي وإحكام الرقابة عليها من التعديلات .

مختلفة إلا أن هذه السمة تؤثر سلبياً على الشعور بالملكية الآمنة والمواطنة والانتماء في المجتمع.

2. نشأة المناطق غير الرسمية ونموها في مصر

تعتبر المناطق غير الرسمية سمة من سمات التحضر في كثير من البلدان النامية بما في ذلك مصر ، وتنمو خاصة على الأراضي الزراعية المملوكة للقطاع الخاص على اطراف المدن والقرى ، وقد بدأت هذه الظاهرة فقط بعد الحرب العالمية الثانية عندما تزامنت مع سياسة التصنيع الضخمة التي انتهجها الرئيس جمال عبد الناصر. حيث تسببت الهجرة من صعيد مصر والدلتا تجذبهم المغريات الاقتصادية ، ومعظمهم من الشباب الرجال في أحياء وسط المدينة التاريخية، واستأجروا الشقق أو الغرف المشتركة ، ثم مع نمو منخرااتهم جعل البعض منهم قادر على شراء و بناء أرض على هامش القرى الواقعة في الجزء الشرقي من المدينة مثل الكيت كات وإمبابية وميت عقبة بالعجوزة في محافظة الجيزة، حيث كان سوق الأراضي أرخص مما كانت عليه في أحياء وسط المدينة وعلى الرغم من إنتاجية جيدة من الأراضي الزراعية - كان بيعها للبناء أكثر دخلاً من الزراعة، الأمر الذي شجع المزارعين على بيع الأراضي الخاصة بهم. كما شهدت هذه الفترة أيضاً بداية ظاهرة التعديت على الأراضي المملوكة للدولة - معظمها في الجزء الشرقي من العاصمة ، في أماكن مثل منشية ناصر وكوم غراب في محافظة القاهرة وعلى الأطراف كعزبة الهجانة وعزبة خير الله .

وبالرغم من أن الدولة قد أصدرت عدة قوانين بمنع وتجريم وتغليب العقوبات للبناء على الأراضي الزراعية وذلك بدأ من عام 1966 وحتى الآن ولكنها غير فعالة وتمادت الظاهرة في النمو بوتيرة متسارعة في كافة أنحاء إقليم القاهرة الكبرى . حيث أشارت الإحصاءات إلى أن سكان هذه المناطق كانوا حوالي 7 ملايين نسمة في 1998 ، وفي عام 2007 قدرت وزارة التنمية المحلية أن هناك 1171 مناطق غير رسمية في مصر يبلغ عدد سكانها 15 مليون نسمة يعيش 40% منهم في إقليم القاهرة الكبرى. وطبقاً لأخر الدراسات والإحصاءات الصادرة من الجهات الرسمية والتي تختلف فيما بينها - حيث معيار تحديد المناطق غير الرسمية يختلف طبقاً لرؤية كل جهة - ولكن أغلبها يشير أنها في حدود 1200 منطقة على مستوى الجمهورية يسكنها 30 مليون نسمة

كان أول تدخل من الحكومة المصرية لمعالجة التعديت على الأراضي من قبل الأهالي بدأت في عام 1978، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للارتقاء بحي السلام. فقد تم عرض الأراضي للبيع من خلال برامج التمويل المدعومة حيث كان سعر المتر المربع أقل من 2 جنيه وتدفع تدريجياً، وبحلول نهاية المشروع تم تملك 7000 قطعة أرض غطت تكاليف المشروع على الرغم من نجاح المشروع في تطوير المنطقة وتحسين حالة البنية الأساسية إلا أن عملية التمكين وتنظيم ملكية الأراضي قد واجهت فيما بعد مشكلات إدارية وقانونية فتوقف نشاط المشروع .

تجربة أخرى بدأت في عام 1986 عبر الوكالة الأمريكية للتنمية واستغرقت ما يقرب من إثنتي عشر سنة "مشروع التنمية الحضرية لاحت المناطق بلحوان" ،استفاد المشروع من القانون رقم 1984/31 الذي أعطى الحق للمحافظات لبيع الأراضي المملوكة للدولة إلى واضعي اليد طالما استقر العقار قبل عام 1984. ولم يتقدم للتمليك سوى 720 شخص. وبنهاية المشروع لم يتمكن شخص واحد من تملك الأرض . وقد تم تقدير فشل المشروع لعدة أسباب أبرزها عدم التعاون من الجهات الحكومية التنفيذية والخلافات بين وكالات صنع القرار USAID والحكومة .

مشروع آخر لتقنين الملكية تم تنفيذه في محافظة أسوان، ما بين 1987 و1991، بالتعاون مع "هيئة المعونة الفنية الألمانية" - GTZ (الهيئة الألمانية للتعاون الإنمائي- GIZ حالياً) . حاول المشروع تقنين الملكية في منطقة غير رسمية في حي الناصرية في أسوان. وكانت تلك التجربة تشبه تلك التي تمت في حي السلام، حيث تم التفاوض على أسعار الأراضي مع السكان وتحددت بسعر متواضع (5-10 جنيهات للمتر المربع) يتم دفعها بالتقسيط . وفي 2006 جح المشروع في بيع الأراضي لحوالي 45% من السكان، مع تأجير الأراضي للسكان المتبقين بسعر منخفض يبلغ 4 جنيهات شهرياً.

عام 1998، بدأت الوكالة الألمانية بالتعاون مع محافظة القاهرة مشروع التنمية بالمشاركة في المناطق الحضرية. وبدأت عملية لبيع وتقنين ملكية

و259 منطقة مسكن غير ملائم وعدد 61 منطقة مهددة للصحة العامة وعدد 19 من مناطق عدم الاستقرار.¹

← ج. الأجهزة ذات الرؤية الفنية

تمثل وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية الوزارة المختصة في التعامل مع كافة أوجه التنمية العمرانية ، وتختص الهيئة العامة للتخطيط العمراني التابعة لها بالتعامل مع المناطق القائمة - ويتمثل دورها في إسناد و إعداد المخططات العمرانية على المستوى القومي والإقليمي والمحافظات ومتابعة تنفيذها وقد حددت الهيئة العامة للتخطيط العمراني تصنيف المناطق غير الرسمية وآليات التعامل معها طبقاً للجدول التالي :

← د. المحليات

تمثلة في المحافظات وما يتبعها من إدارات محلية ، وهي المسئول المحلي عن إدارة الأراضي والعمران والمرافق التي تتبعها ، وتختص إدارات التخطيط والتنمية بها بإعداد المخططات التفصيلية وذلك للمخططات العامة التي قامت الهيئة العامة للتخطيط العمراني بإعدادها . وفي حالة عدم وجود مخططات عامة أو هيكلية تقوم بإعداد قواعد واشتراطات مؤقته لتنظيم العمران.

التصنيف الأساسي	توصيف المنطقة العشوائية	آليات التدخل الرئيسية
مناطق الإزالة وإعادة الاستغلال	العشش والأكواخ	إداري اقتصادي
	جيوب داخل المدن ، شديدة التدهور ، متميزة الموقع	اقتصادي قانوني
	مناطق تعاني من أخطار بيئية	بيئي إداري
مناطق التحريم - على اطراف المدن	مناطق أنشأت على أراضي صحراوية ، قابلة للامتداد العشوائي	تخطيطي قانوني إداري اقتصادي
	مناطق أنشأت على أراضي صحراوية غير قابلة للامتداد العشوائي	اقتصادي إداري
مناطق التطوير أو الإحلال الجزئي	مناطق أنشأت على أراضي الدولة غير مسجلة يعيب فيها ضمان الحيازة	قانوني إداري اقتصادي
	مناطق أنشأت على الأراضي الزراعية وبها أنشطة غير رسمية	قانوني تخطيطي اقتصادي

II. المناطق غير الرسمية في مصر

1. المفاهيم العامة

يشير مصطلح المناطق غير الرسمية إلى: " مجموعة متنوعة من المناطق السكنية المكونة من المجتمعات التي تسكن في ماوى ذاتي البناء، وينظر إليها على أنها غير رسمية على أساس الوضع القانوني أو الحالة العمرانية أو كليهما" ويشمل مصطلح المباني غير القانونية: " جميع الإنشاءات التي لا تتبع قوانين ولوائح البناء والتخطيط ، أو تم إنشاؤها على الأراضي المكتسبة بطرق غير مشروعة " وتشمل :

[1] المنشآت التي بنيت بدون ترخيص : لكن حالته العمرانية مقبولة نوعاً ما وإن كانت بعضها تفتقر إلى المياه والكهرباء والصرف الصحي وغيرها من الخدمات الأساسية والمرافق .

[2] المنشآت المتدهورة إنشائياً: مثل المنازل المتداعية داخل الأحياء القديمة في وسط المدينة التي يتم عادة تقسيمها وتأجيرها للفئات ذات الدخل المحدود، وغالباً ما يكون قد صدر بحقها قرارات إزالة أو تكليس .

[3] المنشآت غير القانونية ذات الحالة العمرانية المتدهورة: مثل الأكواخ البسيطة والعشش المبنية باستخدام مواد بناء غير دائمة والتي تشكل جيوباً عشوائية في المدينة، وهي تعتبر مناطق غير آمنة.

وقد اقترنت المناطق غير الرسمية بالعديد من المشكلات الاجتماعية، مثل المستويات المرتفعة من الفقر والجريمة والمشكلات العمرانية من نقص في الخدمات وخلل في منظومة المرافق الأساسية ، وبينما يحمل هذا التصور درجات

3. تقسيم القادسية تم تخصيصه لشركات الاستصلاح الزراعي وتعتبر تنمية غير مخططة على أراضي صحراوية في المنطقة البيئية بين مدينتي العبور والعاشر من رمضان وعند تقاطع الطريق الإقليمي مع طريق القاهرة الإسماعيلية الصحراوي
4. اختلاف الطابع العمراني للمناطق ومستوى السكان وبالتالي اختلاف الناتج البنائي وبالتالي الاختلاف بين حالات الدراسة بالرغم من نفس الوضعية القانونية يجعل لكل منهم أسلوب تدخل مختلف .

دراسة حالة منطقة عزبة خير الله بحي مصر القديمة

تقع بحي مصر القديمة بموقع جيد ومتوسط بين عدد من أحياء القاهرة. ويحدها عدد من الأحياء مثل المعادي والبيساتين ومنطقة المقابر جنوباً، ومنطقة القسطنطينية ومصر القديمة شمالاً، والأوتوستراد، وحي دار السلام ومن ورائه النيل غرباً. ويمكن بسهولة رؤية القلعة والأهرامات من فوق أسطح مباني العزبة العالية، أو حتى رؤية النيل من حوافها الغربية المرتفعة. وتبلغ مساحة المنطقة حوالي 480 فدان، ويسكن بها في حدود 650 ألف نسمة. ويوضح شكل رقم (4) صورة جوية للمنطقة، ويوضح الجدول التالي توصيف حالة المنطقة.



شكل رقم (4) صورة جوية لمنطقة عزبة خير الله 2014
المصدر : www.Google Earth.com

الأراضي لسكان عزبة بخيت في منشية ناصر كهدف أساسي ركز عليه السكان وكان من المفترض أن تسهم هذه الموارد في تغطية تكاليف الإرتقاء بالمنطقة، ولكن لم يكتمل المشروع بسبب الخلافات بين الوزارات المتتالية والأجهزة المعنية ومحافظة القاهرة، بالإضافة إلى الاختلاف على تسعير الأرض وعدم قبول السكان بالسعر الذي وضعته الأجهزة المعنية.

ومن التجارب السابقة نجد عدم قدرة الجهات الإدارية المختلفة للتعامل مع المناطق محل الدراسة في ضوء تخطيط متكامل، وقصور القوانين المتعاقبة في إيجاد حلول ثابتة وموحدة .

ويرجع الخبراء أن المناطق غير الرسمية بوضعيتها الحالية هي نتاج خلل واضح في منظومة إدارة الأراضي والعمران في مصر، ونتج عنه تراكم العديد من السياسات والقوانين القديمة التي لم تعد ملائمة للمتطلبات الحالية التنافسية . مما استدعى من البحث دراسة تلك المنظومة بكل أطرافها ومسئولياتها القانونية لإمكانية صياغة رؤية حالية ومستقبلية لهذه المنظومة تحقق أوضاع معيشية وسكنية وعمرانية أفضل للمواطن المصري. فيتناول البحث في الجزء التالي بشكل تفصيلي ثلاثة من أنماط المناطق غير الرسمية وذلك لدراسة الوضع القانوني للتعديلات والمستجدات التي طرأت على هذه المنظومة وكيفية الخروج من هذه المنظومة.

III. دراسة وتقييم الوضع الراهن لنماذج من المناطق غير الرسمية :

النشأة - الوضع القانوني - آليات التدخل - النتائج

تختلف المناطق غير الرسمية من حيث الخلفية التاريخية والنشأة وخصائص السكان والناتج البنائي القائم، ولا يمكن مقارنة منطقة بأخرى، ويركز البحث على كيفية التعامل الإداري والقانوني مع تلك المناطق وأساليب التدخل من قبل الدولة والنتائج المترتبة على هذا التدخل بهدف إيجاد مخرج قانوني اقتصادي إداري. ويتناول البحث بالتحليل والدراسة ثلاثة من المناطق اللارسمية وهي :

1. مناطق عزبة خير الله بحي مصر القديمة.
2. منطقة الزهة (2) بحي السلام أول.
3. تقسيم القادسية بطريق مصر الإسماعيلية الصحراوي .

وقد تم اختيار مناطق الدراسة الثلاث وذلك لوجود اختلافات جوهرية بينهم حيث:

1. منطقة عزبة خير الله تم تخصيصها لشركة المعادي داخل الكتلة السكنية لمدينة القاهرة ولم تقم الشركة بأي أعمال تنمية.
2. منطقة الزهة 2 تعتبر جيب داخل المدن تم تركه دون تنمية حيث تقع على أطراف القاهرة الشرقية بين حي عين شمس وحي السلام .

جدول رقم (2) توصيف حالة منطقة عزبة خير الله والوضع القانوني لها .

توصيف العمران القائم	التطور التاريخي
<p>الناتج البنائي :</p> <p>(1) عمارات خرسانية تتراوح ارتفاعاتها ما بين دور وسبعة أدوار.</p> <p>(2) بعض الحجرات من الدبش والحجارة .</p> <p>استعمالات الأراضي:</p> <p>(1) جميع المباني سكنية مع إشغال الأدوار الأرضية بالورش الحرفية (رخام – ميكانيكا – سباكة معادن) والمحلات.</p> <p>(2) لا يوجد بالمنطقة أي نوع من الخدمات الأساسية باستثناء مدرسة</p> <p>الطرق : المنطقة يخترقها طريق واحد رئيسي يمر من الشرق إلى الغرب ويتواجد عليه مدرسة و سوق ، ونسبة الطرق لا تتعدى 5 %</p>	<p>(1) تم تخصيص الأرض التي نعرفها الآن كعزبة خير الله لشركة المعادي للتنمية والتعمير من أجل إنشاء وحدات سكنية جديدة عليها ، لم تقم الشركة بأي أعمال تطوير عقاري. بل تركت الأرض لسنوات دون أي مخطط للبناء فيها.</p> <p>(2) منتصف السبعينيات: ، بدأ نزوح بعض المواطنين من الصعيد والدلتا والبحث عن مأوى فسكن بعض الأهالي بمنطقة عزبة خير الله .</p> <p>(3) تم توصيل المياه والكهرباء والصرف الصحي بالجهود الذاتية. قام الأهالي بشراء وتمديد مواسير المياه والتوصيلات الكهربائية على نفقتهم الخاصة، وتوصيلها بطريقة غير قانونية من أقرب نقاط متصلة بالشبكة الرئيسية بالمناطق المجاورة.</p> <p>(4) في أواخر التسعينيات تم إنشاء الطريق الدائري الذي قسّم العزبة إلى جزئين: شمالي يضم الجزء الأكبر من مساحة العزبة، وجنوبي يضم منطقة إسطنبول عنتر. ساهمت عملية شق الطريق الدائري في رفع قيمة الأراضي والعقارات بالمنطقة بسبب التعويضات التي صرفتها الحكومة للأهالي.</p>

(تابع): جدول رقم (2) توصيف حالة منطقة عزبة خير الله والوضع القانوني لها .

تابع) توصيف العمران القائم	تابع) التطور التاريخي
 <p>شكل رقم (5) النتاج البنائي داخل عزبة خير الله المصدر : الباحثة</p>	<p>(5) فقد مكنت تلك التعويضات العديد من السكان الذين تم إخلانهم من منازلهم من شراء أراضي وعقارات داخل العزبة، حيث فضلوا البقاء في العزبة ولم يذهبوا للسكن خارجها. كما سهّل الطريق الدائري الوصول إلى عزبة خير الله</p>
الإطار القانوني والنتائج	ما تم اتخاذه من إجراءات
<ul style="list-style-type: none"> ■ من الحالات التي يجب أن تتوافر للتصرف في الأراضي المملوكة للدولة لوضعي اليد. من هذه الحالات : (1) أن يكون واضع اليد قد أقام على الأرض ذاتها منشآت أو مبان يترتب على إزالتها أضرار يتعذر تداركها . (2) أن يوجد على الأرض كتلة سكنية أو تجمع بشري مستقر. ■ لكن هذا الحكم لم ينفذ أيضاً لأن سعر الأرض لم يتم تحديده بالحكم، لذا فهو متروك للجهة الإدارية لتحديده. وبناء عليه قامت إدارة الأملاك بالمحافظة بحساب سعر المتر طبقاً لأسعار السوق الحالية لمن يرغب في الشراء، وهو ما لا يقدر على تحمله الأهالي ، وظل الخلاف ما بين الأهالي والمحافظة على التسعير قائماً . ■ نظراً لعدم حسم قضية الحيازة حتى الآن، يقوم أصحاب العقارات بدفع مقابل ارتفاع بالأرض كل سنة بنسبة 7% من قيمة الأرض التي قدرتها الجهات الإدارية بمحافظة القاهرة بمبلغ 200 جنيه للمتر المربع، أي ما يعادل حوالي 14 جنيهاً للمتر المربع . أما الإيجارات فتتراوح من 300 إلى 500 جنيه شهرياً للإيجار الجديد، تقل أو تزيد تبعاً للمناطق. 	<p>(1) منتصف السبعينيات: صدور عدة قرارات من محافظة القاهرة لإزالة جميع التعديلات المقامة على أراضي الدولة بعزبة خير الله وإعادة الأرض إلى شركة المعادي</p> <p>(2) في أوائل الثمانينات: تم الحكم لصالح الأهالي بوقف تنفيذ الإزالات لحين نظر المحكمة في ملكية الأرض، وبقي الشق الخاص بأحقية الأهالي في تملك الأرض محل نظر لعدة سنوات أخرى.</p> <p>(3) 1999: صدر الحكم النهائي من المحكمة الإدارية العليا لصالح أهالي عزبة خير الله بإلغاء قرار المحافظة السلبي بالامتناع عن بيع الأراضي لهم. ونص على أحقية المواطنين في تملك الأراضي التي يسكنون عليها منذ عقود عن طريق شرائها من المحافظة بالشروط والأوضاع المنظمة للتصرف في الأراضي الممثلة.</p>

2. دراسة حالة منطقة النزهة بقطاع شرق القاهرة

تقع في القطاع الشرقي لمحافظة القاهرة ويحدها جنوباً طريق جسر السويس وهو يمثل المدخل الوحيد للمنطقة ، وتتبع في موقعها حي السلام أول ، ويحدها شمالاً بعض الأراضي الزراعية التي تفصلها عن الكتلة العمرانية لحي المرج وحي عزبة النخل ، وتبلغ المساحة العمرانية في حدود 650 فدان ، يسكنها 250 ألف أسرة في 1500 برج سكني ويوضح الشكل رقم (6) خريطة المنطقة .



شكل رقم (6) صورة جوية لمنطقة عزبة خير الله 2014
المصدر : Google Earth.com .www

جدول رقم (3) توصيف حالة منطقة النزهة 2 والوضع القانوني لها .

توصيف العمران القائم	التطور التاريخي
<p>النتاج البنائي : يمكن تقسيم عمران المنطقة الى شقين: العشش : على طول خط السكة الحديد والرشاح عمارات مرتفعة : أغلب المباني السكنية لا يقل ارتفاعها عن 12 دور ، شكل رقم (7) إستعمالات الأراضى : أبراج سكنية ، يشغل الدور الأراضى إستعمالات تجارية ، ولا يوجد أى خدمات . شكل رقم (7) النتاج البنائي داخل منطقة النزهة 2</p>  <p>المصدر : الباحثة</p>	<p>(1) في بادئ الأمر عبارة عن مشروع لتوفير سكن للعاملين بشركات الطيران ومطار القاهرة الدولي، وأغلب سكانها من العاملين في مجال الطيران ولكن لم يتم تخصيص الأرض لأى جهة مسؤولة . (2) قام بعض الأهالي بعمليات وضع اليد على الأراضى المجاورة لمزلقان السكة الحديد والرشاح ثم توالى المباني وتقسيمات الأراضى العشوائية نظرا لأنها تقع على محور جسر السويس وهو ما جعل عليها طلب في السوق العقاري كإمتدادات أراضى طبيعية للمناطق المجاورة لها (عين شمس- المطرية) . (3) قام الأهالي بطلب الاعتماد من الدولة لكى يستطيعوا إدخال المرافق الأولية لها، إلا أن ذلك لم يحدث بسبب أن إجراءات الاعتماد العادية لأى قطعة أرض يجب أن تكون قبل البناء عليها بحسب القانون رقم 3 لسنة 83، وهو ما قام به أهالي منطقة أبو رجيله منذ سنة 1984، إلا أن تأخر الحصول على الاعتماد أدى إلى قيام المواطنين بعد ذلك بالبداية في إنشاء العمارات والأحياء السكنية بها بدون الحصول على ترخيص من الدولة حتى الآن .</p>
<p>الطرق : يخترق المنطقة طريق واحد رئيسى بعرض 20متر وتتفرع منه شبكة الطرق الجانبية التى لا تزيد عرضها عن 4 متر .</p>	<p>(4) يعاني الأهالي حاليا من زيادة عمليات استغلال الأراضى العامة المخصصة للطرق من قبل المقاولين وتحويلها إلى عمارات سكنية ، بالإضافة إلى عدم وجود مدارس ، وتراكم القمامة على طول الرشاح الموازى لجسر السويس ، خطورة مزلقان السكة الحديد على الحياه . عدم وجود أى سيطرة أمنية على المنطقة .</p>
<p>الإطار القانونى</p>	<p>ما تم إتخاذه من إجراءات</p>
<p>يرجع صعوبة الوضع القانونى للمنطقة ان اغلب المباني نشأت بعد عام 2008 وهو عام صدور قانون البناء الموحد ، وهو ما يوجب التعامل مع مباني المنطقة على إنها مباني مخالفة ، بالإضافة الى أن شبكة الطرق بالمنطقة لا تخضع لاي معدلات فنية يمكن تقنينها ، مما يتطلب التعامل مع المنطقة بشكل إستثنائى</p>	<p>مطالبات من الأهالي بإدراج المنطقة ضمن المخطط العمرانى لحي السلام لتوفير الخدمات الأساسية بالمنطقة حيث لا يوجد أى خدمات رفع قمامة أو إنارة او نقطة شرطة ، دون وجود أى رد فعل من محافظة القاهرة .</p>



3. منطقة القادسية - طريق مصر الإسماعيلية الصحراوى
الموقع : الأراضى المحصورة بين حدود كردون مدينة العاشر من رمضان شرقا، ومدخل مدينة العبور من طريق القاهرة الإسماعيلية الصحراوى، وطريق النهضة غربا، وطريق القاهرة الإسماعيلية الصحراوى جنوبا .

شكل رقم (8) صورة جوية لموقع منطقة القادسية على الطريق الإقليمى وطريق القاهرة الإسماعيلية الصحراوى

المصدر : www.Google Earth.com

جدول رقم (4) توصيف حالة منطقة تقسيم القادسية والوضع القانوني لها

توصيف العمران القائم	التطور التاريخي
<p>النتاج البنائي : تقسيمات أراضي غير معتمدة قام البعض بتقسيمها وبيعها بمسطحات تتراوح من 100 متر وحتى 500متر مربع وذلك للبناء عليها بدون أى خدمات أو طرق . قام بعض الأهالي بالفعل بالبناء في حدود 3 : 5 أدوار .</p> <p>شكل رقم (10) النتاج البنائي في منطقة تقسيم القادسية .</p>  <p>المصدر : الباحثة</p>	<p>حصلت إحدى الشركات على 8 آلاف و67 فدانا بطريق القاهرة الإسماعيلية الصحراوى خلال الفترة بين عامى 2001 و2005 بأسعار لا تتجاوز 500 جنيه للفدان بغرض الاستصلاح والزراعة ، ثم قامت الشركة بتغيير نشاط الأرض من زراعى إلى تجمعات عمرانية وقسمت المساحة وتم بيعها إلى 27 شركة أخرى شكل رقم (9) جزء من تقسيمات الأراضي بمنطقة القادسية .</p>  <p>المصدر : جهاز مدينة العبور</p>
الإطار القانوني	القرارات والإجراءات
<p>إعادة تسعير الأراضي لتوفيق وتقنين اوضاعها طبقا لمخطط مدينة العبور .شمل القرار تحديد قيمة العلاوة المستحقة نظير تغيير نشاط الأراضي الزراعية الواقعة على الطريق الإقليمي مصر الإسماعيلية بمساحة 2750 فدانا تم ضمها لكردون مدينة العبور بموجب القرار الجمهورى رقم 66 لسنة 2009، والعلوة نظير التغيير من نشاط زراعى إلى نشاط خدمات استثمارية ، ذلك بخلاف سعر المتر المربع من توصيل المرافق الرئيسية على حدود الموقع، التى يتم حسابها فى حينه " 357 جنيه للمتر " .</p>	<p>قرار رئيس الجمهورية رقم (66) لسنة 2009 بشأن تغيير نشاط المنطقة من تجمع زراعى الى مجتمعات عمرانية : "الموافقة على تقنين الأوضاع والتعاملات التى تمت على أراضي الجمعيات والأفراد التى تقع داخل حدود القرار الجمهورى رقم 66 لسنة 2009 بمساحة 16409 أفدنة بمدينة العبور، وهى الأراضي المحصورة بين كردون مدينة 10 رمضان شرقا، ومدخل مدينة العبور من طريق القاهرة الإسماعيلية الصحراوى، وطريق النهضة غربا، وطريق القاهرة الإسماعيلية الصحراوى جنوبا، وأن هذا التقنين يسرى على من اشترى قبل عام 2009 فقط، على أن يكون الشراء بعد هذا التاريخ باطلا". جريدة الأهرام 10 مايو 2014"</p>

■ تخصيص أراضي لشركات التنمية الزراعية : حيث لم تقم الشركات بالإستصلاح للزراعة ، وقامت بتقسيمها (8000 فدان) إلى قطع اراضى سكنية خضعت للتداول العقارى- لتصبح مستقبلا مدن سكنية ملاصقة للكتلة العمرانية للقاهرة الكبرى.

II. أسفرت التعديلات على الأراضي في منطقتي النزهة 2 وعزبة خيرالله عن وضع عمرانى عشوائى لا يخضع لاي معايير تخطيطية يمكن استيعابها او تنميتها ، وتتمثل بشكل أساسى في تبنى شبكات الطرق لتصل نسبتها إلى ادنى المستويات 7% في منطقتى عزبة خيرالله ، 5% في منطقة النزهة 2 ، كما أسفرت التعديلات على عدم وجود أى مساحات اراضى فضاء يمكن توجيهها لتوطين الخدمات ، وهو ما يجعل إعداد مخطط عمرانى للمنطقة يتنافى مع أى معايير فنية او قانونية .إما بالنسبة لتقسيم القادسية فالتنمية على الأراضي الصحراوية وما أسفر عنه من نمط تقسيمات أراضي فإنه يمكن استيعاب النتاج العمرانى الحالى بمعدلات يمكن قبولها قانونية حيث مازالت فى طور التنمية ، ولكنها تمثل إضافة

IV. رابعا : النتائج

- I. أسفر التخادل في إدارة أراضي الدولة على ظهور الحالات الأتية :
- أراضي دولة غير مستغلة وتمثل جيوب على أطراف المدينة: أسفر عن نمو منطقة النزهة 2 ونمو سوق عقارى لعدد 1500 برج سكنى (حوالى 50000 وحدة سكنية) خضعت للتدول العقارى على مدى ما يقرب من 40 سنة (في الفترة من 1980 الى 2016) ، وأصبح الحى مستقرة عمرانية مكتملة بكثافة تصل إلى 1950 فرد / فدان دون اى وجود سيطرة امنية .
 - تخصيص مسطحات كبيرة الى شركات لا تستغلها : أسفر عن نمو منطقة عزبة خيرالله وتشبيد بيئة سكنية تفتقر لكافة مقومات الحياه الكريمة يسكنها 650 الف نسمة .

- مساحات شاسعة ذات آثار سلبية مستقبلية على الوضع الإقليمي للقاهرة الكبرى بالإضافة للتأثيرات السلبية على المتمثلة في نمو العمران على طول الطريق الإقليمي القاهرة - الإسماعلية.
- III. خضعت الدولة المصرية للوضع القائم بتلك الأراضي وبالرغم من محاولة الدولة لإسترجاع ما تم التعدى عليه وإتخاذ بعض القرارات ولكن أغلبها تتعلق بكيفية بلورة المنظومة في إطار إقتصادي فقط حتى الآن حيث :
- " قبول البيئة العمرانية المشيدة في عزبة خيرالله وتبلور الأمر في كيفية بيع الأراضي بسعر السوق وهو لم يتم تنفيذه حتى الآن .
 - " قبول البيئة العمرانية المشيدة في النزهة 2 والإكتفاء بعدم الإعتراف بالمنطقة ، وحيث ان الوحدات السكنية خضعت للتداول والبيع بنظام التمليك اكثر من مرة فمن الصعب تطبيق منظومة استرجاع ثمن الأراضي المتعدى عليها .
 - " القبول بتحويل أراضي الإستصلاح الزراعي إلى مدن سكنية وصدور قرارات رسمية بتغيير النشاط . ، وهي إحدى الحالات ومثيلتها حالات كثيرة في طريق القاهرة - الإسكندرية الصحراوي ، و الحزام الاخضر بمدينة الشيخ زايد .

V. النتائج

يعرض البحث في الجزء التالي تحليل تجميعي للمراحل والأدوار المختلفة في منظومة إدارة الأراضي و مقترحات البحث لحماية الأراضي مستقبلا ، وتقادي تقافم وتكرار الوضع العمراني الحالي .

جدول رقم (5) تحليل تجميعي للمراحل والأدوار المختلفة في منظومة إدارة الأراضي و مقترحات البحث لحماية الأراضي مستقبلا .

الأدوار	أوجه القصور	التوصيات
مرحلة صياغة رؤية التنمية	التنمية القطاعية التي تم من خلالها تخصيص مساحات كبيرة من الأراضي للهيئات قطاعية وهو ما أدى إلى ظهور مجموعة من أسواق الأراضي المتفرقة والمنعزلة ونمو المناطق غير الرسمية.	إنشاء مركز معلومات تابع للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية لحصر الأراضي الغير منمها سواء التي تم تخصيصها لجهات أو غير مخصصة .
	تعقيد شديد في الإطار المؤسسي لإدارة أراضي الدولة ويتم تقسيم الأراضي فيما بينها على أساس النشاط القطاعي وهو ما حدث مع شركات الإستصلاح الزراعي التي أضافت الاف الأفدنة الغير مخططة لإقليم القاهرة الكبرى .	
مرحلة توجيه التنمية	عدم وضوح وتباين إجراءات وآليات توزيع الأراضي وتحديد أسعارها والتحكم في تنميتها بالإضافة إلى عدم وجود نظام معلوماتي موحد لأراضي الدولة .	- إنشاء نظام معلوماتي تنفيذي لحماية أراضي الدولة يتولى الإشراف عليها . - ضرورة تسجيل الأراضي ذات الملكية العامة وأن يتم تفعيل تأسيس أي من الاجهزة الشرطية للسيطرة على الأراضي غير المنمها وحمايتها من التعديات العشوائية ووضع اليد.
	التعارض بين الاجهزة السيادية والوزارات والمحليات .	
مرحلة التنظيم والرقابة	التعارض بين التشريعات واللوائح والقرارات التي تخص كل جهة من جهات إدارة أراضي الدولة على حدة مع الأحكام القضائية ، والتي صدرت على مدار العقود الأربعة الماضية .	تعزيز وموائمة الإطار القانوني المشتت الذي يحكم عملية التعامل مع المناطق غير الرسمية . وفي ضوء الوضع الحالي فإنه لا سبيل للخروج من هذه المنظومة المتشابكة سوى صدور قرارات إستثنائية خاصة بكل منطقة على حدة لتقنين الأوضاع واستيعابها داخل العمراني الحالي في نطاق زمني محدد وسريع ، وبالتزامن مع ذلك يتطلب الأمر تدخل سريع للسيطرة على أي نمو عشوائي آخر.
	القرارات المتعلقة بتغيير النشاط والقبول باتجاهات السوق دون النظر إلى إستراتيجية التنمية القومية.	

[7] إحصاءات معهد التخطيط القومي- (2015)

[8] الهيئة العامة للتخطيط العمراني . (2008)

[9] التحالف الدولي للموئل (2016)- شبكة حقوق الأرض والسكن.

[10] إستراتيجية التنمية لمحافظات إقليم القاهرة الكبرى ، وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية [11] راجح ، أبو زيد ، (2005)، العمران المصري ، رصد التطورات في عمران أرض مصر في أواخر القرن العشرين و استطلاع مساراته المستقبلية حتى عام2020 -المجلد الأول -

المكتبة الأكاديمية .

[12] راجح ، أبو زيد ، (2005)، العمران المصري ، رصد التطورات في عمران أرض مصر في أواخر القرن العشرين و استطلاع مساراته المستقبلية حتى عام2020 - المجلد الثاني - المكتبة

الأكاديمية .

خامسا : المراجع VI.

- [1] الدستور المصري 2014
- [2] " تقرير لجنة الأمم المتحدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - الدورة السادسة 1991
- [3] المؤتمر الثالث للأمم المتحدة في الإسكان والتنمية العمرانية المستدامة - التقرير القومي لجمهورية مصر العربية - كيتو 2016
- [4] " هيئة المعونة الألمانية ، تطوير المناطق اللارسمية بالمشاركة - الدليل الإرشادي لصانعي القرار - برنامج التنمية بالمشاركة في المناطق الحضرية في مصر 2011
- [5] قانون البناء الموحد رقم 119 لسنة 2008
- [6] إحصاءات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2015

- [17] UNDP/INP Egypt's Social Contract.,(2011), The Role of Civil Society. Egypt Human Development Report 2011, United Nations Development Programme, and Institute of National Planning, Egypt, New York and Cairo
- [18] World Bank ,(2008) , Sustainable Development Department, Middle East and North Africa Region ,Arab Republic of Egypt.
- [19] www.isdf.gov.eg/
- [20] www.tadamun.info
- [21] <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/cescr.html>
- [22]Habitat International Coalition (2016). - Housing and Land Rights Network Egyptian NGOs, Thinking outside the Habitat
- [13]GTZ , (2010) , Cairo's Informal Areas Between Urban Challenges and Hidden Potentials Facts. Voices. Visions , the Egyptian-German Participatory Development Programme in Urban Areas (PDP.)
- [14]Runkel, C.,(2009) , The Role of Urban Land Titling in Slum Improvement: The Case of Cairo (A Critical Examination of the GTZ Land Titling Programme in Manshiet Nasser) , Institut für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universit?t Berlin, Germany.
- [15]Séjourné, Marion.(2006) , Les politiques récentes de" traitement" des quartiers illégaux au Caire: nouveaux enjeux et configuration du système d'acteurs. Diss. Tours.
- [16]Ellena piffero , (2006) ,what happened to participation , Urban Development and authoritarian upgrading in cairo's informal neighbourhoods , Libera al Ricerca