

الفصل الثالث

إدارة العمران

تتكون الدولة عادة مكانيا من وحدات إيكولوجية متباينة وبشرياً من مجموعات مختلفة عرقياً ودينياً ولغوياً. وكثيراً ما تتطابق التقسيمات المكانية والتقسيمات البشرية في كيانات واحدة يمكن أن يطلق عليها الأقاليم المحلية. وتختلف العلاقة بين الدولة بسلطانها المركزية وبين الأقاليم المحلية من الهيمنة شبه الكاملة من ناحية مع إعطاء الوحدات الإقليمية قدراً محسوباً ومحدوداً من الإدارة المحلية، ومن ناحية أخرى اقتصر الحكومة المركزية على الاهتمام بالأمور القومية من دفاع وأمن وعلاقات خارجية وغيرها مع إعطاء الأقاليم مساحة كبيرة في إدارة شئونها الذاتية في العديد من النواحي وعلى الأخص في الناحية العمرانية. وتختلف مواقع الدول بين هذين القطبين حسب خصوصياتها البشرية والمكانية. وليست هذه مواقع ثابتة بل هي في أغلب الأحيان مواقع متحركة حسب المتغيرات التاريخية التي تمر بها الدول. وحركة الدول في عمومياتها تتجه من المركزية المطلقة الى منح قدر متزايد من اللامركزية والإدارة الذاتية لأقاليمها المحلية.

وتتنمي مصر جغرافياً وتاريخياً إلى مجموعة الدول التي تسيطر فيها الحكومة المركزية سيطرة شبه تامة على أرجائها. ويرجع ذلك في المقام الأول

إلى طبيعة الحيز المصري الزراعي مع الاستقرار السكاني والاعتماد الكلي على نهر واحد يجري بصفة منتظمة مع دورات فيضانية سنوية تتشكل معها الدورات الزراعية. ويربط النهر أجزاء هذا الحيز بشبكة من المواصلات النهرية لنقل البشر والسلع فيما بينها. وبذلك أصبحت السلطة المركزية ليست فقط سهلة التحقيق بل أيضا أصبحت ضرورة حياتية لا مفر منها. وبلغت السلطة المركزية أقصاها عندما تمثلت فيها كل من السلطة الدنيوية والسلطة الدينية في آن واحد. ووضعت هذه السلطة الموحدة نظاماً محكماً بالغ الدقة في إدارة شئون البلاد. وظلت السلطة المركزية شبه المطلقة هي السمة البارزة في نظام الإدارة المصري خلال فترات التاريخ المتعاقبة حتى العصر الحديث.

إن الانتقال من "مدينة - دولة" إلى دولة قومية كان طويلاً وشاقاً في العالم الغربي ولم يتم - في حقيقة الأمر - إلا خلال القرون القليلة الماضية في أغلب دول أوروبا. ولم تتنازل المدن أو المقاطعات عن كل سلطاتها إلى الحكومة المركزية بل أبقت في يديها القدر الكافي من السلطات لإدارة شئونها بنفسها وأعطت للسلطة المركزية ما يعينها على القيام بمسئولياتها في القضايا القومية وفي مواجهة العالم الخارجي. وأمكن للسلطة المركزية والمدينة الوصول إلى نوع من الاتزان في المسؤوليات والسلطات تتحقق معه سيادة الدولة من ناحية وذاتية المدينة وحققها في إدارة شئونها وتوفير نوع الحياة الذي تريده لسكانها من ناحية أخرى. وتقوم المدينة الغربية حالياً باختيار موظفيها العموميين عن طريق الانتخابات العامة بداية برئيس المدينة إلى غيره من رؤساء القطاعات التخطيطية والتنفيذية والخدمية بها. كما تتوافر للمدينة مواردها الذاتية بجانب إسهامات الولاية أو المقاطعة التي تتبعها وإسهامات الحكومة المركزية عند الضرورة. ويجمع كل ذلك نظام إداري واحد يتحقق معه قدر كبير من اللامركزية والحكم المحلي.

وليس لمصر في نظام إدارتها هذه التقاليد والتجارب الثرية في الحكم المحلي. فقد تنازلت المدينة المصرية كما سبق ذكره - إما طوعا أو قهرا - عن كل سلطاتها للحكومة المركزية منذ فجر التاريخ. ولم تر مدنا نوعا من الذاتية إلا عندما وقعت البلاد تحت السيطرة الغربية في العصر الحديث. فقد طبقت الإدارة الأجنبية على مدنا بعضا من نظمها وأنشأت مع بدايات القرن العشرين ما كان يسمى بالبلديات. فكان لكل مدينة رئيسية بلدية تتولى أعمال المرافق بها مثل شبكات المياه والصرف الصحي والكهرباء من إنشاء وتشغيل وصيانة ومنها أيضا نظافة الشوارع ورشها بالمياه، كما تتولى تطبيق لوائح التنظيم على المباني. وبمعنى آخر كانت تتولى البلدية إدارة العمران بأوجهه المختلفة داخل المدينة.

وكان يتم اختيار المجلس البلدي للمدينة بالانتخاب المباشر كما كان لكل بلدية مواردها الخاصة بها من رسوم وضرائب. وبعد مضي ما يقرب من نصف قرن على تطبيق هذا النظام اكتسبت المدن - خصوصا الكبرى منها - ذاتية مستقلة عن الأخرى. وكان لكل من بلدية الإسكندرية وبلدية القاهرة دورهما البارز في عمران هاتين المدينتين في ذلك الوقت. كما كان لمدير البلدية من السلطات ما يضاهي سلطات المحافظ نفسه، فقد كان لإدارة العمران مكان الصدارة في النظام الإداري السائد في ذلك الوقت. وكان نظام البلديات هو أول نظام أنشئ لإدارة العمران في مصر. وقد تحقق في هذا النظام نوع من الاتزان بين سلطات المدينة وسلطات الحكومة المركزية. وبرغم الدور الكبير الذي كانت تقوم به البلديات في عمران المدن إلا أنه كانت تشرف عليها وتتسق فيما بينها الحكومة المركزية ممثلة في مصلحة البلديات أولا، ثم ثانيا في وزارة الشئون البلدية والقروية التي أنشئت بعد ذلك في منتصف أربعينيات القرن العشرين.

ولكن هذا النظام لم يستمر وسرعان ما ألغي واستبدل به نظام آخر صدر به قانون الحكم المحلي رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والذي بموجبه تم تقسيم مصر إلى محافظات ومدن وقرى، أنظر شكل رقم (٣-١) بالملحق. وبلغ عدد المحافظات طبقاً لهذا التقسيم ٢٦ محافظة منها ٤ محافظات حضرية و ١٧ محافظة ريفية و ٥ محافظات صحراوية. وبلغ عدد المدن ١٧٠ مدينة وعدد القرى ٤٣١٠ قرية، وفي سنوات لاحقة تم تحويل بعض القرى إلى مدن وبلغ عددها الآن ١٩٣ مدينة. وقد عدلت مستويات الإدارة المحلية بموجب القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فصار عددها خمسة مستويات هي المحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية. وتم تجميع كل عدد من القرى في وحدة محلية قروية. وقد بلغ عدد هذه الوحدات ٨٠٨ وحدات. واستحدث بموجب قانون الإدارة المحلية مجلسان بكل مستوى إداري: مجلس تنفيذي ويتكون أساساً من المسؤولين الإداريين ومجلس شعبي منتخب، وليس لهذا المجلس الشعبي صفة تشريعية بل دوره رقابي ويقتصر فقط على رقابة ما يصدره المجلس التنفيذي من قرارات. ويتكون الجهاز التنفيذي للمحافظة من عدة مديريات يختص كل منها بناحية من نواحي الخدمات والتنمية مثل مديرية الإسكان والمرافق ومديرية الشؤون الصحية ومديرية التعليم ومديرية الشؤون الاجتماعية ومديرية الزراعة ومديرية التموين وهكذا. وتعتبر هذه المديريات امتداداً داخل المحافظة للوزارات المركزية القرينة لها.

وأنشئت وزارة سميت بوزارة الحكم المحلي ثم تغير اسمها في وقت لاحق إلى وزارة الإدارة المحلية وأُنيط بها الإشراف على الإدارات المحلية بكل مستوياتها. وكان الهدف من هذا النظام هو تعزيز الإدارة المحلية ولكن الممارسة العملية لهذا النظام مكنت الوزارات المركزية من الهيمنة على شئون المحليات بدرجة فاقت كثيراً ما كانت عليه تحت نظام البلديات خلال النصف الأول من القرن العشرين.

ويقوم رئيس الدولة باختيار المحافظين. كما يقوم الوزراء بتعيين مديري المديريات التابعة لهم داخل كل محافظة. وكذلك تقوم وزارة الإدارة المحلية (تحولت إلى التنمية المحلية، ثم أصبحت تخضع لوزير التخطيط والتنمية المحلية) بتعيين رؤساء المدن ورؤساء الأحياء وكبار المسؤولين فيها. كما أنه ليس للمحافظة موارد مالية ذاتية تذكر بل تعتمد على ما تخصصه الخزنة العامة لكل وزارة لتنفيذ مشروعاتها الخاصة بها داخل كل محافظة حسب الخطة العامة للدولة. ويعني هذا النظام على أرض الواقع سيطرة إدارية وسيطرة مالية شبه كاملة للحكومة المركزية على المحافظات والمحليات. كما يحمل هذا النظام أيضا في طياته بذور التعارض والتضارب وتداخل الاختصاصات بين الجهات المختلفة التي تعمل داخل كل من المحافظة والمدينة والقرية الواحدة. وذلك لأن هذه الجهات التي تتبع الوزارات المركزية المختلفة تعمل منفردة دون تنسيق كاف بين خططها وبرامجها. كما أن كلاً من مديريات الخدمات بالمحافظة موزعة في علاقات العمل بين المحافظ الذي تعمل معه والوزير المركزي الذي تتبعه فنيا وإداريا. كما اتسم هذا النظام أيضا بعدم المشاركة الشعبية الحقيقية في الإدارة المحلية بمستوياتها المختلفة.

ويقضي القانون الخاص بالإدارة المحلية بأن تتولى وحدات الحكم المحلي في حدود السياسة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق الواقعة في دائرتها، كما تتولى هذه الوحدات - كل في نطاق اختصاصها - جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة. وبالرغم من هذا القانون فإن كثيرا من هذه الاختصاصات مازالت تمارسها وتتولاها الوزارات والأجهزة المركزية كما سبق ذكره.

ونتيجة لهذه الهيمنة المركزية فلم تكن هناك حاجة إلى إنشاء كوادرات تخطيطية وتنفيذية قادرة على إدارة الشؤون البلدية بهذه المحليات. كما أدت هذه

الهيمنة إلى تقلص كفاءة الأجهزة المحلية وتدني مستوى الأداء المحلي بصفة عامة.

أولا - الوزارات والهيئات المسئولة عن إدارة العمران :

طبقا للنظام الحالي تقوم عدة وزارات بإدارة العمران وفيما يلي موجز لدور كل منها :

(١) وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية:

أنشئت وزارة الإسكان والمرافق عام ١٩٦١ خلفا لوزارة الشئون البلدية والقروية. وهي تقوم بالنصيب الأوفر في إدارة العمران على المستوى القومي والمستوى المحلي وذلك من خلال أجهزتها وهيئاتها وبموجب عدد من القوانين المنظمة للعمران في مجالاته المختلفة. وفيما يلي موجز لنشاطات أجهزة هذه الوزارة:

١ - وكالة الوزارة للإسكان: تقوم بالإشراف المباشر على مديريات الإسكان بالمحافظات، كما تقوم بوضع الخطط الخمسية للإسكان والإشراف على الأجهزة المنوط بها تنفيذ هذه الخطط.

٢ - الهيئة العامة للتخطيط العمراني: تم إنشاء الهيئة في سنة ١٩٧٣ بموجب القرار الجمهوري رقم ١٠٩٣ لسنة ١٩٧٣ باعتبارها جهاز الدولة المسئول عن رسم السياسة العامة للتخطيط العمراني وإعداد خطط وبرامج التنمية على مستوى الجمهورية. وقد قامت الهيئة في مجال أنشطتها بما يلي:-

- إعداد خريطة التنمية والتعمير لمصر بهدف التعرف على المناطق الملائمة لإقامة المجتمعات العمرانية الجديدة.

- وضع استراتيجية التنمية الشاملة لأقاليم صعيد مصر.

- إعداد استراتيجية تنمية شبه جزيرة سيناء.
- إنشاء مراكز إقليمية في بعض الأقاليم التخطيطية وهي إقليم القاهرة الكبرى وإقليم قناة السويس وإقليم الدلتا وإقليم أسيوط وإقليم جنوب الصعيد.
- إعداد مخططات هيكلية ومخططات عامة لعدد من المدن (أكثر من ٥٠ مدينة) وكذلك بعض القرى. كما قامت الهيئة بالاشتراك مع وزارة التنمية المحلية بتحديد كردونات العديد من القرى. وقد قامت الهيئة بالاشتراك مع خبراء فرنسيين- بوضع تخطيط هيكلية للقاهرة الكبرى اشتملت عناصره على إنشاء الطريق الدائري وعشرة تجمعات عمرانية جديدة حول الكتلة الحالية لتخفيف الكثافة السكانية داخل المدينة وتقسيم القاهرة إلى ستة قطاعات متجانسة.
- ٣ - هيئة المجتمعات الجديدة: صدر القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بإنشاء هيئة المجتمعات الجديدة. وهذه الهيئة هي جهاز الدولة المسئول عن إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة. وقد بدأت الهيئة في إنشاء ١٢ مدينة جديدة هي: العاشر من رمضان، ١٥ مايو، السادات، برج العرب الجديدة، ٦ أكتوبر، الصالحية، النوبارية الجديدة، دمياط الجديدة، العبور، بدر، بني سويف الجديدة، المنيا الجديدة. ويقدر عدد السكان المستهدف بهذه المجموعة من المدن الجديدة عند إنمائها بحوالي ٦ ملايين نسمة.
- ٤ - جهاز البحوث والدراسات: قام الجهاز ببعض الدراسات لبعض مناطق التعمير وهي: منطقة الساحل الشمالي الغربي، منطقة الوادي الجديد، منطقة بحيرة السد العالي، منطقة شمال خليج السويس، كما قام الجهاز بإعداد دراسة عن السياسة القومية للتنمية الحضرية.

٥ - أجهزة التعمير: تقوم هذه الأجهزة بتنفيذ خطط التنمية العمرانية فى الأقاليم المختلفة وكذلك داخل المدن مثل الطريق الدائري والكباري العلوية داخل القاهرة. وهذه الأجهزة هي: جهاز تعمير القاهرة الكبرى، جهاز تعمير الساحل الشمالي الغربي والأوسط، جهاز تعمير البحر الأحمر، جهاز تعمير سيناء، جهاز تعمير الوادي الجديد، الجهاز التنفيذي لتجديد أحياء القاهرة الإسلامية والفاطمية.

٦ - أجهزة المرافق: تقوم أجهزة المرافق بمد الشبكات الرئيسية والفرعية لمياه الشرب والصرف الصحي داخل المدن والقرى وكذلك إقامة محطات التنقية ومحطات المعالجة. وهذه الأجهزة هي: الهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي، والجهاز التنفيذي لمشروع الصرف الصحي للقاهرة الكبرى، والهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى، والهيئة العامة للصرف الصحي للقاهرة الكبرى، والهيئة العامة للصرف الصحي بالإسكندرية، ومرفق مياه الشرب والصرف الصحي بالمحافظات.

٧ - الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان: تقوم هذه الهيئة بالإشراف على الجمعيات التعاونية للإسكان، كما تقوم بمعرفتها بإقامة مشروعات إسكانية وإتاحتها بقروض مدعمة.

(٢) وزارة التخطيط والتنمية المحلية:

تقوم وزارة التخطيط والتنمية المحلية أساساً بتعمير القرى ومد المرافق إليها من خلال جهاز تعمير القرية ومن خلال مشروع شروق للتنمية الريفية. كما تقوم مديريات الإسكان بالمحافظات بإصدار تراخيص البناء والهدم وتقسيمات الأراضي، وكذلك الإشراف على النظافة والصيانة داخل كردونات المدن.

(٣) وزارة الكهرباء:

تقوم وزارة الكهرباء بمد شبكات الإنارة داخل المدن والقرى وإقامة محطات توليد الكهرباء وذلك من خلال الأجهزة التالية: هيئة كهرباء مصر، وهيئة كهرباء الريف، وهيئة تنفيذ مشروعات المحطات المائية، وهيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة.

(٤) وزارة النقل:

تقوم وزارة النقل بإقامة الطرق السريعة والطرق الفرعية التي تربط المحافظات والمدن والقرى، كما تتبع هذه الوزارة الهيئة القومية للأنفاق التي أقامت مترو أنفاق القاهرة ونفقي شارع الأزهر، وتقوم حاليا بدراسة مترو أنفاق الإسكندرية تمهيدا لتنفيذه.

(٥) وزارة الإستثمار - قطاع الأعمال العام:

وتتبعها شركات الإسكان وشركات المقاولات التي كانت تابعة لوزارة الإسكان والمرافق من قبل. ويجري حاليا خصخصة هذه الشركات الواحدة تلو الأخرى.

ثانيا - القوانين والقرارات الحاكمة للإمران :

يحكم الإمران مجموعة من القوانين والقرارات الجمهورية نوجزها فيما يلي:-

(١) التخطيط الإقليمي

قامت وزارة التخطيط والتنمية المحلية بتقسيم المسطح الجغرافي المصري إلى أقاليم تخطيطية. وصدر القرار الجمهوري رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ بتقسيم

المسطح المصري إلى ٨ أقاليم تخطيطية وهي: إقليم القاهرة، إقليم الإسكندرية، إقليم الدلتا، إقليم قناة السويس، إقليم مطروح، إقليم شمال الصعيد، إقليم أسيوط، إقليم جنوب الصعيد. ويشتمل كل إقليم منها على عدة محافظات متجاورة. ثم صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٦ بضم إقليم مطروح إلى إقليم الإسكندرية، أنظر شكل رقم (٣-٢) بالملحق. وقد نصت المادة الثانية من القرار الجمهوري السابق الإشارة إليه على أن: تنشأ بكل إقليم لجنة عليا للتخطيط الإقليمي تشكل من محافظي المحافظات التي يتكون منها الإقليم ورؤساء المجالس المحلية لهذه المحافظات ورئيس هيئة التخطيط الإقليمي وممثلين للوزارات المختصة. وتختص هذه اللجنة أساسا بإقرار التخطيط الإقليمي الذي تضعه هيئة التخطيط الإقليمي بالإقليم.

وتنص المادة الثالثة من القرار الجمهوري المذكور على أن: تنشأ بكل إقليم هيئة للتخطيط الإقليمي تتبع وزارة التخطيط وتختص بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانات وموارد الإقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخدامها الاستخدام الأمثل، وكذلك إعداد التخطيط الإقليمي للإقليم.

وقد أنشأت وزارة التخطيط تطبيقاً للقرار الجمهوري هيئات تخطيط إقليمي بمعظم الأقاليم. إلا أنه بعد مرور حوالي خمسة وعشرين عاماً من إنشاء هذه الهيئات كان نشاطها متواضعاً للغاية ولم تحقق الهدف الذي أُنشئت من أجله. إذ أنه من الملاحظ أن هذا التقسيم لم ينشأ معه جهاز إداري على مستوى الإقليم له سلطات تنفيذية ذات أثر فعال، بل كان واضعوا هذا التقسيم التخطيطي حريصين على أن تكون مسئولية اللجنة العليا للتخطيط الإقليمي هي مسئولية تخطيطية فقط، وترك للمحافظات تنفيذ قرارات هذه اللجنة العليا كل في دائرتها. ومن الواضح من تكوين هذه اللجنة -ومن اختصاصاتها المحدودة ومن علاقاتها غير الواضحة بالوزارات المركزية- أن تأثيرها كان محدوداً للغاية في إدارة العمران

داخل الإقليم وفي إعداد الخطط التنفيذية ومتابعة تنفيذها. كذلك فإن هذه اللجان العليا وهيئات التخطيط الإقليمي التي تتبعها تعمل في مناخ تسيطر فيه الوزارات المركزية على شئون الإقليم والمحافظات والمحليات سيطرة شبه كاملة دون أن تترك مساحة تذكر للهيئات الإقليمية كي تقوم بدورها الذي أنشئت من أجله وإن كان أصلاً دوراً محدوداً.

ومن جهة أخرى قامت وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية ممثلة في الهيئة العامة للتخطيط العمراني بإعداد العديد من الدراسات والتخطيطات الإقليمية لبعض الأقاليم، وذلك في ضوء المادة الأولى من القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ والتي تنص على أن: الهيئة هي جهاز الدولة المسئول عن أداء خطط وبرامج التنمية العمرانية على مستوى الجمهورية. وقد قامت الهيئة بإنشاء مراكز إقليمية في بعض الأقاليم التخطيطية وهي إقليم القاهرة الكبرى وإقليم قناة السويس وإقليم الدلتا وإقليم أسيوط وإقليم جنوب الصعيد.

وقد استعانت الهيئة العامة للتخطيط العمراني في إعداد مخططاتها بمجموعة من الخبراء وبيوت الخبرة المصرية والأجنبية في المجالات المختلفة. وقد أعدت هذه المخططات بناءً على مجموعات متكاملة من الدراسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لكل منطقة من مناطق الدراسة.

ويمكن القول بأن الهيئة قد قامت خلال العقدين الماضيين بإعداد مخططات التنمية الكاملة لمعظم أقاليم مصر.

ولكن كل هذه المخططات شبه معطلة، لأن الوزارات سواء أكانت وزارات إنتاج أم وزارات خدمات غير ملزمة بتنفيذ كل أو بعض ما ورد بمخططات وزارة الإسكان. إذ أن هذه المخططات لم تعد بمشاركة فعالة من الوزارات بل قامت بها وزارة الإسكان شبه منفردة. فضلاً عن أن أغلب وزارات الإنتاج

والخدمات لديها خططها القومية لتنفيذ برامجها، ولكن هذه الخطط هي خطط قطاعية مثل السياحة والنقل والمواصلات والطاقة والصناعة والزراعة. وقد أعدت كل خطة بمعزل عن الخطط الأخرى دون تنسيق يذكر فيما بينها.

مما سبق تتضح الحقائق الآتية :

١ - وجود تعارض شديد في الاختصاصات بين الأجهزة الموكلة إليها إعداد التخطيط الإقليمي والتنمية الإقليمية خصوصاً بين وزارتي التخطيط والتنمية المحلية من ناحية ووزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية من ناحية أخرى. وقد نتج هذا التعارض والتضارب كنتيجة حتمية للتداخلات بين نصوص التشريعات المختصة بالعملية التخطيطية. فقد نص القرار الجمهوري رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٧٧ والخاص بإنشاء اللجان العليا للتخطيط الإقليمي وهيئات التخطيط الإقليمي التابعة لوزارة التخطيط على أن: مسئولية التخطيط الإقليمي والتنمية تقع على عاتق هذه اللجان والهيئات. وفي الوقت ذاته نص القرار الجمهوري رقم ١٠٩٣ لسنة ١٩٧٣ والخاص بإنشاء الهيئة العامة للتخطيط العمراني التابعة لوزارة التعمير (وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية) على أنها جهاز الدولة المسئول عن رسم السياسة العامة للتخطيط العمراني وإعداد خطط وبرامج التنمية على مستوى الجمهورية بأقاليمها المختلفة. أي أن نفس الاختصاص - على أهميته الكبرى - تقوم به جهتان منفصلتان، كل بموجب قرار جمهوري خاص بها. وتعمل كل من هاتين الجهتين على حدة دون تنسيق أو تعاون فيما بينهما.

٢ - من أبرز صور التعارض والتنازع في الاختصاصات أن وزارة التخطيط أنشأت هيئات تخطيط إقليمي في أغلب الأقاليم، وقامت وزارة التعمير

بدورها بإنشاء مراكز إقليمية تابعة لها في نفس الأقاليم، وتقوم بنفس الدور الذي تقوم به هيئات وزارة التخطيط. أي أنه في كل إقليم هناك هيئتان منفصلتان تقومان بتخطيط الإقليم وتنميته: إحداهما تابعة لوزارة التخطيط والأخرى تابعة لوزارة التعمير (الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية) وكل منهما تعمل بمعزل تام عن الأخرى.

٣ - لم تشارك الوزارات المختلفة وأجهزة الدولة المتعددة مشاركة فعالة في إعداد أي من مخططات وزارة الإسكان أو مخططات وزارة التخطيط، ولم تأت هذه المخططات نتيجة مساهمات كافة أطراف العملية التخطيطية، بل جاءت إلى حد كبير كعمل منفرد قامت به كل من هاتين الوزارتين على حدة. ولذا فإن فرصة نجاح أي من هذه المخططات المنفردة كانت ضئيلة إن لم تكن منعدمة.

٤ - إن لكل وزارة من وزارات الإنتاج ووزارات الخدمات خططها القومية الخاصة بها والتي أعدتها بنفسها وتقوم بتنفيذها. وقد أعدت كل خطة دون اعتبار يذكر للخطط القطاعية المختلفة التي أعدتها الوزارات الأخرى.

٥ - يمثل هذا التضارب والتعارض وعدم التكامل بين أطراف العملية التخطيطية تشبهاً في الجهد وضياعا للوقت والمال، بينما يتطلب التخطيط القومي والإقليمي تكامل الجهود على المستوى القومي والمستوى الإقليمي والمستوى المحلي. ولقد أصبح من الضروري إعادة دراسة التشريعات المتعلقة بالتخطيط وبالأجهزة المنوط بها القيام بإعداده لإزالة التعارض والتداخل القائمين، ولتحقيق التنسيق بين كافة الأطراف المعنية بالتخطيط والتنمية.

(٢) التخطيط العمراني

صدر القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ ليحدد مراحل إعداد التخطيط العمراني للمدن والقرى وكذلك إجراءات إقرار هذا التخطيط. وقد بين القانون ولائحته التنفيذية أن التخطيط يمر بمراحل ثلاث وهي: التخطيط الهيكلي ويعني بتحديد الأهداف والاستراتيجيات والسياسات طويلة المدى ومحددات النمو للمدينة أو القرية والمناطق المحيطة بها في إطار التخطيط الإقليمي. ثم التخطيط العام ويقصد به رسم الخطوط العريضة التي توجه عمليات التنمية العمرانية موضحا الاستعمالات الرئيسية للأراضي من سكنية وتجارية وصناعية وسياحية وترفيهية وخدمات ونقل ومرافق وغيرها. أما المرحلة الثالثة والأخيرة فتتمثل في التخطيط التفصيلي. والذي يبين استعمالات الأراضي وإشغالات المباني وارتفاعاتها وطابعها المعماري وكثافتها السكانية والبنائية وعدد الوحدات والحد الأدنى لمساحات قطع الأراضي وأبعادها والنسبة المئوية القصوى للمساحات المشغولة بالمباني وشبكة الشوارع ومواقع الخدمات والمرافق العامة والاشتراطات الخاصة بالمناطق التاريخية والسياحية والأثرية وأي اشتراطات أخرى للحفاظ على النواحي الجمالية. وأوضح القانون أن التخطيط بمراحله الثلاث يجب أن يقوم على أساس من الدراسات البيئية والاجتماعية والعمرانية.

وتتولى الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها - من خلال لجنة بكل محافظة تختص بشئون التخطيط العمراني - إعداد مشروعات التخطيط للمدن والقرى. وتعرض الوحدة المحلية مشروعات التخطيط بمقرها لبيدي المواطنين ملاحظاتهم وآرائهم فيها ثم تعرض على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لإصدار قرار بشأنها ثم تعرض على الهيئة العامة للتخطيط العمراني لمراجعتها وأخيرا تعرض على وزير الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية لاعتمادها. أي أن الوحدات المحلية تقوم بإعداد التخطيطات وتقوم الحكومة المركزية بمراجعتها واعتمادها.

كما اشتمل القانون أيضاً على إجراءات إعداد واعتماد تقسيمات الأراضي وتجديد الأحياء وترك مسؤولياتهما للوحدات المحلية.

وبعد مرور ما يقرب من عشرين عاماً على صدور هذا القانون إلا أنه من الملاحظ ما يلي:-

١ - رغم أن القانون أعطى الوحدات المحلية المسؤولية الرئيسية في إعداد مخططات المدن والقرى داخل حدودها، إلا أن المحليات لم تقم بدورها في هذا الشأن وتركت المسؤولية كاملة على عاتق الحكومة المركزية. وربما يرجع ذلك إلى أن الإطار العام لإدارة الدولة قد أعطى الوزارات المركزية هيمنة كاملة على المحليات، وترك هذه المحليات بدون هياكل إدارية وفنية كما سبق ذكره، مما جعلها غير قادرة على القيام بمسؤولياتها التي أعطاها لها كل من قانون الحكم المحلي وقانون التخطيط العمراني.

٢ - أعدت الحكومة المركزية متمثلة في الهيئة العامة للتخطيط العمراني تخطيطات حوالي ٥٠ مدينة وعشرات القرى فقط وبقي ما يقرب من ١٥٠ مدينة وآلاف القرى بدون تخطيطات عمرانية تنظم العمران داخلها. وقد أفسح ذلك المجال واسعاً للنمو العمراني العشوائي داخل المدن والقرى وخارجها.

٣ - لم تصل معظم هذه التخطيطات إلى مرحلة التخطيط التفصيلي وبقيت في مرحلة التخطيط الهيكلي والتخطيط العام على أحسن تقدير كما هو الحال في مدينتي القاهرة والإسكندرية. وليس هناك مدن على مستوى العالم في حجم وأهمية هاتين المدينتين بدون تخطيط تفصيلي معتمد ومقنن. وفي غياب هذا التخطيط الملزم أمكن تغيير وظائف التجمعات العشرة المقترح إقامتها حول القاهرة لنقل بعض الأنشطة والسكان من داخل الكتلة العمرانية

الحالية إلى خارجها - تخفيضاً للكثافة السكانية والبنائية بها - إلى سكن فاخر للشرائح فوق المتوسطة والشرائح العليا من المجتمع. كما أمكن أيضاً إنشاء مدينة جديدة شرق القاهرة سميت بالقاهرة الجديدة لكي تستوعب عند إتمامها ما يقرب من أربعة ملايين نسمة بالإضافة إلى سكان القاهرة الكبرى الحاليين، وذلك على عكس ما يطالب به المخططون من ضرورة إعادة توزيع السكان إلى خارج الوادي والدلتا وليس زيادة تركيزهم في إقليم القاهرة الكبرى. وهذه القرارات لم تتخذها محافظة القاهرة بل اتخذتها وزارة الإسكان منفردة دون التشاور مسبقاً مع المحافظة.

(٣) قوانين الهدم والبناء

تعني قوانين البناء بالشروط البنائية الواجب توافرها في المباني مثل الارتفاعات بالنسبة لعرض الشوارع المقامة عليها ومعدلات الإضاءة والتهوية الطبيعية ومساحات المناور الداخلية والخارجية ومواد التشطيبات من أرضيات وبياض ونجارة بالنسبة للمستويات المختلفة من الإسكان والتركيبات الصحية من مياه وصرف صحي والتركيبات الكهربائية الواجب توافرها وأعمال المصاعد واشتراطات السلالم والبروزات وكذلك اشتراطات تأمين المبنى وشاغليه ضد الحريق. وأوضحت هذه القوانين إجراءات استخراج تراخيص البناء وشروطها. كما تعني قوانين الهدم بالاشتراطات الواجب توافرها للحصول على تراخيص هدم المباني القائمة.

ونظم القانون المدني في بعض مواد اشتراطات البناء. ثم صدر القانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٦١ في شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء، ثم تلتها عدة قوانين وتعديلات لهذه القوانين في أعوام ١٩٧٦ و ١٩٧٧ و ١٩٨١ و ١٩٨٢ و ١٩٨٣

و ١٩٨٤، وآخرها القانون رقم ١٩٨٦. كما عدلت بعض أحكام اللوائح التنفيذية لهذه القوانين، وكان آخرها القرار الوزاري رقم ٧٨ لسنة ١٩٩٣.

وقد عهدت هذه القوانين إلى الوحدات المحلية بإصدار تراخيص البناء والهدم ومراقبة التنفيذ حتى تتم طبقا للرسومات والمواصفات الصادرة بموجبها تراخيص البناء.

ومن الملفت للنظر أن عدد المباني التي أقيمت بدون تراخيص بناء خلال العقود الثلاثة الأخيرة فاق كثيرا عدد المباني التي أقيمت بتراخيص. ففي دراسة أجراها مركز بحوث الإسكان والبناء على منطقتي القاهرة وبني سويف عام ١٩٨٣ تبين أن نسبة عدد الوحدات التي أقيمت بدون تراخيص بناء بلغت ٨٤% من مجموع الوحدات التي أقيمت في القاهرة خلال العشرة أعوام السابقة لهذا التاريخ، منها حوالي ٥٠% من الوحدات أقيمت خارج المدينة فيما يسمى بالأحياء العشوائية وحوالي ٣٤% أقيمت داخل المدينة. وبلغت نسبة الوحدات غير المرخصة في مدينة بني سويف ٩٠% من مجموع الوحدات التي أقيمت بها خلال نفس الفترة. وهذا يعني أن القاعدة العامة هي بناء مبانٍ جديدة وتعليه مبانٍ حالية بالمخالفة للشروط البنائية الواردة في قوانين توجبه وتنظيم أعمال البناء والهدم، وأن الاستثناء هو الالتزام بهذه الشروط.

وقد ساعد على تشجيع البناء خارج النطاق القانوني مبدأ المصالحة الذي استحدثته الحكومة والذي بموجبه يقوم المالك المخالف بدفع غرامة شبه رمزية بالمقارنة بالعائد المادي الذي يعود عليه من البناء على مساحة أكبر مما هو مصرح له بها والارتفاع بأدوار كثيرة أعلى مما تنص عليه اللوائح والقوانين. وقد أدت هذه المخالفات إلى خلل كبير في سوق الأراضي وسوق البناء والإسكان، كما سيأتي ذكره فيما بعد.

كما أن الدولة ساهمت في هذا الاتجاه بتغيير اللوائح والشروط البنائية الخاصة بنسبة مساحة المبنى إلى مساحة الموقع المقام عليه وكذلك بالنسبة إلى الحد الأقصى لعدد الأدوار في بعض الأحياء، وذلك تحت ضغط الحاجة العاجلة وليس تطبيقاً لتخطيط طويل المدى. فقد بدأت منطقة المهندسين مثلاً بأن نسبة مساحة المبنى لا تزيد على ٥٠% من مساحة الموقع المقام عليه ثم زيدت هذه النسبة تدريجياً حتى وصلت إلى ١٠٠%، أي أن المبنى يمكن الآن أن يقام على كامل مسطح الموقع دون ترك مساحات خضراء حوله. وكذلك سمح بزيادة عدد الأدوار من دورين وبدروم كما كان مقرراً في البداية إلى نحو عشرة أدوار. كما بلغت الحكومة في إصدار تراخيص بالتجاوز عن الارتفاعات القانونية لبعض المباني في الأحياء السكنية (وهي عشرة أدوار) حتى وصل الكثير منها إلى ما يزيد على ثلاثين دوراً، وهو ما يسمى بالاستثناء من الارتفاعات.

كل ذلك أدى في النهاية إلى ظاهرتين بالغتي الخطورة في النسق العمراني الحضري. أولاًهما أن أصبحت المدينة المصرية "مدينة متغيرة" ويطلق هذا الاسم على المدينة التي تتغير وتتحوّل أشكالها العمرانية بمعدل متسارع دون ضوابط تحكمها. فقد اختفت المباني المنخفضة ذات الحدائق الخاصة وحل محلها مبان مرتفعة على كامل مسطح الموقع دون تناسق فيما بينها. وثاني الظاهرتين هو زيادة الكثافة السكانية والكثافة البنائية عن المعدلات المقررة قانوناً. فقد بلغت الكثافة السكانية الآن في حي الزمالك مثلاً حوالي ٣٠٠ فرد في الفدان بعد أن كانت ٢٦ فرداً فقط في منتصف القرن العشرين. وكذلك اختفت المساحات الخضراء العامة والخاصة من اللاندسكيب الحضري. هذا بجانب ما تمثله هذه الزيادات السكانية والبنائية من ضغط هائل على المرافق العامة من طرق وشبكات مياه وصرف صحي لم تكن مصممة أصلاً لتحمله.

ويمكن أن يلخص ما سبق ذكره في أن عدم الإصرار على تنفيذ أحكام قوانين البناء والهدم من جانب كل من الحكومة والأهالي قد أدى إلى تشوه عمراني كبير شمل وجه المدينة المصرية بأكمله.

(٤) حيازة الأراضي الصحراوية والساحلية

في العقود الأخيرة ظهر التنافس الشديد على حيازة الأراضي خارج كردونات المدن. فقد أعطى القانون حق استغلال هذه الأراضي وتنميتها إلى وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية، وأنشأت هذه الوزارة الهيئة العامة للمجتمعات العمرانية الجديدة لتكون جهاز الدولة المسئول عن إقامة المدن والمجتمعات الجديدة. كما أعطى القانون هذا الحق أيضا إلى وزارة الدفاع لاستغلال ما تراه مناسبا من مواقع للدفاع عن الوطن وسلامة أراضيه. كذلك منح هذا الحق في نفس الوقت إلى وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي. وأمام هذا التسابق بين وزارات الدولة على وضع أيديها على الأراضي الصحراوية والساحلية كان من الواجب وضع خريطة قومية تحدد استعمالات الأراضي بالتنسيق بين متطلبات كافة الجهات وإيجاد التقسيم المتوازن فيما بينها بما يحقق مصالح الدولة من تنمية وأمن. ولكن بدلا من إعداد هذه الخريطة صدر القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ في شأن الأراضي الصحراوية والمملوكة للدولة ملكية خاصة والواقعة خارج الزمام بمسافة كيلومترين. ونص هذا القانون على أن تكون إدارة واستغلال هذه الأراضي وفقا للأوضاع التالية:

- المناطق الاستراتيجية ذات الأهمية العسكرية ويصدر بها قرار من وزير الدفاع.
- المناطق الداخلة في خطة استصلاح الأراضي ويصدر بها قرار من الوزير المختص باستصلاح الأراضي.

- المناطق غير الواقعة في المناطق العسكرية أو مناطق الاستصلاح يتم إدارتها والتصرف فيها بمعرفة هيئة المجتمعات الجديدة.

أي أن القانون أعطى أولوية أولى في استغلال صحراوات مصر وسواحلها إلى وزارة الدفاع ثم أولوية ثانية إلى وزارة استصلاح الأراضي ثم أولوية ثالثة وأخيرة إلى هيئة المجتمعات الجديدة التابعة لوزارة الإسكان. وغني عن الذكر أن إعطاء أولويات استغلال الأراضي بهذا التدرج بين الجهات الثلاث دون التنسيق فيما بينها قد خلق بالضرورة تعارضاً وتضارباً بين متطلبات كل منها. فالقاهرة مثلاً أحيطت بسلسلة من المعسكرات والمنشآت العسكرية تمنع ترميمها عمرانياً إلا بتكلفة باهظة.

كذلك ظهر التنافس الشديد بين وزارتي السياحة والإسكان في أحقية كل منهما في استغلال السواحل المصرية. وكحل وسط لهذا النزاع أعطى ساحل البحر الأحمر إلى وزارة السياحة وساحل البحر الأبيض إلى وزارة الإسكان. فأقامت وزارة السياحة القرى والمنتجعات السياحية بطول الساحل الشرقي للسياحة الخارجية والداخلية. أما الساحل الشمالي فقد أقامت عليه وزارة الإسكان ما يمكن أن يسمى بالإسكان السياحي للاستغلال المحلي والموسمي فقط. وكان من الأجدى وضع استراتيجية عامة للسياحة الخارجية والداخلية على المستوى القومي وتقوم بتنفيذها الوزارات المختلفة كل فيما يخصها.

(٥) قوانين تخفيض الإيجارات وتجميدها وامتداد عقود الإيجار

خلال الحرب العالمية الثانية صدر الأمر العسكري رقم ١٥١ لسنة ١٩٤١ الذي بموجبه منع الملاك من زيادة أجرة الأماكن إلا في حدود ضئيلة كما تقرر امتداد العقود الإيجارية بعد انتهاء مدتها امتداداً تلقائياً. وعقب انتهاء الحرب ألغيت الأحكام العرفية وصدر مرسوم بقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٤٥ باستمرار

العمل بالأمر العسكري السابق حتى يتم استصدار قانون ينظم العلاقة بين المؤجرين والمستأجرين وقد صدر هذا القانون عام ١٩٤٧ تحت رقم ١٢١. وبموجب هذا القانون لا يجوز للمؤجر أن يطلب إخلاء المكان المؤجر ولو عند انتهاء المدة المتفق عليها في العقد إلا بسبب عدم وفاء المستأجر للأجرة المستحقة وهو ما أطلق عليه (الامتداد القانوني لعقد الإيجار). كذلك بموجب هذا القانون تقرر ثبات القيمة الإيجارية طوال مدة عقد الإيجار وذلك بالنسبة للأماكن المنشأة قبل أول يناير ١٩٤٤. أما ما أنشئ بعد هذا التاريخ فقد نص القانون على أن يترك لقانون العرض والطلب. وعقب ثورة يوليو ١٩٥٢ صدرت عدة قوانين في أعوام ١٩٥٢، ١٩٥٨، ١٩٦١، ١٩٦٥ تهدف إلى تخفيضات القيمة الإيجارية للشرائح المختلفة للإسكان حسب تواريخ بنائها وبلغ مجموع هذه التخفيضات ما يقرب من ٣٥% من قيمة إيجارها الأصلي. ثم صدرت عدة قوانين في أعوام ١٩٦٢، ١٩٦٩، ١٩٧٧، ١٩٨١ والتي بموجبها تم تحديد القيمة الإيجارية للمباني الجديدة منسوبة إلى تكلفة البناء وضمن الأرض، وكذلك تم إقرار امتداد عقد الإيجار تلقائياً إلى المستأجر ثم إلى أقربائه حتى الدرجة الثالثة.

وفي عام ١٩٩٦ صدر القانون رقم ٤ الذي ينص على سريان القانون المدني على الأماكن التي لم يسبق تأجيرها. وهذا ما يطلق عليه تحرير العلاقة بين المالك والمستأجر وتركها لقانون العرض والطلب.

وكان لتثبيت القيمة الإيجارية لمدة طويلة قاربت من نصف قرن وامتداد عقد الإيجار امتداداً تلقائياً آثار بعيدة المدى على مسار العمران بصفة عامة ومسار الإسكان بصفة خاصة يمكن إيجازها فيما يلي:

- خروج الاستثمار الخاص بهدف التأجير والاتجاه نحو البناء بهدف التمليك ذي العائد السريع. وقد استمر الاتجاه نحو التمليك سائدا خلال النصف الأخير من القرن العشرين واختفى الإيجار تقريبا من سوق الإسكان.
- ارتفاع قيمة التمليك وانخفاض القيمة الإيجارية انخفاضاً كبيراً بالنسبة لدخل الأسرة مما تسبب في خلل واضح في سوق الإسكان.
- انتشار ظاهرة الوحدات المغلقة وزيادة المخزون السكني لدى الشرائح القادرة وانتشار الإسكان العشوائي والهامشي وإسكان المقابر بين الشرائح غير القادرة.
- عدم صيانة العقارات وتدهورها معمارياً وإنشائياً.
- تشوه النمو العمراني للمدينة المصرية. فقد أدى ثبات القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار إلى تجميد بعض الأحياء على أوضاع حضرية لم تعد ملائمة لوظيفة هذه الأحياء. وتغير الطابع العمراني لأحياء أخرى نتيجة غزو أنشطة جديدة غريبة عنها لم تكن مخططة أصلاً لاستقبالها. فمثلاً تشغل وسط المدينة بالقاهرة أنشطة حرفية مثل إصلاح وصيانة السيارات. وتشغل هذه الأنشطة مساحة كبيرة كان من الممكن استغلالها في أنشطة مالية وتجارية وإدارية أكثر ملائمة لوظيفة وسط المدينة. وأمام محدودية الحيز الوسط وعدم القدرة على إنمائه انتقلت هذه الأنشطة إلى أحياء كانت ذات طابع سكني في المقام الأول مثل المهندسين والزمالك وجاردن سيتي، فأدى ذلك إلى تشوه هذه الأحياء عمرانياً وارتفاع كبير ومفاجئ في أسعار الأراضي والوحدات السكنية بها كما سيأتي تفصيله في الفصل الخامس.

من العرض السابق للأجهزة المسؤولة عن إدارة العمران والقوانين الحاكمة له يتضح الآتي:

١ - أن التنمية العمرانية في مجملها تتم بالمدن والقرى الحالية بصورة شبه عشوائية. إذ ينقصها أساسها الرئيسي وهو التخطيط الحضري الذي يحدد استعمالات الأراضي والكثافات السكانية والبنائية والارتفاعات والطابع المعماري والخدمات ومحاور الامتدادات. والغالبية العظمى من المدن والقرى المصرية ينقصها التخطيط الهيكلي والتخطيط العام والتخطيط التفصيلي الذي يحكم عمرانها. وفي غياب مثل هذه المخططات تتم مشروعات التنمية داخل المدن كمشروعات منفصلة دون رؤية شاملة ودون أن تجمعها استراتيجية عمرانية واحدة ومتكاملة، ومثل هذه المشروعات تكون في الغالب استجابة لمشكلات عاجلة قصيرة المدى. ولقد أثبتت الممارسة العملية في المجال العمراني أن البديل الوحيد للتخطيط هو العشوائية والتشوه الحضري.

٢ - لا يوجد توازن واضح بين سلطات الحكومة المركزية من جهة وبين سلطات المحافظات والمدن من جهة أخرى في إدارة العمران. فبينما تعطي قوانين الإدارة المحلية وقانون التخطيط العمراني المحافظات والوحدات المحلية المسؤولية الرئيسية في إدارة العمران، إلا أن هذه الوحدات المحلية بمستوياتها المختلفة تنقصها الإمكانيات والكوادر اللازمة للقيام بهذه الإدارة مما حدا بها إلى الاعتماد شبه الكامل على الوزارات والأجهزة المركزية ليس فقط في تمويل مشروعات العمران بل في تنفيذها ووضع أولوياتها، الأمر الذي أدى في النهاية إلى تزايد سلطات الحكومة المركزية في الإشراف والهيمنة شبه الكاملة على السلطة المحلية. وقد سبق أن ذكر كيف أن وظائف التجمعات العشرة حول القاهرة الكبرى قد

غيرتها وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية من مناطق سكنية لذوي الدخل المحدودة والمتوسطة للحد من ظاهرة الإسكان العشوائي إلى أحياء سكنية للشرائح فوق المتوسطة والعليا من المجتمع دون الرجوع إلى محافظة القاهرة. وكذلك فقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٥٤٢ لسنة ٢٠٠١ باعتبار أراضي جزيرتي الذهب والوراق وسط النيل بمحافظة الجيزة من أعمال المنفعة العامة للتمهيد لإقامة أحياء سكنية عليها، ليس بناء على طلب من محافظة الجيزة بل بناء على مذكرة مقدمة من وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية. ولم يعرض هذا القرار رغم خطورته للمناقشة العامة من قبل، بل فوجئ به كل المخططين والمسؤولين عن الإدارة المحلية بإقليم القاهرة الكبرى.

ونتج عن تدخل السلطات المركزية في شئون المحليات بهذه الدرجة الكبيرة أن تعددت الجهات التي تعمل داخل المدينة الواحدة دون تنسيق كاف فيما بينها. ففي حالة مدينة القاهرة على سبيل المثال تتولى وزارة الإسكان الإشراف على شبكات مياه الصرف الصحي وإنشاء الكباري العلوية داخل المدينة وإنشاء محاور الطرق السريعة والطريق الدائري، كما يختص وزير الإسكان بمنح الاستثناءات من الارتفاعات القانونية والارتفاع بالمباني إلى أبراج عالية. وتتولى وزارة الكهرباء الإشراف على الإنارة وشبكات الكهرباء. وقامت وزارة المواصلات بإنشاء وتشغيل خطوط مترو الأنفاق ونفقي شارع الأزهر. أما الأحياء التراثية فهي مسئولية مشتركة بين وزارة الثقافة ووزارة الأوقاف ومحافظة القاهرة دون حدود واضحة بينها في المسئولية والواجبات، مما أدى إلى مزيد من التدهور لهذه الأحياء. وتختص محافظة القاهرة في مجال العمران بإنشاء بعض المناطق السكنية، كما تقوم بالنقل العام الداخلي وصيانة الشوارع.

وتعدد الجهات يؤدي بالضرورة إلى تداخل الاختصاصات وضياع الكثير من الجهد والمال. كما يعني في المقام الأول عدم وجود نظام واحد متناسق لإدارة العمران داخل المدن. وفي حالة المدن الغربية تتولى المدينة الإشراف الكامل على كل نواحي العمران داخل كردوناتها تخطيطاً وتنفيذاً وتشغيلاً. وهو ما ينقص المدينة المصرية وعلى الأخص الكبيرة منها.

٣ - لقد أدى التراخي في تطبيق الشروط البنائية المنصوص عليها في قوانين البناء والهدم والسماح بالبناء خارج نطاق السلطة الرسمية ثم إجراء مصالحات دورية مع المخالفين؛ أدى كل ذلك إلى التثوه العمراني الواسع المدى والذي أصبح السمة الغالبة للعمران المصري المعاصر.

ورغم أن قوانين البناء وكذلك قانون التخطيط العمراني قد أشارت جميعها إلى "الطابع المعماري" للمباني والذي يعني التناسق بين المباني الواقعة داخل المجال البصري الواحد، إلا أن هذا العنصر الهام من عناصر العمران لم يطبق في يوم من الأيام، وتركت المباني المتجاورة تتشأ بتنافر معماري شديد بينها من حيث الأحجام والكتل والارتفاعات والألوان والطرز المعمارية والاستخدام. فليس نادراً أن نرى فيلا سكنية من دورين تجاورها عمارة عالية من عشرة أدوار أو أكثر تستخدم لأنشطة متعددة سكنية وإدارية ومهنية وسياحية وتجارية وغيرها. حتى صارت المدينة المصرية من أكثر مدن العالم تعبيراً عن التناظر والتعارض الحضري. وهو ما يطلق عليه بالتثوه البصري للمدينة.

٤ - تتسم بعض التشريعات والقرارات الجمهورية بالتعارض الشديد فيما بينها وقد سبق أن ذكر أن القرارات الجمهورية أعطت كلاً من وزارة الإسكان ووزارة التخطيط منفصلتين الحق في إعداد تخطيط إقليمي لمصر وتنمية

هذه الأقاليم، وقد قامت كلٌّ منهما منفردة بإعداد تخطيط وبرامج تنمية دون تعاون بينهما ودون تنسيق بين أي منهما والوزارات والهيئات الأخرى. ولذا فقد جاء كل من التخطيطين مبتورين وكان حظهما من النجاح شبه معدوم. كما أن استخدامات الأراضي على النطاق القومي أصبح سباقاً بين عدة وزارات ولكن التشريع أعطى ميزات كبيرة للقوات المسلحة في هذا السباق ثم يليها استصلاح الأراضي وأخيراً هيئة والمجتمعات الجديدة. وكان من الواجب أن يتم تحديد استخدامات الأراضي بناءً على دراسات شاملة ومتعمقة وبما يحقق المصلحة الوطنية بصورة متوازنة في كافة النواحي التنموية والأمنية والسكانية.

٥ - تمت المشروعات العمرانية في غياب مشاركة شعبية حقيقية في دراسة هذه المشروعات وتقييمها وتحديد مدى جدواها ومكانها في سلم الأولويات وعائدها الاجتماعي والاقتصادي على المدى القصير والطويل. وكذلك فقد تمت بعض هذه المشروعات بدون طرحها على دائرة النقاش الواسع على الأقل بين المختصين فيها ولذا فإن هناك انفصاماً واضحاً بين صانعي القرار في المجال العمراني وبين المجتمع المدني والمتخصصين فيه. وبالتالي فإن التنمية العمرانية في مصر تنقصها الديمقراطية العمرانية الواجب توافرها لضمان نجاح هذه التنمية.

وباختصار شديد يمكن القول إنه ليس لمصر سياسة واضحة للعمران. وبالتالي ليس هناك نظام متناسق لإدارة العمران. وكان لذلك تأثير بالغ الخطورة على النسق العمراني المعاصر والذي يوضح أبعاده الفصل الرابع والفصل الخامس من هذا البحث.