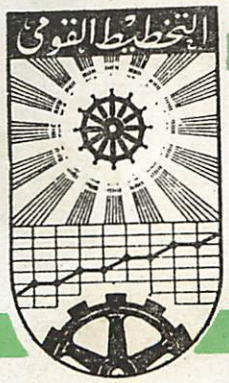
جمهورية مصر العربية



معهد التخطيط القومى

مذكرة خارجية رقم (١٥٨٠)

تجربة التخطيط الاقليمى فى مصر

اعداد

دكتورة علا سليمان الحكيم

ديسمبر ١٩٩٤

تجربه التخطيط الاقليمى فى مصر

اعداد

د. علا سليمان الحكيم

مركز التخطيط الاقليمى

ديسمبر ١٩٩٤

الفهرس

مقدمه ١

١- المشاكل الاقتصادية القوميه ٢

٢- السياسات الاقتصاديه فى ظل برامج الاصلاح والخصخصه ٤

٣- المشاكل الاقليميه ٦

١٠٣- سوء توزيع السكان ٦

٢٠٣- الزحف العمرانى على الاراضى الزراعيه ٦

٣٠٣- التفاوتات الاقليميه ٧

١٠٣٠٣- الهجره غير المنظمه من الريف للحضر ٧

٢٠٣٠٣- استقطاب المدن الكبرى للتنميه ٨

٣٠٣٠٣- تضخم المدن الكبرى ٨

٤٠٣٠٣- سوء توزيع الانشطه اقليميا ٨

٥٠٣٠٣- انخفاض مستوى الخدمات والمرافق بالمدينه ٩

٦٠٣٠٣-ارتفاع معدلات الفقر بين المناطق المختلفه ١٠

٤٠٣- مشاكل تنظيميه واداريه وماليه ١٠

٥٠٣- المشاكل التى تواجه تطبيق التخيطيط الاقليمى ١١

٤- تقييم لتجربه التخطيط الاقليمى فى مصر ١٢

١٠٤- ادراك أهميه التخطيط المكانى ١٣

١٠١٠٤- برامج التنميه لبعض الاقاليم ١٣

٢٠١٠٤- القوانين الخاصه بالتخطيط الاقليمى وعلاقتها بالحكم المحلى والاداره المحليه . ١٥

٢٠٤- معالجه البعد الاقليمى فى الخطط المختلفه . ١٧

١٠٢٠٤- الخطه الخمسيه الاولى ١٩٥٩/١٩٦٠ - ١٩٦٤/١٩٦٥. ١٧

٢٠٢٠٤- الفترة بعد الخطه الخمسيه الاولى ١٧

٣٠٢٠٤- الخطه الخمسيه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ١٩٨٢/١٩٨٣-١٩٨٦/١٩٨٧. ١٨

٤٠٢٠٤- الخطه الخمسيه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ١٩٨٧/١٩٨٨ - ١٩٩١/١٩٩٢. ١٩

٥- الشروط المسبقه للتخطيط الاقليمى ٢١

١٠٥- توافر البيانات الاساسيه ٢١

٢٠٥- توافر الهياكل التنظيميه ٢٢

٣٠٥- خلق مجموعه من الكوادر . ٢٤

٤٠٥- وضع استراتيجيه اقليميه ٢٤

٥٠٥- تقسيم الحيز الى اقاليم ٢٤

٦٠٥- وجود قانون شامل للاداره المحليه والتخطيط . ٢٤

٧٠٥- توفير الدراسات والبحوث فى مجال التخطيط والتنميه الاقليميه . ٢٥

٦- دور التخطيط الاقليمى فى المرحله المقبله . ٢٨

٧- الخاتمه ٣٣

٨- المراجع ٣٤

مقدمه : -

أدت عمليه التنميه الى اختلال قدرات المحافظات نتيجه عدم توازن مجهودات التنميه بها فقد قامت الدوله فى محاولتها للتنميه بتركيز وتكثيف الجهود التنمويه فى عدد من المحافظات وذلك نتيجه محدوديه الموارد ورغبه فى تحقيق اعلى عائد . فقد اتخذت الدوله التخطيط اسلوبا للتنميه ، وركزت الخطط المختلفه الاستثمارات فى عدد محدود من المحافظات مما استتبع تركز للسكان والانشطه وترتب عليه عديد من المشاكل القوميه والاقليميه نتيجه لعدم أخذ البعد المكانى فى الاعتبار عند اعداد الخطه وأغفال اهميه التخطيط الاقليمى .

فى ظل التغيرات الهيكليه فى الاقتصاد ونتيجه الاصلاح الاقتصادى والخصخصه يجب زياده الاهتمام بالتخطيط الاقليمى من اجل تلافى المشاكل التى قد تترتب عليه ولعلاج اختلال التوازن فى التنميه بين المحافظات . والتخطيط الاقليمى هو أحد الاساليب التى تحقق الموازنه والمواءمه بين اعتبارات الكفاءه الاقتصاديه واعتبارات العداله الاجتماعيه ، كذلك يهتم بعمليات تخصيص الموارد بين الاقاليم والمناطق المختلفه وتحقيق الموازنه بين الخصائص الاقتصاديه و الاجتماعيه الخاصه بهدف الوصول الى اقصى انجاز تنموى وتطور انسانى ممكن .

وتحاول هذه الدراسه من خلال عرض للمشاكل القوميه والاقليميه ولقوانين الحكم المحلى وتقييم تجربه التخطيط الاقليمى فى مصر ابراز اثر اغفال التخطيط الاقليمى ، وعدم اخذ البعد المكانى فى الاعتبار عند اعداد الخطط المختلفه ، وهو ما يؤكد على أهميه التخطيط الاقليمى خاصه فى المرحله المقبله التى يزيد فيها دور القطاع الخاص ، لانه يعد اداه ضروريه وهامه لتوجيه المشروعات المطلوبه فى الاقاليم المختلفه ، ولتوجيه الجهود التنمويه المكانيه للقطاع الخاص من اجل استخدام امثل للموارد.

وعلى التخطيط الاقليمى ان يحدد السياسات العامه التى ينتهجها القطاع الخاص الانشطه والمواقع التى يمكن ان يساهم فيها . ومن اجل تحقيق هذا الغرض - وهو ابراز اهميه التخطيط الاقليمى - قامت هذه الدراسه بالتركيز على ستة نقاط اساسيه :

١- المشاكل القوميه

٢- السياسات الاقتصاديه فى ظل برامج الاصلاح والخصخصه .

٣- المشاكل الاقليميه

اعتمدت هذه الدراسه على مجموعه الاوراق التى قام الباحث باعدادها وتقديمها خلال عمله فى مشروع التنميه الاقليميه والبنيه الاساسيه فى الفتره من أكتوبر ١٩٩١ حتى أغسطس ١٩٩٣.

٤- تقييم لتجربه التخطيط الاقليمى فى مصر وذلك من خلال تقييم لبرامج التنميه لبعض الاقاليم ومن خلال دراسه معالجه البعد الاقليمى فى الخطط ومن خلال القوانين الخاصه بالتخطيط الاقليمى

٥- الشروط المسبقه للتخطيط الاقليمى .

٦- دور التخطيط الاقليمى فى المرحله المقبله .

١- المشاكل الاقتصاديه القوميه :-

واجهت مصر خلال السنوات الماضيه أزمه اقتصاديه حاده ترجع أساسا لتدهور مستوى الاداء فى النظام الاقتصادى وقد ترتب على ذلك عدد من المشاكل : مديونيه خارجيه كبيره ، معدلات عاليه للتضخم والبطاله ، اختلال كبير فى ميزان المدفوعات ومعدلات منخفضه فى نمو الناتج القومى ، وترجع هذه المشاكل الى بعض العوامل الخارجيه (١) التى لاسيطره لصانع السياسه عليها ومنها الانخفاض الكبير الذى طرأ على أسعار البترول منذ منتصف الثمانينات وما ترتب عليه من انكماش ملموس فى حصيله صادراتنا من هذه السلعه يضاف الى ذلك الانكماش الكبير فى دخل البلاد العربيه النفطيه وأزمه الخليج وانعكاس ذلك على تحويلات المصريين بها مما أثر على اختلال ميزان المدفوعات وجعل مشكل البطاله أكثر حده (الاعدادالعائده من الكويت والعراق) بالاضافه الى تزايد الضغط على الخدمات والمرافق . كما ترجع بعض هذه المشاكل الى عوامل داخليه مثل الزياده السريعه فى السكان (يزيدون بمقدار مليون نسمه كل تسعه شهور) ، انخفاض عائد قطاع السياحه ، سيطره القطاع العام على غالبيه الانشطه لملكيه الدوله لمختلف الانشطه خاصه فى القطاع الصناعى مما القى عبئا ثقيلا على ميزانيه الدوله وعلى الاقتصاد بصفه عامه نتيجه لعدم فعاليه وكفاءه كثير من المشروعات التابعه لهذا القطاع . فقد أدت الرغبه فى حمايه القطاع العام من المنافسه الى دعمه والى اتخاذ كثير من الاجراءات الرقابيه والحمائيه . وترتب على ذلك كثير من الضياعات والمشاكل لعل أهمها مايلى :

١٠١- ارتفاع معدل التضخم : ارتفع معدل التضخم من ١٢٪ فى عام ١٩٨٥ الى أكثر من ٢٠٪ فى عام ١٩٩١/٩٠.

٢٠١ - انخفاض معدل نمو الناتج المحلى الاجمالى عن معدل نمو السكان (٢) وانخفاض متوسط

---

(١) سعيد النجار : نحو استراتيجيه قوميه للاصلاح الاقتصادى ، دار الشروق ، سنه ١٩٩١.

(٢) لايجب الاعتماد على الناتج المحلى الاجمالى وحده فى تقدير النمو الاقتصادى فى مصر حيث ان جزءا كبيرا منه يتولد من القطاع غير المنظم والذى يتكون من أنشطه صغيره الحجم لاتخضع غالبا للقيود والاجراءات الحكوميه ولاتوجد بيانات معلنه عن نشاطها وقد تم تقدير مساهمه هذا القطاع بطريقه أوليه ب ٣٠٪ من اجمالى النشاط الاقتصادى المصرى وهذا يؤدى بدوره الى ارتفاع الناتج المحلى الاجمالى بالاسعار الجاريه عن الرقم المعلن .

نصيب الفرد من هذا الناتج : كان نمو الناتج المحلى الاجمالى أقل من معدل نمو السكان منذ ١٩٨٦ وهذا يعنى عجز النظام الاقتصادى عن توفير فرص العمل المنتجه بما يتناسب مع نموه القوه العامله (تقارير صندوق النقد الدولى) [١] هذا بالرغم من تزايد الناتج المحلى الاجمالى بالأسعار الجاريه من ٢٠,٦ الى ١٢٥,٥ مليار جنيه خلال الفتره ١٩٨٣/٨٢ - ١٩٩٢/٩١ [٢] .

٣٠١ - تزايد عجز الميزانيه : فقد بلغ ٢٠٪ من الناتج المحلى الاجمالى عام ١٩٩١.

٤٠١ - تزايد الدين الخارجى من ٨,٣ مليار دولار عام ١٩٧٦ الى ٢٠ مليار دولار عام ١٩٨٠ والى ٥١ مليار دولار عام ١٩٩٠ وهو ما يمثل ١٤٤٪ من الناتج المحلى الاجمالى [٣] .

٥٠١ - تزايد البطاله : نقص فرص العمل أصبح مشكله تحظى بالاهتمام الاول للدوله ، فالقطاع المنظم من الاقتصاد لايولد فرص عمل جديده للاعداد المتزايده من قوه العمل وقد أدى ذلك بهم الى البحث عن فرص عمل فى القطاع غير المنظم ، ولقد ضاعف من حجم المشكله الاعداد العائده من الكويت والعراق بعد أزمه الخليج والذين بلغوا نصف مليون عامل .

ووفقا لتقرير التنميه البشريه [٤] قدر معدل البطاله ب ١٠,٧ ٪ من اجمالى قوه العمل فى منتصف الثمانينات و ٨١٪ من البطاله مصدرها الداخلين الجدد فى قوه العمل وحوالى ٩٦٪ من هذه النسبه من الحاصلين على درجات علميه وجامعيه ومتوسطه.

وقد أعلن الجهاز المركزى للتعبئه العامه والاحصاء أن معدل البطاله ارتفع من ٨٠١٪ من قوه العمل عام ١٩٨٩ الى ٨,٩ ٪ فى ديسمبر عام ١٩٩٠، أما بيانات البنك المركزى فتقدر البطاله بـ ٧,٦٪خلال نفس العام وحسب تقديرات البنك الدولى بلغت البطاله ١,٩ مليون أى ١٤٪ من قوه العمل عام١٩٩١ [٥]

وترجع هذه الزياده الاخيره فى معدل البطاله لحاله الانكماش وعجز الموازنه العامه للدوله وركود خلق وظائف فى القطاع وبسبب برامج التكيف والاصلاح الهيكلى التى تؤدى الى التخلص من بعض فائض العماله فى مشروعات قطاع الاعمال العام[٦]

---

(١) International Monetary Fund : The Economic Reform Program April, 1991.

(٢)وزاره التخطيط : الخطه الخمسيه الثالثه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ، يوليو ١٩٩٢.

(٣) U.S Embassy : Foreign Economic Trends and Their implications for the United States, Report for the Arab Republic of Egypt, Aprile, 1991 P.4.

(٤) الامم المتحده : مصر ، تقرير التنميه البشريه ١٩٩٤ . ص ٢٦ .

(٥) W.B. : Trends in Developing Economies 1992.

(٦) الامم المتحده : مرجع سابق ذكره ص ٢٦.

ولم يسمح سوق العمل بتوفير فرص عمل جديده للاعداد المتزايده من قوه العمل خاصه حاملى المؤهلات العليا الذين لم يجدوا فرص عمل مناسبه لمؤهلاتهم . فقد زادت قوه العمل من نحو ١,١ مليون الى نحو ١٥,٣ فى فئات السن (١٥-٦٥) خلال الفتره ٨٣/٨٢ - ٩٢/٩١ كما زاد عدد المشتغلين من ١٠,٥ مليون مشتغل الى ١٣,٩ مليون مشتغل خلال نفس الفتره السابقه أى أنه تم توفير ٣,٤ مليون فرصه عمل فقط [١].

وقد قامت الحكومه بعدد من المحاولات واتخذت عدة اجراءات من أجل تحقيق التوزان الداخلى والخارجى (الرقابه على الاسعار ، السيطره على التضخم ، زياده الدعم ، قيود على سعر الصرف ، تقدير العمله بأكثر من قيمتها ، قيود على الواردات) غير أن هذه الاجراءات زادت من المشاكل ومن الفاقد ومن الديون الخارجيه .

٢ - السياسات الاقتصاديه فى ظل برامج الاصلاح والخصخصه :

ونتيجة للضياعات والمشاكل السابقه قامت بعض المؤسسات الدوليه المانحه فى ١٩٩٠ بتقديم العون والمساعده لمصر وذلك بتخفيض الديون ، فقد تم الاعفاء من ٦,٧ مليار دولار من الديون العسكريه كما أنه بعد حرب الخليج حصلت مصر على دعم مالى من دول الخليج ومن الدول العربيه والولايات المتحده كما تم الغاء ١٣ مليار دولار من الديون الخارجيه .

واقتناعا من الحكومه المصريه بأهميه الاصلاح والتغلب على المشاكل السابقه تم الاتفاق مع صندوق النقد الدولى على استراتيجيه للاصلاح الاقتصادى لتصحيح الاختلالات واعاده توجيه الاقتصاد نحو آليات السوق فقامت الحكومه المصريه باتباع برنامج للاصلاح الاقتصادى يعتمد على آليات السوق وتقويه المنافسه فى سبيل تخصيص أكثر كفاءه للموارد وذلك للتغلب والقضاء على الاختلالات فى الاقتصاد ولاصلاح السياسات النقديه والماليه والتضخميه والسماح لاسعار الفائده والصرف من الاستجابه لقوى السوق .

ويرتكز برنامج الاصلاح الاقتصادى على محاوله تخصيص الموارد المتاحه من خلال نظام الاسعار بحيث تلعب عوامل العرض والطلب دورها فى مجالات الاستثمار والانتاج والعماله وغيرها من المتغيرات الاقتصاديه الحاكمه لتوازنات الاقتصاد القومى ، بحيث تقلل الدوله من نشاطها فى القطاعات التى تعمل فيها آليات السوق بكفاءه وتركز على القطاعات الاخرى .

وقد بدأت بالفعل فى بدايه التسعينيات اجراءات هامه لتقليل عجز الميزانيه ، كما قامت بوضع كثير من القيود على السياسات المختلفه : رفع سعر الفائده ، قيود على النظام المصرفى وسعر الصرف ، بيع

---

(١)وزارة التخطيط : موجز الخطه الخمسيه الثالثه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ٩٣/٩٢ - ٩٧/٩٦ يوليو ١٩٩٢.

القطاع العام فى كثير من القطاعات ، الخصخصه وتعاظم دور القطاع الخاص ، خفض عجز الموازنه ، انشاء الصندوق الاجتماعى للقضاء على البطاله ، حمايه بدائل الواردات ، مضاعفه أسعار الكهرباء والطاقه زياده تعريفه وسائل المواصلات ، خفض مؤشر الفقر ، تخفيض معدل البطاله ، خفض الديون الخارجيه [١]

وقد نجحت الحكومه فى خفض عجز الموازنه الى ٣,٥٪ من الناتج المحلى الاجمالى فى ١٩٩٣ ومعدل التضخم الى ١٢٪ وحقق ميزان المدفوعات فائضا قدره ٥,٥ مليار دولار فى ٩٢/٩١ مقابل عجز قدره ٢مليار فى السنه السابقه ، وفى ٩١/٩٠ حوالى ٧٠٪ من الدين الخارجى تم الغاءه. وبالتالى انخفض الدين الخارجى من ٥١ مليار دولار ١٩٩٠ الى ٣٨,٥ مليار فى منتصف ١٩٩٣.

ولقد انعكست كثير من هذه المشاكل القوميه على النواحى الاقليميه ، كما أن كثير من المشاكل الاقليميه كانت لها آثار شديده على المتغيرات القوميه . لذلك يجب الاخذ فى الاعتبار التأثيرات المتبادله وأثر كل منهما على الاخر وهو ماسوف يتضح باستعراض المشاكل الاقليميه .

فعلى سبيل المثال فمن المديونيه الخارجيه قللت من قدره الدوله على اعطاء الاستثمارات الكافيه للمحافظات وهو ما انعكس على عمليه التمويل . ايضا البطاله اثرت على الاداء الاقتصادى للمحافظات كما ان مشكله ميزان المدفوعات هى محصله ان الانتاج داخل المحافظات لم يكن بالكفاءه اللازمه لمواجهه الزياده فى الطلب المترتبه على الزياده السكانيه وبالتالى لم يستطع مواجهه الزياده فى الاستهلاك الداخلى وخاصه الغذاء (الحبوب) . وذلك راجع اساسا ان الحكومه لم تنتبه - الا مؤخرا - لامكانيه استصلاح اراضى جديده لسد الفجوه الغذائيه لتقليل الاستيراد وزياده الصادرات .

من ناحيه اخرى رفع كفاءه المحليات فى الانتاج والخدمات يساعد على زياده الانتاج والدخل وفتح مجالات جديده للعمل مما يحل كثير من المشاكل القوميه اهمها مشكله البطاله وسد الفجوه الغذائيه .

فقد كانت الخطه القوميه خطه قطاعيه وتم اشتقاق جميع السياسات الاقتصاديه والاجتماعيه على هذا المستوى ولذلك وجد تعارض فى كثير من الحالات بين المشروعات التى اقيمت فى المحافظات والبيئه المحليه . فقد اهملت الخطه كثير من المعايير منها المكان والموقع نتيجه للمركزيه الشديده ولذلك كانت معالجه المشاكل معالجه جزئيه . وهذا يقتضى ضروره رفع كفاءه المحليات لانه يساعد ويضيف قوه دفع لقدره الاقتصاد القومى .

ايضا كثير من المشاكل القوميه يمكن حلها اقليميا مثل مشكله الاسكان المتوسط والشعبى والمشاكل البيئيه والمشاكل الزراعيه ومشكله الهجره .....

---

(١) بعد ابداء الحكومة المصرية رغبتها الاكيدة فى تحقيق الاصلاح الاقتصادى اجتمع نادى باريس فى مايو ١٩٩١ وتم اعفاء مصر من ٥٠٪ من ديونها على ثلاث دفعات حتى ١٩٩٤.

٣- المشاكل الاقليميه

تعانى المحافظات المصريه من العديد من المشاكل تتمثل أساسا فى اختلال توزيع السكان ، تآكل الاراضى الزراعيه ، سوء توزيع الانشطه الاقتصاديه والاجتماعيه ، استقطاب المدن الكبرى للتنميه ، الهجره غير المنظمه من الحضر للريف ، ظهور الضياعات الاقتصاديه الخارجيه (التلوث ، النقص فى الخدمات تضخم المدن ، البطاله ..) اختلال هيكل توزيع الاستثمارات .

هذا بالاضافه الى مجموعه من المشاكل الاقليميه الاخرى (مشاكل بيئيه ، مشاكل اداريه ، تنظيميه ، عمرانيه ، سوء استخدام الاراضى ..)[١] .

١٠٣ - سوء توزيع السكان :

ارتفع عدد السكان من ١٢ مليون نسمه عام ١٩١٧ الى ٥٦ مليون عام ١٩٩٠ ، كما بلغت نسبه سكان الحضر حوالى ٤٤٪ من اجمالى السكان بمعدل نمو سنوى قدره ٢,٨٪ خلال نفس الفتره ويرجع ذلك بصفه اساسيه الى الزياده السكانيه الكبيره نتيجه للزياده الطبيعيه والهجره ولاعاده تصنيف الوحدات الاداريه وللتغيرات فى حدود الوحدات الحضريه القائمه . وهذه الزياده السكانيه تركزت فى بعض المحافظات وان كانت جميع المحافظات قد شهدت تزايد سكانيا : وقد بلغ عدد سكان محافظه القاهره ٦ مليون نسمه (١٢,٦٪ من اجمالى السكان عام ١٩٨٦) ، والاسكندريه ٢,٩ مليون نسمه (٦,١٪ من السكان) . فى نفس الفتره فى حين أن نسبه سكان محافظات الحدود الخمسه لاتزيد عن ١,٢٪ من اجمالى السكان وتبلغ مساحتها ٨٥٪ من اجمالى مساحه الجمهوريه . فالحيز المأهول يبلغ حوالى ٤٪ من اجمالى مساحه الجمهوزيه حيث يتكدس فيه ٥٦ مليون نسمه مما يعطى كثافه سكانيه حوالى ١٥٢٢ شخص /كم٢ وهى من أعلى الكثافات فى العالم وعلى النقيض من ذلك فان باقى المساحه والذى يبلغ ٩٦٪ يسكنه ما يقل عن مليون نسمه ، بكثافه سكانيه حوالى ٢ شخص/كم٢ أى أن الكثافه السكانيه بالمناطق المأهوله تبلغ ٧٥٠ ضعفا للكثافه فى باقى الجمهوريه وهو ما يوضح الخلل فى توزيع السكان على ارض مصر . وقد بلغت الكثافه فى مدينه القاهره حوالى ٢٨ الف نسمه/كم٢ عام ١٩٨٦ والف نسمه/كم٢ فى محافظه الاسكندريه [٢] .

٢٠٣ - الزحف العمرانى على الاراضى الزراعيه :

تتآكل الاراضى الزراعيه بسرعه كبيره بسبب التوسع العمرانى والتبوير والتجريف . والفاقد من الاراضى الزراعيه ٠,٥٪ خلال الفتره ٨٣ - ٨٨ من اجمالى الاراضى الصالحه للزراعه بالاضافه الى ١,٠٪ بسبب عمليات التبوير والتجريف. وتزداد المشكله حده بعد معرفه أن ٤٩٪ من اجمالى الاراضى الصالحه

---

(١) لمزيد من التفاصيل : انظر تقرير التنميه البشريه ١٩٩٤ الفصل الثالث " التنميه البشريه فى محافظات مصر" معهد التخطيط القومى ص ٤٣ - ٤٤.

(٢) الامم المتحده : تقرير التنميه البشريه ص ١٣٦

للزراعه اراضى من الدرجه الثالثه والرابعه. [١] وذلك يرجع اساسا بسبب قصور سياسات استخدامات الاراضى عن حل مشكله الزياده السكانيه مما ادى الى تآكل الاراضى الزاعيه .

٣٠٣ - التفاوتات الاقليميه :

ادى اغفال محور الحيز أو البعد المكانى عند اعداد الخطه القوميه الى اختلال التوازن بين المحافظات المختلفه وظهور التفاوتات بينها حيث تتفاوت فى مواردها وامكانياتها ومشاكلها وكان لوجود هذه التفاوتات اثر كبير فى ظهور ثنائيه الاقتصاد مما حد من امكانيات النمو وادى الى اختلافات فى مستويات المعيشه والى ظهور مجموعه من المشاكل والاثار الضاره فى كل من المحافظات المتقدمه والمتخلفه . وكان من بين اسباب هذه التفاوتات تمتع بعض المحافظات بعدد من الميزات التوطنيه والنسبيه ونتيجه للعمليات التخطيطيه وللهجره غير المنظمه بين الحضر والريف وقد انعكس ذلك على العديد من المظاهر مثل استقطاب المدن الكبرى للتنميه وتضخمها وسوء توزيع الانشطه اقليميا وانخفاض مستوى الخدمات والمرافق .

١٠٣٠٢ - الهجره غير المنظمه من الريف للحضر :

زادت حركه الهجره غير المنظمه من الريف الى الحضر مع زياده عمليه التنميه الاقتصاديه والاجتماعيه فنتيجه توطن الصناعه فى بعض المدن الكبرى جذبت حولها كثير من الانشطه الاخرى المكمله لها وأوجدت فرص عمل جديده فى انشطه انتاجيه وتطلب ذلك استقدام عماله لمواجهه الزيادة فى الطلب نتيجه التوسع الصناعى ، غير ان هذه الهجره تمت بدون أن تكون هذه المدن عند مستوى من التنميه الاقتصاديه يسمح لها باستيعاب الاعداد المتزايده من السكان مما ترتب عليه عديد من المشاكل . فبعد حد معين من تركز الانشطه والسكان بدأت الضياعات الاقتصاديه فى الظهور (انخفاض كفايه وكفاءه الخدمات ، ارتفاع معدل التزاحم ، تلوث البيئه ، ارتفاع معدل الجريمه ، انخفاض كفاءه استخدام الهياكل الاساسيه ...) وهذه الهجره لم تتم فقط بسبب عوامل الجذب المتوفره فى المدن (المتمثله اساسا فى زياده فرص العمل ، ارتفاع الاجور ، توافر الهياكل الاساسيه والخدمات ..) ولكن ايضا بسبب عوامل الطرد فى الريف المصرى (والمتمثله فى التقلبات فى الانتاج وانخفاض مستوى الاجور ومستوى المعيشه ونقص الخدمات وارتفاع الكثافه ، وضيق فرص الاستثمار..) .

والمشكله الاساسيه ليست فى مجرد الهجره من الريف للحضر ، ولكن فى تركزها فى عدد محدود من المدن الكبرى مما يترتب عليه عديد من المشاكل فى الريف (حرمانه من عوامل نموه : العماله ورأس المال) وفى الحضر (ظهور الضياعات الاقتصاديه : الاكتظاظ ، التلوث ، انخفاض كفاءه الخدمات ..).

ولقد أوضحت تحليلات الهجره الداخليه للسكان استقبال اقليمى القاهره والاسكندرية مايقرب من ٦٩٪ من تيار الهجره نتيجه للتركز الادارى والخدمى والانتاجى فيهما .

---

(١) الامم المتحده : المرجع السابق ص ١٣٧.

٢.٣.٣ - استقطاب المدن الكبرى للتنميه :

وبدأت المدن الكبرى تستقطب ، وتنمو على حساب تدهور باقى المناطق الريفيه ، وبذلك تحولت من منطقه نمو تخدم المناطق المحيطه بها الى مراكز استقطاب تنمو على حساب هذه المناطق مما ادى الى مجموعه من الاضرار داخل هذه المدن (اصبحت الخدمات التى تقدمها والهياكل الاساسيه المتوفره لاتفى باحتياجات الاعداد المتزايده من السكان) وفى المناطق الريفيه (فقد حرمت من عوامل نموها:العماله ، الانشطه والاستثمارات نتيجه الهجره). أى أن نمو المدن عن حجم معين أدى الى ظهور مجموعه من المشاكل ، وهذا الوضع غير مرغوب فيه لانه لايمثل الاستغلال الاكفأ للموارد المتاحه .

٣.٣.٣ - تضخم المدن الكبرى

شهد القرن العشرين تزايدا مستمرا لسكان الحضر ، فقد بلغ ٢١ مليون نسمه سنه ١٩٨٦ بنسبه ٤٣,٩ ٪ من اجمالى السكان وتطورت عمليه التحضر فى شكل تركز سكانى فى بعض المناطق الحضريه التى شهدت نموا مستمرا مثل القاهره والاسكندريه . فقد بلغت نسبه سكان الحضر فى المدن الكبرى (...ر١٠٠ فأكثر) ٧٥٪ سنه ١٩٨٦. أى أن الهيكل الحضرى اتسم بدرجه عاليه من التركز فى عدد محدود من المدن ، فيتركز ما يقرب من ٤٢٪ من سكان الحضر فى القاهره والاسكندريه سنه ١٩٨٦ وهو ما أدى الى اختلال التوزيع السكانى . وقد ارتفعت عدد الوحدات الحضريه من ١٢١ مدينه سنه ١٩٦٠ الى ١٩١ مدينه سنه ١٩٨٦.

٤.٣.٣ - سوء توزيع الانشطه اقليميا

تركزت الأنشطه الاقتصاديه والاجتماعيه فى محافظتين فقط (القاهره ، والاسكتدريه) من أجل الافاده من الوفورات الخارجيه ووفورات التجمع فقد استحوذتا على أكثر من ٤٦,٨٪ من اجمالى عدد المنشآت بينما حصلت بعض المحافظات عام ٨٩/٨٨ على ٣٪ فقط من المنشآت .

كذلك بلغ نصيب محافظتى القاهره والسكندريه من اجمالى قوه العمل (٦ سنوات فأكثر) اكثر من ٢١٪ خلال نفس الفتره السابقه ، بينما ١٩ محافظه يبلغ نصيبها النسبى ٥٪ فقط من قوه العمل وهو ما يوضح سوء توزيع الانشطه والعماله على المحافظات .

واحد المظاهر الرئيسيه لهذا الخلل فى التوزيع هو سوء توزيع الانشطه الصناعيه بصفه خاصه فتتوطن فى محافظه القاهره وحدها ٥١٥٧ منشأه صناعيه و٢٢٥ الف عامل صناعى وتبلغ قيمه الانتاج الصناعى ٣,٦ مليون جنيه عام ١٩٨٨/١٩٨٩ . ويمكن القول بصفه عامه أن محافظتى القاهره والاسكندريه استحوذتا على ٣٣,٣٪ ، ١٩,٣ من اجمالى العماله الصناعيه كما بلغت نسبه الانتاج الصناعى فى هاتين المحافظتين ٣٢٪ ، ١٦,٩٢٪ على التوالى (١).

(١) علا سليمان الحكيم : ظاهرة التحضر ونمو المدن ، ندوه التوسع الحضرى ، معهد التخطيط القومى القاهره ٢٦ - ٢٨ ديسمبر ١٩٨٨.

وتوطنت كثير من الانشطه والمشروعات - كما سبق أن رأينا - فى المدن الكبرى التى تتمتع بمزايا نسبيه وذلك من أجل تحقيق أقصى ربح بغض النظر عن مدى أهميه وآثار هذه الانشطه على التنميه الاقليميه . وقد ترتب على هذا الوضع كثير من الاضرار التى عاقت عمليه التنميه ، لانه فى أغلب الاحوال فرضت هذه المشروعات على المحليات من قبل المركزيات دون أن تكون فى حاجه اليها وبدون دراسه آثارها على التنميه الاقليميه . وكان من نتيجه ذلك تكرار كثير من المشروعات فى نفس المناطق وهو ما يعتبر اهدارا للموارد (على سبيل المثال : المجزر الالى فى البساتين والمنيب) وتعثر كثير من المشاريع (مشاريع الامن الغذائى) والاثار البيئيه الضاره التى ترتبت على مشروع تحويل القمامه الى سماد هذا بالاضافه الى كثير من الامثله الاخرى الداله على سوء التوطين خاصه فى مجال المشروعات الزراعيه .

٥.٣.٣ - انخفاض مستوى الخدمات والمرافق بالمدينه

أدت الزياده السكانيه والتوسع العمرانى الى ضغط كبير على الخدمات العامه والمرافق القائمه مما ترتب عليه عجزها عن الوفاء بالالتزامات والحاجه الى مزيد من الخدمات التعليميه والبيئيه . فالمدن فى كل من القاهره والاسكندريه تعانى عجزا واضحا فى الخدمات التعليميه : عجز فى الابنيه التعليميه والمدرسين والفصول ، فالمدارس الابتدائيه القائمه لاتمثل أكثر من ٤٠٪ من الاحتياجات الفعليه مما أدى الى تشغيل بعض المدارس ثلاث فترات هذا بالاضافه الى التفاوت الجغرافى فى توزيع الخدمات التعليميه والصحيه والى نقص هذه الخدمات فى المناطق المختلفه للدوله (نقص المستشفيات والاطباء والوحدات الصحيه ومكاتب رعايه الطفوله..)

أما فى مجال الاسكان والتعمير، فنجد أن ٢٥٪ من مساكن مدن المحافظات الحضريه آيله للسقوط، وأن ٤٥٪ منها فقد انقضى عمره الافتراضى بل وتوجد احياء يجب ازالتها واعاده تخطيطها . كما انتشرت ظاهره السكن العشوائى نتيجه الهجره غير المنظمه من الريف للحضر وعدم قدره المدن على تقديم خدماتها الاسكانيه للاعداد المهاجره بالكفاءه المطلوبه فأقامت هذه الاعداد فى تجمعات سكانيه على حدود المدينه فى مساكن غير لائقه صحيا لعدم توصيلها بالمرافق مما ترتب عليه عديد من المشاكل الاقتصاديه والاجتماعيه والصحيه والامنيه والقانونيه وهو مايرجع اساسا لغياب التخطيط الحضرى.

كذلك عانت هذه المدن نتيجه الزياده السكانيه والتوسعات العمرانيه المصاحبه لها من مشاكل عديده فى النقل والمواصلات وسوء حاله الطرق كما عانت من سوء حاله الصرف الصحى وتدهوره ،فقد كان مقررا له أن يستوعب ٤٨ ألف متر مكعب يوميا بينما يزيد الصرف اليومى حاليا عن مليون متر مكعب . هذا بالاضافه الى أنه لاتوجد خدمات صرف صحى فى معظم المناطق فالتغطيه لاتزيد عن ١٢٪ فى المتوسط . كما أن تغطيه مياه الشرب مازالت ضعيفه لاتغطى اكثر من ثلثى المجتمع .

٦٠٣٠٣ - ارتفاع معدلات الفقر [١] بين المناطق المختلفه

يعتبر ٣٤,٤٪ من السكان فى مصر تحت خط الفقر خاصه فى صعيد مصر ومحافظتى القليوبيه والبحيره فى الدلتا . ويعتبر الاطفال أكثر الفئات تأثرا بالفقر من حيث سوء التغذيه والاصابه بالامراض والعمل فى السن المبكر.

٤٠٣ - مشاكل تنظيميه واداريه وماليه

- تعدد الاجهره الاداريه على المستوى المحلى فكل جهاز يختص بجزئيه من نشاط فى أحد القطاعات الاقتصاديه والاجتماعيه وفى ظل هذا التعدد نجد قصور من المجالس المحليه فى التنسيق بين الاجهزه بالاضافه الى تعدد الجهات والاجهزه التى تشترك فى تنفيذ ومتابعه المشروعات مما يجعل من الصعب تحديد مسئوليه التنفيذ والخسائر التى قد تترتب عليه .

- عدم قيام هيئات التخطيط الاقليمى بعملها وذلك يرجع لعدد من الاسباب أهمها عدم وضع هيكل تنظيمى محدد الاختصاصات لهيئات التخطيط الاقليمى وعدم تفويض رؤساء هذه الهيئات السلطات الكامله التى تساعدهم على اداء اعمالهم ، بالاضافه الى عدم وضوح العلاقه التنظيميه بين الهيئات وأجهزه الاداره المحليه والوزارات المركزيه ، عدم توافر الكوادر الفنيه المتخصصه ضمن العاملين بهيئات التخطيط الاقليمى وقد ترتب على ذلك عدم قيام العاملين بهيئات التخطيط الاقليمى بمتابعه المشروعات المركزيه التى تقام فى محافظات الاقليم للوقوف على أهم مشاكل ومعوقات التنفيذ وتقديم المقترحات والحلول التى من شأنها أن تذلل هذه العقبات ويقتصر عملهم الحالى على اعداد المشروعات الخاصه بديوان عام المحافظه فقط وهى المشروعات الخدميه .

- الانفصال بين خطط دواويين عموم المحافظات وخطط الوزارات المركزيه فهى تخطط مركزيا وتنفذ مركزيا ولا ولايه للمحليات عليها بالرغم من وقوعها على ارضها .

- مشكله الحدود الاداريه للمحافظات : تشكل هذه الحدود عقبه أمام التنميه الاقليميه حيث أن هذه الحدود لم تأخذ فى حسابها سوى عوامل الامن والنظام والاداره ولم تراعى العوامل الاجتماعيه والاقتصاديه وقد تمت عمليه التقسيم فى ظروف مختلفه عما هو عليه الآن ولاهداف مختلفه (اهداف غير تنمويه). وقد ادت الزياده السكانيه والتوسع العمرانى على الاراضى الزراعيه الى تداخل الحدود بحيث اصبحت غير واضحه مما يتطلب ضروره اعاده التقسيم .

---

(١) World Bank Egypt , Alleviating Poverty during Structural Adjustment PP 1 -13.