Journal of Urban Research, Vol. 49, Issue 2, April 2025
Faculty of Urban and Regional Planning, Cairo University

تنمية المناطق البينية فى العمران المصرى: تحديات صنع القرار وحوكمة العمران

رغدة زكريا محمد الحفناوي [1*]

[1]مدرس بقسم التخطيط العمراني- كلية التخطيط الإقليمي والعمراني- جامعة القاهرة

*البريد الالكتروني للباحث المسؤول بالمراسلة: raghda.zakariya@cu.edu.eg

Received 15 June 2024; Received in revised form 7 February 2025; Accepted 3 March 2025;
Available online 3 March 2025, https://doi.org/10.21608/jur.2025.350064.1180

ملخص البحث

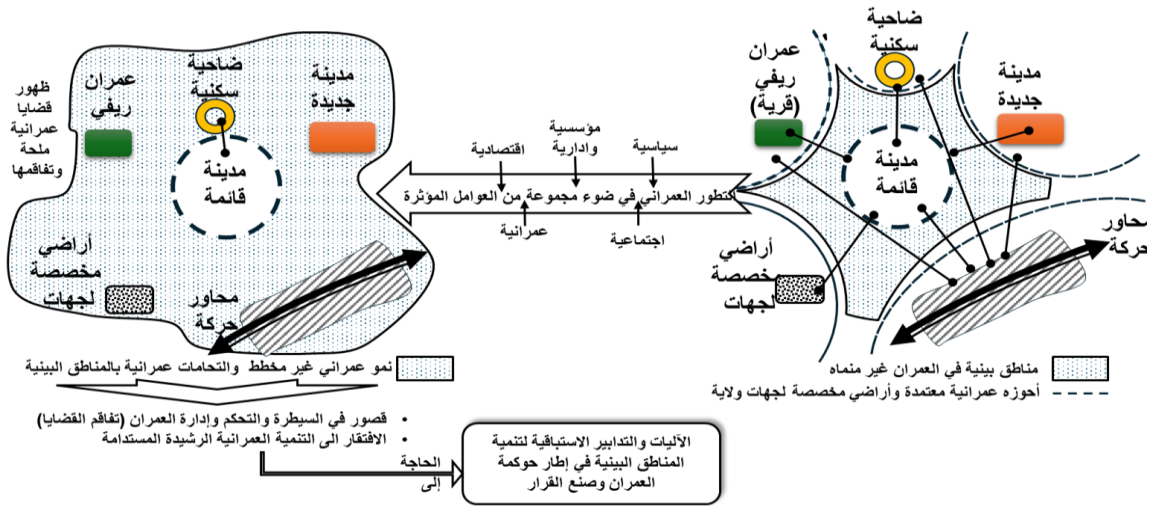
سعت مصر عبر سياساتها المتتالية للتنمية العمرانية لحل قضايا العمران الملحة فى إطار كل من التشريعات المنظمة للعمران، وصياغة السياسات والخطط للتنمية العمرانية للمعمور القائم والجديد، وإنشاء المؤسسات المعنية بالتنفيذ وحوكمة العمران بالأراضي المصرية. وبالرغم من ذلك، ظهرت العديد من المناطق البينية (المتفاوتة فى الموقع والنمط والخصائص) والتى تفتقر لخطط وبرامج للتنمية العمرانية، مما أدى لتفاقم القضايا المتعلقة بها كالنمو العشوائى غير المخطط وإهدار الموارد الإقتصادية بها كنتيجة للإستغلال الجائر غير الرشيد لتلك المناطق، وتزايدت ظاهرة التلاحمات العمرانية، حيث تقع نسبة من 22 إلى 30% من العمران المضاف خلال ال15 عامًا الأخيرة خارج نطاق الأحوزة العمرانية المعتمدة، فى ظل غياب الدور الفعال لصناع القرار فى حوكمة العمران بتلك المناطق، مما جعل واقع معظم المناطق البينية بمصر يعكس عدة قضايا أهمها ضعف منظومة التحكم والسيطرة بالعمران، مما يتطلب النظر لتلك المناطق ووضع آليات للتحكم بها وضبط عمليات النمو العمرانى بها ضمن ضوابط واشتراطات تحقق مفردات عملية التنمية.لذا يهدف البحث بصفة أساسية لتسليط الضوء على قضية المناطق البينية وكيفية تفعيل دور صناعة القرار والحوكمة فى تنميتها، واستعرض البحث محاور القضية بالإعتماد على مناهج وصفية وتحليليه، وارتكز على محاور أساسية تتمثل فى عرض الأطر النظرية عن ماهية المناطق البينية وتصنيفها وأهم القضايا المتعلقة بها. واستعراض التجارب العالمية والمحلية فى تنميتها وحوكمة العمران بها واستخلاص أهم السياسات والخطط المتبعة للتعامل معها طبقًا لخصوصيتها، بالإضافة إلى التطبيق العملى على إحدى المناطق البينية المختارة فى مصر وتحليل التحديات والفرص المحتملة لتنميتها فى ضوء السياسات الراهنة. وأخيراً، الوصول للتدابير الاستباقية التى يمكن اتخاذها لتعزيز تنمية المناطق البينية وحوكمتها وادراجها مستقبلا ضمن خطط وسياسات التنمية العمرانية لضمان استدامتها.

الكلمات المفتاحية: المناطق البينية – صناعة القرار - حوكمة العمران – سياسات التنمية العمرانية– الحزام الأخضر.

1/ المقدمة

يرتبط مصطلح حوكمة العمران ارتباطا وثيقا بمفهوم التنمية العمرانية المستدامة، وبمفاهيم السياسة والإدارة وصنع القرار. وأهمية المشاركة والتنسيق بين الجهات والأطراف الفعالة المختلفة لتحقيق أهداف التنمية. ولعل قضية احتواء العمران في إطار الحوكمة، من أهم التحديات التي تواجه العملية التخطيطية في الواقع العمراني لمصر. لفقدان العديد من القدرات والإمكانيات الاقتصادية والإدارية والتنسيق بين الجهات المنوطة بالعمران والتشريعات وغيرها. وكنتيجة لذلك، تفاقمت العديد من القضايا العمرانية لسوء حل المعضلة الأساسية في إدارة وحوكمة العمران.

لذا **البحث يهدف** إلى للوصول إلى التدابير والآليات التي يمكن اتباعها للتعامل مع المناطق البينية في العمران لأنها غالبا ما يتم تهميشها إداريا وتخطيطيا لأسباب مختلفة إما سياسية، أو اقتصادية، أو مجتمعية، أو إدارية لحين فض النزاع على ولايات الأراضي أولا تؤخذ في الاعتبار عند التخطيط لسنة الهدف. ومن ثم يحدث لها إهدار للموارد الاقتصادية والتلاحمات العمرانية وغيرها. كما أنه يتضح الفرق في آليات التعامل بين المناطق الواقعة داخل أحوزه المدن والقرى القائمة أو الجديدة والتي تحكمها تشريعات وقوانين واضحة، وبين ما هو خارج ذلك حيث تتداخل فيها ولايات لجهات مختلفة، وتضارب للقوانين والتشريعات، والفجوة بين المخطط المستهدف والواقع التنفيذي، كل ذلك نتيجة صعوبة حوكمة العمران وضبط منظومته في تلك المناطق البينية، وغياب الدور الفعال لصناع القرار. **وتتمحور القضية البحثية** حول المناطق البينية والقضايا العمرانية المرتبطة بها مما يستدعى دراستها وفهمها لإمكانية التعامل معها وتنميتها لذا تكمن **الإشكالية البحثية** في "الحاجة الى تحديد الآليات الاستباقية للتعامل مع المناطق البينية في إطار حوكمة العمران وصنع القرار" (انظر الشكل 1)

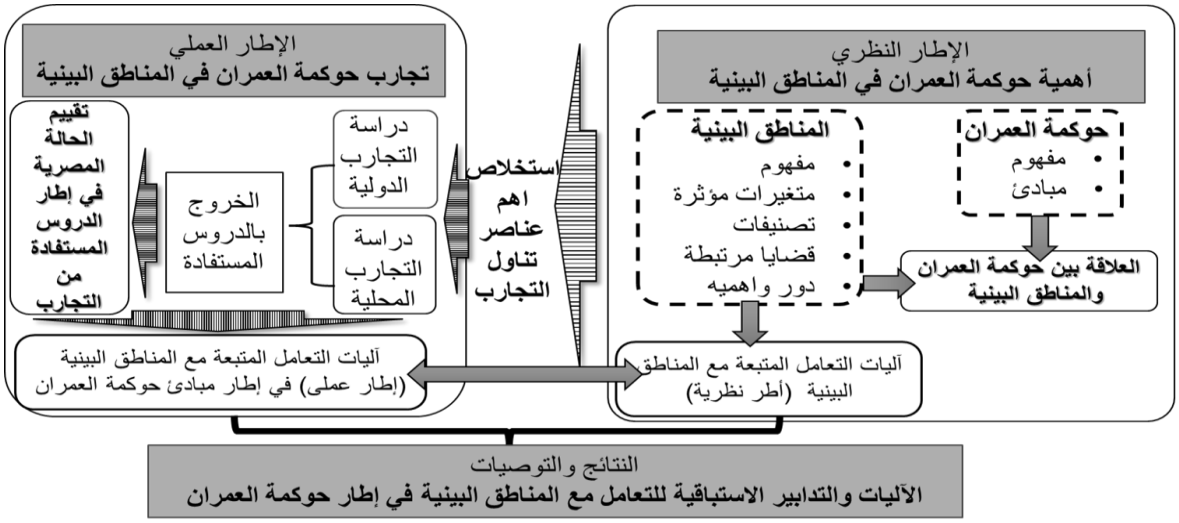


شكل(1) القضية والإشكالية البحثية

المصدر: الباحثة

تبنى البحث منهجية علمية مرت بمراحل أساسية بناءا على المناهج والأدوات البحثية الآتية:

- المحور الأول: عرض وتحليل القضية البحثية بمنهج التحليل النقدي للمفاهيم المختلفة، لاستخلاص المفاهيم الإجرائية الأساسية في البحث من الخلفية النظرية لـ(حوكمة العمران والأسس النظرية للمفهوم، ماهية المناطق البينية في العمران)، وبالاستعانة بالمنهج التحليلي الوصفي للوصول لتصنيفات المناطق البينية واهم القضايا المتعلقة بها التي قد تتفاقم دون حوكمتها عمرانيا ومن ثم حمايتها وإلقاء الضوء على أهمية المناطق البينية ودورها في التنمية العمرانية المستدامة وماهي آليات التعامل معها (نظريا).
- المحور الثاني: يتمثل في استعراض مجموعة من التجارب العالمية والمحلية في تنمية المناطق البينية طبقا لخصائصها المستنتجة من الأطر النظرية، بالاستعانة بالمناهج الوصفية والتحليلية واستنباط اهم الآليات المتبعة للتعامل مع تلك المناطق طبقا لأسس ومبادئ حوكمة العمران.
- المحور الثالث: يتم فيه اختيار احدى المناطق البينية في العمران المصري ودراستها باستخدام المنهج الوصفي وتحليل المنطقة في ضوء قضاياها الملحة وتحديات الحوكمة العمرانية للتعامل معها والبحث في إشكالية المفهوم والتطبيق في الواقع لحالة الدراسة.
- النتائج باستخلاص الآليات والتدابير الاستباقية لتطبيق مفهوم الحوكمة العمرانية في المناطق البينية في العمران. وتم توضيح منهجية البحث والربط بين تلك المحاور (انظر الشكل 2).



شكل(2) منهجية البحث

المصدر: الباحثة

وتم جمع المادة العلمية من الوثائق المكتبية والمصادر الأولية والثانوية من الدراسات والأبحاث السابقة في المجال البحثي، والاستعانة بورق السياسات وتقارير منظمات الأمم المتحدة UN-Habitat فيما يخص الحوكمة العمرانية والخطة الحضرية وأهداف التنمية المستدامة (الهدف رقم11)، وجمع الخرائط المساحية من المخططات الاستراتيجية المعتمدة من الهيئة العامة للتخطيط العمراني، صور جوية من جوجل ارث طبقا لآخر تحديث بيانات ومؤشرات إحصائية من الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء.

2/ الإطار المفاهيمي (حوكمة العمران / المناطق البينية في العمران) تحليل نقدي

1/2 مفهوم حوكمة العمران والحوكمة الحضرية

زاد الاهتمام بمفهوم حوكمة العمران وخاصة في مصر بهدف ضبط منظومة العمران وتحقيق أهداف التنمية العمرانية المستدامة والهدف رقم 11 الذى يعني بجعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة ، ولقد تنوعت المفاهيم لحوكمة العمران وتسمى أيضا بالحوكمة الحضرية (Mitra, Chandra, & Ram, 2024)، كما يستند المفهوم لمجموعة مفاهيم أساسية منها السياسة العامة والإدارة العامة وصنع القرار والتخطيط والتنمية العمرانية فكلها أنشطة سياسية في الأساس وتعتمد على عمليات من المفاوضات والاختبارات واختلافات واتفاقيات لحين اتخاذ إجراء ما يحقق التنمية المنشودة (Rocco, 2013).

كما أكد (Badach & Dymnicka, 2017) عدم حداثة المفهوم وإنما يواكب التحديات الجديدة المرتبطة بإشباع الاحتياجات البشرية في البيئة العمرانية المبنية على أساس المفاهيم المعاصرة الجديدة مثل "الحوكمة الذكية"، و"تحكم المدينة الذكية"، و"حوكمة الشبكة، و"شبكات الحوكمة"

وبالتالي فان **المفهوم الأساسي للحوكمة العمرانية يرتكز على مبادئ أساسية** وهي (الشفافية، المساءلة، الديموقراطية والشمولية والعدالة الاجتماعية والمشاركة الفعالة المجتمعية وان تكون طويلة الأجل متكاملة ومتعددة المستويات وإقليمية، وتقع سلطة الحوكمة بالتنسيق والتفاعل بين شركاء رئيسيين تتمثل في الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمنظمات الدولية، وتتميز الحوكمة بثلاثة أبعاد أساسية وهي شكل النظام السياسي والعملية السياسية في إدارة الموارد الاجتماعية والاقتصادية وقدرة الحكومات على صناعة السياسة وتنفيذها وتقييمها. ويسلط البحث الضوء على البعدين (الإداري، والعمراني بالتخطيط والتنمية).

2/2 مفهوم المناطق البينية في العمران

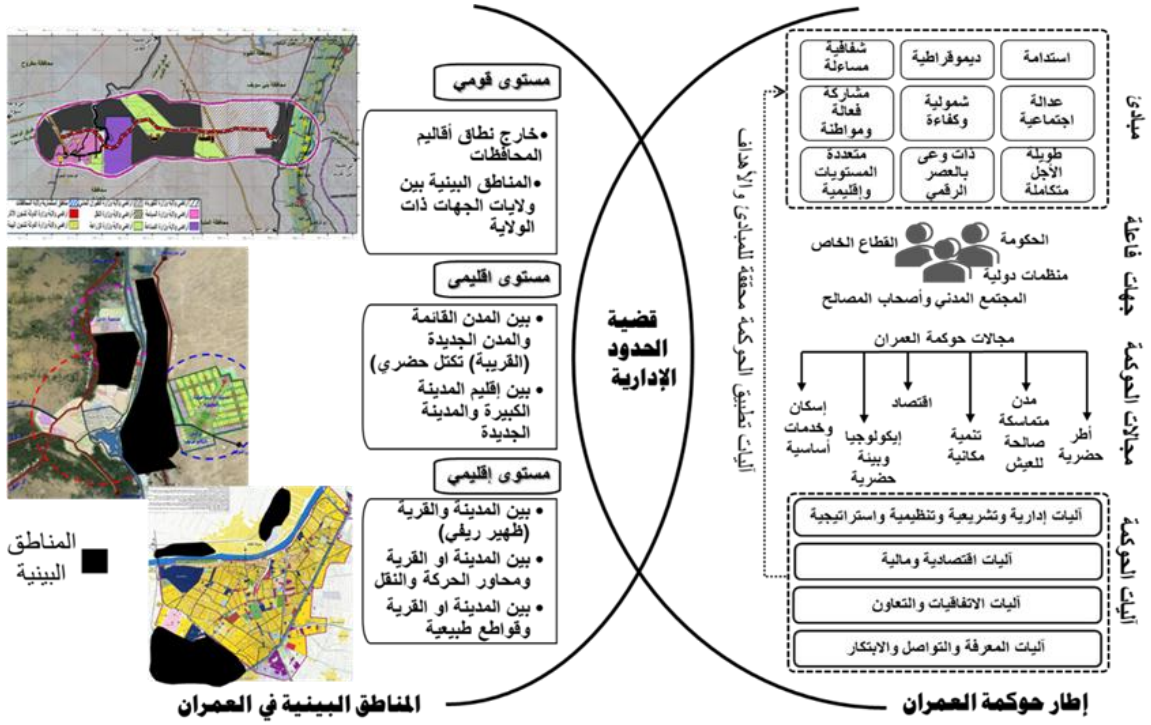
تباينت مفاهيم المناطق البينية في الأدبيات المختلفة طبقا للمفهوم والمستوى والنطاق المكاني والخصائص، فقد عرفها ((سيد، 2014) بأنها المناطق الواقعة في آخر نطاق تأثيري للإقليم الحضري وما يحتويه من تجمعات ريفية متحولة من خصائص الريف التقليدي، وأنها محصورة إما بين الإقليم الحضري الوظيفي والظهير الريفي الزراعي ومحصورة متداخلة بين إقليم حضري متروبوليتان وإقليم حضري آخر.

عرف (عبد السلام، 2018)المناطق البينية بأنها المناطق الواقعة بين المجتمعات المختلفة وهي ناتجة عن الروابط الحضرية، الريفية والمناطق المتدهورة ويتم تحديدها طبقا للموقع والدور الذي تلعبه باتصالها المباشر بالمناطق غير الحضرية أو المدن المتخصصة والمراكز الحضرية.

بينما عرفتها (درويش، 2012) بانها المناطق الواقعة بين عمران المدينة القائمة والمدينة الجديدة وقد تكون في إطار مخطط إقليمي لإقليم المدن الكبرى (مثل حالة إقليم القاهرة الكبرى)، ولكنها مناطق عرضه للنمو العمراني.

وبتنقيح الأدبيات السابقة يمكن استنتاج **مفهوم المناطق البينية في العمران** بانها " المناطق التي تشكلت حدودها ونطاقها بين العمران نتيجة متغيرات محددة (طبيعية بيئية، عمرانية، اجتماعية اقتصادية، إدارية.. وغيرها) وهي إما أراضي مأهولة أو غير مأهولة بالسكان، وهي مناطق معرضة للنمو العمراني أو تعرضت له بالفعل بشكل رسمي أو لا رسمي، وهي خارج نطاق الحدود الإدارية ونطاقات الأحوزة العمرانية وتخضع لولايات جهات أو عليها نزاعات وتداخل في الملكيات"

ومما سبق يمكن استنتاج **الاتفاق ما بين مفهومي حوكمة العمران والمناطق البينية** حيث إن **حوكمة العمران تستند إلى الأراضي الوظيفية بدلا من الحدود الإدارية، فالإشكالية الأساسية للمناطق البينية هي أنها بلا حدود إدارية واضحة** أو نطاق مكاني متنازع عليه من ولايات لجهات متعددة. ويمكن توضيح مفهوم حوكمة العمران ومفهوم وتصنيفات المناطق البينية (انظر الشكل**(3)**



شكل(3) دور حوكمة العمران في تنمية المناطق البينية (قضية الحدود الإدارية والتعامل معها)
المصدر: الباحثة

1/2/2 المتغيرات المحددة للمناطق البينية

بعد التوصل لمفهوم أوضح للمناطق البينية وعلاقتها بحوكمة العمران ومبادئه، يستلزم فهم الجوانب المختلفة للمناطق البينية للوصول لآليات مناسبة للتعامل معها وتنميتها، بدءا بفهم أهم المتغيرات المؤثرة على تحديد نطاقاتها وأهمها كالتالي:

- متغيرات طبيعية: هناك مجموعة من القواطع والمحددات الطبيعية التي تحدد وتحصر المناطق البينية بينها وتحدها عن المناطق المأهولة مثل (محميات طبيعية /مناطق جبلية وطبوغرافيا وعرة /مجاري مائية مثل الترع والمصارف والأنهار /الوديان ومخرات السيول /مناطق الاستصلاح /الأراضي الزراعية المحيطة بالكتلة العمرانية وغيرها.).
- متغيرات عمرانية: قد تتمثل في استعمالات أراضي عمرانية (استعمالات عسكرية/ محاور طرق قوية مثل الطريق الدائري وطريق مصر إسكندرية الصحراوي والزراعي وغيرها/خطوط سكك حديدية مسارات النقل المختلفة خطوط المترو والمونوريل /مناطق أثرية/ وغيرها) ساعدت على كافة المستويات وجود مناطق بينية في العمران.
- متغيرات إدارية ومؤسسية: تتمثل في الحدود الإدارية والأحوزة العمرانية للمدن والقرى وحدود إدارية للأراضي المخصصة وحدود الملكيات المقننة للأشخاص والجهات ذات الولاية ، والتي بالرغم من وجود الأطر التشريعية المنظمة للعمران مثل قانون 118 سنة2008 بإصدار قانون البناء، قانون رقم 18 لسنة 2022 بإصدار قانون التخطيط العام للدولة، وصياغة السياسات والخطط للتنمية العمرانية للمعمور القائم والجديد ومنها السياسة الحضرية الوطنية في 2019، وإنشاء المؤسسات المعنية بالتنفيذ وحوكمة العمران بالأراضي المصرية، مثل إنشاء المركز الوطني لتخطيط استخدامات أراضي الدولة 2001م.الا انه مازالت الحدود لتلك المناطق والتداخل في الملكيات وقضايا وضع اليد في الأراضي مازالت قائمة وتستلزم تطبيق القانون وتحديد واضح للملكيات.
- متغيرات اجتماعية اقتصادية: وتختلف المناطق البينية وخصائصها فهي غير متجانسة لأنها تتطبع بطابع المناطق المتاخمة والأقرب لها سواء بتكامل مع أنشطة اقتصادية أو بخصائص اجتماعية

2/2/2 تصنيف المناطق البينية في العمران

صنفت في بعض الدول على أساس التعداد السكاني وسميت بالمراكز البينية الحضرية، وصنفت طبقا للوضع الاقتصادي نتيجة لتنوع الأنشطة الاقتصادية المدرة للدخل، ودول أخرى صنفتها طبقا للتوسع العمراني ليتم تحديدها لتشمل جميع المناطق المحلية المحيطة والأسواق الريفية وغيرها التي تقع خارج حدود المدينة الخارجية. (عبد السلام، 2018).

ومما سبق يتضح أن غالبية التصنيفات أوضحت أن المناطق البينية تضم مناطق عمرانية مأهولة ونطاقها على المستوى الإقليمي، يتداخل فيها الحضر مع الريف في امتدادات عمرانية غير مخططة على الأراضي الزراعية وتجاه محاور الطرق الإقليمية. كما ارتكز المفهوم وتحدد نطاقه المكاني، طبقا لما يلي: خصائص السكان طبقا للمتصل للريفي الحضري - مدى تأثرها بموجات التحضر والحراك السكاني - التأثر بالظواهر المرتبطة بالتحضر من ملكيات أراضي زراعية /عمران حضري /حجم سكان غير العاملين بالزراعة...) - الكثافات السكانية -الأنشطة الاقتصادية التي يعمل بها السكان (رسمية /لا رسمية) - منظومة المرافق والبنية الأساسية)، ولكن تباينت النطاقات للمناطق البينية في ذلك المستوى ما بين هوامش ريفية حضرية. أو حضرية ريفية، مناطق الظل الحضري، مناطق الظهير الريفي الزراعي.

وفي اطار المفهوم المستنتج للمناطق البينية في البحث ، حددت نطاقها من قبل الباحثين (Abou El Seoud و Galal، 2014) كأماكن متوقع فيها نمو عمراني غير مخطط وتقع في (على أطراف المدن والمناطق البينية بين التجمعات القائمة والجديدة ، والمناطق الواقعة على ضفاف الأنهار وعلى جانبي المجاري المائية وعلى طول السكك الحديدية والمناطق الأثرية وأراض الوقف وأراض الفضاء التي تؤخذ بوضع اليد)، وسماها (ياسين، 2013) وآخرون بالأراضي المفقودة غير المأهولة بالسكان لكنها مرتبطة بأنشطة عمرانية ويتفق بعض أنواعها مع المفهوم المستنتج للمناطق البينية في بعض النطاقات المشار إليها والموضحة انظر الجدول **(1)**

جدول (1) أنواع مناطق بينية (أراضي مفقودة) مرتبطة بأنشطة عمرانية

الانشطة المرتبطة بالإسكان	المناطق السكانية- الاسوار – مناطق الفواصل كالحزام الشجرى للتجمعات و الفواصل الطبوغرافية – مناطق الترفيه مثل ملاعب الجولف – مسطحات الشبكات الخارجيه.
الانشطة المرتبطة بالتحويل او النقل	مناطق المراحل المؤجلة- المخازن – مواقف السيارات ـــ مناطق التسوق – متعهدى السيارات – محطات البنزين .
الانشطة المرتبطة بالبنية الاساسية	مناطق الردود الخارجية – حرم الطرق القومية –المحاور المحجوزة – تقاطعات الطرق الكبرى محطات الكهرباء والمياه والغاز الخ
الانشطة المرتبطة بالمخلفات	مناطق المخلفات الصلبة والسائلة والغازية – مقابر السيارات
الانشطة المرتبطة بالتبديل	مناطق الانتقال بين المدينه القديمه والجديدة – الفراغات الغير مستغلة فى اماكن التسوق
الانشطة المرتبطة بالاستعمالات الحكومية	مناطق حرم المطارات – القواعد العسكرية – المناجم – البترول – المعالجات الكيمائية -المناطق ذات القوانين الخاصة (المنطقة الحرة)

المصدر: الباحثة بتصرف من (ياسين، 2013)

وبتنقيح الأدبيات السابقة يمكن التوصل لتصنيف المناطق البينية كما يلي:

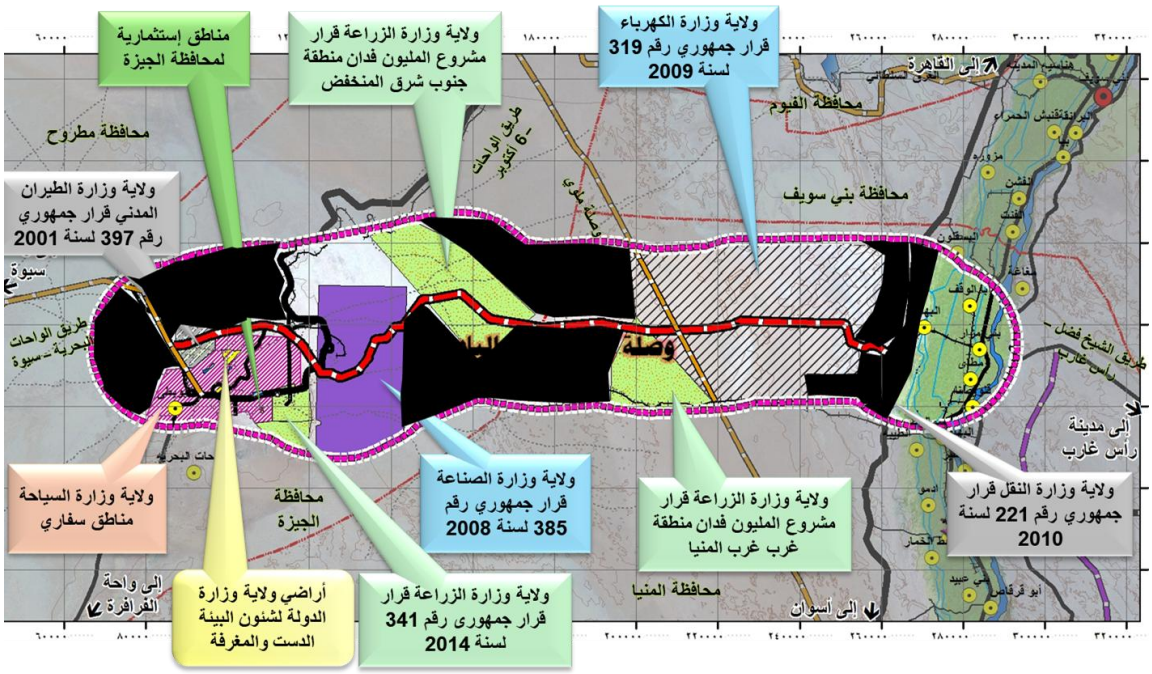
- أولا: مناطق واقعة في النطاقات الخارجية للأقاليم الحضرية.

تسمى بمناطق (الظل الحضري/الهوامش الريفية الحضرية) مثل المناطق البينية على مستوى إقليم القاهرة الكبرى، وتحدد نطاقها طبقا لتعداد السكان/ خصائص السكان طبقا للمتصل الريفي الحضري/أنشطة اقتصادية/ كثافات/ البعد المسافي واتصالية الإقليم الحضري بمحاور الحركة والمواصلات/مناطق غير مخططة/مدى توفر خدمات البنية الأساسية والمرافق/الحدود الإدارية/ النطاق التأثيري للإقليم الحضري.

وتتمثل خصائصها في (كثافات سكانية منخفضة غالبا - بها أنشطة رسمية او لا رسمية- تنشأ في غياب المخططات التنموية وفي غياب الدور الفعال لصناع السياسة وآليات تنفيذ القانون - تقع خارج الحدود الإدارية- تتسم بضعف في شبكات البنية التحتية - مناطق غير متجانسة اجتماعيا واقتصاديا)، أما تبعيتها الإدارية فهي تبعد عن الحدود الإدارية والأحوزة العمرانية المعتمدة، ومن أكثر القضايا المتعلقة بها إهدار للموارد الاقتصادية /سوء توزيع الاستعمالات.

- ثانيا: المناطق البينية بين (الأراضي ذات الولاية الصادر لها قرارات تخصيص) على المحاور الإقليمية

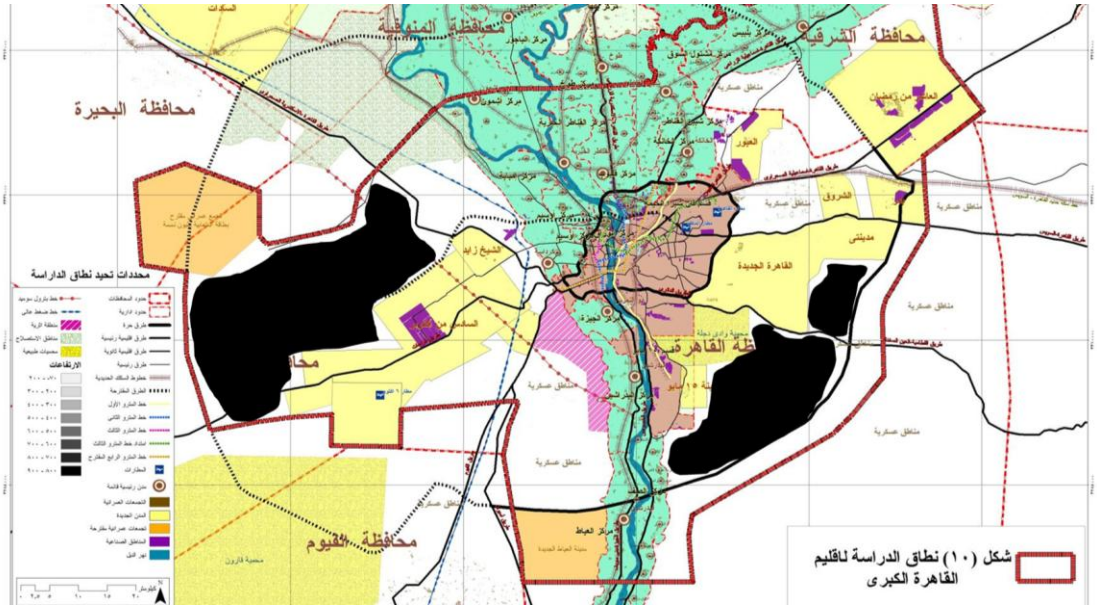
مثل المناطق البينية على محاور التنمية بين الأراضي المخصصة للجهات ذات الولاية (انظر الشكل 4)، أما تبعيتها الإدارية تتبع جهات متعددة (وزارة دفاع/الأثار/زراعة واستصلاح/تنمية سياحية/تنمية صناعية/مجتمعات عمرانية جديدة.



شكل(4) نمط المناطق البينية على محاور التنمية بين الأراضي المخصصة للجهات ذات الولاية

المصدر: GOPP 2016

- ثالثا: المناطق المحصورة بين المدينة و(المحاور الإقليمية أو الطرق الدائرية وحرم الطرق) وهي مثل المناطق المحصورة بين العمران القائم بإقليم القاهرة الكبرى والطريق الدائري (انظر الشكل 5).



شكل(5) نمط المناطق البينية المحصورة بين عمران القاهرة الكبرى والطريق الدائري الإقليمي

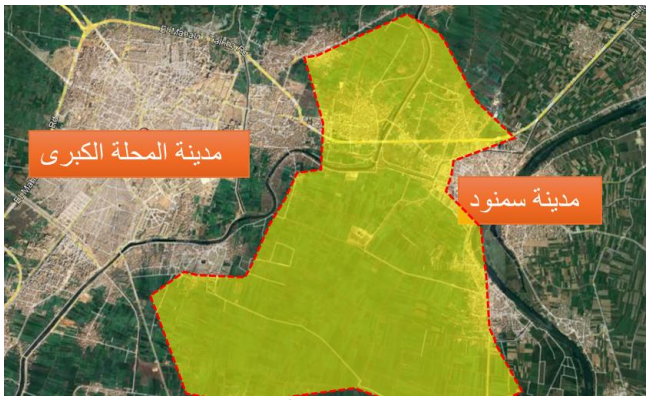
المصدر: الباحثة بتصرف من مشروع الهيكلة العمرانية لإقليم القاهرة الكبرى. مارس 2014

- رابعا: المناطق البينية المحصورة بين المدينة الكبرى والمدن الجديدة أو الضواحي السكنية مثل (المناطق البينية بين القاهرة وضواحيها السكنية مثل مدينة 15 مايو او بينها وبين مدينة 6 أكتوبر الجديدة في إقليمها، ومناطق الأحزمة الخضراء الفاصلة بينها مثل الحزام الأخضر حول القاهرة الجديدة وحول مدينة 6 أكتوبر(انظر الشكل 6).

شكل(6) نمط المناطق البينية في إقليم المدن الكبرى (بين المدينة وضواحيها او المدن الجديدة في اقليمها)
المصدر: خريطة إقليم القاهرة الكبرى

- خامسا: المناطق البينية في التكتلات الحضرية

وتظهر في المناطق المحصورة بين الأحوزة العمرانية للمدن والتي تتأثر بشكل مباشر بالمدينتين ويتم التعامل معها في إطار إقامة تجمع حضري يضم المدينتين والمنطقة البينية المحصورة من خلال إعادة ترسيم الأحوزة العمرانية للمدينتين. وتخطيط هذه الامتدادات العمرانية وضبط النمو بها. وهي تظهر في نمطين بين قائم وقائم او قائم وجديد، ومن اهم قضاياها التلاحم العمراني/تعدى على الأراضي الزراعية (نمو عمراني غير مخطط ومتناثرات) (انظر الشكل 7أ، 7ب)

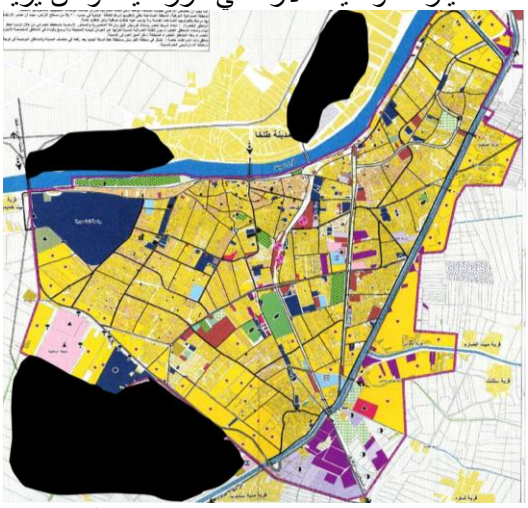


بين المدينة القائمة والمدن الأخرى القائمة (ب)

بين مدينة قائمة ومدينة جديدة توأمية (أ)

شكل(7) نمط المناطق البينية في التكتلات الحضرية
المصدر: الباحثة بتصرف من خرائط جوجل ايرث

- سادسا: المناطق البينية المحصورة بين المدينة والقرية (ظهير ريفي) أو بين القرية والقواطع طبيعية وعمرانية كمحاور الحركة والنقل (انظر الشكل 8أ،8ب)، وهي مناطق تتسم بقربها من السكان في المدن والقرى وتزيد فيها مشاكل الحيازات وتفتيت الأراضي الزراعية، ولكن يزيد فيها التلاحم العمراني والتعدي الجائر على الأراضي الزراعية.



المناطق البينية المعرضة للنمو العمراني (أ)

القواطع الطبيعية والعمرانية المحددة للمناطق البينية (ب)

شكل(8) المناطق البينية بين المدينة والقرية (ظهير ريفي) أو بين القرية والقواطع طبيعية وعمرانية
المصدر: المخطط الاستراتيجي العام لمدينة طلخا، خرائط جوجل ارث

3/2/2 أسباب حدوث التغيرات بالمناطق البينية

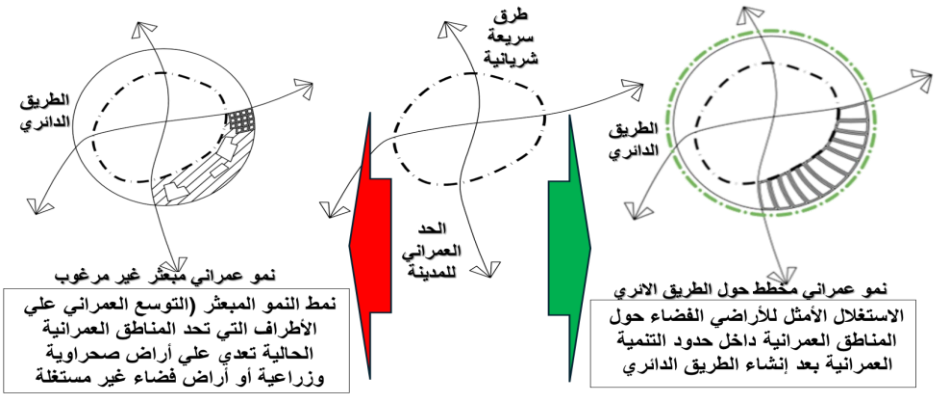
تتأثر المناطق البينية بمجموعة من المتغيرات والتفاعلات والتي تنعكس عليها فتتغير هيكل استعمالاتها وتحولها من فراغات بينية الى أراضي عمرانية ذات خصائص معينة ومنها:

- علاقات وتفاعلات اجتماعية اقتصادية: حيث تظهر المناطق البينية (المأهولة بالسكان) نتيجة الترابط بين المؤسسات القائمة في المناطق الحضرية والمستهلكين والمنتجين بالمناطق الريفية والأسواق الحضرية اعتمادا على دورها في النمو الاقتصادي وإنشاء الأسواق المحلية والخدمات اللازمة للمناطق غير المخططة المحيطة. (عبد السلام، 2018)
- ديناميكيات العمران: تحدث التغييرات في استعمالات الأراضي بالمناطق البينية تدريجيا وفي نطاق محدود مكانيا، ويتمثل في الأنشطة وتوزيع السكان والخدمات نتيجة التأثر بمجموعة من العوامل والقوى من داخل العمران القائم التي تتطلب أراضي للتوسع والامتداد تلبية لاحتياجاته من الإسكان والأنشطة والخدمات. (درويش، 2012).

4/2/2 أهم قضايا المناطق البينية في العمران

- قضية الالتحام العمراني: وهي قضية منتشرة في العمران المصري وتتضح مظاهرها أكثر في التحام العمران الريفي بالحضر القائم وذلك في المناطق البينية المحصورة بينهما، او بين الحضر والحضر، أو الريف والريف. وتتفاقم القضية وتصل لتلك المرحلة تدريجيا نتيجة تأثرها بمجموعه من المسببات للنمو العمراني غير المخطط سواء رسمي او لا رسمي في تلك المناطق، في ظل غياب الدور الفعال للتشريعات المنظمة للعمران وخطط التنمية المتكاملة، حيث يعمل السكان على تلبية احتياجاتهم من الإسكان في الأراضي الرخيصة ولان سياسات الدولة لا تفي باحتياجات الفئات الفقيرة (شحاته، 2015)، ومن أهم العوامل المحفزة والمعيقة للنمو العمراني في أن واحد هي محاور الحركة والطرق الدائرية الخارجية حول المدن ويرجع الأسباب عدم التنسيق بين مخططات النقل ومخططات استعمالات الأراضي حول المحاور والمخططات الاستراتيجية العمرانية للإقليم حيث لاتوضع في الاعتبار أهمية الترابط بينها على مختلف المستويات وعدم الأخذ في الاعتبار للتأثيرات العمرانية غير المباشرة وبعيدة المدى على المناطق البينية بين المحاور او الطرق الدائرية والعمران القائم حيث تتمتع المحاور بميزة اتصالية عالية تأثيرها قوى على أنماط النمو والتنمية حيث تعد عنصر جاذب لفرص تنمية صناعية وتجارية قد تتعارض في المستقبل مع السياسة المحلية والإقليمية (زكريا، 2015)، ويوضح (انظر الشكل(**9**) النمو العمراني في المناطق البينية في حال وجود مخططات مسبقة قبل إنشاء الطرق وتنفيذها وسيناريوهات متوقعه في حال التخطيط لتلك المناطق من عدمه.

- قضية إهدار الموارد الاقتصادية: وقد تتسبب فيها المخالفات المستمرة لقوانين تنظيم العمران والبيئة، وغياب دور الجهات المنوطة بتنفيذ القانون، وتتمثل في التعديات بالعمران بمختلف استعمالاته أيضا الرسمية واللا رسميه وقد تهدر مناطق ذات قيمة تراثية وأثرية أو بيئية أو سياحية وزراعية مما يؤثر على استقرار وتنمية المستوطنات البشرية، وكنتيجة للتهميش المستمر لقضية المناطق البينية تفاقمت قضية التعديات على الأراضي الزراعية وإهدارها والتي بلغت ذروتها بعد ثورة 25 يناير 2011 حيث بلغت معدلات الفقد في الأراضي الزراعية الخصبة في الفترة ما بين 2011-2017 حوالي 75.67 الف فدان، بمتوسط سنوي حوالي 10.81 الف فدان مما تسبب في إهدار مثل هذه الموارد وتناقصها بمعدلات طردية مرتبطة بالنمو العمراني والنمو السكاني ، بجانب صعوبة استصلاح أراضي جديدة وتهيئتها للزراعة نتيجة لارتفاع تكاليفها التي تفوق 6 أضعاف تكلفة زراعة الفدان من الأراضي الزراعية القائمة (Zakariya, Shehata, & Hafez, 2022).



شكل(9) النمو العمراني المتوقع بالمناطق البينية بين الطرق الدائرية والعمران القائم
المصدر: (زكريا، 2015)

5/2/2 أهمية ودور المناطق البينية في العمران

تعمل المناطق البينية كمناطق فاصلة أو عازلة وأحيانا مكملة تلبي الاحتياجات للمجتمعات أو المناطق القريبة والمجاورة لها وحسب موقعها وارتباطها بالمحيط كما تم التوضيح طبقا لتصنيفها تختلف أهميتها ودورها كالتالي:

- أهمية اقتصادية واجتماعية
  - تعمل كمراكز تسويقية محلية لمنتجات الزراعة والصناعات الصغيرة من المناطق الريفية وشبه الريفية المحيطة لتنمية المناطق الحضرية وغير الحضرية لتلبية احتياجاتها، ولكنها تفتقر الي مرافق البنية التحتية للنقل والتخزين وغيرها.
  - تساهم في دعم الاقتصاد المحلى لذوي الدخل المنخفض من الأسر الفقيرة والمتوسطة وخاصة المهاجرين من الريف للمدن، بتوفير فرص للعمل باعتبارها مناطق للعمل اليومي والأنشطة الاقتصادية فهي أراضي ومساحات متقطعة غير متجانسة تتكامل وتلتحم بالمدن. (عبد السلام، 2018)
  - تلبية احتياجات السكان وخاصة الفئات الفقيرة من الإسكان والخدمات.
- دور في التنمية العمرانية: يمكن استغلال تلك المناطق كمراكز تنموية لخدمة النطاق المحيط وضمان التكامل التنموي معه في حال ضمان حمايتها من التدهور والنمو العمراني غير المخطط والإهدار لأراضيها.
- أهمية بيئية ومناخية: يمكن الاستفادة منها في توفير مساحات مفتوحة تقلل من التلوث والانبعاثات الحرارية (عبد السلام، 2018) ومواجهة قضايا التغيرات المناخية والأوبئة مثل مناطق الحزام الأخضر والأراضي الزراعية والمناطق الأثرية والمحميات الطبيعية.

6/2/2 العوامل المؤثرة على تنمية المناطق البينية

هناك عدة عوامل تؤثر في تنمية تلك المناطق وتتسبب إما في تنميتها أو تدهورها حتى تصل لمرحلة تتطلب أسلوب للتدخل والتعامل معها للحد من تفاقم قضاياها وهي كالتالي:

- عوامل عمرانية

- تعتبر المناطق البينية مناطق رمادية تجمع بين أوجه التشابه والاختلاف بين القطاعين المحيطين بها فمثلا في المنطقة الحضرية تتأثر بها وتزيد أسعار الأراضي وقيمها وإعطاءها طابع مميز، بينما في المناطق الريفية تقل قيم الأراضي وينخفض سعرها. (عبد السلام، 2018).
- عوامل أساسية منها (المسافة البينية، والاتصالية بمحاور وعناصر نقل قوية، وجود محدد عمراني عائق للنمو العمراني من عدمه) بين المدينة الجديدة والمدينة القائمة تؤثر على النطاق المكاني للنمو ومدى الالتحام بينهما من خلال النمو العمراني بالمنطقة البينية الفاصلة، والتغير في هيكل استعمالات الأراضي على أطراف العمران القائم وخاصة الأقرب للمدينة الجديدة يكون تكامليا ولصالح الاستعمال السكني في الأساس وله شكلين كالتالي:
- الحالة الأولى (نمو والتحام عمراني كبير): (المسافة أقل من 30كم / اتصالية عالية بالطرق والمواصلات / عدم وجود عوائق للنمو العمراني/ طبيعة الاستعمالات القائمة).
- الحالة الثانية (نمو والتحام عمراني ضعيف يحدث فقط في المناطق البينية غير مشغولة باستعمالات تمثل عوائق للنمو العمراني مثل الاستعمالات (العسكرية، الأثرية، أو مناطق في خطة تنمية تابعة للمدينة الجديدة): (المسافة من 30-50كم / اتصالية عالية بالطرق والمواصلات/ طبيعة الاستعمالات القائمة) (درويش، 2012).

- عوامل إدارية وسياسية

تؤثر سياسات صنع القرار على المستويات المختلفة على دور المناطق البينية في النمو الاقتصادي والحد من الفقر، وذلك على النحو التالي:

- المستوى المحلي: بالإدارة المحلية الجيدة وصنع القرار السياسي الرشيد يمكن تلبية الاحتياجات الفعلية والأولويات المحلية.
- المستوى القومي: الربط بين السياسات الاقتصادية على مستوى الدولة واستراتيجيات التنمية المحلية في الإصلاح الاقتصادي بالتكامل والترابط، يؤثر بالإيجاب على فئات السكان الفقيرة ورفع معدل النمو الاقتصادي بها.
- المستوى الدولي: السياسات المتبعة دوليا تنعكس على الإنتاج المحلى الاقتصادي فمثلا في حال استبدال المنتجات المصنعة محليا بالمنتجات المنتجة بالتقنيات التكنولوجية الحديثة تؤدي الى الاستعاضة عن العمالة بالعمالة الماهرة في تلك التقنيات (AbdelSalam, 2018)، مما ينعكس على المؤسسات الاقتصادية التي تنشأ في المناطق البينية بالسلب في حال عدم توفر العمالة الماهرة في النطاق المتاخم أو بالإيجاب في حالة توفر العمالة الماهرة مما يؤدي لرفع معدل النمو الاقتصادي وخفض البطالة ونسب الفقر.

3/2 آليات التعامل المتبعة لتنمية وحوكمة العمران في المناطق البينية

من خلال مراجعة الأدبيات السابقة واهم توصياتها حول السياسات المتبعة لحوكمة العمران في مثل هذه المناطق يمكن استخلاص مجموعة من الآليات الإدارية والعمرانية بالتخطيط والتنمية وهي كالاتي:

- آليات إدارية:
  - تفعيل التنسيق بين الشركاء الرئيسيين في سلطة الحوكمة، وتشكيل أمانة عامة لإدارة الإقليم الحضري (جهاز تنفيذي) ليضم الإقليم ورؤساء المجتمعات العمرانية الجديدة وممثلي الهيئات لحل المشكلات المتعلقة بالمناطق البينية واهمها التبعية الإدارية (سيد، 2014) والملكيات للأراضي وغيرها.
- آليات عمرانية (بالتخطيط والتنمية العمرانية)
  - أهمية توفير الخطط والاستراتيجيات ومخططات التنمية العمرانية لتلك المناطق بما يلائم طابع المنطقة المحيطة التي تتبعها ويحقق التكامل معها باعتبارها مناطق امتداد مستقبلي للمناطق المحيطة ونقاط تحول يستلزم تخطيطها (UN-Habitat, 2011). وضم المناطق البينية في إطار الاستراتيجيات التنموية للإقليم الحضري وحل مشكل التهميش التنموي لها.
  - وضع ضوابط واشتراطات لتحديد نوعية الأنشطة والمسموح بها في المنطقة البينية الفاصلة.
  - تفعيل دور المخطط العمراني بقيامه بتحديد نوعية استعمالات الأراضي المقترحة في كل مرحلة من مراحل النمو العمراني المتوقعة للمجتمع العمراني.
  - تفعيل دور المخطط في تحديد نطاق التأثير العمراني (للتجمع العمراني الجديد المقترح والمدينة القائمة) كتكتل حضري محتمل لدعم التكامل بينهما وضبط النمو العمراني والتعامل بينهما (كوحدة مكانية تخطيطية واحدة).

1/3/2 الأطر الداعمة لآليات التعامل والتدخل في المناطق البينية

ولكي يمكن تحقيق ما سبق يستلزم توفير الأطر الداعمة لحوكمة العمران وتحقيق مبادئها والتصدي للتحديات والتعامل مع معوقات تحقيقها، والتي يمكن إيضاحها كالتالي:

- أطر إدارية وسياسية
  - توفر الإدارة السياسية المرنة وصنع القرار الرشيد بما يحقق ضبط للعمران في المنطقة البينية والمناطق المحيطة بها.
  - فعالية العملية الديموقراطية والمساءلة والشفافية وهي من اهم مبادئ الحوكمة العمرانية في إدارة وتوزيع واستغلال الموارد العامة.
  - ضرورة وضوح العلاقة بين الحكومة المركزية والمحلية، وتعزيز قدرة الإدارة المحلية بالعمل باللامركزية وبذل الجهود لتفعيل المشاركة مع القطاع العام والخاص وأصحاب المصالح.
  - أهمية تطبيق القوانين المنظمة للعمران والأراضي ولحقوق السكان وحماية الصالح العام.
- أطر عمرانية (بالتخطيط والتنمية العمرانية)
  - تلبية الاحتياجات من الخدمات والمرافق والبنية التحتية لكل الأطراف (تجار، مزارعين، سكان..)
  - زيادة الوعي بالأبعاد البيئية والتطورات المستجدة في المناخ العالمي. (عبد السلام، 2018)

2/3/2 الأطر المعيقة وتحديات الحوكمة العمرانية في المناطق البينية

- تتمثل اغلب المعوقات في المعوقات الإدارية والسياسية في افتقار المناطق الفقيرة الى النفوذ السياسي وضعف نصيبها من المخصصات المالية من الدولة.
- صعوبة تحقيق المشاركة المحلية في إطار الحوكمة لاحتمالية النزاع بين الوحدات الإدارية المحلية على استغلال الموارد المتاحة لتحقيق التنمية المنشودة. (عبد السلام، 2018)
- حيازة الأراضي والتضارب في الحدود الإدارية للملكيات والنزاعات القضائية بين الأشخاص والجهات ذات الولايات المختلفة.

3/ التجارب العالمية والمحلية في تنمية المناطق البينية (مناطق الحزام الأخضر) في إطار حوكمة العمران.

ركزت الدراسة على انتقاء نماذج عالمية ومحلية سعت إلى تفعيل آليات حوكمة العمران في تنمية المناطق البينية (وفقًا للتصنيف رقم (4) الذي سبق الإشارة إليه، والمتمثلة في الأحزمة الخضراء والمناطق المحصورة بين المدن الكبرى والمدن الجديدة)، بهدف استغلالها والحؤول دون التعدي عليها عمرانيا بالسلب وضمان استدامتها، مع تحليل أبرز التحديات الملحة المرتبطة بإدارتها وتنميتها. كما سلطت الضوء على الإطار الإداري لحوكمة العمران، وآليات صنع القرار، والآليات التخطيطية العمرانية التي تُعزز تنظيم تلك المناطق وحمايتها.

1/3 التجارب الدولية (تجربة حوكمة العمران في مناطق الحزام الأخضر)

من اهم الاتجاهات للحوكمة العمرانية هو سياسة الحزام الأخضر كنموذج فكري في ضبط النمو العمراني، وتستهدف بشكل أساسي حماية الأراضي الزراعية وتعزيز الفصل بين المدينة والريف وتوفير مساحات خضراء للسكان في الحضر. وتطورت تلك الأهداف فيما بعد لاحتواء النمو العمراني وخلق مساحات ترفيهية والتخفيف من آثار حدة المناخ والتنمية الاقتصادية، والتأكيد على تحديد النطاقات المكانية للإقليم وضواحيه وهي ما تهدف لها التنمية المستدامة. ومثال على ذلك تجربة الحزام الأخضر في فرانكفورت بألمانيا (انظر الشكل10)، ولقد كانت سياسة لتوجيه التطوير بشكل عام ناجحة إلى حد ما، وتمثلت اهم آليات التجربة فيما يلي:

- آليات إدارية وسياسية
  - اتباع منهج حوكمة مرن بمشاركة أقل من الحكومة.
  - عدم تقيد الحزام الأخضر بحدود إدارية وإنما حدودها تتشكل (كمساحة وظيفية) يتم حوكمتها بالتنسيق الرأسي والأفقي بين الجهات الفاعلة وأصحاب المصالح والجهات الحكومية وغير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني وتتم عملية صنع القرار بالمشاركة المجتمعية بين تلك الأطراف.
  - تعزيز دور الهيئات ذات الأغراض الخاصة والمنظمات غير الحكومية في إدارة الحزام للتخطيط البيئي

- فاعلية التجربة في تعزيز الحوكمة بالمشـاركة المجتمعية والشـراكات. ومع ذلك، تؤدي تعدد وظائف سـياسـات الحزام الأخضر إلى تضارب المصالح بين السياسات وأصحاب المصلحة، كما تُهيمن مصالح قوية (كالمطورين والقطاع الخاص) على تنفيذها وتُقيّدها جزئيا.

حوكمة المناطق إداريا تتم في اتجاهين أساسيين:

- تشكيل منظمة للحزام الأخضر من أصحاب المصالح تقوم بتقديم المشورة للحكومة لتنفيذ الخطة.
- تشـكيل مؤسـسـة مسـاعدة للمنظمة تهدف للترويج للسـياسـة وأهدافها وعلاقتها بالقطاعات والسـياسـات الأخرى المتعلقة بالزراعة والحفاظ على لطبيعة والبنية التحتية.

- آليات عمرانية (بالتخطيط والتنمية العمرانية)

- اعتبار الأحزمة الخضراء مكونا رئيسيا في التخطيط المتكامل وإدارة التنمية العمرانية والإقليمية.
- إعداد الحزام الأخضـر في إطار تخطيط إقليمي وإسـتراتيجية عمرانية مكانية للدولة ككل بهدف حماية الأراضـي الزراعية والمناطق ذات الحسـاسـية البيئية، وتوفير مسـاحات ترفيهية، والتخفيف من تغير المناخ. وتعد منطقة الحزام الأخضـر (في تجربة منطقة أونتاريو) من أكبر الأحزمة المحمية في العالم، حيث تحوي أكثر الأراضـي الزراعية إنتاجية وتشمل استخدامات متعددة للأراضي من زراعة ومستوطنات ريفية وغيرها.
- تبني سـياسـة قوية للحزام الأخضـر لمنع التنمية الحضـرية داخل حدوده والتي كانت فعالة في توجيه التنمية إلى المدن بقفزات بعيدًه بعد نطاق الحزام الأخضـر وأراضـيه الزراعية (حالة منطقة أونتاريو) (Macdonald, Monstadt, & Friendly, 2021)(انظر الشكل 10ب)

كما أوصت بعض التجارب الأوروبية في بلجيكا وإنجلترا التي عنيت بتنمية المناطق البينية المحصورة بين القائم والجديد ومناطق الحزام الأخضر كمناطق فاصلة بيئية، والتي تمثلت اهم قضايا العمرانية في ندرة الأراضي المتاحة للتنمية والنمو العمراني والسكاني المتسارع وحماية الحزام الأخضر، بأهمية النظر لهذه **المناطق كمقومات وفرص للتنمية بدلا من اعتبارها تهديدا للعمران القائم**، ومن أهم الآليات المتبعة لحوكمة العمران بها ما يلي:

- اليات إدارية

- تحديد صناع القرار لأولويات القضايا لوضع الخطة المحلية الجديدة في المناطق البينية.
- يقوم المجلس المشـكل لإدارة المناطق البينية بتجميع وتقييم مقترحات الاسـتعمالات طبقا لمدى توافر الأراضـي للاحتياجات المسـتقبلية وطبقا لرؤية المخططين العمرانيين وذلك في إطار قاعدة بيانات دقيقة محدثة متطورة ومنصـات الكترونية تسـهل على المجتمع بأطرافه المختلفة وضـع المقترحات وبكل شـفافية الاطلاع معلومات المقاطعة.
- تركيز صـناع القرار على تفعيل مبدأ المشـاركة الاجتماعية مثل عرض مقترحات اسـتعمالات الأراضـي على المجتمع المدني وأصـحاب المصـالح لإبداء الراي والاختيار عبر المشـاركة الإلكترونية وتفعيل الحوكمة الذكية واستخدام آليات التواصل المبتكرة لحوكمة العمران والمشاركة في صنع القرار
- يتولى المجلس التنفيذ للمخططات ومشـروعات التطوير في ملكياته وفي حالة عدم قدرته على التمويل يتولى القطاع الخاص التمويل والتنفيذ، ولكن تقل سيطرة المجلس على التطوير النهائي لخارج ملكيات المجلس. (تجربة ش تشيشاير بإنجلترا (Cheshire East Council, 2020).

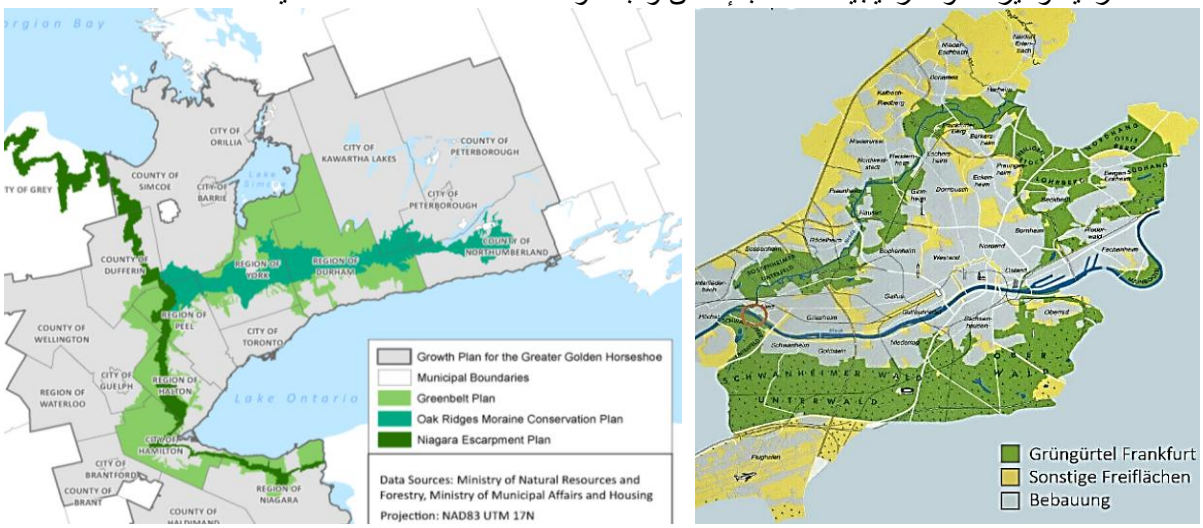
- آليات عمرانية (التخطيط والتنمية العمرانية)

- إنشـاء قاعدة بيانات معلوماتية دقيقة للمنطقة مثل (الموقع الجغرافي/الملكيات/الاسـتخدام المؤقت المتوقع/المدة الزمنية /الخطط المستقبلية وغيرها) (Smet, 2013) تجربة بروكسل عاصمة بلجيكا).
- يتمثل دور المخطط العمراني في اقتراح انسب استخدامات أراضي للمواقع طبقا لأسس وعوامل مدروسة تجربة مقاطعة شرق تشيشاير (Cheshire East Council, 2020) تجربة إنجلترا وتكون بناءا على

المقترحات التي جمعها المجلس المشـكل لإدارة وتنمية المناطق البينية للمواقع المناسـبة للإسـكان والتنمية الاقتصـادية من (ملاك الأراضـي، المطورين، السـكان المحليين والأطراف الأخرى). (تجربة مناطق الحزام الأخضر بمقاطعة شرق تشيشاير بإنجلترا (Cheshire East Council, 2020).

- تحديد الاستخدامات في مرحلة الفكرة التخطيطية ضمن مراحل إعداد المخطط العمراني والتنمية العمرانية وليس وقت التنفيذ.
- تحديد استعمالات معينة بمسطحات ملائمة لفترات زمنية محددة للاستغلال المؤقت للمناطق البينية مثل (إسكان بديل ميسـر التكاليف للفئات غير القادرة) على ألا يغلب عليها الطابع المؤسـسـي مما يؤدي لتحقيق المرونة، وتطور التنمية الحضـرية من التجريب الى التنفيذ، ومن التنمية المؤقتة الي تنمية دائمة وهو بمثابة حلا أفضـل عند فشل استراتيجيات التنمية التقليدية.

- وضـع اسـتراتيجيات تنمية منها المخصـصـة للحزام الأخضـر حول المدن والقرى من أراض زراعية وأراض تراثية وغيرها، واستراتيجية خاصة بالإسكان والبناء واستعمالات الأنشطة الاقتصادية



خريطة الحزام الأخضر في فرانكفورت (أ) خريطة الحزام الأخضر في منطقة اونتاريو (ب)

شكل(10) حوكمة العمران بسياسات الحزام الأخضر في المناطق البينية في العمران

المصدر: https://www.altes-neuland-frankfurt.com/ar/stadtklima-weltklima

2/3 التجربة المحلية

من التجارب المصرية في حوكمة العمران تجربتين الأولى وهى (مشروع الهيكلة العمرانية للقاهرة الكبرى)والتي القت الضوء على مناطق الحزام الأخضر والتعامل مع الأراضي وظيفيا وليس إداريا من منطلق فكرى مختلف، والتجربة الثانية "مشروع التنمية الحضرية حيينا" والتي عنيت بكيفية تطبيق الحوكمة العمرانية بالتنسيق الفعال بين الجهات الفاعلة والتي تمثلت في (وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية ممثلة في الهيئة العامة للتخطيط العمراني ومحافظة قنا بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مكتب مصر) وبتمويل من وزارة الدولة السويسرية) ، حيث تهدف لتطوير منهجية أكثر شفافية وكفاءة واستدامة لإدارة الأراضي، **وتطوير منهجية تشاركية لتخطيط وتنفيذ مشروعات البنية الأساسية، وتعزيز الموارد المحلية وتمكين الإدارة المحلية من إدارتها بشكل أكثر كفاءة."** فهي على العموم من الأفكار الابتكارية التي بدأت تدعم فكر الحوكمة العمرانية ومبادئها كنموذج فكرى مبتكر لتحقيق التنمية المتكاملة متعددة الجوانب تتعدى التخطيط العمراني وإشكالية الحدود الإدارية.

- آليات إدارية (تنظيمية تنسيقية)

- تطوير منهجية إعادة ترتيب الأراضي بما يضمن تخصيص نسبة من مساحة الأراضي تستقطع من الملاك بشكل متساوي، لإنشاء الطرق والخدمات الضرورية من أجل توفير المرافق والخدمات الأساسية، مما تؤدي بدورها إلى زيادة قيمة الأراضي وضمان حقوق الملكية. وتعد المنهجية بديل عن عمليات الشراء المباشر أو الإخلاء القسري ونزع الملكية، وأكثر شفافية وكفاءة للتخطيط والتصميم الحضري وإدارة مستدامة للأراضي، كما أنها نهج تشاركي لتخطيط وتنفيذ مشروعات البنية الأساسية، وتعزيز الموارد المحلية وتمكين الإدارة المحلية من إدارتها بشكل أكثر كفاءة.
- رفع كفاءة الإدارة المالية العامة واستخدام الأرض كأداة تمويلية ودعم السياسات والقوانين الحضرية.
- تفعيل المشاركة المجتمعية بتوافر دعم من القيادات التنفيذية والمجتمع، زيادة الشعور بالملكية من خلال تنفيذ التزامات جميع الشركاء، مما يعزز من التواصل والشفافية بين الأطراف.
- تذليل العقبات القانونية بتسجيل حيازات الأراضي، والاعتماد على وثائق إجرائية مصممة لإضفاء الطابع الرسمي على الاتفاقات تفيد بناء الثقة والقضاء على الشكوك بين مختلف الجهات الفاعلة ومن ثم تفعيل القوانين المنظمة لعملية البناء والتعمير في مصر. استنادا الى قاعدة بيانات قوية ومحدثة للأراضي وملكياتها. وكلها آليات اتفاقيات وتعاون تعمل على تفعيل السياسة وصنع القرار.
- التعامل مع معوقات الحوكمة العمرانية بإجراء الترتيبات المؤسسية لمشاركة ملاك الأراضي مباشرة في عملية التطوير، وتعزيز دور الوحدات المحلية وتفعيل سلطاتها على أرض الواقع، وتعزيز الثقة بين الوحدات المحلية والمواطنين. (تجربة مشروع «حيّنا» في محافظة قنا) (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، 2024)

- تعزيز الآليات الاقتصادية والقدرة المالية والمخصصات للجهات بتشجيع التمويل الذاتي من قبل ملاك الأراضي، وتأجير جزء من الأراضي أو بيعها واستخدام إيرادات البيع في التطوير، التمويل بقروض من المنظمات الدولية أو البنوك، وتكوين شراكات بين ملاك الأراضي والمطورين.

- آليات عمرانية (تخطيط وتنمية عمرانية)
- أهمية التعامل مع المناطق البينية تخطيطيا؛ للحؤول دون نمو أنماط للعمران واستعمالات الأراضي غير ملائمة. (دراسة الهيكلة العمرانية لإقليم القاهرة الكبرى) (الهيئة العامة للتخطيط العمرانى،، 2014)
- التأكيد على دور المناطق البينية كمناطق فاصلة في المخططات العمرانية والهيكلية كمنطقة فاصلة لها وظائفها التقليدية الراسخة في فصل مدن التوابع الجديدة والكتلة العمرانية للقاهرة الكبرى، وان انتشار تلك المناطق البينية على المحاور الشريطية دون تخطيطها، وحدوث نمو عشوائي بها يؤدي لإهدار الأراضي ومن ثم تباطؤ نجاحات المدن التوابع والمدن الجديدة وفشلها كسياسة وكمناطق كمناطق تنموية فاصلة تمنع التكتلات الحضرية والتضخم للإقليم. (دراسة الهيكلة العمرانية لإقليم القاهرة الكبرى)
- حوكمة وضـــبط النمو العمراني بخلق تجمعات عمرانية مخططة، وزيادة قدرة التجمع على مجاراة التطورات العمرانية السريعة والنمو العمراني المطرد.

4/ دراسة الحالة المصرية في إطار حوكمة العمران: المناطق البينية بين العمران القائم والمدن الجديدة ومناطق الحزام الأخضر (الشيخ زايد ومدينة 6 أكتوبر)

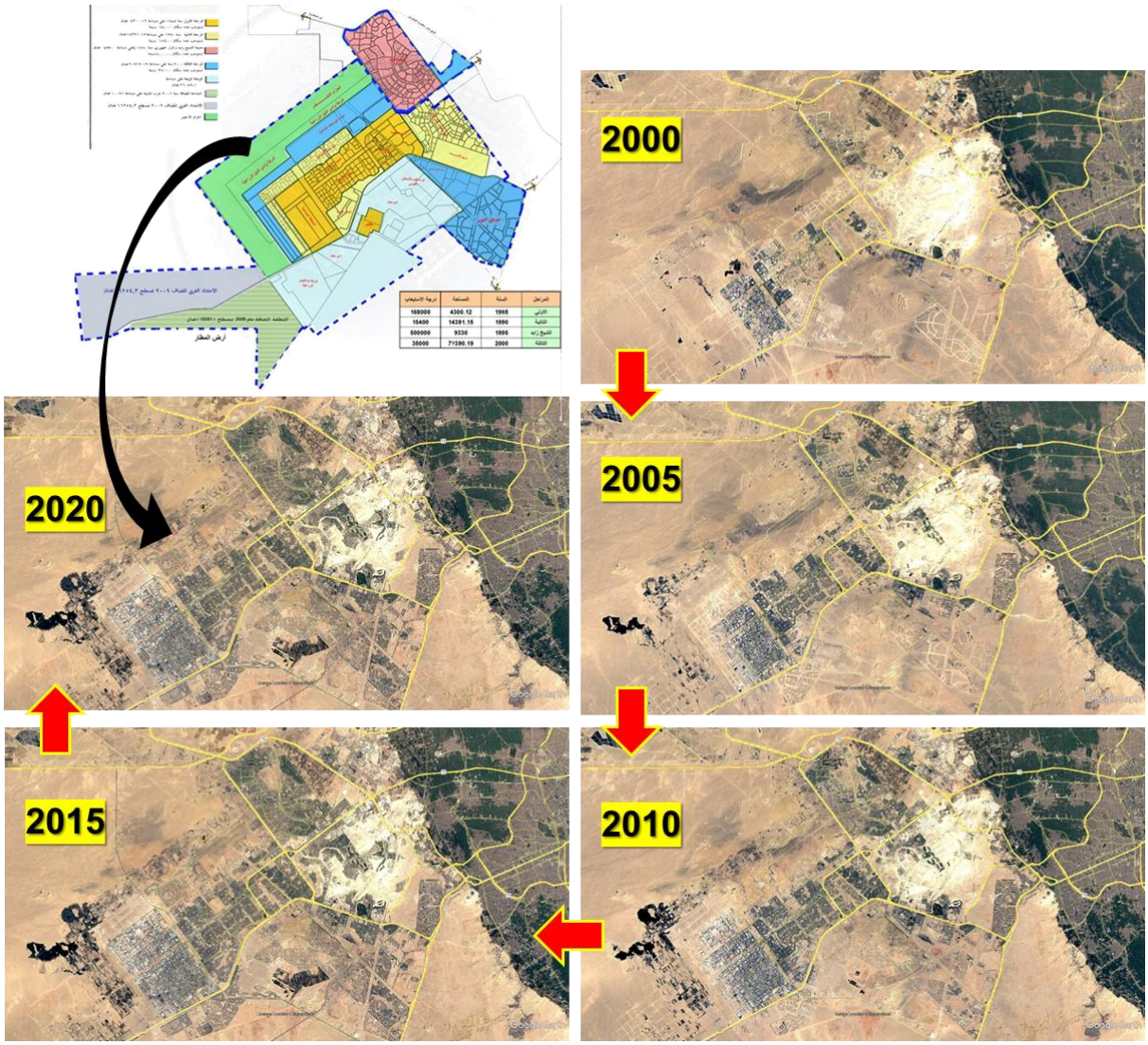
اختيرت حالة الدراسة في المناطق الواقعة بين المدينة الجديدة (الشيخ زايد و6 أكتوبر) والعمران القائم لإقليم القاهرة الكبرى، ومناطق الحزام الأخضر حول المدينة الجديدة (مدينة 6 أكتوبر)، وتأثرت تلك المناطق بمجموعة من المتغيرات المميزة لموقعها ومنها: القرب من المنطقة الحضرية واتصاليتها العالية بمحاور حركة قوية رئيسية، بجانب عدم وجود عوائق للنمو العمراني وتميز الاستعمالات العمرانية القائمة المتاخمة لها حيث تتنوع ما بين الإسكان الفاخر والاستعمالات التجارية والترفيهية والإدارية، مما يضفي طابعا مميزا لتلك المناطق ويحدث طفرة في قيم وأسعار الأراضي بها، وهي أسباب أساسية تؤدي الى ارتفاع الطلب والضغط من قبل المطورين العقاريين على صناع السياسة الحكومة للاستثمار العقاري في هذه المناطق. كما أن هناك أسباب أخرى تتعلق بأراضي الحزام الأخضر الزراعية من مشاكل فنية تتعلق بتوفر مياه الري فيها، تصعب عملية استصلاح الأراضي.

ونتيجة لضغوط أصحاب المصالح صدر القرار الجمهوري رقم ٧٧ لسنه2017 بضم **أراضي الحزام الأخضر** بإجمالي مسطح 60 ألف فدان تقريبا مقسمين على المدينتين التابعة لمدينة 6 أكتوبر إلى مدينة الشيخ زايد. (أراض تابعة للقوات المسلحة والدولة وأخرى تابعة للجمعيات والأفراد) بضمها إلى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وكان قرار سحب الأراضي وضمها لجهاز مدينتي الشيخ زايد و6 أكتوبر لتحويلها من أراضي زراعية إلى مباني قرارا سياسيا مقصودا اعترض عليه الملاك سواء لجمعيات وأفراد، وكان الهدف المعلن من صنع القرار هو إنعاش سوق العقارات ورفع أسعار وقيم الأراضي في المنطقة، لتحقيق عوائد مالية ذاتية ومستدامة، يتم الصرف منها على استدامة الخدمات والتنمية بالمنطقة. (انظر الشكل 11)

ولكنها أهداف قد تبدو في الواقع داعمه للاقتصاد ومواكبة لطابع المدينة وخصائصها الاجتماعية وخاصة أن اغلبها من الفئات القادرة، ولكن تتطلب أيضا إعادة النظر لأهمية وجود الحزام الأخضر لأهميته في فصل العمران وأهميته البيئية كمناطق زراعية وخضراء مفتوحة.

ومن خلال رصد وتحليل التغيرات بالوضع في مناطق الحزام الأخضر حول مدينة 6 أكتوبر كان يتوجب طبقا للدروس المستفادة من الأدبيات السابقة والتجارب العالمية والمحلية التطبيقية لحوكمة العمران ما يلي:

- تحديد لجنة مشكلة من أصحاب المصلحة (ملاك الأراضي وشركات التنمية الزراعية والحكومة والمطورين العقاريون وخلافه من المجتمع المدني والمخططون العمرانيون)
- تحديد الاستخدامات الأساسية والحفاظ على الحزام الأخضر وخلق التوسعات فيما بعد الحدود بنمط التنمية المنتشرة والحفاظ عليه كحد فاصل.
- التأكيد والحفاظ على تحقيق الأهداف الأساسية المرجوة منه كما تم الإشارة مسبقا في دراسة الهيكلة العمرانية لإقليم القاهرة الكبرى.



شكل(11) النمو العمراني في المناطق البينية بين اقليم العمران القائم والمدن الجديدة وفي منطقة الحزام الأخضر
المصدر: الباحثة استنادا الى خرائط جوجل ايرث من 2005 حتى 2020

5/ المناقشة والنتائج

توصل البحث لعدة نتائج أساسية فيما يخص المناطق البينية وحوكمة العمران أهمها ما يلي:

- التوصل الى مفهوم إجرائي مقترح للمناطق البينية في العمران بانها" المناطق التي تشكلت حدودها ونطاقها في العمران نتيجة لمتغيرات محددة، وهي إما مأهولة أو غير مأهولة بالسكان، وهي معرضه للنمو العمراني الرسمي او غير الرسمي"
- إن مبادئ حوكمة العمران تعزز من تنمية المناطق البينية حيث إنها تتعامل مع حدود الأراضي وظيفيا ومن ثم التغلب على قضية الحدود والتبعية الإدارية لتلك المناطق ومن ثم إمكانية التعامل معها.
- توصل البحث الى اقتراح ست تصنيفات للمناطق البينية تتباين في الموقع والخصائص تبعا للمتغيرات المحددة لها ومن ثم تختلف أدوارها وأهميتها في البيئة العمرانية.
- ترتبط المناطق البينية بقضايا عمرانية ملحة أهمها الالتحام العمراني وإهدار الموارد الاقتصادية مثل الأراضي والأراضي الزراعية وغيرها.

استنتج البحث من الدراسة والتحليل للأدبيات النظرية والتجارب المحلية والدولية مجموعة من الآليات والتدابير الاستباقية الفعالة لحوكمة العمران في المناطق البينية (المناطق بين العمران القائم والمدن الجديدة ومناطق الحزام الأخضر)، وهي آليات إدارية يتبعها صناع القرار والسياسيين لإدارة وتنمية المناطق وضمان استدامتها، واليات تخطيطية تنموية يلعب فيها المخطط العمراني دورا هاما بتحديدها واقتراح الأسلوب المناسب للتعامل معها في ضوء المشاركة المجتمعية مع بقية الأطراف وهي على النحو التالي:

- آليات إدارية لحوكمة العمران للمناطق البينية

- تحديد صناع القرار لأولويات القضايا لوضع الخطة المحلية الجديدة في المناطق البينية.
- تشكيل لجنة مختصة من الجهات ذات الصلة بتنمية المنطقة البينية وإدارتها على أن يصدر لها قرار رسمي بتشكيلها واعتمادها، وتحديد الجهات البديلة في حال تعثرها.
- توفير مؤسسات مساعدة للمنظمة المسئولة عن المنطقة البينية تهدف للترويج للسياسة
- دعم التمويل الذاتي، وبالقروض الميسرة، وتكوين الشراكات لتطوير المناطق.
- تطوير منصات رقمية لدعم المشاركة الإلكترونية للجهات ذات الصلة في صنع القرار فيما يخص استغلال تلك المناطق بالاستعمالات المناسبة.

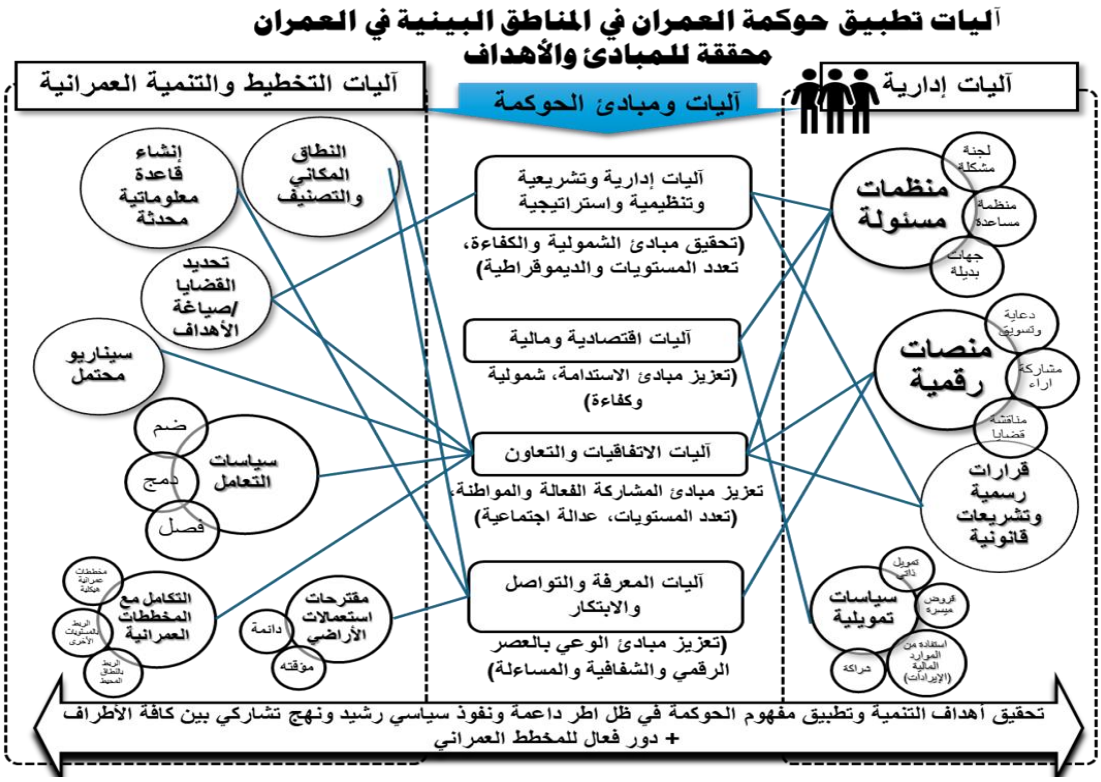
- آليات التخطيط والتنمية العمرانية للمناطق البينية

- تحديد دقيق للنطاق المكاني للمناطق البينية وتصنيفها وتحليلها في إطار منهجية علمية.
- إنشاء قاعدة معلوماتية محدثة متجددة للأراضي والعقارات بالمناطق البينية موضح بها (خصائص الملكيات /حيازة الأراضي /الجهات ذات الولاية (/نمط الملكية سواء خاصة /دولة /هيئة /خصائص قطع الأراضي المحددة سواء للفرد او الهيئة، منوال الحيازة من متوسط الحيازة السائد، عدد الملاك للأراضي).
- تحليل الوضع الراهن وبناء سيناريوهات النمو العمراني بها.
- صياغة أهداف استغلال المناطق البينية
- تحديد أسلوب التعامل طبقا لخصوصيتها سواء بالضم أو بالدمج أو بالفصل عن النطاق العمراني المحيط.)
- وضع مقترحات لاستعمالات الأراضي (دائمة أو مؤقتة) وإدراجها في مخططات التنمية العمرانية.

ويوضح (الشكل 12) الآليات الممكن تطبيقها لحوكمة العمران بالمناطق البينية وارتباطها الوثيق بتحقيق أهداف ومبادئ الحوكمة.

كما **يوصي البحث** بالنسبة للمناطق البينية والأحزمة الخضراء محل الدراسة تحديدا، بتشكيل لجنة محددة مختصة من الجهات الفاعلة في تنمية المنطقة من الحكومة وملاك الأراضي والمطورين وشركاء التنمية على أن يصدر لها قرار رسمي بتشكيلها واعتمادها. وإعادة توزيع تخصيص الأراضي والمرونة في التغيير بما يوائم النطاق المحيط، في إطار التوقعات المحتملة للنمو العمراني في المستقبل والحفاظ على أهداف الأحزمة الخضراء البيئية وكمناطق فاصلة للحد من قضايا الالتحام العمراني وزيادة تضخم التكتل الحضري وإهدار الموارد الاقتصادية والتأكيد على تلك الأهداف لضمان تحقيق الاستدامة.

كما **خلص البحث** بان تطبيق حوكمة العمران في المناطق البينية ترتكز على نهج تشاركي أساسي بين المخطط العمراني وصناع القرار والجهات ذات الصلة، بدءا بدراسة وتحديد المناطق البينية للتعامل معها، وتحديد الجهات المسئولة عن إدارتها وتنميتها، في ضوء تعزيز مبادئ حوكمة العمران. بالإضافة الى توفير الأطر الداعمة لتطبيق المفهوم من الدعم السياسي والمجتمعي لتنميتها.



شكل(12) الدمج بين آليات تطبيق حوكمة العمران لتحقيق مبادئها وأهدافها في المناطق البينية في العمران
المصدر: الباحثة

المراجع

أبو السعود، طارق زكي أحمد، وحسين، رندا جلال. (2014). التنبؤ بالمواقع المحتملة لالمتداد العشوائي باستخدام نظم المعلومات الجغرافية "بالتطبيق على محافظة القاهرة." مجلة بحوث العمران، 12(1)، 63-74. https://doi.org/10.21608/jur.2014.93055

Abou El Seoud, T., & Galal, R. (2014). Spatial Prediction Model for Urban Slum Areas Growth Using GIS. Journal of Urban Research, 12, 63-74. https://doi.org/10.21608/jur.2014.93055.

الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل). (2020). الخطة الحضرية الجديدة. نيروبي كينيا: https://unhabitat.org/sites/default/files/21/12/2021-nua-handbook-ar-00178-1.pdf.

UN-Habitat. (2020). New Urban Agenda. Nairobi, Kenya. https://unhabitat.org/sites/default/files/00178-21/12/2021-nua-handbook-ar-1.pdf

الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية. (أبريل, 2024). أبرز مخرجات مشروع حيينا في مجالات التخطيط التفصيلي ومقابل التحسين. https://unhabitat.org/mid-term-review-of-hayenna-integrated-urban-development-project-in-egypt-2018-2024-202311 .

UN-HABITAT. (2024, April). The key outputs of the Hayyina project in the fields of detailed planning and improvement measures. Cairo. https://unhabitat.org/mid-term-review-of-hayenna-integrated-urban-development-project-in-egypt-2018-2024-202311

الهيئة العامة للتخطيط العمرانى. (2014). مشروع الهيكلة العمرانية للقاهرة الكبرى(مجلد2). وزارة الاسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية.

General Organization for Physical Planning (GOPP). (2014). Greater Cairo Urban Restructuring Project (Vol. 2). Ministry of Housing, Utilities & Urban Communities (MHUC).

زكريا، رغدة. (2015). تقويم التأثيرات العمرانية البعيدة المدى لمشروعات الطرق الدائرية حول المدن الكبرى. 95. رسالة ماجستير غير منشورة: كلية التخطيط الاقليمي والعمراني، جامعة القاهرة، مصر.

Zakariya, R. (2015). Evaluation of long -Term Urban lmpacts of Ring Roads around Great Cities. Master Thesis, Unpublished : Faculty of regional and urban planning,cairo university,Egypt.

سيد، محمد سالم. (2014). التحولات الحضرية بالمناطق البينية في الاقاليم الحضرية الكبرى _دراسة حالة اقليم القاهرة الكبرى. رسالة ماجستير غير منشورة: كلية التخطيط الاقليمي والعمراني، جامعة القاهرة.مصر.

Sayed, M. M. (2014). Urban Transformations in the Peri-Urban Interface of Metropolitan Regions: Greater Cairo Region: Case Study. Master thesis, Unpublished: Faculty of regional and Urnban planning,Cairo University,Egypt.

عبد السلام، حازم محمد أشرف. (2018). تأثير النطاقات البينية بالمجتمعات العمرانية القائمة على تنمية المناطق الحضرية و المتدهورة المحيطة. رسالة ماجستير غير منشورة: كلية الهندسة، جامعة القاهرة.مصر.

AbdelSalam, H. M. (2018). The impact of intermediate urban regions in existing urban communities on developing urban and degraded areas. Master thesis,Unpublished: Faculty of engineering, Cairo university.

ياسين,علاء.(2013) . مشكلات النمو على اطراف المدن العربية الكبرى" مع التطبيق على مدينة القاهرة." تخطيط وادارة النمو العمراني وضغوط الاستثمار في المدن العربية الكبرى. القاهرة,مصر: المعهد العربي لإنماء المدن.

Yassin, A. M. (2013). Growth problems on the outskirts of major Arabic cities" with application to the city of Cairo". Planning and managing urban growth and investment pressures in major Arabic cities. Cairo,Egypt: Arab Institute for Urban Development.

Badach, J., & Dymnicka, M. (2017). Concept of 'Good Urban Governance' and Its Application in Sustainable Urban Planning. Materials Science and Engineering, 245(8). https://doi.org/10.1088/1757-899X/245/8/082017.

Cheshire East Council. (2024, May 8). In Wikipedia. https://en.wikipedia.org/wiki/Cheshire_East_Council

Cheshire East Council. (2020). Cheshire East Local Plan. Cheshire East: Cheshire East Council. Retrieved from https://www.cheshireeast.gov.uk/planning/spatial-planning/cheshire_east_local_plan/site-allocations-and-policies/sadpd-examination/documents/examination-library/ED06-Settlement-and-Infill-Boundaries-Review.pdf

Kearns, A., & Paddison, R. (2000). New challenges for urban governance. Urban Studies, 37(5–6), 845–850. https://doi.org/10.1080/00420980050011118

Macdonald, S., Monstadt, J., & Friendly, A. (2021). Rethinking the governance and planning of a new generation of greenbelts. Regional Studies, 55(5), 804–817. https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1747608

Mitra, S. G., Chandra, A., & Ram, A. (2024, April 22). The Ontology of Urban Governance: A Framework for Pathways to Sustainable Urban Transition. Urban Science, 8(2), 1-16. https://doi.org/10.3390/urbansci8020038

Office for National Statistics (ONS). (2024). Statistical bulletin: Population estimates for the UK, England, Wales, Scotland, and Northern Ireland: mid2022. Retrieved May 2024, 3, https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/bulletins/annualmidyearpopulationestimates/mid2022

Rocco, R. (2013). Why governance will make urban design and planning better: Dealing with the communicative turn in urban planning and design. Planum: the Journal of Urbanism, 2 (27). https://resolver.tudelft.nl/uuid:39095679-60d5-4460-9274-8ca43a0ae07f

Smet, A. D. (2013, November 12). The role of temporary use in urban (re)development: examples from Brussels. Brussels Studies, no 72(General collection). https://doi.org/10.4000/brussels.1196

UN-Habitat. (2023). A comparative analysis of urban governance for planning in 10 countries of the global South. UN-Habitat. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

UN-Habitat. (2015). The role of intermediate cities in strenghthening Urban - rural linkage towords the new urban Agenda. Monteria. https://unhabitat.org/the-role-of-intermediate-cities-in-strengthening-urban-rural-linkages-towards-the-new-urban-agenda.

Zakariya, R., Shehata, M., & Hafez, H. (2022). A Framework for National Urban Policy-Making Evaluation Methodology: Challenges of Natural Resources Sustainability in Egypt. Civil Engineering and Architecture, 10(5A), 158 - 175.https://doi.org/10.13189/cea.2022.101408

Intermediate Urban Areas Development in Egypt: Challenges of Decision-Making and Urban Governance

Raghda Zakariya[1*]

[1]Lecturer at Urban Planning Department, Faculty of Urban and Regional Planning, Cairo University, Egypt

*Corresponding author email: raghda.zakariya@cu.edu.eg

ABSTRACT

Egypt aims tackling urban issues through successive urban policies in framework of legislation, formulation of urban development policies and plans for existing and new built-up areas, and institutions concerned with implementation and urban governance. Nevertheless, many intermediate urban areas have emerged with (various location, pattern and characteristics) suffer of lack urban development plans and programs which led to aggravation of related issues such as urban sprawl and waste of economic resources, as a result of irrational exploitation of those areas, The phenomenon of urban cohesion is increasing, so that 22- 30% of the added built-up areas over the last 15 years located outside adopted urban boundaries, In absence of effective role of decision makers in governance, the situation in most intermediate urban areas reflects several important issues, as weak governance system, which requires taking these areas into concern and developing mechanisms to deal with them and controlling urban growth processes in context of controls and requirements of achieving development. Therefore, research aims to highlight intermediate urban areas issue and development role of decision-making and governance. Research overviews the issue axes by adopting descriptive and analytical methods, presenting theoretical frameworks of definition, classification and related urgent issues. Then reviewing global and local experiences of urban development policies and plans to deal with them, then analyzing challenges and potential opportunities to develop selected case in light of current policies. Finally, conducting proactive measures needed to promote development, governance and future inclusion of intermediate areas in plans and policies to ensure their sustainability.

KEYWORDS

Intermediate Areas – Decision Making – Urban Governance – Urban Development Policies – Green Belt Area