

معهد التخطيط القومي
المركز الديموجرافي

بَحْث
دور المدن الجديدة في
إعادة التوزيع الجغرافي للسكان في مصر

الباحث الرئيسي
أ.د. مجدي عبد القادر إبراهيم

يونية ٢٠١١

بحث
دور المدن الجديدة في
إعادة التوزيع الجغرافي للسكان في مصر

ملخص الدراسة

١- مقدمة:

يمثل التوزيع الجغرافي غير المتوازن للسكان أحد الأبعاد الثلاثة الرئيسية للمشكلة السكانية في مصر، بالإضافة إلى النمو السكاني السريع وتدني الخصائص السكانية، ويتمثل سوء التوزيع الجغرافي للسكان في محدودية المساحة المأهولة التي لم تتجاوز حتى مطلع الألفية الثالثة ٧.٧% من اجمالي المساحة الكلية للدولة التي تصل إلي مليون كم^٢، وفي سبيل ذلك فقد وضعت السياسة القومية للسكان ضمن أهدافها إعادة توزيع السكان هدفاً رئيسياً، كما وضعت إستراتيجية لإعادة توزيع السكان ورسم خريطة جديدة للتوزيع الجغرافي للسكان في مصر في أعقاب حرب ١٩٧٣ وأنشئت الهيئة العامة للتخطيط العمراني لتولى تلك المسئولية.

وقد قامت الهيئة بتنفيذ خطة طموحه لإنشاء عدد من المدن والمجمعات العمرانية الجديدة علي عدة مراحل من أجل خلخلة السكان من المناطق عالية الكثافة وتخفيف الضغط السكاني علي المدن القائمة واستثمار الموارد المتاحة في صحاري مصر وسواحلها بما يسهم في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية إقليمياً في مختلف مناطق الدولة ، وقد يكون من الضروري بعد مرور أكثر من ثلاثة عقود علي بدء العمل الفعلي في إنشاء المدن الجديدة في مصر أن يتم التعرف علي ما تم إنجازه في هذا الشأن وعلي دور تلك المدن في إعادة توزيع السكان جغرافياً في مصر.

٢- أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء علي الجهود التي بذلتها الدولة في مجال إعادة التوزيع الجغرافي للسكان من خلال المدن الجديدة التي تم تخطيطها وإنشائها، والتعرف علي مدى مساهمتها في تحقيق أهداف السياسة القومية للسكان في مجال تحقيق توزيع جغرافي متوازن للسكان، وتسعى الدراسة تحديداً لتحقيق الأهداف الآتية:

- ١) دراسة حجم ونمو السكان بالمدن الجديدة ، وتحليل خصائصهم الديموجرافية والاجتماعية والاقتصادية في إطار الجهود التي بذلت من أجل إنشائها.
- ٢) تحديد مدى مساهمة تلك المدن في عمليات التنمية الاجتماعية.
- ٣) دراسة مدى مساهمة تلك المدن ودورها في إعادة توزيع السكان جغرافياً في مصر.

٣- مصادر البيانات:

تعتمد الدراسة على البيانات المنشورة والمتاحة التي أصدرتها الجهات ذات الصلة وبصفة خاصة بيانات تعداد السكان والإسكان والمنشآت للأعوام ١٩٨٦، ١٩٩٦، ٢٠٠٦ والنشرات الخاصة التي أصدرها الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، وبيانات الهيئة العامة للتخطيط العمراني، وبيانات وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية الجديدة، هذا بالإضافة إلى بعض الدراسات المنشورة في هذا المجال.

٤- منهجية الدراسة:

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي لتحليل شكل واتجاهات التوزيع الجغرافي للسكان في مصر مع إبراز الآثار الديموجرافية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية للخلل القائم في هذا التوزيع، كما تتبع الدراسة الأسلوب الكمي في تحليل المتاح من البيانات والإحصاءات عن المدن الجديدة في مصر وتطورها والخصائص الديموجرافية والاجتماعية والاقتصادية لسكانها معتمدة على الجداول الإحصائية متعددة المتغيرات والتوزيعات النسبية المقارنة، كما تستخدم الدراسة أيضا المؤشرات والمقاييس الإحصائية ذات الصلة لإبراز الانجازات المحققة ومدى مساهمة المدن الجديدة في إعادة توزيع السكان وصياغة خريطة جغرافية جديدة لسكان مصر.

٥- نتائج الدراسة

إن التوسع العمراني خارج الدلتا والوادي الضيق وغزو الصحراء لبناء المدن والمجمعات العمرانية الجديدة ضرورة ملحة تحتمها ظروف مصر السكانية والجغرافية والبيئية، حفاظا على الأرض الزراعية المحدودة، ولتخفيف العبء والضغط السكاني عن المدن والتجمعات السكانية القائمة وبصفة خاصة في نطاق القاهرة الكبرى وعواصم المحافظات، وأيضا لتحقيق مجالات أوسع للاستثمار وخلق فرص العمل للحد من مشكلة البطالة، وتحسين الظروف البيئية للسكان سواء في المدن الجديدة أو في المدن القائمة ذات الكثافات السكانية العالية.

وقد اعتمدت الدولة منذ منتصف السبعينات من القرن الماضي إستراتيجية طموحة لإعادة توزيع السكان وتوسيع الرقعة المأهولة من خلال بناء المدن والمجمعات العمرانية الجديدة، وقد استهدفت هذه الإستراتيجية رسم خريطة جديدة لمصر بما يحقق توزيع جغرافي متوازن للسكان وتنمية مراكز حضرية جديدة خارج الدلتا والوادي لتوطين الأنشطة الصناعية والاقتصادية واستيعاب الزيادة السكانية وإعادة دمج الرقعة غير المعمورة مع الحيز المعمور لتعظيم الاستفادة من موقع مصر الجغرافي، حيث قامت على مدار الأربعة عقود الماضية بإنشاء ثلاثة أجيال من المدن الجديدة، تم الجيل الأول خلال الفترة من منتصف السبعينات حتى بداية الثمانينات ويضم سبعة مدن، وتم الجيل الثاني خلال الفترة من بداية إلي منتصف الثمانينات ويشمل سبعة مدن أيضا، بينما جاري تنفيذ الجيل الثالث الذي بدأ منذ منتصف الثمانينات ويضم ٩ مدن جديدة، ومن المقرر أن يصل عدد المدن الجديدة في ٢٠١٧ إلى ٤٤ مدينة.

وفيما يلي عرض لأهم ما توصلت إليه الدراسة:

- طبقا لبيانات تعداد السكان الأخير لعام ٢٠٠٦ أي بعد ثلاثة عقود من البدء في إنشاء المدن الجديدة بلغ العدد الفعلي للسكان المقيمين بتلك المدن ٩٠٣ ألف نسمة، وهو يمثل حوالي ٥% فقط من حجم السكان المستهدف عند اكتمال نموها، وفضلا عن ذلك فإن مدن الجيل الأول قد استوعبت ١٤% فقط من الزيادة السكانية لإقليم القاهرة الكبرى بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٦، كما أن إجمالي عدد السكان بالمدن الجديدة في مصر بأكملها لم يحقق سوي سدسي المستهدف لعام ٢٠١٠، الأمر الذي يعكس قصورا شديدا عن تحقيق الهدف الرئيسي من إنشاء المدن والمجتمعات العمرانية الجديدة كما ورد بالإستراتيجية المشار إليها.

- وطبقا لبيانات تعداد السكان الأخير أيضا لم يتجاوز عدد سكان المدن الجديدة ٢.٤% من إجمالي عدد سكان المحافظات التي تنتمي إليها تلك المدن ، وهذا يعني أن الجهود المتصلة لمدة ثلاثين عاما، وكم الاستثمارات التي تم إنفاقها في إنشاء تلك المدن لم يساهم في إعادة توزيع السكان خارج الدلتا والوادي سوي بتلك النسبة الضئيلة، ونتيجة لذلك أيضا فإن الكثافة السكانية بتلك المدن مازالت شديدة التواضع مقارنةً بنظيرتها في محافظات مصر.

- لم يؤدي إنشاء المدن الجديدة إلى حدوث تغيرات ملموسة في سوق العمل، فمازالت معدلات البطالة مرتفعة، ليس فقط علي المستوى القومي، ولكن أيضا في المدن الجديدة ذاتها حيث تجاوز المعدل ٥% بالنسبة للذكور في ٧ مدن جديدة في عام ٢٠٠٦، كما تجاوز ١٠% بالنسبة للإناث في ١١ مدينة.

- يمثل النمط العمري والنوعي للسكان بالمدن الجديدة استثناء من النمط الهرمي المعتاد في المجتمعات التقليدية حيث تعتبر الهجرة وما يميزها من انتقائية شديدة، وخاصة بالنسبة للسن والنوع، هي العنصر الفاعل في نمو السكان وليس الزيادة الطبيعية، وقد تلاحظ من بيانات تعداد ٢٠٠٦ الانخفاض الشديد في نسبة السكان كبار السن ٦٥ سنة فأكثر في المدن الجديدة بينما تربي نسبة السكان في سن العمل (١٥-٦٤) سنة مقارنة بالنمط العام للسكان في مصر، كما يلاحظ أيضا ارتفاع نسبة النوع بدرجة ملموسة بما يعكس تجاوز أعداد الذكور لأعداد الإناث في مختلف الأعمار بدرجات مرتفعة.

- إن مقارنة المستوى التعليمي للسكان بالمدن الجديدة مع نظيره في حضر الجمهورية في عام ٢٠٠٦ يعكس انتقائية إيجابية في المستوى التعليمي لسكان تلك المدن حيث انه أعلى بدرجة ملموسة عن نظيره علي مستوى حضر الجمهورية، كما تلاحظ وجود تباينات ملموسة في المستوى التعليمي للسكان فيما بين المدن الجديدة ذاتها، الأمر الذي يرجع إلي موقع كل مدينة ومستوي الإسكان بها والبنية الأساسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة ، وكذا هيكل النشاط الاقتصادي والمهني للسكان، ومع ذلك

فما زالت هناك فجوة نوعية بين الذكور والإناث في المستوى التعليمي لسكان تلك المدن.

- إن مقارنة بيانات الحالة الزوجية في عام ١٩٩٦ ، و ٢٠٠٦ يشير إلي وجود اتجاه عام نحو تزايد نسبة المتزوجين وتناقص نسبة من لم يسبق لهم الزواج سواء بالنسبة للذكور أو الإناث وهذا يمثل اتجاه طبيعي لتزايد تدفق الأسر حديثة الزواج الوافدة إلي تلك المدن، ويتوقع استمرار زيادة نسبة المتزوجين في تلك المدن في المستقبل مقارنة بالمستوي العام لحضر الجمهورية حيث أنها ما زالت بعيدة عن تحقيق مستهدفاتها الكمية من عدد السكان.

- وبالتوازي مع إنشاء المدن والمجتمعات العمرانية الجديدة ، وعلي مدار أربعة عقود، وعلي عكس المأمول من تلك المدن الجديدة، تفاقمت ظاهرة العشوائيات وانتشرت في القاهرة وفي عواصم باقي المحافظات، وزادت أعداد ساكني هذه العشوائيات حتى بلغت أعدادهم إلي ما يناهز ٢٠ مليون نسمة، يعيشون في ظروف غير آمنة وقلّة المرافق والخدمات وانخفاض مستوى المعيشة.

- أن تركز المدن والمجتمعات الجديدة حول القاهرة في مساحة يتراوح نصف قطرها بين ٢٠ - ٥٥ كم^٢ من مركز الكتلة العمرانية للمدينة - بالإضافة إلي كبر الأحجام المستهدفة للسكان بتلك المدن ، حيث تضيف ٧ ملايين نسمة بالإضافة إلي ١٢ مليون نسمة حتى يصير في عام (٢٠١٧ حسب خطة وزارة الإسكان) حوالي ١٩ مليون نسمة ، وفي الوقت الذي يبلغ عدد المستهدف في المدن الجديدة بالدلتا ٢ مليون نسمة وفي المدن الجديدة بالصعيد أقل من مليون نسمة، أي أن المدن الجديدة شأنها شأن المدن القديمة - وما زالت القاهرة تعاني أكبر كثافة سكانية في مصر - وبذا ما زال عدم الاتزان لتوزيع السكان كما هو في الماضي.

- الحجم المستهدف للمدن الجديدة ، يساوى ويزيد عن أحجام السكان في مدن كبرى تمثل عواصم محافظات قديمة كمدينة بورسعيد ، طنطا ، المنصورة ، والزقازيق.... الخ.

- إستراتيجية المدن الجديدة منذ البداية ركزت على إنشاء مدن كبيرة الحجم ، تحمل الكثير من الطموح غير الواقعي الذي استنزف الاستثمارات الضخمة على الأقل في المراحل الأولى لإنشاء هذه المدن وبخاصة البنية الأساسية.

- بالرغم من عدم نجاح المدن الجديدة في جذب السكان المتوقع - فهي لم تعطى أيضا صورة واضحة عن طبيعة قاطنيها - فلم تحل مشكلة الإسكان لذوى الدخل المحدودة أو حتى لشرائح واسعة من الطبقات المتوسطة.

- التجمعات العشرية حول القاهرة ، لم يتحقق منها سوى تجمع القطامية ، والتسعة المتبقية منها أعيد تخطيطها كأحياء متميزة للطبقات الراقية والشريحة العليا من الطبقة المتوسطة.
- لم يؤدي إنشاء المدن الجديدة إلي الحد من ظاهرة البناء علي الأرض الزراعية، فكل فدان في مصر يخدم عشرة مواطنين، ومن ثم يمثل الاعتداء علي الأرض الزراعية جريمة بكل المقاييس ولا بد من اتخاذ كل الإجراءات الممكنة لإزالتها بالتعاون مع الجهات ذات الصلة، خاصة ومصر تمر بمشكلة مياه حقيقية في ضوء الصراع الإقليمي بين دول حوض النيل والفشل في التوصل إلي اتفاق جماعي حول إدارة مياه النيل مع أخذ مصالح مصر في الاعتبار كدولة مصب، وما لم يكن هناك تحركا سريعا بالنسبة "ملف المياه" فلن تكون قادرة علي تلبية احتياجاتها الوطنية من المياه بحلول عام ٢٠١٧ مما يدعم مخاوف المخطط الاستراتيجي للتنمية العمرانية ٢٠٥٠ من التحديات المستقبلية لتوفير الموارد المائية وتلبية احتياجات الزيادة السكانية المتوقعة من المياه.

٦- التوصيات

في ضوء النتائج التي توصلت إليها الدراسة نعرض فيما يلي أهم التوصيات التي يمكن لواقعي السياسات أخذها في الاعتبار:

- ضرورة النظر في إعادة صياغة سياسات واستراتيجيات إعادة التوزيع الجغرافي للسكان و إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة، في إطار فكر تنموي شامل لكافة مستويات التخطيط قوميا وإقليميا ومحليا، وان يشمل كافة الأنشطة الاقتصادية والزراعية والصناعية والسياحية والخدمية، ووضع أهداف واضحة ومحددة على المدى القصير والمتوسط والطويل وأن تأخذ هذه السياسات في الاعتبار الأبعاد الاجتماعية والثقافية للمجتمع.
- يستلزم تحقيق المستهدفات السكانية للمدن الجديدة ورفع معدلات الاستيعاب بها، توفير نوعيات الإسكان التي تتناسب مع الفئات السكانية المستهدفة وكذا توفير التمويل الذي يجعل تلك الفئات قادرة على الحصول على المسكن بسعر مناسب وبشروط ميسرة حتى يمكنهم الانتقال والإقامة بتلك المدن، وعلى الدولة تشجيع ودعم الشركات العقارية او الجمعيات التعاونية للإسكان بتوفير الإسكان المناسب بتلك المدن، وقد يكون من الأهمية بمكان البدء بفئات العاملين في الصناعات الجديدة الوافدة إلى تلك المدن بحيث تساهم في إسكان عاملها بدلا من انتقالهم اليومي وما يصاحبه من مشاكل ونفقات.
- ضرورة إعادة النظر في المخطط الاستراتيجي للتنمية العمرانية الشاملة حتى عام ٢٠٥٠ كي يستوعب التحديات القائمة، والتي يأتي على رأسها الزيادة السكانية وعدم قدرة الحيز الحالي على استيعابها، وتليها طبيعة الخصوصية الجغرافية المصرية التي تتمثل في وجود حيزين متباينين كل التباين أحدهما زراعي معمور ومكتظ بساكنيه وضيق والآخر، صحراوي رحب واسع نسبيا خالي من

السكان. ومن ثم يلزم اعتبار مصر بحيزها المأهول وحيزها غير المأهول كوحدة تنمية واحدة وأن يتحدد النمط التخطيطي والعمراني للمستقرات البشرية اللازمة لها بناء على طبيعتها الايكولوجية والجغرافية وعلى قدرتها على جذب السكاني للعيش والاستقرار فيها.

• إن توفير كافة الخدمات الصحية والتعليمية والغذائية والتجارية المطلوبة للحياة اليومية للسكان في المدن الجديدة بنوعية جيدة وأسعار مناسبة تمثل حجر الزاوية لجذب السكان إلى تلك المدن، وعلى الدولة أن تلتزم بتوفير تلك الخدمات الأساسية وأن تشجع منظمات المجتمع المدني على المساهمة في دعم هذا الاتجاه.

• يمثل تفاقم ظاهرة العشوائيات وانتشارها في القاهرة وفي عواصم باقي المحافظات وزيادة عدد ساكنيها حتى ناهز ٢٥% من سكان مصر تحدياً حقيقياً للمخطط الاستراتيجي للتنمية العمرانية الشاملة حتى عام ٢٠٥٠، ولا يقل أهميته عن التحديات الأخرى ومن ثم يجب أن يتم تعديل هذا المخطط كي يتضمن حلولاً عملية للحد من تلك الظاهرة وان يكون للمدن والمجتمعات العمرانية الجديدة نصيبها في استيعاب بعضاً من قاطني العشوائيات في مصر.

• يجب على جميع السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية أن تتصدى لظاهرة التعدي على الأراضي الزراعية والبناء عليها وتحويلها إلى أنشطة غير زراعية نظراً لخطورتها، لما لها من آثار مدمرة على المجتمع بآثره، وتزايدها في السنوات الأخيرة، ومن ثم فلا بد من تفعيل القوانين القائمة المتصلة بتجريمها وتشديد العقوبة على فاعليها، وأن تلتزم الحكومة بإزالة جميع حالات التعدي وإزالة أثارها، وأن تتعاون جميع الجهات ذات الصلة في القضاء عليها.

• نظراً لعدم توافر بيانات حديثة عن الأوضاع السكانية والاجتماعية والاقتصادية للمدن الجديدة منذ التعداد الأخير لعام ٢٠٠٦، وفضلاً عن محدودية بيانات التعداد وكذا البيانات المتاحة لدى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة التي تمكن من تقييم دور هذه المدن في إعادة التوزيع الجغرافي للسكان في مصر، فإن الأمر يتطلب إجراء دراسة ميدانية متعمقة لتوفير البيانات التفصيلية الحديثة اللازمة لتحقيق هذا الهدف.