

جمهورية مصر العربية



معهد التخطيط القومى

سلسلة مذكرات خارجية

مذكرة خارجية رقم (١٦٠٨)

النظام الشامل لتخطيط استعمالات الأراضى

بإمارة دبي لتحقيق التنمية الحضرية المستدامة

إعداد

د.حامد إبراهيم هظل

نوفمبر ٢٠٠١

جمهورية مصر العربية - طريق صلاح سالم - مدينة نصر - القاهرة - مكتب بريد رقم ١١٧٦٥

A.R.E Salah Salem St. Nasr City , Cairo P.O.Box : 11765

النظام الشامل لتخطيط استعمالات الأراضي بإمارة دبي

لتحقيق التنمية الحضرية المستدامة

مقدمة :

لقد شهدت مدينة دبي خلال العقود الأربعة الماضية نمواً اقتصادياً وديموغرافياً قياسياً مقارنة بالمعدلات والمستويات التي سجلت في مختلف أرجاء العالم، وتحولت هذه المدينة الساحلية الهادئة بفعل هذا النمو الكبير إلى مركز إقليمي واقتصادي للشرق الأوسط وغرب آسيا. واقترب الرخاء الاقتصادي بتحول كبير في أنماط العمران وتضاعف الرقعة الحضرية لمدينة دبي بما يقارب عشرون ضعفاً خلال فترة لا تتجاوز الأربعين عاماً وترتّب على هذه الظاهرة جملة من التحديات الكبيرة في مجال التخطيط والتنمية الحضرية يتلخص أهمها في:

- التوسع الكبير في حدود المنطقة الحضرية وزيادة الضغوط على الاستثمارات العامة في قطاعات المرافق كالنقل والطاقة والمياه والصرف والاتصالات.
 - التأثير السلبي للنمو الحضري الكبير على مصادر البيئة الطبيعية.
- ولكي تتصدى لهذه التحديات وغيرها وضعت بلدية دبي مجموعة من الخطط الاستراتيجية طويلة المدى والمعنية بالتخطيط الحضري والإقليمي، وقد خلصت هذه الخطط إلى وضع جملة من الاستراتيجيات والسياسات والأهداف التي تضمن تحقيق أفضل النتائج وبكفاءة اقتصادية عالية يمكن من خلالها الحفاظ على الموارد وبالشكل الذي يعزز ضمان استمرارية وتيرة التنمية.

الهدف من البحث :

يهدف هذا البحث إلى استعراض تجربة مدينة دبي في التخطيط الشامل لاستعمالات الأراضي من أجل تحقيق التنمية الحضرية المستدامة، وينقسم البحث إلى ثلاثة أجزاء رئيسية :

يستعرض الجزء الأول : المفهوم العام للتنمية المستدامة بالإضافة إلى تطبيقاتها في مجال تخطيط استعمالات الأراضي ومن ثم التحديات الاستراتيجية التي تواجهها مدينة دبي في مجال تخطيط استعمالات الأراضي .

وفي الجزء الثاني : سيتم دراسة مكونات النظام الشامل لتخطيط الأراضي في دبي .

ويتناول الجزء الثالث : عرض تجربة إمارة دبي في تحقيق أهداف التنمية المستدامة والأساليب المتبعة في التصدي لها من خلال الإدارة المتكاملة للتنمية الحضرية.

1- مفهوم التنمية المستدامة :

كما هو الحال في أغلب إشكاليات مناهج التنمية ، فإن المتخصصين والمهتمين بهذا المجال لم يصلوا بعد إلى تعريف موحد لمفهوم التنمية المستدامة (Sustainable Development) يمكن الاتفاق عليه ، إلا أن الاهتمام البالغ بتحقيق مبادئ التنمية المستدامة سواء كان ذلك على مستوى منظمات التنمية الدولية مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي أو المنظمات الإقليمية أو الوطنية وحتى المحلية يعكس تغيراً جذرياً في أساليب التخطيط للتنمية. لقد ارتبط مفهوم التنمية المستدامة في بداياته ارتباطاً كبيراً بعلاقة التنمية بالبيئة والنظم الأيكولوجية والموارد البيئية بشتى صورها ، ولعل الدافع الأكبر لتبنى مفهوم التنمية المستدامة هو بفعل ما شهده العالم في العقود الخمسة الماضية من ارتفاع كبير في إجمالي عدد السكان علاوة على الزيادة الكبيرة في مستويات التحضر (Urbanization) وما ترتب عليهما من ضغوط كبيرة أدت إلى استنزاف العديد من موارد البيئة الطبيعية وبشكل دائم . أن مفهوم التنمية المستدامة كما هو متداول في أوساط الأكاديميين والمتخصصين في مجالات التنمية اليوم لا ينحصر في علاقة التنمية بالبيئة الطبيعية فحسب بل انه يتعدى ذلك إلى علاقة التنمية بالأبعاد الاقتصادية والاجتماعية . وبمعنى آخر فإن مفهوم التنمية المستدامة يحمل معنى أوسع وأشمل يهدف إلى إيجاد نوع من التوازن في قرارات التنمية بين المكونات الثلاث الرئيسية للتنمية " البعد البيئي والبعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي " . وعلى هذا تبنت الأمم المتحدة تعريفاً واسعاً للتنمية المستدامة يتلخص في " التنمية التي تلبي احتياجات الجيل الحاضر دون التأثير على فرص الأجيال القادمة في الحصول على احتياجاتها "

2- تطبيقات التنمية المستدامة في تخطيط استعمالات الأراضي :

لقد انعكست آثار الزيادة السكانية والتحضر السكاني في مستويات الطلب على الأراضي الحضرية في أرجاء العالم وفي الدول النامية بشكل خاص ، فزادت أحجام المدن بشكل كبير حتى بلغ بعضها مستويات لا يمكن السيطرة عليها . وظهرت العديد من القضايا والمشكلات الحضرية كالنمو العشوائي للمدن وانعدام الخدمات والمرافق الأساسية كأنظمة مياه الشرب والصرف الصحي والزيادة في نسب الجرائم والكثير من الأمراض الاجتماعية والعضوية جراء الفقر وسوء الأوضاع المعيشية لسكان هذه المراكز الحضرية . وفي ضوء هذا النمو التاريخي في نطاقات المدن حول العالم برزت الحاجة إلى تبنى سياسات واستراتيجيات حضرية من شأنها أن تسهم في إدارة تنميتها بشكل متوازن ومستدام . وحيث أن تخطيط استعمالات الأراضي يشكل الركن الأساسي لعملية التخطيط الحضري فإن أهم الأهداف العامة التي تشترك فيها أغلب إستراتيجيات التنمية المستدامة في مجال تخطيط المستوطنات البشرية هي :

- تحقيق العدالة في توفير الأراضي لأغراض الإسكان وغيرها من الاستخدامات لمختلف الفئات الاقتصادية والاجتماعية .
- تحقيق مستويات عالية من الكفاءة الاقتصادية في استغلال الأراضي .
- إدارة النمو الحضري والتحكم في الظواهر السلبية مثل التطوير العشوائي والتضخم الحضري بأشكاله المختلفة وذلك لما يترتب عليهما من أضرار اقتصادية وبيئية واجتماعية.
- المحافظة على الأراضي الزراعية في وجه النمو العمراني الحضري .
- المحافظة على البيئة الطبيعية والتراث العمراني في إمارة دبي .
- المحافظة على مصادر المياه الجوفية والسطحية .

3- الظروف الحضرية التي أدت إلى اتباع منهج النظام الشامل لتخطيط استعمالات الأراضي لتحقيق

التنمية المستدامة في إمارة دبي :

- 1- شهدت إمارة دبي زيادة مضطردة في حجم السكان خلال الخمس والعشرين سنة الأخيرة أدى إلى تضاعف عدد السكان أكثر من 4 مرات خلال الفترة من عام 1975 حتى عام 2000 . ولذلك وصل حجم السكان في إمارة دبي إلى حوالي 910 ألف نسمة في نهاية عام 2000 ، وتتركز النسبة العظمى من السكان 97.3% في المناطق الحضرية . والتي تبلغ نسبة مساحتها حوالي 15% من المساحة الكلية للإمارة أي حوالي 600 كلم مربع من المساحة الكلية البالغة 4000 كم مربع ، وتصل صافي الكثافة السكانية الحالية إلى 43 شخص/هكتار في المنطقة الحضرية¹ . إضافة إلى تغيير الخصائص الاجتماعية لبعض المناطق السكنية نتيجة هجرة المواطنين إلى مناطق سكنية جديدة أخرى .
- 2- كنتيجة من نتائج الطفرة الاقتصادية في إمارة دبي وتطور النشاط الاقتصادي تزايد عدد الزائرين والباحثين عن فرص العمل والاستثمار خلال السنوات الماضية مما أدى إلى الاهتمام بالتنمية السياحية والترفيهية والرياضية والثقافية بما يتلاءم ومتطلبات النمو والتطور الحضري لإمارة دبي ومقابلة الاحتياجات الحالية والمستقبلية للسياح والزائرين والمقيمين سواء كانوا مواطنين أو غير مواطنين من مرافق سكنية ومعيشية وخدمية . وقد تبلور ذلك في تخصيص الأراضي للاستعمالات الترفيهية والرياضية وغيرها بمساحات واسعة .
- 3- تطوير شبكات الطرق بشكل سريع مما حدد من شكل وأنماط ومساحات استعمالات الأراضي حيث تضاعفت شبكة الطرق خلال السنوات العشر الماضية لتصل في عام 2000 إلى حوالي 2044 كيلومتر

¹ إدارة التخطيط والمساحة ، بلدية دبي ، عام 2000

² ويشكل مجموع أطوال الطرق الرئيسية (الحرّة والسريعة والشريانية) ما يقارب من 50% من أطوال الطرق الإجمالية للشبكة وذلك في ظل ندرة الأراضي المتاحة حالياً .

4- لم تتضمن دراسة مخطط التنمية الشامل الذي تم قبل بيت خبرة أجنبي لإمارة دبي عام 1985 وضع أطر تفصيلية لإجمالي استعمالات الأراضي وإنما اهتمت بوضع تصورات عامة ومؤشرات إرشادية لأنماط استعمالات الأراضي مما جعل من الصعب على الجهات التنفيذية تحويلها إلى برامج ومشاريع تنفيذية . ولذا فإن اتجاهات النمو العمراني وتطور استعمالات الأراضي في إمارة دبي كانت في بعض جوانبها محصلة للمتغيرات المحلية والقرارات المستقبلية لإمارة دبي .

5- انخفاض كفاءة المنفعة للأراضي نتيجة زيادة مساحة القسائم المخصصة لسكن المواطنين . الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في مساحات القطع السكنية الممنوحة للمواطنين بشكل مبني على الحاجة المساحية الفعلية للأسر المواطنية خصوصاً في ضوء المؤشرات التالية :

أ- ندرة الأراضي المتوفرة للتنمية المستقبلية .

ب- صغر حجم الأسرة المواطنية مستقبلاً من حيث عدد الأفراد حيث انخفض متوسط حجم الأسرة المواطنية من 6.9 عام 1990 الى 6.2 فرد/أسرة عام 2000.³

ج- ارتفاع تكاليف البناء والصيانة وزيادة أعباء إدارة المسكن .

د- ارتفاع تكاليف المرافق العامة حيث أن تكاليف تجهيز الأراضي للتنمية من الاحتياجات الرئيسية للمرافق العامة (طرق - مياه - كهرباء - صرف صحي) لها علاقة مباشرة بأنماط الكثافة السكانية للمنطقة . حيث تتفاوت تلك التكاليف مقارنة بأعداد الوحدات السكنية المستفيدة من جراء تزويدها بهذه المرافق ، وموقعها بالنسبة لشبكة المرافق العامة .

6- زيادة الأراضي المعمرة من 5.3 كيلو متر مربع عام 1960 وبكثافة سكانية 11,321 شخص /كم مربع إلى حوالي 18 كيلو متر مربع عام 1970 وبكثافة سكانية 5,556 شخص /كم مربع أي أن مقدار الزيادة يصل إلى 240% خلال هذه الفترة . ثم زادت الأراضي المعمرة من حوالي 47 كيلومتر مربع عام 1975 وبكثافة سكانية 3898 شخص /كم مربع ثم إلى 110 كيلو متر مربع عام 1985 وبكثافة سكانية 3,380 شخص /كم مربع . ثم زادت الأراضي المعمرة من حوالي 149 كيلومتر مربع عام 1993 وبكثافة سكانية 4,092 شخص /كم مربع ثم إلى 204 كيلو متر مربع عام 2000 وبكثافة سكانية 4,229 شخص /كم مربع . أي أن مقدار الزيادة يصل إلى 344% خلال الفترة 1975 إلى 1998 . مما يوضح مدى انخفاض الكثافة السكانية خلال الفترة من عام 1975 إلى عام 2000 مما دعم من ظاهرة التمدد الحضري غير المنظم وبالنسبة للسنوات الأخيرة (1993-2000) يتضح أن معدل النمو

² الكتاب الإحصائي السنوي ، بلدية دبي ، عام 2000

³ المسح الإحصائي الشامل لإمارة دبي ، عام 2000 .

الحضري يصل إلى حوالي 5.2% سنوياً ، بينما يصل معدل النمو السكاني إلى 5.8% سنوياً خلال نفس الفترة . كما هو موضح في الجدول (1) والشكل (1) .

جدول (1) الكثافات السكانية خلال الفترة 1956-2000 (شخص/بالكيلو متر مربع)

الفترة الزمنية	المساحة المنمأة بالكيلو متر مربع	عدد السكان	الكثافة. شخص/بالكيلو متر مربع
1960-1956	5,3	60,000	11,321
1970-1961	18	100,000	5,556
1975-1971	47	183,187	3,898
1980-1976	84	276,300	3,289
1985-1981	109,7	370,788	3,380
1993-1986	149,3	610,926	4,092
1998-1994	187,8	809,061	4,308
2000-1999	203,9	862,387	4,229

المصدر : بلدية دبي ، إدارة التخطيط والمساحة

7- لقد تأثر تطور التنمية العمرانية بالمخطط الأساسي الأول عام 1970 ونتج عنه بداية ظاهرة التمدد الحضري غير المنظم (Urban Sprawl) الذي يترك المناطق الداخلية للمدينة خالية بينما تنمو المناطق الخارجية بعيداً عن مراكز التجارة والأعمال . ومما يؤكد ذلك أن الأراضي المخططة للاستعمالات السكنية كانت تكفي لاستيعاب 915 ألف نسمة عام 1985⁴ ، ومع ذلك تم إعداد مخططات سكنية للمواطنين خارج منطقة مراكز التجارة والأعمال . ولقد ساعدت قطع الأراضي الممنوحة وغير المنمأة للمواطنين مع غياب برنامج زمني لتوزيع وتطوير المناطق السكنية (Lack of Phasing) في زيادة ظاهرة التمدد الحضري غير المنظم (Urban Sprawl) حيث تصل فترة التنمية العمرانية لمنطقة سكنية جديدة حوالي 20 سنة ولا تتوفر بعض المرافق بها إلا عند وصول نسبة تعميم المنطقة من 50% إلى 80% أي ما يعادل غالباً 10 إلى 15 سنة . ومن حيث شكل النمو الحضري تطورت منطقة دبي الحضرية في اتجاه محورين رئيسيين لتوفر فرص التنمية عليهما ، يمتد أحدهما من الشرق إلى الغرب أي من منطقة الأعمال المركزية إلى مطار دبي الدولي ، والمحور الثاني في اتجاه خط الساحل من منطقة الأعمال المركزية إلى منطقة جبل علي ماراً بمنطقة جميرا وأم سقيم أي أن التنمية العمرانية أخذت الشكل الخطي .

8- تبلغ نسبة الأراضي المستغلة أو المخصصة حوالي 73.4% من إجمالي المساحة الكلية لإمارة دبي وهي تشمل (أراضي مستغلة بمنطقة دبي الحضرية، التجمعات الريفية، ملاعب ومضامير السباق، مزارع

⁴ مخطط للتنمية الشامل ، بلدية دبي، 1985

متخصصة، مناطق حماية المياه الجوفية، مناطق المحميات الطبيعية، خطوط المرافق الرئيسية من كهرباء ومياه وغاز واتصالات ، خطوط الطرق الرئيسية خارج المنطقة الحضرية، المناطق العسكرية، المطار (المستقبلي) عدا منطقة حتا، كما تبلغ نسبة الأراضي المستغلة في منطقة حتا حوالي 45% من المساحة القابلة للتنمية. وبالتالي تبلغ نسبة رصيد الأراضي غير المستغلة أو المخصصة حوالي 26.6% من إجمالي مساحة الإمارة مما يؤكد على ندرة الأراضي الجاهزة والقابلة للتنمية بإمارة دبي .⁵

9- هناك اختلاف بين أنماط التنمية حيث يلاحظ أن هناك مساحات كبيرة مخصصة للاستعمالات السكنية خارج منطقة الأعمال المركزية في الوقت الذي لا تزال فيه مساحات كبيرة مجرد أراضي فضاء داخل نطاق الأراضي المنماة في منطقة دبي الحضرية حيث تشير بيانات مسح الأراضي لعام 1995 لبلدية دبي إلى 38% من عدد قطع أراضي المنطقة الحضرية دون المناطق الصناعية ومناطق سكن المواطنين عبارة عن أراضي فضاء وهي أراضي مخططة ومخصصة ومخدومة بكل المرافق العامة .

10- الأراضي الفضاء غير المستغلة والتي تؤدي إلى انخفاض مستوى استغلال الاستثمارات العامة في مجال المرافق العامة نتيجة عدم استغلال تلك المرافق بصورة كاملة . مما يؤدي إلى زيادة الأعباء على المرافق العامة للطلب المتزايد في توسيع شبكات المرافق مع انخفاض مستوى الاستغلال الفعلي لتلك المرافق . إضافة إلى أن حجب تلك الأراضي عن سوق العقار يؤدي إلى زيادة الضغط على الحكومة لفتح أراضي جديدة للتنمية ومن ثم تكبد تكاليف إضافية في حين تبقى النسبة الكبيرة من الأراضي المخدومة دون أي مردود حقيقي .

11- تلوث المياه الجوفية وخصوصا بسبب عوامل التلوث الناتجة من استخدام خزانات التحليل Septic Tanks وآلية تصريف هذه المياه والاستخدامات الصناعية الملوثة في مناطق النمو العمراني .

12- مساحات الأراضي المتاحة للاستعمالات التجارية والخدمية لا تواكب الاستعمالات السكنية والتي تمثل نسبة كبيرة من الاستعمالات وما تتطلبه من خدمات البنية الأساسية لتتوافق مع التطور الحضري وخاصة المناطق الصناعية .

13- عدم مواكبة مساحات مواقف السيارات المتاحة مع للكثافة السكانية في بعض المناطق .

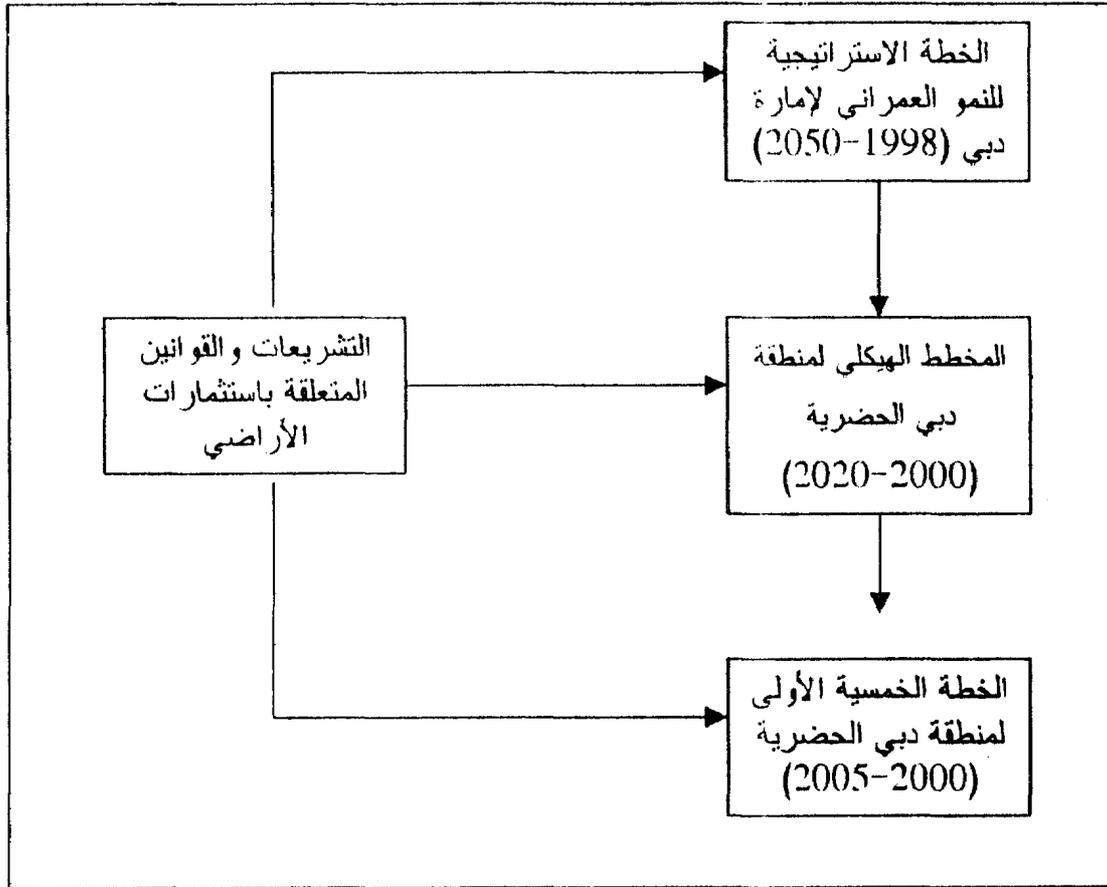
14- وجود بعض المناطق السكنية المتدهورة عمرانيا نتيجة للتنمية العشوائية في المناطق القديمة ، وقد قامت البلدية مؤخرا ببعض المعالجات التخطيطية لها .

ثانياً : مكونات النظام الشامل لتخطيط الأراضي في دبي:

يتكون النظام الشامل لتخطيط استعمالات الأراضي في دبي من أربعة عناصر أساسية تشكل القاعدة التي تحكم عملية تنمية الأراضي في الإمارة وبشكل يضمن التكامل والتغطية الشاملة لكافة الجوانب المتعلقة بتنمية الأراضي وهي كالتالي:

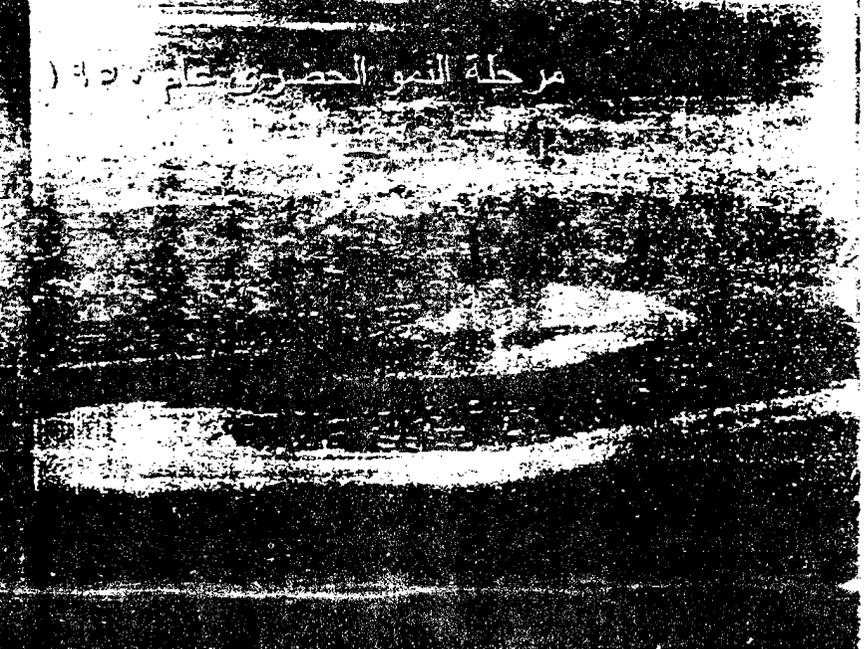
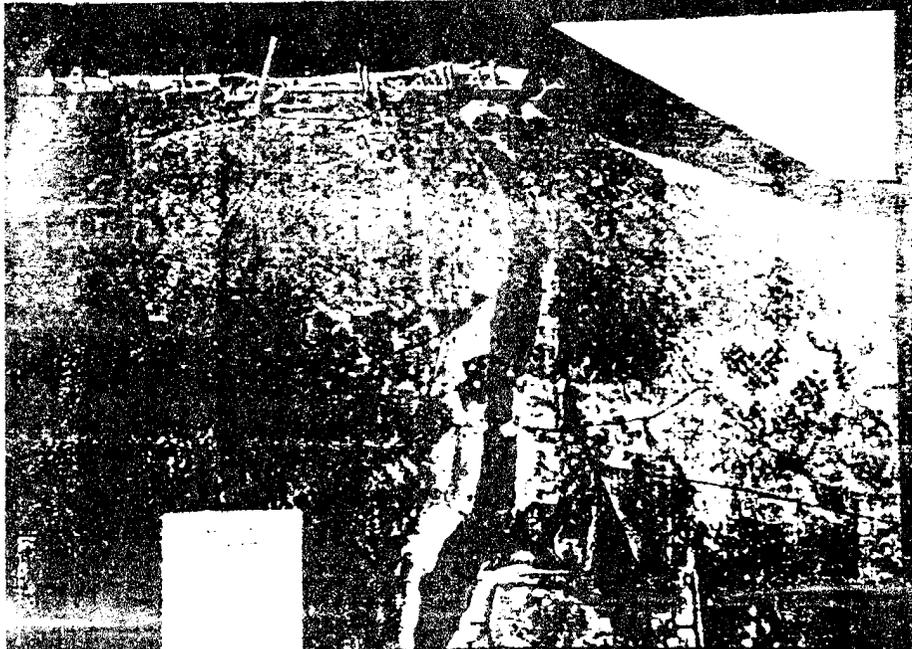
1. خطة النمو العمراني الاستراتيجي لإمارة دبي (1998-2050)
2. المخطط الهيكلي لمنطقة دبي الحضرية (2000-2020)
3. الخطة الخمسية الأولى لمنطقة دبي الحضرية (2000-2005)
4. التشريعات والقوانين المتعلقة باستعمالات الأراضي.

شكل (2) النظام الشامل لتخطيط استعمالات الأراضي بدبي



1- خطة النمو الاستراتيجي لإمارة دبي (1998-2050)

تبلغ المساحة الإجمالية لإمارة دبي قرابة 4000 كلم مربع أي ما يشكل 5% من المساحة الكلية لدولة الإمارات العربية المتحدة ويبلغ عدد سكان الإمارة قرابة 910 ألف نسمة في نهاية عام 2000 ، ويعيش ما



نسبته 97% منهم في مدينة دبي أو ما يسمى بمنطقة دبي الحضرية والتي تبلغ مساحتها ضمن حدودها الإداري 600 كلم مربع⁶، ويعيش بقية السكان في مجموعة من المراكز الريفية الصغيرة في أجزاء متفرقة من الإمارة التي يغلب عليها الطبيعة الصحراوية فيما عدا بعض الأجزاء الجبلية المحدودة بمنطقة حتا . وسعيًا من بلدية دبي لإيجاد إطار تخطيطي إستراتيجي عام للإمارة تم إعداد استراتيجية النمو العمراني لإمارة دبي كما هو موضح في شكل (3) بهدف السيطرة على النمو العمراني خارج نطاق منطقة دبي الحضرية وكذلك تنظيم النمو العمراني بشكل عام ، ومواجهة المتطلبات المستقبلية للتطوير العمراني والتموي بما يحقق الكفاءة الاقتصادية في استغلال الأراضي وتجنب الهدر في استخدام موارد الإمارة وشبكات البنية الأساسية . وتتركز الأهداف التفصيلية للخطة الإستراتيجية في :

- الحفاظ على المناطق ذات الأهمية البيئية .
- الحفاظ على المراكز الريفية من الامتداد والزحف الحضري .
- منع الانتشار العشوائي خارج حدود منطقة دبي الحضرية .
- تطوير نمو المستوطنات لتكون مراكز نمو وخدمات للمناطق الريفية مع المحافظة على طبيعتها العمرانية بإحاطتها بمنطقة حماية .
- المحافظة على منطقة مخزون المياه الجوفية من التلوث والاستنزاف ، وزيادة المخزون بالضخ .
- تأمين النمو العمراني المستقبلي بعيد المدى من خلال إعادة توزيع استعمالات الأراضي الرئيسية خارج نطاق منطقة دبي الحضرية .
- تحقيق مراحل نمو عمراني ذات كفاءة اقتصادية باستخدام أمثل لطاقت شبكات المرافق العامة من خلال النمو المرحلي والمتسلسل للهيكل العمراني .
- تأمين الإطار التخطيطي للمشاريع الخاصة مثل (المخيمات والقرى السياحية الصحراوية وحقول تربية المواشي والطيور والصناعات الزراعية) .

2- المخطط الهيكلي لمنطقة دبي الحضرية (2000-2020)

نتيجة للمتغيرات البيئية والتخطيطية التي تطرأ سنويا على استعمالات الأراضي نشأت الحاجة لمعالجة القصور والسلبيات الناجمة عن تلك المتغيرات الطارئة بغية المحافظة على الاستراتيجيات التنموية المعتمدة ، مما دعا إلى البدء في إعداد المخطط الهيكلي لمنطقة دبي الحضرية كما هو موضح في الشكل (4) . بهدف وضع استراتيجية طويلة المدى للنمو الشامل لإمارة دبي لتحقيق التنمية المستدامة ، حيث تم صياغة القضايا والمشاكل الأساسية لجميع القطاعات التنموية بشكل شامل ووضع السياسات والاستراتيجيات المطلوب تنفيذها على مستوى المدينة في الوقت الحالي والمستقبلي .

⁶ المخطط الهيكلي لمنطقة دبي الحضرية ، بلدية دبي ، (2000-2020) ، واستراتيجية وبرامج تنفيذ المخطط الهيكلي ، بلدية دبي ، عام 1999 .