الإقليميـــة Regionalization

تقسيـــم مصـــر إلـــي أقاليـــم تنمويـــة

الإقليميـــة Regionalization

تقسيـــم مصـــر إلـــي أقاليـــم تنمويـــة

مقدمة : مصر بين المركزية التقليدية واللامركزية المعاصرة

نظام الإدارة في مصر نظام مركزي شديد المركزية ، فحكومة العاصمة تسيطر سيطرة شبه كاملة على شئون المحليات من محافظات ومدن وقرى . وليس للقاعدة الشعبية سلطة فعلية وحقيقية في إدارة شئونها المحلية أو في التأثير على مسار الشئون القومية العامة . لقد كانت لهذه المركزية في الحكم مبرراتها التاريخية والجغرافية ؛ إذ إن حضارة مصر قامت منذ فجر التاريخ على الزراعة النهرية ذات الدورات السنوية الثابتة .ويتطلب ذلك حكومة مركزية تضبط توزيع المياه وتنظيم الري وإقامة وصيانة الجسور. هذا وقد ساعدت طبيعة مصر الجغرافية وشكل المعمور المصري في الوادي والدلتا – كواحة تحف بها الصحراء والبحار– على حتمية المركزية في كيان الدولة وإدارتها .

لقد كان الحاكم – وهو رمز الحكم والإدارة – يجمع فى يديه كافة السلطات المدنية والدينية ، كما كان يعتبر المالك الأوحد لكل أرض مصر. وكانت الأرض تقطع (تخصص) لأنصار الحاكم ومعاونيه ، ثم تسترد ويعاد تخصيصها مع كل حاكم جديد .وهذا النظام فى ملكية الأرض كان سبباً ونتيجة – فى آن واحد– لمركزية الحكم فى مصر. كان تعداد مصر منذ فجر التاريخ وحتى العصر الحديث حوالى ٣ ملايين نسمة تعيش على حوالى مليونى فدان .

لقد استنفدت هذه الحضارة الزراعية النهرية أغراضها وأتمت دورتها ، ونحن فى بدايات دورة حضارية جديدة تقوم على أسس تختلف تماماً عن سابقتها . فتعداد سكان مصر الآن يزيد على ٨٠ مليون نسمة . ومن المتوقع أن يصل عام ٢٠٥٠ إلى ما يزيد على ١٤٠ مليون نسمة. والنطاق العمرانى لم يعد يقتصر على الشريط الطولى الضيق الذى يسير من الجنوب إلى الشمال ، بل سوف يمتد إلى آفاق أوسع وأرحب فى صحراوات مصر وسواحلها. وسوف تتغير أنساق الحياة لكى تتلاءم مع البيئة الإيكولوجية الجديدة بكل تحدياتها ، ومع الفكر والعلم المعاصر بكل معطياته. وسوف يتاح للفرد دور أكبر فى تشكيل الحياة الاجتماعية والسياسية، كما سوف تتاح له أيضاً

مزيد من الإمكانات للأبتكار والإبداع. هذه الحياه الجديدة ستتطلب نمطاً آخر فى الإدارة يتسم أساساً بالمشاركة الشعبية الفعّالة على المستوى المحلى وعلى المستوى القومى. كما يتسم باللامركزية فى الإدارة تخطيطاً وتنفيذاً . وبتحقيق اللامركزية فى نظام الإدارة يمكن أن تتحقق الديمقراطية كنظام سياسى. والقول الشائع فى هذا الشأن هو أن "اللامركزية تعنى الديمقراطية "
"Decentralization means Democratization"

إن الاتجاه العالمى التاريخي فى إدارة الدولة الحديثة يتجه نحو الحد من المركزية والتوسع فى تطبيق اللامركزية. ويقتصر دور الحكومة المركزية فى هذه الحالة على الأمور السيادية مثل الدفاع والسياسة الخارجية وإدارة الاقتصاد القومى ، وكذلك إنشاء المشروعات القومية الكبرى والمرافق العامة التى تربط الأقاليم بعضها ببعض. أما حكومة الأقاليم فتقوم أساساً بتقديم الخدمات الاجتماعية من تعليم وصحة وإسكان وثقافة وأمن. وكذلك تقوم بتخطيط وتنفيذ وتشغيل مشروعات المرافق ، وبالتنمية الإنتاجية والخدمية داخل الإقليم .وهذا يتطلب أن يكون للإقليم موارده المالية الخاصة ، والسلطات الإدارية الكافية ، والأجهزة المؤهلة القيام بمسؤولياته. ومن البدهى أن تتم سياسات وخطط الإقليم داخل إطار السياسات والخطط القومية العامة للدولة. ويمكن للإقليم أن يتلقى دعماً من الحكومة المركزية وذلك لتحقيق التوازن فى التنمية بين الأقاليم المختلفة وكذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية على المستوى القومي.

وسوف يؤدى الأخذ بنظام الأقاليم إلى إدارة أفضل للتنمية وتحقيق معدلات مرتفعة لها فى كل مجالاتها ، كما سيؤدى أيضاً إلى الحد من تضخم البؤرة القاهرية ، بل إلى انكماشها . كما سوف يؤدى إلى إعادة الاتزان إلى النسق العمراني القومي بأكمله وعلاج ما يعانيه من خلل واضح .

ولا يعنى الأخذ بنظام الأقاليم إنشاء مستوى إداري جديد يؤدي إلى مزيد من بيروقراطية الإدارة في مصر بل يعنى تحويل السلطة المركزية المفرطة في العاصمة إلى سلطات إقليمية تقوم بأداء الخدمات المباشرة الإنتاجية والاجتماعية لسكان الأقاليم .

الفـــصل الأول

النظـــام الإداري الحالـــي وسلبياتـــه

(١) النظام الإداري الحالي

تشتمل الإدارة الحكومية في مصر علي مستويين إداريين : المستوى الأول هو الإدارة المركزية في العاصمة . وتتمثل في وزارات الدولة السيادية والوزارات الإنتاجية والخدمية . والمستوي الثاني هو الإدارة المحليه التي تقوم بإدارة المحافظات والمدن والقرى أو ما يعرف "بالمحليات". وقد أعطى النظام الإداري المصري للمستوي الأول هيمنة شبه كاملة على المستوي الثاني ، حتي يمكن القول أن الإدارة المحلية لا تتمتع بذاتية مستقلة بل انها في الواقع تعمل لدي الحكومة المركزية وتعتبر امتداداً لها . أي أنها بمثابة أذرع لهذه الحكومة في إدارة المحافظات والمحليات. ويمكن توضيح ذلك فيما يلي :

١- لكل وزارة من غالبية الوزارات المركزية إدارة تابعة لها في كل محافظة من محافظات مصر، وتسمي هذه الإدارة "بالمديرية" (مثل مديرية الإسكان التابعة لوزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية ، ومديرية الشئون الصحية التابعة لوزارة الصحة والسكان ، ومديرية التعليم التابعة لوزارة التربية والتعليم وغيرها) . وتقوم كل وزارة بالإشراف الفني والإداري على المديرية التابعة لها ، كما تقوم المديرية بدورها بتنفيذ خطط وبرامج الوزارة داخل المحافظة.

٢- تقوم الحكومة المركزية بتعيين وتغيير الموظفين العموميين بالمحافظات مثل المحافظين ورؤساء المدن والأحياء ومديري المديريات القطاعية السابق ذكرها ، وذلك دون مشاركة محلية في اتخاذ قرارات التعيين والتغير لهؤلاء الموظفين .

٣- ليس للإدارات المحلية موارد مالية ذاتية كبيرة بل تعتمد اعتماداً شبة كامل على ماتتيحه لها الخزانة العامة من تمويل.

٤- تقوم الوزارات المركزية بوضع خطط التنمية وتوفير الخدمات في المحافظات المختلفة وتقوم بالإشراف علي تنفيذها من خلال مديرياتها بالمحافظات دون مشاركة محلية حقيقية في التخطيط والتنفيذ.

وقد اتسم النظام الإداري المصري بظاهرتين خطيرتين وهما :

١- عدم التنسيق الكافي بين الوزارات المركزية في مجالي التنمية والخدمات بل تقوم كل منها بوضع خططها وتنفيذها وهي في معزل عن غيرها . وهذه الظاهرة واضحة أيضاً على المستوى المحلي إذ أن أنشطة المديريات المختلفة في المحافظة الواحدة لا يجمعها نسيج إداري واحد . وهذا يعني أن العلاقات الأفقية بين الوزارات علي المستوى المركزي، وبين المديريات علي المستوى المحلي شبه غائبة.

٢- كان الأداء على المستوى المركزي ينصب أساساً علي إيجاد الحلول للمشاكل الآنية في مداها القصير . ولم تعبأ الحكومة المركزية كثيراً بوضع خطط طويلة المدى تحقق رؤى وأهداف قومية متفق عليها .

(٢) سلبيات النظام الإداري الحالي

أدي النظام الإداري الحالي بعد تطبيقه على مدى ستين عاماً إلى قصور واضح في إدارة التنمية ، وعدم انتقال مصر من دولة نامية إلى دولة متقدمة ، وقد سبقتها في ذلك العديد من الدول . ويمكن إيجاز النتائج السلبية لهذا النظام فيما يلي :

١- الخلل في النظام المؤسسي للتخطيط ؛ وذلك لانفصال التخطيط الاقتصادي عن التخطيط المكاني . تقوم هيئة التخطيط العمراني التابعة لوزارة الإسكان بإعداد التخطيط العمراني على المستوى القومي والإقليمي وعلي مستوي المدن والقرى ، دون تعاون وتكامل مع الوزارات والهيئات التي تقوم بالتخطيط الإقتصادي في مجالاته المختلفة : الزراعة والصناعة والتعدين والسياحة والنقل والكهرباء والطاقة والموارد المائية وغيرها . بل ان هذه التخطيطات القطاعية تتم دون أن تتجمع لتكوّن تخطيطاً إقتصادياً واحداً . ويعنى ذلك أن التخطيطات الإقتصادية والتخطيط المكاني لا تصب جميعها في وعاء تنموي واحد وتكوّن فيما بينها مخطط قومي شامل للتنمية في مصر على كامل مسطحها الجغرافي وشاملاً كافة الأنشطة الإنتاجية والخدمية.

٢- عدم العدالة في توزيع الإستثمارات بين المحافظات وتركيزها في المراكز الحضرية الكبرى وحرمان المحافظات النائية منها ، مما أدى إلى تضخم هذه المراكز تضخماً أخل بمنظومة العمران المصري وأفقدها اتزانها . ذلك لأن التخطيط لهذه الإستثمارات يتم مركزياً بتحيز مكاني واضح ، ودون الأخذ في الاعتبار بدرجة كافية ضرورة تنمية أقاليم مصر جميعها بطريقة متوازنة ومتوازية.

٣- وكما كان هناك تحيز مكاني في مجال التنمية كان هناك أيضاً تحيز مجتمعي . فلم تعطي الدولة اهتماماً عادلاً ومتناسباً مع الاحتياجات الفعلية لشرائح المجتمع المختلفة بهدف تحقيق التماسك الاجتماعي والعدالة الاجتماعية . فعلى سبيل المثال في مجال الإسكان تركز اهتمام الدولة خلال خمسينات وستينات القرن الماضي على توفير الإسكان الشعبي والإسكان العمّالي ، ثم انتقل الاهتمام إلي الإسكان المتوسط خلال السبعينات والثمانينات، ثم انتقل مؤخراً إلى الإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر ، مع تجاهل شبه تام للإسكان الشعبي والعمّالي . أي أن مؤشر الإسكان انتقل من أحد طرفي الطيف الاجتماعي الى الطرف الأخر دون إدراك كاف للنتائج الخطيرة التي قد تترتب على ذلك.

٤- عدم وجود سياسة للتنمية المكانية تتناسب مع النمو السكاني المتزايد . ولم توضع الاستراتيجيات والخطط لمواجهة الزيادة السكانية وتوفير ما تحتاجه من حيز مكاني وفرص عمل يسيران في تناسب وتزامن مع هذه الزيادة المستمـــرة .

٥- القفز من اقليم لآخر بدون تنمية أي منهما تنمية كافية . ففي خلال ثمانينات القرن العشرين أعد تخطيط لتنمية إقليم سيناء . ويمتاز هذا الإقليم بوجود قاعدة سكانية به، وكذلك بتوفّر قاعدة من البنية الأساسية ، مع تنوع إمكاناته التنموية ، وذلك فضلاً عن أهمية موقعة البالغة من الناحية الأمنية . ولكن بعد تنفيذ حوالي ٢٧% من خطة التنمية - أمكن خلالها استصلاح عشرات الآلاف من الأفدنة ، وإقامة مشروعات صناعية مهمة- توقف المشروع وانتقل اهتمام الحكومة إلي إقليم توشكي ، وهو إقليم خال تماماً من السكان والبنية الأساسية. وبعد أن تم إنفاق ما يزيد على عشرة مليارات جنية في مد الترع وإقامة محطة رفع مياه ضخمة ، تعثر تنفيذ المشروع ويواجه حالياً صعوبات كبيرة قد تؤدي الي توقفه . إذ أنه بعد مرور ما يزيد علي عشرين عاماً من بدأ العمل في هذا المشروع لم تستصلح منه إلا عدة الالاف من الافدنة ، بينما كان الهدف منه استصلاح حوالي نصف مليون فدان.

وقد بدأ الحديث يعلو منذ فترة عن ضرورة وأهمية البدأ في تنفيذ ممر التنمية الجديد غرب الوادي والدلتا كالأمل المنتظر في حل مشاكل مصر .

هذا القفز من إقليم لآخر يدل علي غياب إدارة حقيقية للتنمية الشاملة المستدامة ببعديها المكاني والسكاني.

٦- عدم تطبيق سياسات التنمية المتكاملة في بعض المناطق خارج المعمور الحالي ، واستمرار التركيز على التنمية القطاعية فقط ، والذي يلقي بأعباء التنمية في تلك المناطق على قطاع واحد فقط مثل ما تم في تنمية جنوب سيناء وساحل البحر الأحمر .

٧- لا يوجد حتى الآن نظام مؤسسي وتشريعي واحد لإدارة الأراضي من حيث الحيازة والتخصيص والاستخدام بما يحقق تنمية مستدامة على المستوي القومي والإقليمي والمحلي . وقد أدي ذلك في بعض الأحيان إلى استخدام الأرض بغرض المضاربة والتربح السريع بدلاً من استخدامها لأغراض التنمية. كما أدى إلى عدم قدرة الإدارات المحلية على التصرف في الأراضي المتاحة لها داخل حدودها الإدارية (راجع الورقة الخاصة بإدارة أراضي الدولة) .

٨- عدم توفر الكفاءات الفنية بالإدارات المحلية للقيام بمسئولياتها التي أتاحتها لها القوانين. فعلى سبيل المثال فقد وضع قانون البناء الموحد مسئولية التخطيط العمراني للمدن والقرى علي عاتق المحليات . ولكن نظراً لعدم توفر الأجهزة الفنية القادرة علي القيام بهذه المهمة فقد تنازلت عنها المحافظات وتركتها للهيئة العامة للتخطيط العمراني التابعة للحكومة المركزية لتقوم بتخطيط كل مدن وكل قرى مصر.

لقد كان من الواجب تدريب الكوادر البشرية القادرة على التنمية المحلية في كل مجالاتها وتعزيز المحليات بمثل هذه الكوادر.

٩- عدم الاهتمام بالتنمية البشرية المحلية وعلى الأخص توفير الكفاءات القادرة على استيعاب التكنولوجيات الحديثة واستخدامها في الارتقاء بالصناعات التقليدية ، وفي قيام صناعات متقدمة ذات قيمة مضافة عالية حتى تكتسب المنتجات المحلية قدرة تنافسية عالية في السوق المحلي والسوق العالمي.

١٠- أدى تركيز السلطة في العاصمة وإنفرادها بوضع السياسات واتخاذ القرارات الهامة والحاكمة إلى عدم إتاحة فرصة كافية للقواعد الشعبية في المشاركة الايجابية في وضع هذه السياسات واتخاذ مثل هذه القرارات ، وذلك حتى في الأمور التي تمس حياتهم

بصورة مباشرة . والمشاركة الشعبية هي سمة أساسية من سمات الدولة الحديثة ، إن لم تكن أهمها . وفي ظل اللامركزية يمكن تحقيق هذه المشاركة والانتقال بمصر من النمط التقليدي في الإدارة إلى الأنماط المعاصرة.

١١- عدم الإتفاق علي تعريف موحد "للكيان الإقليمي" بين الوزارات المختلفة . فقد قامت العديد من الوزارات – كل منها منفردة – بتقسيم مصر إلى أقاليـــم بما يتناسب مع طبيعة أنشطتها . فأصبح لدينا العديد من التقسيمات الإقليمية القطاعية (مثل الأقاليم التي حددتها كل منها وزارة الصناعة ووزارة الزراعة ووزارة السياحة ووزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية وغيرها) . ويعني ما سبق أن كل وزارة من هذه الوزارات سارت في مسارها الخاص في تحديد حدود أقاليمها ، دون أن يجمعها مفهوم موحد للإقليمية الإدارية.

ونظراً لقصور الأداء السابق ذكره فإنه يجب إعادة النظر في النظام الاداري الحالي والتفكير في نظام إداري جديد يتولى حل المشاكل السابق ذكرها ، وكذلك إدارة التنمية والعمران خلال الحقبة القادمة . وتهدف هذه الورقة إلى توضيح أن الأخذ بنظام الأقاليم في الإدارة هو الأمثل والأنسب لمصر في حاضرها ومستقبلها .

الفصـــــل الثانـــــي

مصـــر بيـــن حيزيـــن : حيز قديم وحيز جديد

الخصوصية المصرية

تتمثل الخصوصية المصرية في حقيقتين أساسيتين: الأولى جغرافية والثانية سكانية . أما الحقيقة الجغرافية فهي أن مصر تنقسم إلى حيزين متباينين كل التباين ، والحد الفاصل بينهما واضح تماماً كالحد الفاصل بين اليابس والماء . فالحيز الأول هو الحيز المعمور الذي يعيش فيه سكان مصر منذ الاستقرار الأول في وادي نهر النيل وفي دلتاه وحتى الآن . أما الحيز الثاني فهو شبه خال غير مأهول ويشمل صحراوات مصر وسواحلها .

وأما الحقيقة السكانية فتتمثل في النمو السكاني المتزايد خلال العقود الأخيرة ، وعدم إدارة هذا النمو مكانياً وتنموياً إدارة رشيدة ؛ وذلك بوضع الاستراتيجيات والخطط بعيدة المدى لمواجهة هذه الزيادة السكانية الكبيرة المستمرة ، وما تحتاجه من حيز مكاني وفرص عمل يسيران في تناسب وتزامن معها.

(١) الحيز العمراني المأهول الحالي

يشتمل الحيز العمراني الحالي على الوادي في الجنوب والدلتا في الشمال ، وتبلغ مساحته حوالي ٥,٧% فقط من مساحة مصر الكلية ، ويسكنه ٩٨%من سكانها .

ويعانى هذا الحيز مشاكل خطيرة متفاقمة – فى مدنه وقراه – تهدد بتآكل سريع لهذ الحيز، مع حياة حضرية متدنية عادة ما توصف "بالعشوائية" فى أغلب مناحيها . ومن أمثلة هذه المشاكل مايلى:

١- عدم قدرة هذا الحيز على استيعاب مزيد من السكان وتجاوزه درجة التشبع السكانى القصوى بمراحل كبيرة.

٢- الكثافة السكانية العالية والتى تكاد أن تكون من أعلى الكثافات السكانية فى العالم .إذ تبلغ الكثافة السكانية فى القاهرة ٤٢ ألف نسمة فى الكيلو متر المربع ، بينما تبلغ هذه الكثافة فى العواصم الأوربية ما بين ٨-١٠ آلاف نسمة ، أى أن كثافة القاهرة تبلغ حوالى خمس مرات نظيرتها فى العالم الغربى .

٣- تآكل الأراضى الزراعية نتيجة للامتدادات العمرانية للمدن والقرى عليها . فقد فقدت مصر خلال النصف الثاني من القرن العشرين ٣٥% من أراضيها الزراعية نتيجة لذلك . وتفقد سنوياً حوالى ٤٠ ألف فدان ، وإذا استمر هذا المعدل في التآكل فسوف تختفى الأراضى الزراعية تماماً ما بين عامى٢٠٧٠ و ٢١٠٠ حسب تقدير بعض خبراء التخطيط العمراني.

٤- الخلل الواضح فى المنظومة العمرانية والذي يتمثل في عدم تسلسل أحجام المدن التسلسل الطبيعي المعترف به في علم العمران، مع طغيان البؤرة القاهرية على المنظومة العمرانية بأكملها .إذ يبلغ عدد سكانها خمس مجموع السكان في مصر، وتستحوذ وحدها على ما يقرب من ٤٠% من مجموع الاستثمارات في مجال الإنتاج والخدمات.

٥- النمو العشوائي بصورة متزايدة . فقد تمكنت ظاهرة النمو العشوائي من بنية العمران المصري المعاصر. ولم تعد ظاهرة استثنائية يمكن احتواؤها وعلاجها ، بل صارت ظاهرة كل المدن وكل القرى . فأصبحت بذلك حقيقة قائمة وجدت لتبقى ، بكل ما يعنيه ذلك من آثار اجتماعية بالغة الخطورة .

لذا فان إدارة التنمية يجب أن تسعي إلى إيجاد الحلول الملائمة لهذه المشاكل المتفاقمة وإصلاح الخلل الواضح في منظومة العمران .

(٢) الحيز غير المأهول

يشمل هذا الحيز صحراوات مصر وسواحلها خارج الوادى والدلتا . ويتكون من أقاليم متفاوتة بيئياً وإيكولوجياً من صحراوات ومنخفضات وهضاب ومرتفعات وسواحل. وكذلك يتكون من مناطق متعددة الإمكانات التنموية ، ومناطق أحادية الإمكانات ، ومناطق ليس لها إمكانات تنموية معروفة. وتبلغ مساحة هذا الحيز حوالى ٩٤% من المساحة الكلية لمصر كما سبقت الإشارة .

ومن المتوقع أن يبلغ تعداد السكان فى مصر فى عام ٢٠٥٠ ما يزيد على ١٤٠ مليون نسمة ، بزيادة سكانية قدرها حوالى ٦٠ مليون نسمة على تعدادها الحالى . ولما

كان الحيز الحالـــى قد تجاوز درجة التشبـــع القصـــوى للسكـــان ولم يعـــد قادراً على استيعاب مزيد منهم كما سبق ذكـــره ، فلابـــد أن تتجه الزيادة السكانيـــة المتوقعـــة خلال الأربعيـــن سنة القادمـــة إلـــى محاور تنمويـــة جديدة خارج الـــوادى والدلتـــا ، إذا مـــا أردنـــا أن نحتفـــظ بالبقيـــة الباقيـــة من أراضى هذا الحيـــز المأهـــول الحالـــي.

وتستلزم تنميـــة الحيز الجديد تحديـــد الأقاليـــم والمناطـــق الواعـــدة ومعرفة إمكاناتهـــا التنمويـــة الكامنـــة والظاهـــرة . وكذلك تحديد الأنشطـــة التنمويـــة التـــى يمكـــن أن تتوطن فيها . ودراســـة الأنمـــاط التخطيطيـــة والمعماريـــة للمستقـــرات البشريـــة التى ستقـــام بها حســـب الطبيعـــة البيئيـــة والإيكولوجيـــة لكل منطقـــة وإقليـــم . أى دراسة النسق العمرانى الملائم لكل منها بما فى ذلك دراسة البنيـــة الأساسيـــة – ســـن طـــرق ونقـــل و سكارات وموانـــئ ومرافـــق وغيرها – اللازمة لهذا الحيـــز الجديد .

وتتطلب التنميـــة العمرانيـــة ربط الحيـــز الجديد بالحيـــز القديـــم لكـــي تكون مصـــر بكافـــة مسطحهـــا الجغرافـــى وحدة تنمويـــة واحـــدة .

ويعنـــى ما سبـــق أنه خـــلال الأربعيـــن سنـــة القادمـــة يجـــب أن تمتـــد مساحة المعمـــور المصـــرى من ٥,٧% إلـــي ١٢% من المساحـــة الكليـــة لمصـــر ، ويستلزم ذلك إنشاء حوالى ١٥٠ مدينـــة جديـــدة قادرة على استيعـــاب الزيـــادة السكانيـــة المتوقعة.

(٣) الاتزان بين الإنسان والمكان

كان هناك شبه اتزان تاريخـــي بين عدد السكان وبين مساحة الحيز المأهول في مصر منذ بدأ الاستقرار علي ضفاف النيل وحتى منتصف القرن العشرين. ومنذ ذلك الحين وحتى الآن اختل هذا الاتزان اختلالاً كبيراً. فقد زاد عدد السكان في هذه الفترة إلي أربعة أضعاف. ولكن لم يقابل هذا النمو السكاني زيادة متناسبة معه في مساحة المكان المعمور، بل تم النمو السكاني المتزايد داخل النطاق الثابت للحيز الحالي. أي أن الوعاء المكاني أصبح يحتوي علي أربعة أضعاف ما كان يحتويه من السكان قبل ستين عاماً كما سبق الإشارة إليه.

لقد كان على مصر أن تسعى إلى تنمية مناطق جديدة بعيدة عن الحيـــز الحالـــي في الصحراوات والسواحل لاستقبال الزيادة المطردة من السكان . والامتداد هنا ليس امتداداً سلساً هيناً للمراكز الحضرية القائمة ، بل هو أشبه بهجرة سكانية جماعية إلى أقاليم نائية وإقامة حياة جديدة بكل ما

تحتاجه هذه الحياة من مقومات مثل إقامة شبكة نقل وبنية أساسية وإسكان وتوفير فرص عمل كافية وجاذبة للسكان .

والأمر يكون هيناً على مصر لو تمت مواجهة الزيادة السكانية بتوفير حيز مكاني متناسب معها مع بدايات هذا النمو الكبير في منتصف القرن العشرين ، لكي يسير النمو السكاني والامتداد المكاني في تزامن وتناسق . ولكن التباطؤ في توفير مثل هذا الحيز أدى إلى تفاقم المشاكل الحياتية في الحيز القديم كما سبق ذكره ، مما يتطلب من الدولة ليس فقط إقامة حيز مكاني جديد لاستقبال الزيادة السكانية بل أيضاً حل مشاكل الحيز الحالي التي تزداد خطورة و تفاقماً. وهذا يعني زيادة الأعباء الملقاة علي كاهل الدولة زيادة كبيرة .

مما سبق يتضح أن الانتقال من الحيز الحالي في الوادي والدلتا إلي آفاق جديدة في صحراوات مصر وسواحلها أصبح أمراً مصيرياً بالنسبة لمصر والمصريين . ويعني في حقيقة الأمر إقامة حياة جديدة بكل مقوماتها لمجتمع جديد .

والتحدي الذي يواجه مصر في هذا الشأن هو أنها تقع في الوقت الحالي بين حيز يتآكل ويفقد صلاحيته ، وحيز جديد مازال في بدايات التكوين الأولي .

ولإدارة هذا التغيير المكاني السكاني الكبير بكفاءة عالية يجب الأخذ بنظام اللامركزية المعاصرة بدلاً من النظام التقليدي ، أي الأخذ بنظام الأقاليم والذي تتحقق فيه مشاركة شعبية حقيقية في إدارة التغيير، بدلاً من تركه بالكامل علي عاتق الحكومة المركزية . إذ أن مشاركة المجتمع هو الضمان الوحيد لنجاحه .

ويقضي نظام الأقاليم أن يكون لكل إقليم السلطات الكافية وحرية الحركة لإدارة وتنفيذ مشروعاته التنموية في إطار التخطيط القومي الشامل .

الفـــصل الثالـــث

التجارب السابقـــة فـــي تقسيـــم مصـــر إلى أقاليـــم

أولاً : التقسيم إلى أقاليم قطاعية

سبـــق أن ذكر أن بعض الوزارات قد قامت بتقسيم مصر إلى أقاليم بما يتلائم مع طبيعة نشاطها ، وبما يحقق لها حسن الإشـــراف على هذا النشاط وإرادتـــه . وإن كانت هنـــاك العديد من الفروق بين هذه التقسيمات لاختـــلاف الأسس التي بنيت عليها ، إلا أن هناك أيضاً بعض أوجـــه التشابـــه . وقد تمثلت أهم التقسيمات الإقليمية في قطاع النقل والموارد المائيـــة والري والسياحـــة والصحة والداخلية.

١- أقاليم النقل – وزارة النقل

أعتمد هـــذا التقسيم على تقسيم مصـــر إلى ٥ نطاقات جغرافية لكل منها سماتهـــا المكانيـــة المتجانسة والمتقاربة بما يحقق لها أفضل اتصاليـــة عبر محاور الحركـــة داخلها وخارجها وهي : القاهرة – الدلتـــا – الصعيد – قناة السويس – البحر الأحمـــر. وتضم هـــذه النطاقات الجغرافية ٩ أقاليـــم للنقل تحقق الاتصاليـــة بين المحافظـــات داخل وخارج كل إقليم.

٢- أقاليم الري – وزارة الموارد المائية والري

قامت وزارة الموارد المائيـــة والري في هذا التخطيط بتقسيم مصـــر إلى نطاقيـــن مكانييـــن أساسييـــن تضم ٥ قطاعـــات مرتبطة بالمصدر الرئيســـي للـــري في مصر وهو نهر النيل وبالدلتا شمالاً والوادي جنوباً .

٣- أقاليم السياحة – وزارة السياحة

قامت وزارة السياحـــة بتقسيـــم مصـــر إلي ٩ أقاليم وفقاً للموارد والأنشطة السياحيـــة بها ، والتي ترتبط بوجود مقومـــات سياحية ترفيهيـــة ودينية ، فضلاً عن الموروث الثقافـــي لكل منها .

٤- **أقاليم توطن الأمراض – وزارة الصحة**

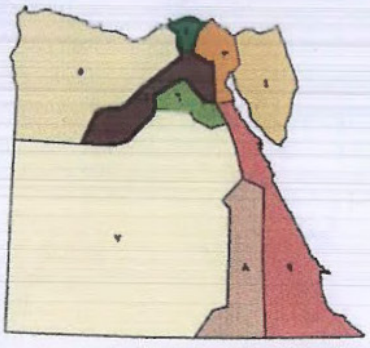
قامت وزارة الصحة بتقسيم مصـــر إلى ٤ أقاليم وذلك حسب طبيعة الأمراض المتوطنة في كل منها.

٥- **الأقاليم الأمنية – وزارة الداخلية**

قامت وزارة الداخلية بتقسيم الجمهورية إلى ١٠ قطاعات لإحكام السيطرة الأمنية عليها ؛ مع مراعاة المناطق ذات الطبيعة الخاصة أمنياً – المطلة على الحدود الشرقية والغربية لمصر – وكذلك المطلة على السواحل الشمالية والشرقية.

التقسيم إلى أقاليم قطاعية

(1) التقسيم الحالى لأقاليم النقل	(2) التقسيم الحالى لقطاعات الرى
وزارة النقل	وزارة الموارد المائية والرى

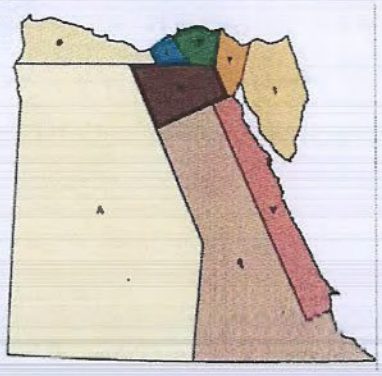


1- إقليم القاهرة:- (القاهرة – الجيزة - القليوبية)
2- وسط الدلتا:- (كفر الشيخ – الغربية - المنوفية)
3- شرق الدلتا:- (الشرقية - الدقهلية)
4- قناة السويس:- (سيناء – الاسماعيلية – السويس - بورسعيد)
5- غرب الدلتا:- (البحيرة – مطروح – الاسكندرية)
6- إقليم شمال الصعيد:- (بنى سويف - الفيوم)
7- إقليم وسط الصعيد:- (المنيا – اسيوط – سوهاج – الوادي الجديد)
8- إقليم جنوب الصعيد:- (قنا- اسوان)
9- إقليم البحر الأحمر:- البحر الأحمر

1- قطاع شرق الدلتا
2- قطاع وسط الدلتا
3- قطاع غرب الدلتا
4- قطاع مصر الوسطي
5- قطاع مصر العليا

(3) تقسيم مصر إلى أقاليم سياحية

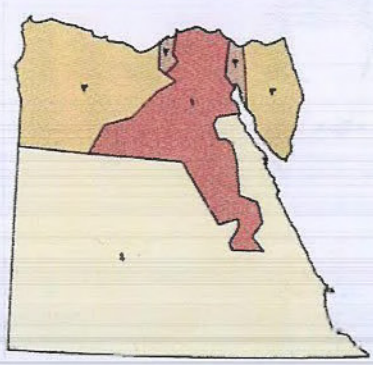
وزارة السياحة



1- إقليم سيناء
2- إقليم قناة السويس
3- إقليم الدلتا
4- إقليم اسكندرية
5- إقليم الساحل الشمالى
6- إقليم القاهرة الكبرى
7- إقليم البحر الأحمر
8- اقليم الواحات
9- اقليم الصعيد

(4) تقسيم مصر إلى مناطق طبقا لوزارة الصحة

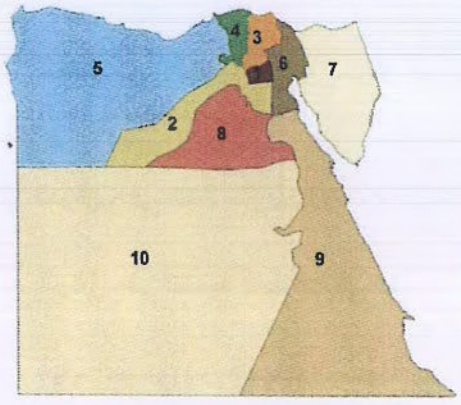
وزارة الصحة



1- اقليم توطن البلهارسيا
2- إقليم توطن أمراض الموالئ
3- إقليم توطن أمراض الحدود
4- إقليم المناطق الحدودية (خدمات غير مركزية)

(5) تقسيم مصر إلى مناطق أمنية

وزارة الداخلية



1- القاهرة
2- الجيزة
3- وسط الدلتا
كفر الشيخ – الغربية – المنوفية
4- شرق الدلتا
القليوبية - دمياط -الدقهلية - الشرقية
5- غرب الدلتا
الإسكندرية – مطروح - البحيرة
6- القناة
بورسعيد – الإسماعيلية - السويس
7- سيناء
شمال سيناء – جنوب سيناء
8- شمال الصعيد
الفيوم – بنى سويف - المنيا
9- وسط الصعيد
سوهاج – أسيوط – الوادى الجديد
10- جنوب الصعيد
قنا – أسوان – الأقصر – البحر الأحمر

ثانياً : تقسيم مصر إلى أقاليم تخطيطية : مشروع وزارة الإدارة المحلية

١- قواعد التقسيم

في عام ١٩٧٤ شكلت لجنة بوزارة الإدارة المحلية كانت مهمتها تحديد الأقاليم التخطيطية بمصر. وقد وضعت اللجنة بعض المبادئ والتي يمكن على أساسها تحديد التخطيط الإقليمي لمصر، وهذه المبادئ هي :

- عدم اعتبار الإقليم مستوى من مستويات الإدارة المحلية في ذلك الوقت واعتباره مستوى تخطيطياً ملزماً . بمعنى أن له سلطة اتخاذ القرارات دون التنفيذ . ويكون لهذا المستوى جهاز يقوم بالأعمال التّخطيطيه فقط .
- الالتزام بالحدود الإدارية الحالية للمحافظات بقدر الإمكان .
- وحدة الطبيعة الجغرافية للإقليم مع وجود منفذ مباشر على البحر بقدر المستطاع .
- التكامل الاقتصادى بين المحافظات التي يضمها الإقليم الواحد من ناحية وبين الأقاليم المختلفة من ناحية أخرى .

ضم المناطق الصحراوية إلى الأقاليم الآهلة بالسكان المجاورة . وسوف يساعد ذلك على سرعة تنمية المناطق الصحراوية ، على أساس الأقاليم العمرانية المجاورة لها، إذ ستصبح بمثابة مراكز بدايات تنمية لهذه المناطق الصحراوية ، كما سوف تمدها بالعمالة اللازمة لها. هذا والاستفادة بالمرافق والخدمات المتاحة فى المناطق الآهلة فى تنمية المناطق الصحراوية الخالية من مثل هذه الخدمات .

٢- تحديد الأقاليم :

بناء على ما سبق فقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٧٧ بتقسيم المسطح المصري إلى ٨ أقاليم تخطيطية اقتصادية هي :

- **إقليم القاهرة** : وعاصمته القاهرة ويضم محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية.
- **إقليم الإسكندرية** : وعاصمته الإسكندرية ويضم محافظتى الإسكندرية والبحيرة ومنطقة النوبارية .
- **إقليم الدلتا** : وعاصمته طنطا ويضم محافظات المنوفية والغربية وكفر الشيخ ودمياط والدقهلية .

- **إقليم قناة السويس** : وعاصمته الإسماعيلية ويضم محافظات القناة الثلاث (الإسماعيلية وبورسعيد والسويس) سيناء ومحافظة الشرقية والجزء الشمالى من محافظة البحر الأحمر حتى خليج السويس.
- **إقليم مطروح** : وعاصمته مطروح ويضم محافظة مطروح .
- **إقليم شمال الصعيد** : وعاصمته المنيا ويضم محافظات المنيا وبنى سويف والفيوم والجزء الشمالى من محافظة البحر الأحمر.
- **إقليم أسيوط** : وعاصمته أسيوط ويضم محافظتى أسيوط والوادى الجديد .
- **إقليم جنوب الصعيد** : وعاصمته أسوان ويضم محافظات أسوان وسوهاج وقنا والجزء الجنوبي من محافظة البحر الأحمر .

وقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم١٨١ لسنة ١٩٨٦ بضم محافظة مطروح إلى إقليم الإسكندرية وبناء على ذلك بلغ عدد الأقاليم ٧ بعد إلغاء إقليم مطروح وضم المحافظة إلى إقليم الإسكندرية .

٣- النظام المؤسسي للأقاليم

يعنى القرار الجمهوري السابق الإشارة إليه أن تنشأ بكل إقليم لجنة عليا للتخطيط الإقليمي وهيئة للتخطيط الإقليمي وذلك على النحو التالي :

اللجنة العليا للتخطيط الإقليمي وتشكل من :

محافظ عاصمة الإقليم رئيساً (عدّل فيما بعد ليصبح أقدم المحافظين رئيساً)- محافظي المحافظات – رؤساء المجالس المحلية للمحافظات المكوّنة للإقليم – رئيس هيئة التخطيط الإقليمي – ممثلي الوزارات المختلفة بالإقليم .

وتختص هذه اللجنة بالآتى:

- وضع المعايير والأطر لوضع التخطيط الإقليمي .
- إقرار التخطيط الإقليمي الذي تضعه هيئة التخطيط الإقليمي وأولويات التنفيذ .
- اتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن اعتماد التخطيط الإقليمي من وزير التخطيط .
- متابعة تنفيذ الخطط التنموية .

هيئة التخطيط الإقليمي وتتبع وزارة التخطيط ، ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط مع الاتفاق مع الوزير المختص بالإدارة المحلية . وتختص هذه الهيئة بالآتى:

- دراسة الظروف الاجتماعية والاقتصادية الحالية والمستقبلية للإقليم .
- القيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانات موارد الإقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخدامها الاستخدام الأمثل .
- اقتراح اتجاهات التنمية وخطوات التطور الاجتماعى فى الإقليم .
- ترجمة هذه الاتجاهات إلى مشروعات مدروسة ومحددة .
- القيام بإعداد الكوادر الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم .
- إعداد التخطيط الإقليمى فى ضوء الأولويات والمعايير التى تحددها اللجنة العليا للتخطيط الإقليمى . وذلك بالإضافة إلى متابعة تنفيذ الخطة عند إقرارها .

وقد أنشأت وزارة التخطيط – تطبيقاً لهذا القرار الجمهورى – هيئات تخطيط إقليمى بمعظم أقاليم الدولة .

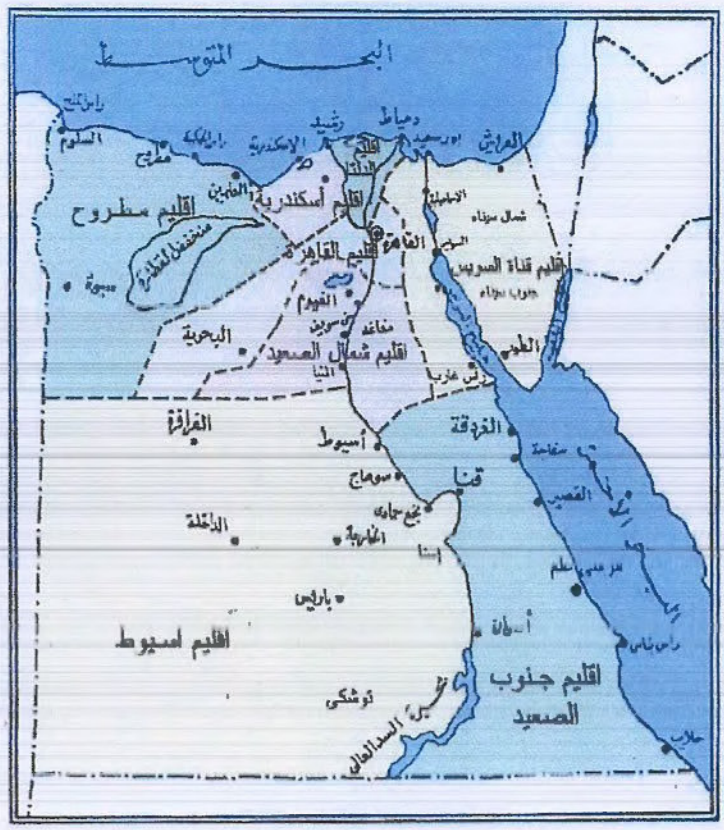
٤- تعثر التخطيط الإقليمى وعدم فاعليته

بعد مرور أكثر من ثلاثين عاماً على صدور القرار الجمهورى بإنشاء الأقاليم الاقتصادية وتكوين اللجان العليا للتخطيط بكل الأقاليم وإنشاء هيئات التخطيط الإقليمى بها إلا أن أداء هذه اللجان والهيئات كان متواضعاً للغاية ، ولم يحقق الهدف من إنشاء نظام الأقاليم بصورة مرضية . ويرجع ذلك للأسباب الآتية :

- لم ينشأ مع هذا التقسيم جهاز إدارى على مستوى الإقليم له سلطات إدارية تنفيذية ذات أثر فعّال ، بل كان واضعو هذا التقسيم التخطيطي حريصين على أن تكون مسئولية اللجنة العليا للتخطيط الإقليمى – المكوّنة من محافظى محافظات الإقليم ورؤساء المجالس المحلية ورئيس هيئة التخطيط الإقليمى وممثلى الوزارات المختلفة – هى مسئولية تخطيطية فقط . ويترك للمحافظات تنفيذ قرارات هذه اللجنة العليا كل فى دائرتها . أى أن اللجنة العليا بالإقليم أشبه ماتكون بلجنة تنسيق بين المحافظات دون أن يكون لها سلطة إدارية على هذه المحافظات .

- علاقات اللجنة العليا للإقليم مع الوزارات المركزية غير واضحة وغير محددة فى إعداد التخطيط الإقليمى ، وفى إعداد الخطط التنفيذية فى الإقليم وفى متابعة تنفيذها .
- وكما أنه لم يتم تحديد علاقات الأقاليم بالحكومة المركزية بصورة واضحة ، فإنه لم يتم أيضاً تحديد العلاقات بين الإقليم وبين مستويات الإدارة المحلية فى المحافظات والمدن والقرى التابعة له . أى أن القرار الجمهورى بتقسيم مصر إلى أقاليم قد خلا من تحديد واضح لمسئوليات ومهام كل مستوى من مستويات الإدارة بما يحقق الكفاءة فى الأداء وتجنب التداخل فى المسئوليات .
- ليس واضحاً وصوحاً كافياً فى قرار إنشاء الأقاليم أهداف وأغراض هذا التقسيم ، ووظيفة الكيان الإقليمى المنشأ ومدى مسئولياته فى الإطار الكيان القومى العام.
- كانت رئاسة اللجنة العليا موضع خلاف دائم بين المحافظين . فتارة تكون لمحافظ عاصمة الإقليم ، وتارة أخرى تكون لأقدم المحافظين ، وتارة ثالثة تكون دورية بينهم. ونتج عن هذا الخلاف أن بعض اللجان لم تدع للإجتماع فى كثير من الأحيان مما أفقدها فاعليتها .
- لم يتم التقسيم بناء على المعلومات والحقائق التى يسفر عنها تخطيط قومى تنموى شامل ، بل أعد بدون هذا الأساس الحيوى المهم . ولم يذكر فى قرار الإنشاء أية إشارة إلى التخطيط القومى الشامل وعلاقة التخطيطات الإقليمية به . أى أن هذه التقسيمات قد تمت فى غياب مثل هذا التخطيط.

لهذه الأسباب لم يكتب لهذا التقسيم النجاح كما لم يكتب لغيره من التقسيمات التى أعدتها جهات عدة من قبل .



تقسيم المسطح المصرى الى اقاليم تخطيطية
حسب القرار الجمهورى رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٧٧

١- اقليم القاهرة : ويضم محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية
٢- اقليم الاسكندرية : ويضم محافظتى الاسكندرية والبحيرة
٣- اقليم الدلتا : ويضم محافظات المنوفية والغربية وكفر الشيخ ودمياط والدقهلية
٤- اقليم قناة السويس : ويضم محافظات الاسماعيلية وبورسعيد والسويس والشرقية ومحافظتى سيناء والجزء الشمالى من محافظة البحر الأحمر حتى خليج السويس .
٥- اقليم مطروح : ويضم محافظة مطروح (ألغى هذا الاقليم وضمت المحافظة الى اقليم الاسكندرية)
٦- اقليم شمال الصعيد : ويضم محافظات المنيا وبنى سويف و الفيوم
٧- اقليم أسيوط : ويضم محافظتى أسيوط والوادى الجديد
٨- اقليم جنوب الصعيد : ويضم محافظات أسوان وسوهاج وقنا والجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر

الفصـــــل الرابـــــع

التحول من المركزية إلى الإقليمية

يعني النظام الإقليمي تقسيم الدولة إلى أقاليم تنموية تخطيطية وإدارية على أن يتولى كل إقليم إدارة شئونه في مجالات الإنتاج والخدمات بنفسه ، تاركاً للحكومة المركزية وضع التخطيط الإستراتيجي والسياسات العامة والقيام بالمشروعات القومية الكبرى والتنسيق بين الأقاليم . وبذا يكون للإقليم كيان إداري ذاتي له موارده المالية الخاصة وله أجهزته الإدارية والمالية والفنية القادرة على تحقيق أهدافه وبرامجه ، ولكن نجاح مثل هذا النظام يحتاج في المقام الأول إلى إرادة سياسية واعية وقبول شعبي واسع وقيادات كفأه علي المستوي القومي والإقليمي .

(١) الأسس العامة للنظام الإقليمي

يختلف نظام الأقاليـــم بين دولة وأخرى . فليس هناك أنماط جاهزة للنظام الإقليمي يمكن الأخذ بها. إذ يجب أن ينبع مثل هذا النظـــام من خصوصية الدولة : الجغرافيـــة والتاريخيـــة والسكانيـــة والإمكانات والفرص المتاحة في كل منطقة فيها . كما ان السياســـة التنموية التي تتبعها الدولة لها أثرها أيضاً في تحديد أقاليمها .

ويقوم النظام الإقليمي علي الأسس الآتية :

١- الاتفاق العام على تعريف محّدد للإقليـــم وكذلك الاتفاق علي النظـــام المؤسســـي والتشريعـــي والذي بمقتضاه يمكن للإقليـــم أن يقوم بدوره في الإدارة والتنميـــة.

٢- تحديد العلاقـــة بين الحكومـــة المركزية وحكومة الإقليـــم تحديداً واضحـــاً . فهل حكومـــة الإقليـــم تعمل كوكيـــل للحكومة المركزيـــة ، أم شريـــك مساو معهـــا في إدارة التنميـــة الإقتصاديـــة والاجتماعيـــة والعمرانيـــة ، ولكل منهما دوره المحدد والمتفـــق عليه.

٣- الاتفاق علي الرؤى والأهداف والاستراتيجيات للتنمية القومية الشاملة ، ودور كل إقليم في تحقيق هذه التنمية .

٤- الاتفاق علي أن المشاركة الشعبية والمجتمع المدني لهما دوراً أساسياً في إدارة التنمية الإقليمية . ولذا فإن النظام المؤسسي والتشريعي المقترح للإقليم يجب أن يؤكد وينظم هذه المشاركة .

والتحول من النظام المركزي شديد التمركز – كما هو الحال في مصر – إلى النظام اللامركزي لن يكون هيناً . وقد يستغرق وقتاً ليس بالقصير حتى تستكمل اللامركزية أو "الإقليمية" مقوماتها المؤسسية وكوادرها البشرية . ويستلزم هذا التحول التعاون والمشاركة بين كافة الأطراف المعنية. كما يستلزم المراجعة والتقييم بين كل فتره وأخري لتصحيح المسار حتى يتحقق النظام الامركزي بالكامل . وفي هذا الشأن يجب على الحكومة المركزية تقديم الدعم الكافي للارتقاء بمستوى كفاءة العاملين بالإدارات المحلية للقيام بمسئولياتهم في ظل نظام ديمقراطي جديد.

(٢) أهداف الإقليمية

مع الأخذ بنظام الأقاليم ولا مركزية الإدارة يمكن تحقيق الأهداف الآتية:

١- كفاءة الإدارة في تنمية الحيز الجديد والانتقال السكاني إليه وحل مشاكل الحيز الحالي ، أي إدارة التنمية القومية الشاملة .

٢- تحقيق المشاركة الشعبية الفعّالة في الإدارة . إذ أن سكان الإقليم الواحد سيقومون بأنفسهم ومن خلال مؤسساتهم الرسمية والمدنية بتحديد الاحتياجات وأولياتها ، ووضع الخطط والبرامج والأشراف على تنفيذها . وبمثل هذه المشاركة الشعبية يمكن أن تتحقق الديمقراطية في الحكم ، وهذا هو الهدف الأساسي للنظام الإقليمي .

٣- الاستفادة الكاملة من مقومات وموارد الأقاليم والميزة النسبية لكل منها بما يتيح أفضل استغلال للموارد والثروات وتوزيع عائدات التنمية بشكل متكافئ ، يمكن أن تتحقق معه تنمية مكانية متوازنة وعدالة إجتماعية بين شرائح المجتمع .

٤- تحقيق التوازن والتوازي في التنمية بين الأقاليم المختلفة ، دون تركيز الاهتمام ببعض الأقاليم على حساب الأقاليم الأخرى . أي تحقيق العدالة في التنمية بين الأقاليم المختلفة .

٥- التحول من التنمية القطاعية التي تقوم بها الوزارات المختلفة دون تنسيق فيما بينها إلى تنمية مكانية تتوحد فيها الجهود على المستوى المركزي والمستوى الإقليمي لتحقيقها .

٦- التوجيه الأمثل للإستثمارات لدعم خطط التنمية بالأقاليم حسب المخطط الإستراتيجي الإقليمي والقومي .

(٣) تحديد حدود الأقاليم

تعددت الأسس التي يمكن أن تتحدد بموجبها حدود الأقاليم وذلك لتعدد المدارس الفكرية في هذا الشأن. فضلاً عن أنه لكل دولة خصوصيتها التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد الأقاليم بها. ويمكن أن تكون القواعد الآتية أسساً سليمة للتخطيط الإقليمي في مصر:

١- أن يكون للإقليم إمكانات تنموية كافية لكي يكون قادراً على تنمية ذاته بذاته ، ويكون دور الحكومة المركزية في هذا الشأن هو دور" التمكين" والدعم في مراحل التنمية الأولى. كما يجب أن تكون الأنشطة التنموية متعددة ومتنوعة ، وإن كان من الممكن – بل ومن الأفضل – أن يكون للإقليم نشاط تنموي رائد يمثل قاطرة التنمية فيه ، مثل صناعة معينة أو سياحة أو زراعة متخصصة أو غير ذلك .

٢- أن تكون مساحة الإقليم وحجم السكان به كافياً لكي يمثل كياناً مكانياً وسكانياً قادراً على إدارة شئونه بنفسه. كذلك تكون لديه القاعدة البشرية التي يمكن تأهيلها على استيعاب التقنيات الحديثة في تخطيط وتنفيذ وتشغيل مشروعاته.

٣- أن يشتمل الإقليم على جزء من الحيز المعمور الحالي وجزء من الحيز المعمور الجديد حتى تسهل عملية الانتشار السكاني وتوطين الزيادة السكانية خارج الوادي والدلتا. ويجب أن يكون للإقليم إطلالة على البحر المتوسط أو البحر الأحمر، أي.أن تكون له موانيه البحرية وأيضاً مطاراته الدولية .

ولكي تتحدد حدود الإقليم على أسس سليمة ، يجب أن يأتي ذلك بعد أن يتم إعداد التخطيط الاقتصادى والتخطيط المكانى وتوحيدهما فى تخطيط قومى شامل، وليس قبل ذلك . أي بعد أن تتضح الخريطة التنموية للدولة وإمكانات وميزات كل منطقة فيها. فتحديد الأقاليم إنما ينبثق من هذه الخريطة بعد أن تتضح معالمها المكانية والتنموية والسكانية وإمكانات وميزات كل منطقة فيها .

(٤) مجموعات الأقاليم

بدراسة الخصوصية المصرية : السكانية والمكانية ، وما تواجهه مصر من تحديات ومشكلات ، يمكن أن تتجمع الأقاليم في مجموعات رئيسة ثلاث وهي:

١- مجموعة الأقاليم داخل الحيز الحالي

هي الأقاليم التي تشتمل بصفة عامة على المحافظات الحالية المحصورة في الداخل Inland مثل محافظات الدلتا : كفر الشيخ – الغربية – المنوفية – القليوبية – الدقهلية . ومن الملاحظ أن هذه المحافظات قد بلغت درجة التشبع السكاني القصوى بل تجاوزته . ولذا يجب أن تكون في التخطيط الجديد محافظات طاردة للسكان لتفريغها من بعض ساكنيها . وفي الغالب يكون نمط التنمية بهذه الأقاليم هو : أولاً تطوير ما هو قائم من أنشطة تنموية ، وثانياً الارتقاء بمستوى الحياة الحضرية فيها .

Urban Quality Of Life

٢- مجموعة أقاليم تجمع بين الحيز الحالي والحيز الجديد

هي الأقاليم التي تشتمل أساسا على بعض مناطق الحيز الجديد من صحراوات وسواحل وبعض محافظات الحيز الحالي خصوصاً في أقاليم الصعيد . ويجب أن تكون هذه الأقاليم جاذبة للسكان . ونمط التنمية بها هو : أولاً إنشاء أنشطة تنموية جديدة وإقامة حياة عمرانية جديدة بمستوى حضري حسب المعدلات العالمية المعاصرة ، وثانياً تطوير الأنشطة القائمة والارتقاء بمستوى الحياة الحضرية بالمحافظات الحالية بهذه الأقاليم ، وإدارة الانتشار السكاني من المحافظات الحالية إلى مناطق التنمية بالحيز الجديد .

٣- مجموعة أقاليم بالحيز الجديد

هي أقاليم تقع بالكامل في الحيز الجديد مثل إقليم سيناء وإقليم الساحل الشمالي الغربي وإقليم الوادي الجديد ، والتي سيجري تنميتها بالكامل لإستيعاب الزيادة السكانية المتوقعة .

٤- مجموعة أقاليم ذات طبيعة خاصة

هي أقاليم ذات طبيعة خاصة تنفرد بها ، مثل أن يكون للإقليم أنشطة مكثفة ذات طبيعة دولية كإقليم قناة السويس ، ومثل أن يشتمل الإقليم على عاصمة البلاد وهي القاهرة . وهي ليست عاصمة سياسية ومقر للحكومة المركزية فقط بل أيضاً عاصمة حضارية تاريخية ولها وزنها الكبير على المستوى الإقليمي والمستوى العالمي .

ونظراً لأن كل مجموعة من هذه المجموعات تنفرد بخصوصيات معينة تختلف بها عن غيرها من المجموعات ، ولأن أنماط التنمية الإقليمية سوف تختلف من مجموعة لأخرى ، فإن التكوين الهيكلي للإقليم وتحديد وظائفه Functions يجب أن يكون متفقاً ومتناسقاً مع طبيعة هذا الإقليم وخصوصيته . لذلك فإن التنوع في الهياكل الإقليمية والتنوع في أنماط تنميتها وإدارتها يمثل أحد الأسس المهمة للتقسيم الإقليمي في مصر .

٥- تعديل حدود المحافظات الحالية داخل الأقاليم

عند تحديد حدود الأقاليم يجب إعادة النظر في حدود المحافظات داخلها لكي تتلاءم مع التقسيم الإقليمي المقترح . ففي مجموعة الأقاليم التي تجمع بين الحيز الحالي والحيز الجديد يجب إضافة مساحات صحراوية جديدة إلى المحافظات الحالية للأمتداد الأفقي عليها مثل محافظات الصعيد .

أما مجموعة الأقاليم التي تقع بالكامل على الحيز الجديد فهي في الغالب ذات مساحات كبيرة وتستوجب إنشاء محافظات جديدة بها . فعلى سبيل المثال تمتد محافظة البحر الأحمر بطول الساحل حوالي ١٠٠٠ كيلو متر. ويمكن تقسيمها إلى ثلاثة محافظات : محافظة خليج السويس وتتبع إقليم شمال الصعيد ، ومحافظة البحر الأحمر وتتبع إقليم وسط الصعيد ، ومحافظة جنوب البحر الأحمر وتتبع إقليم جنوب الصعيد . وبالمثل يمكن تقسيم إقليم الساحل الشمالي إلى ثلاثة محافظات أيضاً : محافظة مطروح ومحافظة العلمين ومحافظة سيوة . كذلك يمكن لبعض المحافظات الحالية بإقليم الدلتا مثل الغربية والمنوفية ان تمتد غرباً حتى طريق مصر إسكندرية الصحراوي لتضيف مساحات جديدة إليها . كما يمكن إنشاء محافظة جديدة غرب هذا الطريق هي محافظة وادي النطرون تضاف لإقليم الدلتا .

(٥) مهام الأقاليم وأطرها الإدارية والتشريعية

١- مهام الأقاليم

مما سبق يتضح أن مهام الإقليم كمستوى إداري مستجد يقع بين الوزارات المركزية والإدارات المحلية يمكن تلخيصها فيما يلي :

- وضع المخطط الإقليمي بمراحله المختلفة ومتابعة تنفيذه .
- تخطيط وتنفيذ وتشغيل مشروعات التنمية الجديدة داخل الإقليم ، خصوصاً في حيزه الجديد .

- تقديم الخدمات الاجتماعية اللازمة لمواطني الإقليم ، مثل الإسكان والمرافق وشبكات النقل والتعليم والصحة والأمن والثقافة والرياضة وغيرها .
- الارتقاء بمستوى الحياة الحضرية في كل مجالاتها بالمحافظات الحالية الآهلة بالسكان داخل الإقليم .
- الارتقاء وتطوير المشروعات التنموية القائمة بالمحافظات الحالية بالإقليم من صناعة وزراعة وغيرها، وذلك باستخدام التقنيات الحديثة وعدم الاعتماد على التقنيات التقليدية.
- التنسيق بين المحافظات التابعة لها والأشراف عليها والعمل على أن تتم التنمية بها جميعاً بصورة متوازنة وعادلة وبما يحقق التنمية القومية الشاملة.

٢- الإطار الإداري والتشريعي للإقليم

مع تحديد دور حكومـــات الأقاليم ومسئولياتها ووظائفها functions ، يجب أيضاً تحديد علاقات الإقليم operational links مع الوزارات المركزية من ناحية ، ومع الإدارات المحلية التابعة لها وهى المحافظات والمدن والقرى من ناحية أخرى تحديداً دقيقاً . وبمعنى آخر فإنه يجب تحديد واجبات ومهام كل مستوى إداري من هذه المستويات وتقسيم العمل بينها تقسيماً واضحاً ومحدداً، بحيث تتكامل جميعاً في منظومة إدارية واحدة ذات كفاءة عالية في إدارة التنمية . ولكي نضمن فاعلية هذه المنظومة واستدامتها فإنه يجب أن توضع في إطارها التشريعي الصحيح ، إذ بدون هذا الإطار فإنه يصعب تطبيق نظام الأقاليم ، وتظل المركزية هي البديل الوحيد المتاح لإدارة التنمية والعمران .

(٦) التقسيم الإقليمي – مقترح الهيئة العامة للتخطيط العمراني

قامت الهيئة العامة للتخطيط العمراني بإعداد المشروع الابتدائي للمخطط الإستراتيجي للتنمية العمرانية لمصر حتى عام ٢٠٥٢.

ووفقاً لما حدده قانون البناء رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ فإن المخطط الإستراتيجي القومي هو "المخطط الذي يحدد أهداف وسياسات وبرامج التنمية العمرانية على كامل مساحة الجمهورية ، ويبين المشروعات القومية التي سيتم تنفيذها ومراحل التنفيذ ، ودور كل جهة من الجهات العامة والخاصة في هذا التنفيذ"

وقد إنتهجت الهيئة مدخلها في إعداد هذا المخطط من منطلق التحديات التي تواجه مصر – مكانيا واقتصادية وسياسياً، إجتماعياً وأمنياً – وأخذا في الإعتبار الموارد والثروات ومقومات التنمية المنتشرة في كافة أنحاء الجمهورية .

وقد جاء المشروع الابتدائي للمخطط الإستراتيجي للتنمية العمرانية لمصر ليواجه تحديات تحقيق التنمية العمرانية المستقبلية (كمياً ومكانياً ونوعياً) وما يتطلبه من دمج أراضى المعمور القائم مع معمور جديد ، بما يضمن أفضل توزيع للزيادة السكانية المستقبلية وفقاً للموارد والثروات ومقومات التنمية على كامل مسطـــح المعمور المصري ، وبما يحقق العدالة الإجتماعية ويساهم في الحد من الفقر من خلال توفير فرص عمل بالمناطق المقترحة للتنمية. وكذلك يهدف المخطط إلى تقليل التفاوت فى توزيع الموارد والثروات بين الأقاليم على المستوى القومى، وبين المحافظات على مستوى كل إقليم . وقد قامت الهيئة بدراسة المناطق المحتملة للأنشطة التنموية المختلفة من زراعية وصناعية وتعدينية وسياحية ولوجستية ومراكز توليد الطاقة الجديدة والمتجددة وموارد المياه المتاحه . ثم قامت بتحديد نطاقات التنمية وأهم المشروعات المقترحة بها والخدمات التي يمكن أن تتوطن فيها، وأعداد السكان التي يمكن أن تستوعبها وفرص العمل بكل منها . وبناءاً على هذه الدراسات إتضحت ملامح تقسيم الجمهورية إلى أقاليم تنموية .

وتتمثل الأقاليم التنموية في التقسيم المقترح للهيئة العامة للتخطيط العمراني حتى عام ٢٠٢٧ في ١٠ أقاليم تنموية ذات أنشطة رئيسية على النحو التالي:

١- **إقليم القاهرة الكبرى:** عاصمة الدولة التي تمثل مركز الحكم والمؤسسات والخدمات الإدارية، وباقي محافظات الإقليم تمثل الامتداد العمراني للتوسع وتتركز به الأنشطة الاستثمارية المنافسة على المستوى القومي والدولي .

٢- **إقليم الدلتا:** إقليم زراعي صناعي ينافس على المستوى المحلـــى والقومـــي.

٣- **إقليم الإسكندرية:** إقليم خدمي لوجستى وصناعي وزراعي ذو بنية متطورة .

٤- **إقليم مطروح:** إقليم تنمية متكاملة يستوعب أكبر قدر من الزيادة السكانية المستقبلية يعتمد على الطاقـــة الجديدة وتحلية ميـــاه البحـــر.

٥- **إقليم قناة السويس:** مركز عالمي للخدمات اللوجستية .

٦- **إقليم سيناء:** إقليم حدودي إستراتيجي وأمنى ذو قوام إقتصادي سياحي وصناعي وزراعي .

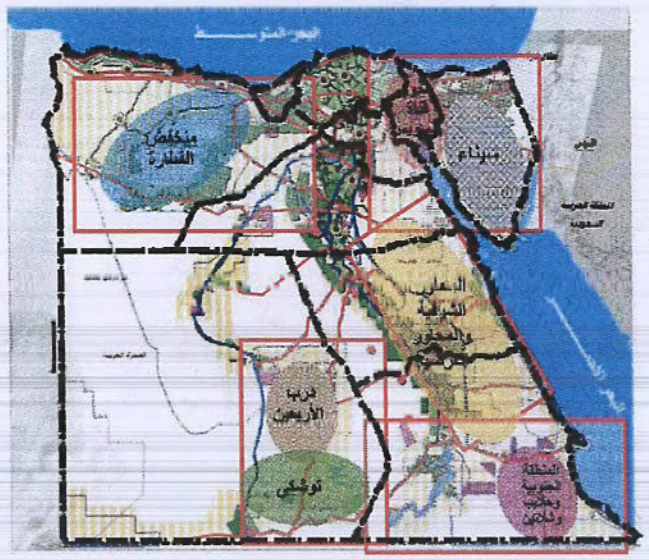
٧- **إقليم شمال الصعيد:** إقليم للصناعات الزراعية والنباتات الطبية التصديرية وتوليد الطاقة الجديدة والمتجددة .

٨- **إقليم وسط الصعيد:** إقليم زراعي صناعي سياحي ومركز لتوليد الطاقة الجديدة وتحلية مياه البحر .

٩- **إقليم جنوب الصعيد:** إقليم سياحي وصناعي تعديني ومركز لتوليد الطاقة الجديدة وتحلية مياه البحر .

١٠- **إقليم الوادي الجديد:** إقليم سياحي بيئي ومركز لتوليد الطاقة الجديدة والمتجددة .

مخرجات المخطط الاستراتيجى القومى للتنمية العمرانية المؤثرة على التقسيم الإقليمى المقترح



نطاقات التنمية

التجمعات العمرانية

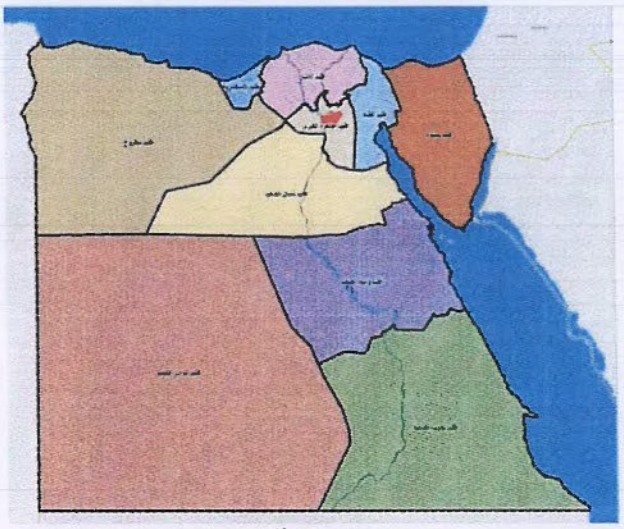
أراضى الأنشطة الإقتصادية

شبكة الطرق والمحاور العرضية والطولية

مناطق التنمية ذات الأولوية والمشروعات القومية

التقسيم الإقليمى المقترح

التقسيم الإقليمى المقترح 2027



عدد 10 أقاليم

التوصيـــــات

للانتقال من المركزية المفرطة إلى الإقليمية لإدارة التنمية في الحيز العمراني الحالي والحيز الجديد ، وتحقيق الانتشار السكاني فإنه يمكن اتخاذ الخطوات الآتية:

١- الانتهاء من إعداد المخطط الاستراتيجي القومي للتنمية حتى عام ٢٠٥٢ . ويتم ذلك بمشاركة وزارة التخطيط والتعاون الدولي في الجانب الاقتصادي ، ووزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية في الجانب العمراني ، وكذلك المركز الوطني لتخطيط استخدامات الأراضي في مجال تحديد المناطق للاستخدامات المختلفة . وقد قامت هيئة التخطيط العمراني باتخاذ خطوات ايجابية في إعداد هذا التخطيط . ويمكن الانتهاء من هذا المخطط في بحر عام .

٢- القيام بتحديد حدود الأقاليم التنموية وتحديد حدود المحافظات داخل كل إقليم ، وكذلك إعداد النظام المؤسسي والتشريعي لهذه الأقاليم وتحديد أهدافها ومهامها . ويتم ذلك بمشاركة الوزارات والهيئات السابق ذكرها مع وزارة التنمية المحلية . ويمكن ان يتم ذلك في بحر عام .

٣- عرض المخطط الاستراتيجي القومي ومشروع انشاء الأقاليم التنموية على المجتمع بكل شرائحه وأطيافه لأخذ إتفاق مجتمعي عليهما ، ثم اتخاذ الخطوات اللازمة لعرضها على المجالس التشريعية لإصدارهما في صورة قانونية . وقد تستغرق هذه المرحلة عاماً أيضاً. .

٤- تنفيذ المخطط الاستراتيجي القومي للتنمية وتطبيق نظام الأقاليم على مراحل بدءاً بتدريب وتأهيل الكوادر الفنية التي تقوم بتنفيذه .