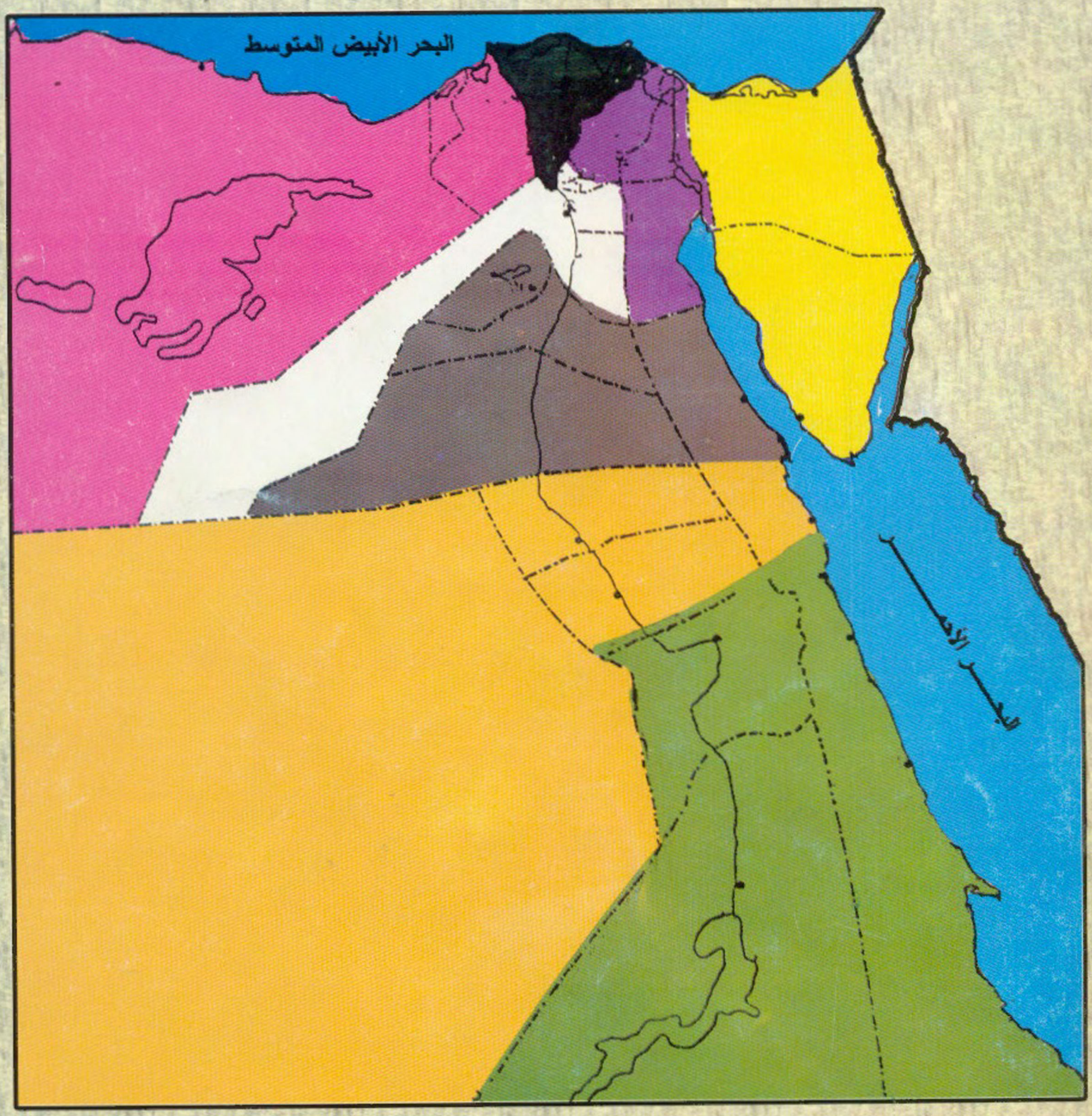
التخطيط الإقليمى فى مصر
وتحويل الأقاليم التخطيطية الى أقاليم إدارية



أحمد خالد علام

التخطيط الإقليمى فى مصـــــر
وتحويل الأقاليم التخطيطية الى أقاليم إدارية

د٠ م
أحمد خالـــد عـــلام

بسم الله الرحمن الرحيم

التخطيط الإقليمى فى مصـــــر
وتحويل الأقاليم التخطيطية الى أقاليم إدارية

مقدمـــة

فى أوائل الستينات من القرن الماضى ، عين المرحوم الأستاذ الدكتور / **محمد عزت سلامه** محافظاً لأسوان ، وقد عملت معه فى ذلك الوقت مسئولاً عن بلدية أسوان ، التى كانت تهتم بشئون العمران ٠

وفى زيارة له الى أمريكا مع وفد من المحافظين المصريين ، إتفق مع الأمريكان على إنشاء مشروع تخطيط إقليمى لمحافظة أسوان وجنوب محافظة البحر الأحمر ووافقت الحكومة المصرية على ذلك ، وصدر قرار جمهورى فى عام ١٩٦٣ م بإنشاء هذا المشروع ، وعين الدكتور / **عبد الرازق عبد المجيد** مديراً له ٠

ثم عين الدكتور / **عزت سلامه** بعد ذلك وزيراً للإسكان ، فتبنى إنشاء لجنة عليا لتخطيط إقليم القاهرة الكبرى ، وصدر قرار جمهوري بذلك فى عام ١٩٦٥ م ٠

ثم بدأت محاولات لتقسيم مصر الى أقاليم ، وظهرت بعض الإقتراحات من الهيئات والوزارات وبعض أساتذة الجامعات ، حتى عين السيد / **ممدوح سالم** رئيساً للوزراء الذى كان يؤمن بضرورة المسح الشامل لثروات مصر الطبيعية ٠

وتشكلت لجنة برئاسة الدكتور / **فؤاد محى الدين** وزير الحكم المحلى وبعض وكلاء الوزارات ، لدراسة تقسيم مصر الى أقاليم ، وكنت مقرراً لهذه اللجنة ٠

وبعد إجراء بعض الدراسات وعقد عدة إجتماعات ، خرجت اللجنة بمشروع تقسيم مصر الى ثمانية أقاليم تخطيطية شاملة ، أى أقاليم تخطيطية ، وليست إدارية – شاملة أى تضم جناح التخطيط العمرانى وجناح التخطيط الإجتماعى والإقتصادى ، وأعدت اللجنة مشروعا لإصدار القرار الجمهورى بهذا التقسيم ٠

ولكن قبل أن يتم ذلك تغيرت الوزارة ، وشكلت وزارة جديدة برئاسة الدكتور / **عبد العزيز حجازى** ، وكان من ضمن أعضائها الدكتور / **عبد الرزاق عبد**

المجيد نائباً لرئيس مجلس الوزراء والدكتور / **إسماعيل صبرى عبد الله** وزيراً للتخطيط ٠ وكان من السهل على هذه المجموعة الإقتصادية سحب مشروع تقسيم مصر الى أقاليم الذى أعد فى أمانة الحكم المحلى بمعرفة اللجنة الوزارية إلى وزارة التخطيط ، التي قامت بتعديل هذا التقسيم حتى يتمشى فقط مع وجهة نظر وزارة التخطيط ، ثم صدر القرار الجمهورى رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٧٧ بتقسيم مصر الى ثمانية أقاليم تخطيطية إقتصادية وليست أقاليم شاملة ٠

وبناء على هذا القرار أنشأت وزارة التخطيط هيئات تخطيط إقليمي بهذه الأقاليم ، وعينت على كل إقليم رئيساً بدرجة وكيل وزارة ٠

على الجانب الآخر قامت وزارة الإسكان بإنشاء مراكز تخطيطية عمرانية بهذه الأقاليم ، دون أى إرتباط بين الجهازين ٠

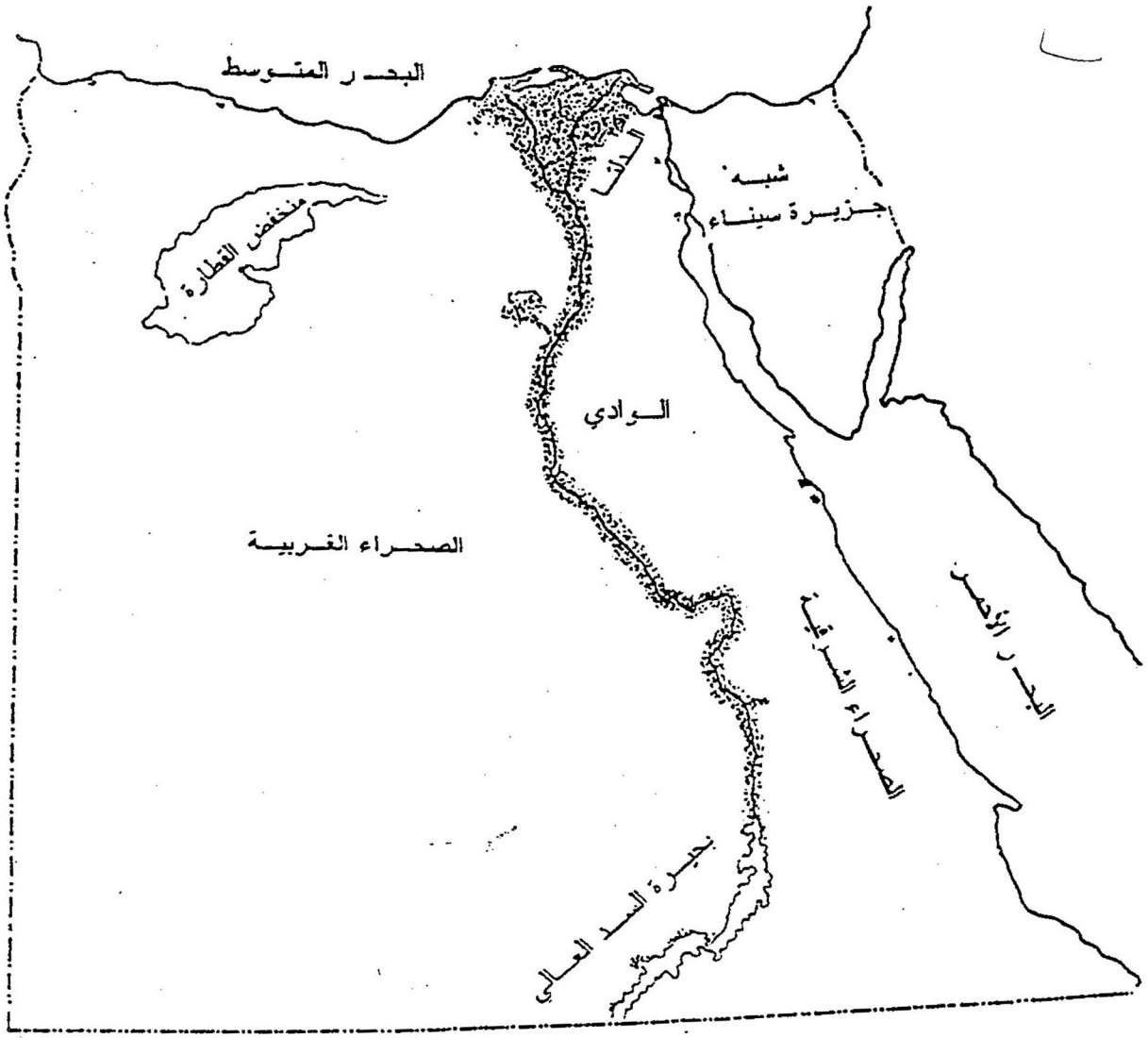
وفى المجالس القومية المتخصصة فى شعبتى الإدارة المحلية والإسكان التى كنت عضواً بهما ، أجرى أكثر من بحث بشأن تحويل الأقاليم التخطيطية الى أقاليم إدارية وعرض على المجلس القومى للخدمات ، وفى كل مرة يعرض فيها البحث كان يواجه من أعضاء المجلس بإعتراضات بحجة الخوف من طغيان البيروقراطية ، بإنشاء مستوى إدارى جديد فوق مستوى المحافظة ٠

بالضبط كما حدث فى فرنسا فى عهد الرئيس ديجول عندما عرض في إستفتاء عام على الشعب الفرنسس إنشاء مستوى إدارى فوق مستوى المحافظة لمواجهة التحديات العالمية ، ورفض الشعب إنشاء هذا المستوى خوفاً من طغيان المركزية على المحليات ، فأعاد ديجول المشروع على الشعب فى إستفتاء آخر وهدد بإستقالته ، فوافق الشعب على إنشاء مستوى إدارى فوق مستوى المحافظة بأغلبية بسيطة ٠

والآن وقد ظهرت فى الأفق محاولات لتنمية الأرض الصحراوية الملاصقة للأرض الزراعية فى محافظات الوادى والدلتا ، وبدأت فعلاً تنمية وتخطيط بعض القرى الجديدة ، فى الظهير الصحراوى لبعض مدن وقرى محافظة قنا ٠

كما تجري وزارة الإسكان في الوقت الحاضر بعض الدراسات الخاصة بإنشاء

توضح الخريطة ثروة مصر الزراعية ، التي تتمثل في تربة وادي النيل والدلتا ، والتي كونها نهر النيل على مدى التاريخ ، وتبلغ مساحتها ٦ ست مليون فدان ، تتناقص سنويا ، نتيجة زحف العمران العشوائي عليها ، وتشير الدراسات إلى أن الفدان المستقطع من الأرض الزراعية لا يعوضه أقل من ثلاثة أفدنة من الأراضي المستصلحة ، وقد إنعكس هذا على إتساع حجم الفجوة الغذائية ، والتناقص المستمر في معدلات الإكتفاء الذاتي .



شكل رقم (١) خريطة مصر

التخطيط الإقليمى فى مصر

وتحويل الأقاليم التخطيطية الى أقاليم إدارية

موضـــوع هذا البحث عبارة عن إقتراح بتحويل الأقاليم التخطيطية الحالية الى أقالـــيم إدارية ، يبدأ البحث بنبذة عن المشاكل التى تواجهها مصر فى هذه الفترة ، ثـــم يتـــناول الوحـــدات الإداريـــة الحالية ومستوياتها والسكان – ثم يناقش دواعى وأسباب الأخذ بنظام الوحدات الإدارية الكبرى – الأقاليم ، وتقييم الجهود التى بذلت فى مجال التنمية الإقليمية ، ثم ينتهى بإقتراح إدارة معاصرة لمصر .

تتمـــيز مصـــر بخصوصية شديدة في طبيعتها الجغرافية ، حيث تشغل الصحراء حوالـــي ٩٥% مـــن مســـاحة مصر الكلية ، مما أدى إلي تمركزالسكان والأنشطة الإجتماعـــية والإقتصادية في الرقعة الزراعية الضيقة – في الوادي والدلتا ، والتي تبلغ مساجتها حوالي ٥% من المساحة الكلية .

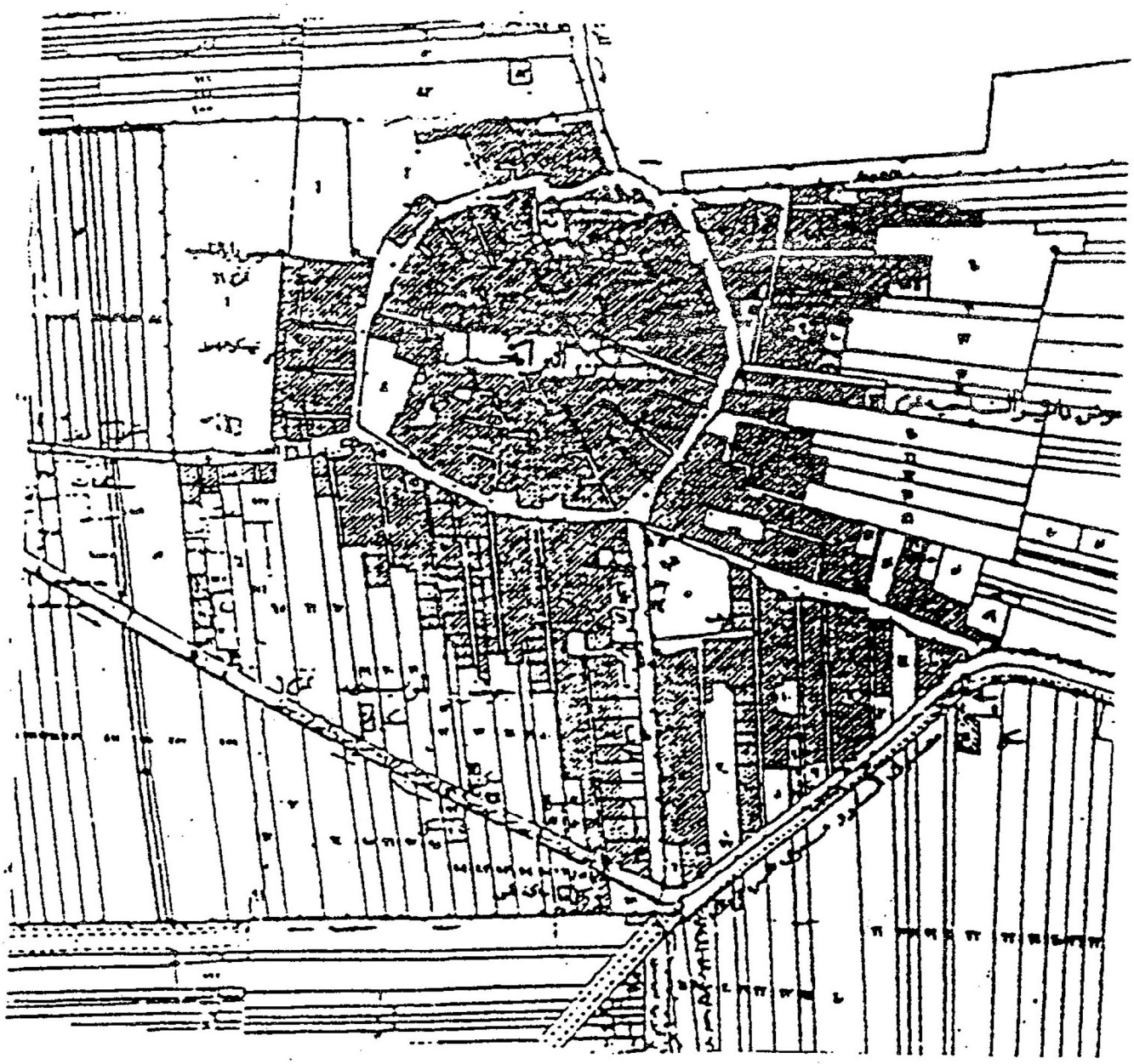
وتواجه مصر كثير من المشاكل وعلي رأسها تزايد عدد السكان بمعدلات عالية ، ولقد أدى هذا التزايد المستمر مع ثبات المساحة المأهولة تقريبا إلى تصاعد الكثافة الســـكانية فـــي المســـاحة المأهولـــة بالوادي والدلتا بدرجة لا مثيل لها في العالم ، وتـــرتفع هـــذه الكـــثافة بصـــورة أشـــد في مراكز الحضر الرئيسية ، كالقاهرة والأسكندرية وبعض المدن الكبرى .

كما أدى هذا هذا التزايد المستمر في حجم السكان إلى :

- تآكل أثمن ماتملكه مصرمن تربة وهو أراضيها الزراعية ، حيث تتناقص سنويا بمعـــدل يصـــل إلـــى حوالى ٦٠ ألف فدان نتيجة زحف العمران العشوائي غير المخطـــط عليها شكلى رقم (١ ، ٢) ، وقد انعكس هذا على إتساع حجم الفجوة الغذائية ، والتناقص المستمرفي معدلات الإكتفاء الذاتي .
- تدنـــى متوســـط دخول الأفراد تدنياً شديداً ، مما جعل مصر تقع فى قائمة الدول المصنفة فى هذا المجال ، وقاربت نسبة الشريحة الإجتماعية محدودة الدخل ٣٨%

توضح الخريطة .

- القـرية المصـرية القـديمة ، ويحيـط بهـا طريق دايـر الناحية – شبه دائري ٠
- إمتداد عمراني غير مخطط عشوائي خارج الكردون ، على الأرض الزراعية بمعدل بين٢ – ٣ فدان في السنة ٠
- تقسيم الأرض الزراعية إلى مساحات صغيرة جدا – قزمية – نتيجة الميراث ، بحيث أصبح ٧٠% من ملاك الأرض يملكون بين فدان وقيراط واحد ٠
- ترتب على هذا أن ضاع أكثر من ١٠% من مساحة الأرض في المساقي والطرق والحدود ٠



شكل رقم (٢) القرية المصرية

من مجموع السكان ٠

- تدهـــور البيـــئة العمرانية في مدن و قرى مصر ، وارتفاع الكثافات السكانية ، والـنمو العمرانـــي غير المخطط ، وتردي حالة المرافق والبنية الأساسية ، وتفاقم مشـــكلة إســـكان الحضـــر ، وارتفاع اسعار الأراضى ، وزيادة معدلات البطالة ، والتلوث البيئي بأنواعه المختلفة ٠

- التخلف فى كفاءة الآداء فى أغلب المجالات ، مع شعور عام ، أخذ يتزايد خلال الأحقاب الأخيرة بالسلبية والعزوف عن المشاركة الفعالة فى القضايا العامة٠

ومعنى ذلك أن مصر ، إذا ما أرادت مواجهة هذه التحديات العظام يجب أن تشمل أجندتها أول ما تشمل ما يلى:

- تنمية إجتماعية وإقتصادية تهدف الى رفع مستوى الدخل ٠

- إعـــادة توزيـــع السكان على كامل المسطح المصرى ، وذلك بفتح آفاق واسعة للعمـــل والإنـــتاج فى محاور تنموية جديدة فى صحراوات مصر وسواحلها ، حتى يمكن تحقيق التوازن بين الإنسان والمكان ٠

- الأخذ بأساليب الحياة المعاصرة فى كافة مجالات الحياة ، وخصوصاً فى ومجال الحكم والإرادة ٠

إن الجهاز الحكومى فى مصر ، أصبح من خلال سياسات سادت الأحقاب الأربعة الماضـــية جهـــازاً مترهلاً تنقصه الكفاءة العالية فى الأداء ، خصوصاً فى مجالات الإنـــتاج والإقتصاد ، كما أنه غير قادر مالياً وإدارياً على القيام وحده بمشروعات التنمـــية ، وعلـــى توفـــير الخدمـــات الأساســـية بصـــورة مرضية لكافة الشرائح الإجتماعية.

وطـــبقاً للأســـلوب العصـــرى فى إدارة الدولة ، أصبح الأمر يستلزم تقليص دور الحكومـــة وإتاحـــة مساحة أكبر للأفراد والجماعات للمساهمة فى إدارة شئونهم ، والمشـــاركة فـــى وضع خطط التنمية الإجتماعية ، وأن يقتصر دور الحكومة على المساعدة والتمكين والقيام بالمشروعات الكبرى والمهام ذات الطابع الخاص ٠

الوحدات الإدارية والسكان

يعد العمران المرآه الحقيقية لأحوال المجتمع الإقتصادية ، والإجتماعية ،والثقافية ، والتشريعية ، والتنظيمية ، وفى الوقت نفسه فهو إنعكاس للعادات والتقاليد الموروثة ، والسلوكيات السائدة بين أفراد المجتمع ، كما أنه إنعكاس لمدى الإلتزام بتطبيق القوانين وتنفيذها .

وتقسم مصر من حيث مظاهر السطح الى أربعة أقاليم جغرافية متباينة هى : وادى النيل – الدلتا – الصحراء الشرقية – الصحراء الغربية ، ويمثل الجزء المأهول بالسكان فى مصر حوالى ٥% من المساحة الكلية البالغ مساحتها حوالى مليون كم٢

هذا الجزء الآهل بالسكان عبارة عن شريط ضيق يمتد بطول البلاد من الجنوب الى الشمال – الوادى ، ثم يتفرع فى شكل مروحة فى أقصى طرفه الشمالى – الدلتا ، يقطنه حوالى ٦ر٩٨% من سكان مصر والباقى فى الصحراوات المصرية .

وتبلغ إجمالى مساحة مصر – كما ذكر سابقا – حوالى مليون كم٢ ، تقسم كالآتى :

- المحافظات الصحراوية ومساحتها حوالى ٧٧٥ كم٢ (تمثل ٧٩%)
- المحافظات الريفية ومساحتها حوالى ١٩٢ ألف كم٢ (تمثل ٥ر١٩ %)
- المحافظات الحضرية ومساحتها حوالى ١٥ ألف كم٢ (تمثل ٥ر١ %)

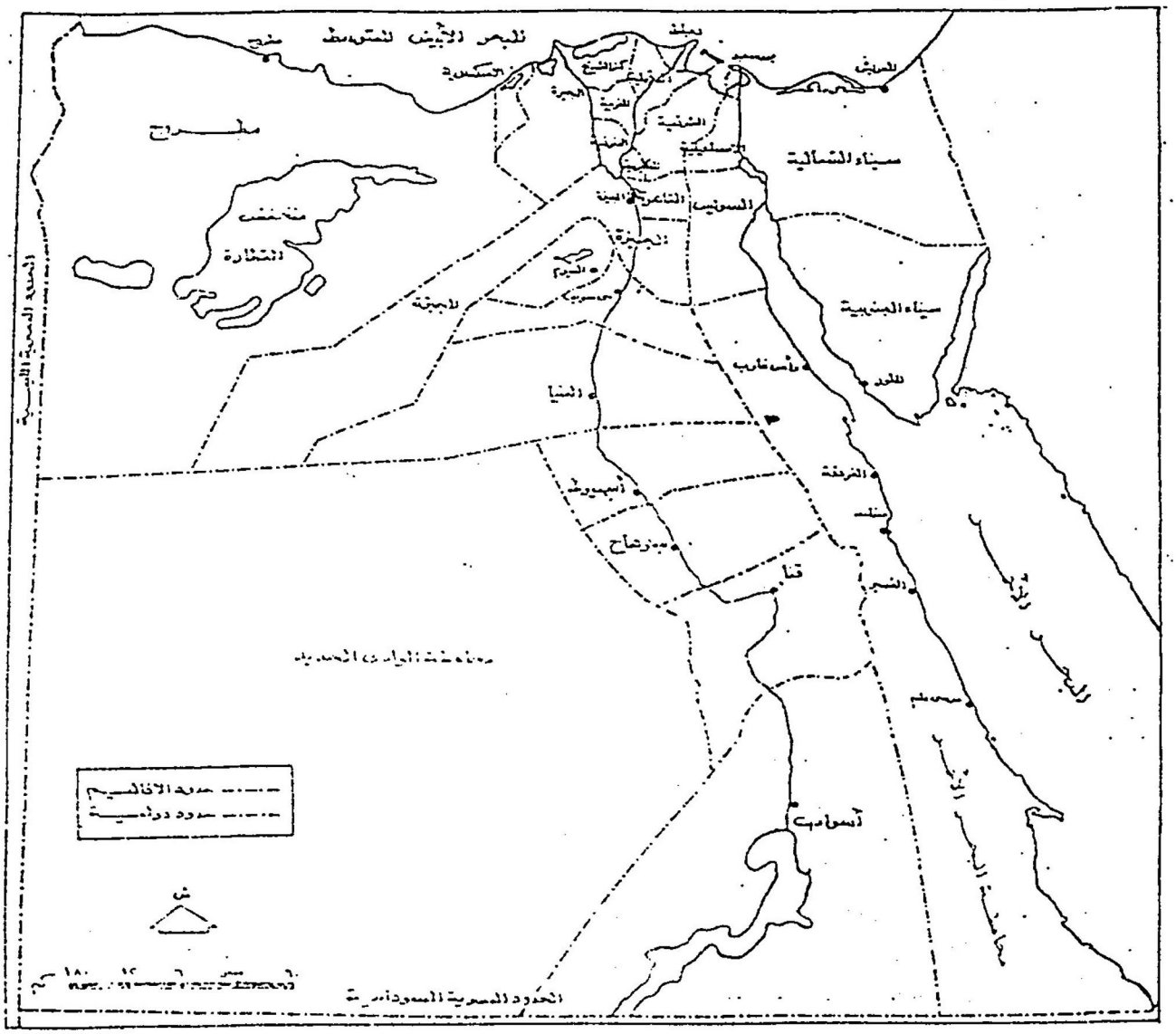
وتصل المساحة المأهولة فى الوادى والدلتا إلى حوالى ٥١ ألف كم٢ ، والكثافة السكانية فى هذه المساحة المأهولة حوالى ١٤٠٠ نسمة / كم٢ وهى أعلى كثافة فى العالم.

وتنقسم مصر الى الوحدات الإدارية الآتية :

- محافظات وعددها ٢٦ .
- مدن وعددها ٢١٨.
- قرى وعددها ٤٤٤٠ .

وتنقسم المحافظات الى :

- محافظات حضرية وعددها أربعة هى : القاهرة – الإسكندرية – بورسعيد – السويس ، شكل رقم (٣)



شكل رقم (٣) التقسيم الإداري لمصر - حدود المحافظات - الوضع الحالي :

١. القاهرة
٢. الإسكندرية
٣. بور سعيد
٤. السويس
٥. دمياط
٦. الدقهلية
٧. الشرقية
٨. القليوبية
٩. كفر الشيخ
١٠. الغربية
١١. المنوفية
١٢. البحيرة
١٣. الإسماعيلية
١٤. الجيزة
١٥. بنى سويف
١٦. الفيوم
١٧. المنيا
١٨. أسيوط
١٩. سوهاج
٢٠. قنا
٢١. أسوان
٢٢. سيناء الشمالية
٢٣. سيناء الجنوبية
٢٤. البحر الأحمر
٢٥. مطروح
٢٦. الوادى الجديد

- محافظات ريفية وعددها ١٧ منها :

٩ محافظات بالوجه البحرى هى : دمياط – الدقهلية – الشرقية – القليوبية – كفرالشيخ – الغربية – المنوفية – البحيرة – الإسماعيلية ٠

٨ محافظات بالوجه القبلى هى : الجيزة – بنى سويف – الفيوم – المنيا – أسيوط – سوهاج – قنـــا – اسوان ٠

- أمـــا المحافظـــات الصحراوية فعددها خمسة هى : مطروح – الوادى الجديد – البحر الأحمر – سيناء الشمالية – سيناء الجنوبية ٠

وبالنسبة للتخطيط الإقليمى :

فقـــد قسمت مصر الى ثمانية أقاليم تخطيطية بموجب القرار الجمهورى رقم ٤٧٥ لســـنة ١٩٧٧ ، الذى عدل بموجب القرار الجمهورى رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٦ الذى ضـــم إقلـــيم مطروح الى إقليم الإسكندرية ، وبذلك أصبح عدد الأقاليم التخطيطية سبعة أقاليم فقط ، شكل رقم (٤) ، تضم محافظات مصر كما يلى :

١- **إقليم القاهرة** : ويضم محافظات : القاهرة – الجيزة – القليوبية ٠

٢- **إقليم الإسكندرية** : ويضم محافظات : الإسكندرية – البحيرة – مطروح ٠

٣- **إقلـــيم قـــناة الســـويس** : ويضـــم محافظات : شمال سيناء – جنوب سيناء – بورســـعيد – الإسماعيلية – السويس – الشرقية – الجزء الشمالى من محافظة البحر الاحمر ٠

٤- **إقلـــيم الدلـــتا** : ويضم محافظات : دمياط – الدقهلية – كفر الشيخ – الغربية – المنوفية ٠

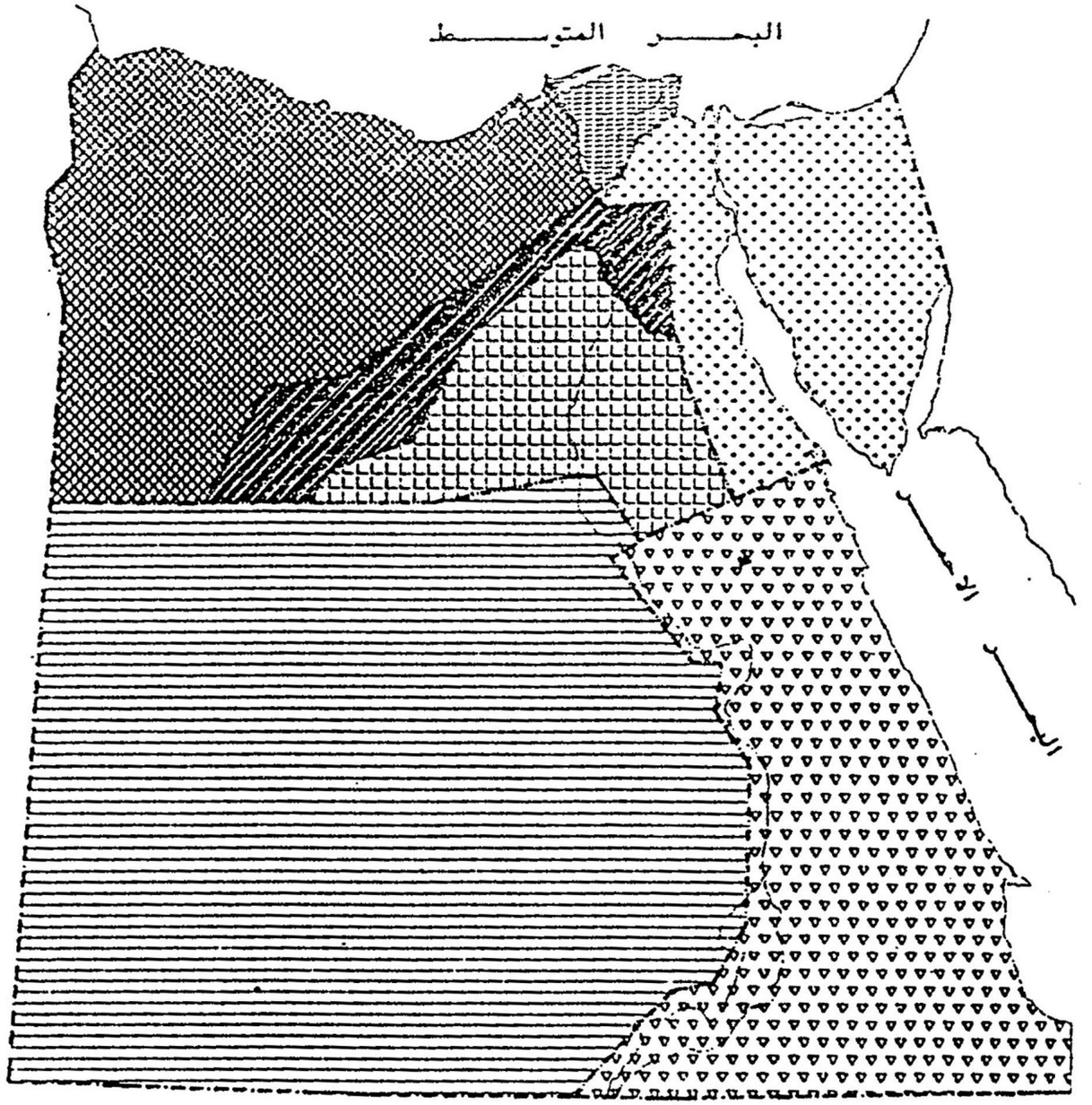
٥- **إقليم شمال الصيد** : ويضم محافظات : بنى سويف – الفيوم – المنيا .

٦- **إقليم أسيوط** : ويضم محافظتى : أسيوط – الوادى الجديد ٠

٧- **إقلـــيم جـــنوب الصـــعيد** : ويضم محافظات : سوهاج – قنا – أسوان – جنوب محافظة البحر الأحمر ٠

ومستويات الإدارة المحلية خمس مستويات طبقاً لقانون الإدارة المحلية وهى :

- المحافظات وعددها ٢٦ – كما ذكر سابقاً .



شكل رقم (٤) تقسيم الدولة إلى سبعة أقاليم تخطيطة

طبقا للقرار الجمهوري الصادر عام ١٩٧٧م
والمعدل بالقرار الجمهوري الصادر عام ١٩٨١م

- المراكز وعددها ١٧٣.
- المدن وعددها ٢١٨. - الأحيـــاء.
- الوحدات المحلية الريفية – القروية ، و تشرف على ٤٤٤٠ قرية.

الســـكان

بلـغ عـدد سـكان مصر حسب تعداد عام ١٩٩٦ م – ٣ر٥٩ مليون نسمة ، وكـان عددهـم عـام ١٩٨٦ م – ٢ر٤٨ مليون نسمة ، وهذا يعنى أن السكان تزايدوا خلال الفترة من ٨٦ – ١٩٩٦ م بمعدل نمو سكانى ١ر٢% ، وهو معدل عـالى بالقياس الى معدلات الزيادة السنوية للسكان فى دول أوربا ، التى لا تصل الـى ١% ، ولو إستمر نمو السكان بهذا المعدل فإن من المتوقع أن يبلغ عدد سكان مصر نحو ٨٤ مليون عام ٢٠١٧ م ٠

ويقطن فى الريف المصرى وفق هذا التعداد ٨ر٣٣ مليون نسمة يمثلون ٥٦% من مجمـوع سـكان مصـر ، وبقية السكان وعددهم ٥ر٢٥ مليون نسمة يعيشون فى الحضر يمثلون ٤٤% من جملة السكان ٠

وتعتـبر الهجرة الداخلية بين المحافظات وبعضها عنصراً أساسياً من عناصر النمو السـكانى ، وهـى تؤثـر فـى شـكل المجتمع وخصائصه السكانية والإجتماعية والإقتصـادية ، من حيث التركيب النوعى ، والعمرى للسكان ، والحالة الزواجية ، والتعلـيم ، ومستوى ، العمالة ، والتوزيع المهنى ، والهجرة الداخلية ، ولها أهمية خاصة فى مصر ، نظراً للتطور السريع فى توزيع السكان بين الريف والحضر ٠

وترجع هجرة أهل الريف الى المدن ، وبصفة خاصة المدن الكبرى الى :

- تفتـت الحيازة الزراعية بالميراث ، بحيث أصبحت الحيازة القزمية هى السائدة فى كثير من القرى المصرية
- صـغر الدخل بصفة عامة وفى المناطق الطاردة بصفة خاصة ، وإرتفاع تكلفة إستصلاح الأراضى
- قوة جذب المدن الكبرى حيث الأمل فى حياة أفضل ودخل أكثر إستقراراً .

دواعى الأخذ بنظام الوحدات الإدارية الكبرى - الأقاليم

الأخـذ بـنظام اللامركـزية والبعد عن المركزية هو إتجاه عالمى ، يتحدد فى هذا الإتجـاه دور السـلطات المركزية في إدارة الدولة على المستوى القومى ، ودور الأقالـيم والإدارة المحلـية فـى تسـيير أمور الأقاليم والمحافظات والمدن ، وقد إسـتوجب الأخذ بنظام اللامركزية تعدد وتنوع الأنشطة الحياتية ، والزيادة السكانية بمعـدل كبـير ، والإرتقاء بمستوى الفرد والجماعة ثقافيا وإجتماعيا ، الي درجة أصـبحت تؤهلـه الـى المشاركة الفعالة فى الحياة العامة ، وقد تغير دور السلطة المركـزية ، مـن سلطة مهيمنة هيمنة كاملة على كافة مجالات الحياة ، الى دور جديـد يسعى الى تمكين كل من الفرد والجماعة في المشاركة السياسية والمساهمة الفعالـة فى التنمية الإجتماعية والإقتصادية ، وقد واكب هذا الإتجاه البعد عن النظم الشـمولية ، والأخـذ بـنظم أكـثر ديمقراطـية ، ويمكـن القول بأن **اللامركزية والديمقراطية** يعبران فى حقيقة الأمر عن مضمون واحد .

ولقد أخذت كثير من الدول الصناعية بنظام الأقاليم ، ولكن بأشكال مختلفة ، حسب ظروفها الإجتماعية والسكانية والتاريخيه .

وحـتى وقـت قريب كان إنشاء مستوى جديد - أعلى من مستوى الحكم المحلى الحالـي كمستوى الإقليم ، فوق مستوى المحافظات أمراً مرفوضاً من المحليات ، خوفاً من أن يطغى على إستقلالها ، كما أن إضافة مستوى جديد ، قد يعقد من نظام الإدارة المحلية ، ولكن نتيجة تفاقم مشاكل المناطق الحضرية ، وتبلور الرأى العام مـن أن هـذه المشـاكل لـن تحـل إلا عن طريق إدارة محلية حقيقية ، أصبحت الإتجاهـات تؤكد على ضرورة إنشاء مستوى جديد أعلى من مستوى المحافظة ، وهو مستوى الإقليم .

ويمكن تلخيص بعض العوامل الأساسية التى تحتم الأخذ بنظام الأقاليم فى الآتي :

١ - **كبر حجم الوحدة المحلية وأثره فى التنمية الإقتصادية**

يـأخذ الإتجـاه العـالمى بنظام دمج الوحدات المحلية الصغيرة فى وحدات أكبر ،

وخلـق كـيانات محلـية كبيرة ، لمواجهة المتغيرات التى حدثت فى فلسفة الإدارة المحلـية ، ذلك أن الوحدات المحلية الكبيرة ، تتمتع عادة بموارد متنوعة وكبيرة ، ومـن ثـم يصـبح فى مقدورها أن تعتمد على نفسها إقتصادياً الى حد كبير ، وأن تسـتغنى تدريجـياً عـن الـتمويل المركزى ، كما تستطيع أن تقدم خدمات أكبر للجماهير بواسطة كفاءات بشرية متخصصة و مؤهلة ، ثم إن حجم الوحدة المحلية الكبـيرة يسـاعد علـى خلق قيادات فنية على مستوى عال من الكفاءة ، ويخلق كوادر فنية حكومية وشعبية ، تستطيع أن تواجه التحديات الإقتصادية التى تواجهها المحليات الآن ٠

ويخلـق نظـام الإقاليم نوعاً من التكامل الإقتصادى بين الوحدات المحلية الصغيرة وبيـن المحافظـات ، حيث تتنوع الموارد الطبيعية والبشرية ، ويسهل إستثمارها ويخلـق تعاونـاً وثـيقـاً بينها وتنسيق مخطط ، وبذلك تتحقق الإستفادة من كافة الإمكانـيات المـتاحة ، فمثلاً قد يضم الإقليم مساحات واسعة ، وتجمعات وأنشطة مـتعددة ومـوارد زراعية ، ومعدنية ، وبترولية ، وسكنية ، وسياحية ، الى جانب مـنفذ بحـرى ، وبذلـك تـزداد قدرة الإقليم وتتنوع أنشطته ، وتسهل عليه عملية الإسـتثمار والإنـتاج ، كما يمكن أن يستوعب الإقليم بشراً آخرين ، يهاجرون اليه من أماكن التكدس السكانى فى مراكز الحضر الكبرى ٠

٢ - التطورات التكنولوجية الحديثة

سمة هذا العصر التطور الهائل والسريع ، والذى لاحدود له فى التكنولوجيا الحديثة فـى مجالات : الطاقة - والأقمار الصناعية - والكمبيوتر - وثورة المعلومات - والإنسـان الآلـى ، وقـد فرضت هذه المتغيرات التكنولوجية نفسها على الحياة ، ومثلـت تهديـداً خطيراً للوحدات المحلية الصغيرة ، وغير القادرة على الإستيعاب والإستفادة الكاملة من هذه التكنولوجيات المتطورة ، وقد وجدت الإدارة المحلية أنه لاخـيار أمامهـا - إذا كانت تبغى إستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة المتطورة للإرتقـاء بمستوى أدائها وتحقيق حاجة مواطنيها للإستفادة من الثورة **التكنولوجية** - إلا بالإندماج بعضها مع بعض فى وحدات أكبر - أى الأخذ بنظام **الأقاليم ، كما**

حـــدث فـــى فرنسا وبريطانيا وإيطاليا ، وبهذا فرضت المتغيرات التكنولوجية على الإدارة المحلـــية أن تعيد النظر فى هياكلها الإدارية ، حتى يمكنها مواجهة تحديات العصر الحديث ٠

وبالنســـبة لمصر فيوجد عوامل أساسية آخرى تدعو إلى الأخذ بنظام الأقاليم منها الزيادة السريعة فى السكان والتحضر السريع ، وتعميق المشاركة الشعبية ٠

٣٠ - **المشكلة السكانية**

يـزداد عدد السكان فى مصر بمعدل ١ر٢ % فى السنة ، وقد تضاعف عدد السكان فـــى الفترة الأخيرة ، دون أن يصاحبها زيادة فى مساحة الأرض الزراعية ، التى تمـــد الســـكان بـــالغذاء ، فالموارد لا تكفى ، وتستورد الدولة الغذاء من الخارج ، وتتـــناقص الأرض الزراعـــية عامـــاً بعد عام ، نتيجة زحف العمران عليها ، هذا بالإضـــافة الـــى ســـوء توزيع السكان ، حيث يتمركز السكان فى وادى ودلتا النيل بكـــثافة عالـــيه جداً ، و يحتاج الأمر الى رؤية جديدة لتوزيع السكان ، فلم يعد من المعقول أن يعيش سكان مصر فى مساحة لاتتعدى ٥% من جملة المساحة ، وبقية المساحة شبه خالية من السكان ٠

٤ - **التحضر السريع**

لـــم تـــتوقف مشكلة تمركز السكان فى وادى ودلتا النيل ، بل أضيفت اليها مشكلة أخـــرى ، و هـــى التمركز الأشد فى القاهرة ، والإسكندرية ، وبعض مدن مصر الأخـــرى ، فقد بلغت الكثافة السكانية فى بعض أحياء القاهرة أكثر من ١٢٠ ألف نســـمة لكـــل كـــم ٢ ، بيـــنما الكثافة السكانية المسموح بها طبقاً لقانون التخطيط العمراني ٤٠ ألف نسمة / كم٢ ٠

وفـــى عـــام ١٩٢٧ م كانت نسبة سكان الحضر ٣٨% ، وفى عام ١٩٩٦ م قفزت هـــذه النســـبة الـــى ٤٣% يقابلها ٥٧% فى الريف ، والهدف من هذه الهجرة هو البحـــث عـــن مستوى معيشة أفضل فى المدن الكبرى وعلى رأسها القاهرة ، التى تـــنمو ســـريعاً ، ويمـــثل سكان القاهرة الكبرى حوالى ربع سكان مصر ، وتشير

الدراسات الى أن حجم القاهرة الكبرى سيصل فى المستقبل القريب الى حوالى ٢٠ مليون نسمة ، ويتمركز فى القاهرة الكبرى حوالى ٣٥% من طلبة الجامعات ، و ٤٥% من اسرة المستشفيات ، و ٤٠% من الصيدليات ، و٤٠% من الأطباء ، و ٤٠% من موظفى الدولة ، ويخصص لها حوالى٢٠% من الإستثمارات الحكومية ، والأمر يحتاج الى التوازن بين الريف والحضر ٠

٥ - تعميق مفاهيم المشاركة الشعبية

تعانى مصر من ظاهرة الإعتماد على الأجهزة الحكومية التنفيذية ، وضعف المبادرات الشعبية فى حل المشاكل القومية والمحلية – بما يسمى سلبية الجماهير ، كما تعانى من عجز الميزانية ، ونقص الموارد ، وإرتفاع تكاليف الخدمات ، وزيادة الإنفاق والإستهلاك ، والواقع أن الجماهير وحدها هى القادرة على تحديد إحتياجاتها من الخدمات ووضع أولويات تنفيذها ، ولاشك أن طاقات الحكومة أقل بكثير من طاقات الجماهير ، وأن المشاركة الشعبية بالغة الأهمية فى عمليات التنمية المحلية ، وتستوجب هذه المشاركة إعطاء سلطات أكبر وإختصاصات أوسع لوحدات محلية أكبر ، هذا بالإضافة الى أن نظام الأقاليم يعمق مفهوم الإنتماء الإقليمى بجانب الإنتماء للوطن الأكبر مصر ٠

التخطيط الإقليمي

تواجه مصر – كما ذكر سابقا – كثير من المشكلات التي تتمثل اساسا في زيادة سكانية كبيرة ، وأصبحت الحاجة ماسة إلى إعادة توزيع السكان على محورين أساسين : المحور الأول وهو إنتشار السكان على محاور تنمية جديدة خارج الوادي والدلتا في صحراوات مصر ، وسواحلها ، والأرض الصحراوية الموجودة على أطراف الوادي ، والثاني وهو إعادة توزيع السكان داخل الحيز المعمور الحالي ، بحيث تقل الفوارق في الكثافات السكانية بين محافظات الحضر والريف ٠ ويمكن ان يتم ذلك من خلال **تخطيط قومي شامل** تتحدد فيه إستراتيجية التنمية القومية ، **وتنمية إقليمية** تتيح لكل إقليم أن ينمو ذاتيا دون إعتماد كامل على

الحكومـــة المركـــزية ، وذلـــك بعـــد أن أصبح الأخذ بنظام التخطيط أحد السمات الرئيسية في إدارة الدولة المعاصرة ، وقد أخذت بهذا ألأسلوب – كما ذكر سابقا – كثير من الدول منذ إنتهاء الحرب العالمية الثانية .

فيهدف **التخطيط** بوجه عام كأسلوب ومنهج إلى حصر جميغ الإمكانات والموارد المـــتوفرة ، وتحديـــد كيفـــية إستغلالها لتحقيق أهداف محددة خلال مراحل زمنية متتالـــية ، ويرتـــبط التخطـــيط بكافة العلوم ، والدراسات ، والبحوث المتخصصة بالثروات الطبيعية والبشرية ، كما يرتبط بالدراسات البيئية والإيكولوجية .

والتخطـــيط القومي هو الإطارالعام لوضع سياسة قومية للتنمية الشاملة في كافة مجالاتهـــا ، ويســـعى هذا التخطيط إلى إعادة توزيع السكان والأنشطة الإقتصادية علـــى أقاليم الدولة المختلفة حسب إمكانيات كل إقليم ، ومدى مايمكن أن يستوعبه مـــن السكان ، والتنسيق بين الأقاليم لتنظيم إستغلال هذه الموارد ، لتحقيق أهداف قومية تسعى الدولة للوصول إليها خلال مراحل معينة .

أمـــا **التخطيط الإقليمي** فيحدد الأنشطة الإقتصادية والخدمات الإجتماعية اللازمة لتنمـــية الإقلـــيم ، كما يسعى إلى خلق مناطق جذب حضرية محلية ، تساعد على الحـــد مـــن الهجـــرة إلى مراكز الجضر الكبرى كالقاهرة والأسكندرية ، كما يقوم بتنظـــيم حركة العمران ومعالجة المشاكل البيئية داخل الإقليم ، ويعتبرهذا التخطيط فـــي الوقـــت ذاته جزءا من التخطيط القومى ، الذي يرتبط أساسا بصالح المجتمع ككل ، وبمعنى آخر **يتم التخطيط الإقليمي في إطار التخطيط القومي** .

وفي إطار التحطيط الإقليمي يجرى تخطيط المحافظات الداخلة في الإقليم ، كما يتم التخطـــيط العمرانـــي للمدن و القرى الواقعة في داخل كل محافظة ، أي تخطيط إستعمالات ارض هذه التجمعات ، بهدف توفير بيئات عمرانية سكنية صحية آمنة ، لها خدماتها اللازمة حسب معدلات تخطيطية سليمة .

والأقاليم أنواع منها :

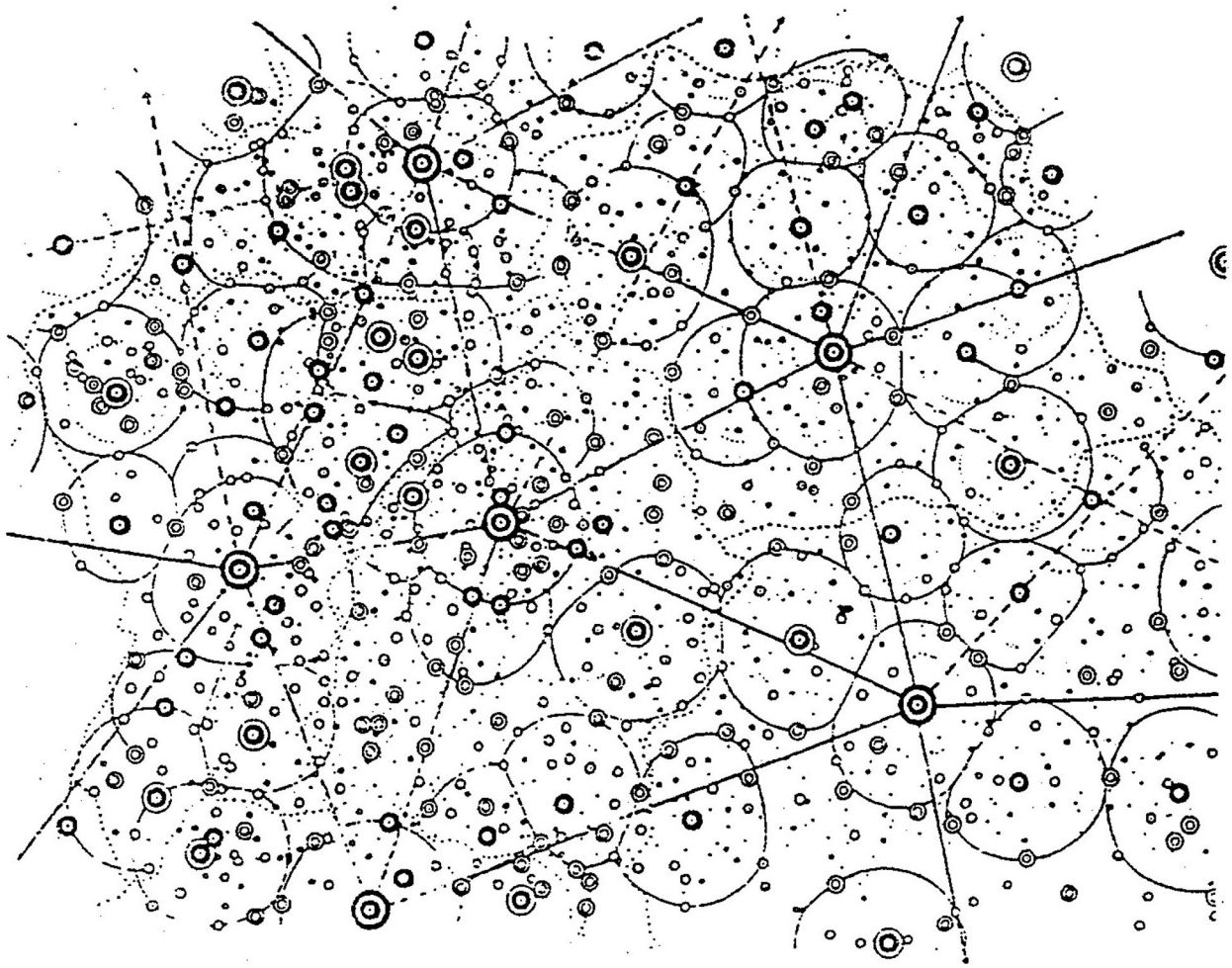
١ - **الأقاليم الحضرية أو أقاليم المدن الكبرى** : وهى أقاليم تتمركز فيها تجمعات كبيرة من السكان ، و أنشطة إقتصادية ، وخدمات عامة كبرى ، كالقاهرة الكبرى والأسكندرية .

٢ - **الأقليم الريفية - الزراعية** : وتتمثل في وديان ودلتا الأنهار، ومن خصائصها كثافة سكانية عالية على الأراضي الزراعية ، وإنخفاض مستوى المعيشة ، وقلة عدد المشروعات الإقتصادية ، وهجرة أهل هذه الأقاليم إلى المدن الكبرى .

٣ - **الأقاليم الساحلية** : وهي أقاليم ذات إمكانيات سياحية .

٤ - **الأقليم الصحراوية** : وهي أقاليم ذات ثروات طبيعية لم تستغل بعد وكثافة سكانية لا تذكر .

ويوضح الشكل الآتى نموذج لأحد الأقاليم الالمانية ويظهر فيه التدرج الهرمى للمجتمعات .



شكل رقم (٥) أحد الأقاليم الالمانية

جهود وزارتى التخطيط والإسكان
فى مجال التخطيط الإقليمى

وزارة التخطيط

أنشأت وزارة التخطيط **هيئات تخطيط إقليمى** بأقاليم الدولة المختلفة ، تطبيقاً للقرار الجمهورى رقم ٤٧٥ الصادر فى ١٩٧٧م ، كما ذكر سابقاً ، وكان من المفروض أن تقوم هذه الهيئات بتأدية إختصاصاتها ، حسب ماجاء بالقرار المذكور ، من دراسة الظروف الإجتماعية ، والإقتصادية للأقاليم ، والقيام بالبحوث والدراسات اللازمة ، وإقتراح إتجاهات التنمية ، وترجمتها الى مشروعات محددة ، والقيام بإعداد الكوادر الفنية ، وإعداد التخطيط الإقليمى بالإضافة الى متابعة تنفيذ الخطة بعد إقرارها ٠

والآن بعد مرور أكثر من ٢٠ عاماً على إنشاء هذه الهيئات ــ أثبتت نتائج الدراسة التى أجريت مؤخراً على هذه الهيئات ، أن نشاطها كان متواضعاً ، ولم تحقق الهدف الذى أنشئت من أجله ، ويرجع ذلك الى عدة أسباب إدارية وفنية ٠

وتشير نتائج الدراسة الى أن هيئات التخطيط الإقليمى ، بهياكلها الحالية ونوعية الكوادر العاملة بها غير قادرة على مباشرة الإختصاصات التى نص عليها القرار الجمهورى ، وأنها عاجزة عن إعداد وتنفيذ ومتابعة مخطط كامل للتنمية الإقليمية قطاعياً ومكانياً ، وبالتالى فإن ما يطلق عليه " خطط التنمية الإقليمية " التى تعدها هذه الهيئات ، لايعدو إلا أن يكون مجرد مجموعة من المشروعات ، دون إرتباط هذه المشروعات بأهداف عامة واضحة فى إطار إستراتيجية إقليمية بعيدة المدى ٠

كما أن اللجان العليا للتخطيط الإقليمى بالأقاليم المختلفة ، والمكونة أساساً من محافظى الإقليم ورؤساء المجالس المحلية ليس لها سلطة تنفيذية ، ويقتصر دورها بحكم قرار إنشائها على التخطيط فقط ، مما يحد كثيراً من سلطاتها ، ويجعلها فى حقيقة الأمر أجهزة غير فعالة ٠

كذلك فإن هذه اللجان العليا وهيئات التخطيط الإقليمى التى تتبعها ، تعمل فى

مـــناخ تســـيطر فـــيه الـــوزارات المركـــزية على شئون الأقاليم ، والمحافظات ، والمحلـــيات سيطرة شبه كاملة ، دون أن تترك مساحة تذكر للهيئات الإقليمية ، كى تقوم بدورها الذى أنشئت من أجله ، وإن كان أصلاً دوراً محدوداً .

كمـــا أظهرت دراسات التقييم أن دور هيئات التخطيط الإقليمى فى الأقاليم المختلفة إقتصـــر علـــى الخطط قصيرة المدى ، وليس على دراسة إمكانات وموارد الإقليم وإســـتخدامها الإســـتخدام الأمثل ، فى إطار مخطط مستقبلى للتنمية الإقليمية على المـــدى الطويل ، وربما يرجع عدم قيام هيئات التخطيط الإقليمى بدورها الأصلى الى الخلل القائم فى الهيكل التنظيمى الحالى .

وقـــد قامت وزارة التخطيط – وليست هيئات التخطيط الإقليمى – بإعداد مخططات قومية ودراسات لأقاليم مصر ، وإشتملت هذه الدراسات على إستراتيجيات وخطط التنمـــية فـــى هـــذه الأقاليم خلال العشرين عاماً القادمة وتسعى الوزارة حالياً الى تجمـــيع هـــذه الدراســـات فى مخطط قومى واحد ، لتمثل الأجندة الرسمية للدولة فى التنمية خلال الخطة الخمسية القادمة .

وزارة الإسكـــان

مـــن جهة أخرى قامت وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات الجديدة – ممثلة فى **الهيـــئة العامـــة للتخطـــيط العمـــرانى** ، بإعداد العديد من الدراسات والتخطيطات الإقليمية ، وذلك فى ضوء المادة الأولى من قانون التخطيط العمرانى رقم ٣ لسنة ١٩٨٢م ، والتـــي تقضى بأن الهيئة العامة للتخطيط العمرانى هى الجهاز المسئول عن إعداد خطط وبرامج التنمية العمرانية على مستوى الجمهورية ، وبجانب الهيئة قام جهاز البحوث والدراسات بالوزارة بدراسة بعض مناطق التعمير مثل :

الســـاحل الشـــمالى الغربى ، ومنطقة الوادى الجديد ، ومنطقة بحيرة السد العالى ، ومـــنطقة ســـيناء ، ومـــنطقة الـــبحر الأحمر ، ومنطقة القناة ، كما قامت **هيئة المجـــتمعات الجديـــد** التابعة للوزارة ، وهى الجهاز المسئول عن إنشاء المجتمعات العمرانـــية الجديـــدة بإعداد مخططات المدن الجديدة والإشراف على تنفيذها ، مثل مدن : العاشر من رمضان ، والسادات ، و٦ أكتوبر ، وبرج العرب .

وقـد إسـتعانت الهيئة العامة للتخطيط العمرانى ، وجهاز البحوث والدراسات فى إعـداد مخططاتها بمجموعة من الخبرات وبيوت الخبرة المصرية والأجنبية ، فى المجـالات المخـتلفة ، وأعـدت هذه المخططات بناء على مجموعات متكاملة من الدراسـات الإقتصادية ، والإجتماعية ، والبيئية لكل منطقة من مناطق الدراسة ، ويمكن القول بأن الهيئة والجهازين المذكورين قاموا خلال العقدين الماضيين بإعداد مخططـات التنمـية الكاملـة لمعظم أقاليم مصر ، ولكن كل هذه المخططات شبه معطلـة ، ذلك لأن الوزارات – سواء كانت وزارات إنتاج أم وزارات خدمات – غـير ملزمة بتنفيذ كل أو بعض ما جاء بمخططات وزارة الإسكان والمرافق ، إذ أن هـذه المخططات لم تعد ولم تجهز بمشاركة فعالة من الوزارات ، بل قامت بها وزارة الإسـكان شبه منفردة ، وإقتصرت المشاركة على حضور حلقات عرض ما يتم بهذه الدراسات أولاً بأول .

وبجانـب ذلـك ، نجـد أن أغلب وزارات الإنتاج والخدمات لديها خططها القومية لتنفيذ برامجها ، ولكن هذه الخطط قطاعية مثل : السياحة ، والنقل ، والمواصلات ، والطاقـة ، والصـناعة ، والـزراعة ، وقد أعدت كل خطة بمعزل عن الخطط الأخـرى ، دون تنسيق يذكر فيما بينها ، ولكن من الملاحظ أن التخطيط القومى له خطـط أوفـر فـى التنفـيذ من التخطيط الإقليمى الشامل ، ذلك لأن كلاً من هذه الوزارات تضع خطتها بنفسها ، وتقوم بتنفيذها بالتمويل المخصص لها من الخزانة العامة للدولة .

مما سبق تتضح الحقائق الآتية :

– وجـود تعـارض فـى الإختصـاص بين الأجهزة الموكل اليها إعداد التخطيط الإقلـيمى لأقاليم الدولة المختلفة ، خصوصاً بين وزارة التخطيط ووزارة الإسكان والمـرافق والمجتمعات العمرانية ، وقد نتج هذا التعارض والتضارب نتيجة تداخل بيـن التشـريعات الخاصة بالعملية التخطيطية ، فقد قضى القرار الجمهورى رقم ٤٧٥ لسـنة ١٩٧٧ م ، والخاص بإنشاء اللجان العليا للتخطيط الإقليمى ، وهيئات التخطـيط الإقلـيمى الـتابعة لوزارة التخطـيط بأن مسئولية التخطيط الإقليمى

والتنمية تقع على عاتق هذه اللجان والهيئات .

وفـــى ذات الوقت يقضى القرار الجمهورى قرم ١٠٩٣ لسنة ١٩٧٣ م ، والخاص بإنشـــاء الهيـــئة العامـــة للتخطـــيط العمـــرانى التابعة لوزارة الإسكان والمرافق والمجـــتمعات العمرانـــية بأنها الجهاز المسئول عن رسم السياسة العامة للتخطيط العمـــرانى ، وإعـــــداد خطـــط وبرامج التنمية على مستوى الجمهورية بأقاليمها المختلفة ، أى أن ذات الإختصاص على أهميته الكبرى ، تقوم به جهتان منفصلتان ، كـــل بموجب القرار الجمهورى الخاص به ، وتعمل كل من الجهتين على حده ، دون تنسيق أو تعاون فيما بينهما .

ومـــن أبرز صور التعارض والتنازع فى الإختصاص ، أن وزارة التخطيط أنشأت هيـــئات تخطـــيط إقليمى فى أغلب الأقاليم ، وقامت وزارة التعمير بدورها بإنشاء مراكـــز إقليمية تابعة لها فى ذات الإقليم ، وتقوم بنفس الدور الذى تقوم به وزارة التخطـــيط ، أى أنه فى كل إقليم توجد مؤسستان منفصلتان تقومان بتخطيط الإقليم وتنميـــته : إحداهمـــا تابعـــة لـــوزارة التخطيط ، والأخرى تابعة لوزارة الإسكان والمرافق ، وكل منها تعمل بمعزل عن الأخرى .

– لم تشارك الوزارات المختلفة وأجهزة الدولة المتعددة مشاركة فعالة فى إعداد أى مـــن مخططـــات وزارة الإســـكان أو مخططـــات وزارة التخطيط ، ولم تأت هذه المخططـــات نتـــيجة مساهمات كل أطراف العملية التخطيطية ، بل جاءت الى حد كبير كعمل منفرد ، قامت به كل من هاتين الوزارتين على حدة ، لذلك فإن فرصة نجاح أى من هذه المخططات المنفردة ستكون ضئيلة ، إن لم تكن منعدمة .

– إن لكـــل وزارة مـــن وزارات الإنـــتاج والخدمات خطتها القومية الخاصة بها ، والـــتى أعدتهـــا بنفســـها ، وتقوم بتنفيذها ، وقد أعدت كل خطة دون إعتبار يذكر للخطط القطاعية المختلفة التى أعدتها الوزارات الأخرى .

و يمـــثل هـــذا التضارب والتعارض وعدم التكامل بين أطراف العملية التخطيطية تشتتاً فى الجهد ، وضياعاً للوقت والمال ، بينما يتطلب التخطيط القومى والإقليمى ، أول مـــا يتطلـــب ، تكـــامل الجهـــود على المستوى القومى والمستوى الإقليمى

والمستوى المحلى ، ولقد أصبح من الضرورى إعادة دراسة التشريعات المتعلقة بالتخطيط وبالأجهزة المنوط بها القيام بإعداده ، لإزالة هذا التعارض ، وهذا التداخل ، ولتحقيق التنسيق بين كل الأطراف المعنية بالتخطيط والتنمية ٠

و لكل الأسباب الموضحة بعاليه وغيرها يقترح إدارة معاصرة – إدارة حديثة لمصر

نحو إدارة حديثة معاصرة

تدعيماً للإدارة المحلية وتمكيناً لها من أداء دورها ، يجب إيجاد مستوى إدارى جديد بين الحكومة المركزية وبين المحافظات ، يتولى بإمكاناته الكبيرة وضع التخطيط الإقليمى ، والتنسيق بين محافظات الأقاليم ، ومتابعة تنفيذ مشروعاتها ، وبمعنى آخر تحويل الأقاليم التخطيطية السابق الإشارة اليها الى أقاليم إدارية ، وتجميع مستويات الإدارة المحلية فى ثلاث مستويات : مستوى الإقليم ، ومستوى المحافظة ، ومستوى البلدية ٠

وبمعنى آخر يجب أن يكون للإدارة فى مصر مستويان :

* المستوى القومى أو المركزى٠
* مستوى المحليات و يتمثل فى : الأقاليم – والمحافظات – والبلديات ٠

الخوف من طغيان البيروقراطية

أخذت الدول الصناعية بعد الحرب العالمية الثانية بنظام الوحدات الإدارية الكبرى – ألأقاليم كما ذكر سابقاً ، مما ترتب عليه إنشاء مستوي إداري فوق مستوى المحافظة ، و في بداية الأمر عارضت بعض هذه الدول هذا النظام مثل فرنسا ، خوفا من طغيان المركزية على المحليات وسحب سلطاتها ، فعندما عرض مشروع إنشاء هذا المستوى الإداري في فرنسا في عهد الرئيس ديجول على الشعب في إسفتاءعام لم يوافق عليه الشعب خوفا من طغيان البروقراطية ، ولكن الرئيس ديجول إيماناً منه بأهمية إنشاء هذا المستوى و تمشيا مع الإتجاهات العالمية في كبر الوحدات الإدارية أعاد المشروع على الشعب في اسفتاء آخر وهدد باستقالته ، فوافق عليه الشعب الفرنس بأغلبية بسيطة ، وانشئ هذا المستوى في

فرنسا ، ولكن الرئيس ديجول استقال ، وقال "مش ديجول إل يقعد في الحكم بأغلبية ٥٨% ".

وفي مصر بعد صدور القرار الجمهوري عام ١٩٧٧م الخاص بتقسيم مسر إلى ٨ ثمانية أقاليم إقتصادية ، نادت بعض الآراء بضرورة تحويل هذه الأقاليم إلى أقاليم إدارية ، وقد أشتركت مع المرحوم الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي عميد كلية الحقوق سابقا وواضع دساتير مصر منذعام ١٩٥٢ م في أكثر من بحث في هذا الموضوع .

وفي المجالس القومية المتخصصة عرض مشروع تحويل الأقاليم التخطيطية إلى أقاليم إدارية ، أي إنشاء مستوى إداري فوق مستوى المحافظة ، وفي كل مرة كان يعرض فيها المشروع كان يواجه بمعارضة من أعضاء المجلس ويقولون **" كفاية بيروقراطية المحافظة ".**

ومع إيماني باهمية هذا المستوى فلقد كتبت طوال الفترة الماضية بأهمية إنشاء هذا المستوى ، إلا إني اقول ان الناس على حق – في هذه الجزئية ، في معارضتهم لإنشاء هذ المستوى ، مما سيترتب عليه إنشاء جهاز إدارى على مستوى الأقليم ، فمصر دولة نامية جهازها الإداري مترهل لا يؤدي عمله كما ينبغي .

وأذكر أنه قبل عام ١٩٦٠م قبل تطبيق نظام الإدارة المحلية ، كان النظام السائد في ذلك الوقت عبارة عن مجالس المديريات – المحافظات الريفية الحالية ، والمجالس البلدية ، وألإثنان في مستوى واحد ، يختص مجلس المديرية بشئون أهل المديرية من تعليم وصحة وري وزراعة وخلافه ، و يختص المجلس البلدي بشئون العمران في مدن وقرى المديرية ، وكان مجلس المديرية يتشكل من مدير الأمن وهو حاكم المديرية رئيسا واعضاء معينين بحكم وظائفهم وهم رؤساء الإدارات وأعضاء منتخبين ، وكانت سكرتارية المجلس عبارة عن موظف بسيط يعمل سكرتيرا للمجلس يعاونه كاتب أوكثر ، ولم يكن هناك جهاز بيروقراطي كما هو موجود حاليا على مستوى المحافظة .

وفي عام ١٩٦٠م عندما عرض على الشعب مشروع قانون الإدارة المحلية رقم

١٢٤ الخـــاص بتقسيم مصر إلى محافظات ومدن وقرى ، وإنشاء مجالس محلية لكـــل مســـتوى ، انـــتقد المشروع الكثيرمن الناس لأنه سيترتب عليه إنشاء جهاز بيروقراطي جديد على مستوى المحافظة ، لم يكن موجودا من قبل و لا لزوم له ، وكـــان الـــرد في ذلك الوقت أن هذا الجهاز لن يتكون ، وسيكون كل ما في الأمر المحافظ وبجانبه السكرتير العام.

وصـــدر القـــانون وأنشـــئ الجهـــاز ومرت الأيام وأصبح جهاز المحافظة جهازا بيروقراطيا ضخما – بترأسه محافظ ، ***سلطان بلا سلطة*** ، وهذه العبارة لم تأت من قراغ فلقد أخبرني المرحوم الدكتور سليمان الطماوي بأن الدولة عندما كلفته بإعداد مشـــروغ قـــانون الإدارة المحلية عام ١٩٦٠م ، أعده وجعل رئيس المحافظة مدير الأمـــن ، وعندما عرض المشروع على نائب رئيس الجمهورية في ذلك الوقت لم يوافـــق عليه ، فعدله الدكتور الطماوي وجعل المحافظ من أى تخصص آخر على أن يتبعه مدير الأمن ، أي يكون مدير الأمن مسئولا أمام المحافظ ، وعندما عرض الإقتراح على نائب رئيس الجمهورية رفضه للمرة الثانية ، فعدل الدكتور الطماوي مشـــروع القـــانون للمـــرة الثالـــثة وجعل شرطة المرافق تابعة للمحافظ ، فرفض المشروع نائب رئيس الجمهورية ، فاخبره الدكتور سليمان أن المحافظ سيكون بلا سلطات وسيصدر **قانون أعرج** ...

فقـــال له نائب رئيس الجهورية " يادكتور طماوي إن أمن الثورة مقدم على الإدارة المحلـــية ..." وصـــــدر القـــانون وتشـــكل جهـــــاز بيروقراطي على مستوى المحافظـــة .

وكـــان الـــناس في ذلك الوقت على حق عندما عارضوا هذا القانون ، وفي الوقت الحاضـــر يتخوف الناس مرة ثانية من إنشاء مستوى إداري فوق مستوى المحافظ لنفس السبب .

ولكن على الجانب الآخر فإن إنشاء مستوى الإقليم له فوائد عدة ذكرت سابقا منها : أنـــه سيســـاعد على إعادة توزيع السكان على كامل المسطح المصري ، وعلى الحـــد مـــن الهجـــرة إلى مراكز الحضر الكبرى كالقاهرة والاسكندري ، وتذويب

الفوارق بين أقاليم الدولة المختلفة وبين الريف والحضر ، والتكامل الإقتصادي بين الأقاليم ، وزيادة الأنشطة داخل الإقليم ، وتعميق مفاهيم المشاركة السياسية والشعبية ، ومسايرة التطورات التكنولوجية الجديثة التي لاحدود لها والتي فرضت نفسها على الحياة والإستفادة الكاملة من هذه التكنولوجية ، وزيادة الدخل ٠

أما الخوف من طغيان البيروقراطية نتيجة إنشاء هذا المستوى ، فلقد عالجته الدول الصناعية بأن جعلت هذا المستوى يختص بأعمال التخطيط والتنسيق بين المحافظات الداخلة في الإقليم ، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تدخل في أكثر من محافظ ، أما بقية المؤسسات الإدراية التي على مستوى المحافظة حالياً فتبقى كما ولا تتصعد إلى مستوى الإقليم ٠

لكل هذه الأسباب التي ذكرت بعاليه يجب تحويل الأقاليم التخطيطية إلى أقاليم إدارية وجعل مستويات الإدارة المحلية كالآتي :

أولاً : مستويات الإدارة المحلية

١- مستوى الإقليم :

يتكون من عدد من المحافظات – وتكون له الشخصية الإعتبارية ويعين له رئيس بقرار جمهورى ، ويشترك فى إجتماعات مجلس الوزراء فيما يختص بالمسائل الإقليمية وينشأ له مجلس أقليم ، ويختص بإعداد الخطة الإقليمية وتوزيع السكان والصناعات والخدمات داخل الإقليم وغيرها من الأنشطة الأخرى ٠

٢- مستوى المحافظة :

وهو المستوى التالى لمستوى الإقليم وهو المحافظات بحدودها الحالية تقريباً (عدا محافظة البحر الأحمر) وينشأ له مجلس محافظة ٠

٣- مستوى البلدية – المدينة أو القرية :

وهو المستوى التالى لمستوى المحافظة وهو المستوى الثالث من مستويات الإدارة المحلية ، ويشمل المدينة والقرية ، ويكون متصلاً مباشرة بمستوى المحافظة وتكون له الشخصية الإعتبارية وينشأ له مجلس بلدى ٠

بموجب هذا النظام الإدارى المقترح ، **يجدر الإشارة الى ما يلى :**

- سوف ينشأ مستوى إدارى جديد على مستوى الإقليم وذلك بتحويل الأقاليم التخطيطية الى إقاليم إدارية ٠
- سوف ينخفض عدد مستويات الإدارة المحلية من المستويات الخمسة الحالية والسابق الإشارة اليها الى ثلاثة مستويات فقط : إقليم – محافظة – بلدية ٠
- يكون لكل مستوى إدارى محلى من مستويات الإدارة المحلية موارده المالية الخاصة للقيام بمسئولياته ومشروعاته ، مما يحد من تدخل الوزارات المركزية فى شئون المحليات ، ويحقق اللامركزية فى الإدارة والحكم ٠

ثانياً : فى مجال التخطيط :

١- **على المستوى القومى** : التخطيط القومى الشامل

لما كان من الضرورى إعداد تخطيط قومى شامل تتحدد فيه محاور التنمية المختلفة بأقاليم الدولة ، بهدف إعادة توزيع السكان على المسطح الجغرافى المصرى فمن المقترح إنشاء :

أ - **مجلس أعلى للتخطيط القومى الشامل**

ويتكون من أجهزة المجالس القومية المتخصصة – ومجالس أكاديمية البحث العلمى – والجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء – ومعهد التخطيط القومى – والهيئة العامة للتخطيط العمرانى ٠

ب - **جهاز مركزى للتخطيط القومى الشامل**

ونظراً لأن إعداد هذا التخطيط ومتابعته يتطلب وجود الوزارات ، فإنه من المقترح لكى يتم التنسيق والتعاون بينها – أن يتبع الجهاز المركزى للتخطيط القومى الشامل مجلس الوزراء ، يعاونه الأجهزة التى تتجمع لديها البيانات والمعلومات ٠

٢- **على مستوى الإقليم** : هيئة التخطيط الإقليمى

يوجد على المستوى الإقليمى فى الوقت الحاضر هيئة التخطيط الإقليمى التابعة لوزارة التخطيط ، ومراكز التخطيط العمرانى التابعة لهيئة التخطيط العمرانى ،

يجـــب ضم المؤسستين فى هيئة واحدة وهى هيئة التخطيط الإقليمى (الإقتصادى ، والإجـــتماعى ، والعمرانى) ، وبمعنى آخر تنشأ بكل إقليم هيئة للتخطيط الإقليمى الشـــامل تتـــبع مجلس الإقليم ، تشكل من ذوى الخبرة والمهتمين بشئون التخطيط الإقليمى .

وتختص الهيئة بالآتى :

- دراســـة الـــنواحى الإجتماعـــية ، والإقتصـــادية ، والبيئية ، والعمرانية الحالية والمستقبلية للإقليم .

- القـــيام بالـــبحوث والدراســـات اللازمة لتحديد إمكانات موارد الإقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها وإستخدامها الإستخدام الأمثل .

إقـــتراحات إتجاهات التنمية ، وخطوات التطور الإجتماعى وترجمة هذه الإتجاهات الى مشروعات مدروسة ومحددة .

- إعـــداد التخطيط الإقليمى الشامل فى ضوء الأولويات والمعايير ، التى يحددها جهاز التخطيط القومى ، وذلك بالإضافة الى متابعة تنفيذها .

- إعداد تخطيط مالى للمشروعات على أسس الموازنات المالية .

- إعـــداد شـــبكة مـــترابطة لتنظـــيم المعلومـــات داخل الإقليم ، تسهم فى إعداد مشـــروعاته والتنـــبوء بحجـــم وإتجاهات التنمية وإمتدادها فى المستقبل فى جميع المجالات الإقتصادية والإجتماعية والعمرانية .

- القيام بإعداد الكوادر الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم والمحافظة والبلدية .

- إعتماد التخطيطات لمجالس المحافظات والبلديات التى تقع فى نطاق الإقليم .

٣- **على مستوى المحافظة** : هيئة أو لجنة التخطيط الإقليمى بالمحافظة

تنشأ بكل محافظة هيئة أو لجنة تخطيط إقليمى تشكل من ذوى الخبرة والمهتمين بشئون التخطيط ، وتختص اللجنة بالآتى :

- دراســـة النواحى الإجتماعية والإقتصادية والبيئية والعمرانية الحالية والمستقبلية للمحافظة .

- القـيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانات وموارد المحافظة الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها وإستخدامها الإستخدام الأمثل ٠
- إقـتراح إتجاهـات التنمية ، وترجمة هذه الإتجاهات الى مشروعات مدروسة محددة ٠
- إعداد المخطط العام للمحافظة فى ضوء الأولويات والمعايير التى تحددها هيئة التخطيط الإقليمى بالإقليم وذلك بالإضافة الى متابعة تنفيذها ٠
- إعـداد المخططـات الخاصـة بالقرى الجديدة التى تقع فى الظهر الصحراوى للمدن والقرى الحالية ٠
- إعداد تخطيط مالى للمشروعات على أسس الموازنات المالية ٠

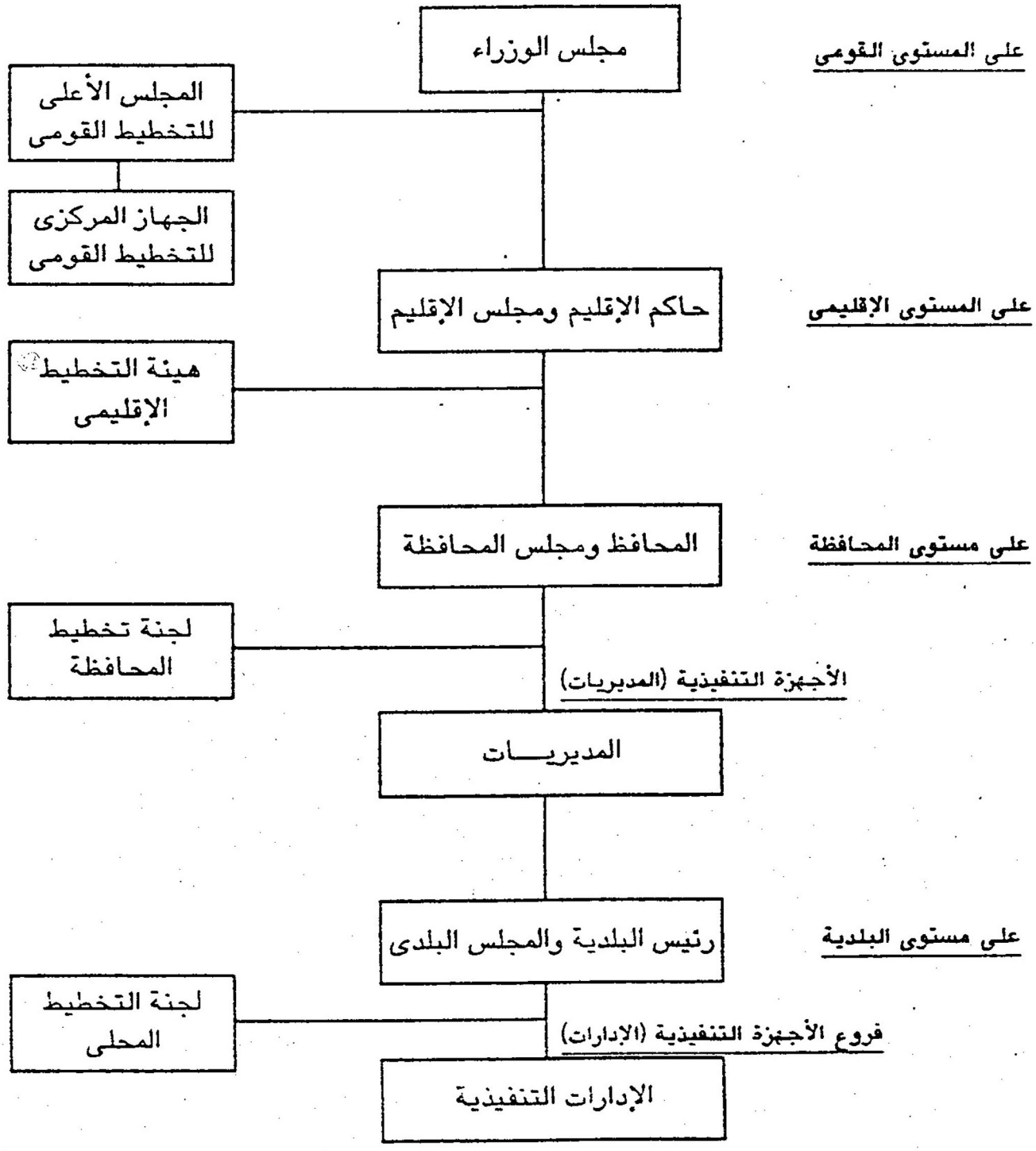
٤- **على مستوى البلدية - المدينة أو القرية** : لجنة التخطيط المحلى - العمرانى ، تنشـأ بكـل بلديـة - مديـنة أو قرية ، لجنة تختص بشئون التخطيط المحلى - العمرانى ، وتشكل من ذوى الخبرة والمهتمين بشئون التخطيط ٠

وتختص بدراسة النواحى الإجتماعية ، والإقتصادية ، والبيئية ، والعمرانية للمدن ، والقـيام بالـبحوث والدراسـت الخاصـة بإستعمالات الأرض وبالكثافات البنائية والسكانية ، وإعداد المخطط العام للبلدية (المدينة أو القرية) وإعداد تخطيط مالى لمشروعات البلدية على ضوء موازنتها والإعتمادات المتاحة ٠

ويوضـح شـكل رقـم (٦) التنظيم الإداري المقترح لمصر على مستوى الدولة والإقليم والمحافظة والبلدية ٠

ملاحظات على تقسيم مصر الحالى الى أقاليم تخطيطية :

١- **إقليم قناة السويس** : يضم هذا الإقليم - حسب القرار الجمهوري الصادر في عـام ١٩٧٧م الخاص بتقسيم مصر إلى أقاليم - محافظات بورسعيد والإسماعيلية والسـويس و الشرقية ومحافظتى سيناء الشمالية والجنوبية ، والجزء الشمالى من محافظة البحر الاحمر ٠



شكل رقم (٦) التنظيم الإداري المقترح لمصـــر
على مستوى الـــدولة والإقليم والمحافظة والبـــلدية

وقـد إتضـح من الدراسات التى قامت بها هيئة التخطيط الإقليمى والعمرانى لهذا الإقلـيم أن شـبه جزيـرة سيناء تكثر بها الثروات الطبيعية : التعدينية والبترولية والنباتية والسياحية .

و أن منطقة شرق الدلتا التى تضم محافظات مدن القناة ومحافظات الشرقية تمثل إقليم تخطيطى متكامل ، وتقترح الهيئة :

- فصـل سيناء عن إقليم قناة السويس وتصبح إقليماً مستقلاً يضم شمال وجنوب سيناء .
- جعل إقليم قناة السويس يضم محافظات القناة الثلاث والشرقية .

٢- **إقلـيم شمال الصعيد** : يضم محافظات الفيوم وبنى سويف والمنيا ، ويلاحظ أن هـذا الإقلـيم ليس له منفذ على البحر الأحمر ، ويقترح مد حدوده شرقاً حتى البحر الأحمر .

٣- **إقليم أسيوط وأقليم جنوب الصعيد** : يضم أقليم أسيوط محافظتى أسيوط والوادى الجديد ، أما إقليم جنوب الصعيد فيضم محافظات سوهاج وقنا وأسوان وجنوب محافظة البحر الأحمر.

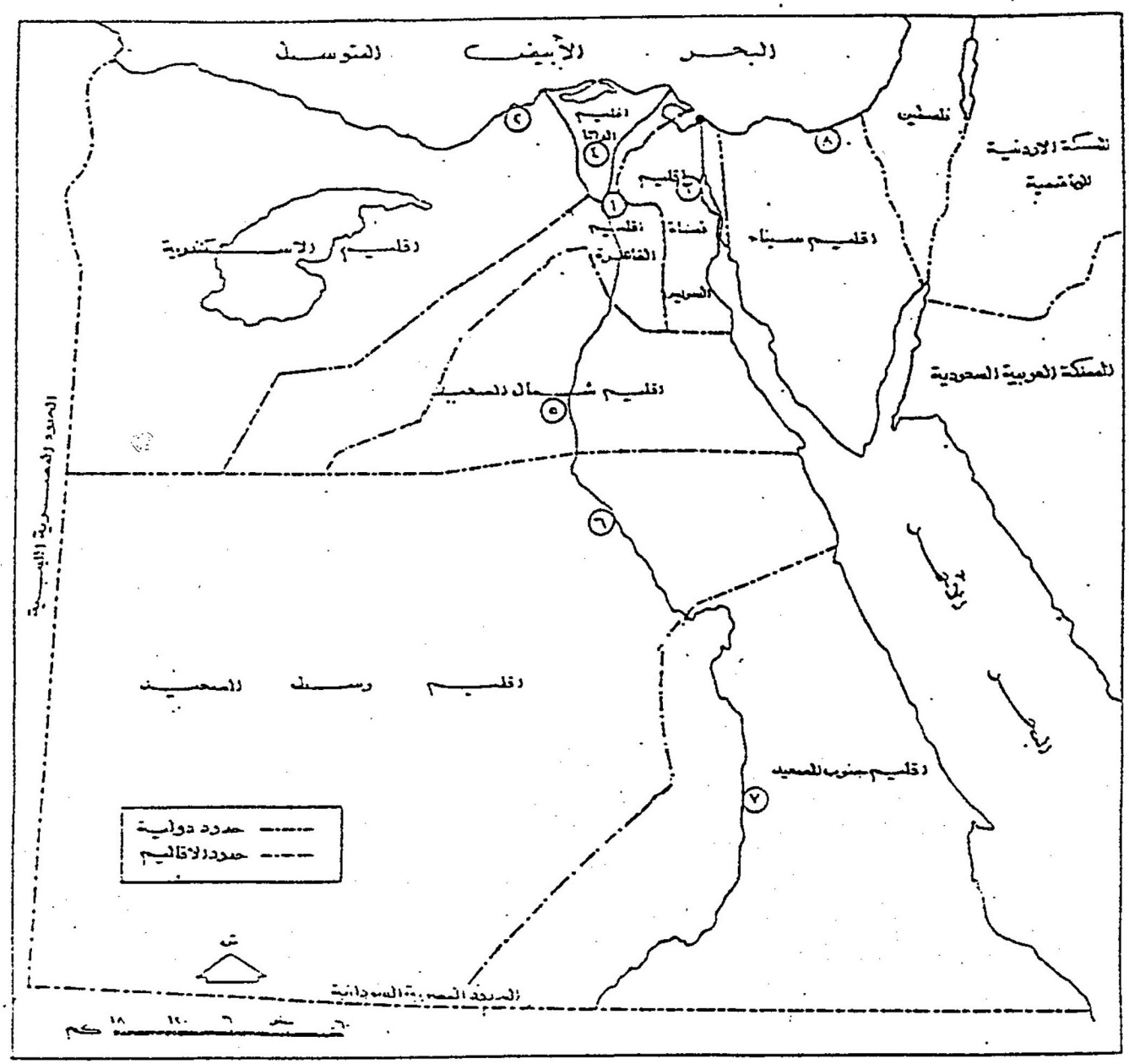
وإقليم أسيوط لايوجد له منفذ على البحر الأحمر ، ويمكن إمتداد حدوده الى البحر الأحمر ، كما يلاحظ أن ضم سوهاج الى إقليم جنوب الصعيد وضع غير طبيعى ، فالمحافظة أقرب الى أسيوط منها لأسوان .

ويقـترح أن يضم إقليم أسيوط محافظات أسيوط وسوهاج والوادى الجديد والجزء الأوسط من محافظة البحر الأحمر .

وأن يضـم إقلـيم جـنوب الصعيد محافظتى قنا وأسوان وجنوب محافظة البحر الأحمر .

وبذلك تصبح أقاليم مصر ثمانية هي :

إقلـيم القاهرة -إقليم ألأسكندرية - إقليم الدلتا - إقليم قناة السويس - إقليم شمال لصعيد - إقليم أسيوط - إقليم جنوب الصعيد - إقليم سيناء ، شكل رقم (٧)



١ – إقليم القاهرة : ويضم محافظات القاهرة والقليوبية والجيزة .
٢ – إقليم الأسكندرية : ويضم محافظات الأسكندرية والبحيرة ومطروح .
٣ – إقليم قناة السويس : ويضم محافظات بور سعيد والإسماعيلية والسويس والشرقية .
٤ – إقليم الدلتا : ويضم محافظات الدقهلية ودمياط وكفر الشيخ والغربية والمنوفية .
٥ – إقليم شمال الصعيد : ويضم محافظات بني سويف والفيوم والمنيا وشمال البحر الأحمر .
٦ – إقليم وسط الصعيد – أسيوط : ويضم محافظات أسيوط وسوهاج والوادي الجديد ووسط البحر الأحمر .
٧ – إقليم جنوب الصعيد : ويضم محافظات قنا وأسوان وجنوب البحر الأحمر .
٨ – إقليم سينا : ويضم محافظتي سينا الشمالية وسينا الجنوبية .

شكل رقم (٧) إقتراح بتقسيم مصـــر إلى ٨ ثمانية أقاليم إدارية
الإقتراح عبارة عن تعديل بسيط للتقسيم الحالي الصادر به قرار جمهوري عام ١٩٧٧م

الخلاصة والتوصيات

لم يساعد صغر الوحدات الإدارية – المحافظة – على إستيعاب التكنولوجيا الحديثة السريعة التطور ، والمشاركة الشعبية ، وتأكيد الديمقراطية ، وتوزيع السكان على كامل المسطح المصرى ، وإذابة الفوارق بين الريف والحضر .

فتدعـيماً للإدارة المحلية وتمكيناً من أداء دورها ، يجب إيجاد مستوى إدارى جديد بيـن الحكومة المركزية والمحافظات يتولى بإمكانياته الكبيرة ، مع وضع التخطيط الإقليمى لمحافظات الإقليم والتنسيق بينها ومتابعة مشروعاتها .

وحتى يتم ذلك يجب :

أولاً : بالنسبة للمستويات الإدارية

يجب تحويل الأقاليم التخطيطية الى وحدات إدارية بحيث تصبح مستويات الإدارة المحلية فى مصر ثلاثة هى : الإقليم – المحافظة – البلدية

١- مستوى الإقليم

يتكون الإقليم من عدد من المحافظات – وتكون له الشخصية الإعتبارية ، ويعين له رئـيس بقـرار جمهـورى ، ويشترك فى إجتماعات مجلس الوزراء فيما يختص بالمسـائل الإقليمية ، وينشأ له مجلس أقليم يختص بإعداد الخطة الإقليمية ، وتوزيع السكان ، والصناعات ، والخدمات داخل الإقليم ، وغيرها من الأنشطة الأخرى .

٢- مستوى المحافظة

وهـو المسـتوى التالى لمستوى الإقليم ، وهو المحافظات ، بحدودها الحالية تقريبا (عدا محافظة البحر الأحمر) وينشأ له مجلس محافظة .

٣- مستوى البلدية – المدينة أو القرية

وهـو المستوى التالى لمستوى المحافظة وهو المستوى الثالث من مستويات الإدارة المحلـية ، ويشمل المدينة والقرية ويكون متصلاً مباشرة بمستوى المحافظة وتكون له الشخصية الإعتبارية وينشأ له مجلس بلدى .

ثانياً : بالنسبة للتخطيط

تنشـأ هيئات التخطيط على المستويات التالية :

١- على المستوى القومى : الجهاز المركزى للتخطيط القومى ويكون تابعاً لمجلس الوزراء كما سبق ذكره ٠

٢- على مستوى الإقليم : هيئة التخطيط الإقليمى ٠

٣- على مستوى المحافظة : هيئة أو لجنة تخطيط إقليمى للمحافظة ٠

٤- على مستوى البلدية : لجنة التخطيط المحلى - العمرانى ٠

وأن تكون إختصاصات هذه الهيئات واللجان وفقاً لما سبقق بيانه من قبل ٠

ثالثاً : بالنسبة للإقاليم

علـــى ضوء ما أظهرته تجربة تقسيم المسطح المصرى الى أقاليم تخطيطية بموجب القـــرار الجمهـــورى رقـــم ٤٧٥ لسنة ١٩٧٧ منذ أكثر من عشرين عاماً ، فمن المقترح تعديل هذا التقسيم تعديلاً بسيطاً كالآتى :

١- إقليم القاهرة : ويضم محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية ٠

٢- إقليم الإسكندرية : ويضم محافظات الإسكندرية ، والبحيرة ، ومطروح ٠

٣- إقلـــيم قناة السويس : ويضم محافظات السويس ، والإسماعيلية ، وبورسعيد ، والشرقية ٠

٤- إقلـــيم الدلتا : ويضم محافظات دمياط ، والدقهلية ، وكفر الشيخ ، والغربية ، والمنوفية ٠

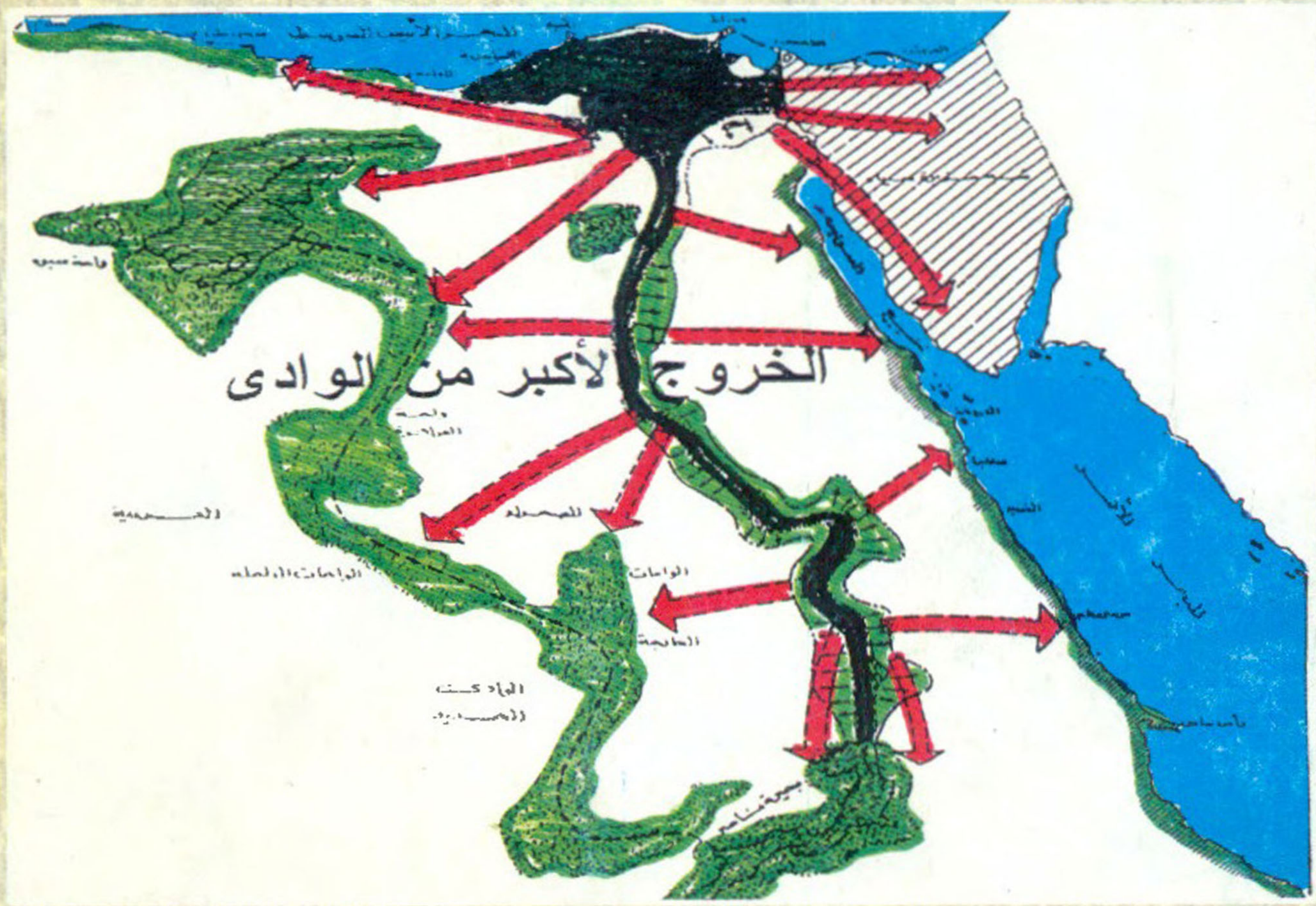
٥- إقلـــيم شـــمال الصـــعيد : ويضم محافظات الفيوم ، والمنيا ، وبنى سويف ، والجزء الشمالى من محافظة البحر الأحمر ٠

٦- إقلـــيم أســـيوط - وســـط الصـــعيد - ويضم محافظات أسيوط ، وسوهاج ، والوادى الجديد ، والجزء الأوسط من محافظة البحر الأحمر ٠

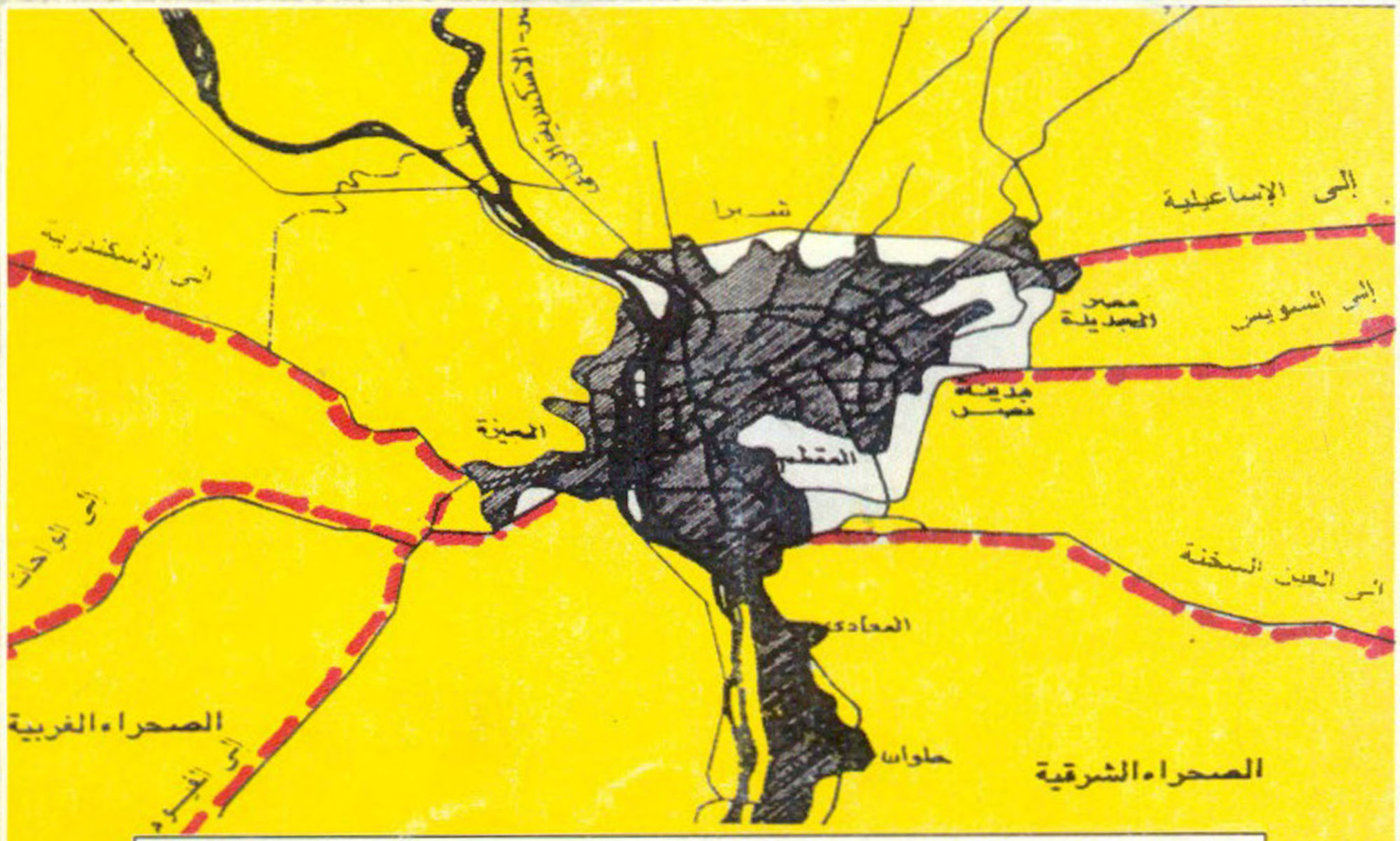
٧- إقلـــيم جنوب الصعيد : ويضم محافظات قنا ، واسوان ، والجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر ٠

٨- إقليم سيناء : ويضم محافظتى سيناء الشمالية ، وسيناء الجنوبية ٠

والحمد لله رب العالمين ٠



الخروج الأكبر من وادى النيل والدلتا إلى محاور التمية : على الأرض الهامشيه - الظهير الصحراوى . والسواحل المصرية . والصحراء حيث الثروات الطبيعية



الخروج من القاهرة إلى محاور التنمية : إلى محاور الإسماعيلية والسويس , والعين السخنة , والأسكندرية , والواحات , والفيوم