

تقييم دور المحافظ والأقاليم الاقتصادية في الإشراف علي الوحدات المحلية (دراسة تحليلية مقارنة)

د. ماهر الصوّاف / د. هويدا أبو الغيط*

مستخلص

كثُر في السنوات الأخيرة في مصر البناء العشوائي والتعدي علي الاراضي الزراعية، وعلي املاك الدولة، وتعددت حالات مخالفة القواعد القانونية المتعلقة بالمحافظة علي النظام العام، وأظهر ذلك أن هناك ضعف في الإشراف علي الوحدات المحلية المختصة بتنفيذ هذه القواعد، لذا صدر قانون يسمح بتعيين مستشار عسكري بكل محافظة وعدد كافٍ من المساعدين، للمساهمة في المتابعة الميدانية الدورية للخدمات المقدمة للمواطنين، والمشروعات الجاري تنفيذها. واستهدفت هذه الدراسة تحديد الوضع الحالي لدور المحافظين والأقاليم الاقتصادية في المتابعة والإشراف علي الوحدات المحلية والتخطيط الإقليمي والعمراني، والتعرف علي الدور الإشرافي والتخطيطي للأقاليم الكبرى في بعض الدول والإستفادة من هذه التجارب في تحديد الأسلوب الأكثر فعالية للمحافظة علي النظام العام بالوحدات المحلية والإشراف علي أنشطتها. وأوصت الدراسة بتغيير دور الأقاليم الاقتصادية والمحافظين وبناء وحدات إدارية إقليمية (فروع للسلطة التنفيذية المركزية) تختص بالإشراف علي الوحدات المحلية، ومتابعة تنفيذ القواعد المتعلقة بالمحافظة علي النظام والأمن العام، وذلك بدلاً من تعيين مستشار عسكري والذي قد يواجه بالنقد المحلي والدولي .

كلمات مفتاحية: الأقاليم الاقتصادية - المحافظة علي النظم العام - الإشراف الرقابة علي الوحدات المحلية -المستشار العسكري بالمحافظات- البناء العشوائي - التعدي علي الأراضي الزراعية.

Abstract:

In recent years, there has been a lot in Egypt of random construction and encroachment on agricultural lands, and there have been many cases of violating legal rules. This showed that there is a weakness in the

*أستاذ الإدارة العامة بأكاديمية السادات / وكيل معهد أكتوبر العالي للاقتصاد

supervision of local administration units competent to implement these rules, so a law was issued allowing the appointment of a military advisor in each governorate to follow up the projects being implemented and the public services provided to citizens, this study aimed to identify the experiences of developed countries in the supervision and control of local administration. And discuss the current situation of the role of governors and economic regions in the follow-up and supervision of local administrative units. The study recommended the establishment of regional administrative units (branches of the central executive authority) specialized in supervising local units, and following up on the implementation of laws regulating public order, instead of appointing a military advisor who may criticize locally and internationally.

Keywords:

Economic regions - maintaining public order - supervision and control of local administration units - the military advisor in the governorates - random construction - encroachment on agricultural lands - the role of the governor

مقدمة:

كثرت في السنوات الأخيرة في مصر البناء العشوائي والتعدي على الأراضي الزراعية وعلى املاك الدولة، وانتشر التمدد العشوائي للمدن والقرى والهجرة الداخلية، كما تعددت حالات مخالفة القواعد القانونية المتعلقة بالمحافظة على النظام العام في مجالات عدة، وقد ساعد على ذلك تعدد حالات الفساد بين التنفيذيين بالوحدات المحلية، وأظهرت هذه المشكلات أن هناك ضعف واضح في الإشراف والرقابة على الوحدات المحلية المختصة بتنفيذ هذه القواعد، وفي إعداد وتنفيذ المخططات الإقليمية والعمرانية، ونقص فرص التنمية الاقتصادية بالمحافظات الريفية، وذلك رغم أن هناك عدة محاولات للحد من التفاوت في مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والاهتمام بالتخطيط الإقليمي من خلال تقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية. يضم كل منها أكثر من محافظة، للتنسيق بين المحافظات وإعداد الخطط الإقليمية والعمرانية، وتم تشكيل مركز إقليمي للتخطيط والتنمية العمرانية يتبع الهيئة العامة للتخطيط العمراني بكل إقليم اقتصادي، لمتابعة إعداد وتنفيذ مخططات مدن وقرى تلك المحافظات.¹ إلا أن الواقع

أثبت عدم فعالية تلك الأقاليم الاقتصادية فهي لا تعدوا سوي مستوي تنسيقي بين المحافظات بدون صلاحيات حقيقية لإدارة التنمية ومتابعة إعداد المخططات الإقليمية والعمراني.

ونظرا لأنه من الوظائف الأساسية للسلطة التنفيذية هي تحويل المجتمع من حالة الفوضى والعشوائية، إلى مجتمع يتوافر فيه مقومات التنمية والتعايش الإنساني المنظم . قامت الحكومة في الفترة الأخيرة بالعمل علي الحد من البناء العشوائي وصدر قانون التصالح لتقنين ملايين المخالفات لقانون البناء^١، وتم تنفيذه بحزم والقيام بهدم المباني التي تم بنائها علي املاك الدولة . كما صدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ٢٠٢٠ والذي يقضي ان يكون لكل محافظة مستشار عسكري، وتعيين عدد كافٍ من المساعدين له للمساهمة في المتابعة الدورية للخدمات المقدمة للمواطنين، وذلك كمحاولة لإحكام الرقابة والمتابعة علي ممارسات الوحدات المحلية فيما يتعلق بإنشاء المشروعات المحلية وتنفيذ القوانين. ورغم اهمية هذه الإجراءات ألا انها لم تتخذ في إطار خطة متكاملة للإصلاح وتطوير الأقاليم، فضلاً عن أن هذه الإجراءات قد تواجه بالنقد محلياً ودولياً.

ومما سبق يمكن القول ان هناك حاجة ماسة الي إيجاد آلية تنظيمية لإحكام المتابعة والرقابة علي أداء الوحدات المحلية والاهتمام بالتخطيط العمراني والاقليمي، خاصة وانه في الفترة الحالية يتم مناقشة مشروع قانون للإدارة المحلية لمعالجة نقاط الضعف في القانون الحالي ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والذي لم يثبت فاعليته في تحقيق التنمية المرغوبة والقضاء على الفساد والحد من مخالفة القوانين المتعلقة بالمحافظة علي النظام العام. وفي هذا الإطار يجب الإشارة أن الهيئة العامة للتخطيط العمراني اقترحت تقسيم مصر إلي ١٠ اقاليم تنموية وتشكيل مجلس لكل اقليم يرأسه رئيسا بدرجة نائب رئيس مجلس وزراء^٢ كما اقترحت إنشاء ٥ محافظات جديدة. وتبني مشروع قانون الإدارة المحلية والذي يتم مناقشته حالياً في البرلمان مسمي الأقاليم التنموية بدلاً من الأقاليم الاقتصادية، وفي دراسات سابقة اقترح تحويل الأقاليم الاقتصادية الحالية الي أقاليم إدارية حتي يمكن تحقيق التنمية وفتح آفاق للعمل والانتاج في محاور تنموية جديدة^٣.
أهمية الدراسة:

تعددت الدراسات التي تهتم بالتخطيط الاقليمي وقدمت بعض المخططات العمرانية للإسراع بعملية التنمية والحد من الامتداد العشوائي للمدن والقرى^٤. إلا ان هذه الدراسات ركزت علي الجوانب الاقتصادية والعمرانية للتخطيط الإقليمي، وهناك نقص

واضح في الدراسات المتعلقة بالجوانب الإدارية والتنظيمية، وتقييم دور المحافظين والأقاليم الكبرى (الأقاليم الاقتصادية، والمحافظات) في متابعة تنفيذ الخطط الإقليمية والعمرانية وإعدادها، والإشراف علي تنفيذ القوانين المتعلقة بالحفاظ علي النظام العام وممارسات الوحدات المحلية في ذلك.

المشكلة البحثية :

كما سبق وان اشرنا هناك نقص في إعداد الخطط الإقليمية والعمرانية مما أدي الي إنتشار الهجرة الداخلية والتمدد العشوائي للمدن والقري، والبناء علي الأراضي الزراعية، ويرجع ذلك الي ضعف دور المحافظين في متابعة تنفيذ القوانين المتعلقة بالمحافظة علي النظام العام بالوحدات المحلية والرقابة علي التنفيذ، وتشير الدراسات السابقة أن هناك ضعف في الآليات الإدارية والتنظيمية التي تمكن المحافظ باعتبارة ممثلاً للسلطة التنفيذية من متابعة ممارسات التنفيذيين بالوحدات المحلية والرقابة علي أدائهم، فضلاً عن عدم وجود بناء تنظيمي فعال للأقاليم الاقتصادية يُمكنها من القيام بدورها التخطيطي والتنسيقي بين المحافظات ومتابعة الخطط الاقليمية والعمرانية بالإقليم حتي يمكن تحقيق التنمية بالمحافظات الريفية.

وعلي ذلك تطرح هذه الدراسة التساؤلات التالية:

- ما هو الوضع الحالي لدور المحافظين والأقاليم الاقتصادية وصلاحياتهم في متابعة تنفيذ الخطط الإقليمية والقوانين، والإشراف علي أنشطة الوحدات المحلية، وما مدى فاعليتها ؟

- ما هي تجارب الدول الأخرى فيما يتعلق بدور ممثلي السلطة التنفيذية بالأقاليم الكبرى في متابعة أنشطة الوحدات المحلية والإشراف عليها؟

- ما هي البدائل التنظيمية التي يمكن ان تساعد علي متابعة تنفيذ الخطط الإقليمية والإشراف علي نشاط الوحدات المحلية المتعلقة بتنفيذ القوانين المتعلقة بالمحافظة علي النظام العام في مصر بفعالية أعلى؟

وتهدف الدراسة إلى :

- دراسة الوضع الحالي لدور المحافظين والأقاليم الاقتصادية في متابعة تنفيذ الخطط الإقليمية والقوانين المتعلقة بالمحافظة علي النظام العام،

- تقييم دور المحافظ كمثل للسلطة التنفيذية من جانب و كرئيس الوحدة المحلية (المحافظة) من جانب آخر وأثر ذلك علي مستوي تقديم الخدمات العامة، والحد من مخالفة القانون بالإقليم.

- تقديم بدائل تنظيمية لإدارة الأقاليم الكبرى لتفعيل دورها في الإشراف ومتابعة تنفيذ القوانين، والاستفادة من تجارب الدول الأخرى في هذا الشأن .
وما يجب التأكيد عليه انه وفقا للهدف المحدد لهذه الدراسة سيتم التركيز علي الوضع التنظيمي والإداري للأقاليم بالمستوي الأوسط بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية (المحافظات والأقاليم الاقتصادية في مصر) وتقييم دورها في المتابعة والإشراف علي تنفيذ القوانين والخطط الإقليمية.

وستعتمد الدراسة علي المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال مراجعة الدساتير والقوانين المنظمة لعمل الإدارة المحلية، وكذلك الدراسات والمراجع التي تتناول الموضوعات المتعلقة بالدراسة، وكذلك الاقتراب المقارن للتعرف على تجارب دولة فرنسا باعتبارها دولة بسيطة مثل مصر وتأثرت بها في هذا الشأن، أيضاً سنتناول عرض تجارب دولة الجزائر، والتي تأثرت أيضاً بفرنسا، وتحديد نقاط التشابه والاختلاف بينها وبين مصر . كذلك عرض تجارب دولتي المانيا الاتحادية ، والنمسا لنجاحهما في تحقيق تنمية محلية وانضباط إقليمي متميز. حتى يتسنى لنا الوقوف على أهم أوجه المقارنة من (أوجه التشابه والاختلاف) بين النظم المختلفة والتعرف علي الحلول المختلفة لمشكلة ضعف المتابعة والإشراف علي نشاط الوحدات المحلية ودور الممثل الإقليمي للسلطة التنفيذية في ذلك .

ولتحقيق هذه الأهداف تم تقسيم الدراسة إلى النقاط الآتية :

أولاً : الأساليب الإدارية والتنظيمية لإدارة الأقاليم واسس توزيع المهام

ثانياً : تجارب بعض الدول في تفعيل الرقابة والإشراف علي أداء الوحدات المحلية ومتابعة الخطط الإقليمية والعمرانية .

ثالثاً : دور المحافظ والأقاليم الاقتصادية في الإشراف علي الوحدات المحلية وتنفيذ الخطط الإقليمية بمصر.

١ - الأساليب الإدارية والتنظيمية لإدارة الأقاليم واسس توزيع المهام

نظرا لاتساع الحيز الإقليمي للدول يتم تقسيم الدولة الي أقاليم إدارية بأشكالها المختلفة، والذي عادة ما يتأثر بالظروف التاريخية وبالطبيعة الجغرافية والاجتماعية لكل دولة، لتقريب الخدمات العامة لسكان من جانب، وتطبيق القوانين والمحافظة علي الأمن والنظام العام بفاعلية من جانب آخر. ويختلف الحيز الجغرافي لهذه الأقاليم كما تختلف في درجاتها ومستواها التنظيمي، فهناك الأقاليم ذات مساحة جغرافية كبيرة، مثل المحافظات والتي تتولي في الغالب مهام تنسيقية وإشرافية وتعد مستوي أوسط بين

الحكومة المركزية والوحدات المحلية، وأقاليم متوسطة الحجم مثل المراكز والمدن الكبرى، كما ان هناك الأقاليم صغيرة الحجم مثل القرى. ومن المفترض أن تولي الدول اهتماما خاصا بتوفير المقومات التنظيمية التي تمكن الوحدات الإقليمية الكبرى والوسيطه بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية بالمدن والقرى من الإشراف علي توفير الخدمات العامة وإدارتها بكفاءة، لما في ذلك من أهمية في الحد من الهجرة الداخلية الي المدن الكبرى، والذي يؤدي الي ظهور عديد من المشكلات مثل التلوث البيئي والزحام والفقر وظهور المناطق العشوائية. وما يجب التأكيد عليه أن تحقيق الأهداف التنموية بأعلى قدر من الفعالية والكفاءة يتوقف علي حسن اختيار الأسلوب التنظيمي والإداري للوحدات الإدارية الإقليمية. فما هي هذه الأساليب؟ وما هي المهام التي يتم توزيعها علي الوحدات الإقليمية المختلفة في المستوي التنظيمي؟ هذا ما سنوضحه كما يلي:

1-1 الأساليب التنظيمية للوحدات الإدارية الإقليمية

من المعلوم أن الأساليب التنظيمية التي تأخذ بها الدول في توزيع المهام والاختصاصات الحكومية بين الوزارات والوحدات الإدارية الإقليمية هي:

عدم التركيز الإداري: (Déconcentration) وهو أسلوب يعمل علي التخفيف من تركيز سلطة اتخاذ القرارات في الوزارات بالعاصمة ، حيث يتم إنشاء فروع إقليمية تابعة لها تنظيمياً لمباشرة مهامها بالمناطق المختلفة بالدولة ، ووفقا لهذا الأسلوب تخضع هذه الوحدات الإقليمية للإشراف والرقابة الفنية والإدارية والقانونية للوحدات التنظيمية الأعلى بالوزارة، كما أنها لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية ولا تعد من وحدات الإدارة المحلية . ويساعد هذا الأسلوب علي تقريب الخدمات العامة للسكان وتنفيذ القوانين بفاعلية. وسرعة حل المشكلات التي قد تواجه سير العمل الإداري نظرا لقرب هذه الفروع من المواطنين جغرافيا . ويعد هذا الأسلوب فعالا في تنفيذ المهام والأنشطة ذات الطابع القومي مثل الخدمات المتعلقة بالمحافظة علي الأمن والنظام العام ، والدفاع والقضاء .

اللامركزية: وهذا الأسلوب يقوم علي إنشاء هيئات عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ينقل إليها بعض مهام واختصاصات الوزارات، أي انه يتم استخدام آلية النقل Devolution، التي تعني هنا إعادة توزيع السلطات والمسئوليات بين السلطات المركزية (الوزارات) وبين الوحدات التنظيمية المستقلة الجديدة بشكل قانوني بحيث تصبح ما ينقل إليها من مهام اختصاصات أصيلة قانونية لاجوز للسلطة المركزية

انتزاعها منها . وتأخذ هذه الوحدات اشكال ودرجات استقلال مختلفة، ويعد أعلى درجات اللامركزية هي اللامركزية السياسية، ومن أشكالها الأخرى اللامركزية الإدارية التي تنفرع الي اللامركزية الإدارية المصلحية (المرفقية) واللامركزية الإدارية الإقليمية. ونظرا لأن اللامركزية المصلحية تقوم علي منح هيئات متخصصة قدر من الاستقلال ولا تتعلق بتوزيع المهام الحكومية الي وحدات إقليمية لذا سنكتفي بتوضيح اللامركزية السياسية والإدارية الإقليمية كما يلي:

اللامركزية السياسية: وهو اسلوب تنظيمي يعتمد علي تقسيم الدولة الي وحدات إقليمية شبه سياسية ومستقلة وتشكل بها مجالس منتخبة من سكان الإقليم تملك في الغالب سلطات تشريعية، وتختص هذه الوحدات الإقليمية بسلطات واختصاصات واسعة إدارية وتنفيذية ومالية.. لذا يري أساتذة القانون ان الصورة الواضحة لهذا الأسلوب يظهر في الدول الفيدرالية التي تتكون نتيجة لاتحاد دول او كيانات مختلفة نتيجة ظروف تاريخية واتفاقيات سياسية .علي اية حال تتمتع الوحدات الإقليمية هنا وفق هذا الأسلوب باستقلال تشريعي وإداري واسع يحدده الدستور الاتحادي ويرأسها في الغالب رئيس منتخب^٧.

اللامركزية الإدارية الإقليمية.. وتعني نقل مجموعة من الاختصاصات الإدارية والتنفيذية من الوزارات، والمتعلقة بإدارة الخدمات العامة المرتبطة بحياة السكان اليومية، لوحدات محلية لممارستها في نطاق جغرافي محدد. وقد اتجهت غالبية الدول علي تشكيل مجالس منتخبة من المقيمين بنطاق هذه الوحدات للمشاركة في إدارة ما نقل إليها من اختصاصات، وذلك لإتاحة الفرصة للمواطنين للاهتمام بالشؤون العامة؛ وهذا النوع من اللامركزية يساعد علي تعميق الديمقراطية، وينمي المسؤولية الاجتماعية ويخفف من أعباء الوزارات مما يمكنها من القيام بمهامها الأساسية وهي وضع الخطط القطاعية والاستراتيجية، والإشراف علي تنفيذها.

ويلاحظ ان عملية نقل الاختصاصات في هذا النوع من اللامركزية الي وحدات إقليمية ومحلية قد تتسع او تضيق تبعاً لظروف كل دولة، وتميل الدول الغربية إلي التوسع في نقل الاختصاصات لها ومنحها سلطات اكبر تدريجيا سواء من الجوانب المالية أو الإدارية، وأحيانا قد ينقل إليها الحق في صنع بعض اللوائح القانونية مثل لوائح البلدية (لوائح الضبط الإداري، واللوائح التنظيمية)، والحق في فرض الضرائب والرسوم المحلية. ومن هنا تعددت المسميات للنظم المحلية، فقد تفضل بعض الدول استخدام مصطلح الحكم المحلي، ويفضل دول أخرى مصطلح إدارة محلية نظرا للطابع الإداري

والتنفيذي لمهام هذه الوحدات الإقليمية كما هو الحال بالنسبة للسلطات المصرية. ويجب الإشارة أنه نظراً للتوسع في نقل الاختصاصات التنفيذية والإدارية للوحدات المحلية في بعض الدول الغربية علي سبيل المثال في المملكة المتحدة، وفرنسا يري البعض أن هذه الدول تتجه إلي تطبيق نظم شبه فيدرالي ^٥ أي انها تتجه نحو تطبيق اللامركزية السياسية تدريجياً. ويجب التأكيد هنا ان الدول عادة ما تعتمد علي كل من اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري في إدارة المهام الإدارية والتنفيذية للدولة.

١-٢ مهام الوحدات الإقليمية وكيفية تحديدها :

إن تحديد مهام ومسئوليات وحدات الإدارة المحلية يرتبط بعوامل تاريخية وسياسية واجتماعية ، إلا انه يمكن القول أن هناك مسلكين مختلفين تتبعهما الدول في ذلك، فقد تميل بعض الدول إلي تحديد مهام هذه الوحدات على سبيل الحصر وما عدا ذلك من مهام تكون من مسؤولية السلطة المركزية . وقد تلجأ دول اخري إلى منح الولاية العامة للوحدات المحلية بالنسبة لكافة الشؤون المحلية وتختص السلطة المركزية بالمهام ذات الطبيعة القومية التي تحددها الحكومات وفقاً لتغير الظروف السياسية والاجتماعية بها. وقد سلك قانون الإدارة المحلية في مصر رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ هذا المسلك الأخير ونص في م ٢ منه علي ان الوحدات المحلية تختص بإنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها فيما عدا المرافق القومية. وأن كانت اللائحة التنفيذية لهذا القانون تناولت تحديد اختصاصات كل مستوي من هذه الوحدات علي سبيل الحصر. وعلي اية حال يمكن تصنيف المهام الحكومية التي يتم توزيعها بين الوزارات والوحدات المحلية بالمستويات المختلفة ، كما يلي:

أ - وظائف ومهام ذات طابع قومي : من المسلم به أن أهم وظائف الدولة هي تحويل المجتمع من حالة الفوضى إلى حالة الانتظام، وتعد مهمة المحافظة علي الأمن والنظام العام ضرورة لازمة لاستقرار الدولة وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، فبدونها نعم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، لذا فإن هذه الوظيفة تعد بحق عصب السلطة العامة وجوهرها ولها طابع قومي ويتحمل مسؤوليتها رئيس السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة الضبط الإداري العام ، والوزراء باعتبارهم سلطات ضبط خاص تهتم بالمحافظة علي النظام العام في مجالات متخصصة محددة. ومن هنا تحرص بعض الوزارات علي إنشاء وحدات فرعية إدارية إقليمية اعتماداً علي أسلوب عدم التركيز الإداري حتي يمكن ممارسة وظائفها في المحافظة علي النظام العام بأقاليم الدولة المختلفة، وقد تمنح بعض العاملين بهذه الوحدات سلطة الضبطية

القضائية لضبط حالات التعدي علي النظام العام ، إلا انه أحياناً تفوض بعض الدول الوحدات المحلية بالقيام ببعض من تلك المهام وتحت الإشراف الكامل للوزارات المختصة، بهدف ترشيد الإتفاق. كما جري العمل في العديد من الدول علي إخضاع هذه الفروع الإقليمية لإشراف قيادة إقليمية واحدة مثل المحافظ في مصر، كما سنوضح فيما بعد.

ب - مهام اشرافية ورقابية علي نشاط وممارسات الوحدات المحلية : فلا يعني منح الوحدات المحلية الاستقلال في إدارة الشؤون المحلية، عدم خضوعها لرقابة السلطة المركزية تماما، فنقضي كافة نظم الإدارة المحلية بالدول المختلفة إلى خضوعها لنوع من الرقابة المحدودة (الوصاية الإدارية) لضمان عدم الخروج على القانون، والتمسك بالسياسة العامة للدولة، ومراعاة الصالح العام وعدم الانحراف في استخدام المال العام. لذا تلجأ بعض الدول إلى تعيين ممثل للسلطة التنفيذية بالأقاليم يقوم بمباشرة المهام الإشرافية والرقابية علي الوحدات المحلية وفروع الوزارات بنطاق الإقليم مثل المحافظ في مصر، وذلك بجانب رئاسته للوحدة المحلية (المحافظة). وقد تلجأ دول أخرى إلى إنشاء فروع إدارية إقليمية للحكومة المركزية تحتل موقع تنظيمي وسط بينها وبين الوحدات المحلية معتمدة في ذلك علي أسلوب عدم التركيز الإداري، تختص بالمهام القومية المشار إليها سلفا، بالإضافة الي الإشراف والرقابة علي الوحدات المحلية ، كما سنري فيما بعد في تجارب بعض الدول . لتوفير مستوي رقابي قريب من الوحدات المحلية جغرافياً.

ج -خدمات عامة إقليمية مشتركة يستفيد منها عدد من الوحدات المحلية المجاورة، فهي خدمات ذات طابع إقليمي لخدمة أكثر من وحدة محلية مثل المؤسسات الصحية المتخصصة، والطرق الإقليمية، فهي عادة مرافق عامة تتطلب توافر موارد مالبية وتقنية وكفاءة عالية . لذا قد تفضل بعض الدول أن يتم إدارة هذه المرافق وإنشائها من خلال فروع إقليمية للوزارة أو الهيئات العامة المختصة، أو من وحدات محلية كبرى (المحافظات) أو الاتحادات البلدية كما هو الحال في لبنان.

د - خدمات ذات طابع محلي، وتتركز في تقديم خدمات عامة حيوية وأساسية للسكان مثل نظافة الطرق العامة، وإنشاء مدارس التعليم الأساسي والحدائق والساحات الرياضية، وتنظيم الأسواق المحلية والجبات، و توفير المياه الصالحة للشرب وغير ذلك من خدمات محلية . وقد جري العمل في الغالبية من الدول بتكليف وحدات محلية مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية إعمالاً لأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية،

ويشارك في إدارة هذه المهام مجالس منتخبة من قاطني الوحدة المحلية لتعميق الديمقراطية ومراعاة الاحتياجات الفعلية للسكان.

1-3 الأسس التنظيمية لتوزيع المهام بين الوحدات الإدارية الإقليمية :

رغم انه لا يوجد اسس محددة لعملية توزيع المهام والاختصاصات السابق الإشارة إلا أنه يمكن القول أن هناك عدد من الأسس التنظيمية⁹ تضعها الدول عادة في الاعتبار عند توزيع المهام المشار إليها وأهمها :

أ- قرب الخدمة من المواطن : تعمل الحكومات جاهدة إلى وضع سياسيات وتقديم خدمات عامة تلقي رضاء المواطنين. ولا شك يتأثر مستوى رضاهم بالطرق والأساليب المستخدمة في تقديم الخدمة، ولعل من اهم العوامل المؤثرة علي مستوي الرضاء العام هو حصول المواطنين علي الخدمة بسهولة ويسر، وفي أقصر وقت، وبتكلفة منخفضة. لذا تسعى الحكومات الي "جعل الدولة أكثر قرباً من الناس"، بتقريب الخدمات للمواطنين حتي يمكنهم الحصول علي الخدمات العامة بسهولة ويسر، وإتاحة الفرصة للقائمون علي تقديمها من جانب آخر للتعرف علي ظروف وطبيعة الجماعات المختلفة وعاداتهم وقيمهم واحتياجاتهم الفعلية ومراعاة ذلك عند التعامل معهم.

ب- وحدة قيادة الوحدات الحكومية الإقليمية: من الأهمية لاستقرار الدولة والحفاظ علي الأمن والنظام العام أن يمتد نشاط السلطة التنفيذية لكافة ارجاء إقليم الدولة . من هنا تقوم الوزارات بإنشاء وحدات إقليمية كفروع لها بكل إقليم أو نقل جزء من مهامها إلي وحدات لامركزية كما سبق وان أوضحنا، وعلي ذلك تتعدد فروع الوزارات والوحدات الحكومية بكل إقليم . ولتجنب تداخل الاختصاصات، وتضاربها، إذا ما استقلت كل وحدة إدارية إقليمية وشأنها في رسم سياستها، أو التخطيط لها، وتنفيذها، فإنه من الضروري خضوع هذه الوحدات لإشراف ممثل للسلطة التنفيذية او دمجها في وحدة تنظيمية إقليمية تابعة للسلطة التنفيذية،¹⁰

وهكذا يقصد بوحدة الإدارة خضوع فروع الوزارات والوحدات الإدارية الإقليمية اللامركزية في منطقة جغرافية معينة تنظيمياً لقيادة واحدة، أو تجميع الوحدات الإقليمية المنفذة للسياسيات العامة والتابعة للسلطة التنفيذية في وحدة تنظيمية واحدة، لتجنب التضارب في الخطط والقرارات. ويضمن التنسيق و التعاون بين موظفي هذه الإدارات في تحقيق الصالح العام. سرعة حل مشكلات العمل سواء الطارئة أو العادية ومواجهة افضل واسرع للأزمات والكوارث الطبيعية وبفاعلية أعلى.

ج-توافر النظام الإداري الذي يساعد علي تحقيق الفعالية والكفاءة الإنتاجية : ايضاً من الأهمية أن يتم تحديد أى من الوحدات الإقليمية أكثر فاعلية في أداء مهمة ما ؟ ونقصد بالفعالية **Effectiveness** الدرجة التي تتحقق بها الأهداف ومدى إحداث الآثار، والنتائج المرغوبة. فعلي سبيل المثال بالنسبة للمهام الإشرافية علي الوحدات المحلية، يجب التساؤل عند تحديد الوحدة التنظيمية او المختص بالقيام بها عن مستوي الفعالية التي يمكن تحقيقه، فهل ترتفع إذا ما تم تعيين ممثل للسلطة التنفيذية بالوحدات المحلية الكبرى للقيام بهذه المهام بجانب مهمة كرئيس للوحدة محلية؟ أم إذا ما تم تعيين مستشار عسكري تابع لوزارة الدفاع لمعاونة المحافظ، ام انه لابد من البحث عن اسلوب آخر أكثر فعالية. كذلك بالنسبة للكفاءة الإنتاجية **Efficiency** ايضاً يجب ان نتساءل أي من الوحدات الإقليمية قادر علي إدارة وتقديم الخدمات العامة مع الاستخدام الأمثل للموارد واكثر رشدا في الأداء ؟ وبعبارة أخرى : هل يرتفع مستوى الكفاءة الإنتاجية إذا ما تركت مهمة ما لفروع السلطة المركزية للقيام بها؟ ام أن تكليف وحدات محلية بالقيام بها يحقق درجة أعلى من الكفاءة إنتاجية.

ويجب التأكيد هنا أن هذه الأسس لا يمكن إهمال إحداها إهمالاً تاماً ، إذ لا بد من توافر نوع من التوازن بينها.

٣- تجارب بعض الدول في تفعيل الرقابة والاشراف علي أداء الوحدات المحلية ومتابعة الخطط الإقليمية والعمرانية .

بعد ان أوضحنا مهام السلطة التنفيذية واساليب توزيعها بين الوزارات والوحدات الإقليمية والمحلية فإنه من المفيد التعرف علي تجارب بعض الدول في تحديد الأسلوب التنظيمي الذي يحقق فعالية أعلى في الإشراف علي الوحدات المحلية واعداد الخطط الإقليمية، حيث سنتناول تجارب فرنسا والجزائر باعتبارهما دولة بسيطة مثل مصر كما سنتناول دولتي المانيا الاتحادية والنمسا كما سبق وأن أشرنا.

٣-١ دور الأقاليم الكبرى في فرنسا

أخذت فرنسا بأسلوب عدم التركيز الإداري بصدور قانون ١٧ فبراير ١٨٠٠ والذي تم بموجبه تعيين ممثلين للسلطة التنفيذية (المحافظين) في الأقاليم المختلفة بهدف ضبط الأوضاع السياسية والأمنية بها . في عام ١٩٦٠ اتجهت الي إنشاء وحدات إقليمية حكومية وتعيين رئيساً لكل منها للإشراف علي فروع الوزارات المختلفة والتنسيق بينها، وكذا لمتابعة الوحدات المحلية في تنفيذ السياسات العامة للدولة، إلا انها لم يتم

منح هذه الوحدات الشخصية الاعتبارية. وفي عام ١٩٦٤ تشكلت لجان التنمية الاقتصادية الإقليمية بهدف معاونة هذه الوحدات في إعداد الخطط الإقليمية. ووفقاً للقانون الصادر في ٥ يوليو ١٩٧٢، اتجهت فرنسا لتطبيق مزيد من عدم التركيز الإداري حيث حصلت بعض المناطق على وضع المؤسسات العامة *établissements publics*، تحت إشراف حاكم إقليمي (*préfet de région*). وتم تغيير اسم لجان التنمية الاقتصادية الإقليمية إلى المجالس الإقليمية (*conseils régionaux*) اعتباراً من عام ١٩٧٣. كما حصلت المناطق فوق البحار على وضع الإقليم في عام ١٩٧٢. وبعدها في عام ١٩٧٦ تم التعامل مع مدينة باريس وما يتبعها من مناطق باعتبارها هي الأخرى إقليم ذات وضع خاص.

وبموجب القانون الصادر في ٢ مارس ١٩٨٢ منحت هذه الأقاليم الشخصية الاعتبارية، واعتبرت إحدى مستويات الإدارة المحلية (*Collectivités Régionales*)، والتي كانت حتى ذلك الحين تتمتع بها المديريات *Departments* والبلديات *Communes* فقط. أيضاً أصبحت جزيرة كورسيكا منطقة ذات وضع خاص في عام ١٩٨٢ وشكلت لها جمعية إقليمية منتخبة بشكل مباشر. كذلك بالنسبة للمناطق ما وراء البحار.

وفي عام ١٩٨٦ تم انتخاب المجالس الإقليمية في باقي الأقاليم، وتدرجياً توسعت سلطات المجالس المنتخبة بالأقاليم على حساب سلطات الحكومة المركزية. وفي عام ٢٠٠٣ تم النص في الدستور الفرنسي علي وجود الأقاليم كسلطات محلية^{١١}.

وأخذ علي هذا التنظيم الجديد وتحول الأقاليم إلي وحدات محلية ان القانون لم يحدد علاقتها مع الوحدات المحلية الأخرى أو سلطاتها في الإشراف والمتابعة علي تنفيذ السياسات العامة للدولة. فهي نشأت كمستوى تنظيمي متساوٍ من الناحية القانونية للوحدات المحلية الأخرى - وتم استبعاد "التسلسل الهرمي" لهذه الوحدات، ومنحت إختصاصات متداخلة مع غيرها من الوحدات المحلية. وأظهرت بالفعل الممارسة العملية تداخلاً بين المهام بينهم، كما كان التمويل مختلطاً^{١٢}.

ويلاحظ انه في ظل هذا التنظيم الجديد ظل حاكم الإقليم (*préfet de région*)، تأثراً بالتقاليد التاريخية، ممثل للحكومة المركزية في الإقليم ومفوض الحكومة ويتبع وزارة الداخلية ومسئول عن المصالح الوطنية، ويقوم بمهام التنسيق بين أنشطة الحكومة المركزية في المنطقة والوحدات المحلية^{١٣}، ومتابعة أعمال التنفيذيين في الإقليم، كما يقوم بالإشراف المباشر علي بعض الأنشطة ذات الطابع القومي والأمني وذلك لإرتباطة المباشر بوزير الداخلية مثل: منح رخص القيادة وجوازات السفر وتسجيل المركبات،

ويختص بالحفاظ على الأمن والنظام العام وضمان شرعية القرارات التي تتخذها المجالس المحلية، وهكذا جمعت فرنسا بين اسلوبي عدم التركيز الإداري واللامركزية بالنسبة لحاكم الاقليم .

في ٢ يونيو ٢٠١٤، اقترح الرئيس فرانسوا هولاند إعادة التقسيم الجغرافي للأقاليم الفرنسية. وطالب بتخفيض عدد المناطق من ٢٢ إلى ١٤، بهدف زيادة كفاءة ادارة الأقاليم. وقد أثار حول هذا المقترح العديد من المناقشات والآراء. وبعد مناقشات عديدة حول الأقاليم التي ينبغي دمجها. وافق البرلمان الفرنسي في ١٧ ديسمبر ٢٠١٤ على مقترح الدمج، وفي ١ يناير ٢٠١٦ تم دمج مناطق فرنسا الـ ٢٢ السابقة (دون احتساب المناطق الخمس فيما وراء البحار) في ١٣ منطقة.

ويجب الإشارة أن هذه الأقاليم تقسم الي عدد من المديريات **Département** . والمديرية هي وحدة محلية لها مجلس منخب و تحتل موقع تنظيمي وسطاً بين الأقاليم والبلديات، ويتم تعيين رئيساً لكل مديرية يقوم برئاسة المجلس المنتخب ويتولي إدارة الشؤون المحلية للمديرية . كما انه في نفس الوقت يعد ممثلاً للسلطة التنفيذية ويتولي الإشراف علي البلديات الواقعة في نطاق المديرية الجغرافي^{١٤} . كما يتم تقسيم المديرية جغرافيا وإداريا إلي دوائر إدارية (**arrondissements**) يرأسها نائب رئيس المديرية (**sous-préfet**) وهذه الدوائر لا تعد وحدة محلية ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وهي تابعة قانوناً لرئيس المديرية وهي تدعمه في مهام حماية مصالح الدولة المركزية وتعاونه في مهامه الإشرافية علي الوحدات المحلية^{١٥} .

٣-٢ التقسيم الإداري في الجزائر

الجزائر دولة بسيطة مثل فرنسا وتبنت اسلوب اللامركزية ، وتم تقسيم الدولة الي أقاليم وأنشأت بكل منها وحدات إدارية محلية (البلديات والولايات) كما هو الحال في فرنسا^{١٦} . وبالنسبة للبلدية : هي الوحدة المحلية الأساسية الأولى في بنيان الدولة، وتباشر أعمال التنمية التي تخصها وحدها ضمن حدودها وذلك بواسطة أجهزتها الخاصة بها في مقدمتها المجلس الشعبي البلدي.

وفيما يتعلق بالولاية فهي وفقا للقانون رقم ١٢-٠٧ لسنة ٢٠١٢، وحدة محلية إقليمية . تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة^{١٧} . ووفقا لهذا القانون يقوم بإدارة الولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي، ومجلس يضم الرؤساء التنفيذيون برئاسة الوالي (مجلس تنفيذي). ويتشكل المجلس الشعبي الولائي عن طريق الاقتراع العام^{١٨} وينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه^{١٩} . ويعين

رئيساً لكل ولاية (الوالي) بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية بناءً على موافقة الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء) واقتراح من وزير الداخلية^{٢٠} وهو يعد ممثل الدولة ومفوض الحكومة على مستوى الولاية.^{٢١}

والوالي يعد همزة وصل بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، ويتمتع بالتردواجية الوظيفية فهو يمارس تارةً صلاحيات بصفته ممثلاً للدولة، وتارةً أخرى بصفته ممثلاً للوحدة المحلية (الولاية). وبعبارة أخرى هو يباشر أعمال ذات صفة محلية وتنفيذية ورئيس إداري للوحدة المحلية (الولاية)، وفي نفس الوقت هو يمارس مهام رقابية ووصائية على المجالس المنتخبة بالوحدات المحلية (الولاية، البلديات).

ويتمتع الوالي بسلطات واسعة باعتبارها ممثلاً للسلطة التنفيذية فهو يتولى تنفيذ القوانين واتخاذ الإجراءات الوقائية المتعلقة بالمحافظة على الأمن والنظام، وينسق بين الأنشطة الأمنية لجميع بلديات الولاية بالإقليم، ويلتزم القائمون على الأمن بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام وذلك باعتبارها مرتبطة تنظيمياً بوزارة الداخلية. كما يملك المصادقة على قرارات المجلس المنتخب الولائي وعلى المجلس الشعبي البلدي. بل وله الحق في الحل محل السلطات البلدية إذا لم تقم بالإجراءات اللازمة للحفاظ على النظام العام، والأمن والنظافة والسكينة العمومية^{٢٢}.

ويجدر الإشارة هنا أنه تم تقسيم كل ولاية إلى عدد من الدوائر لمعاونة الوالي في القيام بمهامه ذات الطبيعة القومية وفي الإشراف على الوحدات المحلية، كما هو الحال بالنسبة إلى **Arrondissements** في فرنسا. وتعتبر الدائرة نموذجاً لعدم التركيز الإداري فهي تقسيم إداري إقليمي، ويمارس رئيس الدائرة هذه المهام باعتباره ممثلاً للدولة.

والدائرة تشكل في الجزائر وحدة إدارية تعدل وتلغى بموجب مرسوم بناءً على تقرير وزير الداخلية، وهي مجرد قسم وفرع إداري لمساعدة الوالي، ولا تتمتع بالشخصية المعنوية وليس لها استقلال مالي، كما أنه لا يوجد بها أي هيئة محلية منتخبة وهي عبارة عن جهاز وسيط بين البلديات والوالي باعتباره ممثل للسلطة التنفيذية، وعرفت منذ الاستعمار الفرنسي وأصبح عددها يتزايد، كما توسعت صلاحياتها.^{٢٣} ويمكن القول أنها أسلوب تنظيمي يضمن المتابعة المباشرة الفعالة على أنشطة التنفيذيين بالبلديات نتيجة قربها جغرافياً من البلديات واحتكاكها المباشر بالسكان.

ووفقاً للمرسوم التنفيذي رقم ٩٤-٢١٥ المؤرخ في ٢٣-٠٧-١٩٩٤ يعتبر رئيس الدائرة من الوظائف العليا في الإقليم (الولاية). ويتم تعيينه بقرار من رئيس الجمهورية، ويتولى رئيس الدائرة الإشراف والرقابة على أعمال البلديات التابعة له،

ويحرص على تطبيق القوانين والأنظمة وحسن سير الأجهزة التنفيذية في الدائرة، والتنسيق بين المخططات البلدية للتنمية ومتابعة تنفيذها، كما انه مسؤول عن المحافظة على الأمن والنظام العام وينسق بين البلديات التابعة للإقليم الدائرة في هذا الشأن ، كما أنه يشرف على عدد من الأنشطة القومية الهامة في الدائرة مثل الأنشطة والأعمال المتعلقة بأملاك الدولة والتنازل عنها للاستخدام السكني والمهني والتجاري، وبالصحة الوقائية، ويشرف على تقديم بعض الخدمات العامة ذات الطبيعة القومية كاستخراج جواز السفر، ورخص السيارات والبطاقات الشخصية، والبناء الريفي.^{٢٤} كما انه يصادق على الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات التابعة للدائرة.

ويوجد للدائرة هيكل تنظيمي منصوص عليه قانوناً في المرسوم التنفيذي رقم ٩٤-٢١٥ في المادة ١٢ الذي ينص على وجود جهازين مساعدين لرئيس الدائرة هما : الامين العام- والمجلس التقني، ويتكون المجلس التقني من مسؤولي مصالح الدولة على مستوى الدائرة ، ويجتمع معهم كل أسبوع اجتماع لمتابعة المشروعات، وذلك مراعاة لتطبيق قاعدة "وحدة الإدارة للوحدات الحكومية". ويرى البعض أن هذا المستوي الإداري الإقليمي يعد تعدياً على استقلال البلديات والمجالس المنتخبة بها^{٢٥}، في حين يجد البعض الآخر أن إلغاء هذه الأخيرة قد يسبب مشاكل عديدة منها إبعاد الإدارة من المواطن بالإضافة الى زيادة الضغط على الوالي نظراً للدور الذي تؤديه الدائرة في تسيير عمل الولاية . كما أن الظروف الأمنية الحالية في الجزائر وانتشار الفساد في المحليات يتطلب إحكام الإشراف والرقابة على أنشطة البلديات^{٢٦}.

٣-٢ الوحدات الإقليمية الإشرافية في جمهورية ألمانيا الاتحادية

وتختلف جمهورية ألمانيا الاتحادية عن فرنسا والجزائر في كونها تتبنى الأسلوب الفيدرالي، حيث تتكون من اتحاد عدد ١٦ ولاية (Länder) ، والتي تعد بمثابة دولا تتمتع بسلطات مستقلة. فكل ولاية دستوراً الخاص الذي يجب أن يتوافق مع الأسس الدستورية الاتحادية حسبما يحددها دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية. وتقسم كل ولاية الى عدد من المقاطعات (Landkreisen) والوحدات المحلية القروية (Gemeinden) حسب الولاية. ويتشابه هذا التقسيم الى حد ما مع التقسيم الإقليمي المصري (المراكز والقرى). ووفقاً للنظام المحلي في بعض الولايات الألمانية يتم تعيين رئيس المقاطعة من السلطة التنفيذية ولا يتم إنتخابه كما هو الحال بالنسبة لرئيس الوحدة المحلية (المركز). إلا انه خلافاً لمصر، يتمتع رئيس المقاطعة بسلطات اوسع

فهو يشرف علي فروع الوزارات والوحدات المحلية بنطاق المقاطعة مراعاة لقاعدة "وحدة الإدارة للوحدات الحكومية".

ويجب الإشارة أن هناك أربع ولايات ألمانية يتم تقسيمها إلى أقاليم إدارية حكومية (Regierungsbezirk Staatliche Mittelinstanz)، وذلك نظراً لاتساع نطاقها الإقليمي والظروف التاريخية لهم. وتنقسم علي سبيل المثال ولاية Baden-Württemberg الي اربع اقاليم ، وولاية Bayern الي ٧ أقاليم^{٢٧} .

ويلاحظ ان هذه الأقاليم الإدارية التي انشأتها بعض الولايات لا تعد وحدات محلية ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وهي وحدات إدارية حكومية في مستوي أوسط بين الحكومة الولاية والوحدات المحلية وتمثل حكومة الولاية وتتبع تنظيمياً وزارة الداخلية بها ، والغرض من إنشائها إحكام الإشراف والرقابة علي الوحدات المحلية في نطاقها الجغرافي والقيام ببعض المهام القومية والأمنية. وهذه الوحدات لها هيكل إداري هرمي ويدار من خلال مجلس إدارة يرأسه مسؤول سياسي يعين بقرار من رئيس وزراء الولاية ويلتزم بتعليمات مجلس وزراء الولاية . وتملك هذه الوحدات الإدارية الإقليمية سلطة رقابية قانونية في مواجهة الوحدات المحلية بالإقليم ، ومخول لها صنع سياسات عامة إقليمية واعتماد الخطط الإقليمية والموازنات قبل تقديمها لحكومة الولاية. كما تقوم بأداء بعض الأنشطة والخدمات ذات الطبيعة القومية تحت إشراف الوزارات المختصة. وأهمها إدارة املك الدولة، والمحافظة علي البيئة^{٢٨}. وتضم هذه الوحدات الإدارية الإقليمية ممثلي وزارة الداخلية وبعض الوزارات الأخرى.^{٢٩}

ورغم ان بعض الدراسات في المانيا تنظر إلي هذه الوحدات الإدارية الممثلة لحكومة الولاية علي أنها تشكل تعدي واضح علي استقلالية المجالس المنتخبة بالوحدات المحلية وتقيداً للإدارة الذاتية للعمل المحلي التي نص عليه القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية^{٣٠}. إلا أن هناك من يؤيد وجود هذه الإدارات الإقليمية الحكومية لمساهمتها بشكل كبير في توحيد السياسات العامة المحلية داخل الأقاليم، وبتنفيذ القوانين المتعلقة بحفظ الأمن والنظام العام بفاعلية عالية.^{٣١}

٢-٤ الوحدات الإقليمية الإشرافية في النمسا :

ايضاً تعد النمسا دولة اتحادية فيدرالية، تضم عدد من الولايات كما هو الحال في المانيا الاتحادية، وتتمتع كل ولاية بحرية في إدارتها للولاية، وكما تم في المانيا قامت الولايات النمساوية بتقسيم نطاقها الجغرافي الي اقاليم سياسية حكومية بكل منها وحدة إدارية تقع أسفل حكومة الولايات الفيدرالية مباشرة Bezirkshauptmannschaft وتشكل

مستوي حكومي أوسط بين حكومة الولاية والوحدات المحلية (البلديات التي تبلغ عددها ٢٠٩٦ بلدية) ولا يشارك في إدارتها مجالس منتخبة وتعد فروعاً للسلطة التنفيذية.^{٣٢} وما يجب التأكيد عليه ان هذه الأقاليم لا تعد وحدات محلية انما هي وحدات إدارية حكومية تتبع تنظيمياً حكومة الولايات التي تقوم بتعيين رئيساً أو قائد على رأس هذه الوحدة كما هو الحال في ألمانيا الاتحادية.

وتختص هذه الوحدات الإدارية الإقليمية، بجانب سلطتها الإشرافية والرقابية على الوحدات المحلية بالإقليم، بالقيام بعدد من الأنشطة ذات الطابع القومي وهي الأنشطة المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، وتصدر أيضاً وتجدد بعض المستندات مثل: تصاريح الإقامة والبطاقة الشخصية، ورخصة قيادة وجواز سفر، ورخصة الأسلحة، ويقتصر دور الوحدات المحلية على تقديم الخدمات ذات الطابع المحلي مثل: الرعاية الاجتماعية للمسنين، والخدمات الصحية الأولية ، وإنشاء مدارس التعليم الإلزامي ، والمرافق الرياضية والثقافية.^{٣٣}

٣ - دور المحافظ والأقاليم الاقتصادية في الإشراف على الوحدات المحلية وتنفيذ الخطط الإقليمية بمصر

عرفت مصر التقسيم الإقليمي في الواقع منذ زمن بعيد، ومنح دستور عام ١٩٢٣ (المديريات و البلديات والقرى) الشخصية الاعتبارية ونص على تشكيل مجالس تجمع بين اعضاء منتخبين ومعينين للمشاركة في إدارتها، أي أن هذا الدستور تبني اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية . ولم تحدث دساتير مصر ١٩٧١ و ٢٠١٢ و ٢٠١٤ تغيير جوهري في تقسيم مصر وإن كان قد احدث تغييراً في مسميات الوحدات السابقة الي المحافظات والمدن والقرى، وأجاز إنشاء وحدات أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية،^{٣٤} وقضى القانون الحالي للإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بأن يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية ويمثل السلطة التنفيذية بالمحافظة وفي نفس الوقت هو رئيساً للوحدة المحلية الإقليمية (المحافظة) ويرأس المجلس التنفيذي للمحافظة . كما انشأ مجلس شعبي منتخب لكل مستوى من مستويات الوحدات المحلية . كما تم تقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر ويكون لكل إقليم عاصمة وذلك على النحو الذي يصدر به قرار من رئيس الجمهورية.^{٣٥} وسنتناول توضيح دور المحافظ والأقاليم الاقتصادية بشئ من التفصيل كما يلي :

٣-١ دور المحافظ في الإشراف على الوحدات المحلية

كما سبق وأن اشرنا يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية . ويتولى متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية. كما يقوم بإعداد مشروع موازنة للمحافظة. ووفقا لقانون الإدارة المحلية ٤٣ لسنة ١٩٧٩ يمثل المحافظ السلطة التنفيذية بالمحافظة بجانب رئاسته للوحدة المحلية (المحافظة) ، ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ومسئول عن الأمن والأخلاق يعاونه في ذلك مدير الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية، وللمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري .

ويتولى أيضاً باعتبارها ممثلاً للسلطة التنفيذية الإشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة وكذلك جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها.^{٣٦} وقد حدد القانون هذا الوضع الخاص للمحافظ دون غيره من رؤساء الوحدات الأخرى الأدنى (المراكز)، فهم لا يملكون الإشراف على فروع الوزارات، ولم يوضح القانون سلطات رئيس المركز بالنسبة للوحدات المحلية الأدنى (القرى) وعلاقته بفروع الوزارات.

ومن الغريب ان القانون قيد السلطة الإشرافية للمحافظ على فروع الوزارات، رغم انه ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة فوفقاً لنص المادة ٢٧ من قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ يختص المحافظ بالنسبة لهم بإبداء الملاحظات واقتراح نقل أي عامل من المحافظة فقط، وتقتصر سلطته أيضاً على اقتراح توقيع الجزاءات التأديبية بالنسبة للعاملين التابعين للهيئات العامة مثل الهيئة العامة للسياحة، والهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية. التي تمارس نشاطها في نطاق المحافظة .

ووفقاً للواقع العملي تخضع المديرية التابعة للوزارات التي نقلت اختصاصاتها للمحافظات (وعددها ١٤ مديرية) للإشراف المزدوج عليها من جانب المحافظ والوزير معاً، ولا يملك المحافظ سلطة تعيين وكلاء الوزارات في محافظته، وقد اوجد ذلك خللاً تنظيمياً وأحياناً تضارب في القرارات وأضعف سلطات المحافظ الإشرافية والرقابية نظراً لعدم وجود توازن بين السلطة والمسئولية.^{٣٧}

ونتيجة عدم وجود سلطات حقيقية للمحافظ على التنفيذ بالوحدات المحلية بالمحافظة، وضعف سلطاته الرقابية عليهم ، وعدم وجود وحدة إدارية وآلية تنظيمية تدعمه في ذلك كما هو الحال في فرنسا والجزائر، تعددت حالات الإهمال والفساد بينهم، خاصة ان المحافظ باعتبارها رئيساً للوحدة المحلية (المحافظة) ينشغل بدرجات كبيرة بمحاولة تعويض النقص الشديد في الخدمات الحيوية المحلية داخل نطاق المحافظة. وعلي ذلك أصبح من الصعب عليه مباشرة مسؤوليته في الإشراف على تنفيذ القوانين المتعلقة

بالنظام العام بالمحافظة. واتخاذ ما يلزم في حالات التعدي علي أملاك الدولة وفقاً للمادة ٢٦ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

ونتيجة ضعف دور المحافظ في الحد من حالات الفساد بين العاملين بالوحدات المحلية ، والقصور في تنفيذ القوانين المتعلقة بالمحافظة علي النظام العام وتضخم أعداد حالات التعديات علي الاراضي الزراعية والبناء علي اراضي الدولة صدر قانون رقم ١٦٥ لسنة ٢٠٢٠ كما سبق وأن اشرنا في مقدمة هذه الدراسة يقضي ان يكون لكل محافظة مستشار عسكري، وتعيين عدد كافٍ من المساعدين له للمساهمة في المتابعة الدورية للخدمات المقدمة للمواطنين، والمشروعات الجاري تنفيذها، ومعدلات تنفيذها. والتواصل المجتمعي مع المواطنين للوقوف على مشاكلهم واتخاذ اللازم في شأنها. والمشاركة في اجتماعات المجلس التنفيذي للمحافظة، وعقد الاجتماعات مع قيادات المحافظة. كما اوكل إليهم التنسيق مع الجهات المعنية بالمحافظة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق أهداف الدولة التنموية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولاشك تهدف الحكومة من اصدار القانون هو معاونه المحافظين في متابعة تنفيذ القوانين المتعلقة بالمحافظة علي النظام العام والحد من حالات الفساد، إلا أنه ورغم اهمية هذا القانون في إحكام المتابعة والإشراف علي الوحدات المحلية إلا انه قد يتعرض للنقد محليا ودوليا نظرا للتبعية الكاملة للمستشار العسكري ومساعديه لوزير الدفاع وعدم وضوح العلاقة بينهم وبين المحافظ تنظيمياً، بل ان القانون الصادر في هذا الشأن أزم المستشار العسكري برفع تقارير إلى وزارة الدفاع عن نتائج ما يقومون به من متابعة للمشروعات والخدمات وليس للمحافظ مما قد بسبب بعض الصدمات والخلافات بينهم ولا يضمن التعاون المرغوب .

ويثار في هذا السياق السؤال التالي : ما هي البدائل الأخرى التي تطبقه الدول المقارنة لإحكام الإشراف والرقابة علي ممارسات التنفيذيين بالوحدات المحلية ومتابعة تنفيذ المخططات الإقليمية والعمرانية ؟ فكما أوضحنا سلفاً قامت الجزائر وفرنسا بتقسيم الوحدات المحلية الكبرى (المديريات في فرنسا، والولايات في الجزائر) إلي مناطق جغرافية (دوائر) لمعاونة الوالي أو رئيس الإقليم في الإشراف علي الوحدات المحلية وتنفيذ القوانين المتعلقة بالمحافظة علي النظام والأمن العام، ومن هنا يعد هذا الأسلوب أحد البدائل التي يمكن تطبيقها في مصر لما يوفره من متابعة ميدانية مباشرة لممارسات الوحدات المحلية لإقترابها جغرافيا منها، ووفق هذا البديل يلتزم الرئيس التنفيذي للدائرة بتقديم تقارير عن نتائج المتابعة للمحافظ، والإشراف علي إعداد الخطط الإقليمية والعمرانية، أيضاً يمكن قيام هذه الوحدات التنفيذية الإقليمية (الدوائر) بتقديم بعض الخدمات ذات الطابع القومي والمتعلقة بالمحافظة علي الأمن والنظام العام تحت إشراف الوزارات المختصة وذلك بالنطاق الجغرافي المحدد لها مثل : تنفيذ قوانين البناء، والأنشطة المرتبطة بالحد من التلوث البيئي، وبعض الخدمات الأمنية . تضم هذه

الوحدات التنفيذية الإقليمية العاملين بفروع بالوزارات التي تختص بالأنشطة ذات الطابع القومي ولم تنقل اختصاصاتها للوحدات المحلية، حيث سيساعد ذلك علي توفير متابعة وإشراف فعال علي الوحدات المحلية يتسم بالموضوعية حيث انها وحدات منفصلة عن الوحدات المحلية وتمثل السلطة التنفيذية بالدولة.. ورغم مزايا هذا البديل إلا انه قد يواجه عند تطبيقه ببعض الصعوبات في تحديد النطاق الجغرافي لكل دائرة حكومية خاصة في المحافظات ذات نطاق الجغرافي صغير، فضلاً ان محافظات مصر بها عدد من وحدات الشرطة التابعة لوزارة الداخلية وقد يصعب ضمها للوحدات المقترحة (الدوائر) وخضوعها للمحافظ إذ أن الأمر يتطلب إعادة هيكلة كاملة للتنفيذيين الحكوميين القانونون بمهام متعلقة بالحفاظ علي الأمن والنظام العام بما فيهم العاملين بالوحدات الشرطة بالمحافظات وإنشاء وحدات جديدة تجمعهم جميعاً وتحت رئاسة قيادة واحدة . لذا قد يكون من المناسب طرح بديل آخر تطبقه ألمانيا الاتحادية والنمسا يقوم علي تقسيم الدولة إلي وحدات إدارية إقليمية تتشابه مع تقسيم الأقاليم الاقتصادية في مصر، وهذه الوحدات تابعه للسلطة التنفيذية، وفي موقع تنظيمي أوسط بين رئيس السلطة التنفيذية بالولاية والوحدات المحلية وسنتناول هذا البديل بشئ من التفصيل في الفقرة التالية .

٣-٢ دور الأقاليم الاقتصادية:

وفيما يتعلق بالأقاليم الاقتصادية ودورها الحالي، فإنه وفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٧٧ ، قسمت جمهورية مصر العربية الي ثمانية اقاليم اقتصادية ، ثم أدمج المشرع اقليم مطروح في اقليم الاسكندرية، وبذلك اصبح عدد الاقاليم الاقتصادية سبعة. ونص قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ علي إنشاء لجنة للتخطيط الإقليمي بكل إقليم اقتصادي يرأسها محافظ الإقليم يكون بالتناوب سنوياً بين محافظي المحافظات المكونة للإقليم وبعضوية محافظي المحافظات ورؤساء المجالس الشعبية المحلية المكونة للإقليم. وتختص لجنة التخطيط الاقليمي بالتنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات ولا تعد وحدات محلية^{٣٨} كما تم إنشاء هيئة التخطيط الإقليمي بكل إقليم تتبع وزير التخطيط. وتختص بإعداد الدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم الطبيعية والبشرية، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للإقليم . وإعداد الفنيين للقيام بهذه المهام. ألا أنه نظراً لأن هذه الأقاليم الاقتصادية تم التعامل معها كمستوى تنسيقي بين المحافظات بدون ان يمنحها القانون صلاحيات حقيقية لإدارة التنمية، ولا يوجد لها إطار مؤسسي وتنظيمي يساعدها علي القيام بالدور التخطيطي المأمول^{٣٩}، كما ان هيئات التخطيط الإقليمي التابعة لوزارة التخطيط، ليس لها كيان محدد ولم يحدد القانون او لائحته التنفيذية، وعلاقتها مع المؤسسات التنظيمية الأخرى علي مستوى المحافظات والإقليم، أصبحت هذه الأقاليم الاقتصادية عديمة الفائدة، واطهر الواقع العملي عدم فعالية هذه الأقاليم، فنادرًا ما تجتمع لجنة التخطيط الإقليمي ولا يوجد ما يشير الي انها قامت بدورها بالتنسيق بين مشروعات التنمية

بالمحافظات.^{٤٠} أو أنها ساهمت في تحقيق قدرًا من التوزيع المتكافئ والمتوازن لمقومات التنمية علي مستوى المحافظات.^{٤١}

ونتيجة لضعف فاعلية الأقاليم الاقتصادية قُدمت عدة مقترحات لتطويرها حيث نوقش في المجالس القومية المتخصصة مقترح تحويل هذه الأقاليم إلي أقاليم إدارية محلية، كما حدث في فرنسا كمستوي أعلى من المحافظات بهدف الاهتمام بإعداد خطط إقليمية لمعالجة المشكلات السابقة ، وإن كان هذا الاقتراح لم يلقي القبول من الحكومة خوفاً من الإخلال بالوحدة السياسية للدولة^{٤٢} كما اقترحت هيئة التخطيط العمراني عام ٢٠١٣ تسمية هذه الأقاليم "بأقاليم التنمية" وإعادة تقسيمها إلى ١٠ أقاليم بدلاً من سبعة، لتوفير نوعاً من التنوع في الموارد الاقتصادية بكل إقليم، وتحقيق التوازن في التنمية وتفعيل المخطط الإستراتيجي القومي، وإتاحة الفرصة لإقامة مشروعات كبرى بكل إقليم^{٤٣} أيضاً تبني مشروع قانون الإدارة المحلية ، والمعروض علي البرلمان لمناقشته، تعديل مسمي الأقاليم الاقتصادية الي أقاليم التنمية، وأقترح إنشاء مجلس إقليمي للتنمية بكل إقليم يُشكل من المحافظين وممثلي الوزارات المختصة ورؤساء المجالس المحلية المنتخبة وعدد من رجال الأعمال، ويتولي هذا المجلس إعداد الخطط التنموية والتنسيق بين مرافق الإقليم ومتابعة تنفيذها. كما جاء بمشروع القانون بأن يكون لكل إقليم أمانه فنية^{٤٤}.

وإذا نظرنا إلي تجربة كل من المانيا الاتحادية والنمسا نجد انهما قاما أيضاً بتقسيم الولايات الي أقاليم كبرى والتي تتشابه مع تقسيم مصر لأقاليم اقتصادية، إلا ان هذه الأقاليم الكبرى في المانيا الاتحادية والنمسا هي وحدات إدارية تنفيذية تمثل حكومة الولاية، فهي وحدات تنظيمية تابعة للسلطة التنفيذية ويشرف عليها وزير داخلية الولاية، للقيام بمهمة متابعة تنفيذ القوانين المتعلقة بالحفاظ علي الأمن والنظام العام والقيام ببعض المهام ذات الطالع القومي، علاوة علي إحكام الرقابة القانونية علي الوحدات المحلية، والقيام بالإشراف علي تنفيذ الخطط الإقليمية والعمرانية.

والوحدات الإدارية الإقليمية بكل من المانيا الاتحادية والنمسا هي وحدة تنظيمية حكومية، وتعد فرعاً من حكومة الولاية وداعمة لرئيس الوزراء في الاشراف علي الوحدات المحلية، وتتميز هذه الوحدات بانها تضم فروع الوزارات التي لم يتم نقلها مهامها للمحليات تحت قيادة واحدة، وتضمن الفصل بين التنفيذيين مقدمي الخدمات المحلية، وبين التنفيذيين الموكل المهام القومية والمتابعة والاشراف الفني والقانوني علي الوحدات المحلية. ويتوافر بذلك الموضوعية في الرقابة والإشراف من جانب، ويسهل قرب من يقوموا بالإشراف والمتابعة جغرافياً من الوحدات المحلية واحتكاكهم المباشر بالسكان الكشف عن الانحرافات في استخدام السلطة من التنفيذيين المحليين وعلي المتابعة الميدانية للمشروعات المحلية والإقليمية من جانب آخر.

ومن هنا فقد يكون من المفيد تحويل الأقاليم الاقتصادية الي وحدات إدارية حكومية، ولا تقتصر مهامها علي التنسيق بين المحافظات ومتابعة الخطط الإقليمية فقط، إنما تختص أيضاً بالاشراف علي الوحدات المحلية وتنفيذ القوانين المتعلقة بالمحافظة علي الأمن والنظام العام نظراً للطابع القومي لهذه المهام، ولا شك ان انتشار ظاهرة حالات مخالفة هذه القوانين بمحافظة مصر وفساد التنفيذيين بالوحدات المحلية رسخ ثقافة عدم إحترام القانون بالمجتمع المصري مما يهدد استقرار الدولة ويساعد علي اتشار العشوائية في البلاد. لذا أصبح هناك ضرورة ملحة لإيجاد آلية تنظيمية وإدارية أكثر فعالية لإعادة الانضباط العام بالمحافظات المصرية . ولا حاجة للقول ان التنفيذيين بالوحدات المحلية والمحافظين عادة ما يخضعون لضغوط مجتمعية وسياسية أحيانا من أعضاء المجالس الشعبية المحلية والنيابية او القيادات الطبيعية من أهالي الوحدة المحلية عند تنفيذ القوانين وصنع القرارات المحلية مما يستلزم تبني اسلوب إنشاء وحدات حكومية إقليمية منفصلة عن الوحدات المحلية وتمثل السلطة التنفيذية بالإقليم.

ويمكن إنشاء هذه الوحدات الحكومية الإقليمية في النطاق الجغرافي للأقاليم الاقتصادية الحالية أو دراسة المقترحات المقدمة من الهيئة للتخطيط العمراني بشأن إعادة ترسيم حدودها بحيث تصبح ١٠ اقاليم تمومية، ويتطلب إنشاء هذه الوحدات الحكومية إعداد بناء تنظيمي وإداري جديد وتشكيل مجلس لكل إقليم يرأسه رئيس (حاكم الاقليم) بدرجة نائب رئيس مجلس وزراء، يعين بقرار من رئيس الجمهورية ويمثل رئيس مجلس الوزراء بالإقليم، علي ان يتم السعي الي نقل الأعداد المناسبة من العاملين بالوزارات التي تنفذ القوانين المرتبطة بالمحافظة علي الأمن والنظام العام الي هذه الوحدات الإدارية الإقليمية للحد من التضخم الوظيفي بالوزارات بالعاصمة، كما يمكن إلحاق بعض العاملين بالأجهزة الرقابية المركزية بها، أيضاً دراسة اندماج المستشارين العسكريين ومعاونيهم بها، والمشاركة في مجالس إدارة هذه الوحدات الإقليمية ، فهذه الوحدات الحكومية الإقليمية يمكن ان تساعد علي تحقيق قدر من التعاون المطلوب بين الوحدات الرقابية الأمنية والتنسيق بينهم و توفير معلومات تفصيلية حقيقية عن ممارسات التنفيذيين بالوحدات المحلية لقربها الجغرافي، كما تضمن تفعيل عمليات المتابعة والرقابة والتأكد من تنفيذ الوحدات المحلية للأنظمة والقوانين واللوائح التي وضعتها الدولة للحفاظ علي النظام العام في الدولة .

وكما هو الحال في الدول محل المقارنة تضم هذه الوحدات الإقليمية ممثلي الوزارات المختصة بالقيام بالمهام والوظائف ذات الطابع القومي والإقليمي، مثل وزارة الداخلية والبيئة والري والصناعة والإسكان علي ان يتسلحوا بالسلطة التي تساعدهم علي إتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع التعدي علي أملاك الدولة، ومتابعة تنفيذ القوانين المتعلقة بالمحافظة علي الأمن والنظام العام.

ولا شك أن إنشاء هذا المستوي الإقليمي قد يساعد علي تخفيف من أعباء الوزارات التنفيذية وتمكينهم من التفرغ لوضع الخطط القومية القطاعية والاستراتيجية، أي أن هذه الوحدات الإدارية الإقليمية ستقوم بأداء المهام التنفيذية لعدد من الوزارات في الأقليم وتحت إشرافها، لإعادة الإنضباط بالمجتمعات الإقليمية . وهي بذلك تأخذ شكل حكومة مصغرة إقليمية و لاتعد من مستويات الإدارة المحلية.

ويجب الإشارة في هذا السياق انه قد ينتقد البعض إنشاء هذا المستوي الإقليمي لكونه يدعم المركزية وعدم التركيز الإداري علي حساب استقلال الوحدات المحلية والتوجه نحو اللامركزية، إلا اننا نري ان مصر في حاجة ملحة لإنشاء مستوي إقليمي للسلطة التنفيذية بدلاً من الأقاليم الاقتصادية . فلا حاجة للقول أن مصر تعاني من إنتشار ظاهرة عدم إحترام القانون من الأفراد ووجود ملايين التعديات علي الأراضي الزراعية وأملاك الدولة ومخالفة القوانين المتعلقة بالمحافظة علي النظام العام من جانب، بالإضافة الي وجود البطالة المقنعة والتضخم الوظيفي بالوزارات بالعاصمة من جانب آخر . ويمكن القول انه في حالة انشاء مستوي حكومي اوسط بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية يقوم بالإشراف والمتابعة علي الوحدات المحلية وفروع الوزارات الإقليمية بدلاً من المحافظ، في هذه الحالة يمكن إعمال ما جاء بالمادة ١٧٩ من دستور مصر ٢٠١٤ بجواز إنتخاب المحافظين، ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى لتعزيز الممارسة الديمقراطية.

النتائج والتوصيات :

اظهرت كثرة حالات مخالفة القواعد القانونية المتعلقة بالمحافظة علي النظام العام مثل التعدي علي الأراضي الزراعية وأملاك الدولة، والبناء المخالف للقانون البناء، أن هناك ضعف في الإشراف علي الوحدات المحلية المختصة بتنفيذ هذه القواعد، وذلك رغم وجود ممثل للحكومة التنفيذية (المحافظ) بكل محافظة ووجود أجهزة رقابية مركزية . ومن هنا اضطرت الحكومة الي إصدار قانون يسمح بتعيين مستشار عسكري بكل محافظة وعدد كافٍ من المساعدين، للمساهمة في المتابعة الميدانية الدورية للخدمات المقدمة للمواطنين، والمشروعات الجاري تنفيذها والتنسيق مع الجهات المعنية بالمحافظة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق أهداف الدولة التنموية .

واستهدفت هذه الدراسة تحديد الوضع الحالي لدور المحافظين والأقاليم الاقتصادية في المتابعة والإشراف علي الوحدات المحلية في مصر، ودورهم في وضع المخططات الإقليمية والعمرانية، والعمل علي الاستفادة من تجارب الدول محل المقارنة في هذا الشأن، وأوضحت الدراسة أن فرنسا والجزائر والمانيا الاتحادية والنمسا اتبعت اسلوباً آخر لإحكام الرقابة علي الوحدات المحلية حيث لم تكتفي بتعيين ممثل للسلطة التنفيذية علي رأس الوحدة المحلية الإقليمية الكبرى كما هو الحال بالنسبة لتعيين المحافظ في مصر وأنشأت وحدات إدارية إقليمية تابعة للسلطة التنفيذية لإحكام الإشراف والرقابة

علي أنشطة الوحدات المحلية وقيامها بجانب ذلك بأداء بعض المهام ذات الطابع القومي والمتعلقة بالمحافظة علي الأمن والنظام العام،
ومن ثم أنتهت الدراسة الي طرح بديلين إما تقسيم المحافظات الي وحدات إدارية إقليمية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية (مثل الدائرة في كل من فرنسا والجزائر) لمعاونة المحافظ في مهامه الإشرافية والمحافظة علي الأمن والنظام العام بدلاً من تعيين مستشار عسكري.

أو تغيير دور الأقاليم الاقتصادية وإنشاء وحدة إدارية حكومية بكل إقليم تمثل مجلس الوزراء ويتم إدارتها من خلال مجلس للأقليم يرأسه رئيس بدرجة نائب رئيس مجلس وزراء، يعين بقرار من رئيس الجمهورية. ويعاونه ممثلي الوزارات والأجهزة الرقابية كما سبق وان اوضحنا، وتختص هذه الوحدات الإدارية الإقليمية المقترح انشائها بالإشراف علي تنفيذ الخطط الإقليمية والعمرانية وأنشطة الوحدات المحلية، ومتابعة تنفيذ القواعد المتعلقة بالمحافظة علي النظام والأمن العام.

هوامش الدراسة

- ^١ راجع قانون البناء المصري رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ م
- ^٢ للتفصيل راجع ، قانون التصالح في بعض مخالفات البناء وتقنين أوضاعها رقم ١٧ لسنة ٢٠١٩ الصادر بتاريخ ٨ أبريل ٢٠١٩
- ^٣ الهيئة العامة للتخطيط العمراني ، إعادة ترسيم حدود مصر إلي أقاليم تنموية ، اغسطس ٢٠١٣ ص ٣١
- ^٤ و راجع : أحمد خالد علام ، التخطيط الإقليمية في مصر وتحويل الأقاليم التخطيطية إلي أقاليم إدارية، دراسة مقدمة للمجالس القومية المتخصصة ، <http://www.cpas-egypt.com/> واسماعيل عبد العزيز عامر http://www.cpas-egypt.com/pdf/Ismail_Amer/Book/01.pdf
- ^٥ (راجع : معهد التخطيط القومي: تقسيم مصر إلي أقاليم تخطيطية ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية(رقم ١٦٢) ، و، اسماعيل عبد العزيز عامر ، أهمية التخطيط الاقليمي في تقسيم الجمهورية لأقاليم تخطيطية كبرى (، مجلة جمعية المهندسين المصرية ، العدد الأول ١٩٧٦ المجلد الخامس عشر ص٨-١١ واسماعيل عبد العزيز عامر http://www.cpas-egypt.com/pdf/Ismail_Amer/Book/01.pdf ونبييل الأشرف واسعد معتوق حول تجارب دولية وعربية في التخطيط الإقليمي، ٢٠٠٩ <https://wsfb.files.wordpress.com/2009/06/d8aad8acd8a7d>
- ^٦ راجع : سمير عبد الوهاب اللامركزية في مصر ، نحو تفعيل الإطار المؤسسي والقانوني مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ص ٥٢ و ممدوح اسماعيل ، نحو استراتيجية متكاملة لتطوير الإدارة المحلية في مصر).
- ^٧ راجع :محمد ماهر الصوّاف، مفهوم اللامركزية في القطاع الحكومي والخاص <http://kenanaonline.com/users/drelsawaf/>
- ^٨ . راجع: محمد ماهر الصوّاف، المرجع السابق
- ^٩ راجع : محمد ماهر الصوّاف، الواجبات والتنظيم واجبات ومسؤوليات البلديات من منظور مقارن_ بحث مقدم لندوة (نظم الادارة المحلية و البلديات) التي انعقدت بالقاهرة ١٩٩٢ و نظمها المعهد العربي لامناء المدن .

^{١٠} راجع: محمد ماهر الصواف ، اختصاصات الضبط الإداري و الالتجاة نحو نقلها لوحدات الإدارة المحلية – دراسة مقارنة بين ألمانيا الاتحادية و مصر، بحث باللغة الألمانية، منشور في سلسلة بحوث معهد أبحاث سياسات التنمية جامعة الرهور ببوخيم (ألمانيا الاتحادية ٩٢٧٢٧٦-٢٠-٢-ISBN) .

^{١١} راجع : دوقاوة كريمة وشرشار أحمد : المركز القانوني للوالي في ظل قوانين الجماعات الإقليمية ، رسالة ماجستير، جامعة الجبيلي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٩ ص ٧٢ .

^{١٢} راجع : Aden menno : **Die Gemeinde und ihr Haushalt in Frankreich** .

S. 277 Veröffentlichungen/III_-Juristische-Fachaufsatze

^{١٣} راجع : سمير عبد الوهاب ، اللامركزية في مصر نحو تفعيل الإطار المؤسسي والقانوني ، مركز دراسات

واستشارات الإدارة العامة ، جامعة القاهرة ، ص ١١

^{١٤} راجع: شويخ بن عثمان، حقوق وحرقات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا ، رسالة لنيل شهادة

الدكتوراه ،جامعة تلمسان الجزائر ٢٠١٨ ص ٥٨

^{١٥} **Die Gemeinde und ihr Haushalt in Frankreich : Aden menno**

S. 277 Veröffentlichungen/III_-Juristische-Fachaufsatze

^{١٦} راجع :دوقاوة كريمة وشرشار أحمد ، المركز القانوني للوالي في ظل قوانين الجماعات الإقليمية ، مرجع سبق

ذكرة ،ص ٨٥

^{١٧} راجع :المادة الأولى من القانون رقم ١٢-٠٧ والصادر بتاريخ ٢١ فبراير سنة فبراير سنة ٢٠١٢ ،

يتعلق بالولاية يتعلق بالولاية.

^{١٨} راجع: المادة ١٢ من قانون ١٢-٠٧ ولسنة ٢٠١٢ ، بشأن الولاية

^{١٩} راجع: المادة ٥٩ من للقانون رقم ١٢-٠٧ ، ولسنة ٢٠١٢ ، بشأن الولاية

^{٢٠} (مادة ١٠ من المرسوم التنفيذي رقم ٩٠-٢٣٠ والصادر في ١٩٩٠

^{٢١} (المادة ١١٠ من القانون ١٢-٠٧ ، ولسنة ٢٠١٢)

^{٢٢} راجع : درقاوة كريمة شرشال أحمد حسين : المركز القانوني للوالي في ظل قوانين الجماعات الإقليمية، رسالة

ماجستير ، جامعة الجبيلي ٢٠١٩ ص ٦٤

^{٢٣} صالح دواتي ، النظام القانوني للدائرة في الجزائر

Algérie en daïra la de statut Le

تاريخ إرسال المقال : ٢٠١٧/٠٢/٢١ تاريخ قبول المقال للنشر : ٢٠١٧/٠٨/٠٣

لصلح نوال /جامعة ٢٠ أوت ١٩٥٥ - سكيكدة

^{٢٤} راجع المواد: ١٦، ١٥، ١٣، ٩، من المرسوم التنفيذي رقم ٩٤-٢١٥

^{٢٥} بن عثمان شويخ حقوق وحرقات الجماعات المحلية في الجزائر بمقارنة فرنسا ، رسالة دكتوراه ، جامعة تلمسان ،

الجزائر ٢٠١٨ و راجع أيضا: يعقوبين المانع ، دور الدائرة في تكريس مبدأ اللامركزية ، رسالة الماجستير ، جامعة

الجزائر رقم^{٢١} ، كلية الحقوق ، ٢٠١٨

^{٢٦} راجع: شويخ بن عثمان، حقوق وحرقات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا ، رسالة لنيل شهادة

الدكتوراه ،جامعة تلمسان الجزائر ٢٠١٨ ص ٤٢٤

^{٢٧} . راجع: Jörg Bogumil: **Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern.**

Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen? (aus: Zeitschrift für

(Gesetzgebung, Heft 2/2007; pdf-Format, 13 Seiten)

- ^{٢٨} راجع : Minkner, Armin: Kreise und andere Kommunalverbände, in: Klemisch, (Herbert, u. a.: Handbuch für alternative Kommunalpolitik, Bielefeld 1994, S. 59 ff.) راجع نبيل الأشرف واسعد معنوق : تجارب دولية وعربية في التخطيط الإقليمي، ٢٠٠٩ <https://wsfb.files.wordpress.com/2009/06/d8aad8acd8a7d>
- ^{٢٠} Jörg Bogumil / Steffen Kottmann : Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH, ISBN 3-932959-45-5, © 2006, s 45
- ^{٢١} Schiller-Dickhut, Reiner: Bezirksregierung – ein Zwitter, in: Alternative Kommunalpolitik, Heft 6/99, S. 57. http://de.wikipedia.org/wiki/Bezirkshauptmannschaf_04.11.2014 راجع ^{٢٢}
- ^{٢٣} Karl Gutkas, Josef Demmelbauer: Die Bezirkshauptmannschaft gestern und heute. Band 74. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Wien نÖ-Schriften, (1994, ISBN 3-85006-065-9).
- ^{٢٤} راجع: سمير عبد الوهاب ، اللامركزية والحكم المحلي في إطار دستور مصر ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ٢٠١١ ص ٥١
- ^{٢٥} راجع المادة ٧ و ٨ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
- ^{٢٦} راجع : المادة رقم ٢٧ من قانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩
- ^{٢٧} راجع : سمير عبد الوهاب اللامركزية في مصر ، نحو تفعيل الإطار المؤسسي والقانوني مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ٢١٠٦، ص ٥٢ و ممدوح اسماعيل ، نحو استراتيجية متكاملة لتطوير الإدارة المحلية في مصر مجلة رؤى مصرية، مركز الأهرام للدراسات الاجتماعية والتاريخية ٢٠١٦ ، ص ٥٣
- ^{٢٨} راجع: مادة ٨ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩
- ^{٢٩} راجع: تقرير الهيئة العامة للتخطيط العمراني بعنوان : إعادة ترسيم حدود مصر إلى أقاليم تنموية ، والصادر في أغسطس ٢٠١٣ ص ٢٤
- ^{٤٠} راجع عبد الحميد كمال الأقاليم الاقتصادية بالمحافظات ، مقال منشور في <https://www.albawabhnews.com/3436403> بتاريخ السبت ٠٥/يناير/٢٠١٩ ، و التحقيق الصحفي مع سنول بهيئة التخطيط العمراني التابعة لوزارة الإسكان / <https://www.youm7.com/story/2012/7/29/> راجع: تقرير الهيئة العامة للتخطيط العمراني بعنوان : إعادة ترسيم حدود مصر إلى أقاليم تنموية ، والصادر في أغسطس ٢٠١٣
- ^{٤٢} راجع: أحمد خالد علام ، التخطيط الإقليمي في مصر وتحويل الأقاليم التخطيطية الي أقاليم إدارية علام، أحمد خالد: التخطيط الإقليمي. ط١. القاهرة: مكتبة الأنجلو مصرية. ١٩٨٢)
- ^{٤٣} هيئة التخطيط العمراني، إعادة ترسيم حدود مصر إلى أقاليم تنموية – تفعيل توجهات المخطط الاستراتيجي للتنمية العمرانية ، إصدارات وزارة الإسكان ، أغسطس ٢٠١٣ ، وسلوى توفيق رمضان، تأثير تقسيم مصر إلى أقاليم تخطيطية على التنمية العمرانية ، رسالة ماجستير، كلية التخطيط الإقليمي والعمراني، جامعة القاهرة، ص ١٢.
- ^{٤٤} راجع: الصيغة النهائية لمشروع قانون الإدارة المحلية والمنشور في اليوم السابع بتاريخ ٣٠ ابريل ٢٠١٧ مواد من ٦- ٩