"اللامركزية أسلوب تنموي إقليمي لمعالجة مشاكل التحضر المفرط في العراق"

الدكتور حسين احمد سعد الشديدي

جامعة بغداد / مركز التخطيط الحضري والإقليمي للدراسات العليا

المستخلص:

يعاني العالم اليوم وبالأخص دول العالم النامي ومنها العراق مشاكل متنوعة سببها ظاهرة التحضر السريع التي شهدتها مدنها وبفترات زمنية قصيرة نسبيا نتيجة لغياب السياسات التنموية الإقليمية المتكاملة على مناطق وأقاليم البلد كافة. إذ أخذت هذه المشاكل جانبين أساسيين :

1- تركز السكان الحضر في عدد محدود من المدن وخصوصا في المدن الكبرى لتوفر عوامل الجذب فيها
2 – أن هذا التركز لسكان الحضر لايتناسب مع النمو والتطور العمراني والاقتصادي الذي وصلته هذه المدن

إن إخفاق الأساليب التنموية الإقليمية التي اتبعها العراق في المراحل الزمنية السابقة في معالجة مشاكل التحضر السريع وتحقيق تنمية متوازنة بين مناطق وأقاليم البلد ، بسبب المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات التنموية ، دعت إلى ضرورة ترسيخ وإدماج البعد المكاني والحضري في كل من الاستراتيجيات, والسياسات , والخطط, والبرامج القطاعية وعلى المستويات (الوطنية, والإقليمية, والمحلية) كافة وذلك اعتماداً على النهج التشاركي ما بين الحكومة المركزية وأجهزة الإدارة الإقليمية والمحلية من جانب وما بين المجتمع المحلي ,القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني من جانب آخر، وذلك ضمن إطار من التكامل والمرونة والشفافية في عملية صنع القرار ومن أجل صياغة وتنفيذ وتقييم خطط التنمية بإتباع منهجية علمية تساعد في تحديد الأولويات واعتماد معايير الحد الأدنى كمقياس في تلبية متطلبات المجتمع المعاصر ضماناً لوصول ثمار التنمية لجميع أفراد المجتمع على المستويات الوطنية, والإقليمية, والمحلية كافة .

Abstract: Iraq has suffered a variety of problems caused by over urbanization as a result of the absence of integrated regional development policies at all areas and regions of the country. Where these problems took two sides:

1 – the concentration of urban population in a limited number of cities, especially in major cities as a result of the availability of the attractions

2 – that this concentration of the urban population doesn't match with economic and physical potential .

The failure of the regional development methods followed by Iraq in the early stages to face the problems of over urbanization and achieve balanced development between provinces, due to the extreme centralization in decision-making development, called for the need to consolidate and integrate spatial dimension and urban in all strategies, policies, plans and sectors programs at all levels (national, regional and local), depending on the participation between the central government from a side and local, regional administration, private sector , the local community from the other, within the framework of integration, flexibility and transparency in the decision-making process.

المقدمة : شهد العراق زيادات سكانية مستمرة خلال النصف الثاني من القرن الماضي إذ كان لعاملي الهجرة والاستقطاب المكاني للعاصمة بغداد والمراكز الحضرية الكبرى السمة البارزة في هذه المرحلة , فظهرت بذلك مشكلات اختلال التنمية بين مدن تعاني ضغطا كبيرا على خدماتها وبناها التحتية لحجم سكاني في تزايد مستمر من ناحية وتفريغ البعد المكاني من إمكانياته من ناحية أخرى , ان مسالة تحقيق العدالة المكانية في نشر ثمار التنمية في العراق واحدة من أهم القضايا المطروحة لما يمتلكه البلد من إمكانيات وثروات طبيعية وبشرية يمكن ان تسهم في دفع مسيرة التنمية الى الامام عن طريق اساليب تنموية قادرة على استغلال هذه الإمكانات والقدرات من اجل الوصول الى التنمية الشاملة بابعادها المختلفة .

مشكلة البحث : تتلخص مشكلة البحث في عدم وجود أساليب تنموية إقليمية في العراق تمكنه من تحقيق العدالة المكانية في توزيع ثمار التنمية على المناطق والمحافظات كافة.

فرضية البحث : استند البحث على الفرضيات الاتية :

1-إن الزيادة السريعة في نمو سكان المدن (التحضر السريع) ستؤدي الى تغييرات بنيوية وظيفية والى مشاكل عديدة ومتنوعة منها تدني مستوى الخدمات في المرافق العامة وتفاقم المشكلات الاجتماعية ,الاقتصادية وتدهور البيئة وتلوثها .

2-إن النهج الموّجه من أسفل إلى أعلى والمرتكز على البنى اللامركزية يمثل خيارا واعدا لمنهج التنمية الشامل

هدف البحث ومنهجي ته : يهدف البحث الى تحديد الاطار العام لاسلوب تنموي اقليمي لتحقيق اهداف التنمية الشاملة بابعادها المختلفة عن طريق اتباع المنهج الوصفي في تحليل ظاهرة التحضر المفرط والاثار السلبية التي افرزتها فضلا عن دراسة خطط التنمية القومية وتحليلها وعرض أساليب التنمية الاقليمية وتقييمها خلال المرحلة السابقة .

المبحث الاول / التحضر والتنمية الإقليمية :

اولا: التحضر (المفهوم والعوامل الرئيسية)

تعد ظاهرة التحضر ظاهرة اجتماعية وعالمية تعانيها المجتمعات النامية والمتقدمة على حد سواء ,فالتحضر (Urbanization) مفهوم معنوي يعبر عن عملية ديناميكية تتكون من سلسلة من التغييرات الوظيفية اللازمة لتفاعل الفرد مع عناصر بيئيه .

كما يعد التحضر جزءا من عملية التغيير الاجتماعي والاقتصادي والتي تتأثر بعوامل التنمية وتؤثر فيها من الجوانب الاجتماعية ,الاقتصادية والعمرانية , وهي بحد ذاتها تعد عاملا مهما في تغييرات متعددة مرتبطة بالنواحي الوظيفية للمدن وديناميكية اقتصادها وارتباط ذلك باستعمالات الارض فيها [1]. ويؤكد هوزيلتز (Hoselits) ان عمليات التحضر ارتبطت بالتنمية الاقتصادية وان النمو الحضري يتحدد بشكل لايقبل الشك بنمو الاقتصاد القومي وبالاتجاهات الديمغرافية وان نمو سكان المدن يكون نشطا عندما تكون هناك تنمية اقتصادية [2] .وفي هذا الصدد يرى براوننغ (Browning) أن هناك علاقة قوية بين التحضر المفرط والتخلف الاقتصادي وان إيجاد حلول علمية وواقعية للتخلف الاقتصادي يشمل جميع المدن والاقاليم كفيل بايجاد حل للتحضر المفرط [3] . والملاحظ أن الاتجاه نحو التحضر يتم الان بمعدلات أعلى في المجتمعات الأقل تطورا عنه في الدول الأكثر تقدما وهو أمر منطقي بسبب ضعف الخدمات الانسانية ,الاجتماعية والصحية في المناطق الريفية من تلك المجتمعات مما يؤدي الى هجرة السكان من المناطق الأقل تنمية الى المناطق الأكثر تنمية .

لقد شهدت مدن العالم زيادات كبيرة في اعداد سكانها فقد اثبتت الاحصاءات السكانية على مستوى العالم نمو سكان الحضر بمعدلات مرتفعة حيث بلغت هذه النسبة في عام 1950 (29.7%) ازدادت الى (47.4%) في عام 2000 في حين تجاوزت نسبة التحضر ال (50%) لاول مرة في عام 2005 لتصل الى (53.8%) ومن المتوقع ان تصل خذه النسبة الى اكثر من (60%) في عام 2025 بحسب تقديرات الامم المتحدة [4] .

ويوضح الجدول رقم (1) أن معدل نمو السكان الحضر في العراق قد فاق معدل هذا النمو لسكان الريف للاعوام من 1985 ولغاية عام 2010 واسقاطات هذا النمو لغاية سنة 2025, اما نسبة التحضر فقد بلغت مستويات عالية فبعد ان كانت (68.8%) عام 1985 ارتفعت الى (78.7%) عام 2005 ومن المتوقع ان تصل الى (83.9%) عام 2025 وهي من اعلى نسب التحضر في العالم .

جدول رقم (1)

مجموع السكان والمعدل العام لنمو سكان الحضر والريف ونسبة التحضر في العراق للمدة من (1985-2010) وإسقاطات النمو لغاية 2025

السنوات	مجموع السكان	معدل نمو السكان %	مجموع سكان الحضر (مليون)	معدل نمو سكان الحضر %	مجموع سكان الريف (مليون)	معدل نمو سكان الريف %	نسبة التحضر %
1985	15.3		10.5		4.7		68.8
1990	18.1	3.3	12.9	4.1	5.0	1.2	71.8
1995	20.0	2.1	14.9	2.8	5.1	0.1	74.5
2000	23.1	2.8	17.7	3.4	5.3	0.9	76.8
2005	26.6	2.9	21.0	3.3	5.6	1.1	78.8
2010	30.4	2.6	24.4	3.0	5.9	1.0	80.3
2015	34.2	2.3	27.9	2.6	6.2	1.0	81.6
2020	38.0	2.0	31.4	2.3	6.5	0.7	82.8
2025	41.6	1.8	34.9	2.0	6.6	0.4	83.9

المصدر : الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على : الامم المتحدة , برنامج الامم المتحدة الانمائي, تقرير التنمية الانسانية العربية 2005, ص 16-25

- تم استخراج معدل النمو لسكان الحضر والريف بحسب المعادلة الآتية $R = Ln (Pt / Po) / T \cdot 100$.

إذ : R: معدل النمو , Pt: سكان سنة الهدف , Po: سكان سنة الاساس , T: عدد السنوات , Ln: اللوغارتم الطبيعي

اما اهم العوامل التي ساعدت على التحضر والنمو الحضري فهي كالاتي :

1- الهجرة من الريف الى المدن : يعد دور الهجرة في عملية التحضر و النمو الحضري من اهم العوامل في اغلب دول العالم , وقد تكون لهذه الهجرة فوائد ومزايا للمجتمعات المستقبلة لها متى ما كانت ضمن الحدود والمعايير التي تؤدي الى استعمال امثل لطاقات البشرية والقدرات لضمان العائد الأوفر الذي يزيد من الدخل القومي ويرفع من معدلات دخل الفرد.

إن عملية اعادة توزيع السكان لتطوير الانتاج كما ونوعا يؤدي الى ايجابيات ينتفع منها المجتمع اما اذا تجاوزت الهجرة الحدود والمعايير المعقولة, فان ذلك سيؤدي الى عدم التوازن الديمغرافي, والاجتماعي, والاقتصادي ومن ثم يؤدي ذلك الى تفاقم المشكلات وتعقدها [5] . لقد عانت الكثير من الدول النامية الآثار السلبية لهذه الهجرة لاسيما الى المدن الكبيرة (العواصم), إذ تسبب ذلك في الاخلال ببرامج التنمية وتدهور الخدمات الاجتماعية والصحية في المدن وزيادة في اعداد الساكنين في المناطق المتخلفة (Slums Area) التي تفتقر لأبسط الخدمات بسبب عدم قدرة هذه المدن على استيعاب المهاجرين اليها , فقد ارفغت نسبة مساهمة الهجرة في التحضر والنمو الحضري في العراق من (36%) عام 1947 الى (51%) عام 1965 ثم ارتفغت الى (64%) عام 1977 مع استمرار نمو هذه الهجرة الى (1.7%) سنويا [6].إن حركة الهجرة من الريف الى المدن تحدث نتيجة لمجموعتين من القوى , فالقوى الطاردة من الارياف التي تتمثل بالأوضاع الاقتصادية الصعبة في الريف, والاجور المنخفضة, وضعف الخدمات العامة كالصحة, والتعليم, والرعاية الاجتماعية, والبطالة وقلة فرص العمل غير الزراعية , أما القوى الجاذبة في المدن فتتمثل بالارتفاع النسبي لمستوى الاجور في المناطق الحضرية وتوفر فرص العمل والخدمات المختلفة ، كذلك فان حجم واتجاه الهجرة يتوقف على انماط التنمية الاقتصادية المختلفة داخل الدولة .

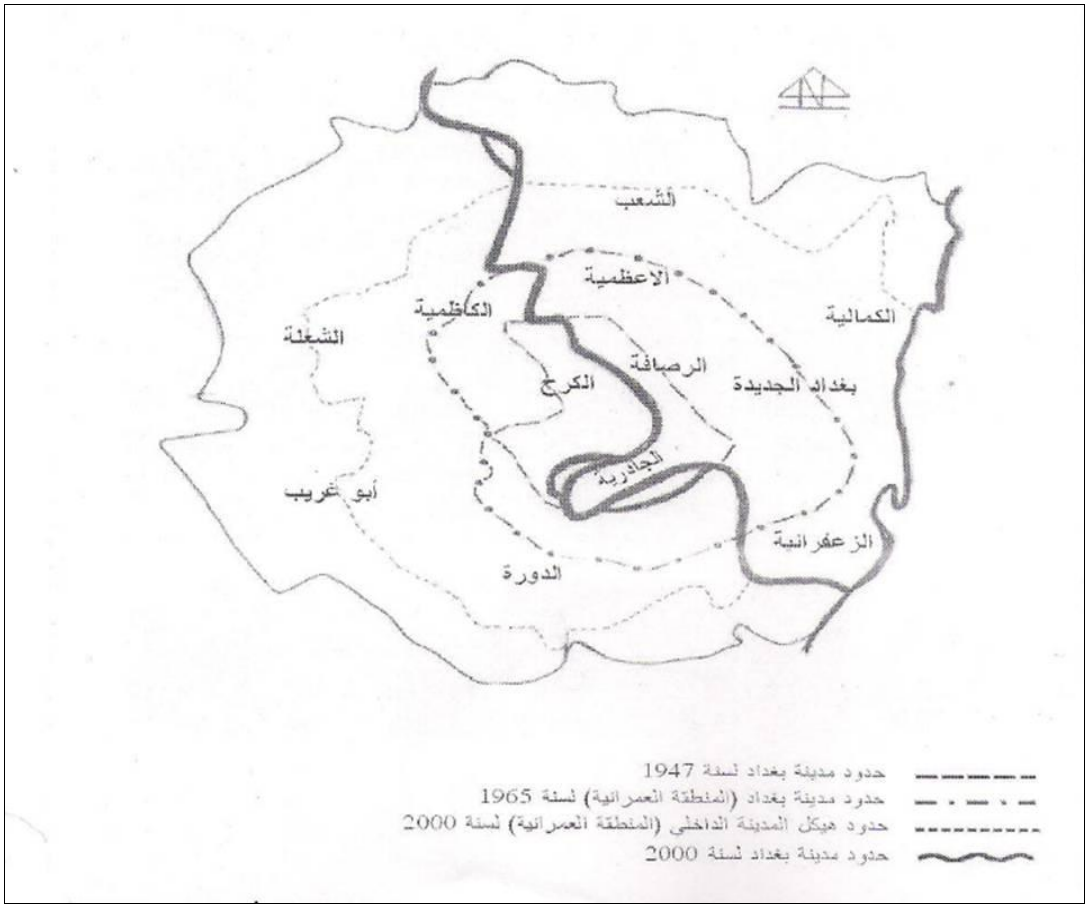
2-الزيادة الطبيعية للسكان :يبرز أثر هذا العامل بفعل التطور في الخدمات الصحية و الثقافية وان تباينت معدلات الزيادة من دولة لأخرى ومن مدينة لاخرى إذ يصل معدل الزيادة الطبيعية على مستوى الوطن العربي والعراق الى (% 3.4) سنويا وهو ما يمكن اعتبارة من اعلى معدلات النمو في العالم . إن التطور الحاصل في الخدمات الصحية قلل الى حد كبير من معدلات الوفيات في وقت لم تهبط فيه معدلات الولادات مما شكل مصدرا مهما من مصادر التحضر الذي قد يضاهي في أثره أثر عامل الهجرة .

3- الامتداد الحضري : ويعبر عن الزيادة في احجام المدن من خلال توسعها و زحفها على الاراضي والتجمعات السكنية المحيطة بها , ان هذا التوسع ماهو الا نتيجة لتركز النشاطات الاقتصادية ومن ثم السكان وما نتج عنه من ضغط الى خارج المدينة فتتوسع عمرانيا على حساب المناطق المجاورة بما تحتوي من مستقرات بشرية ومنشات اقتصادية واجتماعية فتصبح جزءا من المدينة أرضا وسكانا بعد ان كانت ريفية .

ويتبين من الشكل رقم (1) الامتداد الحضري لمدينة بغداد (توسعها) الى المناطق المحيطة بها في فترات زمنية متعاقبة.

شكل رقم (1)

توسع الرقعة الجغرافية لمدينة بغداد للمدة (1947 – 2000)



المصدر : 1–جمهورية العراق,امانة العاصمه,قسم التصاميم ,خارطة الحدود الاداريه لمدينة بغداد للمده 1947–1965

2– جمهورية العراق,امانة العاصمه,تقرير التصميم الانمائي الشامل لمدينة بغداد لسنة 2000

ثانيا : التنمية ومشاكل التحضر المفرط .

بلغت اغلب مدن العالم وخاصة الكبيرة منها أحجاما سكانية كبيرة وخاصة بعد انطلاق الثورة الصناعية وانتشار حركة التنمية في اغلب ارجاء العالم , وكانت الزيادات السكانية هذه تختلف في الظرف الزماني والمكاني من بلد لاخر وبنفس السياق الذي سارت عليه حركة التنمية , بحيث اصبحت التنمية الاقتصادية والتحضر بما موجود بينهما من ترابطات ولوقت طويل يشيران وكأنهما مترادفان[7].

ان المهم هو السيطرة على سرعة التحضر في المدن الكبرى ورفع معدلاته في المدن الصغرى نزولا الى القرى والقصبات . والمقصود هنا بالتحضر ليس فقط الهجرة الريفية الى المدن وانما مدى توفر وسائل المدينة في المجتمع الريفي سواء على شكل خدمات حضرية او مهن حضرية [8]. فعملية التحضر السريع غير المبرمج يبلور مجموعة من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تتطلب ضرورة السيطرة على النمو الحضري في هذه المراكز وتوجيهها نحو مناطق اخرى تعاني من هبوط في مستوى التحضر مقارنة بالمستوى القومي وهي كالاتي :

1-اختلال شبكة المستقرات البشرية : تعد الهيمنة الحضرية للمدن وتضخم العواصم بالسكان من أبرز مشاكل التحضر السريع , ولهذه الظاهرة صلة وثيقة بانحياز خطط التنمية ابتداء بالمدن الرئيسة وتركز الانشطة الاقتصادية والخدمية فيها, مما تسبب في النهاية الى ان تصبح ظاهرة هيمنة المدن الكبرى سببا ونتيجة للتباين في تخصيص الاستثمارات مكانيا مما زاد في اختلال نظام المستقرات الحضرية (تراتبها) . فعلى الرغم من تأكيد خطط التنمية القومية منذ بداية السبعينيات من القرن الماضي على تنمية البعد المكاني عن طريق توزيع الأنشطة الاقتصادية, والسكان, إلا أن حقيقة التركز المكاني لهذين العنصرين كان في عدد محدود من المحافظات والمراكز الحضرية الكبيرة كالعاصمة, ومحافظتي: البصرة, والموصل ، أي إن هناك ترابطا إحصائيا واضحا بين تركز الاستثمارات في مراكز جذب المهاجرين وحجم الهجرة المتجهة إلى هذه المراكز جاء نتيجة لتكدس الاستثمارات في هذه المراكز , وكما هو واضح من الجدول رقم (2) الذي يبين نسبة تركز السكان والتخصيصات الاستثمارية في مدينة بغداد من إجمالي العراق للمدة من 1965 لغاية آخر خطة تنمية قومية (1991 -1995) .

جدول رقم (2)

نسبة تركز السكان والتخصيصات الاستثمارية لمدينة بغداد من إجمالي العراق للمدة (1965- 1995)

نسبة التركز	1965 %	1977 %	1987 %	1995 %
نسبة تركز السكان	25.4	26.6	23.5	24.5
نسبة تركز التخصيصات الاستثمارية	30.7	20.7	37.5	37.6

المصدر 1: بولص،سامي متي واخرون، الإطار العام لإستراتيجية التخطيط الإقليمي في العراق، وزارة التخطيط، دائرة التخطيط الإقليمي،1983،ص30.

2- الواقع التنموي لمحافظات العراق / التقرير الإجمالي لعام 2000

2- المشكلات الاقتصادية : تتمثل هذه المشكلات من خلال الآتي :

ا- ارتفاع ايجار الاراضي بسب الندرة لاسيما تلك المخصصة للابنية العامة والمنشات الصناعية .

ب- ارتفاع تكاليف اقامة وصيانة الخدمات البلدية كطرق النقل ومشاريع الماء والكهرباء وغيرها اضافة الى ان زيادة الضغط على هذه الخدمات سيؤدي الى انخفاض مستوى ادائها [9] .

ت- إن زحف المدن خارج حدود مخططاتها الاساسية سيترتب عليه تكاليف عالية في انشاء مناطق جديدة بكامل خدماتها ووحداتها التنظيمية والادارية .

ث- ازدحام المرور وتعقد حركة النقل وصعوبتها بين مناطق واحياء المدينة وطول وقت الرحلة وما يترتب على ذلك من ارتفاع تكاليف النقل .

ج- انحسار وتلاشي مساحات واسعة من الاراضي الزراعية بسبب عامل الهجرة الريفيه مما سيؤدي الى الحاق الضرر بالثروة الزراعية للبلد .

3- المشكلات الاجتماعية والبيئية : تتولد مختلف المشكلات الاجتماعية من تغيير البيئة الحضرية بتفاصيلها من نواحي العمل ومتطلباته وسعة وتعقد التشكيله الاجتماعية في المدن . إن أبرز اسباب المشاكل الاجتماعية والبيئية الناتجة من عدم كفاءة الخدمات العامة والمجتمعية والمواصلات والسكن هو اختلال الموازنة بين كم هذه الخدمات ونوعها وبين حجم الضغط السكاني المتزايد [10].

بالاضافة الى ذلك فان التمدد الكبير للاراضي الحضرية وأنشطتها سوف يخلق مناطق شديدة الفقر ذات بيئة اجتماعية قليلة التماسك وفاقدة للمقومات الأساسية للمجتمع السليم بسبب فقدان الخدمات الاجتماعية التي تؤدي إلى خلق أماكن غير صحية بفعل انتشار الأمراض والأوبئة فضلا عن انتشار مظاهر التخلف الاجتماعي والجريمة بين أوساطها مما قد تشكل بيئات غير مسيطر عليها من قبل الدولة، فضلا عن حدوث العديد من المشاكل البيئية ذات الآثار السلبية على جمالية المدن العراقية وكذلك وسائل النقل وكثرتها ومخلفاتها وما تسببه المنشآت الصناعية من مخلفات خطرة تؤثر على مستويات الصحة العامة للتجمعات السكانية القريبة منها بشكل مباشر كما هو الحال في موقع مصفى الدورة من حدود بلدية مدينة بغداد, الذي كان قبل توسعها الأفقي خارج حدودها وقد أصبح ألان جزءا من بلديتها بل أن الزحف الحضري للمدينة تعداه فأنشأت بعده المناطق السكنية والضواحي التي تقع تحت تأثير ملوثاته البترولية بأنواعها المختلفة.

4- المشكلات العمرانية : تشكل الازمة الاسكانية في المدن الكبيرة ضمن اطار هذه المشكلات من أخطر الأزمات التي يواجهها السكان ، إذ إن انتشار المناطق العشوائية في المدن العراقية وبالاخص مدينة بغداد جاء نتيجة للتزايد السكاني السريع وندرة الأراضي وارتفاع أثمانها وتضخم أسعار مواد البناء .اذ انتشرت هذه المستقرات داخل وخارج حدود أمانة بغداد وخارجها على حساب الأراضي والفضاءات الموجودة داخل حيز المدينة وضمن قطاعات المدينة, وهي كذلك على حساب الأراضي الزراعية ومحرمات السكك الحديد، لقد أصبحت هذه المستقرات المكان المناسب للمهاجرين أو لأصحاب الدخول المنخفضة أو ممن ليس لديهم مأوى، إن عدم توفر بدائل مكانية مناسبة لاستيعاب هذه الشرائح السكانية فضلا عن العجز الحكومي في حل مشكلة الإسكان أدى الى تكوين هذه الظاهرة فأصبحت مشكلة الإسكان من التحديات الرئيسة والمهمة التي تواجهها الدولة و لاسيما في السنوات القليلة الماضية . بالاضافة الى عملية (الترييف) التي تجري على المدن الكبرى ذلك ان نسبة عالية من سكان العشوائيات من أصول ريفية .

لقد أوضحت الدراسة التي اجراها المعهد العربي لانماء المدن في عام 1997 ان نحو (60%) من العشوائيات في المجتمع العربي توجد في اطراف المدن و(30%) توجد خارج النطاق العمراني و(8%) توجد وسط العواصم كما انها تفتقر لخدمات الصرف الصحي ومياه الشرب النقية وتنتشر فيها البطالة والجريمة [11] . وفي هذا الصدد يشير (Mike Davis) الى ان سكان العشوائيات هؤلاء يشكلون نسبة مذهلة تبلغ (78.2%) من السكان الحضر في اقل البلدان نموا وتتجاوز ثلث مجموع سكان الحضر في العالم كله [12] .

ثالثا : التنمية الاقليمية (الاهداف والمبررات)

تختلف اهداف التنمية الاقليمية باختلاف الدول وبحسب طبيعة اهداف انظمتها وتباين الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية فيها , لذلك تعد التنمية الاقليمية استجابة مباشرة للمشاكل التي تعانيها البلدان النامية كالتحضر السريع وازدياد التفاوت المكاني بين مناطق البلد الواحد فضلا عن الاستعمال العقلاني للموارد المتاحة , ويمكن تحديد الاهداف التي تسعى التنمية الاقليمية لتحقيقها بالاتي :

1- الموازنة بين الاهداف الاقليمية والوطنية : ان التنمية الاقليمية تاخذ بعين الاهتمام الموارد والامكانات لمختلف الاقاليم من جهة وتشخيص الاحتياجات والمشاكل من جهة اخرى , إذ إن الهياكل الاقتصادية, والاجتماعية, والعمرانية تختلف من إقليم لآخر , الامر الذي يتطلب اتباع سياسة انمائية تتلائم وطبيعة الاقاليم المتباينة وتحديد نوع الفعاليات الاقتصادية لكل اقليم وصولا للاستعمال الامثل للموارد المادية, والبشرية .

إن التنمية الاقليمية تمثل حلقة الوصل بين التخطيط القومي (الوطني) والتخطيط المحلي على مستوى المدينة والريف, إذ بوجب المؤشرات التي يقدمها المخطط الاقليمي عن الامكانات ومحددات التنمية في الاقاليم والمناطق المتخلفة يتم توقيع استثمارات الخطة لتحقيق التطور المتوازن (التوازن على أساس الامكانات المتاحة) الذي تستهدفه عملية التخطيط القومي الشامل [13].

2- تخفيف الفجوة بين مناطق الجذب والطرد السكاني: إن معظم عوامل الجذب الى المدن والمراكز الحضرية الكبيرة تنجم عن التركز الشديد في الخدمات والادارات والانشطة الاقتصادية المختلفة فيها , فالمدن هي مراكز استقطاب تستحوذ على معظم استثمارات الدولة , أما عوامل الطرد فتتمثل بعدم توفر الخدمات الضرورية او ضعف ادائها وقصور الموارد الاقتصادية والضغط المتزايد للسكان على المساحات المحدودة من الاراضي الزراعية مما يدفع بالسكان الريفيين الى الهجرة للمدن الكبيرة والعواصم. لذلك فان لسياسات التنمية الاقليمية امكانية ان تتخذ من عوامل الهجرة السكانية أداة فاعلة لاعادة توزيع السكان وايجاد الموازنة من خلال التاثير على عوامل الجذب والطرد في المستقرات الحضرية والريفية [14] .

3- تفعيل آليات التنمية المستدامة : بما ان التنمية الاقليمية تقوم على استثمار الموارد المتاحة (المادية والبشرية) وهذا معناه عدم تجاهل الامكانات التنموية في جميع الاقاليم من جهة ومن جهة اخرى عدم حرمان السكان المحليين من استثمار امكاناتهم المحلية.

ولهذا فهنالك حاجة ماسة الى اسلوب جديد لتحقيق التنمية الاقليمية ,اسلوب يستديم التقدم ليس في اماكن محدودة واقاليم ومدن بعينها بل لكل الاقاليم والمناطق وصولا الى تلبية احتياجات الحاضر من دون أن يؤدي الى الاضرار في قدرة الاجيال القادمة على تلبية احتياجاتها [15] . إن الدافع الأكبر لتبني مفهوم التنتمية المستدامة هو ماشهده العالم وبالاخص بلدان العالم النامي من الزيادة الكبيرة في عدد السكان فضلا عن ارتفاع مستويات التحضر وما ترتب عليها من ضغوط أدّت الى استنزاف الموارد الطبيعية وزيادة الطلب على الاراضي الحضرية وظهور الكثير من القضايا والمشاكل الحضرية كالنمو العشوائي للمدن وضعف الخدمات والمرافق الاساسية .

وفي ضوء النمو غير المخطط لمدن برزت الحاجة الى تبني أساليب من شانها ان تسهم في التنمية الاقليمية بشكل متوازن ومستدام عن طريق جانبين يكمل احدهما الآخر وكالاتي :

الاول: لن تتحقق التنمية المستدامة من دون تحقيق التحضر المستدام .

الثاني : القدرات المحلية هي الأساس للتحضر المستدام.

لذلك فان تحقيق هذين الجانبين يحتاج الى مشاركة من تمسهم القرارات في التخطيط لهذه القرارات وتنفيذها وذلك لان جهود التنمية التي لاتشترك فيها الجماعات المحلية كثيرا ما يصيبها الإخفاق , لهذا فان تطوير القدرات المحلية لجميع المناطق والاقاليم وتمكينهم من استثمار مواردهم المحلية يشكل القاعدة الاساسية لتحقيق التنمية المستدامة .

المبحث الثاني : الابعاد المكانية لخطط التنمية في العراق

اولا : نمط تخصيص الاستثمارات مكانيا لخطط التنمية القومية .

ان مايميز التنمية المكانية في العراق هو التركز الشديد للانشطة الاقتصادية والاستثمارات في مناطق محدودة دون غيرها وبالذات في المحافظات المتطورة اقتصاديا وهي العاصمة والبصرة والموصل. ان تراكم الانشطة التنموية وبالذات في بغداد ادى الى جملة من المشاكل المختلفة كارتفاع كلف تقديم الخدمات وصعوبة توفير الاراضي اللازمة لاسكان السكان المهاجرين وتركز نسبة عالية من سكان العراق في العاصمة [16] .

فقد اكدت خطتي (70–74) و(76–80) على مراعاة توزيع مشاريع التنمية على محافظات العراق بهدف تقليل الفوارق في مستويات التنمية بين المحافظات .إلا ان غياب الاسس والمعايير التفصيلية لتوقيع المشاريع لخطط التنمية القومية خلال هذه الفترة قد انعكس على واقع النمط المكاني لتوقيع الاستثمارات , فعلى الرغم من ظهور اتجاه نحو تقليل الاستثمارات في المحافظات الكبيرة فان مستوى نشر ثمار التنمية نحو المحافظات الاقل تطورا استمر اقل من مستوى الاهداف المنشودة في تحقيق تنمية مكانية متوازنة على مستوى العراق[17]

1: الاهمية النسبية لتخصيص الاستثمارات بين المحافظات .

ظهر هناك نوع من التغير لاحدى دراسات وزارة التخطيط في نمط التوزيع المكاني للاستثمارات باتجاه تقليل التركيز في محافظة بغداد مقابل زيادة حصص المحافظات الاخرى , ففي خطة (76–80) جاءت محافظة بغداد في المرتبة الثانية في حجم التخصيصات الاستثمارية وبنسبة (20.7%) من مجموع استثمارات هذه الخطة وبنسبة اقل من نسبة سكانها بينما احتلت محافظة البصرة المرتبة الاولى وبنسبة (21%) .

وعلى الرغم من هذا التغيير باتجاه تقليل الاستثمارات في بغداد الا إن الواقع الفعلي للتوزيع المكاني يعكس حقيقة استمرار محافظتي بغداد والبصرة كاقطاب رئيسية للنمو على المستوى الوطني , هذا من جهة ومن جهة اخرى فقد اعطت هذه الخطة اهمية خاصة لبعض المحافظات كمحافظة الانبار التي جاءت في المرتبة الثالثة وبنسبة (9.6%) , ومحافظة صلاح الدين بنسبة (6.2%) في المرتبة الرابعة بينما قلت حصة محافظات اخرى كمحافظة بابل والسليمانية والمثنى وديالى .

اما في خطة التنمية القومية (81–85) فقد ارتفعت حصة مدينة بغداد الى (37.5%) لتنخفض مرة اخرى في خطة (86–90) الى (21.7%) لتصل الى اعلى مستوى لها في خطة (91–95) بقيمة (37.6%) في حين انخفضت حصة محافظة البصرة الى (10.1%) في خطة (81–85) ثم ارتفعت الى (16.5%) في خطة (86–90) لتعاود الانخفاض في خطة التنمية القومية (91–95) لتبلغ (13.2%) من إجمالي التخصيصات الاستثمارية وكذلك بالنسبة لبقية المحافظات , جدول رقم (3).

جدول رقم (3)

الأهمية النسبية لمحافظات العراق من مجموع استثمارات خطط التنمية القومية (70-74) - (91-95)

المحافظات	خطة (%) 74-70	خطة (%) 80-76	خطة (%) 85-81	خطة (%) 90-86	خطة (%) 95-91
بغداد	23.98	20.7	37.5	21.7	37.6
البصرة	14.89	21.2	10.1	16.5	13.2
الموصل	5.90	4.7	9.3	12.5	6.4
كركوك	5.71	3.6	5.3	3.6	1.4
اربيل	3.70	2.7	1.4	2	0.3
السليمانية	4.42	3	2	2.6	0.1
دهوك	1.47	2.2	1.2	0.8	0.1
ديالى	5.35	5.3	2.5	1.9	9.9
الانبار	6.79	9.9	10.2	13.9	8.4
صلاح الدين	-	6.2	6.9	6.6	9.4
بابل	6.75	3.1	1.8	7.6	7.7
كربلاء	1.66	1.7	2.1	1.1	0.3
النجف	-	2.0	1.8	1.9	2.2
القادسية	2.58	2.2	1	1.1	0.2
المثنى	2.95	1.1	1.7	1.1	0.5
ذي قار	3.32	3.8	1	2.6	5.3
ميسان	5.16	2.7	1.7	0.9	1.1
واسط	5.53	3.9	2.5	1.9	0.9
المجموع	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100

المصدر:1- وزارة التخطيط: دائرة التخطيط الاقليمي , تقييم نمط التوزيع المكاني لاستثمارات الخطط السنوية 1995/1976

2 - الجابري , رسول , الهجرة الى بغداد (1947-1990) , جداول (18-21)

فعلى الرغم من تاكيد الخطط السابقة وبالاخص خطة التنمية القومية (91-95) في اهدافها المكانية على نشر ثمار التنمية والخدمات الاجتماعية, وتقليل التباين المكاني باعتماد المعايير التخطيطية لكل خدمة , وضرورة استحداث مدن جديدة (بقيت مجرد دراسات دون تطبيق) تهدف الى تقليل ظاهرتي: التركز , والاستقطاب للسكان والانشطة الاقتصادية فضلا عن تامين التوازن في توزيع السكان بين المناطق الحضرية والريفية وتنظيم حركة الهجرة وتوفير الشروط المكانية الملائمة لتحريك القوى العاملة مكانيا [18] , إلا أن تركز التخصيصات الاستثمارية في العاصمة وبعض المحافظات الاخرى من جهة وتذبذب هذه التخصيصات بين المحافظات والمحافظة الواحدة كان السمة البارزة مما يعكس بصورة كبيرة عدم وجود سياسة تنموية

ومعايير مكانية واضحة في تخصيص الاستثمارات طيلة تلك المدة .

2- حصة الفرد الواحد من التخصيصات الاستثمارية

من خلال تحليل نمط تخصيص الاستثمارات مكانيا باعتماد حصة الفرد الواحد منها على مستوى المحافظات يتبين وبوضوح ان هناك تباينا كبيرا في معدل حصة الفرد الواحد من هذه الاستثمارات , إذ بلغت حصة الفرد الواحد من التخصيصات الاستثمارية في محافظات: بغداد, والبصرة, والانبار, وصلاح الدين (1228) , (1178), (2678) , (2394) دينار على التوالي في خطة التنمية القومية 1985-1981 في حين كان معدل حصة الفرد الواحد من الاستثمارات لإجمالي العراق لا تتجاوز (976) دينار[19] ، ارتفعت إلى (4027) , (4987) , (4027) ,(5000) دينار في خطة التنمية القومية 1991-1995 على التوالي في حين كان معدل حصة الفرد الواحد لإجمالي العراق (2303) دينار ، مقابل (580) و(698) دينار في خطة 1985-1981و (545) و(834) دينار في خطة التنمية القومية 1991-1995في محافظتي المثنى وذي قار على التوالي[20] .

يوضح التحليل في أعلاه بان نمط تخصيص الاستثمارات في العراق خلال تلك المدة يعكس جانبين متناقضين , ففي الجانب الاول سعت خطط التنمية الى التركيز على اماكن قليلة هي العاصمة, ومحافظتي: البصرة, والموصل مع السعي لاستحداث اقطاب تنموية جديدة مثل الانبار وصلاح الدين, وهذا يفسر جانبا من جوانب نظريات التنمية المكانية في الدول النامية , إذ من غير الممكن إحداث التنمية في كل الاماكن وبنفس الوقت, وان هناك هرمية في توزيع ثمار التنمية وفي احداث تاثيرات الانتشار , ولكن واقع الحال يشير الى استمرار تفوق الاقطاب الرئيسية ونموها واستقطابها لعناصر الديناميكية, وتراكم الاستثمارات فيها مع بقاء مناطق واسعة من العراق (اغلب المحافظات) ذات نسب واطئة من النمو وغير متاثرة بما يحدث من تنمية في الأماكن الاخرى.

ثانيا: مؤشرات اختلال البنية المكانية :

1- مؤشرات التباين في مستوى الخدمات الاجتماعية : لقد انعكس التباين في تخصيص الاستثمارات مكانيا بين المحافظات على مستوى الاستثمارات المتعلقة بالخدمات الاجتماعية , فقد حصلت محافظات بغداد, والبصرة, والموصل عل نسبة (45%) من اجمالي تخصيصات قطاع المباني والخدمات خلال خطة التنمية القومية (76-80), اما في خطة التنمية القومية (81-85) على الرغم من تأكيدها على تقليل التفاوت والتوسع في الخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية إلا أن محافظة بغداد حصلت لوحدها على نسبة (58.8%) من مجموع تخصيصات قطاع المباني والخدمات في حين بلغت هذه النسبة (38.6%) في خطة (86-90) تليها محافظة البصرة بنسبة (19.5%) ثم محافظتي: الموصل, وصلاح الدين بنسب (5.5%) , (5.3%) [21] , على التوالي وهذا يفسر استمرار المحافظات المتطورة بحصولها على اعلى النسب . أما فيما يخص قطاع التربية والتعليم حيث استمر ت مدينة بغداد ومحافظات البصرة والموصل واربيل بحصولها على أعلى النسب من مجموع تخصيصات هذا القطاع , وهذا واضح بالنسبة لمحافظات التي توجد فيها الجامعات, جدول رقم (4).

جدول رقم (4)

التوزيع المكاني للنسب المئوية لاستثمارات قطاعي المباني والخدمات والتربية والتعليم العالي لخطتي (81-85), (90-86)

المحافظات	خطة (81-85)		خطة (86-90)	
	قطاع المباني والخدمات (%)	قطاع التربية والتعليم (%)	قطاع المباني والخدمات (%)	قطاع التربية والتعليم (%)
بغداد	58.8	44.6	38.6	39.1
البصرة	6.6	11.1	19.5	10.1
الموصل	3.4	5.4	5.5	6.8
كركوك	2.0	1.2	3.4	3.4
اربيل	1.6	10.2	2.0	8.3
السليمانية	1.6	4.1	3.5	3.2
دهوك	1.3	1.2	1.3	1.3
ديالى	1.6	5.5	3.2	2.5
الانبار	6.0	2.5	3.6	2.2
صلاح الدين	5.0	1.7	5.3	3.1
بابل	1.1	1.4	2.2	4.8
كربلاء	1.6	1.2	1.8	2.3
النجف	3.0	3.1	1.0	2.5
القادسية	1.3	0.7	0.9	1.6
المثنى	1.0	1.2	0.5	1.1
ذي قار	1.0	1.4	4.5	3.6
ميسان	2.1	2.0	1.2	2.8
واسط	1.0	1.6	2.1	1.4
المجموع	% 100	% 100	% 100	% 100

المصدر : وزارة التخطيط , دائرة التخطيط الاقليمي (المؤشرات الاساسية لاختلال الهيكلي في البنية المكانية لاقتصاد العراقي , 1990 , ص 3-5

ولغرض معرفة مدى فاعلية وكفاءة هذه الاستثمارات في قطاعات التنمية الاجتماعية, لابدّ من اختبار علاقتها بالسكان من اجل تحقيق الأهداف الاجتماعية عن طريق مقياس حصة الفرد الواحد من هذه الاستثمارات بكل محافظة , فقد حصلت محافظات بغداد , صلاح الدين , الانبار على معدلات اعلى من المعدل العام لقطاع المباني والخدمات والبالغ (403 دينار/شخص) خلال خطة التنمية (81-85) في حين حصلت محافظة النجف على معدل مقارب للمعدل العام اما بقية المحافظات فقد ابتعدت كثيرا عن المعدل العام للعراق, أما خلال خطة التنمية (86-90) فعلى الرغم من انخفاض المعدل العام لقطاع المباني والخدمات الى (139دينار/شخص) فقد تميزت محافظات بغداد والبصرة وصلاح الدين بارتفاع معدلات الفرد الواحد فيه عن هذا المعدل مع بقاء بقية المحافظات بمعدلات واطئة . أما بالنسبة لقطاع التربية والتعليم فقد تميزت المحافظات التي توجد فيها مؤسسات التعليم العالي كالعاصمة, والبصرة, واربيل بمعدلات تفوق نسب بقية المحافظات في خطتي التنمية القومية (81-85) و (86-90) , جدول رقم (5).

جدول رقم (5)

التوزيع المكاني للنسب المئوية لحصة الفرد الواحد من الاستثمارات لقطاعي المباني والخدمات والتربية والتعليم العالي لخطتي (81-85),(86-90)

المحافظات	خطة (81-85)		خطة (86-90)	
	قطاع المباني والخدمات دينار/شخص	قطاع التربية والتعليم دينار/شخص	قطاع المباني والخدمات دينار/شخص	قطاع التربية والتعليم دينار/شخص
بغداد	795	65	230	50
البصرة	319	57	511	58
الموصل	159	27	83	22
كركوك	192	13	135	29
اربيل	132	96	58	53
السليمانية	113	30	85	17
دهوك	255	24	102	22
ديالى	143	48	76	13
الانبار	642	26	98	13
صلاح الدين	699	1.7	162	21
بابل	96	13	45	21
كربلاء	311	25	80	23
النجف	403	45	40	21
القادسية	164	10	37	14
المثنى	211	31	37	18
ذي قار	91	13	110	19
ميسان	326	31	54	29
واسط	124	1.6	89	13
المعدل العام	403	43	139	30

المصدر الباحث بالاعتمادعلى

1 -وزارة التخطيط , دائرة التخطيط الاقليمي (تقييم نمط التوزيع المكاني والقطاعي لمجمل استثمارات الفترة 81-1990,85 , ص20

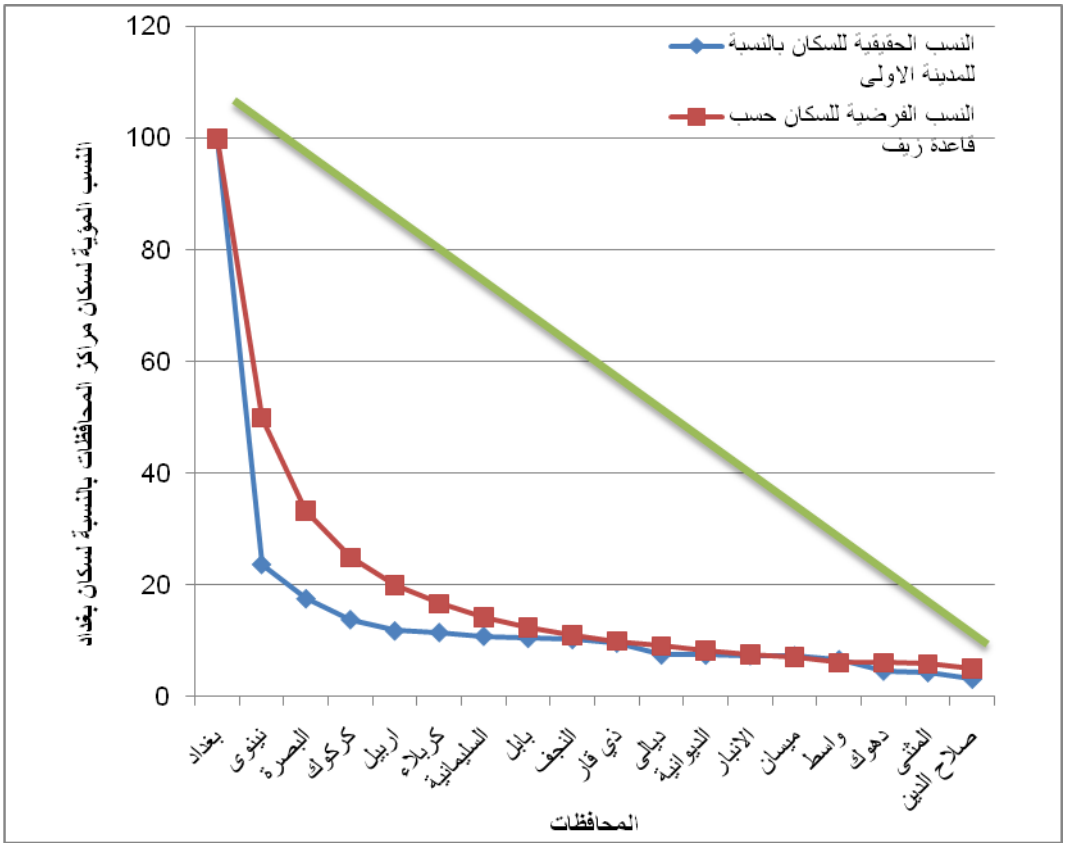
2- وزارة التخطيط , دائرة التخطيط الاقليمي(تقييم نمط التوزيع المكاني والقطاعي لمجمل استثمارات الخطط السنوية 86-90), 1990 ,ص 15-17

2- مؤشرات الهينة الحضرية : لقد أسهمت الظروف المحيطة بالبلد وغياب الاهتمام الجدي بالإبعاد المكانية لخطط التنمية القومية وسياسة ضخ التخصيصات الاستثمارية في المراكز الحضرية الكبيرة لا سيما

العاصمة إلى تعميق حركة السكان الداخلية وهجرتهم من الريف إلى المدن الكبرى, مما أوجد توزيعا غير متجانس للسكان, والى اختلال التراتب الهرمي للمستقرات البشرية على مستوى المحافظات, وحتى على مستوى المحافظة الواحدة ، ويتضح هذا الاختلال عند تطبيق قاعدة زيف (Ziph) (المرتبة – الحجم) على مراكز المحافظات العراقية, انظر شكل رقم (2) ، إذ يتبين أن نسبة سكان المدينة الثانية بعد العاصمة بغداد بلغت (5/1) بحسب تقديرات السكان لعام 2009 من مجموع سكان المدينة الأولى بغداد بخلاف نسبة (2/1) التي افترضتها قاعدة زيف ، وكذلك الحال في ابتعاد نسب سكان المدن الأخرى عن النسب الفرضية لهذه القاعدة .

شكل رقم (2)

التراتب الهرمي لنسب سكان مراكز المحافظات العراقية حسب تقديرات 2009



المصدر : الباحث بالاعتماد على ، وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، المجموعة الإحصائية السنوية 2008–2009

ثالثا: واقع توزيع الخدمات الاجتماعية الأساسية .

1– الخدمات الصحية: تعد الخدمات الصحية مؤشرا لما وصل إليه المستوى الحضاري للبلد , حيث إن ارتفاع مستوى تلك الخدمات يؤدي إلى قلة الأمراض وازدياد النشاط الاقتصادي , وباعتماد بعض المؤشرات الصحية التخطيطية والتي منها (نسمة/مستشفى) و (نسمة/طبيب) و(نسمة /سرير) ومقارنتها مع المعايير التخطيطية سيتبين بوضوح مدى الاختلال المكاني . وبمقارنة أعداد المستشفيات مع المعيار التخطيطي والبالغ (50000/1) في المحافظات عام 2007 يتضح ابتعاد كل المحافظات عن المعيار التخطيطي , حيث

حصلت محافظة بغداد على المرتبة الاولى وبمعدل(91608/1) بينما حصلت محافظة ذي قار على المرتبة الاخيرة وبمعدل (202028/1).

اما بالنسبة للمعيار التخطيطي الثاني (نسمة/طبيب), فقد بلغ العدد الكلي للأطباء في العراق 16508 طبيبا بحسب إحصاءات عام 2007 ، أي ان نصيب الطبيب الواحد هو (1798) نسمة . والعراق في هذا الاتجاه ما زال بعيدا عن المعيار التخطيطي المستهدف والبالغ (1000/1) , أما على مستوى المحافظات فقد بلغ هذا المؤشر في بغداد (1194/1) مقتربا من المعيار التخطيطي مع ابتعاد بقية المحافظات عن المعيار بدرجات كبيرة وخصوصا في محافظات (ديالى, وذي قار , وميسان, وواسط). وفيما يتعلق بالمؤشر الاخير (نسمة /سرير) وبمقارنته مع المعيار التخطيطي والبالغ (500/1) , يتضح اقتراب محافظات البصرة, وبغداد من هذا المعيار بمعدلات (521/1) و(635/1) على التوالي بينما ابتعدت محافظات ديالى, وبابل, والنجف, وذي قار كثيرا عن المعيار التخطيطي المستهدف , جدول رقم (6)

جدول رقم(6)

التوزيع المكاني للمؤشرات الصحية التخطيطية للمحافظات لعام (2007)

المحافظات	نسمة / مستشفى	نسمة / طبيب	نسمة / سرير
بغداد	91608	1194	635
البصرة	112501	1406	521
الموصل	156171	1384	836
كركوك	112752	1464	769
ديالى	120047	2822	1324
الانبار	135089	1991	1073
صلاح الدين	119140	1858	849
بابل	165156	1601	1292
كربلاء	126836	1349	949
النجف	135150	1479	1260
القادسية	123810	1904	969
المثنى	102499	1971	689
ذي قار	202028	2981	1412
ميسان	117735	2467	794
واسط	106495	2209	754
المعيار التخطيطي	50000/ 1	1000/1	500/1

المصدر : الباحث بالاعتماد على وزارة التخطيط , دائرة التخطيط الاقليمي , المجموعة الاحصائية 2007/2006

2- الخدمات التعليمية : تعد هذه الخدمات ذات تاثير مباشر وفعال في زيادة الوعي الثقافي, والاجتماعي للسكان, وركيزة اساسية لتحقيق التنمية الشاملة .ولغرض الوقوف على كفاءة توزيع هذه الخدمات سيتم الاعتماد

على بعض المؤشرات التربوية التخطيطية لمرحلة التعليم الابتدائي والثانوي , فبالنسبة لمرحلة التعليم الابتدائي يتضح ان محافظات: بغداد, والبصرة, والموصل, وبابل, وكربلاء, والنجف تعاني نقص الأبنية المدرسية الابتدائية حيث بلغ هذا المعدل فيها (, 407 , 452 ,453, 475 520, 684) تلميذ/مدرسة للموسم الدراسي 2007/2006 بخلاف المعيار التخطيطي والبالغ (360 تلميذ/مدرسة) , فضلا عن ان اغلب الابنية المدرسية في عموم المحافظات قديمة , إذ تشير دراسات وزارة التربية الى ان العراق يحتاج الى (5000) مدرسة جديدة [22] .اما فيما يخص المعيار الاخر (تلميذ/ معلم) والبالغ (20) , يلاحظ أن أغلب المحافظات تقترب من هذا المعيار عدا محافظتي: الموصل, والبصرة, والنجف . وفيما يتعلق بالتعليم الثانوي فيتبين ان جميع المحافظات تعادل او اقل من المعيار التخطيطي (طالب/مدرسة) و (طالب/مدرس) باستثناء العاصمة بغداد. جدول رقم(7)

جدول رقم (7)

التوزيع المكاني للمؤشرات التربوية التخطيطية للمحافظات للعام الدراسي (2007/2006)

المحافظات	التعليم الابتدائي		التعليم الثانوي	
	تلميذ/مدرسة	تلميذ/معلم	طالب/مدرسة	طالب/مدرس
بغداد	407	21	650	20
البصرة	520	25	394	14
الموصل	407	35	472	21
كركوك	247	17	309	14
ديالى	347	17	329	12
الانبار	345	20	320	16
صلاح الدين	260	18	296	20
بابل	452	19	475	12
كربلاء	453	17	496	12
النجف	475	23	437	15
القادسية	366	17	435	12
المثنى	341	19	397	18
ذي قار	306	18	340	14
ميسان	273	16	362	14
واسط	310	18	415	14
المعيار التخطيطي	360	20	540	18

المصدر : الباحث بالاعتماد على وزارة التخطيط , دائرة التخطيط الاقليمي , المجموعة الاحصائية 2007/2006

المبحث الثالث : التوجهات اللامركزية لأساليب التنمية الإقليمية

اولا: اساليب التنمية الاقليمية (عرض وتقييم).

1- اسلوب المدن الجديدة :لاجل مواجهة النمو المتسارع لسكان في مدينة بغداد بشكل خاص, والمركز الحضرية الكبيرة: (البصرة, والموصل) بشكل عام ,أعتمد هذا الاسلوب لتحقيق جملة من الاهداف على النحو الاتي [23]

أ – الاهداف التخطيطية : تتمثل هذه الاهداف بما يأتي :

- مواجهة السلبيات التي قد ترافق نمو المدن الكبيرة مثل بغداد والمدن الاخرى .
- السيطرة على حركة انتقال السكان من الريف الى المدن الجديدة .
- ايجاد تنمية مكانية متوازنة للمناطق المختلفة من خلال توجيه الاستثمارات لمناطق الاكثر تخلفا .
- اعتماد هذا الاسلوب لتجاوز المعالجات الجزئية المعتمدة على توسيع مخططات المدن القائمة .
- ايجاد اقطاب تنموية جديدة بالاعتماد على المدن الجديدة المقترحة .
- توفير البيئة الملائمة لسكن لاعتمادها على أسس ومعايير تخطيطية علمية متطورة وذات فعالية .

ب- الاهداف الستراتيجية: تتمثل هذه الاهداف بما ياتي

- ايجاد محاور تنموية جديدة من اجل تحقيق توازن في توزيع المستقرات البشرية وايجاد تسلسل هرمي للمدن والمراكز الحضرية على هذه المحاور.
- ايجاد مناطق بديلة للمناطق الصحراوية بحيث تكون ملائمة لتوزيع الانشطة والفعاليات المستقبلية .

إن الكلف العالية والاستثمارات الضخمة التي تتطلبها انشاء هذه المدن فضلا عن السلبيات التي قد ترافقها متمثلة بصعوبة الاستقرار فيها, إذ قد يعتبرها البعض فرصة للاستثمار لتوفر عوامل موقعية عديدة كسهولة طرق النقل وغيرها , إلا أنها تعتبر من الاساليب القيّمة لمواجهة التركز المكاني للسكان وتخفيف الضغط عن العاصمة .

2- اسلوب اقطاب النمو : يعد اسلوب اقطاب النمو من الاساليب التي جرت محاولات لتطبيقها في العراق , وكانت الاهداف التخطيطية والتنموية لتطبيقها تتمثل بالاتي[24] :

أ – – إعادة توزيع السكان على مختلف اقاليم الدولة بشكل أمثل وايجاد استراتيجية متوازنة على اساس الامكانات وبخاصة في الاقاليم الاقل سكانا .

ب –ايجاد موازنة مكانية عند تخصيص الاستثمارات .

– نشر ثمار التنمية على مناطق العراق كافة .

فعلى الرغم من اعتبار مشروع السيارات المقترح في محافظة الموصل , ومشروع عكاشات في الانبار , فضلا عن التخصيصات الاستثمارية المهمة في خطتي التنمية (76-80) و (81-85) في كل من محافظتي الانبار, وصلاح الدين كأقطاب للنمو [25] ,وعند دراسة آليات أقطاب النمو يتضح ان هذه المشاريع والتخصيصات الاستثمارية لايمكن اعتبارها اقطاب نمو لعدم وجدود ارتباطات خلفية مع البنية المكانية لاقليم اذ ان وجود مثل هذه الارتباطات يمكن ان يؤدي دورا مهما في عمليات التطور ومن ثم تاثيرات الانتشار هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فان البنية الاقتصادية – الصناعية لاغلب المحافظات تمتاز بكونها قاصرة وغير كفوءة مما يجعل من الصعب اعتماد هذا الاسلوب .

3- اسلوب الموقع الصناعي : تعد سياسة الموقع الصناعي واحدة من الأساليب التي اعتمدت سواء كانت مشاريع فردية او مجمعات صناعية, إذ أن التنمية الصناعية غير المخططة مكانيا ولسنوات طويلة آدت الى التفاوت الكبير بين مناطق ومحافظات العراق ولعل ذلك واقع في التركز الشديد لصناعة في بغداد وتنمية محدودة في مراكز بعض المحافظات الكبيرة كالبصرة والموصل مما أدى الى حركة سكانية باتجاه هذه المدن وإحداث خ لل في التوازن السكاني الاقليمي [26] .

وضمن هذا التوجه ولتخفيف الضغط عن المدن الكبرى صدرت مجموعة من القوانين والاجراءات المالية [27] .

وعند ملاحظة مؤشرات التنمية الصناعية متمثلة بالاهمية النسبية لتوزيع القوى العاملة الصناعية والقيمة المضافة لمدينة بغداد مقارنة بالعراق يتبين إنخفاض قيمة هذه المؤشرات من استقطابها لحوالي (60-70%) في بداية السبعينيات الى حوالي (39-42%) في بداية عقد التسعينيات من القرن الماضي [28] . إلا أن ضعف البنية التحتية في اغلب المحافظات التي تعد أساسية لقيام المشاريع الصناعية فضلا عن عدم وجود سياسة تنموية مكانية واضحة قلل من أهمية هذا الأسلوب إذ لم يستعمل في الاتجاه الذي يحقق اهداف التنمية المكانية .

4- اسلوب الاستيطان الريفي : ركزّت هذه الخطة على اسس ومعايير اختيار القرى الرئيسة التي يمكن اعتبارها اقطابا للتنمية الريفية للمدة من عام 1980 وانجزت اواخر عام 1982 , إن آلية هذا الأسلوب تقوم باختيار القرية الام التي تستوعب القرى القريبة منها لتجنب مشكلة التبعثر المكاني للمستقرات الريفية وصعوبة تقديم الخدمات اليها [29] . إن تجربة القرى المرشحة للتطوير كانت ناجحة الى حد ما حيث استطاعت ان توفر بعض الخدمات الضرورية للسكان الريفيين في مناطقهم في محاولة للحد من هجرتهم الى المدن , وقد يعود سبب هذا النجاح الى مشاركة السكان الريفيين في تحديد القرى المرشحة للتطوير الأمر الذي يؤشر أهمية ودور مشاركة المجتمعات المحلية في العملية التخطيطية التنموية .

5- اسلوب التنمية المكانية لمنطقة بغداد الكبرى : تعد دراسة التخطيط الانمائي الشامل لمدينة بغداد من الدراسات التي اهتمت بالبعد الاقليمي للنمو العمراني لمنطقة بغداد الكبرى , إن ابرز اهداف هذه الدراسة تخفيف التركز السكاني ونشر النمو على اقليم بغداد المركزي(اقليم العاصمة) , وكانت هناك عدة اساليب وسياسات كانت آخرها السياسات التي تضمنها مخطط التنمية الحضرية لمدينة بغداد 2015 إذ تم التركيز على ترحيل بعض المشاريع الصناعية واعادة توقيعها في منطقة بغداد الكبرى بالاضافة الى سياسة تحجيم مدينة بغداد , ان هذه السياسات والاساليب ذات الطبيعة القسرية والقوانين الاجبارية لم تعد تتلائم مع توجهات المرحلة المقبلة والتي تحتاج الى اجراءات تشجيعية وتنافسية.

ثانيا : الاطار العام للامركزية كاسلوب في التنمية الاقليمية :

1- المنطلقات والمرتكزات الاساسية :

- ان مواجهة المشاكل الناجمة عن التحضر المفرط غير المخطط والتفاوت التنموي تتطلب تبني أسلوب تنموي يتصف بالشمولية في ابعاده المكانية اقتصاديا, واجتماعيا, وعمرانيا, وبيئيا .
- التهميش والحرمان الكبير الذي عانته مناطق عديدة على الرغم من امتلاكها الكثير من الثروات, والامكانات
- نضوج تجربة العراق التخطيطية والخبرة المتراكمة للمخططين العراقيين مع وجود مؤسسات للتخطيط المكاني على المستوى الوطني والمحلي , مما يمكن الاستناد اليه في تبني أساليب تنموية جديدة تكون التنمية المستدامة والمشاركة من ركائزها الاساسية .

2- المبررات :

- غياب سياسة واضحة للتنمية الشاملة على المدى البعيد قد يؤدي الى استمرار ظاهرة التركز والاستقطاب المكاني في العاصمة والمراكز الحضرية الكبرى .
- ظهور التحديات والمشاكل الحقيقية والآثار السلبية للتحضر السريع .
- تحقيق اكبر قدر من الانتشار في توزيع الخدمات والفرص الاقتصادية بين المدن .

- فتح المجال امام استغلال الموارد المتاحة بالمناطق ذات الكثافات المنخفضة بهدف زيادة مشاركة هذه المناطق في الناتج الوطني , وقد لا يتحقق ذلك في غياب رؤية واضحة بعيدة المدى لتوجهات النمو وأولوياته في عموم العراق وتجمعاته السكانية على المدى البعيد .

3-الاجراءات التنظيمية والادارية :

إن معالجة مشاكل التحضر المفرط والتفاوت المكاني من حيث المزايا والخدمات عن طريق أسلوب إنمائي لامركزي يتطلب جملة من الاجراءات الادارية والتنظيمية على مستوى السلطات المحلية (مستويات الحكومة) وعلى مستوى المؤسسات التخطيطية التي من خلالها يمكن أن يكون هذا الأسلوب ذا تاثير وفعالية في تحقيق الاهداف المنشودة وتحقيق الموازنة المكانية في تخصيص الاستثمارات وتقديم الخدمات الاساسية وكالاتي :

- اولا : على مستوى السلطات المحلية (مستويات الحكومة) :

ان تحديد السلطات والمسؤوليات لكافة مستويات الحكومة سيجعل من العلاقة المتداخلة فيما بينها واضحة , وسيعزز من فكرة ارساء القواعد الاساسية لاسلوب التنمية اللامركزية وفق الأتي :

ا- ممارسة المسؤوليات العامة من جانب السلطات المنتخبة والتي هي اقرب الى المواطنين .

ب- التنسيق والاعتماد المتبادل بين مستويات الحكومة كلها في تنفيذ المشاريع الاستراتيجية المهمة واتاحة الفرصة للسلطات المحلية للتطور الى الحد الذي تصبح معه شريكا فعالا مع مستويات الحكومة الاخرى بما يؤدي الى المساهمة الكاملة في عملية التنمية .

ت- التمييز بين المسؤوليات الوطنية, والاقليمية, والمحلية لتوضيح السلطات التي تتميز بها كل جهة وضمان الحصول على الموارد الازمة حتى تضطلع المؤسسات اللامركزية بوظائفها .

ث- لغرض تعزيز مشاركة السلطات المحلية في عملية صنع القرار, وفي العملية التخطيطية ينبغي وضع آليات للجمع بين النهج المتجه من الأسفل الى الأعلى وبالعكس من خلال عمليات التنسيق والتفاعل اعتمادا على الآليات الآتية :

- أن يتم اعداد الاستراتيجيات والخطط التنموية لمستوى الحكومة الاعلى من مدخلات المستويات الادنى , وأن يتم التنسيق والتعاون مابين جميع المستويات بخصوص مواقع المشاريع الكبرى في مناطقهم .
- أن تكون جميع الخطط والاستراتيجيات متوافقة مع الاهداف العليا في تحقيق التنمية بابعادها المختلفة عن طريق الاستغلال الامثل للموارد المتاحة .
- تطبيق معايير الحد الأدنى من الخدمات المقررة مركزيا على المحافظات كافة.
- تحديد أولويات الخدمات المقدمة والمواقع التي يرشحها مستوى الحكومة المسؤول على أن تتم متابعة تنفيذ الخدمات من قبل مستوى الحكومة الأعلى .
- إن تحقيق مبدأ الاستقلالية الادارية بشكل راسي سيجعل من هذا الأسلوب مؤثرا وفعالا في تنفيذ أهدافه التنموية بشرط أن يكون لكل مستوى القدرات الادارية, والعلمية, والمالية المستندة الى القوانين والتشريعات بشكل واضح ومحدد .
- أهمية التمويل المحلي الذاتي للوحدات المحلية من موارد محلية فضلا من الموارد المركزية سيسهم في تعظيم استقلالية المحليات المالي والاداري ومن ثم تعزيز فرص التنمية وتقديم الخدمات .

ثانيا : على مستوى المؤسسات التخطيطية :

أ – استحداث دوائر تخطيطية اقليمية على مستوى المحافظات لقيام بمهمة دراسة واقتراح المشاريع المختلفة المراد تنفيذها ومتابعة تنفيذها فضلا عن التعاون مع الدوائر ذات العلاقة في المحافظة وبالأخص دائرة الاحصاء للحصول وبشكل مستمر على أبرز المؤشرات الاجتماعية, والاقتصادية وبناء قاعدة بيانات شاملة عن المحافظة للاستناد اليها في اقتراح المشاريع والبرامج المختلفة ضمن أولويات محددة .

ب -قيام دائرة التخطيط الاقليمي وشؤون البيئة في وزارة التخطيط باصدار منهاج دوري لمعايير الحد الادنى فيما يخص المعايير البلدية واستعمالات الارض والمعايير البيئية , فضلا عن وضع قواعد برنامج التنمية الاقتصادية وبرامج تطوير وتنظيم جهود القطاع الخاص , وكذلك التنسيق والتكامل بين خطط الاقاليم والمشاريع الكبرى وإيجاد معايير وأسس مثلى في كيفية تخصيص الاستثمارات والموارد الاتحادية على مختلف مستويات الحكومة بما يحقق عدالة التوزيع .

ت -قيام المديرية العامة للتخطيط العمراني التابعة لوزارة البلديات الاخذ بعين الاهتمام الاعتراضات والمقترحات المحلية المستندة على خصوصية المحافظة واعادة تقييمها عن طريق الدور الاستشاري والخبرة الذي تقدمه في اعداد ودراسة المخططات الهيكلية والاتجاهات العامة لسياسة الحضرية في العراق عند عرض ومصادقة المخططات الهيكلية للمحافظات , هذا من ناحية ومن ناحية اخرى تسهم هذه المديرية في دعم التوجهات اللامركزية بدعم الاجه زة المحلية في رسم التوجهات المستقبلية لتنمية الحضرية

ث -ضرورة التنسيق في طبيعة عمل اقسام التخطيط العمراني في المحافظات ومهام المديرية العامة لكي تكون على علم ودراية بعدد ونوع المشاريع المتضمنة في المنهاج التنموي للمحافظة لكي تتولى الإعداد لمواقع هذه المشاريع .

الاستنتاجات:

1– اتسمت ظاهرة التحضر بعدم توازنها لانها سارت من دون تخطيط, وتوجيه, وتنظيم مما أدى إلى تحديات كبيرة أمام عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

2– إن عملية التنمية تعد دالة للتحضر بسبب عدم توازن التنمية مكانيا بين المحافظات والمدن المختلفة نتيجة لغياب مفهوم التنمية الشاملة بأبعادها المكانية اوجد مدن متطورة جاذبة للسكان الى جانب اخرى متخلفة طاردة للسكان .

3– على الرغم من سعي العراق الى تبني اساليب وسياسات تنموية للحد من الآثار السلبية لتركز السكان في العاصمة والمدن الكبرى إلا انها بقيت عاجزة عن تحقيق قدر معقول من التنمية المكانية المتوازنة .

4– تمثل اللامركزية واحدة من أبرز الاساليب التنموية التي يمكن من خلالها تنمية البعد المكاني بالانتقال الى التخطيط على المستوى المحلي وفق آليات للتنسيق والتعاون بين مستويات الحكومة كافة .

التوصيات :

1– تبني أسلوب اللامركزية في التخطيط والتنمية الإقليمية لتحقيق أهداف التنمية بابعادها المختلفة ومعالجة المشاكل التي أحدثتها ظاهرة التحضر المفرط .

4– إن التعامل بعقلانية مع الموارد المتاحة وتشخيص الأولويات المحلية التنموية تستدعي إيجاد دوائر للتخطيط على المستوى المحلي على ان تقوم الحكومة المركزية بتوفير وتقوية قدراتها الفنية والمالية لتتولى مهام التخطيط في المستقبل.

5–العمل على وضع آليات للمشاركة بين الأطراف الفاعلة في العملية التنموية كلها (السلطات المحلية , والمواطنون ,ومؤسسات المجتمع المدني ,والقطاع الخاص , والمؤسسات التجارية والاستشارية) .

2- العمل على ايجاد التمويل المناسب (التمكين المالي) للسلطات المحلية سواء كان ذلك عن طريق الموازنة المركزية أم من مواردها الذاتية سيعظم من استقلالية هذه السلطات بشكل عمودي ومن ثم الى نجاح تطبيق أسلوب اللامركزية .

3- ضرورة الموازنة بين المركزية واللامركزية بحيث يتم التنسيق والتعاون بين مستويات الحكومة المختلفة وبالأخص فيما يتعلق بتحديد مواقع الفعاليات والمشاريع الاقتصادية والصناعية ذات البعد المكاني الكبير بحيث تنتشر هذه الفعاليات بصورة علمية وعملية بما يحقق الفائدة على المناطق والمحافظات كافة .

المصادر :

1- United Nation , " Demographic "Year Book , New York , 1986.P 175-177

2- Polus . Sami , " The Urban Growth Theories and the Urban Growth Pattern for the Upper Euphrate Region of Iraq " , Ph . D , The Submitted to the University of Sheffield , 1982

3- Wilbert . E Moore and Neil J . Smelser , "

Modernization of Traditional Societies series " , Urbanization in newly development countries , Prentice , Hall , London , 1966. P133-135

4- United Nation , " Population Division World " , Urbanization Prospects , ESA/D/WP-173 , 2005

5- القطب اسحق يعقوب ، الحركة السكانية من الريف إلى المدن في الوطن العربي ، المؤتمر الخامس لمنظمة المدن العربية ، الرباط ، المغرب ، 1977, ص37-38

6- وزارة التخطيط ، دائرة التخطيط الإقليمي ، التحضر في العراق ، دراسة رقم 151 ، 1988,ص48-50

7- Heilbran . J , " Urban Economic and Public Policy ",2 nd Ed , New York , 1981. P8-10

8- الكناني ، كامل كاظم بشير ، الموقع الصناعي وسياسات التنمية المكانية ، جمهورية العراق ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة بغداد ، 2005 , ص72

9- المصدر اعلاه .

10- الاشعب ، خالص حسني ، نمو المدينة العربية ومشكلاتها الحضرية ن الموسوعة الصغيرة ، العدد 383 ، العراق ، بغداد ،

11- المدينة العربية واقعها وحاضرها وتحدياتها للمستقبل ، المؤتمر العاشر لمنظمة المدن العربية ، دبي ، 3-5 يوليو ، المعهد العربي لإنماء المدن ، المملكة العربية السعودية ، الرياض ، 1997, ص24

12- Mike Davis , " Planet of Slums " , NLR , 26 , Mar , 2004,P38

13- Molle . W , Regional Disparty and Economic Development in the European Community " , Saxon House Riddles LTD , London , 1996 , P3-5

14- حامي ، وليد عباس ، المدن الجديدة كإستراتيجية للنمو المستقبلي للمدن الكبرى ، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي للدراسات العليا ، دورة التعليم المستمر للفترة من 7-9 ايار ، 1988, ص2

15- موئل الأمم المتحدة ، إدارة التنمية الدولية (الحضرنة المستدامة) ، آب ، 2002, ص12

16–وزارة التخطيط ، دائرة التخطيط الإقليمي ، المنظور الإقليمي للتنمية الاجتماعية المتوازنة ، دراسة رقم 832 ، 1990

17– وزارة التخطيط ، دائرة التخطيط الإقليمي ، التباين في مستويات التنمية المكانية في القطر وطرق حسابها ، دراسة رقم 509 ، 1987 , ص 16–17

18– وزارة التخطيط ، دائرة التخطيط الإقليمي ،تقييم نمط التوزيع المكاني والقطاعي لاستثمارات الخطط السنوية1995/1991، آب ، 1995, ص11–15

19–1–وزارة التخطيط، دائرة التخطيط الإقليمي ،تقييم نمط التوزيع المكاني والقطاعي لمجمل استثمارات الفترة 81–85،تموز، 1986

20– وزارة التخطيط ، دائرة التخطيط الإقليمي،الإطار العام لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية –1995 1991

21– وزارة التخطيط ، دائرة التخطيط الإقليمي،الإطار العام لإستراتيجية التخطيط الاقليمي في العراق , حزيران 1983, ص9

22– من الانترنت , الموقع الرسمي لوزارة التربية العراقية .

23– وزارة التخطيط ، دائرة التخطيط الإقليمي ، تحديد الأساس الاقتصادي للمدن الجديدة (حالة دراسية في المدينة الجديدة في البصرة) ، 1987, ص21–23

24– وزارة التخطيط ، دائرة التخطيط الإقليمي ، دور أقطاب النمو في إستراتيجية التنمية الإقليمية في العراق ، دراسة رقم 201 ، 1984, ص19–20

25– وزارة التخطيط ، دائرة التخطيط الإقليمي ، سياسات التنمية الإقليمية منذ بداية السبعينات في تقليل التفاوت المكاني للتنمية في العراق ، دراسة رقم 754 ، , 1989, ص50

26– الكناني ، كامل كاظم بشير ، آليات تحجيم التركز الصناعي لمدينة بغداد ، المخطط والتنمية ، العدد 7 ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة بغداد ، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي للدراسات العليا ، 1998

27– الكناني ، كامل كاظم ، القطاع الصناعي الخاص : التطور القطاعي وإستراتيجية التنمية المكانية ، مجلة المخطط والتنمية ، العدد 2/ , وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة بغداد ، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي للدراسات العليا ، 1995

28–بولص ، سامي متي ، أنماط التنمية المكانية في العراق وانعكاساتها على البيئة ، بحث مقدم الى ندوة البيئة والتنمية الحضرية المستدامة ، دائرة التخطيط الإقليمي وشؤون البيئة ، بغداد 2001 , ص3

29– عبد الوهاب , ازاد , العوامل المؤثرة على حصة الفرد من الخدمات في ريف اقليم المحمودية , رسالة ماجستير غير منشورة و معهد التخطيط الحضري والاقليمي , جامعة بغداد , 1999, ص17