



اثر اللامركزية على التنمية الإقليمية م.م. مصطفى جليل إبراهيم شمع

تطرح التنمية الإقليمية و كما هو متداول، عدة إشكاليات منهجية وعلمية وسياسية، ولئن كانت مسألة التنمية تطرح أساسا على الصعيد الوطني إلى حدود الحرب الع المية الثانية في الع الم المصنع وإلى حدود الستينات في أغلب دول العالم الثالث، فإن الوعي المتزايد بالتفاوت الإقليمي أدى إلى أخذ المسألة الإقليمية بعين الاعتبار مع مطلع الستينات والسبعينات في جل الأقطار المصنعة منها والنامية على السواء كما أن المسألة المحلية لم تطرح إلا بداية من الثمانينات. إن الوعي بالتفاوت الإقليمي وكون المناطق لا تملك نفس الإمكانيات وان بعض المناطق لها من الموارد ما يمكنها من التطور والنمو والتنمية خلافا لمناطق أخرى لا يمكن لها تأمين حتى حاجاتها الأساسية والملحة، فبدأت مسألة التنمية الإقليمية تطرح نفسها في مختلف مخططات التنمية الاقتصادية بصفة تدريجية، ونظرا لتعدد المسألة الإقليمية وتشعب مفهوم التنمية ومفاهيمها وأساليبها ونظرا إلى ضيق هذا المجال لطرح مختلف الجوانب سنقتصر في هذا البحث على تناول بعض وجوه القضية فقط دون سواها كان ذلك على الصعيد العام والنظري.

1 - المنهج الوطني والمنهج الإقليمي وإشكالية التوفيق.

تطرح التنمية الإقليمية إشكالية معقدة نوعا ما تتمثل في وجودنا دائما أمام منهجين مختلفين وربما متناقضين يصعب التوفيق بينهما في الوقت الذي لا يمكن الاستغناء عن أحدهما: أ - يتمثل المنهج الأول في أن المنطلق هو الإقليم وأن الأولى والأحرى الانطلاق من الاقاليم المتخلفة، تلك المناطق التي تعيش عدة مشاكل اقتصادية واجتماعية وهيكلية تجعلها غير قادرة بمفردها وبإمكانياتها الذاتية على حلها وحسمها، هذا المنهج من شأنه أن يفضي في نهاية المطاف إلى التنمية الشاملة لكامل القطر وهذا التمشي له مبرراته لكنه مكلف للمجموعة الوطنية ويتطلب أجالا طويلة نسبيا نظرا إلى أن هذا العملية التنموية تتطلب استثمارات هامة وتنسيق كبير على الصعيد القطري بين أهداف مختلف المناطق التي تكون غالبا متنافرة إن لم تكن متناقضة، هذا المنهج الذي يعتبر الإقليم كمنطلق وكمرجع وكهدف لم يعتمد إلا في النظم الفيدرالية أو التي تسند جزءا من السلطة إلى المستوى الإقليمي إذ يستوجب وجود سلطة إقليمية لها استقلاليتها وكيانها وإمكاناتها المالية والبشرية والسياسية الأمر الذي لا يتماشى غالبا مع



الإمكانيات المحدودة لجل الدول النامية ولا مع النظم الاجتماعية والسياسية المركزة التي تبرر التركيز المشط أحيانا بمتطلبات الظرفية التي تتمثل في بناء الدولة الجديدة وإرساء هيكلها.

ب - أما المنهج الثاني فيتمثل في إعطاء الأولوية للمستوى الوطني حيث يصبح الاقليم في مرتبة ثانية إن لم تكن ثانوية، فالمسألة الإقليمية لا تطرح في هذا السياق إلا من حيث مدى مساهمتها في التنمية القطرية سلبا أو إيجابا سواء كانت الجهة تتمتع بإمكانيات طبيعية وبشرية واقتصادية وديموغرافية وجب حينئذ استغلالها وتوظيفها أو كانت تمثل عائقا أمام العملية التنموية توجب عند ذلك معالجته، هذا يجعل الإقليم بمثابة الرافد للتنمية الوطنية و يأتي في مرتبة و مرحلة ثانية من حيث التصور وتحديد الوسائل والأهداف والإستراتيجيات، فالإقليم لا ينظر إليه إلا من حيث أنه محفّر أو عائق في العملية التنموية الشاملة، في هذا السياق تتلخص المسألة في البحث عن أنسب المواطن أو المدن أو المناطق لتوطين نشاط اقتصادي معين، فالمستوى الوطني هو الهدف والمرجع والمستوي الإقليمي هو المنطلق الميداني والوسيلة.

ج - في الواقع يصعب إتباع أي من المنهجين بصفة كلية وكاملة ومستقلة حيث أن كليهما له ميزاته ومعوقاته وإن وقع بلوغ بعض الأهداف الوطنية المرسومة على الصعيد القطري فغالبا ما يكون على حساب أهداف بعض الأقاليم والمناطق على الصعيد الإقليمي والعكس كذلك، إذ أن إعطاء الأولوية إلى الصعيد الإقليمي لا يمكن من بلوغ الأهداف الوطنية إلا بعد فترة زمنية طويلة واستثمارات كثيفة، ونظرا لحدائثة الفكرة وضرورة الاستجابة للحاجات الملحة الأساسية لمختلف الأنشطة من جهة وعدم توفر راس المال المحلي والإقليمي ولجوء الدولة للاقتراض الخارجي من جهة أخرى فإن جل الدول في اختيار المنهج الوطني بتعديله نوعا ما وذلك بمحاولة تعديل التوزيع المكاني للبرامج والاستثمارات والمشاريع لفائدة المناطق غير المحظوظة.

فالنظرة القطرية تبقى غالبا على التفاوت الإقليمي الموروث بصفة مقصودة أو بصفة عفوية وربما أفضت أحيانا إلى تفاقم الفوارق الإقليمية الموروثة في البداية إن لم تكن هناك سياسة تعديلية تقوم فيها الدولة بدور (سياسي - اجتماعي - اقتصادي) لتعديل الكفة لفائدة المناطق المحرومة (وليس ترجيح الكفة كما يقال غالبا لأن الكفة إذا رجحت وجدنا أنفسنا في نفس الوضع مع تغيير العناصر فقط) والتي تعيش أوضاعا متردية أو لا تمتلك موارد يمكن استغلالها.

2 - الإقليم "رأس مال مكاني" يوجه عملية التنمية .

لقد بيّنت الدراسات في عدة أقطار من العالم إن المجال وما يحتويه من الاستثمارات والتجهيزات والمرافق يمثل مع مرور الزمن أحد روافد ومحفّرات التنمية والتغيير أو أحد المعوقات حسب أهميتها وطبيعتها وهذا يعتمد على ...

أ - كلما كانت الاستثمارات هامة في شكل تجهيزات أساسية من طرقات وسدود ومناطق صناعية وسياحية أو مرافق اجتماعية وثقافية ورياضية من مدارس ومستشفيات ودور ثقافة وكذلك من الموارد البشرية من تقاليد وتقنيات وعقليات...الخ تدفع عجلة التنمية أو تحول دونها كلما كوّنت رصيذا مكانيا يمثل بمثابة رأس المال المكاني (capital spatial) يقوم بعملية إستقطابية للاستثمارات الجديدة والمتجددة ولعناصر الإنتاج المتحركة من القوة العاملة ورؤوس الأموال، الزاھنة منها والمستقبلية سواء منها تلك التي ترجع للقطاع العام أو التابعة للقطاع الخاص على السواء.

ب - إن الإقليم بما يحتوي عليه من (الطاقات البشرية، الاستثمارات، التجهيزات، المرافق، المصانع، المباني، الأراضي ونوعيتها...الخ) يشكّل نوعا من رأس المال الثابت (capital fixe) الذي يساهم بدوره في جذب رأس المال الجديد أو المتحرك (capital mobile). فالإقليم يمثل في حد ذاته رأس مال مكاني (capital spatial) من شأنه أن يحدّد وبدون أي تدخّل مستوى وأهمية الاستثمارات الجديدة للأفراد وللمجموعة على السواء، ونظرا إلى أن التنظيم المكاني (organization spatial) الذي يخضع للمدى البعيد لذلك فإن جل التجهيزات الأساسية تعد تجهيزات معمرة (durable) لفترة تصل أحيانا إلى عدة عقود كالسدود والطرقات والمنازل والمباني والموانئ والمطارات وغيرها، فالبنية الإقليمية والمحلية لا تتغير بسرعة وتلعب دورا فعّالا في مواجهة وتعطيل حركة التغيير مهما كانت سرعة ديناميكيته وتساهم بنسب كبيرة في جعل نسق التنمية والتحوّلات الاقتصادية والاجتماعية والذهنية بطيئا للغاية بالرغم من أهمية المشاريع والاستثمارات أحيانا.

ج- إن الرصيد المكاني يساهم بتوجيه العملية الاستثمارية و الاستثمارات الجديدة إلى المناطق ذات النشاط الاقتصادي العالي والكثافة السكانية الكبيرة والتي تعتبر الأفضل من منظور اقتصادي وذات كفاءة اقتصادية بحتة، رغم كل الأمورية الصناعية أو الأمورية الإدارية وإسناد امتيازات متنوعة عند التوطن في المناطق الأقل كفاءة أو كثافة سكانية إذ وقع تقسيم البلاد إلى مناطق تفاضلية حسب أهمية الامتيازات الممنوحة للمستثمري ن والأنشطة الاقتصادية المختلفة.



3 - الحلقة المفرغة وحتمية قطعها.

أن المدن الكبرى كالعاصمة وغيرها من المدن الكبيرة هي التي تستأثر بنسب هامة من الاستثمارات رغم عدم وجود امتيازات بهذه المناطق أحيانا وهو ما يعكس أهمية الاستقطاب المكاني الناتج عن الرصيد أو رأس المال المكاني لكل منطقة، وأن الأقاليم المتطورة تبقى دائما جاذبة للطاقت والاستثمارات الجديدة والمتجددة دون حوافز تذكر في حين أن الأقاليم المتردية أو المتأزمة تبقى دون ما هو مطلوب ومؤمل رغم كل الحوافز والامتيازات الممنوحة لها، كون ذلك حلقة مفرغة يصعب قطعها بدون تغيير جذري للسياسة المتبعة وأن هناك قوة عدمية (inertia) تقود للمحافظة على نفس البنية والتنظيم المكانيين وإعادة إنتاجهما.

وقد بينت الدراسات لمختلف المعطيات على مستوى مختلف الأنشطة والبرامج في جل الميادين كالزراعة والصناعة والسياحة أن كبريات المدن و المناطق المحيطة بها هي التي تستأثر بالقسط الأوفر رغم كل الجهود والقوانين والإجراءات لتوجيهها إلى المناطق الأقل حظا، كما أنها تبين بشكل واضح لا يدعو للشك أن كثافة الاستثمار في منطقة ما وفي فترة معينة (حجم الاستثمار للفرد الواحد) تحدد بنسبة كبيرة لا يستهان بها كثافة هذا الاستثمار في الفترة اللاحقة سواء كان ذلك بالنسبة للقطاع العام أو الخاص وهو ما يفسر بعملية التراكم المكاني (accumulation spatial) التي تجعل المجال يستقطب الاستثمارات الجديدة بقدر أهمية الاستثمارات الراهنة و السابقة، من ذلك أن حجم المال وكثافة الاستثمار الإقليمي (المبلغ بالنسبة للفرد الواحد) يفسران بحجم وكثافة الاستثمارات التي وقعت بالمنطقة.

4 - اثر محدودية الموارد في النمط التوزيعي .

يمكن القول بأن السياسة التنموية التي تعطي الأولوية للمناطق الأقل حظا تؤدي أحيانا للمحافظة على نفس النمط المكاني التي تسعى على تغييره و الذي يميز القطاع الخاص بصفة غير مباشرة في الحقيقة، فمن وراء السعي بكل الطرق لبلوغ معدلات مرتفعة من النمو على الصعيد الوطني والخروج من التخلف في أقصر مدة ممكنة واللاحق بركب الدول المتقدمة (وهو المنوال السائد إلى يومنا هذا والمتبع من طرف أغلبية الدول في الواقع) كان لا بد من اختيار أفضل الأماكن والمدن والمناطق والمدن الكبيرة والمناطق التي تتوفر فيها الموارد والإمكانات، وهذا منطقي للغاية عند قلة الموارد حيث يسعى المستثمر لبلوغ المنفعة القصوى وبالتالي سيختار



المكان المناسب الذي يؤدي هذه الوظيفة، و يبدو عدم التكافؤ في التوزيع المكاني جليا للعيان بالنسبة لاستثمارات القطاع الخاص في كل مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بدون إستثناء وهو شيء طبيعي للغاية خلافا للاستثمارات العمومية التي تتميز نوعا ما بشيء من التوازن النسبي بين الجهات في توزيعها المكاني وتبقى دائما المناطق الأكثر تطورا هي التي تستقطب نسبة هامة من الموارد والاستثمارات وتبقى كذلك المشاريع الكبرى للدولة هي التي تطبع نوعا ما التوزيع المكاني للمجهود الوطني ، فيما لا بد للمسألة الإقليمية والجانب الإقليمي ان يكون ركنا أساسيا في مختلف المخططات التنموية.

5 - العولمة وإشكالية التنمية الإقليمية.

وأمام التطور الحديث للاقتصاد وفتح الباب أمام القطاع الخاص والتحرير التدريجي للنشاط الاقتصادي ودخول البلاد الية كليا في عقد السوق الحر، فإن الدولة تصبح مؤهلة أكثر مما مضى لتأدية دور سياسي واجتماعي أكثر مما هو دور اقتصادي حيث يقتصر دورها أكثر فأكثر على التوجيه والتأطير دون الدخول في العملية الإنتاجية باستثناء القطاعات الإستراتيجية وهو وضع يجعل القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي يضطلع بالدور الريادي على المستوى الاقتصادي والاستثمارات مما يطرح المسألة الإقليمية أكثر من ذي قبل، فهل تصبح المسألة الإقليمية بمثابة عملية تعديلية لإعانة المناطق المحرومة والمتأزمة تقع في مرحلة ثانية شأنها شأن عملية التعديل الاجتماعي للموارد والمداخيل لإعانة الفئات الضعيفة؟.

عند ذلك يمكن لنا أن نتحدث عن مكانين مختلفين : مجال جاذب يستجيب لشروط التنمية على الصعيد الوطني والعالمي ويتمثل في المناطق المحظوظة التي تقتصر أساسا على العاصمة وكبريات المدن والمناطق المحيطة بها من ناحية ومجال منفر مؤهل للإعانة من طرف الدولة عبر قنوات وإجراءات توجب بعثها ويشمل المناطق الأخرى وبعض المناطق المتأزمة، كما أن العولمة المتزايدة، للاقتصاد والمجتمع، من شأنها أن تطرح إشكاليات جديدة تتمثل في مدى قدرة كبريات مدننا وحتى العاصمة على المنافسة في المجالات الاستثمارية المختلفة مع إمكانياتها الجاذبية وقدرتها على المنافسة العالمية والإقليمية بالخصوص و حينئذ يتبين مدى تغير عناصر المعادلة ومدى تعقد إشكالية التنمية الإقليمية وصعوبة التأقلم والتكيف مع المعطيات الجديدة لمحيطنا القريب والبعيد.

6 - المطالب الإقليمية يتواز مع المكانة التي يحتلها كل إقليم .



توضح الدراسات والبحوث مثلا أن الأقاليم بصفة عفوية تحتل مكانا يتناسب مع مكانتها الراهنة على الصعيد الوطني ونرى ذلك بوضوح على مستوى المرحلة الأولى من إعداد المخططات التي توكل غالبا للجان الإقليمية التي تقوم بعملية التقويم وإعداد التصور الأول للمخطط الهيكلي، فبحكم تردي الأوضاع وقلة الموارد ونقص الطاقات في المناطق الاقاليم والمناطق غير المحظوظة عامة فإن الحاجات المطلوبة والتي يتم التصريح بها بصفة عفوية من طرف اللجان الإقليمية تكون غالبا في تواز مع الحجم الحقيقي للاقليم علي المستوى القطري ودون ما هو مؤمل في الوقت الذي نرى فيه أن حاجيات المناطق المتطورة تفوق بكثير إمكانيات ه الذاتية، فالنقص يشمل كل القطاعات حتى الإطارات التي تتولى صياغة التصور والتعبير عن حاجيات المنطقة وتكون بذلك المطالب محدودة.

هذه الوضعية تعني إن المناطق المحظوظة لها من الرصيد المكاني (البشري والاقتصادي والاجتماعي والسياسي...) ولها من الإطارات القدر الكافي في صياغة التصور مما يجعل حاجياتها الملحة متنوعة ومتعددة في الآن نفسه وتصوراتها واضحة إلى حد تتجاوز فيه مطالب الإمكانيات الذاتية، هذه الوضعية تفسر تدخل الدولة في مرحلة ثانية من إعداد المخططات التنموية لتعديل المسألة وذلك بإعطاء الأولوية للمناطق المحرومة على حساب المناطق المحظوظة ولو كان ذلك بنسب ضئيلة ومحدودة، هذه العملية تطرح إشكالية التنمية الإقليمية برمتها وتجعل منها مهمة مستحيلة بدون تدخل الدولة.

هذه العملية التراكمية التي تتخذ شكل حلقة مفرغة يصعب كسرها تفسر سياسة الدولة التنموية ووضعها لعدة برامج تنموية ذي صبغة تضامنية أو اجتماعية منها التنمية الريفية والريفية المندمجة والتنمية الإقليمية والأمحورية الصناعية وغيرها من البرامج التعديلية على المستوى المكاني بالإضافة إلى سن القوانين لتشجيع التنمية الإقليمية والمحلية وتقسيم البلاد إلى مناطق لها امتيازات تفاضلية على مستوى الاستثمار .



7 - العملية التنموية عملية غير متكافئة .

إن العملية التنموية هي عملية غير متكافئة من الأساس (مهما كان النظام ومهما تغيرت الاختيارات) حيث أن التنمية تتمثل في مجموعة متناسقة من الاختيارات (السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمكانية... الخ) والوسائل والإجراءات التي تفرض أولاً وقبل كل شيء تحديد الأولويات ومعنى ذلك أن مسألة التنمية لا تطرح أساساً إلا عند ما تكون الإمكانيات والموارد محدودة لتلبية حاجات متعدّدة ومتنوعة حيث لا يمكن بأيّة حال من الأحوال تلبية كل الطلبات الإقليمية، فحتى لو توفّرت الموارد المالية كما هو الأمر في بعض البلدان الخليجية مثلاً، فإن محدودية الموارد البشرية ومتطلبات كل عملية تجعل الآجال طويلة وتفرض تحديد الأولويات عبر الزمن، هذا فضلاً على ما إذا كانت المشاريع الإقليمية متناقضة أولاً تسير في نفس الاتجاه مما يستوجب عملية صعبة للتنسيق والتوفيق بين مختلف الأهداف والأطراف المتدخلة.

من هذا المنطلق نفهم دور الدولة المركزية كمنسقٍ أساسي لعملية التنمية في محاولة صعبة في الواقع لتقريب الوجهتين أو النهجين وذلك بتعديل كل منهج بالمنهج الآخر ومحاولة التوفيق بين العمليتين ولو كان ذلك يمر دائماً عبر تفضيل منهج على آخر في البداية ومحاولة تعديله بمرحلة لاحقة يقود غالباً إلى نتائج منقوصة.

8 - تقلص أم تفاقم الفوارق الإقليمية ؟

يبين تحليل المعطيات المستخرجة من مختلف التعدادات بالقطر منذ السبعينات انه زادت الفوارق الإقليمية على مستوى التجهيزات الأساسية والمرافق الاجتماعية ولا أحد يمكن له أن ينكر ذلك لكن يمكن أن نتساءل عموماً هل أن الفوارق الإقليمية تقلصت أم تفاقمت؟ بالطبع إذا ما رجعنا لمختلف المؤشرات القياسية كل على حده وقارنا بين مختلف الفترات لوجدنا أن بعض المناطق استفادت من العملية التنموية وسوف لا نتعرض لذلك ومختلف المؤشرات المنشورة أو الغير منشورة من قبل وزارة التخطيط دائرة الإحصاء المركزي تشهد على ذلك بين 1975-1984، 1984-1994 أو 1984-2001.

إن المسألة تختلف تماماً عندما نأخذ بعين الاعتبار مختلف القطاعات والمؤشرات في نفس الوقت وهو ما يطرح عدة إشكاليات لا يمكن لنا الخوض فيها في هذا للإطار نظراً لتعقّد المسألة وضيق الوقت ورغم ذلك يمكن أن نقول بصفة عامة ودون الدخول في الجزئيات أنه



باستعمال بعض الأساليب الإحصائية البسيطة¹، أن هناك تفاوت إقليمي وزيادة للفوارق الإقليمية في عدة مجالات لكنه بجانب ذلك نلاحظ كذلك أن الفوارق ارتفعت بالنسبة لمعظم القطاعات الاقتصادية المختلفة و التي تبرز نزعتين مختلفتين ويمكن أن نقوم بنفس الملاحظة في ما يخص التطور الانتقائي بين المدن والأرياف.

وبصفة عامة يمكن أن نلاحظ طوال الفترة الماضية :

- 1 - زيادة للفوارق الإقليمية منذ 1980 .
 - 2 - تراجع للمناطق المتطورة بما في ذلك العاصمة
السبعينات. عما كانت عليه خلال
 - 3 - تراجع هام للمناطق غير المحظوظة .
 - 4 - ضعف عالي النسبة للجنوب بصفة عامة.
- أما عن الوضع الراهن لمستوى التنمية الإقليمية فيمكن أن تلخصها الخريطة المئوية والتي تبين أن التفاوت الإقليمي والذي يحتوي على مناطق جد متأزمة وتشهد أوضاعا متردية وخاصة في المجالات البيئية أو القصوى.

9. الهجرة كانعكاس للتنمية الإقليمية.

ترتبط الهجرة الداخلية بما في ذلك النزوح من الأرياف إلى المدن بمستوى التنمية المكانية بصفة عضوية، ويمكن اعتبار هذه الهجرة سواء كانت إرادية واختيارية على مستوى الفرد أو الأسرة بهدف تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي أو قسرية واضطرابية عند الأزمات والتحولت التي تعيشها الأسر والمناطق كانعكاس لمستوى التنمية ولمدى استجابة المنطقة لتلبية حاجة الفرد ولتطلعاته الراهنة والمستقبلية، وبالتالي فإن المناطق التي تشهد أزمات تسجل نافذة وجاذبة، ومن هذا المنطلق تعكس الحركة الهجرية بصفة عامة مستوى ونسق التنمية الإقليمية وتفاوتها على الصعيد الوطني، ولقد بينت الدراسات أن الهجرة تنطلق أساسا من أسباب أمنية واقتصادية والتي تعد من أهم دواعي الهجرة والنزوح حيث تتجاوز هذه النسبة 50 % أحيانا وأن

¹ باستعمال مثلا معامل التغير (coefficient de variation) أو الانحراف المعياري (écart-type) مثلا وهما مقياسان لمدى التغير والتغير لظاهرة معينة يعكسان مدى ابتعاد القيم عن المعدل. فإذا ما تقلصت الفوارق الإقليمية مثلا انخفضت قيمتهما وإذا ما ارتفعت الفوارق الإقليمية ارتفعت قيمتهما.



أهم التدفقات الهجرية تتجه على أثر عملية التصنيع مع العدد المحدود من المراكز الجاذبة التي تواصل إلى اليوم عملية الجذب الهجري بحكم الديناميكية الاقتصادية التي لا تزال تشهدها هذه المناطق كالعاصمة.

ولئن تقلصت التيارات الهجرية والنزوح حيث أصبح لا يمثل إلا 10 في المائة من نسبة نمو المدن وأن الهجرة لا تتجاوز 3.3 في المائة على مستوى المحافظات بين 1987-1994 وذلك يرجع أساسا إلى تأثير البرامج التنموية من جهة وارتفاع كلفة الحياة في المدينة من جهة أخرى، ويرجع هذا التراجع النسبي كذلك إلى توحد السوق الوطنية وخاصة على مستوى التشغيل وتطور وسائل النقل وحركية السكان وارتفاع نسق تناقل المعلومة الذي أصبح يمكن أي شخص في أرجاء القطر الواحد من المعرفة الآنية فأصبحت نسبة مرتفعة من المؤهلين للهجرة لا يغادرون مكان إقامتهم إلا عند التحقق الفعلي من توفر موطن الشغل أو الفرصة المتاحة لهم حسب ضغوطاتهم وأهدافهم وتطلعاتهم.

وأمام هذا الوضع الجديد ظهرت هناك أشكال جديدة من الهجرة تتمثل أساسا في التنقلات الدهائيبية واليومية التي يحافظ فيها المهاجر على مكان إقامته ويقبل التنقل يوميا على مسافات طويلة تجنباً للكلفة المرتفعة للحياة الحضرية وتأثيراتها السلبية.

أمام هذا التطور الحاصل أصبحت الأسرة في المناطق المرسلّة تتعامل مع الهجرة بشكل جزئي يتمثل في هجرة فرد أو فردين من العائلة للعمل طوال مدة محددة تصل أحيانا إلى بعض الأشهر في المناطق التي تتوفر بها مواطن الشغل، هذان الشكلان الجديدان من الهجرة يفسران إلى حد كبير التراجع الظاهري للهجرة بالإضافة على العاملين المذكورين أعلاه.

10. الإدارة اللامركزية والتخطيط الإقليمي :

يطرح الباحث عدد من الدراسات التطبيقية بين مجال الإدارة العامة من جهة والتخطيط الإقليمي من جهة أخرى:

أ- دراسة بوبه Poppe :

نشرت هذه الدراسة عام 1997، وتناولت بالتحليل التخطيط التنموي اللامركزي في أندونيسيا حيث سلطت الضوء على مدى الارتباط والانسجام بين نوع وفاعلية الهياكل المؤسسية المعنية بعملية التخطيط الإقليمي من جهة واستراتيجيات التنمية الإقليمية المطبقة من جهة أخرى، وقد اعتبرت الدراسة عملية التخطيط الإقليمي أنها عملية إدارية بالدرجة الأولى، وبرهنت ذلك ببيان درجة تأثير الجوانب الإدارية لعملية التخطيط على مدى نجاح إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية .



ب- دراسة كروس وابرامبا Kroes/Abrampa :

بينت هذه الدراسة التي ظهرت عام 1996م كيفية إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية في ظل اللامركزية الإدارية في جمهورية غانا، وقد قامت الدراسة على تحليل مصفوفات الأهداف التنموية في المستويات المكانية المختلفة (الوطني، الإقليمي، المحلي)، ومن ثم تقييم الهياكل الإدارية المعنية بإعداد هذه الأهداف، وذلك لبيان أثر الجوانب الإدارية على فاعلية عملية التخطيط المكاني ومدى نجاحها في تحقيق أهدافها .

ج- دراسة مولر Mueller :

استعرضت هذه الدراسة التي نشرت عام 1996م في جانبها النظري أهمية اللامركزية الإدارية في عملية التخطيط الإقليمي والمحلي، واقترحت عدة منهجيات وآليات يمكن توظيفها في مجال الإدارة اللامركزية لضمان نجاح إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية . وتناولت الدراسة في جانبها التطبيقي التجربة الغانية في مجال التخطيط الإقليمي اللامركزي، مبينة المشكلات والمعوقات التي يواجهها هذا التخطيط في ظل التشريعات والهياكل المؤسسية القائمة.

تطبق الدول في إدارة شؤونها السياسية والتنموية أساليب إدارة مركزية أو لامركزية أو الاثنين معاً، وتُعرّف اللامركزية على أنها الحالة أو الوضع الذي يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغي ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار، وبالتالي فإن اللامركزية هي أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة (الزعيبي، 1989م، ص 14)، وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتخطيطية تنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها .

إن الجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ خطط التنمية عامةً، والتنمية الإقليمية خاصة قضية يجب التعامل معها على أنها أساسية وضرورية لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، فالوكالة الألمانية للتعاون الفني (GTZ) تلخص فشل كثير من خطط التنمية الإقليمية وبالذات الريفية منها في العديد من دول العالم النامي بأنه ناجم بالدرجة الأولى عن الأساليب



الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس عن فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها. (GTZ, 1993, 3-5).

على صعيد آخر فإن الإدارة هي التي تبرز أهمية التخطيط الإقليمي مقارنة بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة الوحيدة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كاستراتيجية تنمية إقليمية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية، وتضمن الترابط والانسجام والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية، لذلك فإن هيئات التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي يجب أن تمتلك السلطة والكفاءة الإدارية العالية التي تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه، ولتحقيق ذلك فإنه لا بد من التركيز على تطبيق استراتيجية إدارية تمكن من ربط المفاهيم التخطيطية بالكفاءة والقدرة الإدارية لهيئات ومؤسسات التخطيط الإقليمي. علماً بأن أهمية الإدارة اللامركزية في عملية التخطيط الإقليمي، يمكن إبرازها من خلال الجوانب التي يجب تحديدها بدقة قبل البدء بعملية إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية، وهذه الجوانب هي: نوع الإقليم، نوع التخطيط الإقليمي (شامل أم قطاعي)، التغطية الإقليمية على مستوى الدولة أو الإقليم، وأخيراً وظائف هيئات التخطيط الإقليمي وصلحياتها في ظل الإدارة اللامركزية المطبقة (Poppe, 1997, 6-7).

إن عملية التخطيط الإقليمي في ظل اللامركزية الإدارية يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من أسفل "Planning from below" أو كما تقول كونيرز Conyers: "تخطيط بالإقليم وليس تخطيط للإقليم كما هو الحال في أسلوب التخطيط من أعلى" "Planning from above"، ويمكن ملاحظة الفرق بين هذين الأسلوبين من أساليب التخطيط والتي هي انعكاس لنوع نظام الإدارة المطبق، من خلال ما يمتاز به أسلوب التخطيط في ظل اللامركزية أو التخطيط من أسفل عن أسلوب التخطيط من أعلى، فالتخطيط من أسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيس من مبادئ التنمية الناجحة كما يراها تودارو Todaro وهذا المبدأ يتمثل في تعزيز احترام الذات "Self-Esteem"، والحرية أيضاً، ولكن ليس بمفهومها السياسي فقط، وإنما بمفهومها الإنساني الشامل الذي يسمح ويعظم من قدرة الإنسان على الاختيار "To be able to choose" (Todaro, 1981, 81)، بالإضافة لذلك فإن التخطيط من أسفل يساعد في تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط، ودائماً هناك فرق كبير بين أهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات ومؤسسات



تخطيط إقليمية، وأهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات التخطيط المركزي، وإن كانت الأولى يجب أن تكون مكملة ومنسجمة مع الثانية وغير متناقضة معها .

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية الإقليمية، يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية لمناطقهم، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهذا يهيئ فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة، ويسهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التخطيط المركزية وهيئات التخطيط الإقليمية، وذلك على اعتبار أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه، من هنا جاءت الأسباب التي دفعت كثير من الدول إلى تطبيق التخطيط الإقليمي اللامركزي، وهذه الأسباب هي (Rondinelli and Cheema, 1985, 3-8) :

- يعمل التخطيط الإقليمي على إيجاد توزيع عادل نسبياً لسلطة صنع القرار والاستثمارات والموارد داخل الدولة .

- تعني لامركزية التخطيط الإقليمي تنازل هيئات التخطيط المركزية عن جزء من صلاحيتها لصالح هيئات تخطيط محلية، هذه الهيئات التي تتعايش مع مشكلات السكان المحليين بشكل مستمر وتدرک أسبابها وأبعادها، وهذا الوضع يمنح هذه الهيئات القدرة على ربط برامج ومشاريع التنمية بالحاجات المتعددة والمتناقضة للمناطق والأقاليم والشرائح السكانية المختلفة، وبالتالي يضمن تحقيق أهداف خطط التنمية الوطنية بصورة فاعلة وإيجابية .

- يُسهم في إيجاد الاتصال المباشر والمستمر بين هيئات التخطيط الإقليمي والسكان، وهذا يُمكن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات أكثر دقة حول أوضاع مناطقهم، ويساعد على إعداد وتنفيذ خطط تنموية واقعية وفعالة ومؤثرة .

- تسمح لامركزية التخطيط الإقليمي بوصول الموارد والاستثمارات إلى جميع مناطق وأقاليم الدولة، وهذا يقلل من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية .

- تعزز لامركزية التخطيط الإقليمي من فاعلية هيئات التخطيط المركزية، حيث تخلصها من العديد من المهمات والصلاحيات بإسنادها إلى هيئات إقليمية ومحلية، وهذا الوضع يمكن

هيئات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الكافي في الإشراف بشكل فعلي وعملي على متابعة خطط التنمية المختلفة .

- تتطلب لامركزية التخطيط الإقليمي إيجاد هيئات تخطيط إقليمية، وهذا بدوره يمكن من متابعة ومراقبة أفضل للمشاريع التنموية ويعمل على تحقيق أهدافها .

ولكي يتم إيجاد تخطيط إقليمي لامركزي فاعل ومؤثر، فإنه لا بد من توفر عدة شروط هي (Kaerin, 1995, 6) :

- توفر الإرادة السياسية عند الحكومة المركزية من أجل التخلي عن جزء من صلاحياتها التخطيطية والتنموية لصالح هيئات تخطيط إقليمية، ولا بد أن تكون هذه الهيئات قادرة على حمل وتنفيذ هذه المسؤوليات الجديدة بشكل جيد وفعال .

- تطبيق التخطيط الإقليمي اللامركزي الشامل، بمعنى أن منح الإدارات الإقليمية صلاحيات الإدارة والتخطيط لا يعني شيئاً إذا لم يرافقه نوع من اللامركزية المالية، أو على الأقل صلاحيات لتوليد إيرادات تمكن الإدارة الإقليمية من إنجاز المهمات التخطيطية والتنموية الملقاة على عاتقها .

- ضرورة وجود دور واضح ومحدد في الإدارة الإقليمية للهيئات والجمعيات الأهلية وغير الحكومية .

- ضرورة بناء وعي وثقافة سياسية لدى سكان الأقاليم من قبل الحكومة المركزية عن مفهوم وأهمية وأهداف الإدارة اللامركزية .

- تزويد هيئات التخطيط الإقليمية بحاجاتها من البنى التحتية والكفاءات التي تمكنها من إنجاز مهماتها بكفاءة .

ولتحديد مستويات اللامركزية في العراق سنستخدم هنا طريقة كارين Karin التي يتم بموجبها تقسيم اللامركزية إلى ثلاثة مستويات رئيسة هي:

- لامركزية قوية .

- لامركزية متوسطة .

- لامركزية ضعيفة .



أما الأساس الذي يقوم عليه هذا التقسيم فيتمثل في تحديد جوانب الإدارة العامة الرئيسة التي يرتبط بها تطبيق اللامركزية الإدارية ارتباطاً وثيقاً، ومن ثم يتم دراسة هذه الجوانب من منظورين هما:

(أ) السند أو المصدر التشريعي الذي انبثق منه كل جانب من هذه الجوانب، وعادة تتحدد المصادر التشريعية في ثلاثة مصادر هي:

1. الدستور . 2. القوانين 3. الأوامر الإدارية

يعتبر الدستور أكثر المصادر التشريعية قوة حيث يصعب تغيير مواده ومحتوياته وحتى لو حصل ذلك، فإنه يتم في أعلى مستويات صناعة القرار ويحتاج إلى إجراءات معقدة ومتشابكة، لذلك فإن جوانب الإدارة العامة ذات العلاقة بعملية اللامركزية التي ينص عليها الدستور تمتاز بالقوة، لأنها تستند إلى مصدر تشريعي قوي، وفي حالة القوانين الإدارية فإنه يمكن تغييرها أو تعديلها، ولكن بدرجة أقل تعقيداً مما عليه الوضع في حالة الدستور، وعليه فإن جوانب الإدارة العامة الخاصة بعملية اللامركزية التي تستند إلى قوانين إدارية تمتاز بقوة أقل من تلك التي تنبثق عن الدستور، أما في حالة الأوامر فإنه يمكن تغييرها بسهولة، لذلك فإن جوانب الإدارة العامة ذات العلاقة بعملية اللامركزية التي تنبثق عن مثل هذا المصدر تكون ضعيفة، لأنها عرضة للتغيير في كل وقت.

(ب) حجم ونوع الصلاحيات الإدارية الممنوحة:

كلما كان حجم ونوع الصلاحيات الإدارية للوحدات الإدارية الممنوحة المحلية والإقليمية في كل جانب من جوانب الإدارة العامة ذات العلاقة بعملية تطبيق اللامركزية كبيراً وهاماً، كلما كانت اللامركزية قوية. وقد حدد كارين في طريقته حجم ونوع هذه الصلاحيات لكل جانب من جوانب الإدارة العامة وربطها بمستوى اللامركزية الذي تمثله عند حديثه عن جوانب الإدارة العامة الرئيسة ذات العلاقة بتطبيق اللامركزية الإدارية والتي تمثلت في (Karin, 1993 -7-):

- البعد المكاني : ويقصد به تشكيل الوحدات الجغرافية اللامركزية، فإذا تم ذلك بموجب الدستور تكون اللامركزية قوية، وإذا حصل ذلك وفق قانون تكون اللامركزية متوسطة، أما إذا شكلت هذه الوحدات بموجب قرار إداري فتكون اللامركزية ضعيفة

- البعد التنظيمي : ويعني مدى استقلالية الوحدات الإدارية المحلية في وضع نظامها الداخلي، فإذا كانت هذه الوحدات تتمتع بالاستقلال الكافي في وضع نظامها الداخلي تكون



- اللامركزية قوية، وإذا ما قامت الحكومة المركزية بتحديد إطار عام للنظام الداخلي للسلطات المحلية فتكون اللامركزية متوسطة، وإذا وضعت الحكومة المركزية النظام الداخلي للوحدات الإدارية المحلية أو حددت تعليمات تفصيلية لهذه الغاية فتكون اللامركزية ضعيفة
- البعد المؤسسي : إذا توفر للوحدات الإدارية المحلية البناء المؤسسي المعتاد للحكومات من برلمان وقضاء مستقل فتكون اللامركزية قوية، وإذا توفرت جميع المؤسسات باستثناء القضاء وبعض المؤسسات الأخرى فتكون اللامركزية متوسطة، أما إذا كانت الإدارات المحلية مجرد سلطة إدارية عندئذ تكون اللامركزية ضعيفة
- تعيين المسؤولين : إذا كان تعيين المسؤولين في الوحدات الإدارية المحلية يتم بواسطة الانتخاب من قبل السكان تكون اللامركزية قوية، وإذا تم تعيين المسؤولين في هذه الإدارات بموافقة السلطة المركزية فتكون اللامركزية عندئذ متوسطة، وفي حالة تعيين المسؤولين من قبل الحكومة المركزية تكون اللامركزية ضعيفة .
- تحديد الصلاحيات : إذا حُددت صلاحيات الوحدات الإدارية المحلية بموجب الدستور تكون اللامركزية قوية، وإذا كان ذلك عن طريق قانون تكون اللامركزية متوسطة، أما إذا كان هذا التحديد قائم على أساس قرار إداري فتكون اللامركزية ضعيفة .
- صلاحية التشريع : إذا تمتعت الوحدات الإدارية المحلية بصلاحيات تشريع كاملة في جوانب معينة تكون اللامركزية قوية، وإذا كانت صلاحية التشريع في جوانب معينة موزعة ما بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية فتكون اللامركزية متوسطة، وفي حالة عدم امتلاك الوحدات الإدارية المحلية لأي سلطة تشريعية تكون اللامركزية ضعيفة.
- فرض وجمع الضرائب : إذا كان من صلاحيات الوحدات الإدارية المحلية استيفاء ضرائب الدولة المختلفة في المناطق التي تمارس فيها صلاحياتها تكون اللامركزية قوية، أما إذا اقتصر صلاحياتها في هذا المجال على استيفاء الضرائب المحلية فتكون اللامركزية متوسطة، وإذا لم تمتلك هذه الوحدات أي صلاحياتها في استيفاء الضرائب تكون اللامركزية ضعيفة .
- صلاحية الإنفاق : إذا تمتعت الوحدات الإدارية المحلية باستقلالية في الصرف وبدون شروط تكون اللامركزية قوية، وإذا كان الصرف وفق شروط تحددها السلطة المركزية تكون اللامركزية متوسطة، أما إذا كان الصرف بموافقة السلطة المركزية فتكون اللامركزية ضعيفة .



- تمثيل المصالح المحلية على المستوى الوطني: إذا كانت المصالح المحلية والإقليمية ممثلة بمؤسسات على المستوى الوطني مثلاً في مجالس برلمانية تكون اللامركزية قوية، وإذا اقتصر تمثيل المصالح المحلية على المستوى الوطني بشخص أو أكثر تكون اللامركزية متوسطة، وإذا غاب الشرطان السابقان تكون اللامركزية ضعيفة.

ولتطبيق هذه المنهجية فقد تم تطوير مقياس تراتبي تم بموجبه تحديد أوزان رقمية تتزايد قيمها حسابياً بمقدار ثابت كلما ارتفع مستوى اللامركزية، أي كلما انتقلنا تصاعدياً من اللامركزية الضعيفة باتجاه اللامركزية القوية، وذلك لاستخدامه كمعيار لقياس درجة اللامركزية، ولعل هذا التناسب الحسابي والرقمي مع مستوى اللامركزية والتزايد الثابت في الأوزان كلما ارتفع مستوى اللامركزية هو الذي يؤكد ويضمن مصداقية هذا المقياس الذي يتكون مما يلي:

مستوى اللامركزية الدرجة

5	لا مركزية قوية
3	لا مركزية متوسطة
1	لا مركزية ضعيفة

وباستخدام هذا المقياس حصلت جوانب الإدارة العامة التي يرتبط بها تطبيق اللامركزية والتي حددها كارين في طريفته وهي تسعة جوانب على ما مجموعه 23 درجة، أي بمتوسط 2.5 درجة لجميع الجوانب (جدول رقم 1) وهذا يعني أن اللامركزية في العراق ضعيفة كما يلاحظ من الجدول نفسه أن الصلاحيات الممنوحة لوحدات الإدارة الإقليمية ومجالس التنمية لا تمكن هذه الوحدات من إعداد وتنفيذ ومتابعة الخطط الإقليمية بصورة فاعلة ومؤثرة، فهذه الوحدات مثلاً لا تملك مصادر تمويل محددة وثابتة وكافية، ولا تملك حق فرض أو جمع الضرائب ولا حق إصدار القوانين والأحكام التي تتناسب ظروفها وأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية، ولا تتمتع بحرية الإنفاق على المشاريع والخطط التنموية. وهذه جميعها بمثابة معوقات تحول دون تفعيل دور هذه الوحدات في مجال التخطيط التنموي الإقليمي، خصوصاً وأن عملية التخطيط الإقليمي مثل جميع أشكال التخطيط التنموي تحتاج لتمويل وموازنات لإعداد وتنفيذ الخطط الإقليمية، وتحتاج كذلك لقوانين تراعي خصوصية وظروف كل إقليم

وتمكن من استغلال موارده الطبيعية والبشرية المتاحة والكامنة بما يعمل على تحسين المستوى التنموي فيه.

11. الهيكل التنظيمي للتخطيط الإقليمي اللامركزي المقترح :

يُعرف التخطيط الإقليمي على أنه مجموعة من الإجراءات المرحلية المقصودة والمنظمة التي تنفذ في فترة زمنية معينة على مستوى إقليم أو مجموعة أقاليم بجهود جماعي ووسائل متعددة، لتحقيق استغلال أمثل للموارد الطبيعية والبشرية الكامنة والمتاحة وبشكل يعمل على إحداث التغيير المطلوب والمرغوب في المجتمع، مع توجيه ومتابعة لهذا التغيير في جوانب الحياة المختلفة لمنع حدوث أي آثار سلبية ناتجة عنه وإبقائه ضمن دائرة المنشود، مع التأكيد على أن الإقليم يمكن أن يكون إقليمياً إدارياً أو إقليمياً متجانساً (طبيعياً أو ثقافياً) أو إقليمياً وظيفياً (غنيم، 1998م، ص37) و يرتبط تطبيق التخطيط الإقليمي بمجموعة من الأهداف الواضحة والمحددة وهي:

- * تحقيق استغلال أمثل للموارد الطبيعية المحلية المتاحة والكامنة، وتشغيل الأيدي العاملة المحلية .
- * تحقيق توزيع عادل لمكاسب التنمية، وتحسين المستوى التنموي والخدمي .
- * تخفيف العبء الإداري والتنموي عن مؤسسات وهيئات الحكومة المركزية.
- * تنمية روح المواطنة والانتماء وتعميق الشعور بالمسؤولية عند المواطن والمسؤول على حد سواء، وذلك من خلال ترسيخ مبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار التنموي، وذلك على اعتبار أن اللامركزية هي شكل من أشكال وأسس العملية الديمقراطية .
- * الحد من البيروقراطية الإدارية وتسريع وتسهيل عملية صنع القرار الإداري والتنموي .

جدول رقم (1) : يبين مستويات اللامركزية بجوانبها الإدارية المختلفة في العراق

ملاحظات	مستوى اللامركزية	الجوانب الإدارية
التقسيمات الإدارية وجدت بموجب قانون التقسيمات الإدارية	3	1- البعد المكاني (التقسيمات الإدارية) .
السلطة المركزية تضع إطار عام للنظام الداخلي	3	2- البعد التنظيمي .
لا وجود للمؤسسات مثل : البرلمان والقضاء في الوحدات الإدارية	1	3- البعد المؤسسي .
لم يتم انتخاب أعضاء المجالس البلدية من قبل السكان في اغلب المناطق، وعين البعض من قبل الحكومة	1	4- تعيين المسؤولين .
حددت صلاحيات إدارات التقسيمات الإدارية بموجب قوانين البلديات والتخطيط العمراني.. الخ	2	5- تحديد الصلاحيات .
لا تمتلك إدارات التقسيمات الإدارية أي صلاحيات تشريعية	1	6- صلاحية التشريع .
لا صلاحيات في فرض وجمع الضرائب	1	7- فرض وجمع الضرائب .
الإنفاق بموافقة الإدارة المركزية	3	8- صلاحية الإنفاق .
ليس جميع التقسيمات الإدارية ممثلة في البرلمان	3	9- تمثيل المصالح الإقليمية على المستوى الوطني .
	18	المجموع

المصدر: اعداد الباحث عن Karin,1993

إن تحقيق هذه الأهداف يتطلب وبلا أدنى شك مستوى من اللامركزية الإدارية يتراوح ما بين لامركزية متوسطة ولامركزية قوية في الحد الأدنى وفي جميع جوانب الإدارة العامة التي يرتبط بها تطبيق اللامركزية الإدارية، وهذا يعني أنه لا بد من إعادة النظر في الصلاحيات المالية والتشريعية والإدارية الممنوحة لوحدات الإدارة الإقليمية لتتمكن من القيام بدورها بشكل فاعل ومؤثر، إلى جانب أن هناك ضرورة ملحة تقتضي إنشاء هيئات تخطيط إقليمي متخصصة وبصلاحيات مناسبة تتبع للإدارات الإقليمية تكون مهمتها إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية، ولكن ما حدث لغاية الآن في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية لم يكن كافياً لتحقيق أهداف التخطيط الإقليمي المشار إليها.

ويقترح البحث التقسيم على ثلاثة مستويات مكانية هي :

الأقاليم التنموية: ويتم تحديد الأقاليم التنموية بناءً على نظام التقسيمات الإدارية القائم بحيث تعتبر كل محافظة إقليم تنموي.
المناطق التنموية: ويقسم كل إقليم تنموي إلى مجموعة من المناطق التنموية، بحيث تشمل كل منطقة تنموية على مجموعة من الوحدات التنموية.
الوحدات التنموية، وتتكون كل وحدة تنموية من عدة تجمعات سكانية في ظل مجموعة من المعايير والشروط هي:

- لا يقل الحجم السكاني للوحدة التنموية عن 2500 نسمة .
- ترتبط التجمعات السكانية في الوحدة التنموية بعلاقات وظيفية يومية وفي مجالات الحياة المختلفة .
- ترتبط التجمعات السكانية بروابط اجتماعية .
- تمتاز هذه التجمعات بالتجاور الجغرافي والقرب المكاني .

12. المشكلات التي تواجه تطبيق التخطيط الإقليمي اللامركزي :

تحدد العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات الإقليمية والمحلية بمجموعة من القوانين والأنظمة التي شددت الرقابة على عمل هذه الإدارات، الأمر الذي انعكس على استقلالها الذاتي وجعل حريتها في ممارسة صلاحياتها الإدارية والتنموية غير كافية وغير فاعلة ، وفي نفس الوقت ضيقة ومحصورة، ومثال ذلك أن هذه المجالس لا تشمل صلاحياتها الخدمات الصحية والتعليمية، إضافة إلى أنها لا تمتلك صلاحية ممارسة أية اختصاصات اقتصادية أو المشاركة مع القطاع الخاص، وهذا بدوره سيبقي هذه المجالس عاجزة بصورة فعلية عن دفع عملية التنمية المحلية، ولعل هذا الوضع ناجم بالدرجة الأولى عن عوامل مختلفة أهمها : ضالة الموارد المادية والبشرية في هذه الإدارات، بالإضافة إلى عدم رغبة الحكومة المركزية التخلي عن اختصاصاتها التي تمارسها من خلال فروعها المختلفة في المحافظات (أبو شيخة وعساف، 1985م، ص203).

أما على صعيد الإدارات الإقليمية فهي أيضاً تعاني من مشكلات إدارية عديدة تنعكس سلباً على فاعلية عملية التخطيط والتنمية الإقليمية، وأهم هذه المشكلات ما يلي (الغزوي، 1999م، ص 37 - 38) :

- ضعف الصلاحيات التنموية لمجالس الإدارة الإقليمية، حيث نجد أن تنفيذ القرارات التنموية الصادرة عن هذه المجالس يحتاج إلى موافقة الحكومة المركزية، كما أن هذه المجالس لا تستطيع في كثير من الأحيان تنفيذ هذه القرارات بسبب ضعف إمكانياتها المالية والإدارية .



- مازال دور الوحدات الإدارية الإقليمية بمجالسها التنموية محدوداً وليس كافياً بالقدر المطلوب في مجال التخطيط والتنمية الإقليمية، وذلك بسبب كثرة المشكلات المرتبطة بتطبيق منهج اللامركزية الإدارية، وعدم الاتفاق على وضع حلول لهذه المشكلات بسبب تعدد واختلاف النظريات ووجهات النظر في هذا المجال .
- انشغال الحكام الإداريين بالأمر والقضايا الإدارية العامة على حساب الجوانب التنموية، بالإضافة إلى تنقلاتهم وعدم استقرارهم في مناطق عملهم فترة طويلة، الأمر الذي انعكس سلباً على معرفتهم وخبرتهم في العمل التنموي المخطط، علماً بأن التجربة التنموية الإقليمية تعتمد أساساً على قدرات الحاكم الإداري ومهاراته خصوصاً فيما يتعلق بتنفيذ مجالس التنمية المحلية بالتنسيق مع الحكومة المركزية .
- تعدد القوانين والأنظمة التي تحكم منهج اللامركزية الإدارية، وعدم تحديث هذه القوانين بشكل يواكب التطور الكبير الذي شهده العراق في مجال التنمية المكانية، مما يدفعنا إلى القول بأن الدور التنموي للوحدات الإدارية الإقليمية لم يتبلور بعد بشكل واضح محدد، بالإضافة إلى غياب دراسة واضحة المعالم للتنمية المكانية (المحلية والإقليمية) .
- الرقابة الشديدة التي تمارسها الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية ومجالس التنمية الإقليمية أدت إلى إضعاف دور الوحدات الإدارية المحلية والإقليمية في مجال الإبداع والإنتاج والمشاركة الحقيقية في مجال التنمية الإقليمية .
- ضعف مشاركة السكان المحليين في إدارة وتطوير الوحدات الإدارية المحلية والإقليمية، علماً أن هذه الوحدات وجدت أصلاً لحل مشاكلهم وإشباع حاجاتهم، وقد يكون السبب وراء ذلك هو ضعف صلاحيات هذه الوحدات وضعف قدراتها المالية .
- المركزية الشديدة السائدة في الأجهزة الإدارية في الوحدات الإدارية الإقليمية، والاعتماد الكلي على رأي الحكومة المركزية في أغلب القرارات وخاصة في مجال الإنفاق والصرف على المشروعات التنموية العامة، بالإضافة إلى نقص الكفاءات المؤهلة في مجالات التخطيط التنموي والعمراني العاملة في هذه المجالس .

الخاتمة

تبين جل الدراسات أن الاستثمار بمختلف أركانه وأنواعه يمثل الحجر الأساس لكل عملية تنموية حاضرة ومستقبلاً، فحجم الاستثمارات وخاصة كثافتها تفسر إلى درجة كبيرة أهمية الاستثمارات المستقبلية وحجم مواطن الشغل المستحدثة ومستوى الدخل المنجز عن ذلك ومستوى الإنفاق الأسري وغيرها من المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية. وقد حاولنا في بحوث سابقة



تحديد هذه العلاقات بكل دقة وهي بمثابة الزاويط الهيكلية التي تعتبر ثابتة نسبيا ولا تتغير إلا بتغيير جذري للبنية الاقتصادية والاجتماعية.

وأمام هذا الوضع فإن الدولة، أكثر من ذي وقت مضى، أصبحت هي الطرف الوحيد الذي يستطيع توجيه العملية الاستثمارية وتعديل التوزيع المكاني للاستثمارات حسب ما يقتضيه التوازن الإقليمي والتنمية المحلية وكذلك الاندماج في الاقتصاد العالمي بشكل يجعل المجال له من قدرة المنافسة ما يمكنه من منافسة الأقطار القريبة والمدن

أن الفترة الراهنة تتميز بنسق متسارع للاندماج في السوق العالمية بما في ذلك من انتقائية مكانية وقطاعية أكبر تخدم أساسا المناطق والمدن التي تعتبر حاليا مؤهلة أكثر من غيرها وبما في ذلك أيضا التهميش التام والكلي للمناطق التي تعيق أو لا تخدم هذا التوجه.

ومركزية دور الدولة لا تعني كذلك الاستغناء عن القطاع الخاص سواء كان محليا أو أجنبيا، بل بالعكس وجب على الدولة الآن وأكثر من كل وقت مضى استغلال كل إمكانيات هذا القطاع التي لا تزال محدودة رغم كل الجهود التي بذلت وتشجيع الخواص وتوجيه الاستثمار العام وخاصة الاستثمار الخاص نحو المناطق التي تخدم أكثر التنمية القطرية والإقليمية في نفس الوقت، وهي عملية صعبة للغاية حيث تتطلب في الآن نفسه اختيار أنسب المواطن لبلوغ نسب عالية لنمو الاقتصاد الوطني من جهة ومساعدة الاقاليم الضعيفة من جهة ثانية لتقليص الفوارق الإقليمية

بينت الدراسة أن هناك غياب للهيكل المؤسسية المتخصصة والمعنية بعملية التخطيط الإقليمي في المستويات المكانية الإقليمية والمحلية، إضافة إلى أن مستوى اللامركزية الإدارية بمحاورها الإدارية الرئيسة وذات العلاقة المباشرة وغير المباشرة بالتخطيط الإقليمي والتنمية الإقليمية، ما زالت في أدائها تتراوح ما بين لامركزية ضعيفة إلى متوسطة، وهذا بدوره ينعكس سلباً على فاعلية عملية التخطيط والتنمية الإقليم

شك أن هذه التوجهات النظرية تمثل خطوة جديدة للأمام في مجال تفعيل التخطيط اللامركزي إلا أنها تحتاج إلى تفعيل وتطبيق على أرض الواقع، وبالتأكيد فإنه ما زال هناك خطوات أخرى ضرورية لنجاح التخطيط الإقليمي في تحقيق أهدافه مثل :

- تطوير أوضاع مجالس التنمية الإقليمية ومنحها الصلاحيات والمهام التي تمكنها من إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية في مناطق المملكة المختلفة وبشكل تدريجي، وقد بدأت الحكومة المركزية في تحقيق ذلك، حيث كانت أولى الخطوات في هذا المجال تتمثل في



تفويض الحكام الإداريين في المحافظات بتحديد نوعية المشاريع التنموية الضرورية لمناطقهم في ضوء السياسات والاستراتيجيات التنموية الوطنية .

- هناك حاجة ماسة لتوسيع وزيادة صلاحيات مجالس التنمية في الأقاليم التنموية، خصوصاً في الجوانب المالية والتشريعية لكي تصبح قادرة بشكل فعلي على تنفيذ مهماتها التنموية بنجاح، فمثلاً يمكن السماح لهذه المجالس باستخدام عوائد مخالفات المرور التي تقع داخل حدودها في تمويل مشاريع التنمية المختلفة داخل هذه الأقاليم، وكذلك الحال بالنسبة لضرائب المسققات ورسوم ترخيص المباني ورسوم المعاملات الرسمية وغيرها. أما في المجال التشريعي فيمكن السماح لهذه المجالس باستصدار تعليمات وأحكام تناسب الخصوصية الاقتصادية والاجتماعية لأقاليمها وتخدم عملية التنمية فيها، على أن يتم المصادقة على هذه التعليمات والأحكام من قبل السلطات العليا قبل تطبيقها وبعد أن تتوفر المبررات الكافية التي تدل على أن مثل هذه التعليمات والأحكام تعزز عملية التنمية وتضمن وتحقق المصلحة العامة.

إن تطبيق مثل هذه الخطوات المتقدمة في مجال اللامركزية الإدارية أصبحت ضرورة ملحة تقتضيها طبيعة عملية التخطيط الإقليمي والتنمية الإقليمية، ولا يمكن لهذه الخطوات أن تتم إلا في أطر مكانية لها سندها القانوني وأجهزتها الإدارية القادرة على صنع القرار التنموي المحرك لعوامل التنمية المختلفة، من جانب آخر فإن خطط التنمية الإقليمية الناجحة يجب أن تقوم بإعدادها هيئات تخطيط إقليمية يتم إيجادها وتشكيلها من قبل الحكومة المركزية في المستويات الإقليمية، وحتى تقوم هذه الهيئات بالمهام التنموية الموكولة إليها لابد أن تتمتع هذه الهيئات بالصلاحيات الكاملة التي تمكنها من إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية لمناطقها، شريطة أن لا تتعارض هذه الخطط الإقليمية في محتواها وإجراءاتها مع خطط التنمية الوطنية، بل تكون مكملة لها وتسهم في تحقيق أهدافها .

لا تكفي الدعوة إلى المشاركة المحلية في صنع القرار إلى نجاح اللامركزية الإدارية ولا التخطيط الإقليمي اللامركزي الذي لا بد أن يتوفر له المصادر المالية الكافية، فالوحدات الإدارية المحلية والإقليمية لا تحتاج للقيام بمهامها الإدارية والتنموية إلى قوانين لتتبعها فقط، بل تحتاج أيضاً إلى موارد مالية وصلاحيات تمكنها من تأدية واجباتها على أكمل وجه ؛ إن توزيع سلطة صنع القرار الإداري والتنموي بين هيئات التخطيط المركزية والإقليمية يسهم في بلورة عمل إداري وتنموي ناجح، حتى وإن كانت الإمكانيات المالية متواضعة، كذلك فإن إيجاد تخطيط لامركزي ناجح يتطلب أن تتم عملية نقل الصلاحيات من المركز إلى الوحدات الإدارية الإقليمية بشكل تدريجي وتراكمي مستمر، وإذا توفرت هذه العناصر جميعها فإن ذلك سيؤدي

بلا شك إلى تحقيق تنمية إقليمية ناجحة وفعالة . إن الخطوات التي قطعها الأردن على طريق الإدارة اللامركزية والتخطيط الإقليمي اللامركزي هي خطوات أساسية مهمة، ولكنها ما زالت غير كافية بعد، ولا بد أن يتبعها خطوات أخرى لاحقة تقود إلى لامركزية إدارية فاعلة وتخطيط إقليمي لامركزي فاعل ومؤثر .

المراجع

- 1- أبو شيخة، نادر وعبد المعطي عساف، الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية ، منشورات المؤلف، عمان، 1985م .
- 2- أبو عياش، عبد الإله، " توجهات التخطيط الإقليمي في الأردن "، مجلة العلوم الاجتماعية، (143)، منشورات مجلس البحث العلمي - جامعة الكويت، الكويت، 1988م .
- 3- الزعبي، خالد، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها ، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1989م .
- 4- الغزوي، خالدة، اقتصاديات تطبيق منهج اللامركزية في إدارة القطاع الزراعي ، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، 1999م .
- 5- غنيم، عثمان، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، دار صفاء، عمان، 1998م .
- 6- غنيم، عثمان: التخطيط التنموي الإقليمي في إطار اللامركزية - التجربة الأردنية، كلية التخطيط والإدارة - جامعة البلقاء - الأردن، مجلة العلوم التربوية والاجتماعية، جامعة أم القرى، مجلد 14 عدد 2
- 7- وزارة التخطيط، اللامركزية في إطار التنمية الإقليمية - دراسة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عمان، 1989م .
- 8- محمد الجديدي : صندوق النهوض بالصناعة واللامركزية الصناعية. المجلة الجغرافية الية. وزارة التنمية الاقتصادية : الهجرة الداخلية والتنمية الإقليمية. دراسة إستراتيجية 1996 .
- 9- عمر بالهادي: 1996 : المدن الساحلية والعولمة، الوضع والرهنات المجلة الجغرافية عدد 30
- 10- عمر بالهادي : 1996 - التنمية : الإقليمية والمحلية والريفية. كراسات مركز الدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية. عدد 17، 351 صفحة .
- 11- عمر بالهادي : التنمية والمجال والمجتمع. منشورات كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 1992..
- 1- GTZ, Laendliche Regionalewicklung. Strategicelemente fuer eine Umsetzung des LRE-Konzepte unter veraenderten Rahmenbedingungen, Eschborn, 1993.
- 2- Karin , Walter, legal Aspects of Decentralization, UNDP-Workshop on Decentralization, Amman, 1993.



3- Kroes, Gunter and Mensah Abrampa, Goal Formulation and Implementation under the New Decentralization Process in Ghana, Spring Research Series, No 18, University of Dortmund, Germany, 1996.

4- Mueller, Peter, Problem Identification and Programme Formulation in the District, Spring Research Series, No 14, University of Dortmund, Germany, 1976.

5- Poppe, Manfred, Decentralized Development planning in Indonesia: Linking Organizational Structure and Planning Strategy, Spring Research Series, No 15, University of Dortmund, Germany, 1997.

6- Rondineli, D and Cheema, G, Decentralization in Developing Countries, World Bank paper, No 581, Washington, 1985.