

## التخطيط واستراتيجيات التنمية الإقليمية : عرض عالمي مقارنة

د. فيصل عبد العزيز المبارك

أستاذ التخطيط العمراني المشارك

كلية العمارة والتخطيط

جامعة الملك سعود

هاتف: 4677091، فاكس: 4675775

ص.ب. 57448

الرياض، المملكة العربية السعودية

[mubarak@sct.gov.sa](mailto:mubarak@sct.gov.sa) / [fmubarak@arriydh.net](mailto:fmubarak@arriydh.net).

## التخطيط واستراتيجيات التنمية الإقليمية : عرض عالمي مقارنة

### ملخص

تسعى كثير من الدول نحو تحقيق "اللامركزية" للأنشطة الاقتصادية على المستوى الوطني كأداة للحد من النمو السكاني في المدن الضخمة وتقليل السلبات البيئية المقترنة بها وتحقيق التنمية المتوازنة بين الأقاليم. يستعرض البحث عدد من التجارب العالمية في مجال التخطيط الإقليمي ضمن إطار مقارنة ، مع اختلاف التجارب من حيث الموقع الجغرافي للعدد من الدول الغربية والنامية. ويستهدف الباحث عرض تلك التجارب لتكون في متناول المخططين وغيرهم من المعنيين بقطاعات التنمية المختلفة. وتتفاوت التجارب من حيث الفوائد والمخاطر التي ينبغي الأخذ بها بعين الاعتبار عند إعداد مثل هذه القرارات الهامة في مجالات التنمية الإقليمية المتعددة. وتستعرض الورقة اعتبار الدول للخصائص الاقتصادية والبشرية والطبيعية، والمرحلة التنموية التي تمر بها. ويرتبط مدى نجاح الدول بدرجة التوجه نحو اللامركزية المؤسسية ومن ذلك تخويل الأقاليم القدر المناسب من القوة السياسية والتحرك بحرية مناسبة لإصدار تنظيمات محلية تعكس إحتياجات سكانها مما يشجع من مشاركة رؤوس الأموال والسكان في اتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مناطقهم. ويختتم الباحث بوضع ملامح لتوجه عام يمكن من تعميم هذه التجارب مع اعتبار أوجه القوة والضعف من قبل الباحثين والجهات المعنية بالتنمية الإقليمية والعمرانية.

### المصطلحات الأساسية:

التخطيط العمراني، التخطيط الإقليمي، إستراتيجيات التنمية العمرانية، سياسات التنمية، التنمية الاقتصادية.

## **Regional development strategies: an International comparative review**

Many countries resort to decentralization of economic development **through** regional planning as means for balanced regional development to stave off negative socio-political outcomes of urbanization. This article review regional development policies from various regions around the world. It constitutes a critical assessment of wide range of experiments to be readily available at the hand of government's planners and decision makers pondering national and regional decentralization policies. The author warns against uncritical application of western models without paying attention to territorial historical processes, socio- economic aspects and the appreciation of the development stage of non-western societies. Arduous measures must be taken to ensure the successful deployment of Western-born technical models. Regional development policies and strategies must be matched by political decentralization in the form of capacity building at the local level in which substantial financial independency is devolved and local participation is genuinely encouraged by national governments.

### **Keywords:**

Urban Planning, regional Planning, spatial planning, development policies, economic policies and development, decentralization policies.

## مقدمة

مما لا شك فيه أن المشاكل الإقليمية تبرز عندما يكون هناك وضعا مزمنيا اقتصاديا غير متعادل أو تحيز في توزيع الموارد وتفاوت الاهتمام من قبل الحكومات المركزية بين الأقاليم ( Nicol and Yuill, 1982). يميز بيتر هال ( 2002 ) بين مراحل تطور نظريات التخطيط بشكل عام وفي بريطانيا بشكل خاص نظرا لكونها تعكس تلخيصا تحليليا للتجارب. المرحلة الأولى تم العمل بها حتى منتصف الستينات الميلادية، وتأثر الجيل الأول من خطط التنمية التي تلت إصدار نظام التخطيط الوطني البريطاني في عام 1947، ويطلق عليها مرحلة "المخططات العامة أو "النسخ الزرقاء" ( *master plan or blueprint* ). وإستبدلت المرحلة الثانية الأولى منذ عقد الستينات وأطلق عليه تمييزا له "توجه الأنظمة للتخطيط" ( *the systems view of planning* )؛ وبدء الاتجاه الثالث منذ نهاية الستينات وبداية السبعينات، وهو توجه يدرج في الاعتبار القضايا الثقافية التي أهملت في التوجهين السابقين، وأسماء "توجه المشاركة المستمر الذي يتسم بالاختلاف في وجهات النظر" ( *continuous participation in conflict* ). (المبارك، 2001، Hall, 2002)

يعنى التخطيط العمراني على المستوى الإقليمي بوضع الأطر والمبادئ التي تحقق التنمية المتعادلة بين أقاليم الدولة بهدف تحديد مواقع التنمية والبنية التحتية. ويتكون هذا التخصص – والذي يعرف أحيانا بالتخطيط الفراغي ( *spatial planning* ) – من مجموعة محددات تحكم عملية التنمية و تنفيذ الاستراتيجيات والخطط والسياسات والمشاريع، وآليات تنظيم مواقع التنمية والتوقيت وأنماط التنمية. تلك المحددات تتأثر بالمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، والتي تحفز العرض والطلب على المناطق والمواقع ومستوياتها. وتقوم الحكومات المحلية، على مستوى المناطق والمحافظات والمدن، بما يتهيأ لها من سلطات وتنظيمات وطبيعة التشكيلات السياسية التي تمنح لها من الحكومات المركزية بدور فاعل في هذه المنظومة. ويعتمد نجاح استراتيجيات التنمية على وجود مناخ من التعاون والتنسيق بين المستويات المختلفة للحكم الإداري ومرونة الاستجابة لمتطلبات التنمية والاستثمار. ويرى البعض أن عملية التخطيط الفراغي الاستراتيجي نشاط اجتماعي يتم عن طريقه تنسيق جهود المتخصصين وغيرهم من ذوي العلاقة في مجال التنظم الفراغي على المستوى الإقليمي بهدف إعداد سياسات وإستراتيجيات وخطط تساعد على توجيه القرارات المختلفة المعنية بتنظيم الاستثمارات.

ومن هذا لمنطلق، يعتبر التخطيط الفراغي الاستراتيجي نشاطا يتم من خلاله طرح أفكار جديدة، وتنظيم مسارات وتنظيمات تضمن تحقيق تلك الأفكار. ينادي المختصون بتبني توجه "تاريخي" يدرج في الاعتبار الأبعاد المكانية للإقليم، بدلا من حصر عمليات التخطيط الإقليمي والتنمية من خلال النماذج الاقتصادية الصماء، نظرا لكونها لا تأخذ بعين الاعتبار النواحي الاجتماعية وغيرها من السمات الثقافية للمجتمعات؛ ويدعون لفهم أعمق لتضارب بين قوى السوق العالمي والظروف المحلية للدول الحديثة التكوين وحقها في الاعتماد على قدراتها الطبيعية والبشرية ( Friedmann & Weaver, 1980). كما يشير إلى أهمية أن تبدأ مبادرات التنمية الإقليمية من الجهات الإقليمية (أو أن يكون لها دور كبير) بدلا من تهميش الأقاليم وفرض الخطط ومشاريع التنمية من قبل جهات

التخطيط المركزية، وهو ما تسبب في فشل الكثير من جهود التنمية الإقليمية في كثير من الدول النامية بالذات. بينما يؤكد آخرون بأن نشاط التخطيط الفراغي هو عملية اجتماعية أكثر منها عملية تحكمها الضوابط الفنية وحسب، يتم من خلاله حشد الطاقات الكامنة للأفراد ضمن المسارات الاجتماعية وتحقيق المزيح الأفضل بينها وبين الهياكل الاقتصادية، التنظيمات السياسية بمختلف مستوياتها، والاستفادة من المتغيرات الاجتماعية والمقومات الطبيعية (Healey et. al, 1997: 21).

ومن بين أهم المسارات لتحقيق التنمية المتعادلة المستدامة، تحقيق "اللامركزي" للأنشطة الاقتصادية على المستوى الوطني كأداة للحد من النمو السكاني في المدن الضخمة وتقليل السلبات البيئية المقترنة بها. ومن بين أهم الأهداف إيجاد فرص توظيف ومراكز للخدمات، وبناء المدن الجديدة، والاستثمار في شبكات النقل والبيئة التحتية. ولكن وفي كثير من الحالات، يعكف صناع القرار ومحلو السياسات على تفاصيل فنية تتعلق بوسائل التحليل والبحث والإحصاءات وتطوير نماذج كمية معقدة ومتقدمة دون اهتمام مواز لقابلية تطبيقها؛ فما ينجح على طاولة البحث ويبدو مقنعا في التقارير المنمقة والخرائط الملونة قد لا يكون ممكنا في الواقع. وهذا التوجه ليس مقتصرًا على بلوغ الكمال في الجانب النظري، دون التطبيق، في طريقه إلى التغيير مع تزايد الاهتمام بالظروف المحلية والتحديات المؤسسية والاقتصادية على أرض الواقع.

تستهدف الخطط الوطنية بشكل رئيس عددا من الأهداف تتمثل في أولاً، المحافظة على وتحسين الظروف المعيشية ورفع مستوى الخدمات والتجهيزات التي تحقق ذلك، و ثانياً، حفز توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية وشبكات الاتصالات والمواصلات بما يحقق أفضل معدلات التنمية. وتشكل المرحلة الأولى، والتي تعتبر عاملاً مهماً في عمليات التخطيط الاقتصادي، إيجاد نظام من الضوابط والحوافز في توزيع مواقع الأنشطة الاقتصادية كالصناعة والسياحة وغيرها. وهذا التوجه، والذي سيتم مناقشته تحت التجربة البريطانية في هذا البحث، سيطر على الخطة الوطنية للمملكة المتحدة (بريطانيا) للفترة من 1964-1970، والتي تضمنت تصورات عامة استهدفت الحد من التضخم السكاني في المدن الكبيرة؛ تشجيع نمو التجمعات السكانية الأصغر، وتنمية مواقع جديدة للإسكان والصناعة. ولتحقيق ذلك تم صياغة ثلاثة آليات تنفيذية، (1) تصميم برامج استثمارية عامة استهدفت تحديث الأقاليم الأقل نشاطاً والمعتمدة على بنية صناعية قديمة والحد من الاكتظاظ السكاني في المدن الكبيرة؛ (2) وضع تدابير للتأثير على توزيع السكان عن طريق توجيه أنماط الحركة والنقل، واستيعاب الزيادة السكانية مع توجيهها بشكل يهيئ "التنمية الاقتصادية الوطنية وتنمية بيئات عمرانية محببة للمستخدمين وتحقيق ظروف معيشية آمنة؛" (3) وتشجيع "تنمية الأقاليم الراكدة عن طريق التأثير على أنماط العمل والأنشطة الاقتصادية. وتتمثل إحدى الوسائل الفاعلة نحو تحقيق هذه الأهداف في تبني تنمية مدن جديدة في الأقاليم التي تعاني من ثبات أو تناقص عدد السكان أو بهدف تنمية المناطق التي تتسم بنقص التجمعات السكانية العمرانية." (Whiitik, 1980: 711).

ومن باب أولى، أن تشكل الهجرة السكانية من الريف والمدن الصغيرة إلى مدن أكبر القضايا التي تواجه سياسات التنمية الوطنية والإقليمية والعمرانية في الدول النامية، التي تواجه تحديات كبيرة تتمثل في معدلات تحضر فاقم من وطأة تأثيراتها السلبية معدلات زيادة سكانية مرتفعة. وتنقسم السياسة الإقليمية إلى نوعان، الأول يهتم بالتأثير على معدلات أو مسار التحضر وتوزيع السكان بين الأقاليم والمراكز الحضرية بشكل متزن قدر الامكان. ويهتم النوع الثاني من السياسات العمرانية على المستوى الوطني والإقليمي بتحقيق أفضل معدلات التحضر وذلك من خلال التصدي لمشاكل

الإدارة الحضرية خلال مراحل التغيير الاقتصادي، وبشكل خاص الفقر (Churchill, 1987: v-iv). ولنتصور حجم المشكلة، فإن مدينة ضخمة بعدد سكان يبلغ الخمسة ملايين نسمة وتشهد معدل نمو سكاني يتراوح بين 3-6% يزيد عدد سكانها بقدر يتراوح بين 150 ألف و 300 ألف ساكن في السنة الواحدة.

### تجارب عالمية في مجال التخطيط الإقليمي الوطني

#### الدول المتقدمة

تستهدف عمليات التخطيط الفراغي الاستراتيجي المستوى الإقليمي والعمراني للمدينة، والأحياء السكنية، والمستوطنات الريفية، حيث يعمل نظام التخطيط على تنسيق مشاريع التنمية ضمن المساحة الجغرافية (الإقليم). فيتم توزيع الأنشطة والوظائف العمرانية من أحياء سكنية وخدمات عمرانية بما يحقق الأداء الأمثل لمواقع الاستثمار. ويصنف الباحثون مجال التخطيط الفراغي إلى توجهيين، الأول يعنى بالتصميم الفيزيقي (*physical design*) وعلم أشكال وتكوين المدن. وهو توجه تكون على أيدي المعماربيين والمهندسين وتبعهم لاحق الجغرافيون ومحلي أو علماء الأقاليم، حيث سعوا نحو إيجاد ترابط وظيفي تحكمه شبكة عمرانية من المدن والمستوطنات. ومن الأوائل في ذلك، على سبيل المثال، إبنزر هاورد ونظرية المدينة الحديقة التي لم تزل مبادئها تجد اهتماما واسعا بين المفكرين حتى يومنا هذا. ويتمثل التوجه الآخر في مسارات التخطيط العقلاني (*rational planning processes*) والذي يتمحور حول تقنيات تحديد الأهداف والغايات، وإجراء الدراسات التحليلية المركزة، ووضع وتقييم بدائل استراتيجية ومراقبة تطبيقها. وكلا التوجهين تولي الخطة الفراغية (*spatial plan*) دورا مهما في ترجمة التوزيع الفراغي للأنشطة العمرانية ضمن الإقليم (Healey, 1997).

وتواجه التنمية العمرانية والإقليمية في الدول المتقدمة نوعان من المشاكل. إحداها، تتمثل في وجود تفاوت بين مستوى التنمية بين الأقاليم النشطة والأقاليم المتدهورة أو الغير نشطة اقتصاديا. أما المشكلة الثانية فتتمثل في مشاكل المدن الكبرى المترامية الأطراف، وما يصحب ذلك من ظاهرة اللامركزية في الشكل العمراني والوظائف الحضرية فيها. على سبيل المثال، تلك القضيتين واجهتا السياسة العمرانية والإقليمية في كل من فرنسا وبريطانيا. وطور المخططون البريطانيون والفرنسيون سياسات متقاربة في المضمون والأهداف لمعالجة التنمية الغير متجانسة بين الأقاليم في كل من البلدين، رغم اتساع البون بينهما فيما يتعلق بالإستراتيجيات العمرانية عموما. ففي حالة بريطانيا، يرى المخططون بأن المدن البريطانية تعاني من كبر مساحتها وارتفاع عدد سكانها، وتبعا تستهدف سياساتها العمرانية الإبطاء من سرعة نمو المدن وتغيير أنماط نموها. بينما في فرنسا، يرى الفرنسيون بأن مشكلتهم تكمن في قلة عدد المدن الكبيرة، والتي لو وجد تدرج في أحجامها بشكل أفضل كانت ستعمل على تقليل الهجرة إلى باريس العملاقة التي تهيمن على شبكة عمرانية من مدن تفل في عدد السكان عنها بنسبة كبيرة (Rodwin, 1970).

#### بريطانيا

اتضحت ملامح السياسة العمرانية الإقليمية في بريطانيا في الفترة التي سبقت الحرب العالمية الثانية والفترة القصيرة بعدها. وتأثرت تلك السياسة بحركتين رئيسيتين تعودان إلى القرن التاسع عشر. ركزت إحدى تلك الحركتين الإصلاحيتين على ظروف العمل المتردية إبان الثورة الصناعية،

وتطورت تدريجياً إلى اهتمام مجتمعي وفكري عارم بعدد من القضايا الهامة من بينها المخاطر الاجتماعية التي أفرزها المجتمع الصناعي، فقد كان من بين تلك القضايا، البطالة "الهيكليّة" في الأقاليم المتدهورة، بفعل التغيير التقني في مجرى الصناعة، حيث أدت مكننة الزراعة إلى تقليل الاعتماد على اليد العاملة في الأقاليم الزراعية لتطلق موجات من الهجرة إلى الحواضر الصناعية التي بدورها لم تبرا/تفتقر؟ تطلب المزيد من اليد العامل الرخيصة لئلا بها المصانع التي لم تكن تتوفر فيها بيئة العمل السليمة، اللهم لتلقي بالعمالة الفقيرة إلى أحياء المدينة المتردية تحت سماءها المظلمة وبين أزقتها الممتلئة بالأوحال ومياه المجاري المفتوحة. وركزت الحركة الأخرى على ظروف المدينة الصناعية، والتي ترتب عليها رغبة اجتماعية وفكرية متقدة تجاه بناء مدن ذات بيئة عمرانية جذابة ينعم فيها السكان بالأمن والصحة وبأكبر قدر من المحافظة على الخصائص الطبيعية، وفوق ذلك كله يتم تشييدها وإدارتها بأفضل معدلات الكفاءة، تخطيطياً وتجهيزاً وإدارة وتشغلاً.

لقد كانت تلك الحركتين الإصلاحيتين ردة فعل للتغيرات الاقتصادية في المدن البريطانية منذ منتصف القرن التاسع عشر. فقد هاجرت أعداد كبيرة من سكان الريف إلى المدن الصغيرة القريبة، وبعدها إلى الحواضر العمرانية الكبيرة. وفي ذلك التغيير السكاني برز الجنوب كمركز مسيطر على مستوى التجارة والصناعة الخفيفة ومركزاً مالياً إضافة إلى نموه كمعقل لصناعة القرارات السياسية والاقتصادية، وتبعاً أصبح القطر الشمالي مركزاً للصناعات الثقيلة. وبينما تمتعت المراكز العمرانية بدرجات متفاوتة من النمو المستمر، إلا أن الجنوب تمتع بمعدلات نمو أكثر سرعة. واتسمت الأنشطة الاقتصادية الجديدة آنذاك بالصناعات المتنقلة – متمثلة في الأنشطة التجارية وصناعة الخدمات والصناعات ذات الطلب المرتفع. وترتب على ذلك تدهور كبير في عدد من الأقاليم وتركز أكبر في سوق العمل في الجنوب. ومع ولادة القرن العشرين، عانت الأقاليم الشمالية نقصاً في عدد السكان. ففي عام 1801م عاش في مدينة لندن وفي عدد من المقاطعات القريبة، سدس عدد سكان بريطانيا، وفي عام 1861م استحوذت مدينة لندن على خمس عدد سكان بريطانيا، اللهم ليصل ذلك الرقم إلى ربع عدد السكان في عام 1961م.<sup>3</sup>

وخلال عقد الثلاثينيات من القرن العشرين الميلادي، تعرضت الأقاليم الشمالية في بريطانيا لأزمات اقتصادية تمثلت في ارتفاع شديد في معدلات بطالة. مما نتج عنه هجرة سكانية كبيرة أوقفت الزيادة السكانية على مستوى الإقليم مما أُنذر بمستقبل غير مشرق. وأدرك صناع القرار أنه إذا لم يتم اتخاذ قرار جذري عاجل فإن الجنوب سينمو على حساب تدهور الشمال حتى نهاية القرن المنصرم. ودفعت تلك القضايا التنموية الوطنية الحكومات المنتخبة المتعاقبة منذ عقد الأربعينيات من القرن الماضي إلى إدراج قضية التنمية الإقليمية كقضية هامة ضمن جدول أعمالها لكسب أصوات الناخبين. وعكست السياسات المقترحة لعلاج التفاوت في معدلات التنمية ثلاث غايات. كانت السياسة الأولى، الحد من الزيادة السكانية وفرص العمل في لندن وغيرها من المحافظات الجنوبية. وتمثلت السياسة الثانية في زيادة مستوى النشاط الاقتصادي في الأقاليم الشمالية، والثالثة استهدفت تغيير "شكل" النمو في المناطق الحضرية الكبرى، وبشكل خاص مدينة لندن وبقية المحافظات الجنوبية.<sup>4</sup> لقد كان الافتراض من خلال تلك الغايات، وبالطبع في حالة نجاحها، الحد من سلبيات التكديس البشري في الحواضر الجاذبة للسكان، وتقليل الهجرة ومعدلات البطالة في الأقاليم التي تعاني من الركود الاقتصادي. ومن ناحية أخرى، كان يؤمل من تفعيل تلك السياسات حفز الناتج الوطني والتنمية الإقليمية في الأقاليم المتدهورة و"عقلنة" (rationalize) النمو العمراني والتنمية بشكل عام. ويقصد "بالعقلنة" هنا إخضاع عمليات التنمية وال تشكيل العمراني الناتج لمسارات

تحكمها أهداف مسبقة الصياغة تستهدف تحقيق السيطرة من خلال سياسة عمرانية مخصصة من الناحية العلمية والفنية والتطبيقية، وخاضعة لمسار سياسي رسمي، يبرر من خلاله الأولوية الاجتماعية لتوقيع المصادر تخضع لمعايير تفاضلية محكمة تضم عددا من المعايير الاجتماعية والوطنية (المبارك، 2001).

واستتبط السياسة العمرانيين في بريطانيا عددا من الآليات لترجمة تلك السياسات إلى واقع: تمثلت إحداها، والتي جاء بها المخططون العمرانيين، في الحد من مساحة المناطق الحضرية (*metropolitan*)، وبشكل خاص مدينة لندن، عن طريق الكثافات السكانية في وسط المدينة. وإحاطة المنطقة الحضرية بحزام (نطاق) أخضر يحدد توسعها المستمر، وأخيرا من خلال بناء عدد من المستوطنات المستقلة إداريا ووظيفيا في نطاق متفرق خارج النطاق الأخضر. وتمثل حل آخر تقدم به المخططون الاقتصاديون، في تقييد قيام مصانع ضمن إقليم مدينة لندن وتقديم الإعانات وغيرها من الحوافز المباشرة والغير مباشرة للشركات والمؤسسات التي ترغب في إقامة أنشطة صناعية وتجارية خارج المناطق الحضرية المستهدفة.

ومنذ الستينات، تم تطوير عدد آخر من الآليات التي قصد بها ترجمة السياسات إلى واقع ملموس. ففي عام 1963 أسست حكومة المحافظين "هيئة مواقع المكاتب"، والذي أنيطت إليه مهمة تشجيع ومساعدة نقل المؤسسات من المناطق المكتظة إلى مراكز حضرية طرفية. وإضافة إلى ذلك، تبنت الحكومة بناء مستوطنات جديدة (علما بأنه تم البدء في تشييد الـ15 مدينة الأولى منها في الفترة بعد الحرب العالمية الثانية من 1946-1952)، وبشكل رئيس استعدادا للتنمية العمرانية المتوقعة للمناطق العمرانية التي أهملت سابقا. وتم تبني تلك السياسة وبشكل أكثر حدة من قبل حكومة العمال التالية.

ثم أدركت الحكومة البريطانية أن المصلحة الوطنية تكمن في الحد من التكدس البشري في مدينة لندن بالذات، وذلك بتوفير المزيد من الحوافز التي ستؤتي ثمارها ولو بعد حين. وتركزت وسائل التشجيع بعد الحرب العالمية الثانية، في تأجير المصانع التي كانت تمتلكها الحكومة بمعدل سعر تأجير يصل إلى نصف السعر الاقتصادي وكذلك توفير قروض بسعر فائدة ثابت حسب سعر السوق. وفي عام 1963م تم إحداث تغيير عن الآليات السابقة وذلك بتوفير مساعدات مالية متناقصة ومنح قياسية تغطي جزء من تكلفة المباني والآلات. وكان المقصود هو تقليل تكلفة نسبة رأس المال في المناطق المستهدفة بالتنمية إلى ما نسبته 75% من تكلفة رأس المال مقارنة بـ50% في بقية بريطانيا، وتقليل نسبة رأس المال المخصصة للسنة الأولى من قبل الشركات إلى 50% مقارنة بـ80% ببقية الشركات العاملة في مناطق نشطة اقتصاديا. ولكن ذلك وحده لم يكن كافيا ليحفز الشركات من اتخاذ قرار الانتقال بشكل اقتصادي إلى مناطق ترغبها الحكومة، حيث لم تكن نسبة التكلفة المقدمة من الدولة تكفي لتغطية معامل المخاطرة وغيرها من التكاليف من جراء عملية الانتقال. فالشركات التي رغبت في الاستفادة من تلك الحوافز، كان عليها أن تدرج في تكاليفها تكلفة الانتقال المرتفعة خصوصا في السنوات الثلاث أو الأربع الأولى من بدء نشاطها بعد الانتقال، وإذا تزامن ذلك مع أرباح منخفضة خلال السنة الأولى، فإن فاعلية الدعم لم تشكل حافزا مشجعا لتلك الشركات.

وعندما تولت حكومة العمال مقاليد الحكم عام 1964م، اتخذت عددا من الخطوات الرامية إلى السيطرة على نمو المكاتب في لندن وأنشأت قسما متخصصا بالشؤون الاقتصادية وبدأت في إعداد



خطة اقتصادية وطنية. كما قررت تجربة إدراج مجالس التخطيط الاقتصادي على مستوى الأقاليم والتي تم تشكيلها من قبل ذوي الخبرة الطويلة من موظفي الجهات الحكومية الرئيسية في تلك المناطق. ومن أجل إيجاد تمثيل وجهات النظر المختلفة للسلطات المحلية، والجامعات وقطاع الصناعة والتجارة، واتحادات العمال، وغيرها من ذوي الاهتمامات على مستوى تلك الأقاليم، قامت الحكومة بتأسيس مجالس لتخطيط اقتصاد الأقاليم. يلاحظ أن تلك الجهود على مستوى الحكومة المركزية لم تغفل الاهتمامات المحلية على مستوى الأقاليم، بل وشجعت قيام مجالس يقوم عليها سكان الإقليم أنفسهم بدلا من استمرار في قرض سياسات من قبل المركز (المبارك، 2001ب).

خلال تلك الفترة من 1962 وحتى 1965 أصدر مسئولو الدولة عددا كبيرا من التقارير تضمنت معلومات إحصائية والتي كانت بمثابة مكاشفة لفاعلية تلك الأفكار متناولة إياها بالتمحيص والتقييم طارحة التجربة للمناقشة المفتوحة. تلك التقارير، وفي مسعى المهتمين بالبحث عن الأفكار المبتكرة، أفادت تلك التقارير الواقعية والمنطقية من أفكار الحكومات المحلية مستقبل صناعة قرارات التنمية على المستوى الوطني والمحلي. وتجاوزت تلك التقارير في فائدتها خطط التنمية الخمسية والتي تقوم على إعدادها المقاطعات الرئيسية، والتي يعود الفضل في البدء في تطبيق فكرتها إلى عام 1947م؛ فقد تضمنت الخطط الخمسية عددا كبيرا من الافتراضات الخاطئة حول الزيادة السكانية وعن معدلات امتلاك السيارة والمعايير الاجتماعية؛ وفوق ذلك كله فقد أعيب على الخطط الخمسية تقادم أساليبها والمعلومات التي اعتمد عليها عند التنفيذ، واتسمت بضيق الأفق وقصر مدى منظور القائمين عليها. وحاولت التقارير الإقليمية التي صدرت عن الوائتهول تصحيح تلك عيوب الخطط الخمسية، وتبنت إعداد عددا كبيرا من التقارير الإقليمية شارك في إعدادها المجالس الإقليمية المحلية منذ سنة 1965م (Rodwin, 1979:276).

على سبيل المثال، طرحت تقارير الإقليم الجنوب الشرقي عددا من إستراتيجيات التنمية للإقليم ومدينة لندن، بناء على تقديرات متحفظة لزيادة عدد السكان الطبيعية دون توقع هجرة من خارج المناطق العمرانية. وتمثل أحد اقتراحات المجلس الاقتصادي للإقليم الجنوبي الشرقي تعيين مدنا إقليمية جديدة ترتبط بالعاصمة عن طريق "محاور تنمية" عبر شبكة الطرق وسكك الحديد. وتم نشر تلك المدن وراء الحزام الأخضر المحيط بمدينة لندن الضخمة وبمسافة تبلغ بين 60 و80 ميلا عنها؛ ويعود السبب بشكل رئيس في ذلك إلى عداء سكان المقاطعات المجاورة لتلك الفكرة. بينما فضل عدد آخر من المقترحات تنمية شريطية عبر الحزام الأخضر انطلاقا من الاعتقاد بأنه ينبغي أن تستفيد التنمية العمرانية من سهولة الوصول التي تحققها الاستثمار في مجال شبكة المواصلات.

وفي الأقاليم الأقل نشاطا طالبت التقارير بتشجيع تنمية أنوية أو أقطاب الاستيطان كإحدى وسائل تحديث الحواضر الأقل نشاطا والعمل على الحد من تركها العمراني عن طريق اللامركزية المكانية والإدارية، بدلا من تنمية الأقاليم الفقيرة أو التخلص من البطالة بطريقة مباشرة. لقد كان هناك اعتقاد سائد بأن التركيز على مناطق قليلة ضمن الإقليم الواحد تتوفر فيها فرص التنمية أسهل تقبلا من الناحية السياسية، وأكثر فاعلية من الناحية التطبيقية الفنية، أفضل من بعثرة الجهود على كامل الإقليم؛ أي أن تصنيف المناطق المرشحة للتنمية حسب أولوية بناء على معايير محسوبة ومعللة فنيا يسهل تقبلها من وجهة النظر السياسية القائمة. في تلك الأقطاب يمكن تركيز نسبة كبيرة من الدعم الاقتصادي والخبرة الفنية، وتوفير شبكات المرافق التحتية وغيرها من الخدمات المساندة اللازمة لتوسيع القاعدة والأنشطة الاقتصادية، وبالتالي جذب فئات المهاجرين الذي كانوا سيهاجرون إلى الجنوب بحثا عن فرص العمل.

ولكن تلك الخطط وأفكار وما دعمها من تشريعات، عانت من بعض الشامل بطبيعة الحال. فيؤخذ على تلك الدراسات الإقليمية أنه تم إعدادها في معزل عن الخطة الاقتصادية الوطنية. ولكن الخطة الوطنية أيضا قد لا تخلوا من الأخطاء. كما أن تلك الخطط الإقليمية عانت من قصور في عدد من الجوانب. فقد اعتمدت على معلومات اقتصادية ناقصة وضعيفة. ولم يكن هناك منهجية محددة ومتفق عليها في تدوين المعلومات يسهل من مقارنتها. كما أن العلاقات الإقليمية بشكل عام كانت غير مشجعة لتبادل المعلومات أو التنسيق فيما بينها. وكانت الدراسات الاجتماعية على درجة من الضعف لا يمكن الاعتماد عليها، وعلى درجة كبيرة من التعميم. وكان من المتوقع بطبيعة الحال أن تؤدي تلك المشاكل في مصداقية المعلومات إلى رغبة قوية لعلاجها في المستقبل.

وعلى صعيد سياسة تشجيع اختيار مواقع واعدة لأنشطة صناعية ناجحة، تصدرت شكاوي الشركات من عدم جدوى معادلة تهالك رأس المال المعمول بها آنذاك، نظرا لأنها تتطلب أن ترحب الشركات قبل أن تتقدم بطلب الدعم. وساد اعتقاد بديل ينادي بتوفير الدعم للشركات الجديدة والصغيرة بالنشوء في مناطق تنمية نشطة ومن ثم تشجيعها على فتح فروع لها في المناطق عن طريق توفير دعم لتكلفة التأسيس والنمو المرتفعة نسبيا لفروعها التي تنتشرها في مواقع بعيدة عن مقر أعمالها الرئيسي. ولاقت تلك الفكرة نجاحا في احتمالات استمرار نشاط تلك المصانع في مناطق التنمية المرشحة، يؤكد ذلك انخفاض عدد المصانع المرخصة لمدينة لندن والإقليم الجنوبي إلى النصف للفترة بين عامي 1961 و1964م؛ بينما تضاعف عددها في مناطق التنمية بقدر الثلثين.

وبالرغم من نجاح فاعلية سياسة التناقص أو التهلاك المجاني (*free depreciation*)، إلا أن حكومة العمال قررت تضيق الشروط بشكل يسمح بتحويل نظام الحوافز على المستويين الوطني وفي الأقاليم الأقل نشاطا من الناحية الاقتصادية. وفي يوليو من عام 1965، وفي نفس الفترة التي ضيقت الحكومة خلالها من شروطها بهدف الحد من الاستثمار، وبهدف الحد من النزيف في ميزان التوازن الخارجي، اشترطت الحكومة الحصول على تراخيص لجميع المباني الصناعية الجديدة التي تزيد مساحتها عن ألف قدم مربع أو طلبات التوسع ذات المساحة المماثلة (لاحقا تم زيادة المساحة المشروطة إلى 3,000 قدم مربع) وفي لندن، والجنوب الشرقي، وإقليم ألداندر، والإقليم الشرقي، وهي التي شكلت المناطق المستهدفة من قبل المهاجرين من المناطق الأقل نشاطا اقتصاديا. وفي عام زادت الحكومة ثلاثا من الإجراءات الأخرى. ومن أجل زيادة الاستثمار، لجأت الحكومة إلى تغيير سياستها التحفيزية بما يحقق تحديثا للمنشآت الصناعية ورفع الصادرات البريطانية وبشكل مركز على صناعات معينة ولعدد من الأقاليم ذات الأولوية. وتضمنت آليات التنفيذ على التالي: (1) استبدال الدعم المخصص لهلاك رأس المال بمنح مباشرة؛ (2) حصر الدعم الاستثماري الصناعي على تأسيس المصانع الجديدة وشراء الآلات الحديثة (وذلك لرفع الكفاءة الإنتاجية) وفي مجال الصناعات الاستخراجية (*extractive*)؛ (3) مضاعفة المساعدات للاستثمار في شراء المعدات وتأسيس المصانع الجديدة في المناطق المستهدفة. وتمثلت سياسة أخرى تعرف "بالاشتراط الضريبي الوظيفي"، والتي فرضت نسبة ضريبية على الدخل بشكل عام، واستثنيت فرص العمل في الصناعات المستهدفة والسياحة في الأقاليم المستهدفة بحفز تنميتها. وتمثل إجراء ثالث في التعجيل بنتائج تلك السياسات وذلك بتشجيع الصناعات المعتمدة على اليد العاملة بدلا من تلك المعتمدة على الإنتاج الآلي المركز. وتم تطبيق نظام في منتصف عام 1967م ولمدة سبع سنوات، تحصل المنشآت الخاصة بموجبه على دعم حكومي يمثل ما نسبته 5-10% من مرتبات العاملين في مجال الصناعة.

وننتج عن تلك السياسات الإعجاب والتقدير في المجتمع البريطاني كما أثارت عددا من المساهمات العلمية والفكرية والصحفية المؤيدة والناقدة. فنأدى البعض بتوسعة دائرة الدعم لتشمل معالجة البنية التحتية والمرافق، وبشكل خاص قطاع الإسكان، وتوفير قدر أكبر من المساعدات للصناعات النامية وتطويع أساليب التخطيط العمراني والوطني بشكل أفضل في مجال توزيع الصناعات الجديدة جغرافيا بما يحقق أفضل أداء إنتاجي ممكن لها. وسر البعض الآخر بالنتائج الإيجابية لتلك السياسات لما حققته من تسهيل عمليتي تقييم نتائج المساعدات بشكل أفضل من ذي قبل. وبشكل خاص، رأى البعض أنه السياسات ربطت بشكل جيد بين استحقاق الدعم الحكومي واستمرار بقاء المصانع في المناطق المستهدفة خلال فترة التأسيس. وادعى البعض بأن تكلفة سياسة "القروض الاستثمارية" أقل من تكلفة سياسات "منح الاستثمار" السابقة. فقد صرح ناطق رسمي باسم الحكومة بأن المساعدات تحت تلك السياسة وفرت على الدولة ما مجموعه 300 مليون جنيه إسترليني (830 مليون دولار أمريكي)؛ وبأن المساعدات الإقليمية في مجال رواتب العمال لم يتوقع أن تتجاوز مائة مليون جنيه إسترليني آنذاك.

وعلقت صحيفة التايمز اللندنية في مقال ناقد للسياسة قائلة بأن توسعة المناطق المستهدفة لمقاطع جغرافية كبيرة من شأنه أن يقلل من فاعلية الغرض الأساسي بحصر التنمية في "نقاط تنمية"، وهي التركزات المكانية التي تم ترشيحها بناء على معايير مثل الحماس الاستثماري المحلي والحيوية. والتقارير الصحفي وإن أشار إلى إمكانية فشل أو تقليل فائدة السياسات، إلا أن ذلك لم يكن بالضرورة صحيحا. فقد تم تغيير سياسة مناطق التنمية لأنها ركزت على البطالة بشكل مباشر بدلا من التركيز على التنمية بشكل شمولي، ونظرا لكونها استهدفت قيام صناعات في مناطق متناثرة وصغيرة بدلا من تكون مرتبطة بإستراتيجية عامة تستهدف تنمية على مستوى الإقليم. فالتعريف الجديد "لمناطق التنمية" يجعل حدود المناطق المستهدفة أكثر اتساعا من تعريف "مراكز النمو". ومن ناحية أخرى، فلم تتضمن السياسة الجديدة أو التعاريف منعا للتركيز على نقاط التنمية في السياسة الجديدة بل على النقيض فقد تضمنت عددا من الخيارات للمستثمرين كما تميزت السياسة بجاذبيتها على الصعيد السياسي.

ومهما تعددت التحليلات، فإن السياسات التي تم العمل بها حتى تاريخه تمتعت فيما يبدو بدرجة من النجاح. فمنذ عام 1966م لم تعاني المناطق المستهدفة معدلات بطالة كبيرة أو بمعدلات لا تختلف عن الأقاليم الجنوبية وإقليم المدلاندرز. وكانت المرة الأولى التي حققت الأقاليم الشمالية معدلات مقاربة للجنوب البريطاني. ومن ناحية أخرى، أثار النجاح النسبي لتلك الجهود رد فعل مفاده أن تلك تطبيق تلك السياسات نتج عنها تدهور تدريجي في المناطق الواقعة بين الجنوب المزدهر ومناطق التنمية أطلق عليها تمييزا "بالمناطق الرمادية".

وتمثل انتقاد حقيقي آخر أن المقترحات الحفزية المطروحة لمنطقة الجنوب الشرقي في حال الموافقة عليها ولو من حيث المضمون، فإنها قد تؤدي إلى إضعاف التأثيرات الإيجابية في الأقاليم الراكدة وبالتالي تزيد من حدة الهجرة إلى الجنوب الشرقي. فقد تضمنت المقترحات استثمارات ضخمة في المرافق والبنية التحتية لمواجهة زيادة سكانية متوقعة تبلغ الستة ملايين نسمة بحلول سنة 2000 ميلادية، إضافة إلى عدد السكان آنذاك. علما بأن الإقليم، والذي شكل عدد سكانه آنذاك خمسي عدد سكان بريطانيا، استحوذ على نصف الزيادة في عدد الوظائف الجديدة على مستوى بريطانيا قاطبة.

وبالرغم من جيل كامل من التجارب وبنائج متضاربة، إلا سعي الساسة في بريطانيا ما زال قائما؛ وما زال هناك إتفاق سياسي على الأهداف رغم الاختلاف على بعض وسائل تحقيقها . وتجدر الإشارة هنا إلى تأثير القرار السياسي في المجتمعات الديمقراطية بأصوات الناخبين. ومن المعروف أن المرشحين أو ممثلي الأقاليم في سعيهم لتحقيق أكبر عدد من الأصوات فإنهم يقدمون على تبني برامج تطوير تلبي رغبات الناخبين . ومن المدهش أن استمرار العمل بتلك السياسات يبدو أكثر احتمالا من ذي قبل، ليس بسبب الاتفاق على الأهداف أو بسبب تطوير وسائل تنفيذ أفضل يوما بعد الآخر، بل يعود السبب في ذلك الاتفاق إلى وجود قضايا جديدة أكثر خطورة في الأفق. فمسألة التطور التقني في مجال المواصلات والاتصالات س نقل من أهمية عامل المسافة وتباعد الأقاليم وبالتالي علاقة المسافة بالتكلفة؛ فالمنشآت الخاصة بحاستها الفطرية في اقتناص فرص الاستثمار تتميز بالسرعة في تحويل المدخلات الإنتاجية وتطوير آخر مبتكرات الإنتاج وفي اقتناص فرص التسويق بمعدلات تفوق رد فعل الجهات السياسية. وبالفعل، بدأ تأثير التطور التقني يتضح جليا في إقليمي سكوتلاندا وديفون في الشمال، وقد يتحول تركيز السياسات (البطيء بشكل عام) إلى الحد من التنمية في الشمال بدلا من تشجيعه، ولكن بعد أن تذهب مصادر مالية استقطعت من مقدرات أقاليم أخرى وجهود وطنية في غير مكانها للفترة التي تتضح فيها الإحصائيات. كما أثرت أسئلة حول أهمية المحافظة على الأراضي العذراء وبشكل خاص التي تمتعت بخصائص طبيعية وذات أهمية بيئية نظرت إليها المراكز الحضرية في الأقاليم البريطانية أينما كانت كمواقع صالحة للتوسع السكاني.

ومن المؤكد أن بريطانيا أعرضت عن سياساتها الإقليمية المعتمدة على توزيع الصناعة كآلية لتحقيق التنمية المتعادلة بين الأقاليم. بل أنها تبنت توجهات معاكسة، اتسمت بإيجاد فرص عمل بدلا من العكس وبالتالي تشجيع بقاء السكان في الأقاليم المهدهة بالتدهور (Hall, 2002). ومع كل هذه الجهود إلا أن التفاوت في مستوى التنمية بين الأقاليم البريطانية ازداد خلال العشرين سنة الماضية بدلا من التقلص، حيث إنتقل الوضع من فترة "العصر الذهبي" (1950-1973) إلى ما يعرف "بالتباطؤ العظيم" الممتدة حتى اليوم (Mackay, 2003). ويعول في ذلك على تكريس الجهود والموارد لعلاج نمو مدينة لندن وهو الأمر الذي ميزها من بين غيرها من الأقاليم، وتراجع الحماس في التأثير على مواقع الصناعات، وتوفر الأيدي العاملة المؤهلة قريبة من المواقع التي يراد دعمها، وتفاوت الأجور بين الأقاليم.

## فرنسا

تاريخيا، اتسمت فرنسا بالمركزية الشديدة لأكثر من مئتي سنة. فهي مقسمة إلى 90 منطقة، و36,700 مجموعة - وهي وحدات ادارية صغيرة يقوم عليها مجلس وأمين مدينة، ويزيد عدد الوحدات الإدارية المستقلة الثلث عن مجمل الوحدات المماثلة في الولايات المتحدة الأمريكية- رغم مساحة فرنسا التي تعادل أربعة أخماس مساحة ولاية تكساس الأمريكية. وفي عامي 1959-1960 أقدمت فرنسا على تقسيم مساحتها إلى 21 إقليما أو منطقة، يتكون كل منها من 2-8 أقسام أو مناطق إدارية. وتمول الحكومة المركزية شتى الوظائف التنمية ضمن تلك المناطق من خلال ما تجمعه من ضرائب تصل إلى 90% - عدا إقليم باريس الذي تقل نسبته عن ذلك. وكما سيتم تفصيله أدناه، تتلخص أهداف التخطيط الاقليمي في فرنسا في "الحد من التفاوت الاقليمي، من خلال السيطرة على التنمية المركزة حول باريس، وتنمية الإقليمين الغربي والجنوبي، وإعادة إحياء وحفز التنمية الصناعية في الأقاليم الهزيلة" (Branch, 1988: 182).

تختلف فرنسا عن بريطانيا من حيث العوامل التاريخية التي لعبت دورا في تشكيل مناخ التنمية الإقليمية فيها خلال القرن ونصف قبل الحرب العالمية الثانية. من بين تلك العوامل النمو التدريجي المدهش في معدلات النمو الصناعي والعمراني والزيادة السكانية خلال القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين. لقد تمتعت فرنسا بمعدلات لم تشهدها غيرها من الدول المتقدمة اقتصاديا. ويشكل الاختلاف الآخر للتجربة الفرنسية سيطرة مدينة باريس على غيرها من المدن الفرنسية بمعدلات نمو تتجاوز غيرها من المدن بمراحل وهي بذلك تشبه نمط التحضر الذي تتصف به الدول الغير متطورة اقتصاديا. وبرزت مشكلة نمو إقليم باريس أول الأمر وبشكل مقلق عند وضع خطتها في عام 1947، حيث إتضح أن مساحتها التي تشكل 2 بالمئة من مساحة الدولة تستأثر بنسبة 22 بالمئة من سكان فرنسا و 23 بالمئة من مجمل عدد الوظائف، وب 30% من مجمل الناتج الوطني، وسكنها ما نسبته 40% من مجمل عدد المدراء، و 50% من مهندسي فرنسا، و66% من مجموع الباحثين، وتواجدت فيها 75 من عدد مقار الشركات ( Nicol and Yuill, 1982).

كما اتسمت فرنسا بخاصية أخرى من خصائص التحضر في الدول النامية تتمثل في درجة التباين الاقتصادي بين الأقاليم، وبشكل خاص بين مدينة باريس المسيطرة سياسيا واقتصاديا وثقافيا وبقية الأقاليم الفرنسية، الإقليم الغربي والأوسط والجنوب الغربي. وساعد على تقوية ذلك التباين الأوضاع الثقافية والتقاليد السياسية المحافظة والتي تضرب بجذورها في فترة تاريخية تبلغ ألف عام تقريبا. كما قوى من ذلك الهيكل الاقتصادي العمراني - الذي تلعب فيه مدينة باريس دورا مسيطرا - التقليد الفرنسي للإدارة المركزية والذي يعود إلى عهد الملكية إبان حكم لويس الرابع عشر والذي ازداد تركيزا أيضا بفعل التغييرات الإدارية الذي تمت خلال عهد الثورة ومن قبل نابليون إمعانا في زيادة السيطرة المركزية.

وكانت جهود الربط بين التخطيط العمراني والإقليمي من جهة والتخطيط الوطني من جهة أخرى بشكل جزئي رد فعل لتلك العوامل التاريخية. وشهدت الفترة التاريخية بعد الحرب العالمية الثانية مرحلة التأسيس للتخطيط الإقليمي في فرنسا. ومع نهاية عقد الخمسينيات تبلورت ركائز السياسة الحكومية الفرنسية في هذا المجال: تمثل ذلك في وضوح الحاجة إلى إعداد سياسة إقليمية متكامل مع التخطيط القطاعي الوطني وإلى الحاجة إلى إعادة هيكلة النظام الإداري الفرنسي ليحقق تلك الرؤية. وأجمع الساسة على الحد من نمو مدينة باريس. وتم وضع نظام حوافز مطور لحفز التنمية الصناعية في بقية الأقاليم الفرنسية، وبشكل خاص الأقاليم الأكثر ركودا. وارتبط نظام الحوافز بموقع الإقليم، وعدد فرص العمل المستهدفة وميزت بين تأسيس منشأة جديدة أو توسع منشأة قائمة. وقسمت فرنسا إلى مناطق (قطر) تضم إقليما أو كثر تشترك في خصائص ذات أهمية معيارية في تقرير أولويات الدعم الحكومي. وتم إعطاء أولوية قصوى للمناطق التي تعاني من معدلات بطالة مرتفعة؛ وتدرجت الأولويات للمناطق بحسب ارتباطها بمعايير مختلفة مثل، معيار نقص النشاط الصناعي، أو ضعف مستوى النشاط الصناعي، وبدور المنطقة بالنسبة للجهود الرامية إلى تخفيف النمو السكاني لباريس ( Branch, 1988; Rodwin, 1979).

ونتج عن تلك الأهداف ابتكار عدد من الآليات أو الإستراتيجيات التنفيذية. من أهمها تقسيم فرنسا إلى 21 إقليم. وتمثلت آلية تنفيذية أخرى في تعيين مسؤول توكل إليه مسؤوليات التنمية الإقليمية وتأسيس هيئات إدارية على مستوى الإقليم (CAR). وتولت تلك الهيئات إعداد القسم الإقليمي من مجمل الخطة الوطنية، وإصدار التوصيات المتعلقة بالميزانية الاستثمارية لكل إقليم، وإعداد تقارير

سير عمل سنوية عن تنفيذ الخطط. كما تضمنت الآليات التنفيذية لتحقيق الأهداف الوطنية التي تم استعراضها بعاليه، تأسيس مجالس تطوير الاقتصاد الإقليمي. واشتملت أهداف تلك المجالس تمثيل وجهات نظر الفئات المختلفة خارج الجهاز الحكومي مثل المجالس المحلية، والمنظمات الزراعية والتجارية، الاتحاديات التجارية، ونقابات أو الجمعيات المهنية).

وتقوم الإدارة العامة للتخطيط بالإشراف على إعداد الجزء الإقليمي من الخطة. كما تقوم بتزود السلطات الإقليمية بنسخة مبدئية من الخطة الوطنية، وبناتج دراسات القوى العاملة، وبميزانية الاستثمار الإقليمي، على هيئة قوائم تفصيلية لأبواب المصروفات الوطنية العامة التي تم جدولتها على مستوى الإقليم. ويقوم الجهاز الإداري والفني بمكتب المسئول الإقليمي، نيابة عن المنظمات المحلية، بإعداد مسودة للجزء الإقليمي من الخطة الوطنية، والتي تشتمل على عدد من الأبواب من بينها تقديرا للتكاليف وترتيبات التمويل وتوصيات حول أولويات الاستثمار وقوة أو أهمية الارتباط بينها. ويتم إرسال تلك التقارير إلى باريس، حيث يتم تمحيصها وتضمينها الخطة الوطنية من قبل الإدارة العامة للتخطيط والوزارات ذات العلاقة، وأخيرا رفعها للجنة الوزارية المشتركة والتي تقوم مقام هيئة الإدارة الإقليمية (CAR) على المستوى الإقليمي.

وعملت تلك الجهود على تثبيت الهياكل والآليات الإدارية اللازمة لإعداد البرامج الإقليمية. ولكن كان ينقص تلك الترتيبات المختلفة آليات تساعد على مراقبة وتنسيق البرامج الإقليمية التي تقوم بها الوزارات المختلفة على المستوى المركزي والتي يؤمل أن تكون، أي تلك الآليات، مصدر تحريض لتنفيذ الأهداف المنشودة. ولذات الغرض، أسست الحكومة الفرنسية تنظيما إداريا جديدا أطلق عليه مفوضية التخطيط المكاني والعمليات الإقليمية (DATAR). ومنذ عام 1967م، خضع كل من مكتب الإدارة العامة للتخطيط و DATAR مباشرة لرئيس الوزراء عن طريق وزير متخصص. وبلغت أنشطة المفوضية جميع جوانب التنمية الإقليمية، إضافة إلى أنها قامت بدور همزة الوصل بين الجهات الإقليمية. كما شاركت في إعداد الجزء الإقليمي ضمن الخطة الوطنية، وإعداد ميزانيات الاستثمارات الإقليمية العامة، وتقييم التعديلات الممكنة لسياسات خطة التنمية على مستوى الإقليم التي يتم اقتراحها من قبل المجالس الإقليمية و المجالس الاستشارية على المستوى الوطني. كما تشرف على اللجنة الوزارية المشتركة للتخطيط المكاني والعمليات الإقليمية وتقوم بأعمالها السكرتارية (يطلق عليها باللغة الإنجليزية Inter-ministerial Committee for Territorial Planning and Regional Action). كما تقوم بنفس الدور لمجموعة التخطيط العمراني المركزي، والتي تجمع ممثلي الوزارات المختلفة ليقوموا بوضع حلول لمشاكل المناطق العمرانية المتروبولية الرئيسية والرفع بمقترحاتهم للجنة الوزارية المشتركة للتخطيط المكاني والعمليات الإقليمية. وتتضمن مسؤوليات اللجنة الوزارية المشتركة أيضا إدارة صندوق التدخل للتخطيط المكاني. ويعتبر هذا الصندوق، الذي يشكل 1,5% من مجمل ميزانية الاستثمار العامة (ويعادل 100 مليون دولار أمريكي آنذاك)، يشكل في حقيقة الأمر إضافة مفيدة تساعد على تغطية تكلفة المشاريع في مناطق الأولوية القصوى للتنمية والتي ستهمل بدون ذلك التدخل.

ولكن تلك الآليات ستكون بدون جدوى ما لم تتخلها أفكار مبتكرة ذات فاعلية وتأثير مباشر تعكس رغبة حقيقية وصادقة للتطوير و تنسيق عمليات التنفيذ. وتضمنت الخطط الخمسية الرابعة (1962-1965) والخامسة (1966-1970) ترجمة لعدد من الأفكار الفاعلة. على خلاف خطط العقود السابقة، فقد ركزت الخطة الرابعة على الحاجة إلى صياغة سياسات مناسبة يتم تطبيقها على جميع الأقاليم الفرنسية بدون استثناء. لقد كان للأقاليم المختلفة مشاكلها الخاصة بها، ومن المتوقع

أن الإجراءات التي سيتم اتخاذها لمعالجة الأقاليم ستؤثر على كل غيرها بطبيعة الحال. وبغرض تبسيط الأمور، فقد تم الخروج بتميز بين الأقاليم المزدهرة والغير نشطة اقتصاديا. وبالنسبة للأقاليم النشطة اقترحت الخطة الرابعة سياسات مكملة صممت بطريقة تدعم أوجه القوة القائمة المرغوبة، وبالحد من الأنشطة ذات الأداء الضعيف اقتصاديا، وتقويم أداء الصناعات التي كانت ستمنى بخسارة بدون تدخل مناسب. أما بالنسبة للأقاليم الغير نشطة، فقد كان التركيز على إجراءات حزبية استهدفت تقليل الفرق بين الفرص الوظيفية، نظرا للارتباط الوثيق بينها وبين التفاوت في مستويات الاستثمار، وتوفر البنية الخدمية الثقافية والدخل وأنماط الهجرة.

وبقي السؤال المهم المتعلق بكيفية ومكان توقيع مخصصات الاستثمار بين الأقاليم المختلفة. تمثل إحدى الإجابات - بناء على توصية دراسة قامت بها مكتب هوترو وروكفورت - في بناء مدن كبيرة بعيدا عن مدينة باريس. وعللوا تلك التوصية وجهة نظر الجغرافي الفرنسي "بيير جورج" التي مفادها أنه في السابق بأن الأقاليم هي التي حفزت نمو المدن، بينما في عصرنا الحاضر فإن المدن هي التي تحفز تنمية الأقاليم. ولكن السؤال المهم الذي طرح نفسه كان كيفية تحديد المناطق العمرانية (المتروبولية) التي تستطيع حفز الأقاليم التي تقع ضمنها والتي تشكل مناطق جذب منافسة لباريس تحد من الهجرة إليها. لقد كان ذلك التوجه بديلا مفيدا وعمليا لتوجهات سابقة غير مثمرة اقتصر على مشكلة نظرية تمثلت في تحديد الحجم المناسب أو المثالي للمدن. لقد كان من المسلم به أن المدن الكبيرة توفر قطاعا كبيرا من الفرص ورأت الجهات التخطيطية أن من المفيد الخروج بمقياس عملي للتعرف إلى المدن الفرنسية المؤهلة كأى لطاقات جغرافية ذات تأثير اقتصادي إيجابي. وتم وضع أربعة معايير لاختيار تلك المدن: حجم المدينة، الخدمات التي نشأت نتيجة لأنشطتها الاقتصادية، الخدمات أو الوظائف التي تقوم بها تلك المدن، وأخيرا، نطاق التأثير الجغرافي لها. وتم تطبيق واحد وعشرين عنصرا فرعي لتقييم تلك العوامل في المقارنة بين المقومات الاقتصادية لمختلف المدن الفرنسية.

وبالفعل، تجاوزت ثمان مدن تلك المعايير. على سبيل المثال، اتضح التأثير المسيطر لمدينتي مارسيليا وليون على الأقاليم الواقعة ضمنها، وتم تحديد المكانة الثانوية لكل من مدينة جرينوبل بالنسبة لمدينة ليون، من ناحية، والمكانة الثانوية لمدينتي نيس و مونتبلير بعد مارسيليا، من ناحية أخرى وفي الأقاليم الأخرى، مثل الجنوب الغربي وإقليم بريتانى، سيطرت كل من مدن تولوز وبوردو ونانتيس ولكن بشكل غير مكتمل - وذلك بسبب عدم اكتمال الخدمات والمرافق و تقادم شبكة الاتصالات ضمن وخارج الإقليم. ورغم وجود عدد كبير من المدن في الإقليم الشمالي والشرقي إلا أن أحجامها لم يبلغ المكانة العمرانية (المتروبولية) التي ترشحها للعب دور مركز حضري مسيطر، ماعدا مدينتين حدوديتين توفرت فيهما بواذر نمو مع ازدياد نشاط السوق الأوروبية المشتركة. وفي المناطق الطرفية بين تلك الأقاليم وإقليم باريس يمكن القول بعدم وجود أي مقومات عمرانية نظرا لوقوع تلك المستوطنات في نطاق الجذب الاقتصادي للعاصمة الفرنسية. وتشمل تلك المستوطنات المتوسطة الحجم مدينة كاين في إقليم النورماندي، ورينيه في إقليم بريتانى، وليمو وكليرمونت-فيررا في أفيرين، وديجون في البرجندي. وأخيرا، تواجد في إقليم باريس ذاته نطاق من المدن القمرية (مثل أمينس، تورز، بوج، اورليانز) توفرت في كل منها أو بعضها مقومات مراكز ذات دور إقليمي محدود يمكنها من الاستفادة منها كمراكز توسع عمراني خارج مدينة باريس.

أما بالنسبة للمراكز المتروبولية الرئيسية – المتواجدة في المناطق الحدودية لفرنسا – فقد تفاوتت في أحجامها ووظائفها، ومن حيث أشكالها العمرانية و تأثيرها الاقتصادي على المحيط بها من أقاليم واحتياجاتها. وكان من الأمور المسلم بها، الحاجة الماسة إلى دراسات متعمقة وتفصيلية ليتمكن تقييم مشاكلها وفرص التنمية فيها. ولكن الدراسات التي تمت على مدينتي هوترو وروكفورت وفرت دليلا وإطارا كافيا أستفيد منهما في توجيه الإستراتيجية الوطنية والتنمية الإقليمية. فقد ساد إعتقاد مفاده أن تلك الحواضر المتروبولية قادرة على إحداث التأثيرات المناسبة لما يحيط بها من أقاليم، وأن تلك المناطق الحضرية والأقاليم التي تقع ضمنها هي هدف الدراسات والبرامج التي سيتم تطويرها لتكون مواقع تنمية سكانية تعتمد على اقتصاد نشط ومتكامل، ذات ترابط مع محيطها الجغرافي وغيرها من الأقاليم الفرنسية.

وأضاف إلى تقبل تلك الدراسات لدى صناع القرار من الساسة والبيروقراطيين ما تمتعت به من بساطة ومنطقية. فقد تمحورت الفلسفة التي قامت عليها تلك الدراسات وما نتج عنها من برامج على إمكانية تطوير استراتيجية وطنية تنطلق من احتياجات الأقاليم وفي نفس الوقت تسهم في العثور على حلول ناجعة للمشاكل التي تواجه باريس العاصمة. تميزت الخطة بشموليتها لجميع الأقاليم الفرنسية، بينما نجحت في تحديد عدد محدود من الأقاليم والمناطق الحضرية (المتروبولية) المؤهلة لدور ضمن نطاقها الإقليمي يصل إلى مدنها الثانوية ومناطقها الريفية. لقد كانت الأفكار الأساسية سهلة الفهم نسبيا على الجميع مما ساعد على سرعة تجاوب المهتمين بمواضع التنمية، كما تمتعت بقدر من العمومية سمحت بدرجة من المرونة في الرد على الانتقادات والمتطلبات التطبيقية المختلفة بين الأقاليم. لقد تم اعتبار جميع النقاط الهامة في تصميمها، ومن ذلك وضوح العلاقة بين الخلفية "العلمية" المتماسكة التي تستند إليها من جهة، وبين الأبعاد الوطنية، والإقليمية والعمرانية والريفية. ووفرت نهاية للتوتر والتضحيات التي طالما تزامنت مع توزيع المصادر الوطنية بين الأقاليم، وأرضت أكبر قدر ممكن من جهات النظر المختلفة نظرا لما حققته من تقبل واسع من قبل سكان الأقاليم وتخفيف الضغط السكاني على باريس، وساعدت على تغيير أنماط التحضر التي جعلت من باريس مدينة مسيطرة وفي توسع عمراني لا هوادة فيه، ناهيك عن التأييد الذي ساند تدخل الدولة من قبل المفكرين وصناع القرار في فرنسا. ولم يكن من المستغرب أن فكرة الاتزان الحضري ( المتروبولي) تم تطبيقها بأقل معارضة وبأقل تمحيص وبأقل تعديل من قبل الأقاليم، وتم اعتمادها الاستراتيجية العمرانية والإقليمية الأساسية للخطة الوطنية الخامسة.

حددت الخطة الخامسة المشكلة الرئيسية للتنمية العمرانية الوطنية بأنها تكمن في تحقيق التوزيع المناسب للأنشطة الحضرية بين مدينة باريس وبقية المراكز العمرانية في فرنسا. ولعلاج حالة عدم الاتزان تلك، تضمنت الخطة تحديد المراكز الحضرية المتروبولية الرئيسية التي تشهد تنمية أو تلك التي يمكن حفز التنمية فيها عن طريق الإجراءات المعدة لذلك. كما تضمنت الخطة أمثلة لنماذج تطبيقية توضح طريقة تنفيذ برامج التنمية بطريقة تحقق الأهداف المنشودة. فسيتم تشجيع الصناعة في غربي فرنسا عن طريق تركيز الدعم في ثلاث مناطق حضرية – سانت نانيس نازاير، بودو، وتولوس - بما يحقق الاتزان الإقليمي ضمن أقاليمها. وسيتم في تلك المناطق الحضرية إعداد الخطط العمرانية بناء على تطلعات السكان مع دعم من المؤسسات والهيئات الوطنية؛ ومن ذلك تأسيس أو توسعة الجامعات، ومراكز البحث الحكومية، ومعاهد التدريب الفني، كما تضمنت المساعدات تشجيع المواصلات البرية والجوية. وعلى مستوى الأقاليم المحيطة بتلك الحواضر الرئيسية اشتملت قنوات الدعم على مشاريع تحديث للأنشطة الزراعية ووسائل الري فيها، واشتملت كذلك على تحديد مواقع المنتزهات الوطنية والمناطق الترفيهية وحمايتها. وعلى مستوى الإقليم



الشرقي، تضمنت قائمة التطوير مشاريع طموحة في مجال البنية التحتية والمرافق العامة كمشاريع الطرق، وشق القنوات المائية، وتطوير الموانئ، وتأسيس المؤسسات التعليمية، وعدد من خطط التجديد العمراني، وبشكل خاص لمدينة ليلى-روباك-توركويين، و ستراسبورج، ونانسي-متز، لوين، ومارسيليا. وحظيت باريس بنصيبها من احتياجاتها في تلك النظرة الشاملة لتحقيق تنمية عمرانية تستطيع مواجهة توقعات الزيادة السكانية نظرا لمركزيتها في التنمية الوطنية، تضمنت تطوير شبكات الطرق وتشييد المدارس، وتوفير الإسكان، بما يحقق تنمية مرغوبة ضمن المدينة نفسها وما يحيط بها من مدن ثانوية ومراكز سكانية أصغر.

وبدأت مسيرة التطبيق بتحديد عدد من الأهداف المبدئية لاختبار نجاح السياسات من حيث قدرتها على عكس الاتجاهات السائدة الحافزة للتحضر نحو مدينة باريس. فبدلا من توفير المساعدات التمويلية للقضاء على مشكلة الإسكان التي كانت تعاني منها مدينة باريس، إلا أن السياسات الإسكانية تبنت تشجيع تشييد المساكن في الأقاليم الأخرى. وبحلول عام 1970، لم تصل نسبة المساكن المدعوم تمويلها الـ 27% المستهدفة في خطة 1965. وعلى نفس المنوال، تم خفض النسبة المقررة للطلاب المقبولين في جامعة باريس عن السنوات السابقة. فمن نسبة 41% في عام 1954، تم تقليل النسبة إلى 33% في عام 1964؛ وكان الهدف هو الاستمرار في خفض النسبة إلى 26,5% بحلول عام 1973. وشملت سياسة الحد من الاستثمار الحكومي في مجالات البحث العلمي التي كانت مخصصة لمدينة باريس المنتفخة سكانيا. فبعد أن كانت حصة مدينة باريس وأورليانز 58% في الخطة الرابعة، و 22% للحواضر العشر الرئيسية، و 10% لبقية المدن الكبيرة، خصصت الخطة الخامسة 35-40%، و 50-55%، و 10-15% على التوالي.

لقد استغرق تطور نظام التخطيط القطاعي - المتمثل في سياسات تنمية عمرانية وإقليمية واضحة وصريحة ومعلنة - منذ بداية مسيرة التخطيط الوطني في فرنسا قرابة جيل كامل (أي 25 سنة). تمثلت الأهداف بشكل رئيس في تشييد التنمية خارج باريس، تحقيق معدلات تنمية صناعية مرتفعة في الغرب، التكامل بين التخطيط الوطني والإقليمي، وتشجيع تحديث القطاعات الإنتاجية المختلفة بالتركيز على مراكز (أقطاب) التنمية في المناطق المتروبولية في الشرق والغرب وحول باريس. وبالرغم من أن البرامج لم تحقق جميع الطموحات المنشودة، إلا أنه لم يتم تبني سياسات أخرى. كما أن المعارضة تجاه تلك السياسات التي شجعت تنمية المدن الإقليمية لم تكن تذكر رغم أن الاستفتاءات أوضحت أن الفرنسيين بشكل عام، وبشكل خاص سكان المدن المتروبولية الإقليمية، لا يرغبون السكن في مدن كبيرة.

وعلى الرغم من ذلك التأييد، إلا أن تطبيق السياسات لم يخلو من ردود الفعل، والتي كانت بمثابة تحد لبعض المخططين وولدت شعورا بالإحباط لفئة أخرى. وتراوحت المشاكل التي واجهت المخططين بين الحاجة إلى استنباط هياكل وآليات وتشريعات إدارة حكم إقليمي فاعلة ووسائل مشاركة عامة، وخيبة الأمل الناتجة عن محدودية المصادر المالية والبشرية، والتضارب بين الأهداف الخاصة بالمدن ضمن المناطق المتروبولية وبين الأقاليم، وعدم ملائمة الوسائل في السيطرة على الزيادة في أسعار الأراضي الناتج من سياسات حفز التنمية الإقليمية والعمرانية، وتفعيل الدور المحلي في مجالات التخطيط العمراني وتنفيذ الخطط والبرامج.

وتركز النقد وبشكل لا هوادة فيه في استمرار الدور المركزي لباريس. فلم يكن هناك جهود تستهدف تأسيس هيئات إقليمية تتمتع باستقلال في تشكيل مجالس أو هيئات تشريعية تعتمد على

التمويل الذاتي، وهو مما سهل على الناقدين مهمة توضيح سخط المسؤولين المحليين تجاه الاهتمام القليل بوجهات نظرهم من قبل صناع القرار في المركز.

كما كان هناك تدمير تجاه فاعلية سياسة نقل الصناعات. وتباطأت نتائج الجهود المبذولة لتحقيق اللامركزية لمدينة باريس. وبينما نقص عدد الرخص الممنوحة للصناعات، إلا أن الإحصاءات لا تغطي التراخيص الممنوحة للمنشآت المتوسطة والصغيرة، وبالتالي ظل موضوع فاعلية سياسات الحد من النمو العمراني للمدينة موضع تساؤل الكثير من النقاد. ومن ناحية أخرى، تحققت معظم نتائج اللامركزية وبشكل مركز في محيط تراوح قطره بين 80-200 كيلومتر من مدينة باريس، وهو النطاق الذي كان مرشحا لاستقبال التنمية حتى بدون دعم اقتصادي. كما كان هناك جانب ضعف كبير، فقد اتضح لكبار المسؤولين أنه مقارنة ببريطانيا، فلم تخصص فرنسا سوى سدس الموارد التي خصصتها بريطانيا لذات الغرض ولم يتوقع المسؤولون تغييرا واضحا حتى يتم رفع تلك النسبة. وتوقعوا أن الأوضاع ستكون أكثر سلبية على الإقليم الغربي البعيد عن التجمعات السكانية الهامة والأسواق المالية القوية وذلك نظرا للتأثيرات السلبية المتوقعة لدخول فرنسا السوق الأوروبية المشتركة.

ولكن أكثر المشاكل التطبيقية التي واجهت تنفيذ الخطط صعوبة تلك التي تمثلت في مجال توقيع استثمارات البنية التحتية والمرافق العامة. لقد كان هدف المخططين تجنب التبدد التدريجي للموارد بفعل تركيز التنمية في مراكز (أقطاب) النمو المقترحة. ومع ذلك فقد استفاد عدد الكبير من مراكز التنمية بفعل القطاع العريض من بدائل الحفز الاستثمارية في تلك المراكز وخارجها والتي نتج عنه تأثير لا بأس به وإن كان متباعدا ومحدودا مع مرور الزمن. ونظرا لضخامة الموارد اللازمة، فقد كان من شبه المستحيل تمويل شبكات البنية التحتية للمدن الجديدة المقترحة حول مدينة باريس ووسط فرنسا والتي اشتملت عليها الخطتين الرابعة والخامسة، إضافة إلى النمو المستهدف في المناطق المتروبولية ("المتزنة")، ناهيك عن النمو المستهدف في المدن الصغيرة المحيطة بتلك التجمعات، والأقاليم النامية الأخرى مثل جرنوبل ودانكرك والتي يتوقع لهما نموا كبيرا لظروف خاصة.

ومهما صدقت الانتقادات تجاه فاعلية الإجراءات واختلاف وجهة النظر حول أولوية توقيع الموارد الوطنية والمكان والزمان، ومما ارتبط تنفيذ الخطط بمشاكل ذات أشكال متعددة، إلا أن الأرقام المتوفرة آنذاك - متمثلة في الضرائب، زيادة حجم الودائع والمدخرات، استهلاك الطاقة، والوظائف الجديدة في المجالات الصناعية- كلها تشير إلى تحسن نسبي في الإقليم الغربي انعكس على تحسن ملحوظ في المستويات المعيشية للسكان مقارنة ببقية فرنسا. ولعل السبب الرئيس في ذلك التحسن هو صدق نوايا المخططين الفرنسيين وجهودهم تجاه الربط الفاعل بين مستويي التخطيط الوطني والإقليمي أكر من أي دولة أخرى في الغرب.

لقد نجح المخططون الإقليميون الفرنسيون في التحول من سياسات التخطيط العمراني الطبيعي (الفيزيقي) - المقتصر على تنظيم التنمية العمرانية عن طريق خطة تنمية مرحلية (مخطط عام أو هيكل) يتمثل في تخطيط استعمالات الأراضي وأنظمة البناء وتجهيز البنية التحتية والمرافق العامة بأقل قدر من الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية - وسياسات اللامركزية والبرامج الإقليمية الموضعية، إلى نظام تخطيط وطني يربط بين قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإقليمية. وبالفعل فقد تم تأسيس هيئات وهيكل مؤسسية جديدة لتحقيق ذلك التحول. وقام

الفرنسيون بتغييرات على مستوى القيادة، حيث تم التحول من "الإدارة القطاعية" (من وزارة الإنشاءات والعمران التي تبنت التدخل الهادف في مسارات التنمية) إلى نمط هيئات التنمية الوطنية مما عكس سعة الأفق (التوسع في مفاهيم) في تصورات فرنسا في مجال التنمية الوطنية والعمرانية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد قام المخططون الفرنسيون بتجارب جديدة وجريئة ضمن استراتيجية وطنية للتنمية الإقليمية، ذات مسار إعداد واضح معمل ومفتوح، تضمنت أشكالاً جديدة من التنظيم والتمثيل على المستوى الإقليمي. ولتحقيق تلك الأهداف، اعتمد المخططون على قطاع عريض من الحوافز وآليات السيطرة وتوقيت تجهيزات البنية التحتية والمرافق وغير ذلك من الآليات الناجعة. وتصدر المخططون الفرنسيون غيرهم في مجال تخصيص الميزانيات الإقليمية في تناغم مع برامج الاستثمارات العامة. وقاموا بتأسيس هيئات لجمع المعلومات الإحصائية اللازمة للقيام بالدراسات العمرانية والإقليمية. وعلى صعيد شمولي، أثار صناع القرار الفرنسيون الكثير من الأسئلة حول برامج التدريب المهني متهمين إياها بعدم مسايرة التطورات والمستجدات. وبدلاً من الاستسلام للمعهود ورفض النقد اختار الفرنسيون الطريق الشمولية في الإصلاح بهدف التغيير وتبنوا الديناميكية في عدد كبير من مواضيع التنمية والتغيير المجتمعي. ومع أن تلك الأفكار الإصلاحية والآليات التنفيذية التي واكبتها كانت بمثابة تصورات نظرية في مجملها وبالذات خلال المراحل المبكرة بعد الحرب العالمية الثانية، إلا أنها اعتبرت مجالاً خصباً للتطوير والتقويم مع مرور الزمن ووضوح النتائج، تلك الحصيلة كانت إنجازاً في حد ذاتها.

#### سياسات التحضر واستراتيجيات التنمية العمرانية في الدول النامية

يؤدي التغيير المستمر في أنماط توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية في كثير من الدول النامية إلى حالات من عدم المساواة أو العدل في معدلات النمو الاقتصادي، والهياكل الصناعية، وظروف التوظيف، ودخول الأسر، ومستويات الأجور، ومستويات الخدمات والتي تورق مضجع صانعي القرار في تلك الدول. ودفعت تلك الحالة من "اللا عدل" والتي تشمل التفاوت بين الريف والمناطق الحضرية، والأقاليم والمدن على اختلاف أحجامها، والتباين الاجتماعي بين سكان المدن الكبيرة بالذات، دفع صناع القرار إلى إجراء عدد من التجارب ذات الأبعاد المكانية أو الفراغية (العمرانية) وإدراجها ضمن السياسات الاقتصادية الوطنية. ومن ذلك على سبيل المثال، دراسة تأثير مجموعات من المشاريع الاستثمارية على تنمية الأقاليم والمناطق الحضرية (Renaud, 1987).

ويمكن النظر إلى سياسات التحضر من ثلاثة أبعاد. البعد الأول، يكمن في السياسات الاقتصادية على المستوى الوطني والتي تؤثر تأثيراً غير مقصود وبشكل مباشر على التنمية العمرانية للدول؛ وثانياً، السياسات الإقليمية التي تعمل على المستوى الوطني والتي تمكن من تحقيق توزيع عادل وبمستويات كفاءة مرتفعة للسكان والموارد بين الأقاليم؛ والبعد الثالث وأخيراً، يتعلق بالسياسات التي تستهدف الإدارة العمرانية على مستوى المدن، وبطريقة تزيد من معدلات الاستدامة والحد من السلبات الاقتصادية التي تلقي بها المدن على المستويين الإقليمي والوطني.

وفي هذا السياق، يفيد برتراند ريناود (Renaud, 1987: 63) أن السياسات العمرانية في الدول النامية يجب أن تجيب على أربعة تساؤلات هامة:

- كيفية تحسين القاعدة الاقتصادية للمدن، والتي يواجه الكثير منها مشاكل ضخمة تتمثل في تحويل قاعدتها الاقتصادية العمراني من صناعات قديمة إلى أخرى تعتمد على قطاع الخدمات وأنشطة التقنية المتقدمة.
- كيفية تحسين الظروف الاجتماعية، حيث أن التغيير الاقتصادي من القاعدة الصناعية سيؤدي إلى تفاوت حاد في دخول السكان في تلك المدن
- كيفية الرفع من مستوى الخدمات العمرانية لتستطيع مواجهة التغيير في حجم والتركيب الاجتماعي للفئات السكانية ومواجهة متطلبات الصيانة،
- كيفية توزيع الموارد والمسؤوليات بين مستويات الجهات الحكومية، مع اعتبار التفاوت بين الخصائص الثقافية والظروف المحلية بين المدن.

ويتطلب الإجابة الموفقة لتلك الاعتبارات إدارة موفقة بين القوى الحافزة للنمو العمراني و المؤدية للتدهور، وبشكل خاص التركيز على الاختيار السليم والمرونة أن تكون عمليات التدخل أو التطوير على مستوى صغير، أو الموضوعية وعلى درجة من التنوع بدلا من الحلول الموحدة للمشاكل أو القضايا العمرانية، واعتماد أكبر على هياكل الحكم المحلي لتنسيق عمليات الأنشطة العمرانية على مستوى المدينة ونزولا إلى مستوى الأحياء السكنية.

وتتخذ كثير من الدول النامية وبالذات المتوسطة الدخل منها سياسات (لا مركزية) تستهدف نشئتي الأنشطة الاقتصادية من العواصم والمدن الكبيرة وتقليل الفوارق المعيشية بين الأقاليم الفقيرة والغنية. والتعليل الذي تسوقه تلك الدول من جراء تطبيق تلك السياسات يتلخص في، أولا، الحاجة إلى تقليص المشاكل الإدارية الحادة والتكاليف الاقتصادية والاجتماعية المرتفعة المرتبطة بالازدحام والتلوث، وصعوبة توفير خدمات ملائمة في المدن الكبيرة بشكل خاص؛ وثانيا، تقليص الهوة بين الدخول الإقليمية ضمن الدول؛ وثالثا، الاعتقاد لدى ساسة تلك الدول بأن زيادة الاستثمار خارج المراكز الحضرية الكبرى سيؤدي إلى التنمية الوطنية. وهكذا اعتبرت السياسات العمرانية التي تعكس تركيز الاستثمارات في تلك المراكز العمرانية (سياسات اللامركزية) آليات تزيد من فرص العدالة المجتمعية وترفع من الكفاءة الاقتصادية.

وتغطي الاستراتيجيات اللامركزية لتوزيع السكان بشكل عددا من الأهداف، والتي بدورها تتطلب عددا موازيا من الآليات التنفيذية. ولكن المشكلة تكمن في تحديد المزيج المناسب من السياسات لدولة معينة بل ولمستوى التنمية التي تمر به تلك الدولة. وتتضمن الأهداف التي تسعى لتحقيقها الدول النامية في هذا السياق التالي:

- الربط بين الأقاليم الطرفية بما يحقق زيادة حجم السوق الوطني المحلي وحفز تركيز الطلب على الطلب على مستوى الأقاليم. ويعتمد زيادة حجم الدخل الإقليمي بشكل كبير على تطوير الريف، والسياسات الزراعية، وتنمية شبكات النقل والاتصالات.
- الربط بين الأقاليم الطرفية وتنمية موارد جديدة بما يحقق زيادة الناتج الوطني. وينطبق هذا الهدف على الدول ذات الموارد المعدنية الغنية والدول ذات المناطق الحدودية التي تتمتع بمصادر تستحق الاستغلال مثل ماليزيا والبرازيل.

- الحد من الفروقات الاقتصادية بين الأقاليم. ففي المجتمعات التي تتمتع بدرجة مرتفعة من التآزر الاجتماعي بشكل خاص، تحتل قضايا المساواة والعدل بين الأفراد أهمية تفوق أهمية تحقيق المساواة بين المناطق الجغرافية فيها.

ومع ذلك يبقى تقليص الفروق الإقليمية أمراً شريعياً على درجة كبيرة من الأهمية في الدول النامية. على سبيل المثال، في دول أمريكا اللاتينية قد يصل الناتج المحلي في أحد الأقاليم عشر أضعاف نظيره في إقليم آخر، بينما لا تتجاوز تلك النسبة في الدول المتقدمة التي تتمتع أقاليمها بدرجة كبيرة من التكامل الاقتصادي واحد إلى اثنين أو ثلاثة.

رفع مستوى التوازن/التكامل؟ السياسي والترابط الاجتماعي على المستوى الوطني. ومن الخطأ الكبير أن يفترض الساسة وصناع القرار أو المحللون في مجالات سياسات التنمية، أن السياسات الوطنية تنطلق من أهداف اقتصادية بحتة، مثل زيادة الناتج القومي أو توزيع الفرص الاقتصادية. إذ يجب أن يحتل عنصر استقرار الدول أهمية كبرى في عملية تصميم وإعداد استراتيجيات التنمية في الدول ذات التنوع في الخلفيات والخصائص الاجتماعية والسياسية لسكانها وتعدد لغاتهم، بما يضمن عدم حدوث حركات انفصالية بين السكان ذوي الخلفيات الاجتماعية المشتركة. ومن بين الوسائل الرامية إلى حفز شعور الأقاليم م باهتمام الحكومات المركزية تأسيس هيكل ومؤسسات تطوير على مستوى الأقاليم وتوفير الدعم لها.

تركيز التنمية في الأقاليم الحدودية بما يحقق الأمن الوطني. ويحتل هذا الهدف أهمية في دول أمريكا اللاتينية حيث تحتل النزاعات حول مواقع الحدود الجغرافية في الأقاليم الحدودية الرائدة اقتصادياً أهمية على قائمة أولويات تلك الدول. كما تعاني دول شرق أوسطية وآسيوية من حالات نزاع حدودي مماثلة.

تحسين النظام العمراني الوطني، أو ما يعرف أحياناً "بنظام المدن". وهو هدف زاد الاهتمام به مؤخراً في الدول ذات الدخل المتوسطه بالذات. حيث لعبت استراتيجيات "نظام المدن" دوراً هاماً في توزيع الأنشطة الاقتصادية بشكل عادل واقتصادي بين المجتمعات السكانية على المستوى الوطني. وتستند القاعدة الإستراتيجية في ذلك إلى الاعتقاد بأن زيادة معدلات النشاط الاقتصادي في المدن المتوسطة الحجم سيؤدي إلى درجة مناسبة من "اقتصاديات مقاييس الإنتاج" ( *economies of scale* ) والتي سترفع من مستوى التنمية الاقتصادية بين الأقاليم، قارن ذلك بتجربتي كل من فرنسا وبريطانيا أعلاه. ومن ناحية أخرى، تركز فلسفة تطوير نظام اقتصادي عمراني نشط في المدن المتوسطة الحجم، على الاعتقاد بأن ذلك يزيد من فرص المساواة في الوصول والاستفادة من الخدمات الهامة كالتعليم والخدمات الصحية والتي يعتمد عليها بشكل كبير في توفير كوادر بشرية وطنية عاملة ومنتجة (Minfor, 2002).

## تساؤلات

ولكن تلك الأهداف ما زالت على درجة كبيرة من العمومية؛ فالخطط الرامية إلى توزيع النمو السكاني خارج المراكز العمرانية الكبيرة والحد من الفروقات بين الأقاليم، مهما تضمنته من فوائد من حيث المبدأ، ما زالت صيغاً يمكن ترجمتها بوسائل مختلفة قد تؤدي إلى نتائج عكسية، ناهيك عن نجاح محلي السياسات في استيعاب الخصائص الثقافية المحلية والعلاقات الاقتصادية المعقدة،

وخشية صناع القرار من الفشل يندر بمحاذير ذات نتائج سياسية وخيمة على مستوى الأقاليم وخارجها. فهل ينجح تطبيق استراتيجيات عمرانية وباستقلال عن غيرها من الإستراتيجيات الاجتماعية والاقتصادية الوطنية الأخرى؟ وهل فعلا تؤدي اللامركزية العمرانية نتائج ايجابية من منظور الكفاءة الاقتصادية؟ هل يستطيع المحللون وصناع القرار تبرير المكاسب المتوقعة من تحقيق العدالة الإقليمية مقابل النقص الحاصل من تحويل الاستثمار والموارد المالية خارج المراكز العمرانية القائمة؟ ثم هل من الممكن التوفيق بين قوى التنمية المفتعلة بفعل سياسات وخطط التنمية وبين الواقع التطبيقي المعقد عند تحديد المدن المرشحة لاستقبال تلك الموارد الضخمة؟

وتعاني كثير من الحكومات المحلية صعوبات جمة في سبيل تنفيذ برامج استثمارية فاعلة لمواجهة تحديات التنمية، تتمثل في تجاوز النمو العمراني معدلات نمو موازية في المجالات الاقتصادية والتنظيمية. على سبيل المثال، تواجه الحكومات المحلية صعوبات السيطرة على عوامل خارج حدودها الإدارية، أو تجد نفسها مشلولة بسبب العوائق التنظيمية والقانونية والمؤسسية الأخرى. وبالتالي يتطلب الدور الفاعل على المستوى المحلي تدخلا من الحكومات المركزية بشكل لا يعرقل الجهود المحلية ويخلق المبادرات على مستوى الأقاليم. ومهما بدا الاعتماد الشبه تام على الموارد المالية من الحكومة المركزية متطلبا استراتيجيا لاستمرار سيطرة الحكومات المركزية، ومرغوبا للسلطات المحلية إلا أن لن يكون مستداما على المدى البعيد. ومن بين أهم العوامل المؤدية إلى نجاح تنمية الأقاليم هو الاستقلال المالي، مما يستدعي إيجاد قاعدة تمويل مستدامة على المستوى المحلي، وإعادة النظر في الموارد لسد أكبر قدر من العجز دون اللجوء للحكومات المركزية. ويمكن تلخيص قضايا التنمية والتحديات التي تواجه المدن الضخمة في النقاط التالية:

**أولا،** كيفية رفع مستوى القاعدة الاقتصادية للمدينة وتوفير فرص عمل في قطاعات منتجة للأعداد المتزايدة للقوى العاملة ذات مستويات تأهيل تعليمية ومهنية متواضعة، وكذلك كيفية التأثير على مواقع الأنشطة الجاذبة لفرص العمل ليتمكن التخفيف على نمو المدن؛ **ثانيا،** كيفية تجهيز وسائل وأنماط نقل بأسعار معقولة لأغلبية السكان، وكيفية تحقيق اتزان ديناميكي بين القطاعين الخاص والعام وذلك بالتوفيق بين الأقلية المالكة للسيارات الخاصة (في حالة الدول الأقل دخولا) والتي تتسبب في ازدحام مروري مستمر مما يلقي بسلبيات ذات تكلفة اقتصادية عالية على الأغلبية المتبقية من السكان المعتمدين على وسائل نقل عام والتي بدورها لا تتمتع بمستويات أداء أو كفاءة ملائمة.

**ثالثا،** كيفية تطوير أنماط استعمالات أراضي تحقق مستويات اتزان أفضل بين فراغ السكن والعمل، وتحقيق أفضل استغلال في معدلات الزيادة في أسعار الأراضي بطريقة يتم عن طريقها تمويل الاستثمار في شبكات المرافق والبنية التحتية. **رابعا،** كيفية رفع مستوى عرض الإسكان، خصوصا في الحالات التي يقوم فيها القطاع الخاص بتوفير العدد من الوحدات السكنية في مناطق عمرانية دون أن يوفر الخدمات والمرافق الملائمة التي تجعل منها تقوم بدور اجتماعي متكامل، أو كيفية الاستفادة القصوى من مخصصات الاستثمار المتواضعة التي يقوم بها السكان من فئات الدخل المنخفض وذلك من أجل تنمية مناطق عمرانية بأسعار ممكنة، تتمتع بمعدلات أداء وظيفي وأنماط تصميم حضري مرتفع. **خامسا،** التوظيف الملائم للمصادر المالية نحو تحقيق أفضل مستويات تمويل شبكات البنى التحتية للمدن من شبكات طرق وأنظمة نقل، وأنظمة مياه شرب وصرف صحي، وتنمية قطاعات التعليم فيها، وتطوير الخدمات الصحية، والسلامة والدفاع المدني. **سادسا،** تطوير سياسات اجتماعية ممكنة التنفيذ تضمن الدعم الملائم للفئات التي لا تجد منفذا لفرص العمل والعمل على تأهيلها وتهيئة المناخ الاقتصادي للاستفادة منها.

## سياسات التحضر في إقليم الصحراء الكبرى في أفريقيا

تعاني دول وسط أفريقيا والصحراء الكبرى بشكل خاص وبقيّة دول القارة السوداء بشكل عام، تحديات معقدة تضرب جذورها في التطور التاريخي لنشأتها بدءاً بالتعدد الثقافي للسكان، ومروراً بالاستعمار الأوروبي الذي أحدث تفككا جغرافيا يتضارب مع الخريطة العرقية والدينية لشعوبها، وانتهاءً بتأسيس تشكيلات سياسية ترتبط ارتباطاً سياسياً وعسكرياً واقتصادياً بالدول الغربية المؤسسة لها. لقد أفرز الاستعمار الأوروبي تكتلات سياسية جغرافية على غرار ظاهرة الدولة الوطن التي ترعرت في أوروبا منذ القرون الوسطى. وتشارك تلك الدول في ظاهرة هامة وواضحة وهي النمو السكاني المرتفع والذي يبلغ معدل 6% . وتبلغ النسبة 8،5% في 35 عاصمة دولة من تلك الدول المحدودة الدخل؛ أي بما يحقق مضاعفة لسكانها كل تسع سنوات. وقفز عدد المدن التي يبلغ عدد سكانها النصف مليون نسمة من ثلاث مدن في منتصف السبعينات الميلادية إلى 28 مدينة اليوم. وبسبب تلك الزيادة الهائلة والمركزة فقد تحولت تلك المدن من مناطق عمرانية تتمتع بدرجة مناسبة من التوازن البيئي والاقتصادي إلى حواضر تعاني مشاكل عمرانية وتنموية لا حصر لها.

تواجه الدول الإفريقية في إقليم الصحراء الكبرى عوائق هيكلية تضرب جذورها في الفترة الاستعمارية. ومن أهم القضايا، هي الفشل في توقع والتخطيط الجاد للزيادة السكانية الهائلة التي صاحبت حقبة ظهور الدول القومية، والتي تركزت في عواصم تلك الدول والتي استأثرت بنصيب الأسد من الاستثمارات الهائلة من قبل الحكومات المركزية محدثة ما يعرف بظاهرة "التحيز الفراغي" (*spatial bias*). وانهارت جهود الدول في مواجهة معدلات زيادة سكانية تضاعف من عدد السكان خلال تسع سنوات. كما فاقم من المشكلة التركيز المكثف للهيئات الوطنية التي حفزت المزيد من الفرص الوظيفية المباشرة وغير المباشرة. وكانت النتيجة الحتمية هي تركيز القوة السياسية والاقتصادية والإدارية في المركز على حساب إضعاف المناطق الإقليمية الأخرى. وتصدر تدهور القطاع الإسكاني وخدمات المياه والصرف الصحي قائمة المشاكل العمرانية، والتي تشبثت الوزارات بإدارتها حرصاً من القائمين عليها على تأمينها للسكان رغم التدهور المستمر في ذلك. وشلت المركزية المفرطة من الأوضاع المالية للمدن نظراً لاستئثارها بجمع الإيرادات المالية، وبينما تضاعفت مسؤوليات المدن المالية، وبشكل خاص التعليمية والصحية، فشلت الحكومات في تطوير هياكل وسياسات تمويل مستقلة للمدن، مما ضاعف الهجرة إلى العواصم وعدد قليل من المدن المنتفخة.

كما تعاني حكومات إقليم الصحراء الإفريقية فشلاً مزمناً في تقييم وسائل توزيع الدخل والتخطيط السليم لها. فقبل استقلال تلك الدول، كان هناك انزاع نسبي بين الأقاليم في فرص العمل، حيث ارتبطت الهجرة بتوفر الفرص. وبعد الاستقلال، أدى سياسات الاستثمار إلى تصاعد الاستثمارات الحكومية في العواصم، مما حفز أمواج من الهجرة طلباً لفرص العمل والخدمات التعليمية والصحية. هذا بدوره نتج عنه خدمات ذات مستويات عالية لنسبة قليلة من السكان، ولا شيء للأكثرية. والنتيجة الحتمية استفحال العشوائيات التي تفتقر لأدنى قدر من الخدمات والمرافق، وبؤراً للسلبات الاجتماعية والعصيان والشغب، من ناحية، وتضاعف عدد السكان في المناطق السكنية أكثر من القدرة التخطيطية فيها، من ناحية أخرى.

وفاقت المركزية من التقطب في توزيع الدخل؛ من خلال تكتل مراكز التوظيف في أجهزة القطاع العام. فبعد أن كانت نسبة العاملين في القطاع الحكومي تبلغ نسبة تتراوح بين 6% إلى 15% من مجمل القوى العاملة، خلال السنوات المبكرة بعد الاستقلال، تضاعفت تلك النسبة بحيث أصبحت الوظائف الحكومية تشكل نسبة تتراوح بين 40% و 75% من مجمل الوظائف التي يتقاضى العاملون فيها أجورا منتظمة. ومن ناحية أخرى، إرتفعت نسبة المشاكل السياسية ذات العلاقة بقضايا تخطيط وتجهيز مرافق البنية التحتية والخدمات العامة العمرانية، كخدمات جمع النفايات والكهرباء، وشبكات المياه والصرف الصحي. وتضاعفت فرص الحصول على إيرادات تسمح باستمرار توفر تلك الخدمات العمرانية بمستويات مستدامة. فكانت النتيجة الحتمية تدهورها وعدم توفر القوة المادية لأغلبية السكان بما يسمح بمعدلات أداء تمكن المراكز الحضرية من القيام بوظائفها الوطنية.

تعكس نيجيريا التي تعتبر أكبر الدول بالمنطقة وضع التنمية المشار إليه أعلاه بوضوح. فبعد أن كانت دولة فقيرة بالمقاييس العالمية وذات كثافة سكانية مرتفعة، وبمتوسط دخل ناتج قومي للفرد بلغ 150 دولارا أمريكيا، تحسنت ظروفها الاقتصادية بشكل كبير بعد اكتشاف النفط تمثل في حصولها على دخل بمجموع بلغ 100 مليار دولار خلال الفترة بين عامي 1973 و 1981م. وبالرغم من تحسن اقتصادها بفعل دخل النفط وغيره من الصادرات، وارتفاع متوسط ناتجها القومي للفرد إلى 1,270 دولارا مقارنة بمتوسط 410 دولار للفرد لدول إقليم الصحراء الكبرى، إلا أنها تصنف من بين أقل الدول تنمية، حيث تحتل نيجيريا ترتيبا متأخرا 142 من بين 174 دولة من حيث مقياس تنمية الإنسان (HDI) (United Nations, 1998). كما تعرض نيجيريا بوضوح تأثير سياسات التجارة والصناعة المسيطر على النمو العمراني وتوزيع المراكز الحضرية. فقد أثبتت دراسة عظم تأثير المساعدات الصناعية التي توفرها الدولة على تنمية العاصمة، لاجوس، حيث استأثرت المدينة بما نسبته 89% من مجمل صافي المساعدات التي تقدمها الدولة (Bertrand & Robertson, 1987).

لقد تهاون الساسة النيجيريون في تطبيق اللامركزية في توزيع التنمية الصناعية خارج العاصمة، مما فوت فرصة ثمينة تمثلت في حفز العدالة المجتمعية في توزيع الفرص، ومنع الازدحام السلبي في المركز، وتحاشي موجات التضخم من جراء التركيز العمراني الشديد، وزيادة توزيع فرص العمل بطريقة متساوية نسبيا بين الأقاليم، وأخيرا وعى قدر كبير من الأهمية حفز التماسك السياسي الذي ظلت تعاني نيجيريا من ويلاته حتى يومنا هذا وتبعيات التفريط في الأخذ بمبدأ التخطيط المتكامل والهادف بمستوياته الوطني والإقليمي والعمراني. وأخفقت الحكومة النيجيرية في تخصيص الميزانيات الكافية لتنفيذ مبدأ اللامركزية، حيث شكلت نسبة المخصصة لتنفيذ توزيع الاستثمارات الصناعية بطريقة لامركزية ما نسبته 10% من مجمل الموارد التي تم توقيهها في مدينة لاجوس العاصمة. ورغم توفر المناخ الملائم لتنمية ذات مردود وطني واعد، أغفلت السياسات المركزية في الاستفادة من تنمية القطاع الزراعي، وبشكل خاص عدم تقنين وتنظيم تجارة المنتجات الزراعية على المستوى المحلي. وجاء التصنيع على حساب تضاعف الزراعة وحفز الهجرة من الريف إلى العاصمة، دون نتائج اقتصادية تبرر ذلك التبادل أو التضحية بالتنمية الزراعية ودورها في توزيع سكاني أكثر اتزان. ونتج عن ذلك تراجع الصادرات الزراعية، وانخفضت المحاصيل ما عدا الأرز بشكل خطير، وتضاعفت الاستيراد عشر مرات؛ من 200 مليون دولار في عام 1973 إلى ملياري دولار عام 1980. وزاد من حدة التخبط في التخطيط وإدارة الاقتصاد الوطني وتصميم



خطط تنمية عمرانية ثابتة تذبذب أسعار النفط. ولنا أن نتصور ما يحدثه تعطل السكك الحديدية ووسائل النقل العام من عدم وصول القوى العاملة إلى المصانع.

تلخص المنهجية النيجيرية التأثير السلبي لسياسات الدول المركزية على الاقتصاد الوطني ومسيرة التحضر في أفريقيا. ومع ذلك، أصبح المخططون متيقظين للنتائج العمرانية الوخيمة لتقاعس الدول المركزية عن تبني التخطيط الهادف بمستوياته المختلفة وتذليل الصعوبات السياسية والاجتماعية والمالية التي تقف أمام تنفيذ سياساته. وزاد اهتمام المخططين بأهمية إدارة التنمية والسياسات العمرانية، والذين كانوا قبل عقد من الزمن غير مهتمين بتلك العلاقة الهامة بين تحقيق تحضر ينسجم مع أهداف وطنية مرغوبة.

ويعتمد مستقبل التحضر في إقليم الصحراء الكبرى على حسن إدارة المدن الكبرى والمتوسطة. ومع تناقص الموارد المركزية، فإن الأمل يكمن في تصميم قاعدة ضريبية على المستوى المحلي، وتنظيم لإدارة فاعلة لتسجيل للأراضي. والتوجه الحتمي هو في تبني سياسات، وبالذات الزراعية منها، لا تشجع استمرار التنمية في العواصم والمدن الكبيرة، تساعد على توفير فرص العمل المناسبة خارج المدن. ومن المهم جدا أن تعمل دول الصحراء الكبرى على تحويل التوجه في سياسات التجارة والصناعة بطريقة تشجع تنمية المدن المتوسطة قدر الإمكان. ولتأهيل الاقتصاديات العمرانية للمدن المتوسطة فإنه من الضروري أن يتم تطوير الهياكل التشريعية بطريقة تسمح بحفز قواعدها الاقتصادية.

#### سياسات التحضر في الهند والصين

تتشارك الهند والصين في كونهما من أكبر دول عالم من حيث عدد السكان، ومع نهاية القرن العشرين، ما زالت كل من تلكما الدولتين تشترك في وجود أكثر من نصف عدد السكان في المناطق الغير عمرانية. وبالرغم من انخفاض معدل الدخل للفرد منسوبا إلى الدخل الوطني، إلا أن كل منهما يتميزان بوجود هياكل تشريعية متطورة يمكن الاعتماد عليها في مواجهة التحديات وعلى درجة من المرونة تمكنهما من التعامل مع المستجدات. وحتى وقت قريب، اتسمت الهند بنزعة سلبية تجاه القطاعات العمرانية. فقد اعتقدت سياسة الهند بأن عمليات تنمية المناطق العمرانية لا بد وأن تكون على حساب تدهور الاقتصاد الريفي. ولكن هذا التصور بدأ في التحول إلى وجهة نظر أخرى إيجابية ترى بأهمية الخروج بسياسات عمرانية تتكامل مع سياسات التنمية الوطنية وبأقل سلبيات ممكنة. وجاءت الإحصاءات السكانية لعام 1981 مؤكدة فحوى ذلك التوجه، حيث أسفرت الإحصاءات عن استمرار زيادة سكان الحضر، فقد زاد عدد سكان الهند بنسبة 24,75% خلال العقد من 1971-1981م. ونتج عن الأرقام الإحصائية أن معدلات التحضر، متمثلة في زيادة نسبة السكان العمرانيين، استمرت في التصاعد بنسب بلغت 2,58% سنويا خلال العقد 1951-1961، وبنسبة 3,79% خلال العقد 1961-1971، وبنسبة 4,60% خلال العقد 1971-1981م. وتشير التوقعات إلى أنه من المتوقع أن يعمل في القطاع العمراني عدد 300 مليون مع نهاية القرن الماضي، وأن القطاع العمراني يستأثر بنسبة 50% من الناتج الوطني بينما مازالت نسبة 70% من القوة العاملة تعمل في القطاع الزراعي.

وبطبيعة النظام الفدرالي الذي تعمل به الولايات الهندية واتساع الرقعة الجغرافية لمعظمها، فإن معظم المشاكل والقرارات ذات العلاقة بالسياسات العمرانية والإقليمية تتم وبشكل أكثر فاعلية على مستوى الولايات. وتمكنت الهند من رفع مستوى إدارة مدنها الكبيرة في الولايات الأكثر تحضرا،

وهي ماهر اشارتزا (عاصمتها بومباي)، وكوجارات (عاصمتها أحمدأباد)، وولاية تاميل نادو (مدراس)، و غرب البنغال (كلاكتا). وتمثل التحسن في أفضل صورته في تقبل التوجه بأنه يجب التوفيق بين مستويات ومعايير جودة المعيشة في الأحياء السكنية وبين مستويات دخول الأسر. إلا أن الهند استمرت في التأثر السلبي بنزعة بيروقراطية تهتم بتنظيم والسيطرة أكثر من العمل بفلسفة الحوافز لتحقيق الأهداف الاجتماعية المرغوبة. ويعود النجاح المحدود لخطة بومباي المكلفة للحد من النمو فيها في توافق تطبيقها مع توجه المجتمع إلى السكن في أطراف المدينة. وحدثت نتائج عكسية لمحاولات نقل الصناعات المختلفة إلى مدن صغيرة، حيث نتج عن ذلك نشأة أنشطة اقتصادية غير نظامية ساعد على تكاثرها المناوشات البيروقراطية في إصدار التراخيص ومتطلبات أصحاب رؤوس الأموال. وأعاق من حسن التنسيق في الهند، كما هو الحال في كثير من الدول، الفصل بين الجهات المعنية بالصناعة والتجارة والتي تقوم بإعداد سياسات الصناعة والتجارة وتقرير مواقعها، من ناحية؛ وبين الجهات المعنية بالإسكان والأشغال العامة التي تقوم على مشاريع البنية التحتية والخدمات العامة، والتي تتخصص بأمور التحضر، من ناحية أخرى. وتكمن التحديات التي تواجه الهند في التغلب على مشاكل إدارة المدن، وبتعزيز خاص على نظام استعمالات الأراضي الصادر في عام 1976، ومواجهة القوانين المحددة لأسعار تأجير المساكن، وإصلاح فاعل لوسائل وآليات التمويل للمدن.

وإن اشتركت الصين مع الهند في ارتفاع عدد السكان، إلا أنها تختلف عنها في مجال السياسات العمرانية وبشكل واضح. وانسجاما مع فلسفتها الاشتراكية والشيوعية، فقد اعتمدت الصين منذ تحولها للنظام الشيوعي على نظام مفصل ومتطور من التنظيمات بديلا عن آليات السوق الرأسمالي الحر. وبسبب فلسفتها السياسية والسيطرة المركزية المحكمة وإتخاذ سياسة متوازنة بين التصنيع ومنطلق الحد من زحف الهجرة إلى المدن عن طريق وسائل تراوحت بين إجراءات رادعة للهجرة والحد من الإنجاب في المدن، وتنمية الريف والمستوطنات التعاونية، لم تعاني الصين رغم ارتفاع عدد سكانها من التنمية العمرانية المتفاوتة بين الأقاليم، كغيرها ممن الدول المماثلة لمستوى دخلها، وبشكل خاص في قضايا إدارة المدن الصينية.

وأكد إحصاء عام 1982 تجاوز عدد سكان الصين المليار نسمة، وبمعدل زيادة سكانية بلغت 2,1%، حيث ارتفع عدد سكان الصين بقدر 313,6 مليون منذ سنة 1964. وعلى مستوى المدن، بلغ معدل زيادة السكان 2,7%، وارتفعت نسبة التحضر حسب نتائج الإحصاء من 18,4% في عام 1964 إلى 20,6% في العام 1982، والتي تمثل عدد 206,6 مليون نسمة. وركزت الخطة الخمسية للتنمية الأولى على الحد من نمو المدن الكبيرة وتوقيع الصناعات من المدن الساحلية إلى وسط الصين. وترجمت السياسات التنفيذية توجه الخطة عن طريق السيطرة على تراخيص العمل والإسكان، بل وإخراج صغار السن من العاملين عنوة للعمل خارج المدن الكبيرة، تلك الوسائل كان من شأنها الحد من نمو المدن الكبيرة بشكل متسارع. على سبيل المثال، زاد عدد سكان مدينة شنغهاي من 10,6 مليون نسمة في عام 1960 إلى 11,8 نسمة في عام 1982. وإن استهدفت الخطة الخمسية للأعوام 1980-1985 تطورا شاملا للتجارة الداخلية والخارجية، والذي ترتب عليه تسريع نمو القطاعات العمرانية، إلا النزعة الصينية لمواجهة تضخم المدن بشكل يتناسب مع عدد سكان الصين استمرت قوية كما في الماضي.

ووازت الجهود الرامية إلى الحد من الهجرة والزيادة السكانية الطبيعية (متمثلة في صافي معدل عدد حالات الولادة ناقص الوفيات)، جهود ضخمة لتطوير أنظمة الإدارة الحضرية وبشكل خاص في

الهيكل المؤسسية والتشريعية على مستوى المدن. ورغم محدودية دخول المدن، إلا أن المدن الصينية استطاعت توفير خدمات عمرانية بمعدلات خدمة مرتفعة وبمعدلات كفاءة مرتفعة، كخدمات جمع النفايات ونظافة الشوارع وصيانتها، وتوفير المياه والصرف الصحي. ويبقى أمر النقل العام وإدارة الحركة المرورية مع تزايد أعداد السيارات، والتلوث البيئي، وتحديث وزيادة الرصيد السكني من أكبر التحديات التي تواجه مستقبل المدن الصينية. وتساعد مزيج من العوامل تتمثل في مساحة الصين الواسعة، ومستوى تطورها بشكل العام ووسائل النقل فيها بشكل خاص، والقيود التي تفرضها الدولة على التجارة والهجرة، وسياسات التمييز الطائفية (ضد الأقلية الإسلامية بشكل خاص) على استمرار تفاوت مستويات التنمية بين الأقاليم الصينية.

### سياسات التنمية اللامركزية والتنمية الإقليمية في كوريا وماليزيا

تعكس مسيرة التنمية في كل من ماليزيا وكوريا تجربتين تستحقان الوقوف والدراسة. حيث تتسم كوريا بمعدلات كثافة سكانية مرتفعة، بينما تبلغ الأراضي القابلة للتطوير نسبة 20% من مجموع مساحتها، مما جعلها تتصدر دول العالم في تطوير خطط استعمالات الأراضي أكثر شمولا على المستوى الوطني، والتي استهدفت تحقيق السيطرة على نمو عاصمتها سيؤول والحد من التفاوت التنموي بين أقاليمها. واحتلت مواضيع التفاوت في فرص العمل وتفاوت مستوى الخدمات العامة والخاصة، قدرا كبيرا من اهتمام السياسات الكورية؛ ذلك التفاوت ترتب عليه زيادة جاذبية العاصمة سيؤول لهجرة السكان من مختلف المناطق. ونصت سياسات استعمالات الأراضي أن يتم ترخيص المنشآت الصناعية، وتأسيس مناطق صناعية خارج إقليم العاصمة، وتم ترحيل المنشآت الصناعية التي لا تتمتع بصفة نظامية خارج سيؤول. ويؤكد شاتزل وآخرون (1997) بأن مسار التصنيع تم في كوريا، كغيرها من الدول النامية، بشكل أسرع من مثيله في الدول الصناعية المتقدمة، وكونه تم أو يتم تحت رعاية قوية من الحكومات. ويدعون، إلى جانب المحددات الاقتصادية وسياسات التصنيع، إلى اعتبار العوامل الاجتماعية ومن ذلك حرص السكان على القرب من المؤسسات التعليمية حول مدينة سيؤول (Schatz et al, 1997).

وتم معالجة مشكلة تفاوت مستوى التعليم بين الأقاليم عن طريق السيطرة على عدد المقاعد المتاحة، وزيادة ميزانيات وعدد طلاب الجامعات في الأقاليم الأخرى، وتنظيم ميزانيات التعليم بطريقة تزيد من جاذبية الأقاليم الطرفية. وساعد النمو الاقتصادي الكبير خلال العقدين الماضيين على توزيع التنمية الصناعية على الأقاليم مما حقق تنمية متعادلة نوعا، ولكن ذلك التوجه نحو تنمية إقليمية أفضل إنزان، قلل منه زيادة معدلات التحضر من جراء نتائج سياسات حفز الصناعات التصديرية، حفزت نمو مضطربا للمراكز العمرانية الكبيرة، وعلى رأسها العاصمة سيؤول ومدينة بوسان. وقل من نجاح جهود توزيع الصناعات الثقيلة والتي أخرجت لأسباب تأثيراتها السلبية (الفيزيائية)، وذلك نظرا لاستحواذ الصناعات الصغيرة ومتوسطة الحجم على ما نسبته 80% من القوى العاملة الكورية، والتي تواجدت خارج نطاق المناطق (المدن) الصناعية، وهي ظاهرة تشترك فيها معظم الدول. وبقيت الإجابات غير نهائية فيما يتعلق بجدوى تطبيق تلك السياسات من عدمه، أي هل سيكون تجمع الصناعات سيكون أفضل بدون تلك السياسات، خصوصا في ضوء السلبات والايجابيات التي ترتبت على تلك السياسات وما جرته من تغيير لمواقع الصناعات وفي خروج عن قوى السوق الحر.

وتعتبر ماليزيا من أكثر دول شرق آسيا تجربة في مجال الجهود نحو تنمية الأقاليم الراكدة، وذلك نظرا لنظام الحكم الفدرالي فيها. ويحتل مشروع ري نهر مودا أهمية كبيرة من المنظور التخطيطي والذي تركز في الإقليم الشمال الغربي بالقرب من الحدود التايلنديّة؛ ذلك المشروع الذي بدء منذ عام 1967 أصبح موضوع العديد من الدراسات المستفيضة منذ عام 1972. ومن بين أهم الاستنتاجات التي خرجت به تلك الدراسات الخروج بمؤشرات ومقاييس للتأثيرات المباشرة والغير مباشرة لمشروع ري بتلك الضخامة. وتبعاً، تم قياس المنافع التي تحصلت للأفراد ضمن الإقليم وكذلك تحديد المنافع التي حفزها الاستثمار خارج الإقليم.

وناقشت إحدى الدراسات بشكل مفصل التأثيرات التي أحدثها المشروع على المستويين الزراعي والعمراني والعلاقة بينهما (Clive et al, 1982). ووجدت الدراسة بأنه في ضوء أنماط ملكية الأرض وطبيعة العلاقات الاجتماعية، فقد ترتب على الاستثمار تأثيرات واسعة، حيث إتضح أن كل ما قيمته دولار أمريكي من قيمة المشروع نتج عنه ما قدره 80% من القيمة المضافة وبشكل مباشر على مستوى الإقليم؛ وهو دخل إضافي تحصل لأسر لا تعمل في مجال الزراعة في الإقليم. ومع مرور الزمن التشغيلي للمشروع تزايدت الفوائد التي ولدها المشروع بشكل متصاعد إلى الأقاليم المجاورة. وبعد سبع سنوات من بدء تشغيل المشروع، بلغت تقديرات صافي قيمة رأس المال المهاجرة خارج الإقليم عن طريق مشتريات الأسر داخل الإقليم ما نسبته 72% من مجموع مدخرات الأسر داخل الإقليم. وعزت الدراسة سبب تسرب تلك المدخرات إلى نقص أو ضعف الفرص الاستثمارية داخل الإقليم مقارنة بالأقاليم الأخرى في ماليزيا. وضعف فرص الاستثمار ضمن الإقليم كان بسبب عزلة الإقليم النسبية، وذلك بسبب نقص المواصلات والتي أعاقت نمو قاعدة اقتصادية منافسة. ورغم التأثير الإيجابي لمشروع الري على الإقليم إلا أن نتائج الدراسة أسفرت عن ضعف عوامل التنمية الذاتية للإقليم. ووضحت الدراسة أهمية حفز القوة الشرائية للأسر نظرا للدور المباشر لتلك القوة في حفز منافع أخرى على مختلف الأصعدة الاستثمارية التي تتميز بحفز قطاعات إنتاج السلع والخدمات التي تتميز بإبقاء أكبر قدر ممكن من الثروة ضمن الإقليم. واستنتجت الدراسة بأن مساعدة تلك القطاعات عن طريق توفير القروض، والخبرة الفنية وتسهيل الارتباط بالأسواق من شأنه الحد من ضياع القوة الشرائية خارج الإقليم بشكل يهدد مستقبل الاستثمار والتنمية فيه، مما يزيد من فرص هجرة السكان خارج الأقاليم الغير نشطة أو الفقيرة.

وسلطت دراسات أخرى الضوء على تأثير السياسات الإقليمية في ماليزيا على ولايتي كيلانتان وترينجانو الواقعة في الشمال الشرقي من ماليزيا، والتي تعتبران من الأقاليم المتردية اقتصاديا؛ حيث تبلغ نسبة الدخل للفرد 56% من المعدل الوطني لدخل الفرد. وإلى جانب العوائق الجغرافية للولايتين، فقد أدى سوء التنسيق بين البرامج والمشاريع التي تمت على مستوى الإقليم إلى ضعف النتائج المتوقعة لتلك المشاريع. وتوضح تلك الدراسة المشاكل والعوائق الرئيسية التي تواجه سياسات التحضر والتي تتلخص في عدم وجود خطة إقليمية وعدم توفر استراتيجية تنمية واضحة وعدم وجود هيئة إدارية تضطلع بشكل مباشر ومهيمن على المنطقة الجغرافية موقع تلك الاستراتيجية. حيث أن كل هيئة وطنية، وزارة كانت أو مؤسسة عامة، تسعى لتطوير برامج خاصة بها وحسب ظروفها وأولويتها في معزل شبه تام عن مجريات الأحداث وقرارات الجهات الأخرى. يقارن ذلك بوضع المركزية الشديدة التي تتسم بها إدارة الشؤون الإقليمية في المملكة العربية السعودية حيث تنتشر مسؤوليات التخطيط والتمويل والتنفيذ بين عدد كبير من الجهات ذات المرجعية الوطنية مما يشكل عائقا ضخما أمام تحمل الأقاليم مسؤولية الإشراف المباشر والفعلي

على تنسيق المرافق والخدمات والمشاريع تحت سيطرة أمير المنطقة وما يتبعه من أجهزة تتمتع باستقلال على المستوى المحلي (المبارك، 2001).

### مشاكل المدن الضخمة في أمريكا اللاتينية

تتسم الدول أمريكا اللاتينية بمعدلات تحضر مرتفعة مقارنة بغيرها من الدول النامية؛ حيث تتراوح نسبة التحضر من 25% في دولة هايتي وحتى 80% في دول القطر الجنوبي من القارة كالأرجنتين، وشيلي وأرجواي. وتم التحضر في أمريكا اللاتينية بشكل أكثر تركيز وسرعة وبشكل أوسع من نظيره الأوروبي، وهو بذلك يشبه النموذج الموجود في الدول النامية (الغير أوروبية). ونظرا للبدء المبكر لظاهرة التحضر في أمريكا اللاتينية غيرها من دول العالم النامي، فقد حققت تلك الدول عصى السبق في ولادة المؤسسات العمرانية وتحقيق رصيد من الخبرة في مجال السياسات العمرانية. وبالرغم من بلوغ المدن ذات الحجم المتوسط معدلات تنمية تعادل أو تفوق مثيلاتها في المدن الضخمة ولظروف تنمية عفوية، إلا المدن الضخمة لا زالت تنوء تحت وطأة معدلات نمو السكاني عالية. وتعرض تجربة فنزويلا للتأثير المباشر لسياسات تشيبت الصناعات على تلك الدولة. وفي البرازيل، أدى تطبيق سياسات حماية البيئة إلى تحديد نمط تنمية المناطق العمرانية المتاخمة للعاصمة ساو باولو. وأوضحت دراسة قام بها البنك الدولي، تناولت دور المسار العفوي لتشيبت الأنشطة الصناعية في ولاية ساو باولو، أن القرارات الاستثمارية من قبل المنشآت الصناعية للتواجد خارج الأقاليم العمرانية تتم بشكل محدود في المدن المتوسطة الحجم. كما أوضحت الدراسة أن طبيعة هيكل قوى العاملة المتواجدة في المنطقة يلعب دورا هاما في تواجد منشآت خاصة في المنطقة. إضافة إلى ذلك، وجدت الدراسة أن قرار المنشآت الخاصة في اتخاذ مواقع لها ضمن أي منطقة تولي أهمية أكبر لتوافر ظاهرة "تجمع الاقتصاديات المساندة" من عامل حجم المدينة، والتي تسمح بمناخ من الإنتاج تقل بموجبه معدل تكلفة إنتاج السلع مع تزايد حجم الإنتاج (economies of scale). وهكذا أضافت نتائج الدراسة تلك الاعتبارات إلى العوامل التي يجب أخذها في عين الاعتبار عند دراسة التأثيرات الإقليمية الاقتصادية حيث دأب الاقتصاديون الإقليميون على التركيز على معلومات تتعلق بتأثيرات المساعدات والحوافز الضريبية. كما أوضحت الدراسة أهمية تضيق الهوة بين التحليل الاقتصادي وسلوك المنشأة واتخاذ القرارات. وفي المكسيك، تناولت الجهود التأثير على أنماط النمو ضمن إقليم العاصمة، عن طريق مزيج من استثمارات النقل والمواصلات، وتجهيز البنية التحتية، وتقنين الاستثمار. وبدلا من تشيبت النمو خارج إقليم العاصمة مكسيكو سيتي، تبنت الحكومة جعل التنمية تتم بكفاءة وتكلفة اقتصادية وبيئية أفضل.

### خاتمة

لا تتم التنمية الاقتصادية بين الأقاليم بشكل متعادل بما يسمح بتنمية وطنية متزنة ، دون تدخل الحكومات المركزية والإقليمية من خلال الآليات المنسقة والموثق علاقتها بالواقع التطبيقي. وكما تم توضيحه خلال هذا البحث، تتسم التنمية العمرانية في الدول النامية بمعدلات زيادة سكانية مرتفعة ومتسارعة ذات دخول منخفضة وضمن مستويات تنمية اقتصادية ضعيفة. ونظرا لنقص الموارد الكافية، فإن أمر الإدارة الفاعلة للموارد الاقتصادية المتاحة يصبح تحديا مجتمعا و أمرا استراتيجيا على درجة كبيرة من الأهمية والخطورة، وأمر العثور على تلك الموارد على ندرتها يجب أن يسبق تقرير توزيعها توزيعا عادلا. وقبل أن تمارس المدن الضغط على الحكومات المركزية بتوفير الدعم

اللازم، فإن مخططي المدن حري بهم أن يثبتوا أن خططهم الاستثمارية روعي في تصميمها تحقيق معدلات إنتاج اقتصادي مرتفعة، وهو ما يبدو أنها تفتقر إليه الإستراتيجي ة العمرانية الوطنية السعودية بطرحها الحالي، خصوصا وأنها لم تتحدث عن الخطوات التالية بعد وضعها للتوجه في طرح نظري عام.

كما تم الإشارة إليه أعلاه، اتسمت التنمية العمرانية في الدول النامية بزيادة سكانية بمعدلات نمو مرتفعة تزامنت مع مستويات تنمية اقتصادية منخفضة تمت خلال فترة زمنية أقصر من مثيلاتها الأوروبية منذ الثورة الصناعية. ويعود السبب في ذلك إلى أسباب عديدة من بينها نقص الموارد الطبيعية، وتباطؤ التغيير والإصلاح الإداري والمؤسسي، وتدخل العوامل الثقافية والاجتماعية المحلية في التعجيل باتخاذ خطوات تصحيحية ملائمة. تلك العوامل المحلية، إلى جانب الظروف التاريخية والعالمية، تعيق سرعة اتخاذ قرارات التنمية بكفاءة. وبسبب نقص الموارد، يحتل أمر التوزيع الاقتصادي للموارد أهمية تعادل أهمية تحقيق معدلات ومستويات تنمية عمرانية ضمن المدن. وبطبيعة الحال، فإن المصادر أو الموارد يجب العثور عليها وتحديدها قبل الشروع في توزيعها توزيعا عادلا. التوزيع العادل يقتضي منهجية عقلانية تنطلق من أهداف مشتركة ومعلنة، ولكنها غير منزهة من الخطأ؛ فهي تقبل النقد والتصحيح متى ما ثبت الخلل فيها. وعلى الصعيد العمراني، فإن تناقص الموارد يجعل أمر التخطيط أمرا حتميا، وعلى المخططين أن يثبتوا بجدارة أن خططهم ستؤدي وبشكل يستند إلى الأدلة والنماذج المناسبة والمنهجية المفتوحة (ذات القيم المعلنة للملأ) أن "حقيبة" الاستثمارات العمرانية المقترحة للحكومات المركزية ستؤدي إلى تنمية عمرانية منتجة. وهذا في حد ذاته يمثل تحديا للمخططين ومحلي التنمية العمرانية.

على المستوى الإقليمي، تستطيع السياسات الإقليمية تقوية المراكز العمرانية الثانوية التي تتوفر فيها عوامل تنمية مشجعة من خلال توقيع الاستثمارات والإدارة الفاعلة في مجالات النقل، والسياسات الصناعية، والأهم من ذلك، التطوير المدروس والمنظم لشبكات الاتصالات بين المدن وعواصم الأقاليم: على سبيل المثال، شبكات الخدمات البنكية، وتشجيع الاتصال بين الهيئات والتنظيمات الصناعية بما يسمح بالتنسيق بما يحقق قاعدة مشتركة من المعلومات ويشجع من تبادل الهياكل الإدارية الفاعلة. ومن الأهمية بمكان أن يدرك القائمون على تصميم بدائل الاستراتيجيات العمرانية أن تطوير مراكز التنمية هي توجه فكري أكثر من كونها طريقة مضمونة نحو تنمية ناجحة.

وعلى مستوى المدن، تلعب الإدارة الحضرية الفاعلة المرنة وذات التنظيمات المؤسسية الديناميكية دورا متكاملا هاما في نجاح السياسات العمرانية الوطنية. وبشكل خاص، في حالة المدن ذات الكثافات السكانية الكبيرة فإن قضية الحد من الزيادة السكانية يجب أن ترتبط ارتباطا وثيقا مع منظومة من السياسات الرامية إلى تخفيف الازدحام المروري والتلوث بشتى أنواعه، وتوفير خدمات المرافق العمرانية. ودون أن يتم إدارة المدن بآليات مبتكرة ومرنة وشمولية فإن فرصة جذبها للاستثمارات وفرص العمل من المدن الكبيرة ستكون ضئيلة، ويهدد بفشل الاستثمارات الضخمة التي تم التضحية بها في سبيل تنمية المراكز الرئيسية والثانوية ضمن الأقاليم.

## المراجع:

المبارك، فيصل عبدا لعزني (مترجم) (2001أ). المداخل إلى التخطيط: مدخل إلى نظريات المتداولة، آراء ونتائج. الرياض، جامعة الملك سعود.

فيصل عبد العزيز المبارك (2001ب). "اللامركزية محور الإصلاح الإداري للقرن الواحد والعشرين"، الرياض، عدد 12005، الاثنين 13 صفر 1422هـ (7 مايو 2001م)، ص 32.

Alexander, R. A. (1992). *Approaches to Planning: Introducing current planning theories, concepts and issues*, 2nd edition. Philadelphia, Gordon & Breach Science Publishers.

Bertrand, T. & J. Robertson (1987). *An Analysis of Industrial Incentives and Location in Nigeria*, Western Africa Regional Office, Projects Department, Industrial Development and Finance Division, World Bank, Washington, D.C.

Branch, M. C. (1988). *Regional Planning: Introduction and Explanation*. New York: Praeger.

Churchill, A.. (1987). "Forward." In George S. Tolley and Vinod Thomas (Eds.), *The Economic of Urbanization and Urban Policies in Developing Countries*, Washington, D.C. USA: The World Bank, 1987, v-iv.

Clive, B. , Peter Hazell, and Roger Slade (1982). *Project Evaluation in Regional Perspective: A Study of an Irrigation Project in Northwest Malaysia*. Baltimore, Md.: John Hopkins University Press.

Friedmann, J. & C. Weaver (1980). *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*. Berkeley: University of California Press.

Hall, P. (2002). *Urban And Regional Plannign*, 4th Edition. London: Routledge.

Healey, P., Abdul Khakee, A. Motte & B. Needham (eds.), (1997), *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, London: UCL Press.

Healy, P (1997), An Institutional approach to spatial Planning." In P. Healey, Abdul Khakee, A. Motte & B. Needham (eds.), Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe, London: UCL Press, 21-38.

Mackay, R. R. (2003). Twenty-five Years of Regional Development. Regional Studies, Journal of the Regional Studies Association, 37 (3): 303-317.

Minford, P. (2002). Economic View: Brains are engaged in our cities as revolution becomes evolution. The Daily Telegraph, Jan.28, 2002, p. 24.

Nicol, W. & Douglas Yuill (1982). Regional Problems and Policy. In A. Boltho (Ed.), The European Economy: Growth and Crisis (409-448). New York: Oxford University Press.

Renaud, B. (1987). Urban Development Policies in Developing Countries. In George S. Tolley and Vinod Thomas (Eds.), The Economics of Urbanization and Urban Policies in Developing Countries, Washington, D.C. : The World Bank.

Schatzl, L. H., Wessel K. & Lee Yong-Woo (1997). Regional Development and Decentralization Policy in South Korea. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.

United Nations (1998). Human Development Report. New York: Oxford University Press.

Whitik, A. (Ed.), (1980). Encyclopedia of Urban Planning. New York: Rober E. Krieger Publishing Company.

---

<sup>1</sup> مصطلح (*blueprint*) يترجم حرفيا بالنسخة الزرقاء وهو مصطلح مأخوذ من الخرائط الزرقاء (التي كانت تسحب بأجهزة نسخ تعتمد على سائل الأمونيا) التي يستخدمها المهندسون في طباعة نسخ متكررة توضح كيفية تنفيذ المنشآت أو التصميمات الميكانيكية وغيرها. ونظرا لان المهندسون يتعاملون في تصميمهم للمنشآت والآلات مع اعتبارات يندر أن ترتبط بالبشر بشكل مباشر كمواد البناء من إسمنت وحديد تسليح،



الخ، فقد تم إستعارة المصطلح من قبل علماء وممارسي التخصصات الغير هندسية (في مجال التخطيط والاقتصاد والعلوم الاجتماعية والسياسية وغيرها) للتحذير من عدم إعتبار العوامل الانسانية. ويستخدم المصطلح كثيرا في المؤلفات الغربية وبشكل ناقد تحذيرا من عدم اعتبار الخلفية الثقافية (الظروف الاجتماعية والاقتصادية والتنظيم السياسي للشعوب) عند إعداد الخطط. بمختلف مستوياتها الوطني والاقليمية والعمرانية (المبارك، 2001).

<sup>٢</sup> يطلق على الخط الفراغية تسميات أخرى مثل خطة التنمية (development plan)، والخطة الهيكلية العمرانية (urban structure plan)، وخطة استعمالات الأراضي الشاملة (comprehensive land-use plan)، وفي اللغة الفرنسية (schema directeur)، والألمانية (strukturplan).

<sup>٣</sup> يلاحظ أن وضع لندن يشابه وضع الكثير من العواصم في الدول النامية من حيث الاستئثار بنسبة كبيرة من عدد السكان، ومن بينها مدينة القاهرة ودمشق. فنجد أن الرياض عاصمة المملكة العربية السعودية اليوم، يبلغ عدد قاطنيها ربع-خمس عدد سكان المملكة. <sup>٤</sup> كان من بين الأهداف الهامة أيضا الاستفادة من السياسة الأمنية والعسكرية لحفز التنمية، ولكن تلك الغاية قلت أهميتها مع التطور التقني الهائل في مجال الاتصالات والتقدم الإداري والتنظيمي الذي قلل من عنصر المكان.

<sup>٥</sup> صحيفة التايمز اللندنية. "مناطق التنمية"، (1 فبراير 1966)، صفحة 11. قارن ذلك بتركيز الصحافة في الدول النامية ومنها الكثير من الدول العربية على "المنجزات" بل وطباعة التقارير نضا كما وردت من الوزارات والمصالح الحكومية، وتسخير الصحافة لنقل تصاريح الناطقين بوجهة نظر المسئولين حرفيا دون تعريضها للنقد الهادف المستند إلى التقييم العلمي. مما يستهدف تبصير صانعي القرار بالصورة الحقيقية عن طريق التحليل الموضوعي. مما يحقق المصلحة الوطنية. أنظر: فيصل عبد العزيز المبارك. "صناعتنا الوطنية: خسارة وحاجز أمام السعودية". مجلة اليمامة، عدد 1401 (25 ذو القعدة 1416هـ)، 42-44.