أثر اللامركزية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية

رياض حسين خليل*
زهـراء صالح مهـدي**

* باحث في دائرة السياسات الاقتصادية والمالية ـ وزارة التخطيط.
** باحثة في مركز حمورابي.

المقدمة :

تَزايدَ دور الحكومات بعد الحرب العالمية الثانية، بسبب تحقيق الاستقلال ولاسيما في الدول النامية التي تبنت منهج المركزية كأسلوب في إدارة شؤون البلاد، من أجل تحقيق تنمية إقتصادية لمجتمعاتهم، وتنمية أقاليمها من خلال تهيئة الحاجات الأساسية للأقاليم والمحافظات، كالتعليم، والصحة، والمياه، والكهرباء، ومع ذلك فشلت السياسات الحكومية المركزية في تحقيق تنمية شاملة لبلدانهم مما ادى الى المطالبة باللا مركزية من السكان.

فالحكومات المركزية، وبسبب سياساتها التنموية غير العادلة جعلت السكان في المجتمعات المحلية غير راضية عن عملها، مما شجعها على المطالبة باللا مركزية، وأيضا التطور الذي شهده العالم في القرن الحالي، والمتمثل بظهور مفاهيم العولمة، واللا مركزية، والتنمية المحلية عززت من خيارات تبني اللا مركزية، والحد من نفوذ الإدارات التقليدية، وسلطة تركيز القرارات بأيدي السلطات الحاكمة المركزية.

وبما أن اللامركزية هي الحالة أو الوضع الذي يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغي ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار، فهي إذاً أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيآت أخرى مستقلة توجد في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة، وهذا يعني أن اللا مركزية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزّز دورها في تحمل مسؤولياتها

أن اللامركزية هي الحالة أو الوضع الذي يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغي ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار.

وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها.

وهنالك تداخل مفاهيمي مع موضوع اللا مركزية (اللا مركزية الادارية، اللامركزية السياسية، اللا مركزية المالية) فهذه الانواع من اللا مركزية تتوقف على درجة الصلاحيات التي توكلها الحكومة المركزية للمحافظات، أو الاقاليم فالتطبيق الناجح يؤدي حتما الى الحد من البيروقراطية التي تسببت بضياع التنمية، وتهميش المجتمعات، بسبب تميز البلدان بالتنوع العرقي والديني والقومي والأثني، لذا اتجهت الدول المتقدمة وحتى الدول النامية لتبني اللا مركزية من أجل توزيع الصلاحيات بين المركز والأقاليم لتحقيق التنمية الاقتصادية المحلية.

غالباً ما يكون هنالك علاقة وطيدة بين تطبيق اللا مركزية وعملية تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، فالتنمية الاقتصادية أصبحت في ضوء تطورات القرن الحادي والعشرين لا تتمُّ على المستوى الكلي للدولة، وإنّما على مستوى المحلي الجزئي.

إذاً أصبحت التنمية المحلية بديلا ملائما للتدخلات الحكومية المؤقلمة والمكثفة، ويحاول هذا البحث دراسة دور اللا مركزية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، وسنسعى في المبحث الأول منه إلى تحديد مفهوم اللا مركزية وتمييزه عن جملة مصطلحات تستخدم على نطاق واسع كمرادفات له، بينما نخصص المبحث الثاني لتبيان مفهوم وأهداف التنمية الاقتصادية المحلية، في حين يذهب المبحث الثالث من هذا البحث لدراسة دور اللا مركزية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية.

المبحث الأول: اللا مركزية: الإطار المفاهيمي والنظري

يتخذ التنظيم الإداري في الدولة الحديثة صورتين هما المركزية واللا مركزية، وهما مظهران يعكسان طبيعة النظم السياسية والاقتصادية، وعلى الرغم من تعارضهما النظري فإنهما متكاملان، ولا يمكن تصور قيام اللا مركزية إلا في كنف المركزية.

إذاً سنقسم هذا المبحث الى مطلبين رئيسين: المطلب الأول يتكلم عن مفهوم المركزية واللا مركزية والتمييز بين المفهومين، أما المطلب الثاني فسنتكلم عن أنواع اللا مركزية.

المطلب الأول: مفهوم المركزية واللا مركزية

تعرف المركزية ايضا، بأنها الاحتفاظ بالسلطات جميعها بيد شخص، أو مستوى إداري كبير ومن ثَّم حق اتخاذ القرارات إذ لايسمح للمستويات الأدنى بالتصرف إلّا على وفق التعليمات التي تصدر من المستوى الإداري الأعلى أو بعد موافقته.

تُعَّد المركزية واللا مركزية من التنظيمات الإدارية في الدولة الحديثة، فالدولة في هذا المجال تقوم بإتباع أحد هذه التنظيمات، أو في أغلب الأحيان تتبع الاثنين على السواء في كثير من دول العالم، والمركزية من حيث الوجود والتطبيق هي سابقة للا مركزية، منذ نشوء الدولة القديمة،والتسلط الذي رافقه، وتعني الأخير بصفة عامة تركيز السلطة في يد متخذ القرار، إذ يكون شخصاً واحداً، أو تكون هيأة رئاسية. أما اللا مركزية فتعني توزيع السلطة على عدة جهات، ومستويات، ولا تتركز في يد السلطة المركزية أو صانع القرار.

أولا: المركزية

يُقصد بالمركزية – بصفة عامة تركيز السلطة في يد واحدة، فردا، أو لجنة أو هيأة أو مجلسا [1]، فتعرف المركزية ايضا، بأنها الاحتفاظ بالسلطات جميعها بيد شخص، أو مستوى إداري كبير ومن ثَّم حق اتخاذ القرارات إذ لايسمح للمستويات الأدنى بالتصرف إلّا على وفق التعليمات التي تصدر من المستوى الإداري الأعلى أو بعد موافقته[2] وفي ضوء هذا النظام لا يوجد للوحدات المحلية كيان قانوني مستقل، وحتى اذا وجدت فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وتخضع سلطتها، وهيآتها، خضوعا شبه مطلق للسلطات المركزية[3]، فعرفت أيضا بأنها نظام تتخذ فيه القرارات من لدى مركز التنظيم أو قمته وتعني أيضا تركيز السلطة، وتكثيف المسؤوليات الوظيفية، أو الأعمال بجهة محدودة،أو سلطة أو شخصية معينة تتحمل مسؤولية مباشرة عن نتائجها التنفيذية، أو القضائية[4] ومما سبق نجد أنَّ المركزية،هي تجمع وحصر الصلاحيات والمسؤوليات كافة في يد هيأة، أو جماعة واحدة في أنحاء الدولة جميعها وتكون مسؤولة عن المجتمع كافة، وأيضا تحصر كل النشاطات السياسية، والاقتصادية، والادارية، ولا يحق لأي جهة أو طرف أنْ يمس أو يتدخل في عمل الدولة .

ثانيا: اللا مركزية

اللا مركزية لغة ؛ نمط تنظيم إداري تُنقل الدولة بموجبهِ سلطات القرار الى أجهزة محلية تكون نسبيا مستقلة عن السلطة المركزية .

(1) صفوان المبيضين واخرين، المركزية واللامركزية في التنظيم الاداري والمحلي، دار اليازوري، الاردن، 2011،ص25 .

(2) احمد حسين عريقات، واخرين، المفاهيم الادارية الاساسية، النظريات والتطبيق، جامعة عمان الاهلية،الحامد للنشر، 2011.

(3) صفوان المبيضين، واخرين، المركزية واللامركزية في تنظيم الادارة المحلية، مصدر سابق، ص26.

(4) ازر ناجي الاحساني، المعلوماتية واثرها على المركزية واللامركزية في ظل السلطة البيروقراطية، في مجلة قضاية سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العددان السابع والعشرين والثامن والعشرين،ص 196 .

إن مفهوم اللا مركزية واسع شمل كل مفاصل المجتمع ولاسيما بعد تطور الدولة الحديثة، فكتب كثير من الباحثين في هذا المجال، (اللا مركزية ثمة وضع سياسي مميز) ؛ لأنّ هنالك سلطة مركزية، والى جانبها سلطات أخرى محلية أو مناطقية وهذه الأخيرة لا تتبع الاولى، بل هي سلطة تمارس في مجتمع محلي أو اقليمي بكونها سلطة حكم، وليست جزءاً تابعا للسلطة المركزية فهي تحكم في منطقتها مكتسبة شرعيتها من أهل منطقتها، وتمارس الحكم بناءاً على الدستور وهي بذلك سلطة الى جانب السلطة المركزية، لا تتبعها، وليست متفرعة عنها، ولا تتقاطع معها أو تتنافى وإيّاها بل هما تتعايشان لكل منهما اختصاصاته، وحدود سلطانه[5] وايضا تعرف على انها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية من ناحية، وهيآت إدارة أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي أو مصلحي من ناحية أخرى، وتباشر هذه الهيآت سلطتها في النطاق المرسوم لها في القانون، تحت رقابة الدولة وإشرافها من غير أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً[6] أيضا على أنها درجة عدم تركيز السلطة وتوزيع الصلاحيات على عدة جهات، وتتحمل فيها كل جهة محددة المسؤولية المباشرة وسبيل تنظيم العمل، وإعطاء أكثر مرونة وحيوية[7]، وهي أيضا أسلوب في إدارة الشؤون العامة يتم عن طريقها نقل وإعادة توزيع المسؤوليات[8]، والصلاحيات، والموارد، ومسؤولية تحقيق التنمية المحلية بين الحكومة المركزية، والمستويات المحلية[9].

فأذن توجد في الدول اللامركزية (عدة سلطات) فإلى جانب السلطة المركزية توجد في مناطق أو أقاليم في الدولة وحدات معنية منها: سلطات محلية، سلطات ثانوية تمارس السلطة محليا أو إقليميا ضمن نطاق المنطقة أو الإقليم[10] ويصف (ليونارد وايت)* اللا مركزية كمفهوم شامل بأنها (نقل السلطة، تشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العامة الى المستويات الدنيا)[11]، وفي الواقع أن استخدام المركزية أو اللا مركزية يتوقف على عدة عوامل أهمها :

1- درجة الانتشار الجغرافي للوحدات والفروع التابعة للإدارة الرئيسة.

2- نوعية النشاط الذي يزاوله الجهاز الإداري.

3- نوعية الرؤساء واستعدادهم لتحمل مسؤوليات اتخاذ القرارات.

4- درجة التوسع في أعمال وأنشطة الجهاز الإداري.

5- الأنظمة والقوانين التي تعمل المنظمة في ظلها.

(5) نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفدرالية، المكتبة القانونية، شارع المتنبي، بغداد، ط1، 2010، ص17

(6) د. طعيمة الجرف، القانون الاداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الادارة العامة، مكتبة القاهرة، القاهرة – 1963، ص104

(7) ازر ناجي الحساني، بحث منشور في مجلة قضاية، كلية العلوم سياسية – جامعة النهرين، العددان، 27 – 28، 2012، ص 196

(8) اكرم الياسري، (اللامركزية مفهومها ومزاياها وعيوبها والعوامل المؤثرة في تطبيقها) مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، على الموقع الاكتروني، www. fedes. Gom

(9)صفوان المبيضيين، واخرين، مصدر سبق ذكره، ص 303

(10) نبيل عبد الرحمن حياوي، دولة العراق الديمقراطية، المكتبة القانونية، شارع المتنبي، بغداد، الطبعة الثالثة، 2007، ص34

* مؤرخ امريكي في مجال الادارة العامة استاذ في جامعة شيكاغو.

(11) Leonandd white «decent- ralization» in encgclopedia of social sciences, u.s.a, vols, 2003, p. 44.

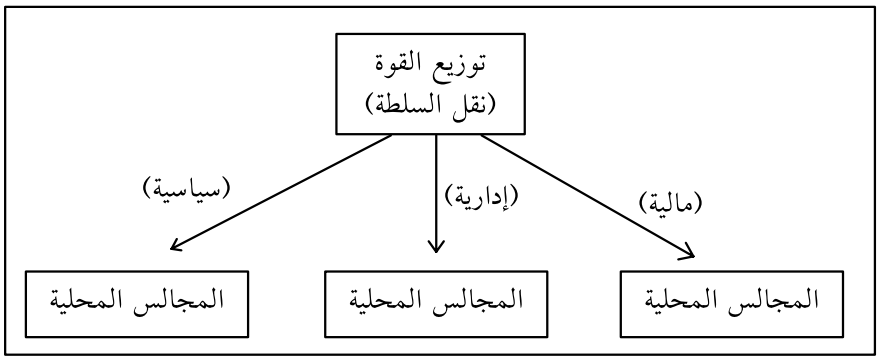
المطلب الثاني: أنواع اللا ةمركزية

تعريف اللا مركزية السياسية على أنها التوزيعُ الدستوري والقانوني لوظيفة الحكم في الدولة بين مستوياته الوطنية والإقليمية.

يمكن إيجاز أنواع اللا مركزية بثلاثة أنواع، وكما يلي :

اولاً-اللا مركزية السياسية ثانيا-اللا مركزية الإدارية ثالثا- اللا مركزية المالية، ويتمُّ تناولها كما في الشكل (1)

شكل (1) توزيع القوة (نقل السلطة)



الشكل من إعداد الباحثين

أولاً ـ اللا مركزية السياسية

تُعدُّ اللا مركزية السياسية سمة من سمات الدولة الفدرالية، إذ يُراد بها توزيع الوظيفة السياسية في الدولة على سلطات عامة فدرالية وأخرى محلية تخصُّ كل ولاية على حدة، لذلك تعدُّ أسلوباً للتنظيم الدستوري لعملية توزيع لمظاهر السيادة بين الحكومة الفدرالية، والأقاليم، والذي ينتج عنه تعددٌ في الدساتير، وتعددٌ في السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)[12] وهناك من يُعد ارتباط كلمة السياسة باللا مركزية تتحقق عندما يكون هنالك دستور يحكم المناطق أو الأقاليم بجانب دستور الدولة المركزي، وهذا أقرب الى الواقع فإنها مجرد وجود مؤسسات تشريعية، وتنفيذية[13].

ويمكن تعريف اللا مركزية السياسية على أنها التوزيعُ الدستوري والقانوني لوظيفة الحكم في الدولة بين مستوياته الوطنية والإقليمية، ويعرفها الدكتور (علي شريف) :هي وضع دستوري يقوم على توزيع السلطات الحكومية المختلفة، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، بين الحكومة الموجودة في العاصمة، وحكومات الولايات أو الأقاليم، ويعرف هذا الأسلوب من الناحية الدستورية، بنظام الاتحاد الفدرالي، أو الاتحاد اللا مركزي[14]

(12) داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية، دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة،2000 ص4

(13) يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، بغداد، شارع المتنبي، 2011، ص79.

(14) علي شريف، مذكرات في الادارة العامة، دار الجامعة المصرية القاهرة، ص240.

وعليه نقول :إن اللا مركزية السياسية هي عملية توزيع للقوة، وتقاسمها داخل المجتمع.

ثانيا : اللا مركزية الإدارية :

ثمة من يخلط بين الحكم اللا مركزي، واللا مركزية الإدارية، والواقع أن الأول سلطة الحكم في إقليم، أو منطقة مميزة في الدولة، بينما الثاني هو نوع من الاستقلالية الإدارية التي تتمتع بها بعض أجهزة الدولة، وتبرز على وجه الخصوص في مجال الخدمات العامة كالماء، والكهرباء، والهاتف، وما شابه ذلك، واستقلال هذه الإدارة ليس استقلالاً سياسياً بل إداري بحت[15]،لذا تُعدَّ طريقة من طرائق الإدارة تقوم على أساس توزيع للوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال خاضعة للرقابة المركزية[16]، وأيضا تقوم اللا مركزية الإدارية على توزيع الوظيفة الإدارية فقط بين الجهاز الإداري المركزي، وهيآت أخرى مستقلة على أساس إقليمي، وظهر هذا التوزيع بسبب اعتناق الدول لمذهب الاقتصاد الموجّه من جهة، ونتيجة ظهور الثورة الصناعية مما أدى الى إحداث وحدات إدارية مستقلة، متمتعة بالشخصية المعنوية، راغبة في تلبية الاحتجاجات المحلية في إقليم الدولة المختلفة من جهة، ولمواجهة تعقيدات الحياة من جهة أخرى[17]،إذ تفوض الإدارة العليا بعض السلطات في التصرف، واتخاذ القرارات الى الهيآت الإدارية في الأقاليم، والمحافظات.

وعُرفَّت أيضا بأنَّها شكل من أشكال أنظمة الحكم التي اعتمدت في تكوين الدولة[18]، وبذلك نجد ان اللاة مركزية الإدارية تستند الى الآتي[19]:

1- الإستقلال في الإدارة إذ لها شخصية معنوية أو إعتبارية.

2- إشراف السلطة المركزية، و رقابتها أي هيآت خاضعة لرقابة الإدارة المركزية خضوعا تاما.

3- تقوم على مجالس منتخبة محلياً.

وهنا تكمن أهمية اللا مركزية الإدارية في كونها توزيعاً لأعباء وظائف الدولة، فالهيآت المركزية لا يمكنها القيام بنفسها بالمهام الإدارية، والقيام بالنشاطات الاقتصادية والاجتماعية في عموم الدولة كلها،وكما ان من المستحيل ان تلمَّ بكل ما يجري على النطاق المحلي، مثل ما يمكن ان تلمَّ

(15) نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفدرالية، مصدر سبق ذكره،ص 26– 27

(16) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري – المرجع السابق –ص 132.

(17) نجم العزاوي، المدخل الى الادارة، مديرية دار الكتب،للطباعة والنشر ـ بغداد، 1985، ص307

(18) يوسف فواز الهيتي، مصدر سباق، ص 44.

(19) ايمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط1، كلية الأعمار، جامعة الأردنية، وائل للنشر، 2011، ص29.

به الهيآت المحلية، فهنالك الكثير من القضايا والمشاكل لا يفهمها تماما الَّا من ارتبط بصورة مباشرة بالنطاق المحلي واستوعب خصوصيتها، وكذلك تؤدي الى تجنب الروتين الإداري اي تكون أسرع في الاستجابة لإشباع حاجات السكان المحلية[20].

(20) عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، كلية الاقتصاد والإدارة، جامعة عدن، ط1، 2000، ص243.

وعليه اللامركزية الإدارية تقوم على توزيع الاختصاصات التنفيذية بين الحكومة المركزية (العاصمة)، وبين هيآت محلية منتخبة في الأقاليم، أو الولايات أو المحافظات، وعن طريقها يتمُّ إتخاذ القرارات الإدارية من أجل التطور، والتنمية، وتحقيق الصالح العام للدولة، وهذا لا يكون بمعزل عن المركز اي (العاصمة) ؛ لأنَّه يُعطي الثقة للمجلس المحلي، أو الإقليمي ؛ لأنّ ذلك يساعد على تخفيف الضغط عن المركز أو العبء المحلي بشكل عام، ويكون مردودها إيجابياً للحكومة المركزية من أجل تفريغها لمواجهة قضايا البلد الرئيسة وإعطاء دور اكبر للمركز من أجل حل المشاكل الاساسية للبلد مثل الأمن، والاقتصاد، والسياسة الخارجية، وهذه تُعدُّ من السلطات الحصرية التي تتمتع فيها الدولة المركزية حصرا، ومن الجدير بالذكر أن اللا مركزية الإدارية هي تنظيم إداري يقع على عاتقهِ إدارة الدولة، وتنظيم الجهاز الإداري فيها بالشكل الذي يضمن استغلال الهيآت المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية من حيث الاستغلال المالي، والإداري، وفضلا عن ذلك انتخاب أعضائها أو بعضهم، وأيضا يحافظ على وحدة الدولة إدارياً، على ان تُباشر هذه الهيآت المحلية سلطتها تحت رقابة الحكومة المركزية

تكمن أهمية اللا مركزية الإدارية في كونها توزيعاً لأعباء وظائف الدولة، فالهيآت المركزية لا يمكنها القيام بنفسها بالمهام الإدارية، والقيام بالنشاطات الاقتصادية والاجتماعية في عموم الدولة كلها.

وبعد معرفة اللا مركزية السياسية، واللا مركزية الإدارية يمكن ان نفرّق فيما بين المفهومين، بالنظر الى الجدول رقم (1) في الصفحة التالية :

ثالثا- اللا مركزية المالية :

اللا مركزية المالية تعني تخويل الوحدات المحلية مسؤوليات الإنفاق، وتعبئة الإيرادات المحلية أي أنها تتعلق بصنع القرار المالي، وما ينتج عنه من خدمات محلية أفضل، وإرضاء أكبر لعموم السكان المحليين، فالفرد المحلي يشعر انه يدفع ضرائب مقابل خدمات ومن ثم تهيئ له رضا أكبر[21] ان مسالة تركيز الموارد المالية في يد الحكومة الفدرالية هو أحد الامور

(21) راؤول بلندنباخر، واخرين، الحوار العالمي نحو الفدراليات، منتدى الاتحادات الفدرالية،الجزء الرابع، اوتاوا، كندا، 2006، ص45

جدول (1) مقارنة بين اللا مركزية السياسية واللا مركزية الإدارية

اللا مركزية السياسية	اللا مركزية الإدارية
1- تتعلق بالنظام السياسي للاتحاد الفدرالي وتوزيع السلطات بين الدولة الاتحادية والولايات التي تعد وحدات سياسية تتمتع بالاستقلال الذاتي وبدستور خاص بها .	1- تعدُّ نظاماً إدارياً يوزع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية والهيآت المحلية التي لا تعدُّ وحدات إدارية.
2- توجد في الدولة الاتحادية.	2- توجد في الدولة الموحّدة والدول الاتحادية.
3- كل ولاية لها الحق في تطبيق قوانينها الخاصة التي سنتها السلطة التشريعية المستقلة عن السلطة التشريعية الاتحادية.	3- تخضع المحافظات او الأقاليم او المقاطعات للقوانين المطبقة ذاتها في جميع أرجاء الدولة.
4- الولايات لها سلطات او هيآت مستقلة تمارس سلطتها بكل حرية دون اي تدخل او مضايقات من الحكومة الاتحادية، طالما تبقى هذه الولايات ضمن الحدود التي رسمها لها الدستور الاتحادي .	4- تخضع الهيآت الإقليمية للوصاية من الحكومة المركزية في مباشرتها للاختصاصات الإدارية.
5- إن توزيع الاختصاصات في كل من الدول الاتحادية والولايات تحقق من خلال الدستور الاتحادي .	5- القانون العادل يضطلع بتكوين الهيآت الإقليمية اللا مركزية ويحدّد اختصاصاتها الإدارية وكيفية ممارستها .

المصدر: أزهار الشيخلي، اللا مركزية السياسية والهيآت المحلية، مجلة اوراق عراقية، العدد الرابع ، (مركز الفجر للدراسات والبحوث العراقية)، 2005، ص35.

المهمة في الدولة الاتحادية حتى تتمكن من إعادة توزيعها، لذا فيمكن تأكيد ان مصادر الايرادات الرئيسة في الدولة الاتحادية تكون من نصيب الحكومة الاتحادية الفدرالية[22]، اذ تهتم الفدرالية المالية بصنع القرار الاقتصادي في نظام الحكومة الفدرالية، وتختلف الدولة الفدرالية بدرجة كبيرة في اختياراتها فيما يتعلق بطبيعة الفدرالية المالية، وبصورة محدودة في كيفية توزيع، وتقسيم الصلاحيات المالية بين المجالات المختلفة، والترتيبات المالية المرتبطة بها، على الرغم من الاختلاف في توزيع الصلاحيات المالية في الاتحادات الفدرالية الى ان مسالة تنظيم الامور المالية في هذه الاتحادات بما فيها مسألة الضرائب، والرسوم، والبنوك، والنقود تكون من اختصاص الحكومة الفدرالية حصرا،ويهيئ الدستور الفدرالي للحكومة الفدرالية اختصاصها المالي بعدة وسائل فقد تقضي بأن تقدم حكومات الوحدات المكونة للدولة الاتحادية لها مبلغا دستورياً بواقع نسبة معينة من موارد حكومات الوحدات السياسية وشعوبها[23]،وبذلك نجد أنّ اللا مركزية المالية هي العملية التي تمنح فيها الحكومة المركزية صلاحيات أكبر إلى المجالس المحلية في جمع وإنفاق الأموال مما يحقق استخداماً أفضل للموارد المحلية الخاصة سواء كانت طبيعية أم بشرية أم مالية / نقدية[24]،ومنذ الثلث الاول من القرن الماضي بعدما كان نابليون قد بذر فكرتها في ديباجة المرسوم المؤرخ في 25 تشرين الثاني (نوفمبر) 1852 بأن (تسهيل ممارسة الحكم من بعد، ولكن الادارة الحسنة لا تؤتي ثمارها إلّا اذا كانت عن قرب، من هنا منشأ ومبررات توزيع السلطة بما يجعل الحكم لا مركزياً)[25]. واللا مركزية المالية تهيئ لما يلي[26]:

1) كفاءة في تخصيص الوارد.
2) خفض التكاليف.
3) قدرة كبيرة في تعبئة الموارد المحلية لأنها أكثر قرباً من السكان المحليين.
4) تصل إلى دافعي الضرائب بشكل أفضل من الحكومة المركزية.
5) تهيئ حرية أكبر في التخطيط للمشروعات، ولزيادة حجم الاستثمار،ومن ثمَّ تهيئة فرص عمل، وتقليص نسب البطالة و رفع مستويات المعيشة للسكان المحليين.

(22) رونالد ل واتس، الحوار العالمي نحو الفدراليات، المصدر السابق، ص96.

(23) المصدر نفسه، ص97.

(24) نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفدرالية، مصدر سبق ذكره، ص27

(25)المصدر نفسه، ص28

(26) المصدر نفسه، ص47

المبحث الثاني: التنمية الاقتصادية المحلية: المفهوم والمضامين

لقد أصبح مفهوم التنمية عنوانا لكثير من السياسات والخطط والأعمال على مختلف الاصعدة، كما أصبح هذا المصطلح مثقلا بكثير من المعاني والتعميمات، فالتنمية تعني التحول من حالة سلبية الى حالة ايجابية،اي ان التنمية اصبحت تستهدف كل جوانب الحياة العامة وتهتم بجميع الافراد من اجل النمو المتوازن بينهم مما ينعكس بطريقة ايجابية على المجتمع ، لهذا سنتناول في هذا المبحث مطلبين رئيسين، الأول هي التنمية الاقتصادية المحلية المفهوم والأهداف، والمطلب الثاني سنتناول فيه المفاهيم المرتبطة بمفهوم التنمية الاقتصادية.

المطلب الأول :التنمية الاقتصادية المحلية المفهوم والأهداف

في إطار تطور فكرة التنمية الاقتصادية، ظهر وتطور ايضا مفهوم التنمية المحلية، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، حيث حظيت المجتمعات المحلية باهتمام كبير في معظم الدول النامية كوسيلة فعالة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني.

أولاً: مفهوم التنمية الاقتصادية المحلية : تعددت تعاريف التنمية الاقتصادية المحلية إلّا أننا سنورد البعض منها وكالآتي :

1 . تعريف الأمم المتحدة «ويقصد بها تلك العملية التي يشترك فيها كل الناس في المحليات، والذين يأتون من كل القطاعات،ويعملون سوية لتحفيز النشاط الاقتصادي المحلي،والذي ينتج عنه اقتصاد يتسم بالمرونة،والاستدامة وهي عملية تسعى إلى تكوين الوظائف الجيدة،وتحسين نوعية الحياة لعموم الناس بما فيهم الفقراء والمهمشون»[27]

2 . وتعرف بأنها «التنمية التي تعتمد على تفعيل كل الموارد بمجتمع محلي ما كون هذه الموارد و المؤهلات المحلية فاعلا مهماً في صناعة التغيير و ضمان استمراريته أيضا، كما تنبني على إستراتيجية العمل من الأسفل، وأن العمل القاعدي ضرورة قصوى لتحقيق التنمية»[28].

3 . وهي العملية التي يمكن بوساطتها تحقيق التعاون الفعال بين المجهود الشعبي، والحكومي للارتقاء بمستوى التجمعات، والوحدات المحلية

(27) علي كريم العمار، مقدمة في مفهوم تنمية الاقتصاديات المحلية على الموقع: www.araburban.net/files.php?file=Intro-to-local-Eco-Dev2...doc

(28) عبد الرحيم العطري، مفهوم التنمية على الموقع: www.holymakkah.gov.sa/.../DocOrDocx/DevelopmentConcept.do

أقتصاديا وأجتماعياً وثقافيا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة[29].

(29) المصدر السابق.

4 . وإنها عملية تغيير تتم بشكل قاعدي من الأسفل تعطي الأسبقية لحاجيات المجتمع المحلي، و تتأسس على المشاركة الفاعلة لمختلف الموارد المحلية و كل ذلك في سبيل الوصول إلى الرفع من مستويات العيش، و الاندماج، و الشراكة، و الحركية داخل الدولة[30].

(30) المصدر نفسه.

5 . وتعرف التنمية المحلية بانها «تلك العملية المخططة التي تتخذ من القاعدة الشعبية العريضة لتفصح عن حاجاتها الفعلية»[31].

(31) حياة بن اسماعين وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية، الملتقى الدولي حول سياسات التمويل و أثرها على الاقتصاديات و المؤسسات،دراسة حالة الجزائر و الدول النامية، يومي 21 و 22 2006، ص2.

ومما تقدم ذكره من تعاريف يمكن ان نقول: إن التنمية الاقتصادية المحلية هي العمل مباشرة على بناء القوة الاقتصادية لمنطقة محلية ما في إطار الدولة، وذلك بغية تحسين مستقبلها الاقتصادي، ومستوى نوعية الحياة لسكان تلك المنطقة.

فالمقصود بالتنمية الاقتصادية المحلية هو عملية تمكين المواطنين من المشاركة في صياغة أهداف التنمية الشاملة استراتيجياً، والتي تشمل الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية، والسياسية، والثقافية،وأن اضطلاع المنظمات غير الحكومية بهذا الدور لا يعني إعفاء الحكومة من مسؤولياتها تجاه المجتمع، بل العمل على تعزيز قدرة المنظمات لكي تستطيع مواجهة احتكار الحكومة للسلطة السياسية، والقطاع الخاص للسلطة الاقتصادية، ويمكن للمنظمات أن تكون أحد المداخل لتقليم الممارسات الديمقراطية، إذ يصبح المواطن ملتزماً بقضايا الوطن، وقادراً على النقد والمساءلة[32].

(32) علاء عكاب خلف، مبدأ المشاركة في التنمية الاقتصادية المحلية، مجلة دراسات اقتصادية، بيت الحكمة، بغداد، العدد 24، 2010 م ص 119، 120.

فالتعريفات التي تبحث في هذا المفهوم في رأي بعض الباحثين هي «تمثل عملية تتحدّ فيها جهود أفراد المجتمع المحلي، وجهود السلطات الحكومية بُغية تحسين الأحوال الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية للمجتمع فتتكامل حياة المجتمع، وحياة الأمة التي ينتمي إليها، ويمكنه من العطاء المثمر الفعّال الذي يحقق التقدم، والتطور القومي» وكذلك تُعرّف أيضاً بأنها «تهيئة السكان المحليين للعمل في إطار مشترك ومنظّم لخدمة قضاياهم التنموية في شتى المجالات، التي تمس حياتهم»، وهي أيضاً تعني مجموعة السياسات والمشروعات، والبرامج التي تتمُّ على وفق توجيهات عامة لأحداث تغيير

مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية بغية رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات "[33]

(33) أيمن عودة المعاني، مصدر سابق، ص 138.

وعن طريق استقراء تلك التعريفات يمكن الوصول إلى القواسم المشتركة التي تُعدُّ الأسس اللازمة لإحداث التنمية في المجتمع المحلي، وأهمها ما يأتي[34] :

(34) المصدر نفسه، ص139.

تأكيد مفهوم التنمية الشاملة، والمتوازنة بكل بجوانبها الاقتصادية والاجتماعية، والسياسية، والبيئية، وذلك لأنّ التركيز على جانب دون آخر يؤدي إلى إحداث خلل في الجهود التي تبذل لإحداث التطوير المنشود.

1. تأكيد ضرورة عدّ تنمية المجتمع المحلي جزءاً من مفهوم تنمية المجتمع الكلي للأمة.
2. إتباع الأساليب العلمية في وضع السياسات، والخطط الرامية إلى تنمية المجتمع المحلي، وحل مشاكله.
3. إشراك السكان المحليين بحسب أنشطتهم، وميولهم، ومواقفهم المختلفة في إعداد خطط، وبرامج التنمية الخاصة بمناطقهم المحلية، وتنفيذها، وتدريبهم على ممارسة المبادرة وتحمل المسؤولية.
4. الإستعانة بالخبرات الفنية، والاستشارية المتوافرة خارج المجتمع المحلي.
5. أهمية دور القيادات المحلية الواعية، والقادرة على إحداث التغيير في المجتمعات المحلية نحو الأفضل.

نشر الوعي لدى مواطني المجتمعات المحلية لتقبل المتغيرات، والتطورات وعدم مناهضتهم لها.

ثانيا – أهداف التنمية الاقتصادية المحلية :

تنبثق أهداف المجتمع المحلي من غاية تنميته في إحداث تغيير شامل، ومخطط في الأوضاع القائمة فيه مما ينعكس بصورة إيجابية على معيشة السكان ومشاركتهم النشطة، وتتركز غايات تنمية المجتمع المحلي على تمكين المؤسسات، والجماعات، والأفراد من المشاركة في مواجهة

مشكلاتهم، وتأدية وظائفهم الراهنة، والمستقبلية وتهيئة أحوال التقدم الاجتماعي، والاقتصادي والسياسي، والثقافي[35]، وتتنوع الغايات التي تضعها كل دولة بحسب أحوالها، ومعايير أولوياتها، ولكن تنحصر هذه الغايات بما يأتي[36]:

1. رفع متوسط نصيب الفرد من الدخل المحلي إلى أقصى مستوى ممكن.
2. تحسين توزيع الدخل المحلي، إذ من الملاحظ أن عدم عدالة توزيع الدخل في الدول النامية عادة ما يكون أكبر من نظيراتها في الدول الصناعية.
3. تحسين الأحوال الصحية، والاجتماعية.
4. خلق فرص عمل جديدة لاستيعاب الأيدي العاملة المتاحة، والتي ينتظر أن تولدها الزيادة السكانية.

تتوزع غايات المجتمع المحلي على عدة مستويات، فالغايات العامة تشكل المرجع الاساس لمجمل الغايات المباشرة للتنمية المحلية، وهي تُوجِّه مسارها وتعطيها مضامينها وترسم حدودها، وكما تجزأت الأهداف العامة إلى أهداف مباشرة، فإنّها تحتاج، بالضرورة، إلى تحديد مؤشرات تنموية ذات طبيعة كمية، ونوعية يمكن قياسها، وتقديرها، وتقديم نتائجها[37].

ويمكن استعراض غايات التنمية الاقتصادية المحلية عند تطبيقها في بعض البلدان، أو المجتمعات، وتكون هذه الغايات عامة، وتتوزع على ثلاثة مجالات في المجتمع، أي تكون على الصعيد الاقتصادي، والاجتماعي، والسياسي.

غايات التنمية الاقتصادية المحلية :

1. بناء وتطوير القدرات المؤسساتية والفردية.
2. زيادة استثمارات الإنتاج المحلي.
3. دعم الصناعات الصغيرة، وتشجيع الحِرَف اليدوية.
4. تطوير البنى التحتية.
5. تقليل البدائل التنموية وتنويعها.
6. تطوير خدمات التعليم، والمعرفة، والمهارات.

(35) الأسكو، دليل تنمية المجتمع المحلي، مؤسسة خالد الخيرية،الامم المتحدة، 2008، ص10.

(36) يسرى محمد أبو العلا، علم الاقتصاد، ط1، دار الفكر الجامعي، جامعة بنها، كلية الحقوق، الاسكندرية، ص691

(37) الاسكوا، دليل تنمية المجتمع المحلي، المصدر السابق، ص11.

7. دعم شبكات الأمان الاجتماعي وتعزيز الاندماج الاجتماعي.
8. مكافحة الفقر وإتاحة الفرص المتساوية.

وبناءاً على ذلك فقد تمَّ وضع برامج مدروسة للمجتمع، ونشر الديمقراطية، وتُعدُّ التنمية السياسية أحد أركان التنمية المحلية، والتي تعدّ الديمقراطية بين صفوف المجتمع لهذا نحدد الغايات العامة للتنمية السياسية بما يأتي[38] :

1. دعم النظم والثقافة والممارسات الديمقراطية.
2. تطوير نظم اللا مركزية الإدارية والتنموية.
3. تعزيز آليات التعاون، والتنسيق، والتكنيك، والمشاركة.
4. تعزيز فرص الحوار، والتوافق، وتدعيم مرتكزات الاستقرار السياسي.
5. تفعيل معايير الكفاية، والنزاهة، والشفافية، والرقابة والمساءلة والمحاسبة في أداء الإدارة العامة.

(38) السيد عبد المطلب غانم، إدارة التنمية العربية، الواقع والآفاق، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ص 80.

فعملية التنمية الاقتصادية المحلية يراد منها تنمية وتفعيل البنى الثقافية، والاجتماعية والاقتصادية في المجتمع وإعطاء الحرية للفرد، وتثقيفه، وحمايته من أجل وضع اساس رصين في المجتمع أي انها تسعى الى تحقيق رفاهية الانسان.

عملية التنمية الاقتصادية المحلية يراد منها تنمية وتفعيل البنى الثقافية، والاجتماعية والاقتصادية في المجتمع وإعطاء الحرية للفرد، وتثقيفه، وحمايته من أجل وضع اساس رصين في المجتمع أي انها تسعى الى تحقيق رفاهية الانسان.

وقد بيّن كثير من الدراسات المتعلقة بالإدارة المحلية أهمية البعد الذي تقوم به الهيآت، والمجتمعات المحلية في العملية التنموية، فهي تُعدّ من أصلح البيآت التي تسعى الى تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، وذلك لأنّ الإدارة المحلية تمتاز بأنّها إدارة قريبة من المواطنين تنبثق عنهم، وهي أقدر بالوقوف على الأحوال، والحاجات المحلية، وإشراك السكان المحليين فكراً، وجهداً في وضع البرامج الهادفة للنهوض بالمجتمع المحلي، وتنفيذها عن طريق إثارة الوعي والإقناع بأهمية هذه البرامج، وعوائدها على السكان المحليين، وعلى الدولة كذلك[39].

(39) ايمن عودة المعاني، مصدرسبق ذكره، ص140.

ومما تقدم ذكره ومن أجل أن تتحقق التنمية الاقتصادية المحلية في المجتمع على الدولة أو الحكومة المركزية إعطاء دور أكبر للمجالس المحلية، أو الهيآت المحلية، أو الإدارة المحلية من خلال تفعيل مبدأ اللا مركزية من أجل النهوض بواقعه الداخلي، وإعطاء صلاحيات أكبر للمجالس المحلية

من شأنه أن يحقق التعاون الاقتصادي، والاجتماعي، والثقافي في المجتمع من أجل النهوض بواقعه الخدمي والصحي، وأن اللا مركزية التي تمنحها الحكومة المركزية لبعض المجتمعات، والأقاليم والتي من شأنها أن تحقق دوراً أكبر للمجتمعات أو الأقاليم في عملية النهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي من خلال المشاركة الفاعلة في عملية التنمية المحلية.

المطلب الثاني: المفاهيم المرتبطة بمفهوم التنمية الاقتصادية

تعدّ التنمية بمفهومها الشامل هدفاً تسعى لتحقيقه دول العالم كافة، لذا احتلت أهمية كبيرة من المتخصصين بهذا الشأن والمسؤولين عنها وكذلك مراكز الدراسات والباحثين في الحكومات والشعوب والمنظمات الدولية كافة، لما لهذا الموضوع من تأثير مباشر في المجتمعات كافة من جميع النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، وهي كفيلة بحل المشاكل التي يعاني منها المجتمعات كالتخلف والفقر ورفع المستوى المعيشي للسكان، فأصبحت قضية التنمية هي القضية الأساس والمباشرة في وضع الحلول لحلحلة هذه المشاكل، وايضا تعدّ المعيار الأساس لمدى نجاح حكومات هذه الدول، فالتنمية تسعى اليها جميع الدول لترتقي بها في بلدانهم من حال الى حال من أجل تحقيق رفاهية للمجتمع في جوانب الحياة كافة .

أولا: مفهوم النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية

بَذِلَ الكثير من المحاولات لتحديد مفهوم التنمية، حتى غدا هذا المفهوم من المفاهيم الشائعة لدى الأفراد أو الهيآت، هذا بعد أن تعددت مفاهيمها لدرجة أحدثت نوعاً من الخلط بينها وبين مفاهيم أخرى كالتطور والتقدم والنمو الاقتصادي.

1- مفهوم النمو الاقتصادي

النمو الاقتصادي هو معدل زيادة الإنتاج أو الدخل الحقيقي في دولة ما في مدة زمنية معينة.

هو معدل زيادة الإنتاج أو الدخل الحقيقي في دولة ما في مدة زمنية معينة، ويعكس النمو الاقتصادي التغيرات الكمية في الطاقة الانتاجية ومدى استغلال هذه الطاقة، فكلما ارتفعت نسبة استغلال الطاقة الانتاجية المتاحة في القطاعات الاقتصادية جميعها ازدادت معدلات النمو في

الدخل المحلي، والعكس صحيح كلما قلت نسبة استغلال الطاقة الانتاجية، إنخفضت معدلات النمو في الدخل المحلي، وبما أن الأقطار النامية يتميز اقتصادها بوجود موارد اقتصادية غير مستغلة، لذا فإنّه باستغلال هذه الموارد تدريجياً يمكن لهذه الأقطار أن تحقق معدلات نمو مرتفعة وسريعة في الدخل المحلي ولمدة طويلة نسبياً[40].

(40) اسماعيل عبد الرحمن، حربي عريقات، مصدر سبق ذكره، ص 276.

ومن ناحية أخرى يمكن القول: إن الاهتمام بالنمو، والتنمية الاقتصادية تزايد بعد الحرب العالمية الثانية ايضاً ؛ لأنّ الصورة الكلية للاقتصاد العالمي كانت تشير إلى أن 10 % من سكان العالم كانوا يحصلون على 67 % من الدخل العالمي، في أمريكا الشمالية، وأوربا، وأستراليا، وأن 67 % من سكان العالم في آسيا، وأفريقيا، وأمريكا اللاتينية كانوا يحصلون على 15% من الدخل العالمي، إذن انقسم العالم إلى دول متقدمة، ودول نامية، ومتخلفة على الرغم من التجارب التي مرت بتلك الدول النامية منذ بدء عقد الستينيات، نجد أنها في الأغلب، لم تصل حتى إلى أدنى مستوى من النمو مما دفع بعضهم إلى القول: إنَّ التنمية التي طبقتها غالبية الدول النامية لم تكن سوى تنمية للتخلف[41].

(41) سعد حسين فتح الله، التنمية المستقلة المتطلبات والاستراتيجيات والنتائج،ط1، سلسلة أطروحات الدكتوراه (27) مركز دراسات الوحدة العربية، ص 20.

ومع هذا فالتخلف أمر نسبي، فليست الدول جميعها في مستوى واحد من النمو الاقتصادي، فما يعدُّ تخلفاً لدولة ما لا يعدُّ كذلك لدولة أخرى [42]، كما أن التخلف ليس بالحالة اللصيقة بالدول النامية، فالتخلف، والتقدم حالتان تطورتا في وقت واحد مع ولادة النظام العالمي للرأسمالية في القرن السادس عشر[43].

(42) كريمة عبد الرحيم حسن، اثر عدم الاستقرار السياسي على التنمية في العالم الثالث، في، مشكلات وتجارب التنمية في العالم الثالث، مركز دراسات العالم الثالث، جامعة بغداد بغداد، 1990 ص 65.

(43) كامل البكري، التنمية الاقتصادية، مؤسسة شباب الجامعة الاسكندرية،القاهرة، 1984، ص 8.

2- مفهوم التنمية الاقتصادية

ظهر مفهوم التنمية بصورة أساسية منذ النصف الثاني من القرن العشرين، وهي عملية وليست حالة، لأنّها يجب أن تكون مستمرة ومتصاعدة، تساهم فيها كل فئات المجتمع، وهي عملية واعية، ومحدودة الغايات ذات إستراتيجيات طويلة المدى، وأهداف مرحلية، وخطط، وبرامج، كما أنها عملية موجهة بموجب إدارة التنمية لادراك الحاجات الإنسانية، أمتلاكه القدرة على الاستخدام الكفء للموارد[44].

(44) علي خليفة الكواري وآخرين، نحو فهم أفضل للتنمية باعتبارها عملية حضارية، ورد في كتاب التنمية العربية الواقع الراهن والمستقبل، 1985، ص 72 –71.

وتُعرّف التنمية الاقتصادية، بأنها تمثل التغيرات الهيكلية التي تحدث في الاقتصاد القومي بأبعادها المختلفة الاقتصادية، والسياسية والاجتماعية،

والتنظيمية من أجل تحسين نوعية الحياة، وتهيئة حياة كريمة لأفراد المجتمع جميعاً[45].

(45) المصدر نفسه، ص12.

ومن ثمّ أصبح المفهوم الشامل للتنمية، لا يركز فقط على الجانب الاقتصادي، بل أصبح إلى جانب البعد الاقتصادي بما يعنيه من تغيرات هيكلية اقتصادية، فهناك البعد السياسي لما يعنيه من الاستقرار، والأمان، والبعد التنظيمي والإداري الذي يهيئ القيادات ذات الكفاية العالية لقيادة عملية التنمية، ووضع الأطر التنظيمية الكفيلة بتحقيق غايات التنمية، وزيادة النمو في المجالات الصحية والتعليمية وغيرها[46].

(46) عبد المطلب عبد الحميد، النظرية الاقتصادية، تحليل جزئي وكلي، الدار الجامعي، 2006 ص 473.

إذاً فالتنمية الاقتصادية عمل إرادي يسعى إلى نقل المجتمع من أوضاع التخلف ليصبح الاقتصاد القومي قادراً على الانطلاق نحو التقدم، ولا يأتي هذا إلّا بإزالة الجمود الذي يتعرض له المجتمع نتيجة الركود، ثم البدء في عملية تنمية مخططة، فالتطور الاقتصادي لن يكون تلقائياً، ولذلك فالسياسة الاقتصادية لا بدَّ لها من إطار أقتصادي نظري تستند إليه[47].

(47) يحيى غني النجار، آمال عبد الأمير شلاش، التنمية الاقتصادية، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1991، ص 203.

وعليه يمكن تعريف التنمية الاقتصادية على أنها «العملية التي يتم بمقتضاها الانتقال من حالة التخلف إلى حالة التقدم وهذا الانتقال يقتضي إحداث الكثير من التغييرات الجذرية والجوهرية في البنيان والهيكل الاقتصادي»[48].

(48) سعد حسين فتح الله، التنمية المستقلة المتطلبات والاستراتيجيات والنتائج، مصدر سابق، ص 23.

ومما تقدم يمكن ان نعطي تعريفاً للتنمية على أنها عملية تغيير، أو تحويل تسعى الى تغيير في نمط الحياة، أو أسلوب الفرد نحو الافضل، وهي عملية تحول جذري على الاصعدة السياسية الاقتصادية الاجتماعية كافة.

ثانيا: الفرق بين النمو والتنمية :

هنالك من يستعمل مصطلحات (النمو الاقتصادي، والتنمية الاقتصادية) بمعنى واحد، ويُعدُّونها متداخلتين في جوهرهما، وأن كانت فوارق جزئية في معنييهما[49].

(49) اسماعيل صبري عبد الله، نحو نظام اقتصادي عالمي جديد، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة 1977، ص 138.

ويعد الاقتصادي «شومبيتر» أول من حاول التمييز بين النمو الاقتصادي والتنمية. فالنمو يحدث عادة بسبب نمو السكان والثروة والإدخار، في حين أن التنمية تنتج من التقدم والابتكار التقنيين، وأن النمو يتمثل في حدوث تغيرات كمية في بعض المتغيرات الاقتصادية. أما التنمية فتتضمن حدوث تغييرات نوعية في هذه المتغيرات. ويتضح من ذلك أن النمو الاقتصادي يسبق التنمية وهو ظاهرة تحدث في المدى القصير، في حين أن التنمية لا

تحل إلا على المدى الطويل، ولا يمكن الحكم عليها إلا بعد مضي مدة زمنية طويلة نسبيا "[50].

(50) المصدر أعلاه.

ان التفرقة الرئيسة بينهما ترتبط بالتلقائية، والتدخل في تحقيقها، فالنمو تلقائي يحصل مع مرور الزمن باستمرار وجود تشكيلة أجتماعية معنية، وسعيها الدائم للعيش، فالسكان ينمو، وتنمو حاجاتهم المختلفة.

أما التنمية فهي فعل يستوجب التدخل، والتوجه من لدن الدولة التي تمتلك القدرة على أن تنمي المجتمع، اقتصادياً بشكل خاص، وتكون مسؤولة عن مدى نجاح تدخلها هذا أو فشله باستعمال إمكانياتها المادية، والمالية، والتشريعية كافة[51].

(51) محمد مدحت مصطفى، النماذج الرياضية للتخطيط و التنمية الإقتصادية، 1999، ص39.

التنمية فهي فعل يستوجب التدخل، والتوجه من لدن الدولة التي تمتلك القدرة على أن تنمي المجتمع، اقتصادياً بشكل خاص.

فالتنمية إذن أوسع مضموناً من النمو حيث يمكن وصف التنمية على أنها نمو مصحوب بتغيرات هيكلي وهذه التغيرات يجب أن تشمل هيكل الإقتصاد الوطني وتسعى لتنويع مصادر الدخل فيه.

فلو أخذنا الإنسان كمثال، فإن الإنسان ينمو من مرحلة الطفولة إلى الشباب أي يزداد من حيث الوزن و الطول وهذا معنى نموه، أما التنمية فتعني التغيير في تصرفات الفرد نتيجة التجربة والخبرات المكتسبة.

المبحث الثالث: أثر النظم اللا مركزية على التنمية الاقتصادية المحلية

تعدُّ هيمنة الدولة على إدارة الحكم، والاقتصاد تحدياً كبيراً على أثر التغيرات الكبيرة التي أعادت صياغة العلاقة بين الدولة، والأسواق، والقطاع الخاص و المجتمع المدني، في إطار طروحات العولمة، والتغير التقني السريع، التي قلصت دور الدولة في التنمية،ولا أدل على ذلك من تخليها عن الكثير من وظائفها الاقتصادية لصالح الحكومات المحلية في إطار سياسة اللا مركزية، فاللا مركزية تمنح صلاحيات واسعة للهيآت المحلية في تخطيط وتنفيذ، ومتابعة سياسات التنمية الشاملة في مجتمعاتهم المحلية واستغلال مواردهم الطبيعية والمعنوية.

وهذا يعني أن اللا مركزية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية،

وذلك بإسناد مهام إدارية وتنموية 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.

المطلب الاول: اللا مركزية شكل من أشكال العملية الديمقراطية :

يعدّ الكثير من فقهاء القانون الإداري أن اللا مركزية ليست أسلوباً إدارياً صرفا إنما شكل من أشكال وجود السلطة، بعدّها وثيقة الصلة بنمط الحكم القائم ودرجة تركيز السلطة ونمط العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع.

فاللا مركزية تفترض وجود مصالح مشتركة لسكان منطقة معينة يقتضي تمشيتها لصالح هؤلاء السكان وهذا يعني أن اللا مركزية هي ديمقراطية بذاتها وبمتطلباتها، لذلك فإن اللا مركزية لايمكن أن تدرك في نظام لايستوحي اسسه من الفكرة الديمقراطية، وهو ما تؤيده الوقائع.

ويساعد تبني خيار اللا مركزية على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، لذلك اعتمده العديد من الدول النامية في مختلف أنحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية، ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية[52].

(52)المركز اللبناني للدراسات – 2003: اللامركزية والديمقراطية والحكم المحلي في العالم العربي، منتدى الحكم المحلي للدول العربية، صنعاء، 6 – 9 ديسمبر 2003.

وكلما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع، زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق للحكم الرشيد وقل احتمال إهمال "الأطراف" نتيجة لسيطرة "المركز" على المجتمع كله، وهي من آفات الحكم في البلدان النامية. إذ تخلق إدارة الحكم اللامركزي فرصاً أكثر لمشاركة الناس ومساهمتهم[53].

(53) المصدر نفسه.

وفي أنظمة الحكم الديمقراطي يكون الحكم المحلي ميدانا لتبلور قدرات المساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبروز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي، كما ينظر إلى عملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية يعبر عنه بـ"البعد المحلي للديمقراطية" أو "الديمقراطية المحلية" التي تعد إحدى المؤشرات الأساسية لنموذج الحكم الرشيد الذي يراد له اليوم أن يمثل الإطار المرجعي للإصلاح

السياسي والمؤسسي في الدول النامية، وفي هذا الصدد يعدّ (ألكسيس دي توكفيل* أن الهياكل البلدية هي بالنسبة للديمقراطية بمثابة المدارس الابتدائية بالنسبة للعلم.

* مؤرخ ومنظر سياسي فرنسي، اهتم بالسياسة في بعدها التاريخي.

وتكمن الفكرة الأساسية للامركزية في أن القرارات العامة يجب اتخاذها إذا أمكن على مستوى السلطة الأقرب إلى الناس، إذ يملك قاطنو منطقة معينة الحق والمسؤولية في اتخاذ قرارات بشأن المسائل التي تؤثر فيهم مباشرة والتي يستطيعون اتخاذ قرارات في شأنها،وفي مقدور أجهزة الحكم المحلي أن تكون أكثر تجاوبا وتكيفا مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر، فالإداريون المحليون يوفرون مجالا أفضل وأكثر راحة، ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم[54].

(54) المصدر السابق.

وتمثل مجالس المحافظات مسرحاً لتجسيد التعاون والتضامن، بدءا بالاتصال المباشر بالناس، وكذلك مع المنظمات والجمعيات الأهلية والأحزاب السياسية،عبر أطر تضمن الديمقراطية والمشاركة في آن واحد، فالمشاركة الشعبية ضرورية لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المحلية والتجاوب مع حاجات المجتمع المحلي،لكن تطبيق سياسة اللا مركزية ليس حلا سحريا لكل المشاكل التنموية على المستوى المحلي، وإنما تواجهه جملة من التحديات.

المطلب الثاني: تحديات تطبيق سياسة اللا مركزية

إن اللا مركزية بحد ذاتها لا تضمن إدارة أفضل للحكم، ففي الواقع تخلق اللا مركزية غير الفاعلة أو غير الملائمة من المشكلات أكثرالحلول، ولذا يتحتم تطبيق اللا مركزية بعناية من أجل ضمان فاعلية للمؤسسات المحلية. فقد تكون اللا مركزية غير ملائمة أحيانا، وبالتالي تقود إلى تدني نوعية إدارة الحكم، ففي الدول الصغيرة جدا يحقق الحكم المركزي فاعلية أكبر عبر تنسيق عمل الحكومة المركزية، بدلا من إيجاد كيانات محلية مستقلة ذاتيا، وقد تقود اللا مركزية إلى خسائر في وفورات الحجم وإلى عدم الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي. وقد تفتقر الحكومات المحلية إلى القدرة والخبرة الموجودتين لدى المؤسسات الوطنية،لكن

إن اللا مركزية بحد ذاتها لا تضمن إدارة أفضل للحكم، ففي الواقع تخلق اللا مركزية غير الفاعلة أو غير الملائمة من المشكلات أكثرالحلول.

في المقابل قد يؤدي تطبيق اللا مركزية من دون الانتباه الدقيق للا مركزية الضريبية إلى انتكاس جهود الإصلاح فمن دون سيطرة أجهزة الحكم المحلي على إيراداتها وميزانياتها لن تتمكن من العمل باستقلال ذاتي، فالإيرادات المحلية تخلق قدرة رأسمالية يمكن إعادة توزيعها على البنية التحتية العامة وعلى الاقتصاد العام. إن تنفيذ خطط ضريبية وخطط فاعلة للإيرادات تفترض مسبقا عملية تاريخية طويلة في مجال بناء الدولة، مما يعزز أهمية وفاعلية التخطيط والتصميم عند تطبيق اللامركزية. من جهة ثانية توجد حجج متعارضة حيال تأثير اللامركزية في وحدة الدولة؛ إذ يذهب الكثير من الباحثين إلى أن اللا مركزية تشكل خطراً على الوحدة الوطنية لأنها تضعف الولاء للدولة، وتشجع ظهور حركات انفصالية، ومن **أهم هذه الانتقادات انها تؤدي إلى**[55]:

(55) يوسف فواز الهيتي، مصدر سبق ذكره،ص49.
للمزيد ينظر: أيمن عودة المعاني، مصدرسبق ذكره، ص62.

1. إضعاف السلطة المركزية، الأمر الذي سيؤدي إلى إضعاف التنسيق بين المركز والأقاليم، وبين الأقاليم نفسها، والتي هي من مسؤولية الإدارة المركزية.
2. خلق مجموعة من الوحدات الإدارية داخل الدولة يهدّد قوة السلطة المركزية، كما قد يهدّد وحدة الدولة السياسية والقانونية.
3. تجاوز سلطات الأقاليم والإدارات المحلية على الخطط الموضوعة في المركز مما ينعكس في إضعاف تنفيذ السياسات العامة للدولة.
4. صعوبة مراقبة المركز الرئيس لفروعه المنتشرة في الأقاليم ولاسيما اذا كانت للدولة أقاليم كثيرة.
5. الميل إلى الاستقلال وخاصة إذا رافق اللا مركزية مشاعر العداء القومي أو الديني أو العرقي.
6. الكلفة الكبيرة فتطبيق اللا مركزية يستدعي بناء مؤسسات حديثة وطاقم عمل جديد على المستوى المحلي، فضلا عن حاجه متزايدة الى البنية التحتية الاساسية مما يؤدي الى زيادة الأعباء المالية بسبب تكرار بعض الوحدات كالشؤون القانونية والإدارية على المستوى المحلي.

بينما يرى آخرون أن اللا مركزية تزيد «الاستقرار السياسي والوحدة الوطنية عبر السماح للمواطنين بالتحكم في البرامج السياسية بشكل أفضل على

المستوى المحلي». وتتمثل محاسن تطبيق هذا النظام بين الدول عن طريق تحليل المجتمعات المطبقة فيها هذا النظام، ويكون تحليل المجتمع على ثلاث نواحٍ: (السياسية والادارية والاجتماعية).

1- من الناحية السياسية :

أ - تعيق الانفراد والاستئثار في السلطة.

ب - تزيد من المشاركة السياسية في المجتمع.

ت - تجعل مطابقة القرارات التي تتخذها الأقاليم لمصالحها السياسية امرا ميسورا.

ث - تساهم في تعزيز الوحدة الوطنيةز

ج - تقوم على مبدأ توزيع، وتفويض السلطة بين الرئيس، والمرؤوسين[56]

(56) احمد يوسف عريقات وأخرين، المفاهيم الادارية الاساسية، جامعة عمان الاهلية، 2011 ص168

2- من الناحية الإدارية[57] :

(57) المصدر السابق، ص 170-171.

أ - تخفيف عبء العمل عن الإدارة العليا

ب - الإفادة من السرعة في اتخاذ القرار.

ت - تحقيق التجانس والتناغم بين الادارة العليا والمستويات الادارية المختلفة.

ث - رفع الروح المعنوية لكل من الادارة الوسطى، والدنيا بإعطائهم صلاحيات اتخاذ القرار.

ج - تنمية وتدريب القدرات الادارية لدى المديرين في المستويات الوسطى والدنيا.

ح - الحد من الفساد بمجرد جعل عملية صنع القرارات مبنية على اللا مركزية يكون السكان المحليين أكثر اطلاعا على أعمال الحكومات المحلية لذا يقل الفساد وبكل أشكاله.

خ - تحافظ اللا مركزية على وحدة الدولة بإتباع مبدأ التسلسل الرئاسي في الدولة[58].

(58) ايمن عودة المعاني، الادارة المحلية، مصدر سبق ذكره، ص68.

3- من الناحية الاجتماعية

أ - تزيد من الوعي لدى شعوب، وسكان الأقاليم بأهميتهم، وأهمية الأدوار التي يقومون بها.

ب - تعزيز المسألة والمحاسبة إذ تسمح اللا مركزية المواطنين الاشراف على اداء الحكومة المحلية ومن ثمّ إمكانية التجرؤ في المسألة والمحاسبة.

ت - إدارة الموارد المحلية وجمع الايرادات بطريقة أفضل واكثر فاعلية.

ث - مساهمة سكان الأقاليم في مشاريع التنمية نتيجة الرغبة القومية الى التقدم والمنافسة.

ج - تحمل سكان الأقاليم مسؤولية مواجهة المشاكل المحلية والعمل على حلها بصورة سريعة.

اذاً فالمبررات الاساسية لتبني نظام اللا مركزية هو سعة مساحة الدولة حين تميل البلدان التي تتمتع بأقاليم واسعة المساحة الى أخذ بنظام اللا مركزية أو الاتحادية، كما هو الشأن في المانيا والهند،بينما تميل البلدان ذات المساحات الصغيرة الى الأخذ بنظام السلطة المركزية، كما هو الحال في السويد[59]،أيضا هنالك من الاسباب الجوهرية التي تؤدي بالمطالبة بالانفصال، أوالمطالبة بصلاحيات أكبر في المجتمعات المقسمة دينيا أو أثنيا أو عرقيا في الاقاليم أو المحافظات من أجل الاستقلال، وعدم رضوخها تحت سيطرة الحكومة المركزية مما تؤدي بالاستقلال، أو تدير شؤونها بنفسها عن طريق حاكم من هذه الولاية أو الاقاليم. ففي هذه المجتمعات من الممكن ان تسيطر إحدى الأقليات العرقية، أو الدينية، أو الاثنية على الحكومة المركزية، ومن ثم تتسلط على المكونات الاخرى، الامر الذي يدفع بعض المكونات الى حمل السلاح لتغيير هذه المعادلة لصالحها، و وضع البلاد أمام أمرين، أما الحرب الاهلية، أو الدكتاتورية، وان النظام الاتحادي من الممكن ان يكون هو الحل في مثل هذه الأحوال التي تعيشها بعض من دول العالم، اذن المجاميع الاثنية أو الدينية أو العرقية، التي هي أقليات في ارجاء الوطن جميعها هي في الحقيقة أغلبية في مناطقها الخاصة بها[60]، ومن المظاهر التي شجعت على انتهاج نظام اللامركزية أيضا هي إنتشار ظاهرة العولمة التي أُعطيت أو منحت الكثير من الأقليات للمطالبة بتقرير المصير،الامر الذي يجبر الكثير من دول العالم على إعطاء هذه الأقليات شيئاً من الحكم اللا مركزي[61] فتحديات اللا مركزية هي[62] :

1. إزدياد التعقيد في الوظائف الحكومية وتشعبها.

(59) اسراء علاء الدين، مساهمة النظم الادارية في صنع السياسات العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية العلوم السياسية - جامعة النهرين، 2005، ص45.

(60) ايليا سومن، السلم عبر الفدرالية، نشر اوراق عراقية، العدد (4)، بغداد، مركز العراق للدراسات والبحوث، 2005 ص12.

(61) سعدي ابراهيم حسين، مصدر سبق ذكره، ص 26- 27.

(62) موفق حديد محمد، ادارة الاعمال الحكومية، مصدر سابق، ص196.

2. الحاجة لتفويض مهام تجميع المعلومات ومسؤوليات اتخاذ القرار لأجل تحقيق الكفاية، والسرعة المطلوبة.

3. سعة البقعة الجغرافية وزيادة السكان يكون من الصعب على الجهاز الإداري في الدولة تلبية الحاجات الالزامية للسكان.

4. ان اسلوب اللا مركزية، عن طريق احترامه، ومنحه الحرية، والتعددية الاجتماعية بأن يكون أكثر إرضاءاً للشعور القومي .

5. دورها في حل الخلافات والنزاعات القومية والطائفية كما حدث في أوربا او حتى في دول آسيوية، وعليه ضمن مبررات اللا مركزية اليوم هو سبب عدم تحقيق التوافق السياسي والاجتماعي والقومي بين مختلف شرائح المجتمع فتتوزع جغرافيا او إداريا ضمن أقليم الدولة.

وعليه فان نظام اللا مركزية الفعال يقوم على عدة عناصر اساسية[63].

(63) صفوان المبيضين واخرين، مصدر سابق، ص 120.

1. مبدأ توزيع السلطات، والوظائف بين السلطة المحلية، ومجلس الحكم المحلي.

2. عنصر تهيئة الموارد المالية، والبشرية الكافية التي تُمكّن أجهزة الحكم المحلي من القيام بواجباتها، وإنقاذ المشاريع الانشائية، والانمائية المتعلقة بالتنمية المحلية الشاملة

3. عنصر التقسيم الجغرافي أو وحدات الحكم اللا مركزي.

4. مبدأ المشاركة الشعبية، ونعني بها إشراك أفراد المجتمع المحلي عبر ممثليهم المنتخبين من جهة، ومنظمات المجتمع المحلي من جهة اخرى، في تسيير شؤونهم المحلية.

5. ان يتخذ المجلس المحلي قراراته الذاتية بأكثر استقلالية عن طريق تنفيذ السياسات المناطة له من لدن الحكومة المركزية في حدود القانون.

المطلب الثالث: اللا مركزية إطار ملائم لتخطيط وتنفيذ التنمية الاقتصادية المحلية

إن الجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية عامةً، والتنمية الاقتصادية المحلية خاصة قضية يجب التعامل معها على أنها أساسية

وضرورية لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، إذ أن فشلَ كثيرٍ-من خطط التنمية وبالذات الريفية منها في العديد من دول العالم النامي- ناجمٌ بالأساس عن الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس عن فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها.

إن عملية التخطيط في ظل اللا مركزية الإدارية يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية.

على صعيد آخر فإن الإدارة هي التي تبرز أهمية التخطيط اللا مركزية مقارنة بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة الوحيدة التي يتمُّ من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كاستراتيجية تنمية محلية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية، وتضمن الترابط والانسجام والتكامل بين الهيآت والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، لذلك فإن هيآت التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي والمحلي يجب أن تمتلك السلطة والكفاءة الإدارية العالية التي تُمكّنُها من القيام بدورها على أكمل وجه[64]..

إن عملية التخطيط في ظل اللا مركزية الإدارية يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من أسفل، فالتخطيط والبناء من أسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيس من مبادئ التنمية الناجحة كما يراها (إيمانويل صن)وهذا المبدأ يتمثل في تعزيز الحرية، ولكن ليس بمفهومها السياسي فقط، وإنما بمفهومها الإنساني الشامل الذي يسمح ويعظّم من قدرة الإنسان على الاختيار[65].

كما أن 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 هيآت ومؤسسات تخطيط إقليمية، وأهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيآت التخطيط المركزي، وإن كانت الأولى يجب أن تكون مكملة ومنسجمة مع الثانية وغير متناقضة معها[66].

لكي تتحقق التنمية الاقتصادية المحلية بمعدلات مرتفعة وبأفضل صورة ممكنة فإنها تكون بالضرورة بحاجة إلى تدفقات للموارد المالية بشكل مستمر ومتزايد في نفس الوقت، وتعتمد التنمية المحلية بشكل كبير على التمويل المحلي ومصادر التمويل المحلي تنقسم إلى موارد مالية ذاتية، منها الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم، والموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل

(64) المركز اللبناني للدراسات – 2003: اللامركزية والديمقراطية والحكم المحلي في العالم العربي، منتدى الحكم المحلي للدول العربية، صنعاء، 6 – 9 ديسمبر 2003

(65) المصدر نفسه.

(66) دلالة حبيب، التمويل المحلي والتنمية، مجلة "دراسات"، السنة الرابعة، العدد 12، مارس 2003، ص 190.

واستثمار المرافق المحلية والإعانات والقروض، أما الموارد المالية الخارجية (تمويل خارجي) مثل إعانات الدولة والقروض المحلية.

إن التنميةَ الاقتصاديةَ المحليةَ ركنٌ أساسٌ من أركان التنمية الشاملة، وهي مطلب أساس لتحقيق العدالة والإنصاف، وتحقيق التوازن الجهوي بين الأقاليم، ولن تتحقق تلك التنمية إلا بتطبيق جيد للا مركزية، إذ تعمل اللا مركزية على إعطاء المحليات المرونة الكافية في توزيع استثماراتها المخصّصة لكل محافظة على الأنشطة والمشروعات الاستثمارية اللازمة لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفقاً لأولوياتها وحاجاتها الفعلية وبما يتّفق مع ظروف كل محافظة.

وتهدف جهود التنمية الاقتصادية المحلية إلى ما يلي :

- تحقيق نمو متوازن يراعي اعتبارات الكفاءة الاقتصادية في توزيع الموارد والتكافؤ الاجتماعي فى توزيع ثمار التنمية.
- مكافحة الفقر،توفير خدمات عامة أساسية، توفير السكن.
- تشجيع مزيدٍ من الاستثمارات الجديدة وزيادة مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني.
- إعطاء دفعة إلى المناطق الواعدة المتميّزة بالموارد لحل مشكلة التكدس السكاني.

إن تطبيق الإدارة اللا مركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية المحلية، يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ الخطط التنموية 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، ويساهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيآت التنمية والتخطيط المركزية ونظيرتها المحلية، وذلك على عدّ أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه.

إذن يبرز دورنظام اللا مركزية في التنمية الاقتصادية المحلية من خلال الأتي.

1. الحد من البيروقراطية الإدارية وتسريع وتسهيل عملية صنع القرار الإداري والتنموي، ما يساهم في إيجاد توزيع عادل نسبياً لسلطة صنع القرار والاستثمارات والموارد داخل الدولة.

2. تنازل مؤسسات الحكم المركزي عن جزء من صلاحيتها لصالح مؤسسات الحكم المحلية، كون هذه المؤسسات تتعايش مع مشاكل السكان المحليين بشكل مستمر وتدرك الأسباب والأبعاد، وهذا الوضع يمنح هذه المؤسسات القدرة على ربط برامج ومشاريع التنمية بمختلف حاجات المنطاق والأقاليم، اي انه يضمن تحقيق أهداف التنمية المحلية.

3. خلق الاتصال المباشر والمستمر بين مؤسسات التخطيط التنموي والسكان، وهذا يمكّن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات أكثر دقة حول أوضاع مناطقهم، ويساعد على إعداد وتنفيذ خطط تنموية واقعية وفاعلة في المجتمع.

4. إيجاد توزيع عادل لمكاسب التنمية، وتحسين المستوى التنموي والخدمي في جميع مناطق البلد، من خلال وصول الموارد والاستثمارات الى جميع مناطق وأقاليم الدولة، وهذا يقلّل من فجوة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية.

5. تخفيف العبء الإداري والتنموي عن مؤسسات ومؤسسات الحكومة المركزية، اذ ترفع الكاهل عن العديد من الصلاحيات والمهمات بإسنادها الى مؤسسات إقليمية ومحلية، وهذا الوضع يُمكّنُ مؤسسات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الكافي في الإشراف بشكل فعلي وعملي على متابعة خطط التنمية المحلية.

6. ترسيخ مبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار التنموي على المستوى المحلي، وذلك بعدّ ان اللا مركزية هي شكل من أشكال العملية الديمقراطية.

الخاتمة :

تبرز أهمية دراسة موضوع اللا مركزية بأهمية بالغة بعد الحرب العالمية الثانية لأن الدولة الحديثة أصبحت لا تمَّت بصلة كبيرة الى الدولة القديمة فيما

يتعلق بتنفيذ الخدمات العامة ، ومع اتساع حجم الدولة، وتزايد أعداد سكانها، وتشابك العلاقات الاجتماعية، وتزايد الحاجات، والمطالب المحلية، وتعقد المشكلات وتأزيم العلاقة بين السلطة المركزية والسكان في توزيعاتهم الجغرافية والأثنية والعرقية، لم يعد بمقدور الدولة المركزية إشباعَ كل تلك الحاجات، وتلبيةَ تلك المطالب، وحلَّ كل المشكلات، إذ ان التوسّع الذي حدث في أعمال، ونشاطات الدولة جعلتهم يقومون بنشاطات متعددة، ويقدمون الخدمات المتنوعة بما يلائم التطور الاقتصادي، والسياسي، والاجتماعي، لذلك أصبح من الضروري توزيع المسؤوليات والصلاحيات بين العاصمة المركزية، والمناطق المحلية مما أدى الى تقسيم الجهاز الحكومي الى سلطات مركزية، وأخرى محلية توصف باللا مركزية تعتمد صلاحياتها فلسفة الدولة.

من خلال التطرق لموضوع بحثنا يتضح ان هناك دوراً واضحاً و رئيساً للا مركزية في عملية تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، إذ إن المنهج اللا مركزي في الإدارة يهدف إلى تفعيل دور الأجهزة الإدارية المحلية وتنسيق العمل بينها وبين بقية الإدارات والأجهزة الأخرى بصورة تتسم بالمرونة والفاعلية والقدرة على التجاوب مع متغيرات ومتطلبات البيئة الاجتماعية، فالتطبيق الصحي للا مركزية يُولّد مشاركة شرائح واسعة من المجتمع وكذلك ينعكس ايجابيا على عملية صناعة القرار وتنفيذه، كما ان هذا النمط الإداري من شأنه ان يجعل من المجتمع المحلي شريكا فاعلاً في تحمل المسؤولية في إدارة الجهاز الإداري في المؤسسات الحكومية وبالتالي يعكس إيجاباً على المؤسسة المركزية من خلال تحمل العبء مما يفسح المجال للحكومة المركزية أن ترسم سياسة البلد الخارجية وحماية امنها داخليا وخارجيا.

من العوامل الاساسية لنجاح مهام اللا مركزية على هذا المستوى، ويقصد بذلك وجود هيآت عليا تتبنى اسلوب اللا مركزية في الإدارة مستندة على نظام البلد الدستوري والقانوني والقائمة على تفويض الصلاحيات للجهات الأدنى وتقوية سلطة تلك الإدارات. كذلك ارتباطات خلفية للأقليم او المحافظة بهيآت إدارية ادنى منها كوجود الحكومات المحلية والبلديات والتي تخوّلها في ذات الوقت الصلاحيات اللازمة لاداء أعمالها وتطوير مهامها.

الإستنتاجات :

1. إن الموقف النهائي من الفرضية التي أُنطلق منها البحث، نعم تمَّ إثبات وجود علاقة إيجابية بين انتشار اللا مركزية بأشكالها كافة ومكانية تحقيق التنمية المحلية، ولكن هذا شريطة توّفر التطبيق الملائم والجاد لتلك اللا مركزية.

2. ونظراً للميزات الكبيرة التي تتمتع بها اللا مركزية بكل أشكالها، فأصبحت محط نظر واهتمام كبير. فاللا مركزية تحتاج إلى مناخ حقيقي من أجل نجاحها، فالمشاركة والديمقراطية تُعدّان من مقومات نجاح اللا مركزية.

3. إذن هنالك علاقة بين الديمقراطية، وعملية تطبيق اللا مركزية، وبين تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، فلا وجود لتنمية حقيقية محلية، أو شاملة دون ديمقراطية ولامركزية، ولا ديمقراطية ناجحة بدون تنمية فهنالك علاقة متبادلة بينهما، لأنّ كلاً منهما (التنمية، واللا مركزية) تشتركان في تحقيق الغاية وهو رفاهية الانسان وضمان حقوقه، وحرياته الأساسية بما فيها الاقتصادية، فالتنمية تسعى الى خلق نظام إقتصادي متقدم، يحقق عدالة اجتماعية، واللا مركزية تسعى إلى خلق نظام سياسي متقدم قائم على أساس الحكم الصالح.

4. تُعدُّ اللا مركزية شكلاً من أشكال الديمقراطية، فاللا مركزية تساهم في ترسيخ مبدأ الديمقراطية، وتوسيع عملية المشاركة في عملية صنع القرار السياسي والاقتصادي داخل الدولة على أساس محلي، تساهم اللا مركزية في تحقيق التنمية شاملة، لأنّها تحدُّ من البيرقراطية الإدارية في المحافظات، والأقاليم وتساعد في صنع القرار، مما يؤدي الى تنمية اقتصادية محلية عن طريق توزيع عادل نسبيا لسلطة القرار في تحقيق الاستثمارات، وتوزيع موارد الأقاليم كافة داخل الدولة الواحدة، تؤدي التنمية المحلية الى الدفع بالديمقراطية نحو الأرقى، لكن هذا الرقي لا يمكن ان يتحقق الّا إذا تمَّ الرفع من مستوى التعليم، والوعي لدى السكان المحليين، وتحسين أوضاعهم الاقتصادية.

5. النظام اللا مركزي هو نظام واقعي لاحتواء التعددية الاثنية، والدينية،

والعرقية التي تعاني منها بعض البلدان وبالتالي احتواء المشاكل الناجمة عن هذا التعدد..

6. فعلاقة اللا مركزية بالتنمية الاقتصادية المحلية علاقة تبادلية فاللا مركزية تعدُّ احد العوامل الداعمة لتحقيق التنمية المحلية عن طريق تفويض الصلاحيات المحلية للإداراة المحلية مما يسهّل عملية صنع القرار في تلك المحافظات، والأقاليم.

التوصيات :

1. نشر ثقافة اللا مركزية في صفوف المواطنين، وتعريفهم بأهمية اللا مركزية، هي آلية مهمة لتمكين المجتمع المحلي من المشاركة في صنع القرار.
2. ترسيخ أسس الشفافية والمحاسبة من أجل الحفاظ علي الموارد، ومن ثم توظيفها لتحقيق الغايات المرجوة؛ لانّ اللا مركزية تقوم على قدر كبير من الصلاحيات ومن ثم استغلال الموارد بالشكل الصحيح.
3. الحد من تعاظم ظاهرة الفساد في المجتمعات ولاسيما فساد نخب السلطة في السلطات المحلية.
4. العمل على ترسيخ أسس الديمقراطية الحقة التي تعتمد على مبدأ المواطنة، وليس الطائفة، أو القومية، أو الديانة، والإيمان بمبدأ التداول السلمي للسلطة، والمشاركة في صنع القرار السياسي.
5. إعادة تعريف مفهوم الأقلية، والأغلبية للتحول من معناها الاجتماعي المحدد إلى معناها السياسي الواسع، فالأغلبية على وفق التعريف الأخير لا ترتبط بقومية أو عرق أو دين، أو طائفة محددة؛ وإنّما ترتبط بالذين ينتخبهم العدد الأكبر من الشعب لتمثيله في مؤسسات الحكم المختلفة في حين تكون الأقلية هم من خسر هذه الثقة، وعليه يكون رقيباً على السلطة لحين موعد الانتخابات.
6. منح الصلاحيات الكاملة للمحافظات والأقاليم لرعاية شؤون مواطنيها في المجالات الخدمية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما يبعد هذه المحافظات عن التهميش، والإقصاء، ويدخلها في دائرة المشاركة في إتخاذ القرارات المهمة التي تخص المحافظة، وتكون لتلك الوحدات

سلطات مستقلة ذات طابع تشريعي وتنفيذي، وقضائي لكنها لا تتمتع بالسيادة الشخصية القانونية كي تبقى للحكومات المركزية السيادة الكاملة والاعتراف الدولي.

المصادر والمراجع

1. صفوان المبيضين، واخرين، المركزية واللامركزية في التنظيم الاداري والمحلية، دار اليازوري، عمان – الاردن، الطبعة العربية، 2011
2. احمد حسين عريقات، واخرين، المفاهيم الادارية الاساسية، النظريات والتطبيق، جامعة عمان الاهلية، الحامد للنشر، 2011.
3. ازر ناجي الاحساني، المعلوماتية واثرها على المركزية واللامركزية في ظل السلطة البيروقراطية، في مجلة قضاية سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العددان السابع والعشرين والثامن والعشرين
4. نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفدرالية، المكتبة القانونية، شارع المتنبي، بغداد، الطبعة الثالثة، 2006.
5. د. طعيمة الجرف، القانون الاداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الادارة العامة، مكتبة القاهرة، القاهرة – 1963–1964
6. اكرم الياسري، (اللامركزية مفهومها ومزاياها وعيوبها والعوامل المؤثرة في تطبيقها) مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، على الموقع الاكتروني، www. fedes. Gom
7. نبيل عبد الرحمن حياوي، دولة العراق الديمقراطية، المكتبة القانونية، شارع المتنبي، بغداد، الطبعة الثالثة، 2007
8. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية، دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000
9. علي شريف، مذكرات في الادارة العامة، دار الجامعة المصرية _ القاهرة.
10. نجم العزاوي، المدخل الى الادارة، مديرية دار الكتب، للطباعة والنشر ـ بغداد، 1985
11. أزهار الشيخلي، اللامركزية السياسية والهيئات المحلية، مجلة اوراق عراقية، العدد الرابع ، مركز الفجر للدراسات والبحوث العراقية، ايلول 2005.
12. راؤول بلندنباخر، واخرين، الحوار العالمي نحو الفدراليات، منتدى الاتحادات الفدرالية، الجزء الرابع، اوتاوا، كندا، 2006.
13. عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، كلية الاقتصاد والإدارة، جامعة عدن، الطبعة الأولى، 2000.
14. اسراء علاء الدين، مساهمة النظم الادارية في صنع السياسات العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية العلوم السياسية – جامعة النهرين، 2005.
15. ايليا سومن، السلم عبر الفدرالية، نشر اوراق عراقية، العدد (4)، بغداد، مركز العراق للدراسات والبحوث، 2005
16. كريمة عبد الرحيم حسن، اثر عدم الاستقرار السياسي على التنمية في العالم الثالث، في، مشكلات وتجارب التنمية في العالم الثالث، مركز دراسات العالم الثالث، جامعة بغداد _ بغداد، 1990.
17. كامل البكري، التنمية الاقتصادية، مؤسسة شباب الجامعة الاسكندرية، 1984.
18. علي خليفة الكواري وآخرين، نحو فهم أفضل للتنمية باعتبارها عملية حضارية، ورد في كتاب التنمية العربية الواقع الراهن والمستقبل، 1985.
19. عبد المطلب عبد الحميد، النظرية الاقتصادية، تحليل جزئي وكلي، الدار الجامعي، 2006.

20. يحيى غني النجار، آمال عبد الأمير شلاش، التنمية الاقتصادية، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1991.

21. طه حميد حسن العنبكي، العراق بين اللامركزية الإدارية والفدرالية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، الطبعة الأولى، العدد 155، سنة 2010.

22. إسماعيل عبد الرحمن وحربي عريقان، مفاهيم ونظم اقتصادية، دار وائل للنشر، عمان، الاردن، 2004.

23. سعد حسين فتح الله، التنمية المستقلة المتطلبات والاستراتيجيات والنتائج، سلسلة أطروحات الدكتوراه (27) مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، 1999.

24. اسماعيل صبري عبد الله، نحو نظام اقتصادي عالمي جديد، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة 1977.

25. محمد مدحت مصطفى، النماذج الرياضية للتخطيط والتنمية الإقتصادية، 1999.

26. علي كريم العمار، مقدمة في مفهوم تنمية الاقتصاديات المحلية على الموقع: www.araburban.net/files.php?file=Intro-to-local-Eco-Dev2...doc

27. عبد الرحيم العطري، مفهوم التنمية على الموقع : www.holymakkah.gov.sa/.../DocOrDocx/DevelopmentConcept.do

28. حياة بن اسماعين ووسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية، الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات، دراسة حالة الجزائر والدول النامية، يومي 21 و22 نوفمبر 2006.

29. علاء عكاب خلف، مبدأ المشاركة في التنمية الاقتصادية المحلية، مجلة دراسات اقتصادية، بيت الحكمة، بغداد، العدد 24، 1431 هـ 2010 م.

30. الأسكو، دليل تنمية المجتمع المحلي، مؤسسة خالد الخيرية، الامم المتحدة، 2008.

31. يسرى محمد أبو العلا، علم الاقتصاد، ط1، دار الفكر الجامعي، جامعة بنها، كلية الحقوق، الاسكندرية.

32. عبد المطلب غانم، إدارة التنمية العربية، الواقع والآفاق، سلسلة كتب المستقبل العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية.

33. المركز اللبناني للدراسات – 2003: اللامركزية والديمقراطية والحكم المحلي في العالم العربي، منتدى الحكم المحلي للدول العربية، صنعاء، 6 – 9 ديسمبر