



JOURNAL OF ADMINISTRATION AND ECONOMICS
COLLEGE OF ADMINISTRATION AND ECONOMICS
UNIVERSITY OF KARBALA



دور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية في العراق

The role of decentralization in achieving local development in Iraq

م.م. عدنان حبيب عروج

Assistant teacher Adnan Habib Arouj

كلية الإدارة والإقتصاد / جامعة البصرة

College of Administration and Economics /

University of Basra

adnanhabeeb401@yahoo.com

المخلص

يتجه أسلوب نظام إدارة الدولة اللامركزي نحو المهام والوظائف ومشاركة هيآت لامركزية في عملية التشريع والتنفيذ , إذ يعطي هذا التوجه صلاحيات أكبر لسلطات محلية منتجة في المحافظات والأقاليم مما يسهم بشكل كبير في تنمية هذه المناطق اقتصاديا بعيداً عن القرارات التي تصدر من السلطات في المركز ولكون الإقتصاد العراقي يمر بتحولات اقتصادية عديدة من ضمنها الانتقال من أنظمة التخطيط المركزي في إدارة الدولة والتنمية الاقتصادية إلى الأنظمة اللامركزية رافق هذا التحول ظهور العديد من الثغرات الاقتصادية التي ساعدت على انتشار الفساد الإداري والمالي في كل مفاصل الدولة وأنشطتها الاقتصادية , مما أثر في ضعف تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية وعدم العدالة في توزيع الثروات والدخول على مستوى المحافظات والأقاليم انعكس هذا الأمر بشكل كبير في ضعف وغياب عملية التنمية الاقتصادية بشكل عام ومن ثم تولدت الحاجة إلى آليات جديدة ونظام جديد يسهم في انتشال الإقتصاد العراقي من هذا الواقع .

كلمات مفتاحية : اللامركزية , المركزية , تنمية محلية , مشاركة مجتمعية , الوحدات الإدارية .

Abstract:

The method of the decentralized state administration system tends towards tasks , jobs and the participation of decentralized bodies in the process of legislation and implementation . This approach gives greater powers to productive local authorities in the governorates and regions ,which greatly contributes to the economic development of these areas away from the decisions issued by the authorities in the center . Because the Iraqi economy is going through many economic transformations , including the transition from central planning systems in the state administration and economic development to decentralized systems , this transformation was accompanied by the emergence of many economic loopholes that helped spread administrative and financial corruption in all the joints of the state and its economic activities , which leads to the poor implementation of economic development plans and inequality in the distribution of wealth and income at the provincial and regional levels . This matter was greatly reflected in the weakness and absence of the economic development process in general , and thus the need for new mechanisms and systems that would contribute to extricating the Iraqi economy from this reality.

المقدمة:

تباينت أنظمة الإدارة للتنمية المحلية أو اللامركزية (الحكم المحلي) فيما بين الدول ,وتنتهج أغلب الدول أسلوبين في تنظيمها الإداري ,الأول أسلوب الأنظمة الإدارية اللامركزية وهو الوضع الذي يعطي حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الدنيا وتفعيل دور السلطات الإقليمية أو المحلية دون أن يلغي رقابة الجهات أو السلطات المركزية والثاني أسلوب الأنظمة الإدارية المركزية وهو الوضع الذي يتم فيه اتخاذ القرارات وتخطيطها وتمويلها من قبل السلطات التنفيذية وحدها في العاصمة (أي صلاحيات مطلقة) دون وجود سلطات إدارية أخرى مستقلة عنها , في حين يتجه أسلوب اللامركزية الإدارية نحو توزيع المهام والوظائف ومشاركة هيآت وسلطات لامركزية بحيث يعطي صلاحيات لإدارة الخدمات لسلطات محلية منتجة في الأقاليم ,ويرتبط تنظيم الجهاز الإداري والتنمية الاقتصادية في الدولة ارتباطاً وثيقاً بالنظام السياسي وتوزيع المهام والسلطة فيها وترتبط اللامركزية الإدارية بشكل وثيق بمسألة الحرية الإدارية وإعطاء وعاء أوسع من الصلاحيات لإدارة المناطق وتعزيز الديمقراطية لتمكين الجماعات المحلية من المشاركة الحقيقية في إدارة المصالح المحلية ,ويعتمد اتجاه الدول نحو استخدام المركزية أو اللامركزية بناءً على رغبة الحكومات في التوسع نحو التنمية بمفهومها الواسع لأجل تنمية الأقاليم الأكثر بعداً عن العاصمة من ناحية ومن ناحية أخرى يعتمد على البعد الجغرافي للدول فكلما كانت الدولة كبيرة ومترامية الأطراف من حيث المساحة وتعداد السكان كانت المركزية أكثر تعقيداً , ولذلك تكون اللامركزية هي الأسلوب الأفضل لإدارة البلاد وتنميتها ,ويمر الواقع العراقي الإداري والاقتصادي بتحولات عديدة تتميز بالانتقال من الأنظمة التي تعتمد على التخطيط الاقتصادي المركزي إلى التخطيط اللامركزي الذي يعتمد على المشاركة المجتمعية وتلك المرحلة تتميز باحتدام الصراع فيما بين قوى النظام القديم وقوى النظام الجديد , مما أدى إلى ظهور العديد من الثغرات التي تساعد على انتشار الفساد الإداري والمالي في كل مفاصل الدولة الاقتصادية وصولاً للوحدات الإدارية المحلية مما أدى إلى ضعف التنمية على مستوى الوحدات الإدارية بشكل خاص وعلى مستوى الدولة على وجه العموم , وعلى الرغم من العيوب التي قد يراها بعض الباحثين في نظام الإدارة المحلية بأنها يمكن أن تؤدي إلى المساس في وحدة الدولة نظراً إلى توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين السلطة المركزية والهيآت اللامركزية وتلك الهيآت يمكن أن تسعى إلى تحقيق مصالح أقاليمها على حساب المصلحة العامة للدولة , لكن يمكن أن نقول على الرغم من ذلك إلا أن نظام الإدارة المحلية له العديد من الحسنات والمزايا على جميع الصعد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

أهمية البحث :

تتبع أهمية البحث من خلال أهمية دراسة أنظمة الحكم اللامركزية وتأثيرها في تنمية الاقتصاد العراقي .

مشكلة البحث :

تتركز مشكلة البحث في التحديات الداخلية والإقليمية والدولية , التي تواجه عملية التحول والانتقال في تطبيق اللامركزية وأثرها في تنفيذ برامج التنمية المحلية على مستوى المحافظات والأقاليم والوحدات الإدارية في العراق .

هدف البحث:

تهدف الدراسة إلى أبرز الأهمية الاقتصادية لعملية التحول للإدارة اللامركزية , ودراسة أثر هذا التحول في تخفيف حدة الأزمات المتولدة من النظام المركزي , وتحقيق العدالة في توزيع الاستثمارات على مستوى الوحدات المحلية في الأقاليم والمحافظات العراقية لأجل تحقيق الهدف المنشود وهو تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية بشكل عام .

فرضية البحث :

تحاول الدراسة إثبات الفرضية التالية : إن الاقتصاد العراقي بحاجة ماسة إلى التطبيق الفعلي لخطط التنمية المحلية التي تعتمد على اتخاذ القرارات اللامركزية لأجل تحقيق نوع من العدالة في تنمية المحافظات والأقاليم والوحدات الإدارية .

هيكل البحث :

- لغرض إثبات فرضية البحث أو نفيها فقد جرى تقسيم محاور الدراسة بالشكل الآتي :
- المبحث الأول : مفهوم أنظمة الحكم الإدارية وعلاقتها في التنمية المحلية .
- أولاً : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركزية واللامركزية .
- ثانياً : مفهوم ومناهج التنمية المحلية .
- ثالثاً : دور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية .
- المبحث الثاني : علاقة التنمية المحلية بالتنمية الاقتصادية ومصادر تمويلها .
- أولاً : علاقة التنمية المحلية بالتنمية الاقتصادية .
- ثانياً : مصادر تمويل التنمية المحلية .
- المبحث الثالث : أنظمة الحكم الإدارية في العراق وأثارها في التنمية المحلية .
- أولاً : اللامركزية وأثرها في التنمية المحلية في العراق .
- ثانياً : التوزيع المكاني للاستثمارات وخطط المشاركة المجتمعية في العراق .
- ثالثاً : التحديات والصعوبات الدولية .
- الاستنتاجات والتوصيات .
- المصادر .

المبحث الأول**مفهوم أنظمة الحكم الإدارية وعلاقتها في التنمية المحلية**

تكتسب العلاقة فيما بين السلطات الإدارية بمختلف أقسامها و التنمية المحلية أهمية كبيرة على مستوى الدول المختلفة فهناك ضرورة حتمية اليوم لتوزيع السلطات والمهام فيما بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية , وبما يضمن قيام هذه السلطات بدور أكثر فعالية في التنمية الوطنية نتيجة لقربها من المواطنين كونها أكثر قدرة على تحديد المشكلات والتحديات والطموحات وكذلك الإمكانيات التنموية المحلية بما يؤهلها لرسم الحلول الناجعة لتلك المشكلات , ولذلك يعطي هذا التوجه أهمية متصاعدة في اعتماد الحكومات المركزية على السلطات المحلية في تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية , ويمكن إعطاء صورة أكثر شمولاً عن أقسام أنظمة السلطات الإدارية المركزية واللامركزية وعلاقتها الوثيقة بالتنمية على المستوى المحلي كما في المحاور التالية : (الزبيدي , 2011 , 4) .

أولاً : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركزية واللامركزية .

يتخذ التنظيم الإداري في الدول الحديثة صورتين رئيسيتين هما المركزية واللامركزية ويعكسان طبيعة النظم السياسية والاقتصادية وعلى الرغم من تعارضهما النظري فأنهما متكاملان ولا يمكن تصور قيام اللامركزية إلا في كنف المركزية , ولذلك سيتم التطرق إلى كلٍ منهما بشكل مفصل وكما يلي :

1 . مفهوم المركزية واللامركزية :

المركزية على مستوى المنظمة تعني أسلوب إداري يؤدي إلى تجميع السلطات بيد محدد من الأفراد في المنظمة , أما على مستوى إدارة الدولة فهي تعني أسلوب من أساليب نشاط الدولة يؤدي إلى تجميع الأمور الإدارية في مجال اتخاذ القرارات الإدارية

بعيداً عن السلطة المركزية في الأقاليم في بعض النشاطات الإدارية وحسب توجيهات الحكومة المركزية : (الخفاجي و الهيتي , 2009 , 9) .

وبناءً على ذلك المفهوم فإن الدولة متمثلة بجهازها الإداري في المركز وفروعه خارج المركز تقوم بنشاطاتها وتقدم خدماتها إلى المواطنين كافة دون استثناء عن طريق موظفيها الذين تم تعيينهم من قبلها للقيام بمختلف أوجه النشاطات وهم في ممارستهم لتلك الوظائف يخضعون لرقابة وتوجيه الجهة الأعلى في السلم الإداري وينتج عن ذلك خضوع الجهاز الأدنى للجهاز الأعلى , ولذلك يمكن القول أن المركزية الإدارية تقوم على ركنين أساسيين هما حصر سلطة التقرير والبت النهائي في السلطة المركزية وتبعية المواطنين وتردهم إدارياً وفي ظل هذا النظام لا يوجد للوحدات المحلية كيان قانوني مستقل وحتى إذا وجد فهو لا يتمتع بالشخصية المعنوية أي خضوع السلطات والهيئات للسلطات المركزية بشكل شبه مطلق , أما الركن الآخر فيعني أن يتخذ الجهاز الإداري في الدولة صورة هرم متتابع الدرجات وأن يكون فيما بين تلك الدرجات نوع من التبعية يتمثل في الدرجات الدنيا في واجب الخضوع والطاعة , وتمثل الدرجات العليا فيما يسمى برئاسة السلطة .

في حين يقصد باللامركزية الإدارية توزيع السلطات على أكبر عدد ممكن من الأفراد داخل التنظيم , أما معناها في مجال إدارة الدولة هو أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات فيما بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانونياً , واللامركزية قد تكون على أساس سياسي أو على أساس اقتصادي أو على أساس إداري , وما يهنا هو اللامركزية التي تبنى على أساس اقتصادي وإداري والتي تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الجهاز المركزي والهيئات المستقلة الأخرى , ويتم توزيع الاختصاصات على وفق أساسين رئيسيين هما الأساس الإقليمي والأساس الموضوعي , وبموجب الأساس الأول يتم توزيع السلطات والاختصاصات فيما بين الأجهزة الحكومية المركزية والوحدات التنظيمية المستقلة ضمن حدود السلطات والاختصاصات الممنوحة لها للعمل في الأقاليم , أما الأساس الثاني فيتم توزيع السلطات والاختصاصات بحسب المؤسسات والهيئات والمشروعات من قبل السلطات التابعة للإدارة المركزية : (الكريدي , 2011 , 88) .

ولا بد من الإشارة إلى أنه لا يوجد تنظيم إداري يمكن عده أقرب إلى المركزية وآخر أقرب إلى اللامركزية فإن كان التفويض كاملاً أتخذ التنظيم شكلاً أو هيئة اللامركزية , في حين لو كان التفويض جزئياً فإن درجة المركزية تتوقف على مقدار الجزء الذي تم تفويته من قبل السلطة , وهنا يختلف التفويض عن درجة المركزية , فالتفويض عملية تخضع لمشئنة صاحب السلطة الأصلي , أما اللامركزية فهي قاعدة تنظيمية لا علاقة لها بالأشخاص , وبعبارة أخرى إن لكل من المركزية واللامركزية اتجاهات يمكن النظر إليها من زوايا مختلفة لا تتحقق إلا بالتطبيق العملي , وأن اللامركزية تتحقق بشكل كبير كلما زادت القرارات التي تتخذ في المستويات الإدارية الدنيا وانعكست أهميتها على المستويات الإدارية العليا , وأيضاً تعتمد على عدد الوظائف أو النشاطات التي تتأثر بتلك القرارات ومن ثم كلما تقلصت المراجعة المفروضة على القرارات تكون اللامركزية في أوسع صورها .

2 . الهيكل التنظيمي للمركزية واللامركزية :

النظام المؤسسي أو الهيكل التنظيمي لأي مؤسسة أو دولة ما في حد ذاتها يتكون عادة من الأنشطة والمهام التي يتم توزيعها فيما بين العاملين في المؤسسة والأفراد أو المؤسسات العاملة والوحدات الإدارية في الدولة , وأن القيام بعمليات التنسيق والإشراف ما هو إلا توجيه نحو الأهداف الموضوعية ومحاولة تحقيقها وما هو إلا منظار للأفراد اتجاه المؤسسة أو الدولة والبيئة المحيطة بها , ويمكن تقسيم الهيكل التنظيمي حسب النظام المستخدم إلى ما يلي :

- أ. الهيكل التنظيمي المركزي : يتكون الهيكل التنظيمي للحكومة من وحدات تنظيمية كبرى الوزارات ومن مهامها تنظيم عمل الوحدات الفرعية الأصغر التي تسمى مصالح المرافق العامة , وتختلف هذه المسميات من دولة لأخرى حسب القوانين والتشريعات المنظمة لكل دولة ويمكن تحديد أصناف الأجهزة والمؤسسات القادرة على انجاز وظائف الدولة فيما يلي :
- أجهزة التخطيط المركزية والوحدات الفرعية الساندة لها والتي يقع على عاتقها رسم سياسات و خطط وأهداف الدولة .

- أجهزة الدولة التنفيذية وتتولى نقل السياسات والخطط المرسومة والموضوعة على شكل نظري إلى حيز التطبيق الفعلي على الواقع وهذه الأجهزة تمثلها الوزارات من ناحية التنظيم المركزي .
- أجهزة الرقابة والمتابعة والتقويم وتقع على عاتقها الرقابة على الأمور المالية والفنية والإدارية .
- الأجهزة القضائية إذ تقع على عاتقها مسؤولية التحقيق في المخالفات التي تقع فيها الأجهزة التخطيطية والتنفيذية أن وجدت (العكيلي , 1992 , 154) .
- ب . الهيكل التنظيمي اللامركزي : ويضم هذا النوع من الهياكل جميع الكيانات التنظيمية التي لا تدمج في التنظيمات المركزية الوزارات والهيئات والمجالس الرئاسية إنما يكون لها وضع خاص إذ تتميز باستقلال تنظيمي واستقلال إداري عن تنظيمات الحكومة المركزية , وتتجسد بمنظمات الإدارات المحلية كالمحافظات والحكم المحلي في الإقليم وتمتلك هذه التنظيمات الإدارية حرية أوسع ومرونة أكبر في الإدارة ورسم السياسات واتخاذ القرار لتحقيق الأهداف , ويتداخل مع هذه التنظيمات في بعض الأحيان القطاع الخاص كون هذه التنظيمات تتفاعل مع قوى السوق في أحيان كثيرة , ومن أشكال التنظيمات اللامركزية ما يلي
 - الإدارات المحلية والحكم المحلي .
 - المؤسسات العامة والتسميات الأخرى المشابهة لها مثل المشروعات العامة , الشركات العامة , الهيئات العامة : (المنديل , 2004 , 20) .
- 3 . مزايا وعيوب المركزية واللامركزية :
 - لكل نظام مزايا وعيوب ناتجة عن سوء التطبيق والتنفيذ أو النجاح في التطبيق والتنفيذ وعلى جميع المستويات الإدارية والتنظيمية , ولذلك سيتم تصنيف هذه المزايا والعيوب حسب الهيكل التنظيمي للمركزية واللامركزية كما يلي :
 - أ. مزايا وعيوب المركزية :
 - وتتلخص أهم مميزات التنظيم المركزي بما يلي :
 - تحقق قدراً عالياً من التنسيق فيما بين أوجه الأنشطة الاقتصادية .
 - تحقق درجة عالية من الانتفاع والاستفادة من الخبرات وقدرات الإدارة العليا في المستويات كافة .
 - تعمل على خفض تكاليف النظام اللامركزي الذي يصاحبه تعدد المستويات الإدارية وتقسيماتها التنظيمية وخاصة في المنشآت والوحدات الإدارية الصغيرة .
 - تخفف من الإجراءات الرقابية في الوحدات الإدارية المتعددة .
 - تساعد في توحيد السياسات في المستويات الإدارية ووحداتها كافة .
 - عدم حدوث ازدواجية في القرارات .
 - في حين تتمثل عيوب النظام المركزي بالآتي :
 - خطورة القرار الفاشل تمتد لتشمل قطاعاً كبيراً أو قد يشمل المنظومة بأكملها .
 - إن تطبيق المركزية يؤدي إلى كثرة الروتين والتعقيد في الإجراءات التي يتعرض لها المتعاملون والموظفون على حُدّ سواء .
 - قد تؤدي المركزية إلى ظهور نوع من الاتكالية أو الاعتماد لدى المستويات الدنيا من الوحدات الإدارية مما ينعكس على انخفاض الإنتاجية لتلك الوحدات .
 - بطء إجراءات التغييرات الإدارية التي يمكن أن تحدث في الإدارات .
 - عدم تكوين صف ثانٍ أو طبقة بديلة من متخذي القرارات .
- ب . مزايا وعيوب اللامركزية :
 - وتتلخص أهم مميزات التنظيم اللامركزي بما يلي :

- تُخلص الإدارة العليا من الضغوط التي يحتمل إن تحدث من العاملين أو المنتفعين وبذلك فهي تقلل الضغط على أجهزة الإدارة الوسطى .
- تحقيق السرعة في اتخاذ القرارات وتعالج الأخطاء والانحرافات وتحل المشكلات دون انتظار تعليمات الإدارة أو السلطة العليا .
- تمنح الفرصة إلى المستويات الدنيا لتكون أقرب إلى الحكمة في اتخاذ القرار لأنها أدري بالمشكلات التي تحدث وكذلك طريقة معالجتها .
- تحقق الانسجام فيما بين الإدارات العليا والدنيا .
- تنمي القدرات الإدارية عند صغار المديرين فضلاً عن تنمية شعورهم بالديمقراطية في اتخاذ القرار والمشاركة الإيجابية .
- مخاطر القرارات الضعيفة موزعة فهي تؤثر في إدارة واحدة , بدلاً من أن يكون تأثيرها في عدد كبير من الوحدات الإدارية أو المنظومة بأكملها .
- أما عيوب اللامركزية فيمكن تلخيصها فيما يلي :
- تناقض وعدم اتساق القرارات المتخذة .
- ازدياد الخدمات التي تستلزمها الإدارات المختلفة وزيادة تكلفتها فضلاً عن هدر الموارد الذي ينعكس على ارتفاع التكاليف .
- صعوبة الرقابة , وضعف الروابط مع السلطة العليا , وخاصة في الأقاليم والمحافظات مما يؤدي إلى تشتت الأهداف وضعف التنسيق .
- خطورة النظرة الجزئية (كل إدارة تتخذ قراراتها على حده) وعدم الأخذ بالعوامل الأخرى في الحساب مما ينعكس على تفشي الفساد الإداري والمالي في تلك الوحدات : (العكيلي , 1992 , 162) .
- 4 . العوامل المؤثرة في إتباع النظام المركزي واللامركزي :
- تكمّن عوامل وأسباب الأخذ بأنظمة الحكم المختلفة سواء أكانت الأنظمة المركزية أم اللامركزية كأسلوب لإدارة التنظيم الحكومي ولاعتبارات عديدة تكون في ذهن الرئاسة أو الإدارة العليا ومحور فكرها يتركز على السلطة وممارستها في إدارة الجهاز الحكومي , وفي هذا المجال يمكننا أبراز أهم العوامل والأسباب التي تؤدي بالأخذ بكل نظام على حده وكما يلي :
- أ. العوامل المؤثرة التي تؤدي بالأخذ بالنظام المركزي :
- من العوامل التقليدية التي تؤدي بالأخذ بالنظام المركزي هو تفرد الرئيس الإداري بالسلطة واستنثاره بها وعدم ثقته بمديري الوحدات الإدارية الأدنى .
- يؤدي شكل الدولة من حيث المساحة وعدد سكانها دوراً رئيساً في إتباع أسلوب النظام المركزي في الحكم وفي العمل الإداري , فإذا كانت دولة صغيرة وذات إقليم صغير وكثافة سكانية قليلة , فإن هذه الأمور تشجع القيادات السياسية في الدولة أن تركز السلطة في يدها دون إعطاء فرصة للمستويات الدنيا في حرية التصرف واتخاذ القرارات .
- يعد النظام المركزي الوسيلة المثلى لتنفيذ خطط التنمية الشاملة , وذلك لكون التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمر بها هذه الدول في بداية مسير نموها وتطورها يتطلب رؤية قومية شاملة ويتطلب نوعاً من السيطرة والرقابة المركزية على مختلف مفاصل وأجهزة الدولة .
- إن النظام المركزي يضمن وحدة الدولة في حالة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وخصوصاً في حالة وجود أزمات ذات طابع قومي وعرقي ومذهبي .
- ب . العوامل المؤثرة التي تؤدي بالأخذ بالنظام اللامركزي :

- إن اللامركزية تكون أكثر ملاءمة لظروف العمل في الوحدات الإدارية الدنيا , إذ تتم على وفق الظروف المنبثقة من مواقع العمل لكون الوحدات الإدارية الدنيا تتمتع بقدر كافٍ ومساحة في اتخاذ القرارات ووضعها في مكانها المناسب .
 - كلما يتوسع الجهاز المؤسسي في الدولة وتتعدد فروعها الإدارية تفرض اللامركزية نفسها كأسلوب لإدارة وتسيير الأجهزة والمنظمات الحكومية وتصيح اللامركزية أحد عوامل رفع كفاءة هذه الأجهزة وفعاليتها من خلال تفويض الوحدات الإدارية الدنيا في اتخاذ القرارات وتنفيذها .
 - أن مبدأ التخصص وتقسيم العمل يحتم الأخذ بالنظام اللامركزي .
 - تؤدي اللامركزية إلى تنمية وتوسيع خبرات القيادات الإدارية , إذ تصبح أداة فعالة لخلق قيادات المستقبل .
 - تؤدي اللامركزية إلى التصدي لمشكلات إدارة التنظيم وبشكل سريع من خلال اتخاذ القرار السليم الذي يعالج المواقف المختلفة دون الرجوع إلى سلسلة الإجراءات التي تفرضها المركزية للحصول على التفويض باتخاذ القرارات : (المنديل , 2004 , 21)
- ثانياً : مفهوم ومناهج التنمية المحلية .**

أزاد دور الحكومات في العديد من الدول النامية بعد الحرب العالمية الثانية في مجال تزويد السكان بالخدمات المحلية الأساسية كالتعليم والصحة والمياه والكهرباء وشبكات النقل وغيرها , وقد أدى هذا الدور إلى تركيز سلطة صنع القرار التنموي في أيدي الحكومات المركزية الموجودة عادةً في عواصم هذه الدول وقد نجم عن هذا الوضع ثغرات ومشكلات تنموية عديدة كان من أهمها ازدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المكانية سواء على مستوى الإقليم أو المناطق أو التجمعات السكانية الأمر الذي جعل الهيئات الأهلية والشرائح السكانية في كثير من الأحيان غير راضية عن القرارات التنموية للحكومات المركزية نظراً لكون هذه القرارات غالباً ما تكون بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين في المستويات المكانية المختلفة ولذلك ظلت مسألة التنمية تُطرح أساساً على الصعيد الوطني إلى حدود الحرب العالمية الثانية في الدول الصناعية وإلى حدود فترة الستينات في أغلب الدول النامية , لكن الوعي المتنامي بالتفاوت الإقليمي أدى إلى أخذ المسألة الإقليمية بعين الاعتبار مع مطلع الستينات والسبعينات في مجمل الدول الصناعية منها والدول النامية على حُد سواء , وأن المسألة المحلية لم تطرح إلا مع بداية فترة الثمانينات إذ توجهت التنمية في هذه الفترة إلى أن تكون داخلية ذاتية تسهم فيها جميع فئات المجتمع وتستجيب إلى ما يحتاج إليه السكان وأحياء مراكز محلية تستغل الموارد الطبيعية والبشرية المحلية استغلالاً أمثلاً , كما توجه الاعتناء بالتنمية الريفية مع التقليل من أهمية التخطيط ومنح الأجهزة الإدارية المحلية صلاحيات أوسع : (عبد الرضا , 2013 , 207) .

1 . مفهوم التنمية المحلية :

التنمية المحلية هي عملية يمكن بواسطتها تحقيق التعاون الفعال فيما بين المجهود الشعبي والحكومي للارتقاء بمستوى التجمعات والوحدات المحلية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً من منظور تحسين نوعية الحياة للسكان في تلك التجمعات المحلية ضمن أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة , لذلك فالتنمية المحلية تعني عملية تغيير تتم بشكل قاعدي من الأسفل تعطي الأسبقية لاحتياجات المجتمع المحلي وتتأسس على المشاركة الفاعلة لمختلف الموارد المحلية وكل ذلك في سبيل الوصول إلى أعلى مستويات العيش والاندماج والشراكة والحركية , ومن هذه المقاربات نستنتج أن التنمية المحلية على الرغم من التطور الذي عرفته من حيث المناهج والمباحث العلمية ستظل مفهوماً يؤشر على الكثير من الآليات والتدخلات لكنها في الوقت نفسه لا تؤثر في أية صفة لبلوغ المستوى المطلوب من التنمية فضلاً عن ذلك فإن لكل مجتمع تميزه المناسبة على وفق إمكاناته لذلك تبدو التنمية المحلية عملية تغيير معقدة غير محسوبة النتائج في مطلق الأحوال , ولعل ما يجعلها مؤجلة التحقيق واقعياً أنها لا تفترض قراراً صادراً عن السياسي أو الخبير الاقتصادي وإنما تتطلب كثيراً من الشروط المجتمعية المتداخلة : (الدليمي , 2012 , 37) .

2 . مفهوم التنمية المحلية على وفق مناهج الإسكوا :

بموجب تقارير مناهج (الإسكوا) التي تخص لجنة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية لدول غرب آسيا التي تتعلق بالجهود الرئيسية التي تبذلها هذه المنظمة لتحقيق التنمية المحلية بالمشاركة للدول العربية على وجه الخصوص , فإن هذه التقارير تنظر إلى التنمية المحلية في إطار نظرتها إلى مفهوم التنمية المستدامة إذ تعرفها بأنها عملية مستمرة يشارك فيها أكبر عدد ممكن من مؤسسات وأفراد المجتمع المحلي بهدف إجراء تغيير إيجابي كمي ونوعي في أوضاعه ليتحول إلى مجتمع جديد من الناحية الاقتصادية والثقافية يتمتع أفراده بنوعية من الحياة أفضل مما كانت عليه سابقاً وبتعبير آخر فإن مفهوم التنمية المحلية يركز على كونها عملية تغيير ارتقائي ومخطط للنهوض الشامل والمتكامل لجميع نواحي الحياة في المجتمع يقوم بها أفراد بنهج ديمقراطي متكاتف , ويستنتج من هذا المفهوم أن هدف التنمية المحلية هو التقدم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي والصحي والتربوي , وأن التهيئة للتنمية المحلية لا بد أن يجري عن طريق معرفة واقع المجتمع وصياغة المشروعات التي من شأنها أن تطور هذا الواقع نحو التقدم المطلوب عن طريق أشراك المجتمع من خلال مؤسساته المجتمعية في وضع وتنفيذ لتلك المشروعات بالاستناد إلى حشد الموارد والطاقات البشرية والمالية اللازمة فضلاً عن التعريف الذي يتناول المجتمع المحلي بوصفه مكاناً محددًا تعيش فيه مجموعة أفراد تربطهم علاقات اقتصادية واجتماعية مباشرة ويتشابهون في أسلوب المعيشة ويتشاركون القيم والعادات والتقاليد مما يكسبهم هوية اجتماعية خاصة فهو أيضاً يتناول موضوع الوحدة المجتمعية إذ يبادر السكان للعمل بصورة مشتركة لحل مشكلاتهم على المستوى المحلي وهو الأمر الذي يعني بدوره أن المجتمع المحلي هو إطار تدخل وعمليات مشاركة في صنع وتنفيذ القرار التنموي , ويعتمد منهج (الإسكوا) في تنفيذ المشروعات التنموية المحلية على مبدأ المشاركة كوسيلة أساسية وهدف حيوي في آن واحد , كما يركز هذا المنهج على تنظيم مبادرات المجتمع وحشد قواه الداخلية الذاتية وتمكين مؤسساته تمهيداً لتحقيق مرتكزات المشاركة وتتضاعف أهمية هذا المنهج نظراً إلى افتقار المجتمعات المحلية لمؤسسات فاعلة وعدم قدرة هذه المجتمعات على تنظيم نفسها بصورة تلقائية فضلاً عن ذلك فإن نجاح هذا المنهج يعتمد على أدراك مركز الواقع للمجتمع المحلي ومعرفته باحتياجاته وإمكاناته وترتيب أولوياته , وأن تمكين المجتمع المحلي وتطوير إدارة المشروعات الخاصة به على نطاق التمكين والإدارة من خلال تنظيم أنشطة محلية ووطنية وإقليمية ودولية تتوزع على مؤسسات مختلفة ومستويات محددة , كما يعني تنسيق هذه الأنشطة بدءاً من موقع المشروع وارتباطه إدارياً على وفق نطاق المحافظة مروراً بالمؤسسات والوزارات الحكومية على المستوى الوطني وصولاً إلى برامج الجهات الإقليمية والدولية : (تقرير منهج الإسكوا , 2017 , 42) .

3 . المنهج الملائم للتنمية المحلية :

تستدعي سياسات وعمليات المشاركة في صنع القرار وتنفيذه منهجاً معيناً لتنظيمها , لكن عوامل عديدة تشترك في صعوبة المفاضلة والحسم حيال المنهج الأمثل للتدخل في التنمية المحلية وتعود هذه الصعوبة إلى اختلاف المجتمعات المحلية من حيث التركيب الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي ومن حيث اختلاف حجم وطبيعة المشكلات القائمة فيها والقدرات المؤسسية لمواجهة هذه المشكلات , وأهم هذه المناهج وما يحكمها من مبادئ عامة يمكن توضيحه كما يلي :

أ - منهج الصراع والمواجهة : وهو منهج يعتمد على تعبئة القوى ذات المصالح المشتركة حول مسائل محددة بهدف أحداث تغيير إيجابي وبمعزل عن الشروط المطلوبة للتنظيم الدائم لآليات التدخل أي إنشاء المؤسسات أو تنشيطها .

ب - منهج الخدمة الاجتماعية : يعتمد أساساً على إنشاء المؤسسات المحلية كشرط ضروري لأحداث التغيير وذلك بافتراض مقدرة هذه المؤسسات على تحسين حياة الناس وتعميق إدراكهم بقدراتهم الذاتية ومن ثم تغيير العلاقات والقوى المؤثرة في المجتمع المحلي .

ت - منهج المشاركة المدنية للمواطنين : والمقصود بهذا المنهج مشاركة منظمات المجتمع المدني , ويقوم على أساس المشاركة في تصميم السياسات والبرامج الحكومية , علماً بأنه من الصعب أن تتجاوز حدود هذا المنهج مجال الإدارة لتصل إلى موقع اتخاذ القرار : (الابهيبي , 2013 , 93) .

ث - منهج الدعوة العامة : ويتم عبر تمثيل مصالح فئات شعبية في المؤسسات التشريعية والإدارية وغيرها من المؤسسات , ويثير هذا المنهج أسئلة معلقة حول مقدرة هذه الفئات الشعبية على التعبير .

ج - منهج الثقافة الشعبية : يستهدف التغيير عبر التحفيز على الوعي النقدي للشؤون العامة وذلك بافتراض أن عامة الناس تستطيع الانتقال من العزوف الأني عن المشاركة عبر إتاحة الوعي وتطوير المقدرة وتعزيز الثقة بالنفس .

ح - منهج خدمات التنمية المحلية : وهو المنهج الأكثر شيوعاً واعتماداً , إذ أنه يعتمد عملية تقديم الخدمات على المستوى المحلي من قبل أفراد المجتمع المحلي أنفسهم , ويتم ذلك بافتراض أن هذا المجتمع يوفر الحلول المناسبة للمشكلات القائمة فيه كما أن سكانه يستطيعون اتخاذ المبادرات الذاتية لمساعدة بعضهم بعضاً , وعلى الرغم من نجاح هذا المنهج في معالجة مشكلات التهميش وتطوير المؤسسات المحلية وتوفير الخدمات ذات الارتباط الواقعي بالحاجات المحلية إلا أن ذلك لا يسمح بالتعميم المبسط كون هذه الخدمات تستطيع معالجة المشكلات الناتجة عن السياسات المعتمدة على المستوى الكلي خصوصاً وأن مشكلات المجتمع المحلي غالباً ما تكون نتاجاً مباشراً لقرارات القوى السياسية أو المؤسسات الحكومية القائمة خارج المجتمع المحلي : (باري شكواي , 2017 , 66) .

بناءً على هذا التنوع في المناهج يمكن تطبيق المنهج المناسب في العراق حسب طبيعة البنية المجتمعية وتوزيعهم السكاني في المحافظات والأقاليم .

4 . أسباب اللجوء للتنمية المحلية :

لقد تم إطلاق مبادرة التنمية الاقتصادية المحلية كمنهج للسياسات بداية السبعينات من القرن الماضي وجاءت استجابةً لطلب الحكومات المحلية التي أدركت أن المشروعات الاقتصادية ورؤوس الأموال كانت تنتقل فيما بين المواقع المختلفة بحثاً عن المزايا التنافسية , وتستطيع المجتمعات المحلية من خلال الدراسة الجيدة لإمكاناتها الاقتصادية أن تتفهم وتدرك الفرص المتاحة والعوائق التي تقف حجر عثرة أمام النمو والاستثمار وبفضل هذا الفهم الجديد فقد حاولت المجتمعات المحلية زيادة وتوسيع القاعدة الاقتصادية وفرص التوظيف من خلال ابتكار وتنفيذ برامج استراتيجية ومشروعات لإزالة العقبات وتيسير إجراءات الاستثمار ولذلك واجهت الاقتصاديات المحلية مجموعة كبيرة من التحديات دعتها إلى اللجوء للتنمية المحلية ومن هذه التحديات ما يلي :

أ - التحديات الدولية : أدى انتشار مفهوم العولمة إلى زيادة الفرص المتاحة وحدة المنافسة فيما يتعلق بالاستثمارات المحلية , إذ تتاح الفرص أمام الأنشطة والمشروعات المحلية لكي تفتح أسواقاً جديدة إلا أنها تواجه كذلك تحديات من جانب المنافسين الدوليين الذين يبحثون عن الأسواق الناشئة والأسواق المحلية وهذا ما نراه واضحاً في الاستثمارات الضخمة للشركات متعددة الجنسيات في هذه الأسواق , كون تلك الشركات تبحث دائماً عن أماكن تتخفف بها تكلفتها وأشطتها , وتحدد الظروف والأوضاع المحلية الميزة النسبية المتوفرة في منطقة ما فضلاً عن مدى قدرتها على جذب الاستثمارات والاحتفاظ بها وحتى المدن أو القرى الصغيرة والمناطق الريفية المحيطة بها يمكنها أن تنشئ مشروعات اقتصادية محلية على المستوى الوطني أو الدولي من خلال تدعيم قوتها الاقتصادية المحلية .

ب - التحديات الوطنية : على مستوى الدولة الواحدة تؤثر الإصلاحات في إطار الاقتصاد الكلي والإصلاحات المالية والنقدية بشكل مباشر في الاقتصاد على المستوى المحلي , إذ تؤثر الأطر الرقابية والقانونية والوطنية مثل اصلاح النظام الضريبي وتحرير قطاع الاتصالات والإصلاحات البيئية وتطبيق معاييرها بصورة مباشرة على مناخ وأداء الأعمال المحلية سواء من خلال تعزيز أو تقليل فرص تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية ولا تزال الحكومات المركزية في العديد من الدول تعمل على ممارسة

دورها بشكل لا مركزي ومن ثم تزداد مسؤوليات الحكومات المحلية فيما يتعلق بجذب المشروعات الصناعية للقطاع الخاص والاحتفاظ بها : (جوين سوينيرن , 2004 , 12)

ت - التحديات الإقليمية : غالباً ما تتنافس المجتمعات المحلية الموجودة داخل الدولة والأقاليم التابعة لها على جذب الاستثمارات الخارجية والمحلية وتوجد فرص أمام هذه المجتمعات عبر هذه الأقاليم لكي تتعاون فيما بينها للعمل على زيادة معدلات نموها الاقتصادي وذلك على سبيل المثال من خلال تدعيم البنية الأساسية أو تحسين الظروف البيئية والتي يكون لها تأثير إقليمي واسع النطاق , هذا ويمكن أن يساعد تكوين اتحاد من المجالس المحلية أو الحكومات الإقليمية في تيسير هذه النوعية من جهود تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية من خلال العمل كوسيط فيما بين الحكومات الوطنية والحكومات المحلية .

ج - تحديات المناطق المحلية والبلديات : عادة ما تتخذ الأنشطة والمشروعات سواء (الكبيرة أم الصغيرة الحجم من المناطق الحضرية مواقع لها للاستفادة من وفورات أو اقتصاديات الحجم كالمزايا التي يمكن تحقيقها من مساهمة الشركات الأخرى في استخدام تلك الأسواق والبيئة الأساسية وتجمعات العمالة فضلاً عن المعلومات) وتتوقف المزايا الاقتصادية للمناطق الحضرية بدرجة كبيرة على مدى كفاءة الإدارة بالمناطق الحضرية وعلى السياسات التي تؤثر في مدى توافر أو نقص الكهرباء ووسائل النقل والمواصلات والصرف الصحي والأراضي بالمناطق الحضرية القابلة للتطوير وتشمل العوامل التي تؤثر في إنتاجية العمالة في الاقتصاد المحلي على مدى توافر وجودة خدمات الإسكان والصحة والتعليم فضلاً عن مدى توافر المهارات والأمن والتدريب ووسائل النقل العام , وهذه العوامل الخاصة بالبنية التحتية أو الخدمات الأساسية هي التي تحدد بدرجة كبيرة الميزة النسبية للمجتمع , إذ تشكل كفاءة وحجم هذه البنية والخدمات حرج الزاوية للاقتصاد المحلي الناجح غير أن عدم التنسيق والتباعد بين الأطر المؤسسية وأجهزة التخطيط في المناطق الحضرية يمكن أن يؤدي إلى إعاقة تحقيق النمو الاقتصادي بالمنطقة بشكل عام ويمكن إنشاء هيئات واتحادات وشبكات لأعمال في مجال التنمية الاقتصادية المحلية بالمدن لعلاج هذه العوائق ويمكن لهذه الأطر المؤسسية المقترحة التي تمثل مصالح مختلف المحليات والبلديات والهيئات المشاركة في المنطقة الحضرية ذاتها وأن تتحقق الفوائد والمزايا نفسها وزيادة ثمار التنمية الاقتصادية المحلية : (تقرير التنمية المستدامة في العراق , 2019 , 25-26)

ثالثاً : دور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية .

بما أن اللامركزية هي الحالة التي تعطي حق المشاركة في اتخاذ القرارات للوحدات الإدارية الدنيا دون أن تلغي دور الجهات العليا في اتخاذ القرار , إذن هي أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة توجد في الأقاليم المختلفة , أي أن اللامركزية تتمثل في تفويض دور السلطات المحلية والإقليمية من خلال إسناد مهام إدارية وتنموية لها تزيد من فعاليتها وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج المجتمعات المحلية في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها .

1 . من الذي يضطلع في تحقيق التنمية المحلية :

تعد الشركات الخاصة الناجحة فضلاً عن إشكال الشراكة الإنتاجية فيما بين القطاع العام والقطاع الخاص مسؤولاً عن توليد الثروة بالمجتمعات المحلية , غير أن الشركات الخاصة تحتاج إلى توافر بيئة إيجابية داعمة لكي تتمكن من تحقيق الرخاء , وتضطلع الحكومات المحلية بدور أساسي في توفير بيئة جيدة من أجل تنمية الأنشطة الاقتصادية وتحقيق النجاح , ونظراً لطبيعتها الخاصة فإن التنمية المحلية هي عبارة عن شراكة فيما بين قطاع الأعمال وأصحاب المصالح بالمجتمع فضلاً عن الحكومة المحلية وعادةً ما تقوم الحكومات المحلية بالتعاون مع الشركاء في القطاع الحكومي والقطاع الخاص لأجل وضع الخطط الاستراتيجية للتنمية المحلية , في حين يقع التنفيذ على القطاع الحكومي والقطاع الخاص على وفق قدراتهم وإمكاناتهم : (جوين سوينيرن , 2004 , 10) , وتأسيساً على ما سبق يمكن إيجاز دور اللامركزية في التنمية المحلية بما يلي :

أ - تعمل اللامركزية على الحد من البيروقراطية الإدارية وتسرع من عملية صنع القرار الإداري والتنموي مما يسهم في إيجاد توزيع عادل نسبياً لسلطة صنع القرار والاستثمارات والموارد داخل الدولة .

ب - أن تنازل هيأت الحكم المركزي عن جزء من صلاحياتها يمنح الهيأت والوحدات الإدارية المحلية قدرة أكبر على ربط برامج ومشروعات التنمية بالحاجات المتعددة والمتناقضة للمناطق والأقاليم والوحدات الإدارية المختلفة وذلك يضمن تحقيق خطط التنمية الوطنية وبشكل فعال .

ت - إيجاد الاتصال المباشر والمستمر فيما بين هيأت التخطيط التنموي والتجمعات السكانية المحلية وذلك يمكن القائمين على التخطيط من الحصول على البيانات الدقيقة حول أوضاع مناطقهم وينعكس على إعداد وتنفيذ خطط تنموية واقعية وفعالة .

ج - إيجاد توزيع عادل لمكاسب التنمية وتحسين المستوى التنموي والخدمي لجميع مناطق البلد , من خلال وصول الموارد والاستثمارات إلى جميع مناطق وأقاليم الدولة وهذا الأمر يسهم في تقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية فيما بين الأقاليم .

ح - ترسيخ مبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار التنموي على المستوى المحلي وذلك يخفف من العبء الإداري والتنموي عن مؤسسات وهيأت الحكومة المركزية : (عبد الرضا , 2013 , 214) .

2. العوامل المؤثرة في تحقيق التنمية المحلية اللامركزية :

يتأثر النظام الإداري في الدولة بالعوامل السياسية بوصفه جزءاً من النظام السياسي للدولة فضلاً عن تأثره بكثير من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والجغرافية ولتحقيق التنمية المحلية لا بد من بناء محورين أساسيين هما : (العساف والوادي , 2011 , 154) , (عبد الرضا , 2013 , 211) .

أ - المحور الأول : يعتمد على تنظيم المجتمع المحلي : ويعني التنظيم الوظيفي لمجتمع محلي ضمن نموذج العلاقات المتبادلة فيما بين الجماعات الكبرى التي توجد في مجتمع معين .

ب - المحور الثاني : يعتمد على تنمية المجتمع المحلي : ويعني العمل من أجل تحسين أحوال المجتمع وتحديد حاجاتهم ومشكلاتهم ووضع برامج محددة لحل هذه المشكلات والاعتماد على موارد المجتمع وأخرى خارج نطاق المجتمع المحلي إذا لزم الأمر .

وتلك المحاور يمكن تحقيقها من أجل نجاح خطط التنمية المحلية اللامركزية من خلال تجاوز عوامل أخرى فرعية يمكن إيجازها بالنقاط التالية :

- الفلسفة التي تؤمن بها الإدارة أو الدولة : فالسلطات القائمة على ايدولوجية دكتاتورية لا تحبذ إلا المركزية , في حين تميل السلطات التي تعتمد على ايدولوجية الانفتاح على الشعب ومبدأ المشاركة إلى اللامركزية .

- وعي الأمة : فكلما أزداد الوعي السياسي ازدادت الرغبة لدى الشعب في المشاركة السياسية واللامركزية هي إحدى وسائل المشاركة السياسية .

- التشتت الجغرافي والتعدد الثقافي : هذه العوامل تساعد على قيام اللامركزية كوعاء يضم هذه التعددية والتباعد المناطقي والإقليمي .

- مدى الرقابة التي تفرضها المستويات العليا على القرارات التي تتخذها المستويات الدنيا : فكلما قلت هذه الرقابة كان النظام أقرب إلى اللامركزية .

3. عوائق التنمية المحلية في ظل اللامركزية :

تتمثل العوائق التي تقف أمام التنمية المحلية بعدة أصعدة منها عوائق على الصعيد السياسي وأخرى عوائق اقتصادية , يمكن إيجازها بالشكل التالي :

أ - غياب السياسات العامة لمسألة التنمية الوطنية الشاملة وكذلك غياب السياسات القطاعية الفاعلة .

- ب - ضعف التضامن الحكومي وغياب الرؤية الاقتصادية الشاملة للاقتصاد الوطني .
- ت - اعتماد الاقتصاد على مورد واحد في قطاع واحد وإهمال بقية القطاعات والبدائل الاقتصادية وضعف في القطاعات التي تؤمن الأمن الغذائي ومنها القطاع الزراعي والقطاع الصناعي .
- ج - أزمة المديونية العامة وارتفاع خدمة الدين العام و ارتفاع كلف التسليفات المصرفية .
- ح - الهجرة الريفية المتزايدة التي تصل نسبتها لأكثر من 50% من مجموع السكان والانتقال إلى المدن الرئيسية في البلاد . وهناك عوائق ذاتية تتمثل بالموارد البشرية سواء كانت الإدارية أم المنتجة , ومنها العوائق المتعلقة بضعف المستوى التعليمي للمنتخبين , فضلاً عن وجود عوائق موضوعية تقتضي انطلاق التنمية من القاعدة أي من مستوى الأفراد العاملين والفاعلين في الوحدات المحلية لأجل رفع مستوى التنمية المحلية وتطوير أدائها : (الصافي , 2012 , 22) .
- 4 . أيهما أفضل للتنمية المحلية (النظام المركزي أو النظام اللامركزي) .
- تحدد الأفضلية لاختيار نظام الحكم الذي يساعد في قيام التنمية المحلية على عدة عوامل تختص بطبيعة تكوين المجتمع وأخرى اقتصادية بحتة نوجزها بالشكل التالي :
- أ - بالنسبة للأقليات فإن النظام اللامركزي هو الأفضل لأنه يحافظ على هوية الأقليات ولغاتهم وعاداتهم وتقاليدهم أكثر من النظام المركزي .
- ب - في البلدان التي يدفع فيها الشعب ضرائب باهظة يكون النظام اللامركزي هو الأفضل لأنه يضمن للمواطن بأن الضريبة التي سيدفعها ستعود عليه بالنفع .
- ت - في العديد من الدول المتقدمة مثل الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة البريطانية يكون النظام اللامركزي هو المفضل لأنه أفضل طريقة لعمل الحكومة بشكل فعال وإنتاجي واقتصادي .
- ج - أن الإصلاح الاقتصادي دائماً ما يرتبط بالنظام اللامركزي .
- ح - يستخدم النظام المركزي في الدول التي تنتهج الفكر الدكتاتوري في الحكم , وهذا ما يتم ملاحظته في كوريا الشمالية كمثال على ذلك وما يحمله هذا النظام من عزلة دولية وقطيعة اقتصادية : (عبد الرضا , 2013 , 212) .

المبحث الثاني

علاقة التنمية المحلية بالتنمية الاقتصادية ومصادر تمويلها

تتمثل أهداف أي دولة من وضع خطط التنمية الاقتصادية المحلية في تعزيز القدرات الاقتصادية لمنطقة محلية من أجل تحسين مستقبلها الاقتصادي والمعيشي فهي عبارة عن عملية يقوم خلالها الشركاء في القطاع الحكومي وقطاع الأعمال فضلاً عن القطاع غير الحكومي بالعمل بشكل جماعي من أجل توفير أفضل الظروف لتحقيق النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل وذلك كله مرهون بتوفير مصادر لتمويل هذه التنمية ونجاح أهدافها حسب الخطط الاستراتيجية الموضوعية .

أولاً : علاقة التنمية المحلية بالتنمية الاقتصادية .

قبل بحث العلاقة فيما بين التنمية المحلية والتنمية الاقتصادية لا بد من بيان مفهوم التنمية الاقتصادية فقد عرفها بعض المفكرين بأنها مجموعة من الوسائل المرسومة التي ترمي إلى زيادة كمية العناصر المنتجة في حين تمت الإشارة إلى التنمية المحلية بأنها مجموعة السياسات والإجراءات الوطنية المعتمدة والمخططة التي تهدف إلى إحداث تغييرات جذرية في هيكل وبنیان المجتمع المحلي وتحقيق زيادة سريعة ودائمة في متوسط دخل الفرد الحقيقي بحيث يستفيد منها جميع أفراد المجتمع وعرفت بأنها عملية حضارية شاملة لمختلف أوجه النشاط الاقتصادي في المجتمع المعني بما يحقق رفاهية الإنسان وكرامته : (

اللوزي , 2002 , 30) , يتضح من خلال التعريفات السابقة للتنمية بأنه يمكن ملاحظة الترابط بين مفهوم التنمية المحلية والتنمية الاقتصادية من خلال ما يلي :

1 . حجم المشروعات المخططة .

أن زيادة حجم المشروعات التنموية والخطط الاقتصادية يتطلب ضرورة إعادة النظر في التنظيمات الداخلية وطرائق بنائها وضرورة مراعاة الهياكل التنظيمية وكل ما يتعلق بتنظيم المتطلبات المستجدة لتحقيق التنمية , فضلاً عن خلق فرص العمل والوظائف التي تقوم بها الدولة على وفق احتياجات هذه المشروعات ومن ثم يتطلب ضرورة وجود أجهزة إدارية وكوادر بشرية قادرة على أداء الأعمال وتحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والمحلية ويتطلب نجاحها توافر مستويات تكنولوجية عالية المستوى وكفاءة في التنظيمات المحلية وفعاليتها بالإدارة من حيث ما تقدمه من سلع وخدمات تتطلب توافر المهارات والكفاءات الجيدة , ومن خلال ما سبق ذكره يمكن ملاحظة درجة الترابط فيما بينهما , ويتم ملاحظة دور التنمية المحلية الرئيس والمهم في تنفيذ مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية : (زويلف و اللوزي , 1993 , 73) .

2 . الفئات المهمشة والاقتصاد غير الرسمي .

يتوقف تحقيق التنمية الاقتصادية في العديد من الدول ليس على الاقتصاد الرسمي والمقصود به القطاعات الاقتصادية المسجلة قانونياً وتسدد الضرائب عن نشاطاتها ولكن تتوقف على الاقتصاد غير الرسمي والمقصود به الأنشطة غير المسجلة قانونياً التي لا يتم تحصيل الضرائب منها , وفي بعض الحالات يكون حجم الاقتصاد غير الرسمي أكبر من حجم الاقتصاد الرسمي , ويتم التعامل مع الاقتصاد الرسمي من خلال تقديم منتجات وخدمات محددة وهناك حاجة إلى تفهم العلاقة فيما بين القطاعات الرسمية وغير الرسمية , إذ تؤخذ طبيعة هذه العلاقة في عين الاعتبار عند إعداد استراتيجية للتنمية الاقتصادية والمحلية , وتدرك المجتمعات المحلية والشركات بصورة متزايدة أن الاقتصاد المحلي الناجح يتطلب تجديد البنية الاجتماعية والاقتصادية فضلاً عن البنية المالية والبيئية ويعمل عدد كبير من الأسر ذات الدخل المنخفض في العديد من الأنشطة في الاقتصاد غير الرسمي وغالباً ما تكون تلك الأنشطة غير الرسمية ذات معدل نمو منخفض نتيجة الافتقار إلى البنية الأساسية والخدمات الملائمة مثل الماء والكهرباء والطرق فضلاً عن صعوبة الوصول إلى المصادر المعتادة للتمويل والمعلومات والمهارات لذلك فإن وضع استراتيجية للتنمية المحلية والاقتصادية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار ويتكيف مع القيود والفرص المتاحة في الاقتصاد غير الرسمي ومن ثم زيادة جاذبية اللجوء إلى وضع استراتيجية للتنمية المحلية والاقتصادية , كذلك يجب التشجيع على تحقيق مزايا اجتماعية أكبر لقطاعات المجتمع الاقتصادية والاجتماعية كافة سواء كانت الرسمية منها أم غير الرسمية فضلاً عن المجتمعات غير المتمكنة والمهمشة اقتصادياً , ولكي تتحقق استراتيجية ناجحة للتنمية الاقتصادية والمحلية يجب أن تتوفر مجموعة من المتطلبات نوجزها بالشكل التالي : (جوين سوينبرن , 2004 , 23) .

أ- وجود أرادة سياسية , تلتزم وتفكر بشكل استراتيجي لاحتواء الاقتصاد غير الرسمي , وتحقق التكامل والتواصل مع الوحدات المجتمعية المحلية فضلاً عن تفعيل الدور الرقابي والمساءلة عن مخرجات المشروعات في المناطق والأقاليم المختلفة .
ب- وضع قواعد محددة للقرارات والإجراءات التي تسهل دخول الأسواق واستخدام الاستثمار الخاص المحلي لخدمة المصلحة الاقتصادية العامة .

ت- تشجيع تنمية المؤسسات المحلية , من خلال جذب المزيد من المشروعات الجديدة التي تستثمر في البنية التحتية والاستثمار في رأس المال والموارد الطبيعية المحلية .

ثانياً : مصادر تمويل التنمية المحلية .

يعد التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية , إذ يتطلب تهيئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل عملية

التنمية المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعضم استقلال المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المنشودة : (عبد الحميد , 2001 , 19) , وأصبح توزيع إيرادات المصادر الطبيعية من مفردات اللامركزية والفدرالية المالية عندما تكون الموارد المالية للوحدات الإدارية وإطنة لذلك سيتم الاتجاه إلى سياسة تعتمد على فاعلية الحكومات المحلية للانفتاح من الإيرادات المالية المتوافرة محلياً وعلى وفق الصلاحيات التي تهيؤها لها اللامركزية المحلية وهو واقع حال يمكن تطبيقه على البلدان التي تتأثر تنميتها المحلية بالقرارات التي تتخذها السلطات في المركز : (البريهي , 2018 , 14) .

2 . مصادر الموارد المالية المحلية .

وهي تعني جميع الموارد الحقيقية المتوافرة داخل الاقتصاد المحلي التي يمكن أن تحصل عليها السلطات المحلية لتنفيذ الخطط والاستراتيجيات التنموية على المستوى المحلي ويمكن تقسيمها على النحو الآتي :

أ- الموارد المحلية الذاتية : وتشمل الموارد الناتجة عن تحصيل الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم القومية , فضلاً عن الموارد الخاصة والناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة , والموارد الناتجة عن تجميع رأس المال الحقيقي الناتج عن المدخرات الاختيارية التي تتضمن مدخرات القطاع العائلي ومدخرات قطاع الأعمال والمدخرات الإجبارية التي تتضمن المدخرات الحكومية الناتجة من الفرق فيما بين الإيرادات والنفقات العامة وإيرادات الضرائب العامة المباشرة وغير المباشرة والمدخرات الجماعية التي تقوم الدولة بخصمها من دخول الجماعات والأفراد بشكل إلزامي على وفق قوانين معينة : (عبد الرضا , 2013 , 192) .

ب- الموارد الخارجية : وهي تلك الموارد الناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة لوحداتها الإدارية المحلية لدعم ميزانياتها فضلاً عن القروض والهبات والتبرعات المتحصلة من خارج الدولة : (الابشيهي , 2013 , 77) .

3 . شروط التمويل المحلي .

للتتمويل المحلي شروط معينة لا بد من توافرها , من أهمها ما يلي :

- أ- محلية المورد : ويقصد بها أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلة هذا الوعاء , وأن يكون هذا الوعاء متميزاً عن أوعية الموارد المركزية .
- ب- ذاتية المورد : يقصد بها استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحياناً وربطه وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق فيما بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها .
- ت- سهولة تسيير المورد : ويقصد به سهولة تقديره وكيفية تحصيله ومقدار تكلفة الحصول عليه : (عبد الحميد , 2001 , 124) .

4 . مشكلة التمويل والموارد المالية المحلية .

تواجه الوحدات المحلية في تحقيق برامج التنمية المحلية على مستوى وحداتها مشكلة التمويل وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية وبذلك يصعب على هذه الوحدات تنفيذ البرامج التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية وأن هذه المشكلة تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية , إذ تنقيد حريتها برقابة السلطة المركزية في فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى الاقتراض كما تنقيد حريتها كذلك بالرقابة على ميزانياتها وعلى أوجه الصرف الخاص بإيراداتها المختلفة غير أن عدم كفاية الموارد المحلية التي لا يعود فقط إلى القيود التي تمارسها السلطة المركزية وإنما يعود إلى صغر حجم الوحدات المحلية ومواردها المالية , إذ أن القدرة التمويلية غالباً ما تتناسب عكسياً مع كبر الوحدات وكثافتها السكانية ودرجة تقدمها الحضاري ولأجل تنمية الموارد المالية المحلية يجب مراعاة ما يلي : (اللوزي , 2002 , 36) .

- أ- تحقيق اللامركزية في الأنفاق وترشيد الأنفاق العام مع التخلص من المخزونات المالية الراكدة أو إفادة وحدات محلية أخرى بها .
- ب- تطوير القدرات الفنية الاقتصادية للمشروعات وإعداد الدراسات الفنية وتهيئة المناخ المناسب للاستثمار .
- ت- تشجيع وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد ورجال الأعمال وإسناد بعض الخدمات إلى شركات خاصة والتنسيق فيما بين المؤسسات المالية والبنوك الخاصة .
- ث- تفعيل آليات المشاركة الشعبية في المشروعات والوحدات المحلية .
- ج- خلق موارد تمويل بديلة كاعتماد قطاع السياحة كمصدر إضافي للتمويل المحلي .

المبحث الثالث

أنظمة الحكم الإدارية في العراق وآثارها في التنمية المحلية

المركزية واللامركزية والتخطيط والتنمية ومشاركة المجتمع في إدارة شؤونه وتفعيل قدراته كل تلك الأنظمة عبارة عن أساليب متعددة تهدف إلى إيجاد البيئة المناسبة لنمو وتطوير المجتمع في المكان الذي يعيش فيه وكون الاتجاه العام في العراق متمثلاً بالدستور الدائم يسير نحو اللامركزية للأقاليم والمحافظات , لذلك فإن إيجاد الحلول للعقبات التي قد تواجه هذا التحول في بعض جوانبه يطرح إيجاد سبل للتنسيق والتكامل فيما بين المستويات المتعددة للتخطيط , وهو ما يمكن أن يمارسه الجهاز التخطيطي في المستقبل بتنظيم ذلك بقانون كما ينص ويسمح به الدستور العراقي .

أولاً : اللامركزية وأثرها في التنمية المحلية في العراق.

اعتمد العراق وعلى مر السنين على تجارب حكم متعددة إذ استندت تلك التجارب على مفاهيم المركزية واللامركزية في الحكم وأن كانت غير حقيقية من حيث التطبيق وفي الفترة التي تلت العام 2003 شهدت الدولة العراقية انبثاق اللامركزية الإدارية والسياسية ليس على صعيد النص الدستوري والقانوني فحسب بل في إطار التطبيق العملي لهذه المفاهيم : (احمد , 2013 , 2) , وعلى الرغم من صدور عدد من القوانين التي سعت إلى توسيع مفهوم الحكم المحلي الذي يظهر مدى الحاجة إلى إعطاء المزيد من الصلاحيات للإدارات المحلية إلا أن الظروف الصعبة والمستمرة التي يمر بها العراق من الأزمات والحروب حالت دون تفعيلها وعلى مستوى التنمية المكانية كان للتخطيط الإقليمي الدور الحيوي في صياغة العديد من خطط التنمية القومية والدراسات التنموية للمحافظات إلا أن الأبعاد المكانية لم تأخذ ما كان مؤملاً لها من دور في الموازنات الاستثمارية , مما أدى ذلك إلى التفاوت في حصص التنمية فيما بين المحافظات وأن التوجهات المعاصرة والحديثة للتخطيط تتجه بفاعلية كبيرة نحو أشراك المجتمعات والوحدات المحلية ذات العلاقة المباشرة بالتغيرات التي تطرأ جراء إنشاء أي مشروع تنموي وتخطيطي بما يمكن هذه المجتمعات من اقتراح وتأشير ما تريده من خلال منظماتها المحلية المدنية ومن ثم يأتي دور المخطط مكملاً لهذه المقترحات من خلال تنظيمها وصياغتها على وفق الأسلوب العلمي وبذلك يكون التخطيط تشاركياً , أي أن المجتمع هو الذي يحدد المسارات والاستراتيجيات العامة للتخطيط والتنمية في المنطقة والإدارة المحلية التي يعيش فيها وليبان مدى الحاجة إلى بناء القدرات نشير إلى الفقرة (5) من المادة (25) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية التي تنص على " إدارة الثروات الطبيعية للعراق التي تعود لجميع أبناء الأقاليم والمحافظات في العراق تتم بالتشاور مع حكومات وإدارات الأقاليم والمحافظات " : (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية , 2004 , 172) , وما تتم ملاحظته أن مثل هذا التشاور لم يحدث على الإطلاق خلال الفترات الماضية ما بعد العام (2003) وإلى الآن , ولو افترضنا حدث مثل هذا التشاور

لما حصل هذا التفاوت في التخصيصات الاستثمارية ومعدلات النمو على مستوى المحافظات والأقاليم , وهذا ما سيتم توضيحه في جدول رقم (3) .

1- أثر التحول الاقتصادي نحو اللامركزية :

أن سمات وتركيبية النظام الإداري في العراق تتسم بالتركيز على المركزية قبل العام (2003) مما أدى إلى التأثير سلبياً في الحياة الاقتصادية نتيجة عدم توافق ما تحقق من مستويات النمو الاقتصادي في العراق في تلك الفترة وما بين الأنفاق الهائل تحت عنوان عملية التنمية والواقع يشير إلى أن هذا الأنفاق قد تم توجيهه إلى أهداف غير تنمية وفي بداية التنمية نجد أن للحكومة المركزية دوراً رئيساً قد مارسه بصورة مباشرة أو غير مباشرة لتسيير عملية التنمية إلا أن هذا الدور خرج عن إطاره المعتاد وأصبح عملية تدخل وصلت إلى التحكم في القطاع الخاص وقراراته أيضاً مما جعله قطاعاً هامشياً غير متكامل وذلك انعكس على عملية التنمية وبدوره أضعف دور الدولة نتيجة تدخلها في كل نشاط , وكانت النتائج مترابطة ومتراصة من حيث السلبية في إدارة الأنشطة والموارد التي أدت إلى تبعية الاقتصاد العراقي كونه اقتصاداً أحادي الجانب وبقية الموارد تم استنزافها لأهداف لها عمق سياسي أكثر مما هو موجه لأهداف اقتصادية , وعلى الرغم من وجود محاولات غير جادة لتصحيح المسار الاقتصادي من خلال عمليات الخصخصة , وكذلك منح بعض الصلاحيات الشكلية التي لم تؤثر في عملية الإصلاح التي رافقتها استفحال مشكلة الفساد المالي والإداري التي أصبحت حالة ملازمة في كل مفصل من مفاصل الدولة وعلى جميع المستويات وذلك أدى إلى إعادة التفكير في تطبيق اللامركزية والعودة إلى النظام المركزي أما بعد مرحلة التغيير أخذت الأمور تتجه نحو آلية السوق ضمن برامج الإصلاح الاقتصادي والدعوة إلى تطبيق النظام اللامركزي على وفق النظام الفدرالي وتشريع عملية التنمية بمنح المحافظات والأقاليم صلاحيات متنوعة من ضمنها القرارات الإدارية إلا أن الواقع يشير إلى عكس ذلك بتمسك الحكومة الفدرالية بمركزية القرارات الأمر الذي خلق حالة من التخبط في الإدارة فيما بين النظام المركزي والنظام اللامركزي , ولا بد من الإشارة إلى أن للعراق خصوصية في تركيبته السكانية إذ نجد أقليات تطالب حكومة المركز بتطبيق اللامركزية وبمنحها كثيراً من الصلاحيات للمشاركة في اتخاذ القرارات على وفق ما جاء به الدستور العراقي ومن كل ذلك يمكن القول حسب خصوصية العراق إن النظام الفدرالي هو الأفضل متضمناً المزج فيما بين المركزية واللامركزية أي إعطاء المحافظات والأقاليم صلاحيات واسعة لإدارة شؤونها مع بقاء حكومة مركزية قوية لها الحق في الرقابة على تنفيذ المشروعات على وفق الخطط الاستراتيجية الموضوعة من أجل التسريع في عملية التنمية وعلى المستويات كافة : (حميد و المجمعى , 2015 , 21) .

2- أثر مؤشر النمو السكاني في التنمية المحلية في العراق :

تتأثر قدرة المجتمع المحلي وهيئاته الإدارية في تجميع الموارد اللازمة للتنمية المحلية بالنمو السكاني الذي يؤثر في انخفاض مستويات المعيشة نتيجة انخفاض الدخل الفردي , وإن العلاقة الخاصة فيما بين الدخل الفردي وحجم السكان يمكن معالجتها من خلال التنظيم الإداري الفدرالي الذي يتصف بنوع من الحرية اللامركزية للمحافظات والأقاليم وبواسطة نظرية الحجم الأمثل وإعادة توزيع الموارد حسب الكثافة السكانية وكمية الموارد وفورتها فضلاً عن تراكم رأس المال والتقدم التكنولوجي التي توفر أرضية خصبة للتنمية المحلية تلك العوامل تجعل من الممكن أن يرتفع دخل الفرد وتحسين مستوياته المعيشية : (عبد الرضا , 2013 ,

. (165)

جدول (1) مؤشرات النمو السكاني وتوزيعهم المكاني ومعدلات الدخل حسب المحافظات في العراق للعام 2017

ت	محافظات العراق	عدد سكان المدن (نسمة)	عدد سكان الريف (نسمة)	مجموع السكان (نسمة)	إجمالي دخل الفرد (ألف / شهر)	إجمالي دخل الأسرة (ألف / شهر)
1	بغداد	7,281,378	1,037,318	8,318,696	426,8	2,165,4
2	نينوى	2,303,920	1,490,057	3,793,977	218,8	1,578,1
3	البصرة	2,415,430	556,732	2,972,162	251,4	1,770,4
4	كركوك	830,913	423,947	1,629,625	372,2	1,985,1
5	ديالى	818,215	841,792	1,660,007	265,8	1,301,0
6	بابل	1,012,429	1,080,987	2,093,416	266,2	1,549,7
7	كربلاء	830,913	410,360	1,241,273	309,0	1,839,5
8	واسط	844,640	556,802	1,401,442	285,6	1,852,5
9	الانبار	900,154	896,403	1,796,557	224,9	1,511,2
10	صلاح الدين	730,081	885,843	1,615,924	269,5	1,644,4
11	النجف	1,072,699	427,823	1,500,522	287,9	1,946,3
12	القادسية	752,563	559,136	1,311,699	227,0	1,399,9
13	المتن	375,309	449,522	824,831	205,5	1,466,8
14	ذي قار	1,370,269	761,880	2,132,149	282,9	1,703,9
15	ميسان	839,097	295,871	1,134,968	285,7	1,930,6
16	اربيل	1,579,965	316,788	1,896,753	599,2	2,753,8
17	دهوك	977,233	341,225	1,318,458	402,1	2,405,1
18	السليمانية	1,875,342	336,757	2,212,099	408,8	1,848,5
	المجموع الكلي	27,185,320	11,669,243	38,854,563		

المصدر : 1. وزارة التخطيط العراقية , الجهاز المركزي للإحصاء والتخطيط . 2017 . صفحات مختلفة

2. وزارة التخطيط العراقية , خطة التنمية الوطنية العراقية . 2013-2017 . 188 .

من بيانات الجدول (1) تتم ملاحظة أن معظم سكان العراق يتمركز في المدن الحضرية وفي المحافظات الكبرى ذات الموارد الطبيعية الكثيرة , إذ تتوافر في تلك المدن الكثير من فرص العمل والظروف المعيشية الجيدة لوجود المناطق التجارية والصناعية والسياحية وخصوصاً في العاصمة بغداد إذ قدر عدد السكان الحضر بـ (7,3) ملايين نسمة , تلتها محافظة البصرة بـ (2,4) مليون نسمة , ومن ثم محافظة نينوى بـ (2,3) مليون نسمة , تليها محافظة اربيل بـ (1,5) مليون نسمة , مقارنة بسكان الريف إذ تم تسجيل انخفاض كبير في أعدادهم وخاصة في المحافظات الوسطى ذات الطابع الزراعي ومثال ذلك محافظة المتن إذ قدرت أعداد سكان الريف بـ (4,5) آلاف نسمة ومحافظة القادسية بـ (5,5) آلاف نسمة ومحافظة ميسان بـ (2,9) ألف نسمة مقارنة بسكان المدن , وجاء هذا الانخفاض نتيجة الهجرة من الريف إلى المدن وضعف الاهتمام بالقطاع الزراعي من قبل الحكومة المركزية بسبب أحادية الاقتصاد العراقي وانعدام مشروعات وخطط التنمية في الريف , هذا التباين انعكس على انخفاض معدلات الدخل الفردي إذ سجل أعلى نسب له في المحافظات الشمالية بـ (599) ألف دينار شهرياً في محافظة اربيل ومن ثم العاصمة بغداد بـ (426) ألف دينار شهرياً , في حين سجلت أقل نسبة لمعدل نصيب الفرد من الدخل في محافظة المتن بـ (205) ألف دينار شهرياً , ويعود ذلك الانخفاض والتباين المكاني في توزيع السكان والدخول إلى عدم تطبيق النظام الفدرالي المنصوص عليه بالدستور العراقي الجديد , وتقرّد المركز في تطبيق وتنفيذ القرارات وعدم إعطاء حرية للوحدات الإدارية في المحافظات الوسطى والجنوبية لتنفيذ خطط التنمية المحلية ويلاحظ نجاح محافظات الإقليم بتطبيق جزء كبير من اللامركزية الإدارية التي انعكست على تنفيذ خطط التنمية المحلية , مما أدى إلى التطور العمراني الملحوظ وتحسن ظروف المعيشة .

جدول (2) مؤشر نصيب الفرد العراقي من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للمدة 2008-2017

السنة	عدد السكان (نسمة)	GDP (مليون دينار)	معدل نصيب الفرد (ألف دينار)	معدل النمو السنوي * % GDP
2008	28,385,746	157,026,016	553,1	-
2009	28,973,162	130,643,200	450,9	(16,8)
2010	29,741,679	162,064,565	544,9	24,0
2011	30,725,300	217,327,107	707,3	34,0
2012	31,890,011	254,225,490	797,1	16,9
2013	33,157,050	273,600,001	825,1	7,6
2014	34,411,951	207,200,032	602,1	(24,2)
2015	35,572,261	206,706,949	581,1	(0,23)
2016	36,610,632	231,049,144	631,1	11,7
2017	38,854,563	246,341,687	634,0	6,6

المصدر : 1. البنك الدولي , التقارير والنشرات الإحصائية السنوية لاقتصادات دول العالم . 2008-2017 .

بدون صفحات . *معدل النمو البسيط على أساس المعادلة التالية = (سنة المقارنة - سنة الأساس) / سنة الأساس * 100 .
توضح بيانات الجدول (2) أن هناك تذبذباً كبيراً في معدلات نصيب الفرد العراقي من الناتج المحلي الإجمالي المقوم بالأسعار الجارية خلال المدة (2008-2017) إذ قدر نصيب الفرد الواحد من خلال تقسيم قيم الناتج المحلي الإجمالي على عدد السكان السنوي مضروب في مائة , إذ سجل مبلغ قدره (553) ألف دينار عراقي خلال العام (2008) ارتفع إلى (634) ألف دينار عراقي في العام (2017) , ويلاحظ أن معدل نصيب الفرد الواحد قد سجل أعلى قيمة له في الأعوام (2012 - 2013) إذ سجل قيمة قدرت بـ (797 - 825) ألف دينار على التوالي نتيجة ارتفاع إجمالي قيم إيرادات النفط المصدر بسبب ارتفاع سعر برميل النفط الذي وصل إلى (100,9) دولار للبرميل الواحد , في حين تتم ملاحظة وجود معدلات منخفضة لنصيب الفرد الواحد إذ سجل مبلغ قدره (450) ألف دينار في العام (2009) بسبب الأزمة المالية التي ضربت اقتصادات الدول الكبرى والتي انعكست بشكل مباشر على الاقتصاد العراقي الريعي إذ تم تسجيل معدل نمو سنوي سالب للناتج المحلي الإجمالي قدر بـ (16,8 %) خلال هذا العام , فضلاً عن تسجيله انخفاضاً في معدلات نصيب الفرد الواحد للأعوام (2014 - 2015) وبمبلغ قدر بـ (602 - 581) ألف دينار عراقي على التوالي نتيجة تسجيل معدلات نمو سالبة للناتج المحلي الإجمالي قدرت بـ (24,2 % - 0,23 %) للسنوات نفسها جاء هذا الانخفاض بسبب العمليات العسكرية ضد داعش وانخفاض سعر برميل النفط المصدر , انعكس هذا التذبذب على عمليات التنمية الاقتصادية في العراق بشكل عام وعلى التنمية المحلية بشكل سلبي التي رهنّت بسياسات العراق الاقتصادية التي تعتمد على الاقتصاد الريعي مما جعل الاقتصاد العراقي أسيراً إلى التقلبات الخارجية في أسواق النفط العالمية وذلك انعكس بشكل مباشر على غياب وفشل خطط التنمية المحلية وتدهور الظروف المعيشية للفرد العراقي .

ثانياً : التوزيع المكاني للاستثمارات وخطط المشاركة المجتمعية في العراق :

أن من أهم عوامل نجاح الحكم المحلي اللامركزي في الوحدات المحلية هو الكيفية التي يتم فيها توزيع الاستثمارات والقدرة على إدارة الشؤون المحلية وتنمية مناطقها ومن هنا جاء التأكيد ضمن استراتيجية التنمية الوطنية للأعوام (2013 - 2017) على الحد من ثنائية التنمية المكانية في العراق والمتمثلة بالتفاوت الواضح في مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية فيما بين المحافظات العراقية المختلفة من جهة وبين المناطق الحضرية والريفية من جهة أخرى وتسعى الاستراتيجية إلى استثمار الميزات النسبية في المناطق المختلفة وتوجيه الأنشطة التنموية بما ينسجم مع هذه الميزات النسبية فضلاً عن ذلك فإن

الاستراتيجية تسعى إلى تعزيز القدرات التنموية والإدارية والتنظيمية للمحافظات والوحدات المحلية والبلديات وضمان الكفاءة والعدالة لعملية التنمية على مستوى العراق .

1. أثر توزيع التخصيصات الاستثمارية في التنمية المحلية :

أشار قانون الدولة العراقية " إلى أن تختص الحكومة العراقية المنتخبة بإدارة الثروات الطبيعية للعراق التي تعود إلى جميع أبناء الأقاليم والمحافظات في العراق بالتشاور مع الحكومات والإدارات المحلية في المحافظات وفي الإقليم , ويتم توزيع الثروات المحددة على وفق الميزانية العامة للدولة العراقية وبشكل يتناسب مع التوزيع السكاني لجميع أنحاء البلاد مع الأخذ بعين الاعتبار المناطق التي حرمت منها وبصورة مجحفة من قبل النظام السابق ومعالجة مشكلاتها واحتياجاتها بشكل ايجابي مع مراعاة درجات التطور في المناطق المختلفة " : (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية , 2004 , 171) , ومن الملاحظ أن كل الاستراتيجيات والقانون يهدفان إلى تحقيق توزيع أفضل للموارد يتناسب مع الواقع التنموي للمحافظات ومدى احتياجاتها , لكن السؤال المطروح هو إلى أي مدى يمكن تحقيق نسبة معينة من هذه التوجهات ؟.

جدول (3) مؤشر نصيب الفرد العراقي من التخصيصات الاستثمارية حسب المحافظات للعام 2017

ت	محافظات العراق	مجموع السكان (نسمة)	التخصيصات السنوية (مليون دولار)	حصة الفرد الواحد من الاستثمارات (دولار)	نسبة السكان من المجموع الكلي %	نسبة التخصيصات من المجموع الكلي %
1	بغداد	8,318,696	799,135	96,064,9	21,4	10,5
2	نينوى	3,793,977	162,708	42,885,8	9,7	2,2
3	البصرة	2,972,162	188,435	63,399,9	7,6	2,5
4	كركوك	1,629,625	70,163	43,054,6	4,1	0,9
5	ديالى	1,660,007	104,429	62,908,7	4,2	1,3
6	بابل	2,093,416	80,809	38,601,5	5,3	1,1
7	كربلاء	1,241,273	69,144	55,704,1	3,1	0,9
8	واسط	1,401,442	79,794	56,936,0	3,6	1,1
9	الانبار	1,796,557	112,494	62,616,4	4,6	1,4
10	صلاح الدين	1,615,924	100,587	62,247,3	4,1	1,3
11	النجف	1,500,522	65,455	43,261,4	3,8	0,8
12	القادسية	1,311,699	65,774	50,144,1	3,3	0,8
13	المتن	824,831	42,900	52,010,6	2,1	0,5
14	ذي قار	2,132,149	113,659	53,307,2	5,5	1,5
15	ميسان	1,134,968	74,511	65,650,3	2,9	0,9
16	اربيل	1,896,753	515,767	271,921,0	4,8	6,8
17	دهوك	1,318,458	119,750	14,979,0	3,3	1,5
18	السليمانية	2,212,099	406,946	183,963,7	5,6	5,3
	مشاريع قطاع النفط لمحافظات متعددة		4,478,500			59,5
	المجموع الكلي	38,854,563	7,550,960	1,319,656,5	100	100

المصدر : 1. وزارة التخطيط , خطة التنمية الوطنية 2013-2017 . صفحات مختلفة .

2. وزارة المالية العراقية , الموازنة الاستثمارية للعام 2017 . بدون صفحات .

تشير بيانات الجدول (3) إلى وجود تباين واختلاف لتوزيع الحصص الاستثمارية المخططة للأعمار والتنمية للمحافظات والأقاليم , وهذا التباين بني على أساس معيار التوزيع السكاني وليس على أساس تنموي وتطويري بحث , من بيانات الجدول (3) لو أخذنا محافظة المتن كمثال لمدى تطبيق الخطط التنموية على المستوى المحلي , فيلاحظ أن التقديرات السكانية لمحافظة المتن للعام (2017) قد بلغت (824831) من مجموع سكان العراق البالغ (38,9) مليون نسمة , أي ما

نسبته (2,1 %) وبلغت التخصيصات السنوية للمشروعات الاستثمارية لمحافظة المثنى الواردة ضمن خطط الموازنة الاستثمارية للعام (2017) ما مجموعه (42900) مليون دولار من إجمالي التخصيصات السنوية لعموم العراق البالغة (7550960) مليون دولار ما نسبته (0,5 %) وبلغت حصة الفرد الواحد مبلغاً قدره (52010) دولار لتلك السنة من إجمالي هذه التخصيصات وحسب خطط التنمية المحلية , أن هذه المؤشرات المذكورة أنفاً تعكس مدى التباين الحاصل بين ما سعى إلى تحقيقه القانون والاستراتيجية وواقع الحال , إذ أن أقل ما يمكن أن تحصل عليه محافظة المثنى من الاستثمارات على وفق مؤشر واحد فقط نسبة إلى عدد السكان (0,5 %) فكيف هو الحال إذا أدخلت المؤشرات التنموية الأخرى في العملية فيما لم تحصل المحافظة فقط على هذه النسبة من التخصيصات الاستثمارية التي لا تتوافق مع الواقع التنموي لتلك المحافظة .

2. أثر خطط الموازنة الاستثمارية والمشاركة المجتمعية .

تستهدف عملية تنمية المجتمعات المحلية إلى خلق ظروف اقتصادية واجتماعية متطورة من أجل الصالح العام من خلال المشاركة الفعالة في اتخاذ القرارات والمشاركة في تنفيذ خطط المشروعات التنموية فضلاً عن تحديد تلك المجتمعات المحلية لاحتياجاتهم عبر ممثليهم في مجلس النواب ومجالس الإقليم والمحافظات والمجالس البلدية ومنظمات المجتمع المدني ولذلك فإن المشاركة هي هدف قائم بحد ذاته ومن حق المجتمعات وواجبهم الاشتراك في تخطيط وتنفيذ إدارة المشروعات التي تتعلق بصورة أو أخرى بحياتهم اليومية , لذلك فإن مشاركة المجتمع تهدف إلى : (ورشة عمل الميزانيات الاستثمارية , 2017 , 16) .

أ . المشاركة في تكاليف التمويل واستخدام الأيدي العاملة لتنفيذ وتشغيل مشروعات التنمية المحلية .

ب . المشاورة في التخطيط والتدخل في التنفيذ لزيادة كفاءة المشروعات التنموية .

ت . بناء القدرات للمستفيدين عن طريق إشراكهم في التخطيط والتنفيذ والتدريب .

ج . تعزيز قوة المجتمع المدني بشرائحه المختلفة في إدارة الموارد واتخاذ القرارات والفوائد والعوائد من المشروعات التنموية .

ولكي تتحقق المشاركة في التخطيط من قبل الوحدات الإدارية المحلية ينبغي إيجاد الآليات المناسبة لنقل آراء وتطلعات الناس إلى الوزارات والجهات المسؤولة عن إعداد الخطط فلا يكفي فقط أن نشير إلى اللامركزية بأنها ستسهم في نقل الصلاحيات من المركز إلى الإقليم والمحافظات لأن الدستور الدائم قد حسم أمر هذه المسألة ووضح صلاحيات كل من السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم والمحافظات الممنوحة بموجبه , والذي نسعى إليه هو إشراك المجتمع في التخطيط كون المركزية في التخطيط يمكن أن تحدث حتى في الأقاليم والمحافظات , بمعنى آخر أن الخطط التنموية قد تعد من قبل الحكومات المحلية بصورة مشابهة لما يتم إعداده من قبل المركز من خلال تحديد الموارد المتاحة والمتوقعة وتخصيصها لمختلف القطاعات في الوزارات أو المحافظات , وتحضر الوزارات المعنية اقتراحات موازنتها (المشروعات المقترحة) ومن ثم تناقش المقترحات من قبل الدوائر القطاعية التابعة لوزارة التخطيط والتعاون الإنمائي في الوزارات المعنية , ويلاحظ في استخدام هذه الآلية أن دور مجلس النواب الذي يمثل المجتمع هو الدور الأخير الذي يصادق على الخطط التنموية الاستثمارية وله الحق أن يعدل على فقرات هذه الخطة إلا أن دوره يأتي متأخراً لذا فإن هذه العملية ليست عملية تخطيطية تشاركية .

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات :

1. يلاحظ أن دور مجلس النواب الذي يمثل المجتمع هو الدور الأخير الذي يصادق على الخطط التنموية الاستثمارية وله الحق أن يعدل على فقرات هذه الخطة إلا أن دوره يأتي متأخراً لذا فإن هذه العملية ليست عملية تخطيطية تشاركية .
- 2- عدم وجود أرادة سياسية واضحة في العراق للقيام بتغيير يؤدي فعلاً إلى تبني اللامركزية الإدارية الموسعة على صعيد الوحدات الإدارية المحلية في الإقليم والمحافظات , كنتظيم لا مركزي يحترم شروط قيام اللامركزية وكذلك عدم وجود استعداد فعلي لتحرير الموارد المالية اللازمة لممارسة الصلاحيات على المستوى المحلي في ظل الأزمات الراهنة والمستمرة التي يمر بها البلد .
- 3 . حققت محافظات إقليم كردستان نجاحاً بتحقيق التنمية المحلية من خلال تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في ظل غياب وفشل خطط التنمية وتدهور الظروف المعيشية للفرد العراقي في المحافظات العراقية , إذ أن أقل ما يمكن أن تحصل عليه محافظة المثنى من الاستثمارات على وفق مؤشر واحد فقط نسبة إلى عدد السكان (0,5 %) فكيف هو الحال إذا أدخلت المؤشرات التنموية الأخرى في العملية فيما لم تحصل المحافظة فقط على هذه النسبة من التخصيصات الاستثمارية التي لا تتوافق مع الواقع التنموي لتلك المحافظة .
- 4- اللامركزية كأداة للتنمية المحلية نفترض التساؤل عن كيفية نجاح هذا الخيار في ظل نظام اقتصادي ريعي لا ينتج سوى الخدمات مع تمركز حاد لأغلب الأنشطة الاقتصادية في بغداد ونواحيها .
- 5 . نفترض اللامركزية الإدارية الموسعة الاعتراف بممارسة الصلاحيات المحلية في إطار من الحيز الجغرافي الذي يجب أن يكرس دستورياً , إذ أصبح للجماعات المحلية صفة الجماعات الإقليمية والسؤال المطروح هنا هل الدولة لديها الاستعداد لتكريس الجزء الجغرافي دستورياً , وهل هي على استعداد لإعطاء الوحدات المحلية ولاحقاً المحافظات صلاحيات ذات أبعاد اقتصادية ومن ثم تكريس اللامركزية الموسعة كأداة للتطوير والتنمية المحلية .

ثانياً: التوصيات :

1. إعطاء مزيد من الصلاحيات إلى السلطات المحلية وإعطاء مساحة أكبر لديوان الرقابة المالية لممارسة صلاحياته في متابعة ومراقبة تنفيذ المشروعات المخططة من قبل السلطات المحلية بما يضمن سلامة وشفافية صرف الأموال المخصصة مع مراعاة تقييم الأداء لهذه المشروعات بشرط أن تكون الرقابة على أوجه الصرف تتمتع بنوع من المرونة وعدم التعقيد بما يخدم المصلحة المحلية أولاً ومن ثم المصلحة العامة ثانياً .
- 2 . توزيع التخصيصات الاستثمارية للمحافظات والأقاليم أن وجدت حسب الأهمية الاقتصادية المكانية لكل محافظة وحسب الأهمية على المستوى المحلي للمحافظات والأقاليم وليس حسب نسبة السكان فقط .
- 3 . تهيئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية واستغلالها بالشكل الأمثل الذي يحقق معدلات عالية من التنمية في المحافظات والوحدات الإدارية بشكل خاص وبما يخدم تطور ورفي المجتمع العراقي والاقتصاد القومي بشكل عام .
- 4 . تفعيل مشاركة المجتمع التي تعد هدفاً بحد ذاته , وذلك لأن من حق المجتمعات وواجبها الاشتراك في تخطيط وتنفيذ وإدارة المشروعات التي تتعلق بصورة أو بأخرى بحياتهم اليومية وتتم هذه المشاركة عن طريق ممثلهم في مجلس النواب .
- 5 - ضرورة الاستفادة من تجربة إقليم كردستان في تطبيق نظام الحكم اللامركزية الذي انعكس بشكل إيجابي في التنمية المحلية

المصادر

- (1) احمد , عبد الجبار . 2013 . الفدرالية اللامركزية في العراق , مؤسسة فريدريش للنشر , بغداد , العراق .
- (2) البريهي , احمد . 2018 . اللامركزية المالية في العراق والتجربة الدولية , البنك المركزي العراقي , بغداد , العراق .
- (3) الابشيهي , احمد عبد الحميد . 2013 . القيادة وتنمية المجتمعات المحلية , ط1 , مكتبة المتنبى , الرياض , المملكة السعودية .
- (4) البنك الدولي , التقارير والنشرات الاقتصادية السنوية لدول العالم . 2008-2017 .
- (5) التقرير الطوعي الأول , حول أهداف التنمية المستدامة في العراق . 2019 .
- (6) جوين , سوينبرن , وآخرون . 2004 . دليل استراتيجيات التنمية الاقتصادية والتنمية المحلية , دراسة مشتركة صادرة عن مدن التغيير , البنك الدولي .
- (7) حميد والمجمعي , حازم صباح و سهيل علي . 2015 . الآفاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الإدارية في العراق , مجلة تكريت للعلوم الإدارية , العدد 11 , جامعة تكريت , كلية العلوم , العراق .
- (8) الخفاجي والهيبي , نعمة عباس و صلاح الدين . 2009 . تحليل أسس الإدارة العامة من منظور معاصر , دار اليازوردي للنشر , عمان , الأردن .
- (9) الدليمي , عبدالرزاق محمد . 2012 . الإعلام والتنمية , ط1 , دار المسيرة للطباعة والنشر , عمان , الأردن .
- (10) الزبيدي , صبيح لفته . 2011 . السلطات المحلية والتنمية , معهد التخطيط الحضري والإقليمي , بغداد , العراق .
- (11) زويلف واللوزي , مهدي وسليمان . 1993 . التنمية الإدارية والدول النامية , ط1 , دار مجدلاوي للنشر والتوزيع , عمان , الأردن .
- (12) الصافي , د. وليد . 2012 . اللامركزية الإدارية ومعوقات التنمية , مجلة العلوم الإدارية , جامعة بغداد , العدد 52 , بغداد , العراق .
- (13) عبد الحميد , عبد المطلب . 2001 . التمويل المحلي والتنمية المحلية , مجلة العلوم الإدارية , الدار الجامعية , العدد 22 , الإسكندرية , مصر .
- (14) عبد الرضا , نبيل جعفر . 2013 . في مواجهة التخلف , ط1 , شركة الغدير للطباعة والنشر المحدودة , البصرة , العراق .
- (15) العساف والوادي , احمد عارف و محمود حسين . 2011 . التخطيط والتنمية الاقتصادية , ط1 , دار المسيرة للطباعة والنشر , عمان , الأردن .
- (16) العكيلي , عبد الأمير عبد العظيم علي . 1992 . مبادئ الإدارة العامة مدخل بيئي وسياسي , الجامعة المفتوحة , طرابلس , ليبيا .
- (17) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية . 2004 . مجلة الوقائع العراقية , العدد 12 , بغداد , العراق .
- (18) كردي , احمد السيد . 2011 . إدارة السلوك التنظيمي , ط1 , دار الكندي للنشر , عمان , الأردن .
- (19) لجنة الأمم المتحدة (الإسكوا) للشؤون الاقتصادية والاجتماعية لدول غرب آسيا , التقرير السنوي . 2017 . لمحة عن جهود التنمية المحلية بالمشاركة في البلدان العربية , بيروت , لبنان .
- (20) لجنة الأمم المتحدة (الإسكوا) للشؤون الاقتصادية والاجتماعية لدول غرب آسيا , نظريات باري شكواي , لمناهج التنمية الشاملة . 2017 . بيروت , لبنان .

- 21) اللوزي , د. موسى . 2002 . التنمية الإدارية المفاهيم والأسس والتطبيقات , ط1, دار وائل للطباعة والنشر , عمان الأردن .
- 22) المنديل , خالد بن فيحان . 2004 . المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي . رسالة ماجستير غير منشورة , جامعة نايف للعلوم الإدارية , كلية الإدارة والاقتصاد , قسم العلوم الإدارية , الرياض , السعودية .
- 23) وزارة التخطيط العراقية , الجهاز المركزي للإحصاء والتخطيط , خطط التنمية الوطنية . 2013-2017 . بغداد , العراق .
- 24) وزارة المالية العراقية , تقرير الموازنات الاستثمارية . 2017 . بغداد , العراق .
- 25) وزارة المالية العراقية . 2017 . ورشة عمل حول الموازنات الاستثمارية , بغداد , العراق .