الفصل الثاني

مفهوم التخطيط التنموي

الفصل الثاني

مفهوم التخطيط التنموي

٢ -١ نشأه التخطيط التنموي وماهيته :

التخطيط فكرة قديمة تعود جذورها إلى أيام الإغريق وتحديدا عصر أفلاطون الذي أشار بشكل غير مباشر لمفهوم وعملية التخطيط من خلال جمهوريته الفاضلة، وقد استخدم التخطيط في العصور المختلفة في معظم جوانب الحياة وخصوصا العسكرية منها دون أي نوع من التأطير لمفهومه وفعالياته ومقوماته.

أما فكرة التخطيط التنموي فتعود إلى بدايات القرن العشرين حيث أخذت تبرز في كتابات بعض المفكرين والفلاسفة، إذ ظهرت خلال تلك الفترة فكرة التخطيط الاقتصادي لأول مرة من قبل الاقتصادي النرويجي كريستيان شونهيدر kristian schonheyder عام١٩١٠م، ولاقت هذه الفكرة قبولا كبيرا في ألمانيا وخصوصا خلال الحرب العالمية الأولى حيث تم تطبيقها لإغراض عسكرية وإستراتيجية أخرى، وكذلك اعتمدت عليها بريطانيا من أجل النهوض باقتصادها في فترة ما بعد الحرب، غير أن التخطيط الاقتصادي كتطبيق خطى خطواته الواسعة في نهاية القرن العشرين عندما قام الاتحاد السوفييتي بوضع خطة من أجل التحول من القطاع الزراعي المتخلف إلى القطاع الصناعي المتطور، وكان للأزمة الاقتصادية العالمية عام ١٩٢٩م دور كبير في اندفاع العديد من دول اروبا إلى تطبيق التخطيط الاقتصادي لمعالجة أسباب ونتائج هذه الأزمة.**(المرواني، ٢٠٠٥م)**.

وقد زادت الحاجة إلى التخطيط الاقتصادي في أعقاب الحرب العالمية الثانية بشكل أكثر وضوحا، لإعادة تعمير الدول التي دمرتها الحرب، ومساعدة الكثير من الدول التي نالت استقلالها من أجل رسم السياسات الاقتصادية والمالية وتوجيه مختلف النشاطات والفعاليات الاقتصادية وضبط مساراتها بشكل علمي ومدروس بعيدا عن العشوائية والارتجالية.

لقد أدى التوسع في تطبيق التخطيط الاقتصادي في دول العالم المتقدمة إلى التغلب على المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي نجمت عن كساد ١٩٢٩م وتحقيق نمو اقتصادي، غير أن هذا التوسع أفرز مشكلات اقتصادية واجتماعية كان على رأسها عدم تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال توزيع أمثل للموارد والمعطيات الاقتصادية، مما دفع الحكومات في العديد من الدول إلى التدخل بشكل مباشر وواسع

في إعداد وتنفيذ ومتابعة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية وذلك من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال ضمان الأمن المادي والنفسي لكل فرد من إفراد المجتمع، ولقد كان لهذا التوجه الجديد المتمثل في تدخل الحكومات دور كبير في ظهور وبروز مفهوم التخطيط التنموي Development planning كمفهوم أكثر شمولاً من التخطيط الاقتصادي.**(خميس، ١٩٩٥)**.

٢ -٢ مفهوم التخطيط التنموي:

تناول تعريف هذا المفهوم العديد من الكاتبين والدارسين، وهناك شبه إجماع على محتوى المفهوم مع اختلاف الزاوية التي يتم تناوله من خلالها، ويمكن القول إن التخطيط بحد ذاته هو علم وفن، ويعرف المفهوم على أنه جهد موجه ومقصود ومنظم لتحقيق أهداف معينة في فترة زمنية محددة ومال وجهد محددين، غنيم، (١٩٩٩)، كما يعرفه فريدمان Friedmann بأنه طريقة تفكير وأسلوب منظم لتطبيق أفضل الوسائل المعرفية من أجل توجيه وضبط عملية التغيير الراهنة بقصد تحقيق أهداف واضحة ومحددة ومتفق عليها.

أما من ناحية اقتصادية، فيعرف التخطيط على أنه حزمة من النشاطات المتتابعة التي تم رسمها وتنفيذها لحل مشكلة اقتصادية معينة، أما كمفهوم تنموي، فقد عرفه جونر ميردال J.Myrdal على أنه برنامج يظهر إستراتيجية الدولة على المستوى الوطني وإجراءات تدخلها إلى جانب قوى السوق من أجل دفع وتطوير النظام الاجتماعي.(ESCWA.2004).

ويعتبر تعريف واترسونWaterston للتخطيط التنموي التعريف الأكثر شمولاً حيث يعتبره مجموعة جهود واعية ومستمرة تبذل من قبل جهة ما لزيادة معدلات التقدم الاقتصادي والاجتماعي، والتغلب على جميع الإجراءات المؤسسية التي من شأنها أن تقف عائقا في وجه تحقيق هذا الهدف، (١٩٨٦) USAID، ومن التعريفات السابقة يمكن القول أن التخطيط التنموي الشامل عبارة عن مجموعة من الإجراءات المرحلية المقصودة والمنظمة والمشروعة التي تنفذ في فترة زمنية معينة وعلى مستوى أو عدة مستويات مكانية وبجهد جماعي تعاوني جاد تستخدم فيه أدوات ووسائل متعددة تحقق استغلال أمثل للموارد الطبيعية والبشرية الكامنة والمتاحة وبشكل يعمل على إحداث التغير المطلوب والمرغوب في المجتمع مع توجيه وضبط ومتابعة لهذا التغيير في جوانب الحياة المختلفة لمنع حدوث أي أثار سلبية ناتجة عنه وإبقاءه ضمن دائرة التغير المرغوب والمنشود.

وتقتضي عملية التنمية تفوق معدل نمو الدخل القومي على معدل النمو السكاني، لضمان نمو متوسط الدخل بشكل مستمر، وفي سياق عملية التنمية، تبرز

بعض القطاعات الاقتصادية ذات الصبغة الفنية والتكنولوجية المتطورة لتتولى عملية قيادة الاقتصاد الوطني، ويرى بعض الاقتصاديين في التنمية الاقتصادية زيادة في الناتج القومي من خلال تغيرات تكنولوجية وتنظيمية في المؤسسات الاقتصادية الرائدة، ويتم في إطار التنمية الاقتصادية استغلال الموارد الاقتصادية استغلالا رشيدا لتحقيق زيادة في الدخل القومي، ومتوسط دخل الفرد تحت مظلة العدالة الاجتماعية. **(حمدان، ١٩٨٩م)**

وأصبح التخطيط الإقليمي أحد فروع الجغرافيا الذي يهدف إلى تحقيق التوازن بين الأقاليم الجغرافية وداخل كل منها في أي دولة أو قطر من خلال رصد أعادة توزيع الموارد البشرية والطبيعية في تلك الدولة بشكل يضمن حداً أدنى من العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص، وإلى جانب تركيزه على البعد المكاني لعملية التخطيط فانه يسعى إلى مكافحة مشكلات الفقر والبطالة وتحقيق مبدأ المشاركة الجماهيرية في عمليات التخطيط والتنمية. **(غنيم، ١٩٩٩)**

وتأتي هذه الدراسة ضمن التخطيط التنموي الإقليمي الذي ارتبط اسمه بالإقليم كمفهوم جغرافي، وإطار مكاني تتفاعل داخله المعطيات الطبيعية والبشرية وليتمخض عنها في النهاية أنماطاً ومراكز حضارية تختلف في أشكالها ووظائفها وعلاقاتها وتوزيعها الجغرافي، كما ارتبط التخطيط الإقليمي بالجغرافيا التي تدرس الأنماط المكانية والعلائقية لهذه الظاهرات وتحاول فهم واقعها وحقيقتها من ناحية ويتنبأ بمستقبلها من ناحية أخرى.

وفي حين تنقسم الخطة القومية بقطر ما إلى مفردات أو عناصر يطلق عليها اسم قطاعات مثل قطاع الكهرباء أو قطاع المواصلات والخدمات والزراعة والتعدين إلخ، فأن القطر ينقسم بدوره إلى أقاليم متمايزة، أي أن الخطة القومية هي عناصر التنمية، وأقاليم التنمية هي موضوعها، ولعل الباعث على التقسيم الإقليمي ليس مجرد وضع إطارات مكانية لعناصر الخطة القومية، أو مجرد استحالة تناول القطر كله بالتخطيط دفعة واحدة، بل أيضا لأن بقاع الدولة الواحدة تتفاوت من حيث إمكانياتها من حيث مدى حاجاتها إلى التنمية. **(غنيم، ١٩٩٩)**

أن عملية تنمية حجم إنتاج أو إنتاجية محصول معين تشير الدلائل إلى نقصه، أو ارتفاع فاتورته الاستيرادية هي تنمية قطاعية للإنتاج السلعي لا تعتبر بالحواجز الجغرافية، وان ما يؤخذ بالاعتبار هو فلسفة وتوجه النظام السياسي أولا، والمعطيات الطبيعية والبشرية اللازمة لمثل هذه التنمية ثانيا.

ويعرف أسلوب التنمية القطاعية بأنه الأسلوب الذي يعمل على صنع التنمية في مجالات مختلفة على أساس قطاعي بمعنى أن الاهتمام ينصب على تنمية وتطوير القطاع بشكل مستقل عن القطاعات الأخرى، ولا يعني هذا عدم توفر التنسيق بين

خطط القطاعات الأخرى المختلفة، بل على العكس توصي جميع خطط قطاعات التنمية بالاهتمام بمسألة التنسيق والتكامل بين هذه القطاعات **(خميس، ١٩٩٥)**.

٢-٣: نظريات في التخطيط التنموي (النمو السكاني والتنمية):

يتميز الإنسان عن غيره من المخلوقات بالوعي والإدراك، فهو لا يقوم بعملية العمل غريزيا أو مصادفة، بل على العكس من ذلك تماما فهو يعمل بقصد الإنتاج (السلعي والخدمي) الذي يعمل على سد حاجاته وإشباع رغباته المتنامية، ومن هنا يتضح الدور الذي يؤديه الإنسان في الطبيعة فهو منتج للخيرات المادية من ناحية ومستهلك لها من ناحية أخرى، وفي إطار عمليتي الإنتاج والاستهلاك التي يقوم بهما الإنسان وفي أي زمان ومكان يتضح الترابط الوثيق بين المتغيرات السكانية والأخرى الاقتصادية، **(الحسينية، ١٩٩٩م)**.

وعن طبيعة العلاقة بين المتغيرات السكانية والأخرى الاقتصادية التي تعبر عن مستويات التنمية، يمكن القول إنّه لم يكن للمدارس الفكرية المختلفة وجهة نظر واحدة متفق عليها، إذ إن أنصار الفكر المالتوسي القديم ينفون أي علاقة بين المتغيرات السكانية والاقتصادية، أي أن السكان عامل مستقل ومنعزل تماماً عن الحياة الاقتصادية، باعتبار أن الإنسان مخلوق مستهلك فقط يعمل على استنزاف الموارد الطبيعية باستمرار دون العمل على زيادتها، ومن ثم فإن المشكلة التي تواجه البشرية باستمرار هي مشكلة الزيادة السكانية الهائلة مقارنة مع الموارد ذات الزيادة المحدودة والحل لا يكون ألا بالتخلص من هذه الزيادة بالطرق المختلفة حتى وان كانت مفتعلة.

وتطويراً للفكر المالتوسي ظهرت مدرسة المالتوسية الجديدة التي بالغت في التطرف حول العلاقة بين المتغيرات السكانية والاقتصادية، إذ نظرت إلى التخلف الذي تعاني منه مجموعة الدول النامية على انه نتيجة للزيادة السكانية التي فقط، دون اعتبار لعوامل أخرى، وقد طالب بعض هؤلاء المفكرين الدول المتقدمة بوقف مساعداتها المادية للدول النامية، وحجتهم في ذلك أن هذه المساعدات تزيد من مشكلات هذه الدول، حيث تعمل المساعدات على تحسين الظروف الصحية والاقتصادية مما يخفض معدلات الوفيات، ويزيد من معدلات النمو السكاني لشعوبها، وشيئاً فشيئاً تصبح هذه البلدان عاجزة عن تامين مصادر كافية لتحقيق الأمن الغذائي لسكانها. **(فتح الله، ١٩٩٥)**

وعلى خلاف وجهة النظر المالتوسية سالفة الذكر نلاحظ وجود تيارات فكرية تعالج قضايا السكان والتنمية من منظور مختلف تماما عما تبناه المالتوسيون، ويرى أصحاب هذه الأفكار أن النمو السكاني عاملا ايجابيا من عوامل التنمية الاقتصادية

والاجتماعية، ولا يمكن عزله وفي مقدمة هؤلاء المفكر العربي ابن خلدون الذي يرى أن ثروة البلد هي سكانه المحبون للعمل والإنتاج، ويؤكد المفكر المعروف هانسون ايفن (Hanson Even) أن النمو السكاني هو سبب التقدم الاقتصادي والاجتماعي، وفي كتابه في الاقتصاد السياسي للتخلف والتقدم والنظام الاقتصادي العالمي يرى المفكر الاقتصادي العربي عارف دليلة أن حجم السكان الكبير في دولة ما يشكل عاملا من عوامل التطور الاقتصادي والاجتماعي لهذه الدولة بما في ذلك مشاركتها في تقسيم العمل الدولي، كما أن العديد من المؤتمرات الدولية المهتمة بمشكلتي السكان والتنمية كان لها تقريباً وجهات نظر مشابهة حيث تؤكد في مقرراتها النهائية الدور الايجابي للسكان في خدمة عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.**(دليلة، ١٩٨٧م)**

ومن ناحية اقتصادية، فبالرغم من وجود نماذج عديدة تفسر أثر العوامل الديموغرافية في النمو ورأس المال والادخار، كالنموذج النيوكلاسيكي ونماذج النمو الذاتي، فقد برز في النصف الثاني من تسعينات القرن المنصرم اتجاهات تعطي للعوامل الديموغرافية دورا أكبر في عملية النمو الاقتصادي تحديدا والتنمية بصورة عامة، وذلك من خلال تأثيرها على سوق العمل والادخار والاستثمار والتعليم و رأس المال البشري(Alachker.A and Hberstint ، ١٩٨٨)

ويعتقد الكاتب أن أثر العوامل الديموغرافية لا يقتصر على النمو السكاني فقط، وإنما الأهم هو التغير في التركيب العمري والتغير في نسبة السكان في سن العمل، فإذا أدى النمو السكاني إلى زيادة نسبة الفئة العمرية (١٥– ٦٤) فإن أثر التحول الديموغرافي قد يكون ايجابيا على الاستثمار والدخل، وبالمقابل يؤثر الدخل في العوامل الديموغرافية، فارتفاع الدخل قد يؤدي إلى تحسين الحالة الصحية وخفض معدلات الوفاة، ومن ناحية أخرى قد يخفض من معدلات الخصوبة ويؤدي إلى تغيرات في التكوين العمري للسكان.

وإشارة إلى ما سبق يمكننا القول إن الإنسان ليس مستهلكاً فقط، وإنما هو منتج أيضا، ون طبيعة العلاقة بين المتغيرات السكانية والمتغيرات الاقتصادية إنما تحدده آلية وطبيعة الوجود البشري على سطح الأرض، فالنوعية ذات الإعداد الجيد من البشر كفيلة باستثمار موارد المكان وتسخيرها لتحقيق أقصى فائدة ممكنة بأقل التكاليف مع مراعاة الاستمرار والديمومة لهذه الموارد، ومن ثم فإن زيادة مثل هذه النوعية من البشر كفيل بزيادة استثمار الموارد والإفادة منها، ولكن هذه الزيادة مشروطة بأن يكون توزيعها مثالياً من ناحية وزيادتها لا تشكل عبئاً ثقيلاً على الموارد الطبيعية المختلفة من ناحية أخرى، إما إذا كانت الزيادة السكانية بنسبة كبيرة دون مراعاة للنوع و/أو التوزيع فتلك باعتقاد الكاتب هي الطامة الكبرى التي ستؤدي

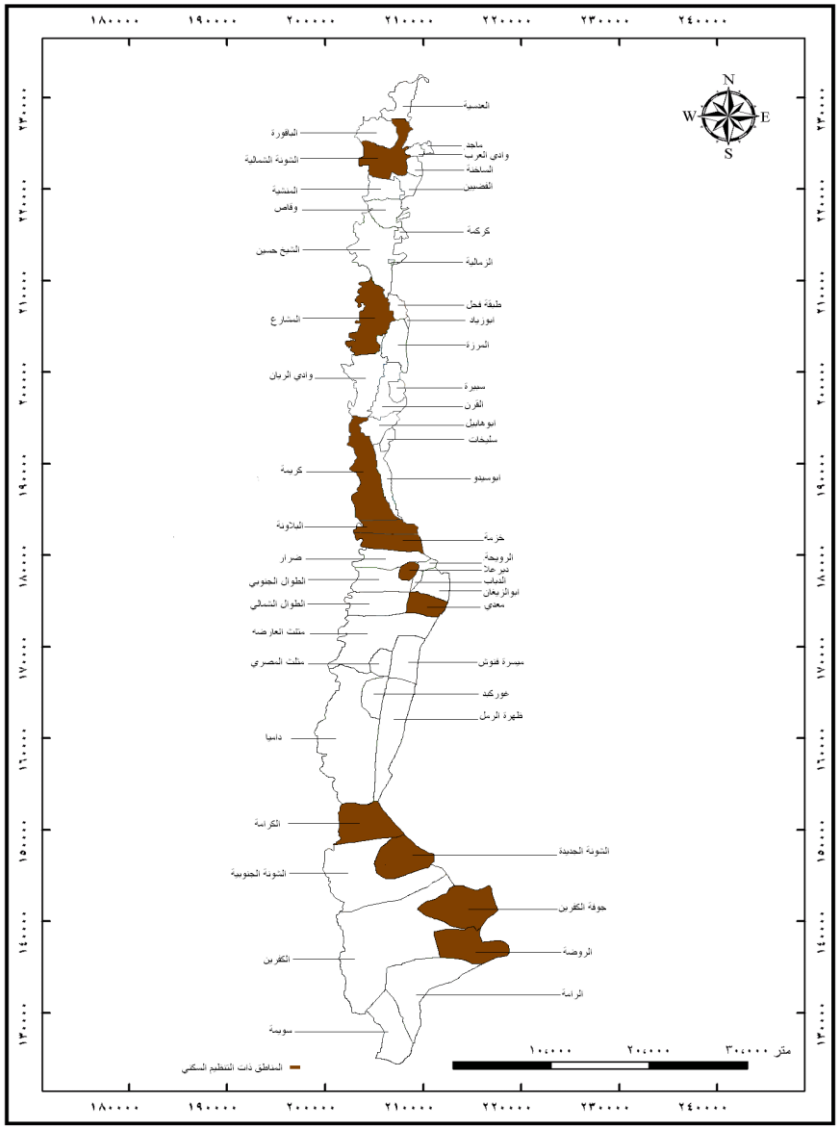
بالنتيجة الحتمية إلى زيادة مظاهر الفقر والتخلف والبطالة وارتفاع نسبة الإعالة، وتحول دون الاستثمار الكافي والمناسب للموارد غير المستغلة.

وقد شهدت منطقة وادي الأردن تطوراً كبيراً في النمو السكاني وخصوصاً في النصف الثاني من القرن العشرين، ففي حين كان مجموع عدد سكانها (٢٦١٧٣) نسمة عام ١٩٤٠م (دائرة الإحصاءات العامة، ١٩٥٢م) قفز هذا العدد ليصل إلى (٨٠١٤١) نسمة خلال العام ١٩٧٠م، أي بنسبة زيادة بلغت ٢٠٦% (*)، وتعزى هذه القفزة الكبيرة في عدد السكان إلى العدوان الإسرائيلي على فلسطين عامي ١٩٤٨ م و ١٩٦٧ م، حيث استقبلت المنطقة شأنها شأن بقية مناطق المملكة الآلاف من المهاجرين الفلسطينيين الذين قدموا من مناطق مختلفة من فلسطين، كان أغلبهم من عشائر بئر السبع وعرب التعامرة والرشايدة والعجاجرة بالإضافة إلى بعض السكان الذين قدموا من قرى بيت محسير والبريج والفالوجة واللد ونابلس ويافا وحيفا لينضموا إلى سكان المنطقة الأصليين.

و حظيت المناطق التي بدأت فيها مراكز العمران الريفي بنصيب الأسد من هؤلاء القادمين في تلك الفترة، كقرى الروضة والجوفة والشونة الجديدة والكرامة وخزمة والشونة الشمالية والمشارع وكريمة.(الشكل ٢-١).

وقد شهدت الفترة من عام ١٩٧٠م إلى عام١٩٩٠م زيادة سكانية منخفضة نسبياً قياساً بالفترة السابقة بلغت ٥٠ %، حيث بلغ عدد السكان (١٢٠٢١١) نسمة الشكل(٢-٢)، وتعزى هذه الزيادة إلى أن تلك الفترة قد شهدت تحسناً اقتصادياً ملحوظاً في المملكة، وخاصةً في قطاع الزراعة، إذ تعتبر مرحلة الطفرة بالنسبة له، فقد حققت أسعار المنتجات الزراعية ارتفاعاً كبيراً بسبب انفتاح أسواق الخليج ولبنان للصادرات الزراعية الأردنية، مما دفع بالعديد من المستثمرين وأصحاب رؤوس الأموال للاستثمار في القطاع الزراعي، ومحاولة شراء وحدات سكنية وبناء منازل لهم عليها ليكونوا قريبين من مزارعهم، وساعد على ذلك التحسن الملحوظ الذي طرأ على قطاع الخدمات بشكل عام، كما توجه العديد من الميسورين لبناء منازل ريفية يؤمونها في فصل الشتاء الدافئ في الأغوار.

(*) النسب من حساب الباحث اعتماداً على قانون التغير النسبي وبيانات دائرة الإحصاءات العامة السكانية في تلك الأعوام.



الشكل (٢-١)

المناطق التي بدأت فيها مراكز العمران الريفي في منطقة وادي الأردن.

المصدر: المركز الجغرافي الأردني بتعديل من الكاتب باستخدام Arc Editor GIS

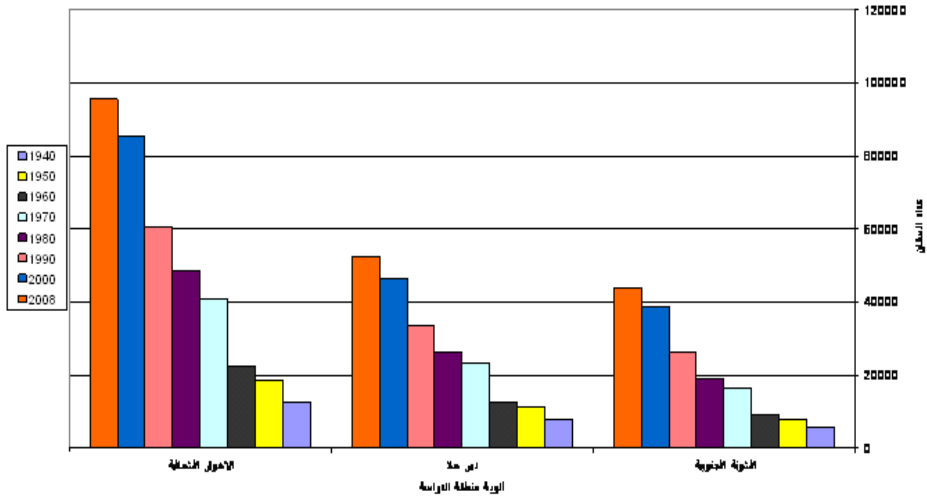
وفي تلك الفترة أيضاً شيدت بعض المؤسسات المعنية بالإسكان (خصوصاً بنك الإسكان) العديد من الوحدات السكنية في مناطق ذات التنظيم السكني، الأمر

الذي ساعد في زيادة عدد السكان في هذه المناطق، أما التجمعات الواقعة على الأراضي الزراعية المملوكة أو المتناثرة بينها مثل الكفرين والرامه ودراميا و غور كبد و ابوزياد و كركمة فقد حققت زيادة سكانية، غير أن هذه الزيادة لم تزد عن كونها زيادة طبيعية في عدد السكان.

وفي عام ٢٠٠٠م بلغ عدد السكان (١٢٥١٩٢) نسمة وبنسبة زيادة سكانية بلغت ٥٦%، ويعتقد الكاتب إن هذه الفترة التي شهدت حرب الخليج الثانية حيث عاد عدد كبير من أبناء الأردن العاملين في دول الخليج، كان لها الأثر الأكبر في الزيادة السكانية من خلال المشاهدات الميدانية، حيث قصده من ساءت أحوالهم بعد الحرب نظراً لانخفاض أثمان الأراضي وأجور السكن فيه مقارنة مع مناطق العاصمة والمحافظات الأخرى.

ويلاحظ أن معظم الزيادات التي طرأت على منطقة وادي الأردن كانت في لواءي الأغوار الشمالية ودير علا أعلى منها في لواء الشونة الجنوبية وذلك من خلال عدد السكان في كل لواء، وربما كان تفسير ذلك اتساع الجهات الرافدة للسكان في الأغوار الشمالية ديرعلا حيث تحاذي محافظات اربد وجرش وعجلون وجزء من محافظة البلقاء في حين تحاذي لواء الشونة الجنوبية محافظة العاصمة وجزء من محافظة البلقاء و الوضع نفسه في الجهات المقابلة لهذه الألوية في الضفة الغربية.

ويعتقد الكاتب أن الهجرات الأولى والثانية (١٩٦٨، ١٩٤٨) التي أعقبت الحروب العربية الإسرائيلية وتهجير عدد كبير من سكان فلسطين إلى البلدان المجاورة بما فيها الأردن، ومنطقة وادي الأردن بشكل خاص كان لها الأثر الايجابي الأكبر في النمو الاقتصادي، حيث عملت الفئات المهاجرة المتحضرة نوعاً ما من أبناء مدن حيفا ويافا و نابلس والخليل على زيادة معدلات الاستثمار والاستصلاح الزراعي وحفر الآبار الجوفية، ونشطت حركة القوى العاملة التي عملت على قطع الأشجار وتسوية الأراضي وشق القنوات وفلاحة الأرض وزراعتها بمحاصيل زراعية لم تكن معروفة لدى أبناء الضفة الشرقية، وجلب البضائع والقيام ببعض الصناعات البسيطة (التي تعتبر متطورة في حينها).



الشكل (٢-٢)
النمو السكاني في وادي الأردن
المصدر: إعداد الكاتب استناداً إلى بيانات دائرة الإحصاءات العامة

ورافق هذا التطور في أعداد السكان تقدم في خدمات البنية التحتية اللازمة لعملية التنمية كشق الطرق، وإقامة المشاريع المائية، ضمن خطط قومية خماسية أعدت لأغراض التنمية والنهوض في الأردن بشكل عام، وفي منطقة الوادي بشكل خاص، وكانت الزيادة السكانية الحاصلة آنذاك بشقيها الطبيعي وغير الطبيعي متناسبة ومتناغمة مع الموارد المتاحة في المنطقة مما جعلها تشهد تقدما اقتصاديا ملموسا يمكن تسميته بالطفرة الاقتصادية.

وقد رفد ذلك النهوض تحويلات الآلاف من الأردنيين في الخارج، وبخاصة في الدول الخليجية، إضافة إلى المساعدات العربية، والقروض الأجنبية، وعوائد الصادرات والتي عملت على تحقيق نمو اقتصادي تجاوز ١% سنويا، وبالتالي تحقيق زيادة ملموسة في دخل الفرد، وقد انعكس ذلك كله ايجابياً على الخدمات والمنافع المتاحة للمواطن بما ذلك التعليم والصحة وغيرها، كما انعكس ذلك بشكل واضح على انخفاض نسبتي البطالة والفقر في المجتمع إلى حدودها الدنيا.

واختلفت الأوضاع الاقتصادية اختلافا واضحا بعد منتصف الثمانينات، فقد أدى انخفاض أسعار النفط، والركود الاقتصادي العالمي، وتراجع المساعدات العربية، وما رافق ذلك من الانخفاض في عائدات الأردنيين العاملين في الدول

الخليجية، والتراجع في الصادرات الأردنية إلى انخفاض الاستثمار، وتراجع معدلات النمو الاقتصادي، مما أدى إلى مضاعفة نسبتي الفقر والبطالة في المجتمع، وقد عجزت السياسات الحكومية الاقتصادية عن التصدي للتدهور الاقتصادي عن طريق زيادة الإنفاق الحكومي والاقتراض الخارجي، وكانت النتيجة الارتفاع الحاد في حجم المديونية الخارجية والنقص الكبير في الاحتياطي الأجنبي، وتخفيض قيمة الدينار الأردني بنسبة ٥٠% وبالتالي ارتفاع كبير في تكاليف المعيشة، مما أدى إلى زيادة نسبة الفقر وتفاقم مشكلة البطالة التي قدرت بحوالي ٢٠% خلال سنوات عقد التسعينات. **(العايدي، ٢٠٠١)**.

كما شهد عام ١٩٩٢م بدايات حرب الخليج الثانية، حيث أعقب هذه الحرب عودة الآلاف من الأردنيين في دول الخليج نتيجة المواقف السياسية التي شهدها الواقع العربي أثناء وبعد ذلك العام، وكان الكثير من هولاء المغتربين قد فقدوا أموالهم وامتيازاتهم في الدول التي كانوا يعملون بها، كما أن عددهم الكبير جعلهم يشكلون عبئاً على الموارد والخدمات المتاحة، فقد ضاقت عليهم الأرض بما رحبت، وأصبح الاكتظاظ مظهراً مألوفاً على الخدمات المختلفة كالإسكان والنقل والمرور وموارد الطاقة ومنشآت التعليم والصحة ومواقع العمل، ومن ثمَ كانت هذه الزيادة الناجمة عن هذه الهجرة القسرية زيادة غير مرغوب بها.

كما أن قدوم الكثير من المهاجرين العراقيين بعد سنوات الحرب إلى الأردن حيث الأمن والاستقرار الذي ينعم به، إضافة إلى ذلك كان الأردن محط أنظار الكثير من الكاتبين عن العمل من الدول المجاورة كمصر وسوريا، وبلغ عدد السكان في المنطقة (١٧٠.٤٠٤) نسمة، أي بزيادة مقدارها ٤٥%، حيث عمل ذلك على زيادة أسعار المنازل والشقق والأراضي، وزيادة مدخرات المالكين الذين باعوا جزءاً من أراضيهم أو كلها مما وسع الفجوة بين الملاكين والآخرين غير الملاكين.

إن الزيادة السكانية الكبيرة التي شهدها وادي الأردن، وخصوصا بعد فترة التسعينات، والتي رافقها عزوف عن العمل الزراعي بسب عوامل طبيعية وأخرى اقتصادية دفعت إلى التوجه نحو الوظائف المعاشية المكتظة أصلا، وترتفع فيها معدلات البطالة المقنعة، كما أن تحسن الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي رافقت الخطط التنموية المختلفة التي شهدها الوادي أدت إلى تحسن مستوى الدخل الفردي الذي يعتبر أحد مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مجتمع من المجتمعات، ومظهراً أو نتيجة من أهم نتائجها، إذ لم يعد خافيا على أحد ترافق عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية مع عملية التنمية الصحية من خلال اكتشاف الأوبئة والأمراض، ومعرفة طرق الوقاية منها ومعالجتها.

وقد تأثرت المنطقة زراعياً بهذه الزيادة السكانية الكبيرة، واستقرار عدد كبير من المهاجرين فيها وبخاصة أولئك الذين كانوا مزارعين قبل الهجرة من فلسطين،

وحيث إن عملية التنمية والتحديث لا تقوم إلا على الإنسان، فقد كان الهدف من وراء إنشاء المشاريع الزراعية كقناة الملك عبد الله بن الحسين وتوزيع الأراضي استقطاب أكبر عدد ممكن من المواطنين للاستقرار في أغوار الأردن.

وعلى الرغم من هذه الزيادة الهائلة والتي تضاعف بها عدد السكان قرابة خمسة أمثال (١٩٤٠-٢٠٠٨)، إلا أنه يمكن القول إن المنطقة لم تعد حالياً عامل جذب للمواطنين من أنحاء المملكة، ذلك انه عندما ساءت أوضاع القطاع الزراعي وأوضاع كل من كانت طبيعة مهنته على علاقة به كمالكي وسائل النقل، والآلات الزراعية، أو أصحاب محلات بيع المستلزمات الزراعية، و العمال الزراعيين، لم يعد هناك دافعاً قوياً لتحمل صيف طويل وحار، كما أصبح بناء بيت أو شراء شقة سكنية في المدن مطمحاً للكثير من ساكني منطقة وادي الأردن و مظهراً اجتماعياً يُتباهى به.

أن البحث في أشكال البنية الاجتماعية في المنطقة على درجة من التعقيد، وذلك أنه خليط غير متجانس من الطبقات الاجتماعية، فهناك الفلاحون المستقرون وهم يمثلون عائلات صغيرة، وهنالك العشائر الكبيرة كالعدوان والعبادي والشطي والبلاونة والصقور، وهناك من هم من أصول فلسطينيه ومن هو من سكان عمان أو السلط أو أربد، و من الواضح أن هذا الخليط لم يستطيع الاندماج مع بعضه البعض ليشكل مجتمعاً واعياً قادراً على السير قدماً مع عملية التنمية والتحديث، ولم يستطع أن يتناسى انتماءاته العشائرية وصراعاته القديمة، فبقي في داخله كما كان معتمداً على العشائرية والمحسوبية.

٢ -٤ : تاريخ التنمية والخطط التنموية في وادي الأردن :

بدأت ملامح التنمية الريفية المتكاملة في وادي الأردن منذ نهاية الخمسينات من القرن المنصرم (١٩٥٧م)، وقد تميزت المرحلة الأولى من التنمية بطابع زراعي إذ بدأ العمل بشق قناة الغور الشرقية (قناة الملك عبدالله بن الحسين) وصدر القانون رقم (١٩٥٨/١٤) لإعادة توزيع ملكية الأراضي الزراعية وقد شجع نجاح هذا المشروع على بدء المرحلة الثانية من التنمية التي اتسمت ببدء تجربة التخطيط على المستوى الإقليمي في الأردن حيث عملت هذه الخطط التنموية على الاستثمار الأمثل للموارد في الأقاليم والحد من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم وداخلها.**(المنظمة العربية للتنمية الزراعية، ١٩٨٦م).**

وقد قام خبير الأمم المتحدة (فيكتور لورنس) العامل في وزارة البلديات عام ١٩٦٦م بتقسيم المملكة الأردنية الهاشمية إلى ستة أقاليم تنموية منها اثنين في الضفة الغربية هي إقليم الخليل، القدس، رام الله وإقليم نابلس طولكرم جنين وأربعة في

الضفة الشرقية هي عمان، الزرقاء وإقليم وادي الأردن وإقليم اربد جرش المفرق وإقليم الحسا معان العقبة، وكانت منطقة وادي الأردن ضمن إقليم وادي الأردن الذي صنف على انه إقليم زراعي، حيدر (٢٠٠٤)، كما قامت وزارة البلديات عام ١٩٦٩م بتقسيم الضفة الشرقية من نهر الأردن إلى ستة أقاليم تنموية وبقي إقليم وادي الأردن كما هو كمنطقة جغرافية مع زيادة أهداف التنمية له والتوسع في تحديد السياسات الخاصة بكل هدف وأسلوب المعالجة وذلك بمشاركة وكالة الأمم المتحدة للتنمية.

وقد قامت الحكومة الأردنية بوضع خطة إقليمية لتنمية وادي الأردن عرفت باسم خطة تنمية وتأهيل وادي الأردن الشرقي (١٩٧٢-١٩٧٥)، وقد اتسم التخطيط بطابع التنمية الريفية المتكاملة (الاجتماعية والاقتصادية) وشملت أيضا قطاع المرافق والبنية التحتية كمشاريع الإسكان والطرق وخدمات التعليم والصحة وذلك لتعظيم الاستفادة من الموارد الاقتصادية والاجتماعية المتاحة وجذب عدد اكبر من السكان للمنطقة.

(وكالة الأمم المتحدة للتنمية الدولية، ١٩٨٧م).

ولتحقيق هذه الأهداف أنشئت (هيئة وادي الأردن) لتحل محل المؤسسة الإقليمية لاستغلال نهر الأردن وروافده، وهيئات حكومية أخرى كانت تتولى بعض أعمال التنمية في الوادي، وفي عام ١٩٩٧م أسست سلطة وادي الأردن وفقاً لقانون تطوير وادي الأردن رقم ١٨ لعام ١٩٧٧م (الذي استبدل لاحقاً بالقانون رقم ١٩لعام ١٩٨٨م) وأعطيت السلطة صلاحيات واسعة للقيام بأعمال التنمية الاجتماعية والاقتصادية المتكاملة في وادي الأردن التي حددت آنذاك بالمنطقة الممتدة من الحدود الشمالية للمملكة شمالاً، إلى الطرف الشمالي للبحر الميت جنوباً، ومن نهر الأردن غرباً إلى كافة مناطق أحواض اليرموك والزرقاء تحت مستوى ٣٠٠ متر فوق مستوى سطح البحر. سلطة وادي الأردن (٢٠٠١م).و هي منطقة وادي الأردن الحالية.

وقد مارست السلطة مهامها في مجال التنمية المتكاملة على مدى ٢٥ عاماً، وقامت بإنشاء بنية تحتية حديثة وقطاع زراعة مروية متطور، وأتمت استصلاح وتطوير ٣٦٠ ألف دونم من الأراضي الزراعية وتقسيمها إلى وحدات زراعية خصصت للمنتفعين من سكان الوادي، وأتمت بناء سبعة سدود على الأودية الرئيسية، وأكملت تمديد قناة الملك عبدالله، وأنشأت نظام ري الأنابيب المضغوطة بالغ التطور.

وتقلص دور سلطة وادي الأردن في التنمية الاقتصادية والاجتماعية بعد أن استكملت أعمال التنمية المتكاملة في الوادي، وسلمت المشاريع المنفذة من قبلها إلى المؤسسات الحكومية المعنية، كوزارة التربية والتعليم والصحة والأشغال العامة والشؤون البلدية والقروية والبيئية والداخلية وغيرها، وتركزت مسؤوليتها في إدارة وتوزيع المياه على كافة المستويات، وإدارة وتطوير الأراضي، إلا أنها توسعت

كذلك في مجال تطوير السياحة مستفيدة من قدراتها المتاحة والميزة السياحية الفريدة لمنطقة البحر الميت، وتزايد عدد السياح بعد إبرام اتفاقية السلام عام ١٩٩٤م، وإدراكاً منها في إمكانيات هذا القطاع في تحقيق عوائد مالية للمملكة، وقد حققت السلطة انجازات واضحة في تطوير السياحة في وادي الأردن تمثلت في أقامة البنية التحتية للسياحة وجذب المستثمرين، وقد ازدهرت منطقة الشاطئ الشرقي للبحر الميت وموقع المغطس لهذه الجهود، وشكلت عوائد تطوير السياحة ٣٨% من إجمالي عوائد السلطة في عام ٢٠٠١م.

كما قامت وزارة التخطيط بدراسة التخطيط الإقليمي في الأردن مركزة على البعد المؤسسي لعملية التنمية استناداً إلى مبدأ اللامركزية والمشاركة الشعبية ووضعت الأطر النظرية والتطبيقية وقد بني على مقترحات هذه الدراسة الخطة الخماسية (١٩٨٦-١٩٩٠م) التي اعتمدت ثماني محافظات هي عمان، اربد، البلقاء، الزرقاء، المفرق، الكرك، معان، والطفيلة بوصفها أقاليم تنموية، وقسمت كل محافظة إلى مناطق تنموية عدة، وكل منطقة قسمت إلى وحدات تنموية متعددة بحيث اعتبر كل لواء من ألوية منطقة وادي الأردن وحدة تنموية.

وجاءت خطة التنمية الخماسية (١٩٨٦-١٩٩٠) التي تبنت التخطيط الإقليمي إلى جانب التخطيط القطاعي، لمحاولة التغلب على الفروق في مكتسبات التنمية بين أقاليم المملكة، والاهتمام بالمناطق النائية التي تحتاج إلى خطط تنموية لتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية، وكان من أهم أهدافها العمل على استغلال الموارد المحلية من خلال برامج الاستثمار، لتوفير فرص العمل وتطوير الصناعات القائمة وزيادة قدرتها وكفاءتها للحد من العجز في ميزان المدفوعات، وايلاء القطاع الزراعي عناية خاصة، ولكن تنفيذ برامج ومشاريع هذه الخطة قد توقفت في السنة الثالثة من الخطة بسبب الظروف الاقتصادية للأردن. **(وزارة التخطيط، ١٩٨٥م)**.

وفي عام ١٩٨٩م تم تعديل تقسيمات الأردن التنموية إلى ثلاثة أقاليم تنموية، شمال ووسط وجنوب ويشمل كل منها على أربع محافظات وأصبحت منطقة وادي الأردن تتبع إقليم الوسط في لوائي الشونة الجنوبية وديرعلا في حين تبع لواء الأغوار الشمالية إقليم الشمال، وزارة التخطيط، (١٩٩٩م) وفي عام ٢٠٠٣م تم عزل منطقة سويمة على الشاطئ الشرقي الشمالي للبحر الميت كإقليم تنموي مستقل.

وبعد تخلي سلطة وادي الأردن عن العديد من وظائفها في مجال التنمية المتكاملة لمؤسسات أخرى أصبح من الضروري إعادة النظر في تعديل دورها في تنمية وتطوير وادي الأردن، وتم إصدار قانون رقم ٣٠ في تموز ٢٠٠١م (قانون تطوير وادي الأردن)، ليعكس بشكل أدق التحولات في دور السلطة، وقلصت هذه التعديلات دور السلطة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية المتكاملة، وفتحت المجال لمشاركة القطاع الخاص في أعمالها وسمحت للسلطة أن تشغل أيا من مرافقها عدا

تلك الخاصة بإدارة موارد المياه الرئيسية على أسس تجارية، كما خففت القيود على ملكية الوحدات الزراعية وسمحت ببيعها، وتبعاً للقانون الجديد أصبحت السلطة مسئولة بشكل أساسي عن تطوير وإدارة الموارد المائية ونظم توزيع المياه واستصلاح وتطوير الأراضي وتطوير السياحة وتحسين وحماية البيئة.

وفي ضوء التوجهات الجديدة تم وضع الخطة الإستراتيجية ٢٠٠٣م- ٢٠٠٨ م التي اشتملت على أربعة أهداف محورية، يتمحور الهدف الأول حول تطوير الموارد المائية وإدارتها بحيث تبقى تحت السيطرة المباشرة للسلطة، وتنحصر مشاركة القطاع الخاص بعقود الخدمات، ويهتم الهدف الثاني بإيصال وتوزيع المياه للمستخدمين، ويشكل هذا الهدف عبئاً مالياً وإدارياً على السلطة، ويحظى بمشاركة القطاع الخاص، وينبغي أن يتحقق تطور ايجابي فيما يتعلق بتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين واستعادة التكاليف عند تولي القطاع الخاص مسئولية الإدارة.

وكان الهدف الثالث معنياً بتطوير وإدارة الأراضي، وتكمن به إمكانيات الاستقرار المالي للسلطة، إذ يتوفر لها ضمن الحدود التي تشرف عليها مساحات واسعة من الأراضي القابلة للتطوير والتي يمكن تطويرها لإغراض السياحة ومجالات أخرى، حيث يشتمل وادي الأردن على مواقع ذات أهمية تاريخية و أثرية وإمكانيات كثيرة للاستثمار. أما الهدف الرابع فقد يكون أكثر الأهداف أهمية فهو يتناول إعادة هيكلة سلطة وادي الأردن لجعلها مؤسسة نشطة سريعة التجاوب مع المتغيرات والمتطلبات، كما يعالج هذا الهدف التعديلات القانونية التي يتوجب إدخالها لتتمكن السلطة من القيام بدورها الجديد، وبانجاز هذا الهدف تستطيع السلطة تحقيق ما تطمح إليه من خلال الخطة الإستراتيجية.**(سلطة وادي الأردن، ٢٠٠١م).**

كما قامت وزارة المياه والري وسلطة وادي الأردن بوضع الخطة الإستراتيجية (٢٠٠٧م -٢٠٠٩ م) و تمركزت حول أربعة أهداف مؤسسية تمثل الهدف الأول بزيادة الموارد المائية الصالحة للاستخدام من خلال تطوير مصادر المياه التقليدية وغير التقليدية، وتحسين إدارة هذه المصادر، أما الهدف الثاني فتمثل في رفع كفاءة أنظمة مياه الري من خلال تحسين كفاءة أنظمة النقل والتوزيع والمساهمة في تزويد المياه للشرب والصناعة.

وكان الهدف الثالث استكمال مخططات استعمالات الأراضي في وادي الأردن، وتحسين البيئة الاستثمارية، وتنظيم وإدارة وحماية الأراضي، وزيادة مشاركة القطاع الخاص في إدارة مياه الري، وتحسين إدارة الموارد البشرية، أما الهدف الرابع فتمثل بتحسين وتطوير الأداء المؤسسي من خلال رفع كفاءة العمليات المؤسسية.