

التخطيط وأوروبا والقرن الحادي والعشرون

PLANNING, EUROPE AND THE TWENTY-FIRST CENTURY

مايكل تشابمان

Michael Chapman

مقدمة

لقد كان تأثير الاتحاد الأوروبي على نظام تخطيط المدن والريف هو الموضوع الذي فشل في إثارة الممارسين العاديين للتخطيط. ومنذ صدور قانون تخطيط المدن والريف عام ١٩٤٧م، يسيطر على تخطيط استخدام الأرض والسياسة المكانية مجموعة من المصالح المحلية والإقليمية والوطنية. وبالنسبة لغالبية الممارسين ومن خبرة العامة الذين كان لهم تواصل مع عملية التخطيط اليومية كانت تلك هي الطريقة التي تعامل بها نظام التخطيط والتي تطور من خلالها على مر الوقت. إلا أن القوى الخارجية مثل تغير الاقتصاد العالمي وعملية اندماج الاتحاد الأوروبي كانت تؤثر بشكل متزايد على السياق الذي يعمل التخطيط من خلاله. وكما يقول نيومان وثورنلي (١٩٩٦م) فإن القوى العالمية لها التأثير الأعظم على عمل أسواق الأراضي العمرانية المحلية واستجابات التخطيط، وقد لاحظ ديمازيري وويلسون (١٩٩٦م) أن إعادة تركيب

الاقتصاد العالمي كانت العامل الحاسم في تجديد سياسات تنمية الاقتصاد المحلي في كل من أوروبا وأمريكا الشمالية. ومع تأثير الاتجاهات العالمية على نظام التخطيط بطرق شتى فقد أسيء فهم أهمية الاندماج الأوروبي، فيما يتعلق بتأثيره على السياسة التخطيطية. وكما سيوضح هذا الفصل، فإن عملية اندماج السياسة والاقتصاد الأوروبي تشير إلى أنه ليس بوسع الحكومة الوطنية والمحلية تحقيق السياسة المكانية، وهي بمعزل تام. وكما لاحظ ويليامز (١٩٩٦م : vi-vii):

عقب برنامج السوق الموحدة في عام ١٩٩٢م ومعاهدة ماستريخت، تشير توقعات "الاتحاد المتقارب أكثر" إلى أنه سيوجد الكثير والكثير من الطرق التي تزداد بها أهمية المستوى الحكومي بالاتحاد الأوروبي في الممارسات المحلية في التخطيط وفي العديد من نواحي الحياة.

ولابد لأي تنقيح لسياسة وممارسة التخطيط في الألفية الجديدة من أن يتضمن عملية تنقيح للتوظيف والدور الأوروبي في تشكيل السياق الذي فيه يتم اتخاذ القرارات وعمل السياسة المكانية. بالإضافة إلى الحاجة لتقدير مدى تأثير الاتحاد الأوروبي على استخدام الأرض في المملكة المتحدة وعلى السياسة المكانية، مما له أهمية كبيرة كالاتحاد الأوروبي في فترة التغيير السريع. إن الآثار الضمنية لحدوث تغيير على المستوى الأوروبي سوف تؤثر في نهاية الأمر على الطريقة التي يتم من خلالها القيام بالتخطيط ووضع السياسة المكانية في المملكة المتحدة. والقرن التالي، يفرض على الاتحاد الأوروبي تحديات جديدة وهامة فيما يتعلق بتحسين الأداء الاقتصادي وتنافسية الاقتصاد الأوروبي:

- إكمال المرحلة التالية من الاتحاد النقدي الأوروبي (European Monetary Union: EMU) مع بداية العملة الموحدة .
 - معالجة البطالة والعوامل المساهمة في التماسك الاقتصادي والترابط الاجتماعي.
 - دعم وتقوية العملية الديمقراطية على جميع مستويات صناعة القرار وتعزيز المواطنة الأوروبية.
 - تطبيق تغيير المؤسسات لتحسين تحمل المسؤولية والكفاءة داخل الاتحاد الأوروبي لتمكنه من تولي أجنداث جديدة والتعامل مع أوروبا الموسعة.
 - العمل على تحقيق أوروبا مستدامة وإكمال المرحلة الأخرى للتوسع الأوروبي لإدماج الدول الاشتراكية السابقة في وسط وشرق أوروبا.
- وقد تم التأكيد على أهمية هذه العلاقة بين أوروبا ونظام التخطيط في الإصدار الحديث لوزارة البيئة والنقل والأقاليم "تحديث التخطيط" : وهو تصريح أدلى به وزير الأقاليم والتجديد العمراني والتخطيط (١٩٩٨م). وقد تضمن التصريح إشارة واضحة لتأثير الاتحاد الأوروبي على نظام التخطيط (وزارة البيئة والنقل والأقاليم ، ١٩٩٨م:٦) ويقول إن :

النظام التخطيطي في إنجلترا افتقد إلى الإطار الأوروبي للتخطيط. وقد قام الأعضاء والمهنيون في الحكومة المحلية بالإبقاء عليه حياً، وهم الذين وعوا المصالح الشخصية للتعاون الأوروبي إلا أنه وبشكل عام وبعد مضي وقت أطول مما ينبغي، وُجد أن هناك ميلاً لتجاهل قضايا التخطيط العابرة للحدود الوطنية.

إن فكرة أن للاتحاد الأوروبي دوراً كبيراً في تنمية التخطيط والسياسة المكانية تنعكس على وثيقة الحكومه الجديدة وعلى موجهات التخطيط المحلي الصادرة من وزارة البيئة

والنقل والأقاليم. وقد جاء في هذه الوثيقة التي صدرت في نفس الوقت الذي صدر فيه إعلان "تحديث التخطيط" أن على موجهاً تخطيط الأقاليم المستقبلية في إنجلترا وضع أطر عمل واضحة بشكل كافٍ لمساعدة الأقاليم في إعداد عطاءات الصندوق البيكالي للمفوضية الأوروبية، وحتى تتفق مع عمليات التنمية التي يقوم بها الاتحاد الأوروبي في التخطيط المكاني (التخطيط، ٥ يونيو ١٩٩٨م). وعلى فرض وجود هذا المستوى من الاهتمام بالسياسة، فهل حقاً نظام التخطيط البريطاني مؤهل وجاهز لأوروبا؟

الحالة والسياق

بالمقارنة مع نظرائنا الأوروبيين فقد وافقنا على مضمون نحن البريطانيين على أنشطة ومصالح الاتحاد الأوروبي. وقد كنا في الماضي ننظر إلى بروكسل (Brussels) ومؤسسات الاتحاد الأوروبي ويملونا إحساساً بالتحفظ والقليل من الحماس والخوف من أن تنتهك أوروبا نقودنا الوطني بطريقة ما، أو أن تنتهك سيادتنا أو عدم الالتزام بالتعامل العادل. ومثل هذا النوع من العلاقات ذات الخصومة لا تقتصر فقط على المملكة المتحدة، ولكن بمرور الوقت وخاصة في فترة الثمانينيات وبداية التسعينيات الميلادية كان ينظر إلى بريطانيا على أنها الشريك الأوروبي الممانع. وهذا لا يعني أن بريطانيا كانت دائماً تقف موقفاً ضد من أوروبا، وحقبة فقد كانت الحكومة البريطانية معبرة ومؤيدة للعديد من المبادرات السياسية الأوروبية، بما فيها السوق الأوروبية الموحدة (single European market: SEM) وتوسيع الاتحاد الأوروبي لإدماج دول وسط وشرق أوروبا. وعلى الرغم من ذلك، فقد كانت بريطانيا غير مؤيدة تماماً لبعض المقترحات السياسية الكبرى مثل العملة الموحدة، أو الانتقال نحو تعزيز السياسة الاجتماعية الأوروبية. مع أن هذا الفصل لن يسعه الحديث عن قضايا تلك النقاشات المؤيدة أو المعارضة، فإنه من الجدير بالذكر أنه على الرغم من أن المملكة المتحدة ليست

جزءاً من المرحلة القادمة للاتحاد النقدي والاقتصادي وغير مقتنعة بمزايا توسيع بؤرة مشاركة الاتحاد الأوروبي في السياسة الاجتماعية ففي نهاية الأمر سوف تؤثر الإجراءات التي تم اتخاذها على مستوى أوروبا بأكملها على النماذج المستقبلية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمكانية في المملكة المتحدة. ونتيجة لأوربة السياسة العامة لم يكتفِ الجيل الجديد من المخططين بفهم واستيعاب التخطيط المكاني الوطني المتغير ونظام تخطيط استخدام الأرض، ولكن أيضاً كيفية التعامل الإيجابي لهذا النظام مع ظهور الأجندة الأوروبية، ومساعدة وتحسين الأهداف الأوروبية من التنافسية والنمو المتوازن والترابط الاجتماعي والاقتصادي والتنمية المستدامة.

وقد لقي التأثير الهام للاتحاد الأوروبي على تخطيط استخدام الأرض والسياسة المكانية في المملكة المتحدة اهتماماً متزايداً من الأكاديميين، ومن ممارسي التخطيط، ومن الإدارات الرئيسية في الحكومة (دايفيس و جوسلينج ١٩٩٤م، راتكليف وستونز ١٩٩٦م، ويليامز ١٩٩٦م، نادين وشو ١٩٨٨م، روبرتس ١٩٩٨م، وزارة البيئة والنقل والأقاليم ١٩٩٨م). والهيئة المهنية التي تمثل ممارسي التخطيط أي المعهد الملكي لتخطيط المدن هي العضو النشط في مجلس مخططي المدن الأوروبية (Council of European Town Planners: ECTP) الذي وافق مؤخراً على دستور جديد هو ميثاق أثينا، والهدف منه أن يكون نموذجاً للتنمية العمرانية في القرن القادم. وتمثل هذه الوثيقة منهجاً متراقياً في التخطيط لكل ما يتعلق بالتخطيط، وتغطي مجموعة متنوعة من الموضوعات مثل النقل والترفيه والتنمية الاقتصادية (التخطيط، ٥ يونيو ١٩٩٨م). وقد عقد المعهد الملكي لتخطيط المدن اتفاقية مع فريق من المستشارين في محاولة لمواكبة الاتجاهات الأوروبية الحالية (دار "ECOTEC" للأبحاث والاستشارات المحدودة) وإعطاء ملاحظات موجزة عن عمليات التنمية في السياسة الأوروبية التي تؤثر على مهنة التخطيط في المملكة المتحدة. وقد عمل فريق الاستشاريين هذا بالتعاون مع الإدارات

الحكومية لتنظيم مجموعة من حلقات النقاش للعاملين بالتخطيط كجزء من مهام التشاور بالملكة المتحدة على أولى المسودات الرسمية "للمنظور الأوروبي للتنمية المكانية" (European Spatial Development Perspective: ESDP). والإعلان عن المنظور الأوروبي للتنمية المكانية كان المرحلة الأولى في العملية التي بدأت في عام ١٩٩٣م بعد موافقة الاجتماع غير الرسمي لوزراء التخطيط الأوروبيين في مدينة لياج (GE «LI) في بلجيكا على المضي قدماً نحو فكرة المنظور الأوروبي للتنمية المكانية.

ومن المشكلات التي تتعلق بفكرة السياسة المكانية الأوروبية أنها قد تعني شيئاً مختلفاً لأشخاص مختلفين، ويعتقد البعض أن أية مناقشة للإطار الأوروبي الشامل بغرض التنمية المكانية سوف تؤدي في النهاية إلى التوافق وتقييس جميع أنظمة تخطيط الدول الأعضاء، وتجسد عملية إضعاف التحكم الوطني على أنظمة التخطيط. وكبديل لذلك، حاولت أن تبرهن على أن الحاجة لمنظور مكاني موحد للسياسات القطاعية للاتحاد الأوروبي تعتبر زيادة محمودة لأنظمة التخطيط المحلي والوطني. ونظراً لمستوى النقاش الدائر عن أوربة سياسة التخطيط، كان هناك إجماع من قبل قلة من الأكاديميين حتى في دوائر التخطيط التعليمي لتقبل الأهمية الأوروبية في سياسة ومهنة التخطيط. وقد وجدت مثل هذه النظرة الانطوائية والمتشككة في دور الاتحاد الأوروبي في التخطيط وفي الأمور المكانية في الحجة القائلة بأن الاتحاد الأوروبي ليس له اختصاص مباشر في أمور تخطيط استخدام الأرض. وبموجب مبدأ تفريع السلطة كما نصت على ذلك معاهدة ماستريخت، فلا بد وأن يشارك المواطن العادي بقدر الإمكان في عملية اتخاذ القرار وليس على الاتحاد الأوروبي اتخاذ أية إجراءات (إلا في المجالات التي تدخل ضمن اختصاصاتها) ما لم يكن من الأجدى أن تقوم هي بذلك من أي مستوى آخر سواء على المستوى الوطني أو الإقليمي أو المحلي. وقد كانت هذه واحدة من أهم النقاشات التي كانت تعارض الطريقة الأوروبية العامة في التخطيط المكاني،

وهي طريقة تعكس القلق الذي كان عليه مخططو المملكة المتحدة خاصة عندما تأخذ بعين الاعتبار تعدد وتنوع أنظمة التخطيط لدى الدول الأعضاء. وبالمثل، فقد كانت هناك مخاوف من أن استمرار عملية التكامل الأوروبي سوف تؤدي إلى "زيادة العمق المؤسسي" للاتحاد الأوروبي، ووفقاً لذلك تتركز السلطة في المؤسسات الأوروبية مما يسفر عن انتقال غير مقبول لعملية اتخاذ القرار وللسيادة بعيداً عن الدول الأعضاء. وحيث إنه لا يوجد دليل يدعم هذا السيناريو، فهناك مخاوف، خاصة داخل الحكومات الوطنية، من استمرار مشاركة الاتحاد الأوروبي في أمور التنمية المكانية قد يفتح آفاقاً جديدة للحكومة الإقليمية والحكومات الحواضر الكبرى للتفاوض بشكل مباشر مع بروكسل مع مراوغة وزارات وإدارات الحكومة الوطنية.

وليس من المدهش أن مسؤولي الحكومة والأعضاء البارزين في مهنة التخطيط يؤيدون وجهة النظر القائلة بأن الدولة العضو و/أو السلطة المحلية أو الإقليمية المناسبة هي المستوى المفضل الذي ينبغي أن يبدأ منه العمل لتخطيط استخدام الأرض. وحيث إن الحال لا زال على ما هو فقد اضطرت المخططون البريطانيون، شأنهم شأن المخططون الأوروبيون، للتصدي لحقيقة أن التخطيط المكاني يتميز بشكل متزايد بنشاط متعدد المستويات، وأن العديد من قضايا التخطيط لا يمكن حلها على أساس وطني بشكل إيجابي تماماً (مفوضية المجتمعات الأوروبية، ١٩٩٤م: ٩).

حزب عمال جديد، أوروبا جديدة

لقد أدى انتخاب حكومة العمال بقيادة توني بلير في مايو ١٩٩٧م إلى تغيير كبير في وجهة النظر البريطانية عن أوروبا والفهم الأوروبي لبريطانيا كشريك أوروبي معارض. وفي ظل حزب العمال الجديد سارعت الحكومة بالترحيب بالفرص التي أتاحتها عضوية الاتحاد الأوروبي. وقد كان هذا التغيير في التأكيد السياسي تجاه أوروبا

تغييراً وقتياً مع تولي بريطانيا لرئاسة الاتحاد الأوروبي في يناير ١٩٩٨م. كما علق توني بلير في مقدمة وثيقة منشورة بعنوان "بريطانيا في أوروبا" (Britain in Europe) التي صاحبت رئاسة بريطانيا للاتحاد الأوروبي :

يشير يناير ١٩٩٨م إلى بداية رئاسة المملكة المتحدة للاتحاد الأوروبي. ومن المناسب أن تبدأ رئاستنا بالذكرى السنوية الخامسة والعشرين لعضويتنا في الجماعة الأوروبية. وتعد هذه العضوية نجاحاً حقيقياً، ولكنها كانت قصة عن الفرص الضائعة. وقد أعطينا لفترة طويلة جداً انطباعاً بأننا لسنا ملتزمين كليةً بإنجاح المؤسسات الأوروبية الكبيرة. ولم نحقق نصراً بل خسرنا بفشلنا في مشاركة المجتمع الأوروبي منذ بدايته. ومن ثم، فقد عانى نفوذنا من ضرر حقيقي لمصلحتنا الوطنية. وقد كان هذا ادعى للتغيير. ورئاستنا للاتحاد الأوروبي هي فرصة فريدة لإعادة بناء السمعة البريطانية. ونود أن نوجه المزيد من الطاقات الأوروبية نحو تلك الأشياء التي تهتم الأشخاص العاديين مثل الوظائف والجريمة، والحرب على المخدرات، وجودة البيئة. وفي الوقت ذاته، سوف نسخر رئاستنا للتأكد من أن العملة الأوروبية الموحدة تقوم على أسس راسخة. وأن نتأكد من أن الدورة القادمة لتوسيع الاتحاد الأوروبي ستبدأ بداية مباشرة (مقدمة بريطانيا في أوروبا، ١٩٩٨م)

وكما لاحظ نادين (١٩٩٨م : ٦٠) أن من أولويات رئاسة المملكة المتحدة للاتحاد الأوروبي، كان التركيز على الاتحاد النقدي وإيجاد الوظائف وتوسيع الاتحاد والبيئة والجريمة، وقد تزامنت تلك الأجندات مع موجة الأنشطة المتعلقة بالتخطيط في فترة الرئاسة، وقد كان منها :

مسودة منظور التنمية المكانية الأوروبية، مبادرة المجتمع الجديد على التخطيط العابر للدول، برنامج التنمية الإقليمية، وتطبيق اتفاقيات كيوتو للحد من انبعاث غازات الدفيئة الزجاجية، التطبيق الصارم لقوانين البيئة المجتمعية، مبادرة اللجنة للسياسة العمرانية، ومقترحات الأجندة ٢٠٠٠ لإصلاح السياسة الإقليمية للاتحاد الأوروبي في سياق التوسع، وتقديم التنمية المستدامة كهدف مجتمعي من خلال معاهدة أمستردام.

وتظهر بوضوح أهمية الأجندة الأوروبية بسبب نتائج الاستفتاء الذي جرى في أسكتلندا وفي ويلز، وتعهد الحكومة بنقل السلطة عن ولايتي أسكتلندا وويلز. وقد شهد شهر مايو في عام ١٩٩٩ م أول انتخابات للبرلمان الأسكتلندي في إندبره وانتخاب مباشر للجمعية التشريعية في ويلز في العاصمة كارديف. ثم ظهر نظام جديد للحكومة في إنجلترا بالإضافة إلى إنشاء تسع وكالات تنمية إقليمية أخرى. وتضاف جميع هذه الأحداث إلى الطلب المتزايد لطريق أكثر إستراتيجية وأكثر اندماجاً نحو تنسيق السياسات المكانية الواسعة لأوروبا والمملكة المتحدة. كما لاحظ روبرتس (١٩٩٨ م) أن المعنى المتجدد للمكانية قد يتضمن معاني طويلة الأمد في أي علاقة مستقبلية مع الاتحاد الأوروبي. فما الذي بإمكانه إيقاف أسكتلندا وويلز من ربح الحقوق ذاتها التي ربحتها ولايات ألمانيا الاتحادية من التعليق على عمليات تنمية السياسة الأوروبية والتأثير عليها؟ وهل سيتسبب هذا في تغيير قوي في توازن صناعة القرار بعيداً عن ويستمنستر وحتى إندبره وكارديف أو إلى وكالات التنمية العمرانية في إنجلترا؟ وحيث لا تزال القضايا الأوروبية متحفظ عليها من الحكومة الوطنية فمن الطبيعي أن تتطلع بروكسل باستمرار للبرلمان الأسكتلندي، وللجمعية التشريعية في ويلز أو حتى الجمعيات الإقليمية المقترحة في إنجلترا كمؤسسات ديمقراطية، وتتعرف بشكل أقرب على حاجات وطموحات المواطنين العاديين من خلال التشاور حول قضايا تتضمن التنمية الإقليمية المستدامة والتماسك الاقتصادي والاجتماعي في المواقع العمرانية والريفية.

ونظراً لذيوع موضوع رئاسة المملكة المتحدة وعلاقة العمل البريطانية الجديدة مع شركائها الأوروبيين ؛ فإن كيفية تبني بريطانيا لوجهة نظر أوروبية لا تزال أمراً غير مؤكد. إذ لا تزال هناك درجة من التردد عند ذكر أوروبا في سياق الكلام عن نظام التخطيط في المملكة المتحدة. وقد صادقت وزارة البيئة والنقل والأقاليم على هذا المنظور وأكدت على وجهة النظر القائلة بأن التخطيط هو في الأساس عمل محلي (١٩٨٨م:٦).

إن السياق الأوروبي في غاية الأهمية ولكن سيتم اتخاذ قرارات معظم قضايا التخطيط محلياً. وفي معظم الأحوال، فإن لهذه الحكومة أولوية قصوى لتحقيق اللامركزية حتى يمكن اتخاذ القرارات من جانب الهيئات الديمقراطية المنتخبة من قبل الأفراد الأكثر تأثراً بهذه القرارات.

ومن المثير أن نلاحظ أن كلاً من حكومة المملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي يحاولان تحقيق الهدف ذاته، وهو تقريب عملية اتخاذ القرار بقدر الإمكان من مستوى المواطنين العاديين. وفكرة أن المستوى الأوروبي غير مناسب لمثل هذا الإجراء هي فكرة غير مفهومة، على اعتبار أننا مجتمع يعيش عزلة الجزيرة ولدينا خبرات أقل عن التعاون عبر الحدود أو اتفاقيات التخطيط عبر الدول، على عكس بعض شركائنا الأوروبيين. إلا أن عدم التعرض للأنواع الأخرى لأنظمة التخطيط والمناهج التخطيطية البديلة يعد أمراً مضراً لمصالحنا الخاصة على المدى البعيد. وهناك مزايا واضحة في الطريقة التي يعمل بها نظام التخطيط في المملكة المتحدة، ولا بد من السماح لممارسي التخطيط أن يكونوا مدركين لوجهات النظر البديلة والممارسة الأفضل في مكان آخر في أوروبا. وحيث إننا نعيش في عالم يتعقد بشكل مستمر، فإن مشكلات التكديس والازدحام

والتبعر العمراني والإقصاء الاجتماعي والحرمان الريفي والحضري تعتبر متشابهة، حيث إن المشكلات متعددة الأبعاد تتطلب حلولاً متعددة الأبعاد أيضاً، وبإمكان المخططين في أنحاء الاتحاد الأوروبي الاستفادة من خبرات بعضهم بعضاً فيما ينفع وما لا ينفع. وإذا لم نستغل هذه الفرصة فحينها قد نصل لأكثر الآراء مبالغة في نظامنا وحينئذ سوف يسهل جداً الاستقرار على الرأي القائل بأن أوروبا ذات أهمية قليلة أو أنها عديمة الأهمية. وكما علق دايفيس (١٩٩٤م : ٢٣٦):

منطق التخطيط المكاني في المقياس العابر للدول يعتبر قوياً بالنسبة لمخططي المملكة المتحدة حتى يظلوا منعزلين ومنشغلين فقط بالاهتمام بقضايا الشأن المحلي... وسيبقى التخطيط المحلي على المستوى نفسه دون أن يتغير عن شكله الحالي مع تأكيده على التحكم اليومي في التنمية... إن التحدي الحقيقي من أوروبا على التخطيط في المملكة المتحدة بشكل أساسي سيكون على المستوى الإقليمي سواء كان في الحفاظ على البيئة أو في التنمية الاقتصادية والتجديد العمراني، الموجود في التخطيط المكاني في المعنى الأوروبي البارز لهذا المصطلح.

لفهم أهمية المنظور الأوروبي للسياسة المكانية والتخطيط ومدى تأثيره على مهنة التخطيط في المملكة المتحدة لابد لنا أولاً من فهم اتجاهات السياسة الرئيسة التي أثرت على الاتجاه العام للاتحاد الأوروبي. وبفهم هذه الأهداف وإدراك ما تحاول أوروبا تحقيقه، ستمكن من إدراك سبب وكيفية ظهور إطار التنمية المكانية الأوروبية، وما الذي تبقى لمهنة التخطيط في المملكة المتحدة. وليس في الأجندة الأوروبية ما يخشاه العاملون بالتخطيط، بل على النقيض من ذلك ففي مهنة التخطيط في بريطانيا الكثير لتقدمه في تشكيل التنمية المستقبلية للسياسة والممارسة المكانية في أوروبا.

الاتجاهات الرئيسة للسياسة الأوروبية

الهدف الاقتصادي من المجتمع الأوروبي

لقد اجتازت أوروبا تغييرات هامة على الصعيد السياسي والاجتماعي/الاقتصادي وعلى الصعيد المكاني منذ التوقيع على معاهدة روما في عام ١٩٥٧م التي أنشئت المجتمع الاقتصادي الأوروبي. ثم بدأت في الاتجاه نحو الاندماج الأوروبي في أعقاب الحرب العالمية الثانية في محاولة لضمان الاستقرار السياسي والاقتصادي للبر الرئيس لأوروبا. وفي البدء قامت فرنسا وهولندا وإيطاليا ولوكسمبورغ وبلجيكا ثم الجمهورية الفدرالية الألمانية بتشكيل الاتحاد الأوروبي للفحم والفلوآذ (European Coal and Steel Community: ECSC) من خلال معاهدة باريس في عام ١٩٥٢م. وتمثل الفكرة في أن دمج مصالح منتجات كل الدول في الصناعات الرئيسة الثقيلة مثل إنتاج الفحم والفلوآذ، سوف يضمن لهم الحماية من أي صراعات أو نزاعات مستقبلية قد تتسبب في صراع أوروبي آخر. وفي مؤتمر ميسينا (Messina) الذي عقد في يونيو ١٩٥٥م أطلق وزراء خارجية الستة دول من دول التجمع الأوروبي للفحم والفلوآذ فكرة السوق الأوروبية المشتركة التي تتحرك فيها السلع والخدمات والأشخاص ورأس المال بحرية مثل التحرك داخل البلد الواحد. وفي ٢٥ مارس لعام ١٩٥٧م تم التوقيع على معاهدات إنشاء المجتمع الاقتصادي الأوروبي (BEC) والجمعية الأوروبية للطاقة الذرية (European Atomic Energy Community: Euratom) في روما. ومنذ بداية التجمع الاقتصادي الأوروبي، فإن الحافز الاقتصادي هو الحافز الغالب وراء اتحاد أوروبا. وحتى في سياق النقاش عن مستقبل التنمية المكانية في أوروبا، كانت الأجندة الاقتصادية في مقدمة أي قرار وهي العمود الفقري لتطورات السياسة الأوروبية الحالية.

وفي أولى سنوات التجمع الاقتصادي الأوروبي كانت الحاجة لمزيد من التوسعات تعتبر جزءاً من العملية لتهيئة الظروف أمام سوق أوروبية مشتركة حقيقية. وكجزء من هذه العملية، فقد كان التفاوض بشأن انضمام المملكة المتحدة وثلاث دول أخريات (هي الدنمارك وأيرلندا والنرويج) تفاوضاً طويلاً وشاقاً. وبعد تعليق المفاوضات لمرةٍ، تمكنوا في النهاية من إبرام معاهدة الانضمام التي تم التوقيع عليها في بروكسل في يناير عام ١٩٧٢م. وبعد استفتاء شعبي رفضت النرويج في النهاية فكرة العضوية؛ لهذا كان التوسع الأول: في الأول من يناير عام ١٩٧٣م وازداد عدد التجمع من ست دول إلى أن وصل تسع دول أعضاء. ومع استمرار التوسع في العملية في فترة الثمانينيات والتسعينيات الميلادية، استمرت كذلك الحاجة لتولي المجتمع الاقتصادي الأوروبي، ثم الاتحاد الأوروبي (أصبح مصطلح الاتحاد الأوروبي بدلاً لمصطلح المجتمع الاقتصادي الأوروبي بعد التوقيع على معاهدة ماستريخت) ليتولى وظائف ومسئوليات جديدة نتيجة لتمدد حدوده الجغرافية. وقد كان التوسع الثاني للتجمع مع انضمام ثلاث دول من دول البحر المتوسط في الفترة ما بين ١٩٧٥م و ١٩٧٧م، وبعد إحياء الديمقراطية انضمت اليونان إلى المجتمع الاقتصادي الأوروبي في عام ١٩٨١م ثم تلاها بعد ذلك انضمام البرتغال و أسبانيا في الأول من يناير عام ١٩٨٦م. وقد شهد انضمام أفقر دول الجنوب الأوروبي تغيير في عملية توزيع الموارد من مناطق التصنيع التقليدية الأقدم في شمال أوروبا إلى تلك الأقل تقدماً، والتي يعتمد اقتصادها على الزراعة. وقد كان التوسع والموافقة على إنشاء السوق الأوروبية الموحدة يتطلب الكثير من التفكير الجذري في تشغيل العديد من السياسات الأوروبية العامة التي تسيطر على مستويات معينة من الدعم المالي. والأهم من ذلك، التحرك لمراجعة فعالية السياسة الزراعية المشتركة والصناديق الهيكلية التي تدعم السياسة الإقليمية في المجتمع.

وبعد إتمام السوق الأوروبية المشتركة والاتفاق على التحرك للأمام نحو المرحلة التالية من الاتحاد النقدي الأوروبي، انضمت النمسا وفنلندا والسويد إلى الاتحاد الأوروبي في عام ١٩٩٥م. وقد وصل مجموع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى ١٥ دولة، ومن ثم كانت الحاجة لإصلاح مؤسسات الاتحاد الأوروبي ضرورة ملحة لأنه قد تم إنشاؤها لتتماشي مع ست دول أعضاء، ولكن وعقب انهيار الشيوعية في أوروبا الشرقية وإعادة توحيد ألمانيا، فقد أخذت المرحلة التالية للتوسع الأوروبي بعداً جديداً، حيث إن التوسع في وسط وشرق أوروبا قد يؤدي إلى زيادة عدد الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ليصل إلى ٢٠ أو ٣٠ دولة. ولم تتخيل أو تصمم معاهدة روما التي أنشئت المجتمع الاقتصادي الأوروبي لتستوعب مثل هذا الرقم الكبير من الدول الأعضاء. ثم بدأت التعديلات تأخذ مجراها في معاهدة روما لإصلاح مؤسسات الاتحاد الأوروبي، ولكن لا زالت هناك عقبات ومعضلات تقف أمام إيجاد أوروبا موحدة.

السوق الموحدة، والعملة والاتحاد النقدي والاقتصادي

بدأ العمل بمعاهدة ماستريخت في الأول من نوفمبر عام ١٩٩٣م وقد مهدت الطريق بشكل كبير للمراحل التالية في الاتحاد النقدي الأوروبي. وقد قدمت معاهدة ماستريخت عدداً من التغييرات السياسية الهامة التي سيكون لها آثار مباشرة وغير مباشرة على التنمية المكانية للاتحاد الأوروبي في المستقبل. وقد كان من بين تلك التغييرات: إصلاح السياسة الزراعية المشتركة، تنفيذ الإجراءات لاستكمال السوق الموحدة، دمج الاعتبارات البيئية في سياسة الاتحاد الأوروبي، وتطوير المواطنة الأوروبية وتوسيع الاتحاد الأوروبي على صعيدين: الأول في دول بحر البلطيق مع قبول انضمام فنلندا والسويد، والثاني في وسط أوروبا مع قبول النمسا. وقد زادت معاهدة ماستريخت من

قوى البرلمان الأوروبي خاصة في التفاوض عن الميزانية الكلية للاتحاد الأوروبي وقامت بإنشاء لجنة استشارية جديدة تعنى بالأقاليم. وتتكون هذه اللجنة من ٢٢٢ ممثلاً عن السلطات المحلية والإقليمية والذين قام مجلس الوزراء بتعيينهم (وهو الهيئة الرئيسة في عملية اتخاذ القرار في المجتمع)، بناء على اقتراح تقدم به دول أعضاء مستقلين. ويقوم المجلس أو الهيئة الأوروبية باستشارة لجنة الأقاليم في المجالات التي تؤثر على القضايا المحلية، مثل التعليم، والشباب، والثقافة، والصحة، والترابط الاقتصادي والاجتماعي. وقد دعمت نتائج مؤتمر الحكومات الذي انعقد في أمستردام في عام ١٩٩٧م (معاهدة أمستردام) من دور اللجنة. وعندما يبدأ العمل بمعاهدة أمستردام سوف يطلب من لجنة الأقاليم تقديم المشورة حول مجموعة متعددة من المجالات السياسية الكبرى والتي تتضمن القضايا البيئية وتشغيل الصندوق الاجتماعي وقضايا تتعلق بالتدريب المهني والتعاون عبر الحدود وسياسة النقل. ولا بد أن يكون المخططون البريطانيون في وضع يمكنهم من انتهاز الفرصة للعمل مع لجنة الأقاليم وكسب تأييدها في القضايا ذات الصلة المباشرة بهم، مثل التخطيط المكاني، والنقل، والتنمية الإقليمية.

التكامل والترابط

يُعد تحقيق الترابط الاقتصادي والاجتماعي بين الدول الأعضاء وبين المناطق الإقليمية للدول الأعضاء هو الشرط المسبق لتطبيق ناجح للعملة الأوروبية الموحدة بداية من الأول من يناير ١٩٩٩م. ومنذ منتصف السبعينيات من القرن الماضي وهناك تعهد بتقليل الاختلافات الإقليمية في أوروبا، إلا أن عملية الاندماج الاقتصادي فرضت تحدياً للحد من الاختلافات الإقليمية كأولوية في مسعى الترابط الاقتصادي والاجتماعي في الاتحاد الأوروبي (بيج، ١٩٩٦م: ١٨٦). وقد بدأت السياسة الإقليمية التي عمت أوروبا في عام ١٩٧٥م مع إنشاء الصندوق الأوروبي للتنمية

الإقليمية (EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND: ERDF). وقد تم إنشاء هذا الصندوق بناء على مرحلة التوسع الثانية للمجتمع الاقتصادي الأوروبي مع انضمام أيرلندا والدنمارك والمملكة المتحدة إلى للتجمع. وجميع تلك الدول التي كانت بها تفاوتات واختلافات إقليمية مع توفر القليل من التأييد لها، مما يعكس مخاوف من أن العضوية في هذا التجمع سوف تعرقل أداء هذه المناطق. ولم يتوقع تقرير سباك (Spaak) الذي اقترح خلق مجتمع اقتصادي أوروبي أن أي اختلال على المدى الطويل في التوازن الاقتصادي والاجتماعي قد ينتج عن تقديم اتحاد الجمارك في عام ١٩٦٨م. وقد كان من المفترض أن تعادل قوى السوق أي تفاوت إقليمي واضح قد يحدث في الفضاء الاقتصادي المتجانس. ومنذ وقت انضمام المملكة المتحدة إلى المجتمع الاقتصادي الأوروبي أصبح من الواضح أن أنشطة المجتمع الاقتصادي الأوروبي قد ساهمت في استمرارية التفاوت الإقليمي.

والاسم العام الذي تم إطلاقه على آليات التمويل لدعم التنمية الإقليمية هو الصناديق الهيكلية. ويشتمل على الصندوق الأوروبي للتنمية الإقليمية الذي يدعم المشروعات البيئية، والاستثمارات في البنية التحتية وأرضية ومساعدة المشروعات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والصندوق الاجتماعي الأوروبي الذي يدعم التدريب وإعادة التدريب والتوجيه المهني مع تأكيد خاص على الشباب والعاطلين منذ أمد بعيد وصندوق الإرشاد والضمان الزراعي الأوروبي (EAGGF) الذي تم تصميمه خصيصاً لأجل الإسراع في تعديل الهياكل الزراعية بالنظر إلى إصلاح السياسة الزراعية المشتركة (تشابمان، ١٩٩٤م: ٧٩). وقد تم بين العامين ١٩٨٩م و١٩٩٣م تعديل سياسة المساعدة المحلية، كجزء من حزمة التعديل التي صممت لكي تتزامن مع تطبيق السوق الموحدة، وتضاعفت ميزانيتها بالأرقام الحقيقية (أرمسترونج، ١٩٩٦م)، وقد كانت العلامة المميزة لهذا الإصلاح هي حاجة الصندوق الأوروبي للتنمية الإقليمية للتسوية مع آليات التمويل الهيكلية الأخرى التي تم ذكرها آنفاً. وقد تم في عام ١٩٩٣م

إعادة إصلاح الصناديق الهيكلية مرة ثانية ببرنامج زمني يبدأ من عام ١٩٩٤م ويستمر حتى عام ١٩٩٩م. وتقدر الموارد التي خصصت لهذه الصناديق الهيكلية لتلك الفترة بحوالي ١٤١.٤٧١ مليون يورو سوف يخصص منها ٧٠٪ لأقل المناطق استفادة في الاتحاد الأوروبي. وكجزء من هذا التعديل على الصناديق الهيكلية تم إدخال جهاز جديد وهو الأداة المالية الموجهة لإدارة الثروة السمكية (FIFG) وقد صممت خصيصاً لأجل المساعدة في ضبط سياسة الثروات السمكية المشتركة. وبالإضافة لتلك البرامج الرئيسية في التمويل هناك أيضاً العديد من البرامج الصغيرة التي صممت لدعم مبادرات مجتمعية خاصة، وتدعم مشروعات تجريبية وتوضيحية والمساعدة في إنشاء شبكات داخل الاتحاد الأوروبي.

ويزيد التنوع في المشكلة الإقليمية مع تعاقب عمليات التوسع في المجتمع الأوروبي، ومع اتساع الموارد المخصصة للسياسة الإقليمية، حيث كانت البداية للسوق الموحدة والتي كانت الحافز لتقوية استجابة الاتحاد الأوروبي للاختلافات الإقليمية. وقد كان هذا هو السبب في أن قانون السوق الموحدة لعام ١٩٨٦م وضع باباً خامساً جديداً في معاهدة روما وأسماء بـ "الترابط الاقتصادي والاجتماعي". والترابط الاقتصادي والاجتماعي يعني تنمية متوازنة ومستدامة، وتضييق التفاوتات الهيكلية بين الأقاليم والدول، وتعزيز الفرص المتكافئة للأفراد. وقد وضعت معاهدة ماستريخت الأساس لتحقيق الاتحاد النقدي الأوروبي، كما تم الاتفاق على أن يقوم الاتحاد الأوروبي بتوجيه الانتباه إلى خطورة أن الاتحاد النقدي الأوروبي قد يزيد من الاختلافات الإقليمية. وقد كان من شروط المعاهدة أن تحديد عجز ميزانية الدول الأعضاء لنسبة لا تتعدى ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي سوف يحدد من إمكانية الدول الفقيرة لزيادة الاستثمارات حتى يواكبوا نظرائهم الأغنياء. ونتيجة لهذا المعيار الاقتصادي الذي قد يضر بالاقتصادات الفقيرة داخل الاتحاد الأوروبي، وضعت المعاهدة صندوق التضامن الذي يقوم بتوجيه المساعدة إلى الدول الفقيرة الأربع (أيرلندا وأسبانيا والبرتغال واليونان) التي يقل نصيب الفرد فيها من إجمالي الناتج المحلي عن ٩٠٪ من متوسط نصيب الفرد في الاتحاد الأوروبي.

التوسع والأجندة ٢٠٠٠

تُعد الأجندة ٢٠٠٠ هي خطة العمل للمفوضية الأوروبية لمستقبل الاتحاد الأوروبي في فترة تنتهي في عام ٢٠٠٦ م. وقد قام جاك سانتر (Jacque Santer) رئيس المفوضية بعرض الأجندة ٢٠٠٠ على البرلمان الأوروبي في يوليو ١٩٩٧ م وبهذا فهي تعتبر الخطوة الأولى التي يخطوها الاتحاد الأوروبي للبدء في مناقشات العملية المستقبلية للصناديق الهيكلية مع الدول الأعضاء. وقد اشتملت الأجندة ٢٠٠٠ على مقترحات بإصلاح الصناديق الهيكلية والترتيبات الانتقالية، وإصلاح السياسة الزراعية المشتركة والمبادرات المجتمعية وتوقعات استعداد وسط وشرق الدول الأوروبية للدخول في الاتحاد الأوروبي. وفي عام ١٩٩٩ م كان من المخطط أن تنتهي فترة البرمجة الحالية للصناديق الهيكلية التي بدأت في عام ١٩٩٤ م، وعلى عكس عمليات المراجعة السابقة على الصناديق الهيكلية فقد تم أخذ عامل هام في عين الاعتبار في هذه المراجعة وهو التأثير المالي لتوسع الاتحاد الأوروبي في أوروبا الشرقية. وقد أتاح انهيار الشيوعية في نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات الميلادية الفرصة لإكمال اندماج البر الرئيس لأوروبا. وعلى عكس ما كان متوقع لم ينتج عن انهيار هيمنة الاتحاد السوفييتي السابق على المنطقة واندفاع الدول المستقلة حديثاً للدخول في الاقتصادات القائمة على السوق إلا الإسراع في الخطى السياسية نحو الاندماج. وفي قمة كوينهاجن في عام ١٩٩٣ م تم وضع المعايير التي تستخدم لتحديد أي دول أوروبا الشرقية سوف يتم انتخابها للتفاوض مع المفوضية الأوروبية للدخول في الاتحاد الأوروبي. وقد كان من شروط المعيار المستخدم أن أية دولة مرشحة لا بد وأن:

- تحقق الاستقرار في المؤسسات التي تضمن تطبيق الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان واحترام حماية الأقليات.

- يكون بها اقتصاد صالح قائم على السوق بالإضافة إلى قدرة على التغلب على الضغوط التنافسية وقوى السوق داخل الاتحاد.
- تكون لها القدرة للقيام بالتزامات العضوية .

وعلى أساس المعيار المذكور تنصح المفوضية الأوروبية بأن تبدأ المفاوضات بالدول التالية: بولندا والمجر وأستونيا وجمهورية التشيك وجمهورية سلوفينيا. وبالإضافة إلى التوسع ناحية الشرق فقد قامت المفوضية أيضاً بالاتفاق مع قبرص للبدء في التفاوض بشأن عضويتها في الاتحاد الأوروبي. أما توسع الاتحاد الأوروبي ناحية الشرق فيبدو هدفاً بعيد المنال وغير واقعي بالنسبة للاتحاد الأوروبي وهو أمر لا يتعلق بالسياسة المكائنية في المملكة المتحدة. وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه المرحلة من التوسع التي تبدو أكبر من أي مرحلة سابقة لها آثار هامة على الدعم المادي وعلى التنمية الإقليمية في المملكة المتحدة وعلى التنمية المكائنية في الاتحاد الأوروبي ككل (شوت و كولويل، ١٩٩٧م). وقد اقترحت المفوضية الأوروبية تقليل المساحة التي تغطيها الصناديق الهيكلية من مستواها الحالي الذي يصل لـ ٥٠٪ من التعداد السكاني للاتحاد الأوروبي ليصبح ٣٥-٤٠٪ من تعداد السكان، وأن المناطق التي يزيد أداؤها الاقتصادي عن العتبات المحددة ينبغي أن يحرموا من جدارتهم الحالية في الانتخاب. وفقدان هذه الجدارة للترشيح لا يبد وأن يكون بشكل تدريجي، أما تلك المناطق التي خسرت أية مساعدات أوروبية لن تعاني من أية خسارة مفاجأة لدعمها. وقد اعترفت المفوضية بأن فرنسا وهولندا والبرتغال وأيرلندا والمملكة المتحدة قد تكون هي الدول المحتملة التي ستشهد تقليلاً للمعونة الإقليمية. ومثل هذا التأثير قد يكون ذا أهمية خاصة للمناطق الريفية والصناعية في المملكة المتحدة التي يزيد أداؤها الاقتصادي بدرجة كبيرة عن المناطق الموجودة في الدول التي انضمت حديثاً من وسط وشرق

أوروبا، ومن ثم سوف تخسر المساعدات الإقليمية نتيجة لهذه الإصلاحات. كما اقترحت المفوضية تقليل العدد الحالي للمبادرات المجتمعية من ١٤ إلى ٣ والتركيز على التعاون عبر الدول والتعاون بين الأقاليم وعلى التنمية الريفية والموارد البشرية وبشكل خاص تكافؤ الفرص.

وبمزيد من التفصيل، فإن هذه الإصلاحات سوف يكون لها تأثير خاص على أهم المناطق المستهدفة التي تغطيها الصناديق الهيكلية كما اتضح ذلك من خلال رزمة الإصلاح في ١٩٩٣م. الهدف الجديد رقم ١ (ويضم التمويل المتاح من الصندوق الأوروبي للتنمية الإقليمية، والصندوق الاجتماعي الأوروبي، وصندوق الإرشاد والضمان الزراعي الأوروبي):

- تطبيق صارم لحصة الفرد في الناتج المحلي الإجمالي عند ٧٥٪ بقدر أقل من النسبة المتوسطة بالاتحاد الأوروبي.
- معاملة خاصة للمناطق النائية (المقاطعات الفرنسية التي تطل على البحر، وجزر الكناري الأسبانية وجزر الأزوريس وماديرا البرتغالية) والهدف الحالي ٦ (السويد وفنلندا) وهو هدف لن يتفق من نواحي أخرى مع الهدف ١.
- الاتساق بين الهدف ١ ومناطق المساعدات الحكومية الإقليمية.
- عدم جدارة الترتيبات الانتقالية لمناطق الهدف ١ الحالي للترشيح في ظل الترتيبات الجديدة.
- الهدف الجديد رقم ٢ (مدعوم من قبل الصندوق الأوروبي للتنمية الإقليمية والصندوق الاجتماعي الأوروبي والأداة المالية لإدارة الثروة السمكية):
- تواجه المناطق الصناعية الريفية والعمرانية عملية إعادة هيكلة ضمت الأهداف الحالية ٢، b٥.

- المعايير الاجتماعية/الاقتصادية ، نسبة البطالة في القطاع الصناعي (عام ١٩٨٥م كسنة مرجعية) ، مستوى وتقدم الأنشطة في مجالات الزراعة وصيد الأسماك ، تدهور البيئة ، ارتفاع معدل الجريمة ، انخفاض معدل إحراز التعليم.
- الهدف الجديد رقم ٣ (الصندوق الاجتماعي الأوروبي) :
- تنمية الموارد البشرية بما فيها الأهداف الحالية رقم ٣ و ٤.
- التطبيع العملي في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي بما في ذلك المجالات الجديدة للأهداف ١ و ٢.

وفيما يبدو أن الاتحاد الأوروبي لم يكن مستعداً لتوسع ميزانية الصندوق الهيكلي كما كانت الحالة مع بداية القانون الواحد أو معاهدة ماستريخت. وقد كان لتركيز الموارد على المناطق الأشد احتياجاً آثاره على مستوى الدعم المادي الذي كان يتم تلقيه في المملكة المتحدة. وقد يتسبب ذلك في خسارة أهداف الهضاب والجزر في الهدف ١ وتعزيز الهدفين رقم ٢ (المناطق الصناعية) ورقم ٥ (المناطق الريفية). وقد كان من الإضافات الهامة في حزمة التعديلات الاقتراح بأنه كان ينبغي أن تكون هناك وثيقة واحدة لكل منطقة تغطي جميع برامج الاتحاد الأوروبي التي تعمل في تلك المنطقة. وهذا يختلف عما يحدث الآن ، حيث لكل هدف وثيقته الخاصة به. وقد كان لذلك أهميته في وكالات تنمية إقليمية أخرى في إنجلترا وكيف أن أسكتلندا وويلز قد قامتا بتنسيق وثيقتهم للبرمجة مع بروكسل. ولعل ذلك يتيح للمخططين فرصة مثالية لأن يكونوا أكثر تفاعلاً مع الخطط الإقليمية الإستراتيجية والشاملة التي تربط ما بين الحاجات والتمويل بطريقة سياسية شاملة.

عجز في الديمقراطية الأوروبية

من أهم الأجندات الملحة على الاتحاد الأوروبي تحسين ما أسماه بالعجز في الديمقراطية الأوروبية. والعجز الديمقراطي هو مفهوم يستخدم لوصف وجهة نظر تقول بأن الاتحاد الأوروبي يعاني من نقص في الديمقراطية وانعزل عن المواطنين العاديين. وقد كان المقصد من أحد أجزاء عملية التوسيع والتعميق المؤسسي للاتحاد الأوروبي أن القرارات التي تتخذها المؤسسات الأوروبية قد زالت تماماً الآن عن سكان أوروبا. وقد اتجهت اتفاقية ماستريخت نحو فهم المواطنة الأوروبية مع إنشاء لجنة الأقاليم كمؤسسة تقرب عملية اتخاذ القرار للمناطق. وقد تم تناول هذه القضية بشكل أكبر في مؤتمر الحكومات في أمستردام، ولكن لم يتم التوصل لأي اتفاق بشأن إصلاح مؤسسات الاتحاد الأوروبي. وأي تغيير في مؤسسات الاتحاد الأوروبي وخاصة الدور الذي يقوم به البرلمان الأوروبي و لجنة الأقاليم قد يتداخل مع تحركات نحو اللامركزية هنا في المملكة المتحدة مع إنشاء البرلمان الأسكتلندي وجمعية ويلز ووكالات تنمية إقليمية أخرى في إنجلترا. إن محاولات إضفاء الديمقراطية على الاتحاد الأوروبي وعلى طريقته في اتخاذ القرار من المهام الصعبة والمعقدة، إلا أن المفوضية والبرلمان الأوروبي يبدون اهتماماً متزايداً بالتنمية الإقليمية ونقل السياسة والقضايا العمرانية والمشكلات البيئية التي تواجه الاتحاد الأوروبي. وهناك علاقة واضحة بين التأكيد الذي وضعته المفوضية الأوروبية على الحاجة لبناء القدرات المحلية كطريقة للتعامل مع مجتمعات تعاني من الحرمان والإقصاء الاجتماعي ولإيجاد مسارات تعود لأنشطة الحياة السائدة بوجه عام والعمل والسكن اللائق وإتاحة وسائل نقل بأسعار معقولة والحصول على الخدمات، إلخ. ولا زالت النوايا الحالية لتعزيز اللامركزية في نظام التخطيط وتعزيز دور التخطيط المجتمعي ودور التشاور المحلي تسيير وفقاً للمبادئ التي تم تبنيها على المستوى الأوروبي.

السياسة الأوروبية للتنمية المكانية

إن قدرة الاتحاد الأوروبي على تحقيق أهدافه وغاياته في القرن الواحد والعشرين والمساهمة في الترابط الاقتصادي والاجتماعي والتنمية المستدامة واقتصاد كنفؤ ومتوازن، سوف تعتمد كثيراً على قدرة الاتحاد الأوروبي بالتعاون مع الدول الأعضاء المستقلين على تنسيق السياسات القطاعية الأوروبية مع أطر التنمية المكانية المشتركة. وفي أواخر الثمانينيات وبداية التسعينيات الميلادية قامت المفوضية الأوروبية بتطبيق مجموعة من وثائق التخطيط الإستراتيجية (١٩٩٠م، ١٩٩١م، ١٩٩٤م). وتعد هذه الوثائق أول محاولة لإنشاء أطر مشتركة وسياق أوروبي للمخططين على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي للعمل والمساعدة في تنسيق السياسة المكانية وتنمية عملية اتخاذ القرار والتخطيط طويل المدى. وهناك مخاوف من أن تكون عملية الاندماج قد ذهبت بعيداً وأن تعمقاً أكبر في قوة الاتحاد الأوروبي سوف يتسبب في انتقال غير مقبول للسيادة عن الدول الأعضاء. ومن المنظور الأوروبي، فإن الطريقة العامة المستخدمة في التخطيط المكاني، والتي ستكمل الطرق المحلية والإقليمية والوطنية وليست لتحل محلها سوف تثمر عن استخدام أكثر كفاءة للموارد الوطنية والمجتمعية، وتساعد واضعي القرار في فهم كيفية تأثير أنشطة الاتحاد الأوروبي على التنمية المكانية التي تخص مناطقها ومقاطعاتها الإدارية.

ومنذ إعلان وثائق أوروبا ٢٠٠٠ و أوروبا ٢٠٠٠+ وتطبيق البرنامج الأوروبي الخامس لليئة، بدأت المبادئ الأساسية التي سيعمل عليها الإطار الأوروبي للتخطيط المكاني في الظهور. وفي اجتماع مجلس الوزراء الذي انعقد في لبيج في بلجيكا في نوفمبر ١٩٩٣م والذي كان مسئولاً عن التنمية المكانية الأوروبية أصدر قراراً بأن على الاتحاد الأوروبي وضع منظور أوروبي للتنمية المكانية. ومنذ ذلك الحين ساهم الرؤساء

المتعاقبون في تنمية الأفكار حول حالة وسعة المنظور الأوروبي للتنمية المكانية. وفي الاجتماع الرسمي لوزراء التخطيط في نوردفايك (Noordwijk) في يونيو ١٩٩٧م بدأت أولى المسودات الرسمية للمنظور الأوروبي للتنمية المكانية. وقد نصت المسودة الأولى على:

لقد كان الغرض منها أن تكون تعبيراً عن التصور المشترك للمقاطع الأوروبية ككل، وإطاراً مرجعياً عاماً للعمل، ولتوجيه السلطات المعنية في صياغة وتنفيذ السياسة. كما كان الغرض منها أيضاً أن تكون خطوة إيجابية نحو الالتزام بعملية سياسية مستمرة لمناقشة وتوجيه عملية صناعة القرار على المستوى الأوروبي والمشاركة فيها. (مفوضية المجتمعات الأوروبية، ١٩٩٧م: ٥)

وقد عقد الاجتماع الأخير للوزراء المسؤولين عن التخطيط المكاني في جلاسكو بأسكتلندا تحت رئاسة المملكة المتحدة في يونيو ١٩٩٨م. ومن المتوقع الآن أن يتم الاتفاق على المنظور الأوروبي للتنمية المكانية تحت الرئاسة الألمانية في عام ١٩٩٩م. ولا بد وأن يعكس هذه التحول: (صحيفة إنفورجيو [Inforegio] العدد رقم ٥٤ في يوليو ١٩٩٨م):

- القائمة العريضة من المشاورات التي تجري الآن بالإضافة إلى آراء المؤسسات الأوروبية.
- نتائج حلقات النقاش التي تنظمها المفوضية عن التخطيط المكاني في أوروبا.
- الدروس الأولى للدراسات المتتالية التي بدأتها المفوضية عن الاتجاهات والقضايا الموجودة في تخطيط التنمية المكانية.
- النواحي الجديدة لتأثير التنمية المكانية على الاتحاد الأوروبي.

وقد تطور المنظور الأوروبي للتنمية المكانية على مدى عدد من السنوات واتسم بحالة منتظمة من التغيير المتواصل. وبالنسبة لبعض الحكومات الوطنية لا يزال المنظور الأوروبي يشكل تهديداً على السيادة، أو لا علاقة له بالأهداف الواسعة للاتحاد الأوروبي. إلا أن شوطاً كبيراً قد تم قطعه في طريق تشجيع المدن والأقاليم الأوروبية على التعاون بشكل أوسع في قضايا التخطيط الإقليمي واستخدام الأرض. كما ورد في تقرير وزارة البيئة والنقل والأقاليم (١٩٩٨م: ٧):

لقد ازدادت سرعة أنشطة الاتحاد الأوروبي في مجال التخطيط المكاني منذ بداية التسعينيات من القرن الماضي. حيث تم في السنوات الأخيرة نشر عدد من التقارير عن الموضوع، أبرزها أوروبا ٢٠٠٠، وأوروبا ٢٠٠٠+ التي قامت بنشرها المفوضية الأوروبية، ومؤخراً مسودة المنظور الأوروبي للتنمية المكانية التي أعدتها الدول الأعضاء كما تقوم المفوضية حالياً بإعداد المبادرة المجتمعية لبرنامج التنمية الإقليمية والمادة العاشرة للصدوق الأوروبي للتنمية الإقليمية.

وحيث لا يزال هناك جدل حول سعة المنظور الأوروبي للتنمية المكانية، فقد قل الانتباه لدور وهدف الأسلوب العام للسياسة الأوروبية المكانية، وإذا ما كانت أهدافها ومقاصدها تتماشى مع طموحات واحتياجات الدول الأعضاء المستقلة. وسببكون المنظور الأوروبي للتنمية المكانية هاماً على المستوى الأوروبي؛ لأنه يوفر سياقاً للتعاون الأفقي بين السياسات المكانية المعنية في الوقت الحالي، ولكن لا زال هناك العديد من الإشارات الملموسة حول كيفية استخدام صناعات السياسة لها في الدول والمناطق المستقلة. ولكن لا زال بالإمكان رؤية الفائدة في المنظور الأوروبي للتنمية المكانية من خلال كونه:

- نقطة مرجعية عامة لصناع السياسة.
- يساعد في توجيه مستقبل اتخاذ القرار، ولكن لا زال يتعين حسم الأمر في مبادئ التنفيذ الرئسية.
- تقوم بعمل تعريف مفيد وواضح للقضايا المكانية التي تواجه الاتحاد الأوروبي. ومن جانب آخر لا زالت هناك قضايا رئسية بحاجة للحل منها ببساطة:
- إن كان من الصعب تطبيق المنظور الأوروبي للتنمية المكانية في الاتحاد الأوروبي، فما هي الحاجة إليه؟
- بالنظر إلى التنوع في أنظمة التخطيط المكاني في الاتحاد الأوروبي، فهل بالإمكان تطبيق طريقة مشتركة مع أن لكل دولة نظام مختلف وفي مرحلة مختلفة من مراحل التنمية؟
- لا زالت هناك قضايا الكفاءة والتبعية، ويتفق غالبية الناس على أن أفضل مستوى للكفاءة في التخطيط المكاني يكمن في الهيئات الوطنية و/أو الهيئات المحلية أو الإقليمية المناسبة، فإذا كان الأمر كذلك، فلماذا الدخول في مستوى أوروبي إضافي، هل يكون ذلك لإضافة صعوبة على النظام أكثر مما ينبغي؟
- هل لدينا الهياكل الحكومية المناسبة لهذه الطريقة وللعمل بصورة إيجابية؟
- هل المقياس المكاني مقياس غير مجدٍ، أم أنه مقياس أعظم مما نقوم به الآن؟
- أما الآراء الأكثر تفاؤلاً بالمنظور الأوروبي المقترح للتنمية المكانية فتقول: إن المنظور الأوروبي للتنمية المكانية يخطط لأجل توافق أكبر في نظام التخطيط لجميع الدول الأعضاء، وليس مجرد تقارب بينها.

- بإمكان المنظور الأوروبي للتنمية المكانية أن يكون مرجعاً مكانياً مهماً يجعل واضعي السياسة يفكرون في مقاييس مكانية مختلفة، ويفكرون في تأثير السياسات على المقاييس المكانية المختلفة.
- سوف تساعد على القيام بعمل مبتكر من خلال الدمج ما بين أسلوبي التداوي والتراقي.
- يقوم المنظور الأوروبي للتنمية البيئية بمعادلة الأهداف السياسية المختلفة. وقد كان هناك الكثير من التناقضات في سياسة الاتحاد الأوروبي، وهذا يدعو لمزيد من الاندماج مع الأهداف السياسية للدول الأعضاء، أو السلطات المحلية أو الإقليمية المعنية.

وفيما يتعلق بمصطلحات التخطيط المكاني، فتعتبر البيئة والقضايا الحضرية هما أهم عاملين مؤثرين، ولعل أهميتهما نتيجة الجدول الحالي عن التوقع المستقبلي للمنظور الأوروبي العام للتنمية المكانية. فالمدن وأقاليم المدينة في غاية الأهمية وسوف تكونان جزءاً من أي إطار تنمية مكانية في أوروبا. وقد كانت بعض المدن مركزاً للنمو والنشاط الاقتصادي، كما أن المدن هي الأماكن التي بها يعيش الناس، وهناك بعد اجتماعي هام لتنمية الاتحاد الأوروبي كأسوأ مثال على الحرمان وعلى الإقصاء الاجتماعي يوجد في المدن الأوروبية. وقد أدركت المفوضية أن أنشطتها الخاصة وتعزيز المنافسة والنمو الاقتصادي قد ساهما في انهيار البنية الاجتماعية داخل البيئة العمرانية، وبالتالي فقد تم التعرف على مجموعة من الأنشطة الأوروبية التي تؤثر على المناطق الحضرية وسوف تعمل كبرنامج محتمل لأهداف سياسة عمرانية جديدة. ولا يبدو هذا مدعاة للجدل إلا أن تكون للاتحاد الأوروبي الكفاءة في المسائل الحضرية، أو أن يكون عرضة لمبادئ "الفرعية" مثل التخطيط المكاني. وفي الواقع، فإن البرامج والسياسات

الأوروبية قد أثرت بشكل مباشر وغير مباشر على البيئة الحضرية مما أثمر عن دعوة لمشاركة أكبر من الاتحاد الأوروبي في السياسة العمرانية.

وقد يكون لأهمية تحقيق تنمية مستدامة وتطوير الأجندة البيئية على المستوى الأوروبي تأثير خاص على نظام التخطيط. وكما ذكر رويرتس (١٩٩٦م) فإن معاهدة روما التي عقدت في ١٩٥٧م لم تذكر السياسة البيئية بل ولم تظهر لأول مرة إلا في أواخر الستينيات الميلادية كتشريع ينظم التأثيرات السلبية للبيئة على النمو الاقتصادي. إنما كان القانون الأوروبي الموحد ومعاهدة ماستريخت فقط هما من أعطيا الاتحاد الأوروبي تفويضاً ثابتاً للدخول في السياسات الإقليمية والبيئية (دايفيس، ١٩٩٤م). وفي مارس ١٩٩٢م تبنت المفوضية الأوروبية البرنامج الخامس من برامجها للعمل البيئي التي صممتها لحماية وتعزيز الجودة البيئية في الاتحاد الأوروبي. ولأول مرة أعطت السوق الأوروبية الموحدة المجتمع تفويضاً دستورياً لاتخاذ إجراءات الحماية البيئية. ويعتمد برنامج العمل الخامس على نظرية التنمية المستدامة كما يقترح تقرير (Bruntland) الذي اعترف بأن القيود البيئية تقيد الفوائد الاقتصادية الكاملة للسوق الموحدة. والخطة الإستراتيجية وراء برنامج العمل تقوم على الإدراك بأن الأضرار البيئية لن تتوقف بدون تغيير النماذج السلوكية للمنتج وللمستهلك، للحكومات وللمواطنين وحتى نأخذ البيئة في عين الاعتبار بصورة أكبر. والبعد المكاني لسياسة الاتحاد الأوروبي سوف تساعد في هذه العملية، وكما استنتج رويرتس (١٩٩٨م: ١٠):

إن الجدل حول التنمية المستدامة هو أمر في غاية الأهمية ولا يمكن مقاومته أو تجاهله. من المحتمل أن تكون التنمية المستدامة هي المحرك الأكثر أهمية في التخطيط الإستراتيجي، من المستوى الأعلى وطنياً وحتى مستوى الأبرشية، أو المقاطعة الفرعية وفي الأعوام العشرة القادمة لن يكون الأمر مسألة اختيار ما

إذا كانت الخطة الإستراتيجية تصلح لاختبار الاستدامة أم لا. ولن يكون للتخطيط الإستراتيجي الذي لا ينسجم مع الاتفاقيات الدولية ومقررات الاتحاد الأوروبي وأنظمة التخطيط الوطنية حول التنمية المستدامة إلا فرصة ضئيلة لعمل تقدم أولي يجد الفرصة إطلاقاً.

الخاتمة

يكمن التحدي بالنسبة لمهنة التخطيط في المملكة المتحدة في المرحلة القادمة للتنمية الاقتصادية والسياسية والمكانية أفضل طريقة للأخذ بعين الاعتبار مدى أهمية السياسة الأوروبية وآثارها على السياسة المكانية في المملكة المتحدة وتخطيط استخدام الأرض. ويمكن القول بأن هناك وعياً متزايداً بأن السياسات والإجراءات الأوروبية تؤثران على نظام التخطيط كما أفادت وزارة البيئة والنقل والأقاليم (١٩٩٨م : ٦٤):

هناك عدد كبير من الإجراءات التي تؤثر في الوقت الراهن على نظام التخطيط في المملكة المتحدة بشتى الطرق. والغالبية العظمى لهذه الإجراءات لا تركز بوضوح على عملية التخطيط. وإنما على التقيض من ذلك، فهي مستوحاة من سياسات الاتحاد الأوروبي في مجالات مثل البيئة والنقل والتنمية البيئية والزراعة وعمليات الصيد والتغير المناخي وتأثيرها على نظام التخطيط التي غالباً ما يكون غير مباشر وأحياناً يكون تأثيره طفيفاً.

وعلى الرغم من ذلك، فهناك شيء من الشك يتاب الأكاديميين والمهنيين وواضعي السياسة بشأن ما يحاول الاتحاد الأوروبي القيام به عبر المبادرات المكانية التي تتطلب التعاون، مثل المنظور الأوروبي للتنمية المكانية وبرامج التنمية الإقليمية وبرامج معاهدات موارد الطاقة القبلية (Tribal Energy Resources Agreements: TERA).

وغياب الأهلية الرسمية أو القانونية الملزمة في أمور التخطيط المكاني تعكس مشكلة أكبر على المستوى الأوروبي في الاتفاق على الفكرة العامة التي تعنيها السياسة والتخطيط المكاني على أرض الواقع. وفي أغلب الأحوال يفضل المختصون بالتخطيط إمعان النظر في التقدم السريع للتشريع الأوروبي على خلفيتهم السياسية. وعلى الرغم من ذلك، فإن السياسة الأوروبية تميل إلى تعزيز دور المخطط وتوفير فرص أكبر للعاملين بالتخطيط للمشاركة في هذه النقاشات.

واقترحات الحكومة بنقل السلطة إلى أسكتلندا وويلز، والدخول في وكالات التنمية الإقليمية في إنجلترا، وإنشاء سلطة لندن الكبرى وعمدة لندن، هي أمور تضيف بعداً جديداً لحكومة المملكة المتحدة وعلاقتها بأوروبا. ولا تزال المملكة المتحدة واحدة من أكثر الدول مركزية في أوروبا، أما باقي الدول الأعضاء فقد انتهجت اللامركزية، إذ تقوم بنقل السلطة إلى المناطق والحكومة المحلية، أما المملكة المتحدة فقد تباطأت في اتباع الطريقة نفسها. ولعل هذا يشكل عقبة طويلة المدى أمام المملكة المتحدة في الوقت الذي تقوم فيه المدن والأقاليم الأوروبية الأخرى بتطوير شبكات رسمية وغير رسمية مع الفوضية الأوروبية ومع المؤسسات الأوروبية الأخرى. ومن ثم فإن الطريقة الأوروبية تتطلب تغييراً جذرياً في طريقة التفكير لدى العاملين بالتخطيط. وكما جاء في هذا الفصل، فإن تأثير الاتحاد الأوروبي لم يتعد فقط حدود المنظور الأوروبي للتنمية المكانية، ولكنه كان شيئاً أكثر اتساعاً في مدها وفي تأثيره. والأهم من ذلك، أن مخططي المملكة المتحدة بحاجة للمشاركة في عملية صناعة القرار على المستوى الأوروبي. وعلى الرغم من حدوث ذلك في بعض أجزاء السياسة وفي بعض الأقاليم، إلا أنه ليس بالأمر الذي يعم أرجاء الدولة. ولم يتم حتى الآن الاتفاق على نتيجة نهائية بشأن المفاوضات التي تدور حول المنظور الأوروبي للتنمية. وقد قمنا منذ زمن بعيد بدور الشريك المعارض للأعمال الأوروبية ولم نؤيد إلا ما نراه في صالحنا وتجاهل ما عداه.

ويمكننا التعلم من تجربة الدول الأوروبية الأخرى ، وقد أمددنا أوروبا بالكثير من المعرفة والخبرات عن التخطيط المكاني وتخطيط استخدام الأرض. ونظام بريطانيا القائم على الخطة أتاح لها خبرة التنفيذ، أما ما ينقصنا فهو وجهة النظر طويلة المدى والمندجة بشكل إستراتيجي.

