نحو اطار نظرى عام
لمنهجية التخطيط القومى للتنمية الاقتصادية*

دكتور سمير سيدهم**

مقـــدمة :

بالرغم من ان « التخطيط » اصبح من السمات المميزة لعصرنا الحالى ، المستخدم فى كافة مجالات النشاط البشرى ، وبالرغم من ان هذا الاصلاح اصبح من التعبيرات الدارجـــة التى يســـتخدمها المتخصـــصون فى كافة المجالات — ، والناس فى حياتهم العادية ، الا اننا نجدهم يعنون اشـــياء مختلفة عندما يتحدثون عن « التخطيط » .

ان اى محاولة لاستعراض العديد من التعاريف التى وضعها الباحثون المتخصصون فى هذا الموضوع ، توضح مدى اختلاف المفاهيم ، وتضاربها فى معظم الاحيان ، لاصطلاح التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى، وعناصره ، ومقوماته ، ممـــا دعا الكتاب الى اعتبـــار « هـــذا الاصـــلاح من اكثر الاصطلاحات المثيرة للحيرة من بين الاصطلاحات الاقتصادية »(١) وللتدليل على ذلك ، نستعرض فيما يلى بعض الامثلة ، لتعاريف وضعت لاصطلاحات التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى ، وتخطيط التنمية .

« ان التخطيط ما هو الا ترتيب لعناصر معينة »(٢)

« ان التخطيط وسيلة حديثة للسياسة الاقتصادية »(٣)

« يمكن اعتبار ان التخطيط الاقتصادى جهود تبذل فى ســـبيل التنسيق

(*) ان الآراء التى يتضمنها هذا البحث هى افكار كاتب البحث الخاصة ، ولا تمثل بالضرورة ، وفى جميع الاحوال ، مع وجهات نظر وزارة التخطيط .

(**) كبير اخصائيين أول بوزارة التخطيط .

1 Gupta, H.C., Problems and Processes of Economic Planning in Underdeveloped Economies. Delhi, Kitab Mahal, 1958, p. 1.

2 - Aldurson, Wroe, «Planning,» F. J Lyden, G.A. Shipman, and M. Kroll, (eds.), Policies, Decisions and Organization. New York, Appleton - Century - Crofts, 1969, p. 185.

3 — Lange, Oskar, Economic Development Planning, and International Cooperation, Cairo, Central Bank of Egypt, 1961, p. 9.

بين القرارات الرئيسية التى تتخذ فى داخل النظام الاقتصادى ، لتحقيق أهداف محددة مسبقا (٤) .

« ان تخطيط التنمية يعنى اتخاذ الحكومات لاجراءات منظمة لتوجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية طبقا لاتجاهات متفق عليها ولتحقيق أهداف كمية . وهذا يعنى ضمنا اختيار أهداف محددة ، وتحديد السياسات والبرامج ، وتخصيص الموارد اللازمة لتنفيذها . كما يعنى ايضا وضع الأسس التى تتيح التكامل بين مشروعات ونشاط كل من القطاع العام والقطاع الخاص فى اتباع منظم »(٥) .

« ان التخطيط الاقتصادى هو تدابير واجراءات متعمدة ترمى الى تحقيق أهداف معينة سبق تقريرها ، وهو بذلك يخرج عن فكرة تلقائية حركة الجهاز الاقتصادى »(٦) .

« ان تخطيط ادارة الاقتصاد القومى هو عملية تحقيق المجتمع للتناسب بين نطاعاته »(٧) .

« يمكن تعريف التخطيط بأنه برمجة طويلة الاجل لتنمية البلاد اقتصاديا واجتماعيا »(٨) .

« التخطيط الاقتصادى هو الأسلوب العلمى لتنظيم النشاط الاقتصادى وتوجيهه مستندا الى الفهم الواعى لقوانين التطور التى تحكم النظم الاجتماعية فى مسارها وتطورها »(٩) .

---

4 Furtado, Celso, «The Experience of National and Regional Planning in Brazil,» United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Planning for Economic Development, Vol. II. Studies of National Planning Experience. (A/5033 Rev. 1/Add. 1), New York, 1965, p. 1.

5 Cabrunas, G.M., «Plans, Programs, and Financial Bases for Development,» paper presented at an international conference held in Bogota, Colombia, April 15-21, 1963, on Public Administration in Developing Countries, M. Kriesberg, (ed.). Washington, D-C, The Brookings Institution, 1965, p. 69.

٦ على لطفى ، التخطيط الاقتصادى ، القاهرة ، الطبعة الكمالية ، ١٩٧٢ ، ص ٢١ .

7 Paylov, G.T. «System of Economic Plans, Indicators, and Norms, Institute of National Planning, Memo. No. 686, Cairo, 1964, p. 1.

8 United Nations, Technical Assistance Programme, A Handbook of Public Administration, Current Concepts and Practice with Special Reference to Developing Countries. (ST TAO M/16). New York, 1961, p. 91.

٩) انريس عزيز ، التخطيط الاقتصادى — مفهومه ، مقوماته ، القاهرة ، بنك مصر — الادارة العامة للتعليم والادارة ، مراقبة التدريب التخصصى ، محاضرة ، ص ٢

ويشير أرثر لويس الى ستة معان مختلفة تستخدم لاصطلاح التخطيط(١٠) .

١ ــ التخطيط العمرانى بمعنى تخطيط المدن .

٢ ــ التخطيط بمعنى توزيع الموارد المالية للحكومة .

٣ ــ التخطيط بمعنى توزيع الموارد المادية والمالية بين جميع الوحدات الانتاجية ، وتوزيع منتجاتها طبقا لخطة مركزية وذلك فى «الاقتصاد المخطط»

٤ ــ التخطيط بمعنى تحديد الحكومة لأهداف انتاجية للمنشآت العامة والخاصة .

٥ ــ التخطيط بمعنى تحديد اهداف عامة للاقتصاد القومى وتوزيع كافة الموارد بين الأنشطة الاقتصادية .

٦ ــ التخطيط بمعنى تحديد الوسائل التى تستخدمها الحكومة فى التوجيه الأمر لمنشآت القطاع الخاص لتحقيق أهداف سبق تقريرها .

وفضلا عن ذلك ، نجد أنه فى كثير من الاحيان تستخدم « السياسة » ، و « البرمجة » ، و « الادارة » و « اتخاذ القرارات » كتعبيرات مترادفة لاصطلاح التخطيط ، ومن الطبيعى أن يترتب على ذلك كثير من الخلط والارتباك .

وبالاضافة الى ذلك ، يختلف مفهوم التخطيط من علم الى آخر من العلوم الاجتماعية . فالتعريف التقليدى للادارة مثلا ، يعتبر التخطيط احدى الوظائف الرئيسية له ، بالاضافة الى التنظيم ، والرقابة والتوجيه ، والتنسيق ، ... الخ . الا ان بعض الاتجاهات الحديثة فى دراسة العلوم الادارية ، بدأت تتجه نحوا مغايرا فى النظر الى التخطيط . فمن بين هذه الاتجاهات ما أدمج التخطيط مع غيره من وظائف الادارة ، واعاد تقسيمها الى وظيفتين اساسيتين هما : التنسيق بمعنى الاختيار بين البدائل المخططة، والرقابة على تنفيذ البديل المختار(١١) . بينما اتجه آخرون الى اعتبار ان التخطيط يتناول جميع الجوانب الوظيفية للادارة ، ولا يمكن فصله فى وظيفة مستقلة ، أو ادماجه مع وظائف أخرى(١٢) .

ويتضح من استعراض ما سبق ، أنه لا يوجد تعريف موحد ومتفق عليه لمفهوم التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى ، وتخطيط التنمية ، ... الخ . ولاشك «ان أية دراسة جادة فى أى فرع من فروع المعرفة ، تتطلب وضوحا

10 — Lewis, W. Arthur, The Principles of Economic Planning, Quoted in Gupta, Op. cit. pp. 5-6.

11 Spencer, M. H., Managerial Economics, Third Edition, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1968, pp. 16-17.

12 - Le Breton, P., and D.A. Henning, Planning Theory. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1961, p. 4.

فى المفاهيم (١٢) . كما ان الدقة فى تحديد اى مفهوم ، والاتفاق على مدلوله ، يعتبران من الامور الجوهرية لوضع حدود مجال البحث العلمى فى اى موضوع . ومن الطبيعى ان يكون الاتفاق على مفاهيم موحدة فى المجالات الحديثة للبحث العلمى ، من الصعوبة بمكان . وهذا ينطبق على التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى بالذات . الا انه مهما كانت الصعوبات التى تحيط وضع تعريف للتخطيط والتخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية ، الا انه لا يجب ان تجعلنا نتقاعس عن محاولة تحديد مفهومه بدقة ، حتى يمكننا ان نتعرف على منهجه وعناصره ومقوماته .

ومن هنا تاتى اهمية هذا البحث ، الذى يستهدف توضيح مفاهيم التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية وتحديد منهجه وعناصره ، ويرتكز هذا البحث اساسا على تعريف جديد للتخطيط نقترحه فى محاولة لتلافى بعض اوجه النقص الموجودة فى التعريفات الاخرى . وفى رايى انه بالرغم من الصعوبات التى تكتنف اية محاولة لوضع تعريف لمفهوم التخطيط بصفة عامة ، ولمفهوم التخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية بصفة خاصة — وذلك بسبب تعدد وتشابك العلاقات التى يتناولها التخطيط — الا انه من الممكن بالرغم من ذلك ، تحديد هذا المفهوم بدقة ، نظرا لان التخطيط لازال نشاطا قابلا للتحقيق ، والتحليل ، والتفسير العلمى .

وينقسم هذا البحث الى ثلاثة اجزاء رئيسية نتناول فى الجزء الاول منه توضيح مفاهيم التخطيط والتخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية ، ونقدم فى الجزء الثانى تحليلا لوجهة نظرنا فى منهجية التخطيط ، ونحدد فى الجزء الثالث عناصر العملية التخطيطية فى مراحلها المختلفة ، مع التركيز بصفة خاصة على التخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية .

اولا : مفاهيم التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى ، وتخطيط التنمية

(أ) اساليب تعريف التخطيط والتخطيط الاقتصادى

سلك الكتاب مسالك مختلفة فى تعريف التخطيط والتخطيط الاقتصادى . ويمكن التمييز بين اتجاهين رئيسيين من اساليب التعريف ، يقوم احدهما بتعريف "التخطيط بمفهومه العام" ، والآخر يتجه الى تعريفه بمفهوم خاص .

والمفهوم العام للتخطيط ، كما تصدى لتعريفه عدد من الكتاب ، هو نشاط يشتمل على سمات عامة مشتركة . فمثلا يعرف وايرستون التخطيط بانه " الاستخدام الرشيد للمعارف الانسانية فى اتخاذ القرارات التى

---

13 Hoff, J.C., Economic Planning Reconsidered, Quarterly Journal of Economics, (Feb. 1968), p. 55.

تستخدم كأساس للتصرفات البشرية »(١٤) . ويضع اليوت تعريفا ما آخر للتخطيط بأنه « محاولة استخدام العقل والمنطق وبعد النظر فى تحديد وتحقيق الأهداف الانسانية »(١٥) . ويعتبر دال ولهند بلوم أن التخطيط هو « محاولة التصرف الرشيد فى سبيل تحقيق هدف ما »(١٦) . وفى رأى الدارسون أن التخطيط « يعتبر أسلوبا من أساليب التوفيق بين الغايات والوسائل ... وبتعبير أدق ، فالتخطيط هو تصميم نمط معين لنشاط ما ، يساهم فى تحقيق مجموعة من الأهداف »(١٧) .

ويتضح لنا من تقديم مثل هذه الأمثلة من التعاريف العامة ، أن بعضها يكتنفه الغموض والابهام . الا أن تمحيصها بعناية يكشف لنا على أنها تنطوى على ثلاثة عناصر مشتركة . وأول هـذه العناصر وأهمها هو وجود هدف معين أو عدة أهداف يسعى الى تحقيقها . وثانيا ينظر الى التخطيط على أنه محاولة . وهذه النظرة تحمل فى طياتها ما يعنى أن نتائجها غير مضمونة التحقيق . الا أن احتمالات النجاح تزداد حينما ندخـل العنصر الثالث فى الحسبان ، الا وهو استخدام المعرفة والمنطق وبعد النظر ، وهو ما يحيل تلك المحاولة الى تصرف انسانى رشـيد ، وفى رأى دال ولينـد بلوم لن « التصرف الرشيد هو ذلك الفعـل المصمم تصميما صحيحا لتعظيم الهدف المبتغى »(١٨) ويستلزم هذا التصرف بدوره حسابات عقلانية لتحديد أنسب تحقيق القدر الأكبر من الهدف المحدد ، كما يستلزم ايضا استخدام أساليب فعالة للرقابة والتوجيه لتأثير الاستجابة اللازمة لتحقيق الهدف(١٩) . فاذا ما تناول هذا التصرف أحد مجالات النشاط الاقتصادى أطلق عليه حينذاك تعبير « التخطيط الاقتصادى »(٢٠) .

واعطاء هذا المعنى العام للتخطيط الاقتصادى، يحيله الى مفهوم محايد، بمعنى أنه يصبح قابلا للتطبيق فى مختلف الأنظمة الاقتصادية(٢١) ، كما أنه ، فى هذه الحالة ، يمكن استخدامه لتحقيق كافة الأغراض(٢٢) وعلى ذلك يصبح الجدل حول وجوب التخطيط الاقتصادى من عدمه، غير ذى

---

14 — Waterson, A., Development Planning : Lessons of Experience. Baltimore, The John Hopkins Press, 1964, p. 9.

15 — Elliott, Op. cit., p. 57.

16 — Dahl, R.A., and C.E. Lindblom, Politics, Economics, and Welfare. New York, Harper and Brothers, 1953, p. 20.

17 — Alderson, Op. cit., p. 186.

18 — Ibid., p. 38.

19 — Ibid., p. 57.

20 — Ibid., p. 20.

21 — Elliott, J.E. Comparative Theories of Economic Systems. Copyrighted Preliminary Copy. Los Angeles, California, University of Southern California, 1964, Ch III, p. 1.

22 — Ampert, P., Economic Development : Objectives and Methods. London, Collier - Macmillan Ltd., 1963, p. 71.

موضوع . « فلا مجال للاختيار بين التخطيط وعدم التخطيط ، وأصبحت التساؤلات الموضوعية تتركز حول اختيار أساليب التخطيط ومنهجه ، وتحديد مسئولية اعداد الخطط واهدافها(٢٣) . ويتناول ميردال هذه الفكرة بوضوح ، فيشير الى أن لفظ « الاقتصاد » اصطلاح متكامل فى حد ذاته ، ويعنى توزيع الموارد المتاحة لتحقيق هدف ما . وبناء على ذلك ، فلا داعى لاستخدام تعبير « الاقتصاد المخطط» ليعنى تنسيق النشاط الاقتصادى بهدف بلوغ غاية معينة، حيث ان مثل هذا التنسيق يتم فعلا فى كافة الاقتصاديات(٢٤) ويبدو أن استخدام تعبير « التخطيط الاقتصادى » مرجعه الرغبة فى التفرقة بين الادارة الواعية وبين التنسيق التلقائى للاقتصاد القومى لتحقيق اهداف معينة . وهذه التفرقة ، تخرج التخطيط من نطاق مفهومه العام وتدخله فى مجال المفهوم الخاص .

ونجد فى الاتجاه المعاد لأسلوب تعريف التخطيط طبقا لمفهومه العام، كثيرا من الكتاب الذين يعطون للتخطيط معنى خاصا محددا ، طبقا لمفاهيم خاصة بهم . ويطبق مفهوم التخطيط حينذاك ، طبقا لهذه التعاريف المحددة ، تحت ظروف معينة ، وفى مناطق وأزمان محددة بالذات(٢٥) .فيعرف بولدوين التخطيط بأنه « استخدام المجتمع لموارده النادرة للحصول على اقصى اشباع ممكن »(٢٦) . فيحدد مثل هذا التعريف للتخطيط مجالا واحدا هو مجال النشاط الاقتصادى ، وهدفا محددا هو الحصول على اقصى اشباع ممكن ، ووسيلة واحدة ، هى استخدام الموارد النادرة فقط ، ومستوى تنظيميا معينا ، هو الاقتصاد القومى . وكذلك يعرف فون هايك التخطيط الاقتصادى بأسلوب اكثر تحددا من التعريف السابق . فيعرف التخطيط بأنه « الادارة المركزية لكافة الأنشطة الاقتصادية ، طبقا لخطة موحدة ، تحدد كيفية توجيه موارد المجتمع نحو تحقيق اهداف معينة ، مستخدما فى ذلك اسلوبا محددا »(٢٧). ومن الواضح أن هذا التعريف يقصر التخطيط على نمط معين بالذات هو التخطيط الاقتصادى القومى المركزى الشامل .

ان خطورة استخدام مثل هذه التعاريف الخاصة المحددة تحديدا قاطعا لمفهوم التخطيط ، هو عدم امكان التعرف على الأنماط الأخرى من التخطيط ، وعلى المجالات الأخرى التى يمكن استخدام التخطيط فيها ، طالما انها لم تشتمل على كافة العناصر التى تتضمنها تلك التعاريف الخاصة .

---

23 Dahl and Lindblom, op. cit., p. 5.

24 — Myrdal, G. Beyond the Welfare State. New Haven, Yale University Press, 1960, p. 3.

25 — Elliott, loc. cit.

26 Baldwin, C.D. Economic Planning : Its Aims and Implications. University of Illinois, 1962, p. 11.

27 Von Hayek, F.A. The Road to Serfdom, Chicago, University of Chicago Press, 1944, p. 35.

وبجانب هذين الأسلوبين الرئيسيين فى تعريف مفهوم التخطيط ، نجد ان بعض الكتاب حاولوا تجنب اعطاء معنى محدد له ، ولو انهم ، فى الوقت نفسه ، يقرون بامكانية تطبيق التخطيط فى مجالات مختلفة . ومثال ذلك، يقرر سيث استحالة وضع تعريف مرض للتخطيط . نظرا « للصعوبات التى لا يمكن التغلب عليها »(٢٨) وبدلا من ذلك ، يقدم تصنيفا للانماط المختلفة للتخطيط ، وتحديد كل نمط من هذه الانماط . مثل تخطيط التنمية وتلافى الأزمات الاقتصادية ، والتخطيط القومى والاقليمى،والتخطيطالشامل والجزئى ، ... الخ (٢٩) .

ولا شك ان هذا الاسلوب فى تحديد مفهوم التخطيط ، وان كان يعترف بامكانية التخطيط فى مجالات مختلفة محددة ، الا انه يعنى ضمنا ان التخطيط ليس له معنى فى حد ذاته . كما يعنى ايضا ، ان التخطيط لا يمكن تعريفه الا بتخصيص نوعيته . فيتحدد التخطيط بانه للتنمية او للتغلب على الأزمات الاقتصادية على اساس الهدف المبتغى ، ويوصف التخطيط بانه قومى او اقليمى على اساس البعد الجغرافى او المكانى ، ويحدد التخطيط بانه تخطيط اقتصادى او اجتماعى على اساس ما يتناوله من مجالات النشاط الانسانى، كما يحدد التخطيط بكونه مركزيا او لا مركزيا طبقا لأسلوب تنظيم هذا النشاط ، وبهذا الأسلوب فىتعريف التخطيط ، يتقلص مفهومالتخطيطالى مفهوم خاص به ، كما أن هذا الأسلوب لا يسمح باستنباط تعريف شامل متماسك له .

وفى راينا ان كلا من هذين الاسلوبين الرئيسيين فى تحديد معنى التخطيط له نواقصه وعيبه . فالمضمون الخاص الذى يتحدد طبقا لتعريفات خاصة ، يقصر التخطيط على مجال نشاط معين ، او باستخدام منهج او اسلوب محدد ، او لتحقيق هدف خاص . وبذلك يخرج من نطاق التخطيط مختلف تطبيقاته فى غير المجال المحدد بالتعريف . ومن ناحية اخرى ، فان محاولة اعطاء التخطيط مضمونا عاما ، يجعله فارغا فى العموميات المجردة ، مما يصعب معه التعرف على منهجيته وعلى عناصره المحدودة فى كثير من التعاريف التى اختطت هذا المنهج فى تعريف التخطيط .

(ب) مقترحنا لمفهوم التخطيط

وبسبب قصور هذه الأساليب المختلفة فى تعريف مفهوم التخطيط ، فاننا نقترح تعريفا نعتقد أنه اكثر شمولا ودقة من العديد من التعاريف الأخرى. وهذا التعريف مستخلص من منهجية التخطيط وطبيعة العملية التخطيطية ،

---

28 - Seth, M.L., Theory and Practice of Economic Planning. New Delhi, S. Chand & Co., 1960, p. 29.

29 Ibid., pp. 29 - 30.

كما نحللها فى الأجزاء التالية من هذا البحث . وبالرغم من اننا على يقين من أن مثل هذا التعريف الذى نقترحه ، لن يكون مقبولا لدى الجميع ، الا اننا نأمل أن يسهم فى توضيح المفهوم ، بحيث يصلح للاستعمال فى الدراسات والبحوث النظرية والتطبيقية .

والتعريف الذى نقترحه للتخطيط هو التالى : ــ

التخطيط نشاط تنظيمى ديناميى ، لاختيار غايات واهداف معينة والعمل على تحقيقها بواسطة ممارسة انسب الوسائل المتاحة ، بحيث يتم تحديد كل من الاهداف والوسائل والمواءمة بينهما داخل اطار متناسق متكامل ، فى ظل الظروف المتغيرة ، الحالية ، والظروف المثالية المتصورة مستقبلا .

ونود أن نرز بايجاز مقومات التخطيط طبقا لتعريفنا هذا .

فاولا ، نعتبر ان التخطيط نشاط تنظيمى، ينشىء روابط بين الوحدات التى يتناولها ، ويتسق قراراتها ، ويوجه انشطتها .

وذلك يختلف هذا المفهوم للتخطيط عن مفهوم التوقعات التى لا تتضمن الادارة (المباشرة او غير المباشرة) لمجال النشاط الذى يتناوله التخطيط .

وثانيا ، يتطلب التخطيط تحديد اهداف ووسائل معينة بذاتها . وتختار هذه الوسائل من بين المتاح منها فقط ، ليكون التخطيط مبنيا على أسس علمية صحيحة . وتعتبر انسب الوسائل تلك التى تتيح العمل على تحقيق الاهداف ، ذلك لأن النشاط البشرى يتسم عادة بالمخاطرة وعدم التأكد ، مما يؤدى الى احتمال عدم تحقيق الأهداف كاملة .

وثالثا ، ان التخطيط ليس مجرد مجموعة من الاهداف والوسائل والمواءمة بينها بل ان الامر يستوجب أن تتم المواءمة بين الاهداف والوسائل المختارة داخل اطار متناسق متكامل . وهذا يعنى ضرورة مراعاة عدم تضارب الاهداف ، وعدم تضارب الوسائل ، والتنسيق والتوفيق بين كافة الاهداف وكافة الوسائل .

ورابعا ، ان الأمر لا يقف عند مجرد تحديد الاهداف وتحديد الوسائل فى اطار متكامل ، بمعنى الاقتصار على وضع خطة متكاملة ، بل لا بد أن يستتبع ذلك ممارسة تنفيذ الوسائل التى تتضمنها هذه الخطة حتى تستكمل التخطيط مقوماته .

وخامسا ، يتضمن التعريف النص على الطبيعة الديناميه للتخطيط، فيبرز بذلك عنصر الزمن . ويؤكد كون التخطيط عملية مستمرة تحت ظروف متغيرة . وهذا يعنى وجوب أن نأخذ فى الاعتبار : بصفة مستمرة آثار المتغيرات على الأهداف المختارة ووسائل تحقيقها .

وهذا التعريف الذى نقترحه ، وان كان يقترب من المفهوم العام ، اذ يجعله قابلا للتطبيق فى كافة مجالات النشاط الانسانى ، وعلى كافة المستويات التنظيمية ، وفى جميع المجتمعات البشرية ، الا انه يمكن اعتباره اكثر شمولا ودقة من تعاريف عامة اخرى ، بما احتواه من عناصر رئيسية تتضمنها مراحل العملية التخطيطية ، ومنهجية التخطيط ذاته .

وبتطبيق تعريفنا هذا على مجال من مجالات النشاط البشرى ، وهو النشاط الاقتصادى ، يمكننا تحديد مضمون التخطيط الاقتصادى بتعريفه كالآتى :

التخطيط الاقتصادى نشاط تنظيمى دينامى ، **لاختيار غايات واهداف اقتصادية** معينة والعمل على تحقيقها بواسطة ممارسة **انسب الوسائل الاقتصادية المتاحة** ، بحيث يتم تحديد كل من الاهداف والوسائل والمواءمة بينهما داخل اطار متناسق متكامل ، **فى ضوء الموارد الاقتصادية المتاحة** ، وفى ظل الظروف المتغيرة ، الحالية ، والظروف المثالية المتصورة مستقبلا.

ويلاحظ اننا قد اضفنا لفظ « الاقتصاد » الى بعض عناصر التعريف العام للتخطيط لتوصيف طبيعة الأهداف والوسائل ، حيث يتركز اهتمامنا هنا على الجانب الاقتصادى من النشاط البشرى . كما اضفنا ايضا الى التعريف تعبير « فى ضوء الموارد الاقتصادية المتاحة » ، وهى اضافة قد يعتبرها البعض انها زائدة عن حاجة التعريف ولا داعى لها ، باعتبار انها مفهومة ضمنا بعبارة « انسب الوسائل الاقتصادية المتاحة » . الا اننا نرى ان الدقة والوضوح فى التعريف تتطلبان النص على ابرز صفات مجال النشاط الانسانى والمستوجبة للتخطيط ، وهى فى هذه الحالة ندرة الموارد الاقتصادية بالنسبة للغايات .

ونود ان نسترعى النظر الى اننا مازلنا نعتبر تعريفنا لمفهوم التخطيط تعريفا عاما شاملا فى مجال النشاط الاقتصادى . فبموجبه نأخذ بالمكتشفات فى تحقيق الاهداف الاقتصادية ، ومستخدمين فى ذلك كافة الوسائل الاقتصادية ، أيا كانت ، وذلك بالنسبة لجميع المستويات التنظيمية ، من مستوى المشروع حتى المستوى القومى ، وفى مختلف النظم الاقتصادية .

ويمكننا ، فى خطوة تالية ، استخدام تعريفنا التخطيط الاقتصادى فى تعريف انماطه المختلفة ، وذلك بتحديد نوع الأهداف الاقتصادية ، والوسائل المستخدمة والمستوى التنظيمى الذى يشمله التخطيط . وعلى ذلك ، فان تحديد التنمية الاقتصادية والاجتماعية كهدف ، وتحديد الاقتصاد القومى كمستوى تنظيمى وجغرافى ، يتيح لنا استنباط تعريف التخطيط القومى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وذلك على اساس تعريفنا للتخطيط الاقتصادى ، المستنبط بدوره من تعريفنا لمفهوم التخطيط .
وهكذا نعرف التخطيط القومى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بأنه :

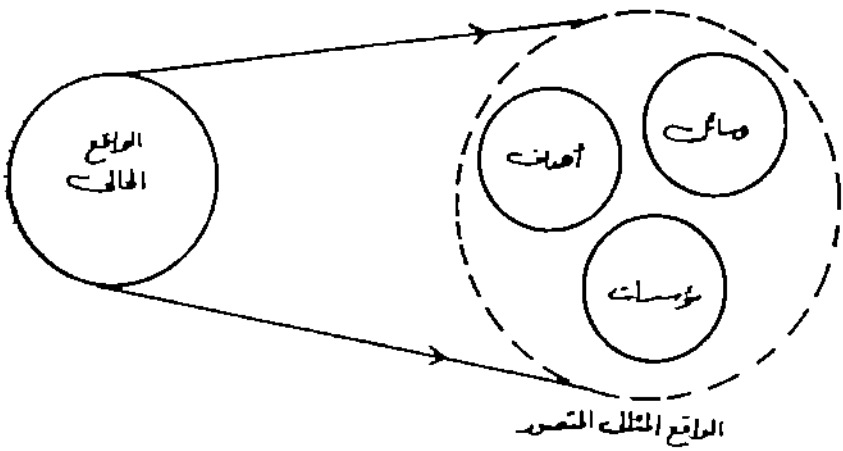
نشاط تنظيمى دينامى يتحدد بموجبه **الاسراع بمعدلات التنمية الاقتصادية**

والاجتماعية كفاية ، واعمل على تحقيقها بواسطة ممارسة أنسب الوسائل المتاحة للمجتمع ، بحيث يتم تحديد كل من أهداف التنمية ووسائل تحقيقها والمواءمة بينهما داخل اطار متناسق **متكامل على المستوى الاقتصادى القومى** ، فى ضوء الموارد الاقتصادية المتاحة ، وفى ظل الظروف المتغيرة ، الحالية والظروف المثالية المتصورة مستقبلا .

ويمكننا اضافة اية اوصاف اخرى الى عناصر هذا التعريف ، من حيث درجة الشمول ، ومستوى التنظيم ، وانواع الوسائل المستخدمة ، وغيرها من الأوصاف ، وذلك لتخصيص نمط تخطيط التنمية .

ثانيا : منهجية التخطيط

يتلخص جوهر التخطيط فى محاولة تغيير وضع معين الى وضع آخر افضل . فيرى البوت مثلا ، أن منهجية التخطيط تتكون من عملية مجابهة الواقع الحالى (actual reality) بالواقع المثالى (ideal reality) ومحاولة سد الفجوة بينهما ، وهى الثغرة التى تنشأ نتيجة لهذه المجابهة(٣٠) ويعرف الواقع المثالى ، فى حالة التخطيط الاقتصادى مثلا . بأنه تصور لما يجب أن تكون عليه حالة الاقتصاد القومى ومستوى نشاطه ، ويستخدم معايير الرفاهية لتحديد الأهداف والوسائل والمؤسسات لتحديد هذا الواقع المثالى(٣١) . ولو حاولنا تصور وجهة النظر هذه فى منهجية التخطيط برسم توضيحى ، لكانت الصورة كما يظهرها الشكل رقم (١) التالى :



الشكل رقم (١)

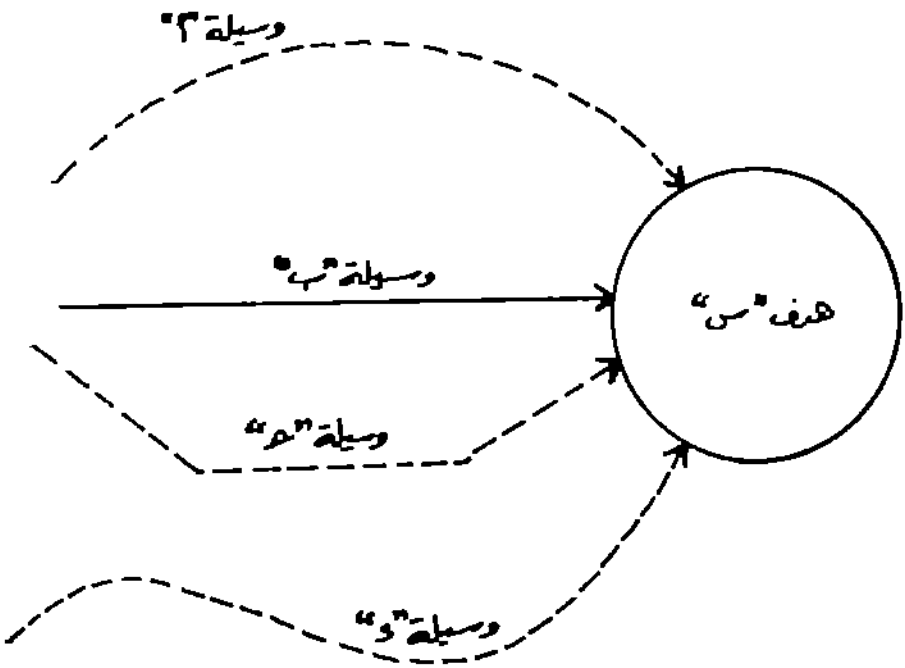
30 Elliott, Comparative Theories ., Ch. III, p. 2.
31 — Ibid.

وفى رأينا أن منهجية التخطيط تتضمن أكثر من مجرد سـد الثغرة التى تفصل « الواقع الفعلى » عن « الواقع المثالى » . فنعتبر أن سد مثل هذه الفجوة انما هو وسيلة لتغيير الظروف المستقبلة لتكون لمثل ما يمكن أن تكون عليه هذه الأحوال لتحقيق الأهداف المنتقاة . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى ، فانه توجد ابعاد وعناصر أخرى أهملها عرض البوت لمنهجية التخطيط . ففى رأينا أنه بالاضافة الى الواقع الحالى يوجد تصور المخططين لهذا الواقع ، كما أنه بجانب الواقع المثالى المتصور (والتى نفضل أن نطلق على هذا التصور « الظروف المثالية المتصورة مستقبلا ») ، توجد الظروف المستقبلة المتوقعة . ومن ناحية ثالثة ، فان عرض منهجية التخطيط بهذا الأسلوب البالغ التبسيط ، قد يدفع البعض الى اعتبار التخطيط عملية خالية فى الســهولة ، بينما هى فى الواقع ، عملية متعددة الجوانب ، شــديدة التعقيد . فالتخطيط عملية دينامية ، تشتمل على عدد كبير من المتغيرات فى حركة دائمة ، يتغير فيهــا الواقع الراهن وتصورنا له والصــورة المثالية والأهداف المختارة ، والوسائل المحددة لتحقيقها . ومن ناحية رابعة ، فان القرارات التى تتخذ بالنسبة للأهداف ووسائل تحقيقها ، انما تتخذ فى معظم الأحوال ، تحت ظروف عدم اليقين والمخــاطرة ، والتى ترجع أساسا الى عدم الملم المخططين الماما تاما بكافة عناصر الظروف الحالية والمستقبلة ، وبجميع المتغيرات ونتائجها .

وعلى أساس ما تقدم ، نشرح فيما يلى وجهة نظرنا فى منهجية التخطيط ونبدأ بافتراض أنه توجد عدة أهداف يمكن الاختيار بينها ، ونرمز لهــذه الأهداف بالرموز س ، ص ، ع . ففى مجال التخطيط الاقتصادى ، قد تكون هذه الأهداف هى التنمية الاقتصــادية والاجتماعية ، والعدالة فى توزيع الدخــول والثروات ، أو الاســتقرار النقــدى ، أو غيرها . وللتوضيح وللتبسيط ، نفترض أن الاختيار قد وقع على أحد هذه الأهداف وليكن الهدف « س » (التنمية الاقتصــادية مثلا) . والخطوة التالية هى اختيار لمثل الوسائل من بين البدائل المتاحة ، لتحقيق هذا الهدف . ويسهل اختيار هذه الوسيلة فى ظل ظروف اليقين certainty . وتعرف ظروف اليقين بأنها « حالة من المعرفة ، تتيح لمتخذ قرار الاختيار أن يعرف مسبقا النتائج المؤكدة والمحددة المترتبة على استخدام مختلف البدائل »(٣٢) . وتحت هذه الظروف، تختار الوسيلة المثلى من بين الوســائل المتاحة ، والتى نرمز لها بالرموز أ ، ب ، جـ ، د . والوسيلة المثلى هى التى تحقق أكبر قدر من الهــدف المختار «س» ، أو يمكن اعتبارها من وجهة نظر أخرى ، تلك الوســيلة التى تحقق الهدف كاملا ، وتكون تكلفتها (الاقتصادية والاجتماعية) ، أقل ما يمكن أن تكون عليه بالمقارنة بالوسائل البديلة الأخرى . ولتكن هــذه الوسيلة المثلى ، فى مثلنا هذا ، هى الوســيلة « ب » ، كما هو موضــح بالشكل رقم (٢) .

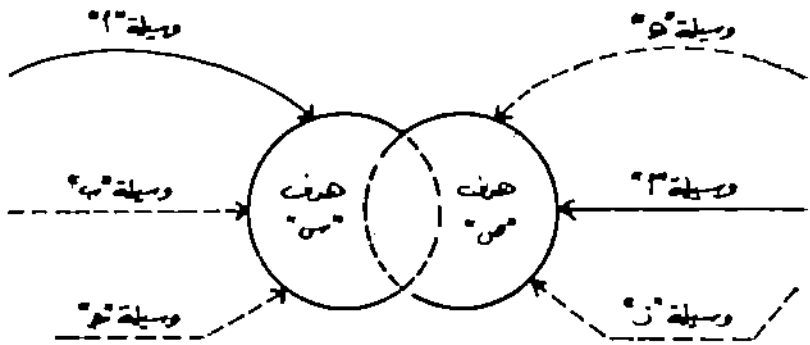
---

32 – Spencer, op. cit, p. 2.



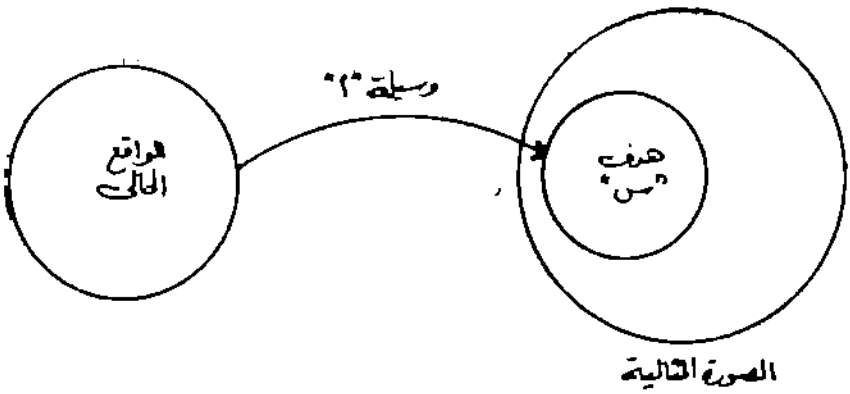
الشكل رقم (٢)

الا ان هذا الاختيار يتعقد الى حد ما عند اختيار اكثر من هدف ، وخاصة اذا ما تضاربت او تعارضت هذه الاهداف ووسائل تحقيق كل منها . الا انه طالما ان متخذ القرار ما زال يقوم باختيار الوسائل فظروف اليقين، فانه يمكنه اختيار المثل (optimal) الوسائل لتحقيق كل هدف ، طالما انه يعرف مقدما وبطريقة مؤكدة النتائج المحددة لكل بديل . الا انه فى هذه الحالة قد تختار وسيلة اخرى . غير تلك الوسيله المثلى «ب» التى تختار فى حالة الهدف الواحد «س» ، او فى حالة عدم تضارب الاهداف او وسائل تحقيقها . فاذا افترضنا اختيار هدفين «س» و «ص» وان الهدف «س» متعارض او متضارب مع الهدف «ص» ، او ان الوسيلة المثلى «ب» لتحقيق الهدف «س» منفردا ، تتعارض اوتتضارب مع الوسيلة «ه» لتحقيق لهدف «ص» منفردا فعندئذ يجب على متخذ القرار اختيار انسب الوسائل لتحقيق اكبرقدر من الهدفين «س» و «ص» مجتمعين معا، او تلك الوسائل التى تحقق الهدفين كاملين بحيث تكون تكلفة هذه الوسائل اقل ما يمكن ان تكون عليه . ولنفرض ان انسب هذه الوسائل هى الوسيلة « أ » لتحقيق الهدف «س» ، والوسيلة «و» لتحقيق الهدف «ص» ، كما يتضح من الشكل التوضيحى التالى رقم (٣) .



الشكل رقم (٣)

الا أن اختيار الأهداف والوسائل والموامة بينهما لاتتم فى فراغ ، بل تتم فى اطار اجتماعى معين يتحدد بمقتضاه الواقع الحالى ، والصورة المثالية المتصورة لهذا ـ الاطار مستقبلا ، والتى يتحدد الهدف داخلها . وفى ظل ظروف التيقن ، فان معرفة المخططين لكل من ابعاد الواقع الحالى والصورة المثالية ، تكون معرفة تامة وكاملة . ففى حالة التخطيط الاقتصادى ، نفترض ان المخطط على الملم تام بكافة ابعاد الهيكل الاقتصادى مثلا كما هو قائم حاليا ، وبصورته المثالية فى المستقبل ، من حيث ملكية عوامل الانتاج ، ومراكز اتخاذ القرارات الاقتصادية وتنظيماتها ، وأساليب تنسيق هذه القرارات ، ودرجة المساواة فى توزيع الدخل القومى والثروة ، وغيرها من عناصر هذا الهيكل الاقتصادى . وعلى ذلك فان اختيار المخطط لأنسب الوسائل وهى الوسيلة « أ » فى مثلنا السابق لتحقيق الهدف «س» ، انما يكون على اساس معرفة كاملة بكافة جوانب الواقع الحالى ، وتقييم صحيح لجميع الحقائق المتصلة بهذا الواقع . وتصور صحيح لما ستكون عليه الصورة المثالية مستقبلا ، بكافة ابعادها وعناصرها ، هذا بالاضافة الى معرفة يقينية بنتائج تنفيذ الوسائل البديلة المختلفة ويصور الشكل التالى رقم (٤) هذه الحالة .



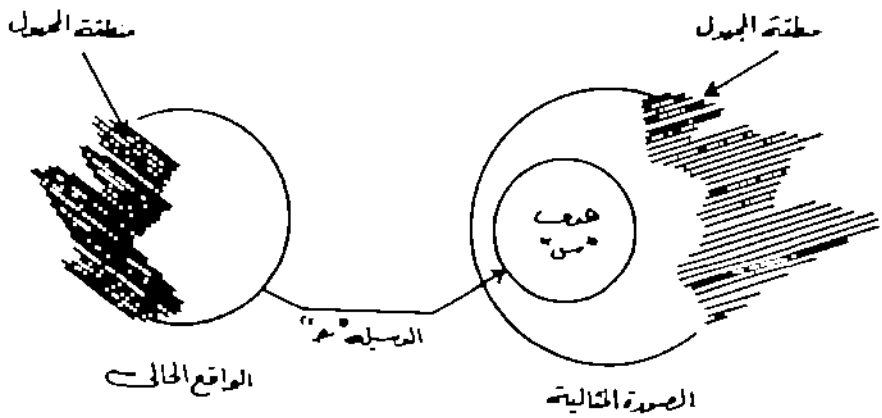
الشكل رقم (٤)

الا أن الأمر يختلف تحت ظروف المخاطرة وعدم التيقن (risk and uncertainty) ، وهى الظروف السائدة ، فى أغلب الأحوال ، التى يتم فيها التخطيط ويعرف ظروف المخاطرة بأنها « حالة من المعرفة ، تتيح لمتخذ القرار معرفة وتقدير احتمالات حدوث النتائج المختلفة المترتبة على استخدام كل بديل من البدائل المتاحة . » بينما نجد أنه فى حالة ظروف عدم التيقن، لا يمكن تقدير مدى احتمالات تحقيق هذه النتائج . (٣٣) ومما يزيد الأمر تعقيدا ، عدم الملم المخطط الملما تاما بكافة أبعاد الواقع الراهن ؛ والأحوال مستقبلا ، مما يجعل تصوره لكل منها يختلف عن حقيقة الأمر . فان عدم المعرفة التامة بحقائق وعناصر الواقع الحالى ، يجنب من هذا الواقع منطقة غير واضحة المعالم والحدود ، يمكننا أن نطلق عليها « منطقة المجهول » . وهذا ، بالتالى ، يجعل المخطط يتصور الواقع الحالى ، كما يعرفه ؛ مختلفا بطبيعة الحال ، عن حقيقة هذا الواقع . وبالمثل ، وفى الجانب المقابل ، نجد أن عدم وضوح بعض معالم الصورة المثالية لدى المخطط وضوحا كاملا ، يجعلها تختلف عما يمكن أن تكون عليه هذه الصورة فيما يحدث للمخطط المعرفة الكاملة لما ستكون عليه الأوضاع مستقبلا . ويمكننا أن نتصور ، أنه نتيجة لذلك ، توجد منطقة غير محددة المعالم فى الظروف المثالية المتصورة مستقبلا ، نطلق عليها أيضا « منطقة المجهول » .

---

33 Ibid., pp. 5, 9.

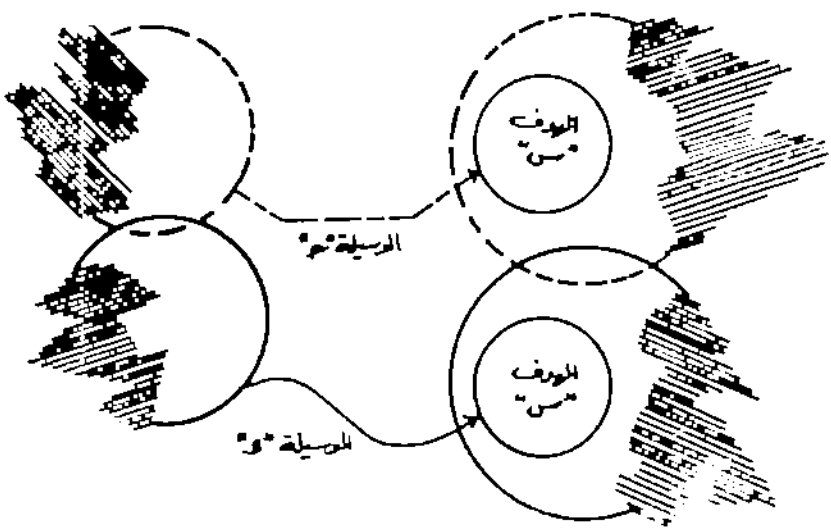
وفى ظل هذه الظروف ، نجد ان المخطط قد يختار الوسيلة «ج» من بين الوسائل المتاحة والمعروفة له ، لتحقيق الهدف «س» . وهذه الوسيلة تعتبر من وجهة نظر المخطط انسب وسيلة ، حيث أن معرفته بالواقع الحالى تختلف عن حقيقة هذا الواقع ، وتصوره للظروف المثالية يختلف عما يمكن ان تكون عليه هذه الصورة فى المستقبل ، هذا بالاضافة الى أن النتائج المترتبة على تنفيذ الوسيلة «ج» لم تعد مؤكدة ، بل محتملة الحدوث ، مع امكان تقديره هذه الاحتمالات (تحت ظروف المخاطرة) ؛ أو عدم امكان تقديرها (تحت ظروف عدم التيقن) . وعلى ذلك ، تعتبر الوسيلة « ج » انسب الوسائل التى يمكن اختيارها تحت هذه الظروف ، ولكنها لا تعتبر البديل الأمثل من بين البدائل المتاحة ، حيث يصبح هذا البديل هو الوسيلة « أ » فيما لو كانت المعرفة تامة تحت ظروف التيقن . ونوضح هذه الفكرة فى الشكل رقم (٥) التالى :



الشكل رقم (٥)

ان جوهر منهج التخطيط حسبما قمنا بتوضيحه حتى الآن كان تحت ظروف السكون أى تحت ظروف غير متغيرة (استاتيكية) . ويصبح التخطيط اكثر تعقيدا عندما نأخذ فى الاعتبار الطبيعة الديناميكية للعملية التخطيطية . فيستوجب الأمر حينذاك ، ان يأخذ المخطط فى الحسبان كافة التغيرات التى تطرأ على جميع العناصر التى سبق ذكرها ، وذلك نتيجة لادخال عنصر الزمن كأحد الأركان الأساسية فى التخطيط . ففى خلال

فترة اختيار الأهداف ، واختيار انسب الوسائل . وتنفيذ هذه الوسائل تكون قد مرت — فترة زمنية يتغير فيها الواقع الذى كان حاليا ويصبح واقعا ماضيا ، ويجابه المخطط واقعا حاليا مختلفا . ويستتبع ذلك تغير تصوره لهذا الواقع الحالى الجديد . ويحدث نفس الشىء بالنسبة للصورة المثالية وتصور المخطط لها ، واللتان قد تتغيران عن الصورتين السابقتين اثناء وضع الخطة وتنفيذها . وقد يترتب على ذلك ان يعاد النظر فى الأهداف المختارة سابقا أو فى وسائل تنفيذها . وقد تصبح الوسيلة المختارة واجارى تنفيذها ، وهى الوسيلة «ج» ، وسيلة غير مناسبة من وجهة نظر المخطط ، لتحقيق الهدف «س» (بفرض استمرار اختيار هذا الهدف كما هو) . ويستدعى الأمر حينذاك ، اعادة تقييم كافة الوسائل المتاحة . لاختيار وتنفيذ انسبها . ولتكن فى هذه الحالة الوسيلة « د » . ويوضح الشكل التالى رقم (٦) تصورنا لهذه الحالة .



الشكل رقم (٦)

وتفرض منهجية التخطيط ، كما عرضناها ، اعتبار التخطيط عملية دينامية متكاملة ، تتطلبتوجيه مساره بصفة مستمرة ، طبقا لما يطرأ على كافة المتغيرات من تعديل .

وفى ضوء هذه النظرة الى منهجية التخطيط نحلل فى الجـزء التالى من هذا البحث ، عناصر مراحل التخطيط الاقتصادى بصفة عامة ، وتخطيط التنمية الاقتصادية بصفة خاصة .

ثالثا : عناصر المراحل التخطيطية

حاول عدد من الكتاب فى مجال التخطيط تقسيم العملية التخطيطية الى مراحل أو خطوات ، أو وظائف ، وذلك لأغراض التحليل والتعرف على عناصره ، ومن الخطأ الاعتقاد بأن هذه المراحل هى « مراحل زمنية مرتبه ترتيبا جامدا .. ولا يمكن القول بأن اى وظيفة .. لابد أن تسبق غيرها أو يمكن تأديتها بمعزل كامل ونهائى عن بقية الوظائف الأخرى » (٣٤) كما أن هذا التحديد يحمل فى طياته خطورة التبسيط الشديد لنشاط هو غاية فى التعقيد ، ووضعها (أى هذه المراحل) فى صورة قوالب جامدة (٣٥) اذ لا يجب الا يغيب عن أذهاننا ان التخطيط عملية متكاملة تتفاعل عناصرها فى حركة ديناميـــة مستمرة ، وان كلا من هـــذه العناصر يؤثر فى بعضها البعض .

ونستعرض فيما يلى عددا من التصنيفات لمراحل العملية التخطيطية(٣٦) فيحدد ميلية المراحل التخطيطية بالآتى : ــ

١ ــ تحديد الأهداف .

٢ ــ التعرف على الواقع .

٣ ــ تصميم برنامج عمل ايجابى .

وتقصر لانجوار العملية التخطيطية على خطوتين هما :

١ ــ اعداد الخطة .

٢ ــ تنفيذ الخطة .

وفى رأى جالوى ان التخطيط يتطلب خمس خطوات هى :

١ ــ تحديد الأهداف المبتغاة .

٢ ــ اجراء البحوث لفهم المشكلة .

٣ ــ اكتشاف الحلول البديلة .

---

٣٤) عرفان على شلبى « **التخطيط القومى الشامل : مفهومه وابعاده** » . بحث مقدم الى مؤتمر « الابعاد الادارية للتخطيط القومى الشامل » . القاهرة لجهاز المركزى للتنظيم والادارة برنامج الامم المتحدة الادارين ، اكتوبر ١٩٧٢ ص ٣

35 Elliott, «Economic Planning...» op. cit., p. 68.

36 Ibid., pp. 68 - 69.

٤ — اختيار واضعى السياسات لحل ما ، من بين الحلول البديلة .

٥ — تنفيذ الحلول المنتقاة .

ويقسم اليوت مراحل العملية التخطيطية الى : —

١ — تحديد الأهداف .

٢ — تقييم الظروف الحالية واعداد خطط بديلة .

٣— وضع وتنفيذ برامج عمل .

وقد تضمن دليل الباحثين الذين قاموا بدراسات ميدانية فى الدول العربية ، عن الجوانب الادارية للتخطيط القومى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والمقدمة الى هذه الندوة ، تقسيم مراحل العملية التخطيطية الى أربع مراحل هى : (٣٧) .

١ — تحديد الأهداف .

٢ — اعداد الخطة القومية .

٣ — تنفيذ الخطة القومية .

٤ — متابعة وتقديم الخطة القومية .

ويتضح من استعراضنا الموجز لهذه التقسيمات المختلفة لمراحل العملية التخطيطية الاختلاف الكبير بين الكتاب . ويرجع هذا الاختلاف الى تباين وجهات النظر بالنسبة لمفهوم التخطيط ، ومنهجيته ، والعناصر التى تتضمنها العملية التخطيطية . وفى رأينا ، أن العملية التخطيطية فى جوهرها تشتمل على تحديد الأهداف ووضع الخطط ، وتنفيذ هذه الخطط . ونود أن نؤكد ضرورة اعتبار عناصر هذه المراحل التخطيطية ، عناصر متداخلة ومتكاملة فيما بينها .

١. تحديد الأهداف :

تتعدد المغايات والأهداف التى يسعى الى تحقيقها فى كافة المجتمعات ويترتب على هذا التعدد أن تأخذ العلاقة بين هذه الأهداف أحد الأشكال التالية : (٣٨) .

---

٣٧ دليل الباحثين المتضمن بالدراسة الميدانية عن الجوانب الاداريه لتخطيط القومى للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية فى الدول العربية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، والذى على أساسه وضعت التقارير عن هذه الدول والمقدمة الى الندوة التى تناول هذا الموضوع فى القاهرة ، نوفمبر ١٩٧٣ . وقد ساعد كاتب هذا البحث فى وضع الدليل المذكور الا أن البحث يقدم تصورا محددا لمراحل التخطيطية بدءا بالمتابعة والتقويم كجزء متكامل وأصيل فى المرحلة التصحيحة .

38 John, W.A., and H.W. Singer, **The Role of the Economist as Official Adviser**, London, George Allen and Unwin Ltd., 1955, p. 18.

١ ــ تتطابق الأهداف اذا كانت متماثلة تمام التماثل .

٢ ــ اذا ما كان تحقيق هدف ما يزيد من احتمالات تحقيق هدف آخر، فيعتبر ان هذين الهدفين متوافقان .

٣ ــ تكون الأهداف محايدة اذا ما كان تحقيق هدف ما لايؤثر على تحقيق هدف آخر .

٤ ــ تتصارع الأهداف اذا ما كان تحقيق هدف معين يعترض تحقيق هدف آخر .

٥ ــ اذا ما كان تحقيق هدف يعيق ، او يحول دون تحقيق هدف آخر، فان الأهداف تكون فى هذه الحالة متعارضة .

ان معرفة طبيعة العلاقة بين الغايات المتعددة امر ضرورى لتحديد النتائج المترتبة على اختيار اى منها ، ولترتيب هذه الغايات حسب درجة اهميتها ، فى حالة اختيار اكثر من غاية أو هدف . وفضلا عن ذلك ، فهناك عدة جوانب اخرى تتطلب اهتماما خاصا عند تحديد الغايات . ففى كثير من الأحيان ، قد لا يتسنى تحديد الغايات والأهداف بدقةووضوح بسبب صعوبة او استحالة تحديد الغاية تحديدا رقميا . ومما يزيد الأمر صعوبة ، ان اختيار بعض الغايات يتم أحيانا على أساس استخدام المبدأ الحدى ، ففى حالة ما اذا كانت الغايات متضاربة فان الأمر يتطلب تحديد القدر الذى يضحى به بالنسبة لهدف ما فى سبيل تحقيق قدر اكبر من هدف آخر . وبالاضافة الى ذلك ، فلا بد من مراعاة العلاقات المتبادلة بين الأهداف ووسائل تحقيقها وان الغايات المختارة تؤثر فى اختيار هذه الوسائل . (٣٩) .

وتشتمل مرحلة تحديد الأهداف هذه ، على جانبين اساسيين . ويتضمن الجانب الأول منه تحديد مسئولية اختيار الغايات ، وهى مسئولية تقع فى المقام الأول على رجال السياسة . ففى أى مجتمع اقتصادى ، يتم الاختيار بين الغايات المختلفة على اساس دالة الرفاهية (Welfare function) الخاصة برجال السياسة . وتتحدد دالة الرفاهية هذه بعدة عناصر هى : (٤٠)

(١) عناصر تحديد المستوى المادى والمعنوى لأفراد المجتمع ، مثل الكمية المتاحة من السلع (الغذاء والمسكن وخلافه) ، ومدى الجهد المبذول للحصول على هذه السلع ، والفرص المتاحة للتعليم ، وحق المشاركة فى اتخاذ القرارات .

39 — Elliott, Comparative Theories..., op. cit., Ch. III, p. 4.

40 Tinbergen, Jan, Economic Policy : Principles and Design. Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1956, p. 11.

ب) عناصر تحديد العلاقات بين الافراد مثل :

١ — الحرية المتاحة للافراد .

٢ — حدة الصراعات الموجودة فى المجتمع ، او مستوى السلام الاجتماعى والعالمى .

٣ — العناصر الايجابية فى العلاقات الاجتماعية مثل درجة العدالة او « الجو الاجتماعى » .

ويتضمن الجانب الآخر فى اختيار الغايات مسألة تحديد ماهى الغايات المتبغى تحقيقها . فى هذا المجال ، ينبغى التفرقة بين الغايات النهائية أو الأساسية والغايات الوسيطة (prime and instrumental goals) وتعتبر الغاية نهائية اذا ما كان تحقيقها يشكل مصدر اشباع مباشرا مثل اشباع الحاجات الأساسية ، كالمأكل والملبس ، والمحبة ، والقوة .. الخ أما الغاية الوسيطة فهى تلك الغاية التى تسهم فى تحقيق غاية نهائية او أساسية . ومن هذه الغايات الوسيطة الحرية ، والديمقراطية والمساواة ، والتقدم . (٤١) .

ويتناول التخطيط الاقتصادى الجانب الاقتصادى من تدخلات خلايا المجتمع ، ومنها تحديد الأهداف ذات الطبيعة الاقتصادية . وتتعدد الآراء وتختلف فيما يمكن اعتباره من غايات اقتصادية على المستوى القومى ، تبعا لنظام المجتمع الاقتصادى . فتحدد الغايات أساسا فى الاقتصاديات الاشتراكية ، وفقا لرأى أوسكار لانجه مثلا فى الآتى : (٤٢)

أ) التصنيع السريع للدولة .

ب) تجديد الزراعة وتحويلها الى زراعة عصرية .

جـ) انشاء المؤسسات الاقتصادية الخاصة بالمجتمع الاشتراكى .

وفى رأينا أن هذه الغايات يمكن اعتبارها غايات وسيطة أو فرعية يسهم تحقيقها فى تحقيق هدف وسيط آخر هو التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

أما فى المجتمعات الرأسمالية فيرى كينث بولدينج ان الغايات التى تسعى هذه المجتمعات الى تحقيقها هى التقدم الاقتصادى ، والاستقرار الاقتصادى ، والعدالة الاقتصادية ، والحرية الاقتصادية . (٤٣) بينما يقدم كيرشن

41 - Dahl and Lindblom, op. cit., p. 28.

42 Lange, Oskar, Essays on Economic Planning. Indian Statistical Series N. 4. Calcutta, Statistical Publishing Society, 1960, p. 2.

43 Boulding K.E., Principles of Economic Policy. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, Inc, 1958, pp. 21 - 130.

وآخرون قائمة طويلة للغايات الاقتصادية ، مع التفرقة بين الغايات المبتغاة فى الأمد الطويل وفى الأمد القصير نوجزها فيما يلى : (٤٤)

(أ) الغايات فى الأجل القصير .

١ — العمالة الكاملة .

٢ — الاستقرار العام فى الأسعار .

٣ — التخلص من الاختلال فى ميزان المدفوعات .

(ب) الغايات فى الأجل الطويل .

٤ — النمو الاقتصادى بمعنى التوسع فى الانتاج .

٥ — تحسين تخصيص عناصر الانتاج .

٦ — اشباع الحاجات الاجتماعية .

٧ — تحسين توزيع الدخول والثروات .

٨ — حماية مناطق وصناعات معينة .

٩ — تحسين نمط الاستهلاك الخاص .

١٠ — تأمين سلامة المعروض من السلع الاساسية .

١١ — تحسين حجم وهيكل السكان .

١٢ — تخفيض عدد ساعات العمل .

وفى رأينا أنه لايمكن اعتبار كل هذه الأهداف اهدافا رئيسية ؛ بل ان منها ما يجب اعتباره اهدافا وسيطة او فرعية تسهم فى تحقيق أهداف رئيسية أخرى .

وفى رأى ميلتون فريدمان أن الكثير من الاقتصاديين يتفقون فى الرأى القائل بأن الغايات الأساسية هى مستوى عال من العمالة ، واستقرار فى الأسعار ، ونمو اقتصادى سريع . (٤٥)

ومن الطبيعى أن تكون الغايات التى يسعى كل مجتمع الى تحقيقها انعكاسا للقيم السائدة فى هذا المجتمع والمشاكل التى يجابهها ، الا انه يمكن أن نستنبط أهم الغايات الوسيطة التى تعمل كافة المجتمعات الاقتصادية للوصول اليها من واقع الممارسة الفعلية فى هذه المجتمعات ، ومن المذاهب الاقتصادية المختلفة ، ومن طبيعة المشكلة الاقتصادية ذاتها فى التالى : —

44 — Kirschen, E.S., et. al., Economic Policy in our Time, Vol. I. Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1968, pp. 5 - 6.

45 — Mittra, S. (ed.) Money and Banking : Theory, Analysis, and Policy, New York, Random House, 1970, p. 551.

١ ــ النمو الاقتصادى فى الدول المتقدمة اقتصاديا أو التنمية الاقتصادية التى تتطلب تغيرات هيكلية فى اقتصاديات الدول النامية .

٢ ــ توزيع عادل للثروة والدخل القومى .

٣ ــ الاستقرار فى المستوى العام للأسعار .

٤ ــ العمالة الكاملة لجميع عناصر الانتاج .

وبالرغم من أن هذه الغايات تتصل اتصالا وثيقا برفاهية الفرد والمجتمع الا أن درجة أهمية كل منها تختلف من مجتمع الى آخر ، ومن زمن الى آخر داخل نفس البلد . وتحدد أهمية كل من الغايات ترتيبها فى سلم تفضيل المجتمع . كما أن عدد الغايات التى تبتغى كل دولة تحقيقها تختلف من دولة الى أخرى . فمثلا ، تسعى الدول المتقدمة اقتصاديا الى تحقيق العديد من الغايات ، كما استعرضناها فيما سبق « حيث أن لديهم مجالا واسعا لاختيار غايات متعددة » (٤٦) ، بينما نلاحظ أن التخطيط لهدف التنمية الاقتصادية يأخذ أولوية على غيره من الأهداف الاقتصادية الأخرى فى الدول النامية . فلا مناص للدول ــ النامية من اتباع هذا الأسلوب الكمى فى تنمية اقتصادياتها ليزداد نصيب الفرد من الدخل القومى ، ولتلحق بغيرها من الدول المتقدمة اقتصاديا(٤٧) . فالفجوة التى تفصل بين هذه الدول لايمكن القضاء عليها بواسطة المعلولات الفردية ولا بالاعتماد على قوى السوق للطلقة . فيرى أوسكار لانجه أنه طالما أن النمو التلقائى غير محتمل حدوثه فى الدول المختلفة بسبب الظروف التاريخية التى اجتازتها هذه الدول ، والتى نشأت بسبب الاقطاع والراسمالية الاحتكارية والامبريالية ، فيصبح من الضرورى الالتجاء الى تخطيط التنمية ، وخاصة لتعبئة وتوجيه الموارد الضرورية نحو الاستثمار المنتج حتى يكون الاسراع بالتنمية الاقتصادية أمرا مؤكدا(٤٨) . وبالاضافة الى ذلك ، فان تخطيط التنمية الاقتصادية لما يتضمنه من استخدام التحليل العلمى ، يساعد على معرفة ما يمكن أن يحدث من اختناقات خلال عملية التنمية ، ويسهم فى اتخاذ الحلول التى تتجنب سوء استخدام الموارد(٤٩) ، واستخدام المتاح من الموارد المحدودة استخداما رشيدا (٥٠) .

---

46 Galbraith, J.K., **Economic Development**, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1964, p. 62.

47 Ibid.

48 Lange O., **Economic Development**.., op. cit. pp. 6, 16, 17.

49 Millikan, M.F., The Process of Economic Development, «Managing Economic Development in Africa. Proceeding of the M.I.T. Fellows in Africa, Annual Conference, Evian-Les-Bains, France, August 12-24, 1963. Warren H. Hunsman (ed.), Cambridge, Mass., The M.I.T. Press, 1963, pp. 13 - 14.

50 Myrdal, G., **Rich Land and Poor : The Road to World Prosperity**. New York, Harper and Brothers, 1957, p. 94.

ويستتبع اختيار الغايات الرئيسية والوسيطة وجوب تحديدها تحديدا دقيقا وذلك بترجمتها رقميا فى الخطط الاقتصادية الى أهداف (targets) حتى تكون دليل عمل للقائمين على تنفيذ هذه الخطط ، وحتى يمكن تحديد وسائل وأساليب تحقيقها بدقة كما أنه باعطاء الغايات مضمونا رقميا لمكوناتها يتسنى متابعة وتقييم تنفيذ ما تحقق منها .

وتصاغ هذه الأهداف اما باعطائها تحديدا رقميا معينا مثل زيادة الدخل القومى الى الضعف خلال فترة زمنية محددة ، وذلك الى حالة الأهداف المحددة (fixed targets) ، واما بتعيين حدود دنيا أو عليا لبعض المتغيرات الاقتصادية ، أو بتعيين اتجاه معين للتغير ، وذلك فى حالة الأهداف المرنة (flexible targets). (٥١)

(ب) وضـــع الخطة :

يتطلب وضع خطط التنمية ، وغيرها من الخطط الاقتصادية الأخرى ، تحليل الأوضاع الراهنة والتنبؤ بمـــا ستكون عليه الأحوال فى المستقبل ، وتحديد مدى اختلاف هذه الأوضاع عما يجب ان تكون عليه الظروف المثلى اللازمة لتحقيق الأهداف المحددة للتنمية ، كما يتصورها المخطط ، ثم اختيار افضل الوسائل لبلوغ هذه الأهداف ، وتضمينها فى اطار متناسق.

ولأغراض التحليل يمكن تقسيم مرحلة وضـــع الخطط الى خطوتين أساسيتين هما :

١ ــ دراسة وتحليل الأوضاع الحالية والمستقبلة .

٢ ــ اختيار الخطط وتبنيها .

١ ــ دراسة وتحليل الأوضاع :

تعتبر دراسة وتحليل الأوضـــاع الحالية والتنبؤ بالأوضـــاع المستقبلة خطوة ضرورية واساسية لاختيار الملائم من استراتيجيات التنمية ، ومن السياسات الاقتصادية وأدواتها ، وتحديد ما تحويه خطط التنمية من برامج وكلما كانت هذه الدراسات مبنية على أسس علمية سليمة ومتضمنة لأكبر عدد من التغيرات ، داخـــل اطار متكامل ، كانت الخطط الموضـــوعة ، متناسقة فى أجزائها المختلفة ، قابلة للتطبيق ، وزادت مقومات نجاحها .

ويساهم التحليل الاقتصادى مساهمة فعالة فى تحقيق هذه الخطـــوة

---

(٥١) محمد محمود الامام ، **التخطيط من اجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية** . معهد الدراسات العربية العالية ، جامعة الدول العربية ، ١٩٦٢ ص ١٩ ــ ٢٠

ويشتمل أساسا على القياس الاقتصادى ، والتنبؤ الاقتصادى ، والنماذج الاقتصادية .

(١) القياس الاقتصادى :

من الضرورى تقييم الواقع الاقتصادى الحالى ، لتقدير الفجوة التى تفصل بين هذا الواقع وبين الأوضاع المستقبلة والصورة المثالية المتصورة. ويتطلب هذا التقييم قياس المتغيرات الاقتصادية المختلفة التى تكون هذا الواقع الحالى . وتستخدم عادة الوحدة النقدية للتعبير عن هذه المتغيرات مثل الانتاج ، والدخل ، والادخار ، والاستثمار .. الخ . ولتقدير القيم الفعلية لهذه المتغيرات ، تستخدم الأسعار القياسية لتصحيح أثر التغيرات فى القوة الشرائية للنقود . وبالطبع ليست كل المتغيرات قابلة للقياس بالنقود طالما أن هناك قيما غير شرائية مثل التعاون والعدالة وغيرها .

وحيث أن وضع الخطط وتحديد السياسات وعلاج المشاكل الاقتصادية يتطلب معرفة الحقائق عن واقع المجتمع ، فقد استوجب ذلك بالتالى ضرورة اتاحة احصائيات غاية فى الضخامة . الا انه بسبب استحالة الاطلاع على كافة تفاصيل هذه الاحصائيات لاستخلاص نتائج ذات معنى منها دون تنظيمها فى شكل يخدم التحليل الاقتصادى فقد جاءت الحسابات الاقتصادية القومية كحل جزئى لهذه المتطلبات . (٥٢)

الا انه يجب الا ننظر الى الحسابات القومية على انها مجرد تجميع للبيانات الاحصائية فالهدف الأساسى من هذه الحسابات ، هو عرض الاحصائيات بشكل يتيح التعرف على العلاقات الاقتصادية بين البنود التى تحويها ، واستخلاص النتائج بسهولة ويسر . كما يجب ألا نعتبر أنظمة المحاسبة القومية مجرد مجموعة من القواعد والتعاريف . فهذه الأنظمة هى اطار فكرى يتيح للاقتصادى القدرة على تجسيم الأحداث الاقتصادية فى أسلوب منظم ، كما يمكنه من تبيان العلاقات الاقتصادية الأساسية فى الاقتصاد القومى . وبالرغم من أن هذا الاطار لا يعطينا حلا آليا للمشكلات الاقتصادية ، الا انه يساعدنا على تخطيط أسلوب حلها . (٥٣)

ولكن الحسابات القومية تمكننا من اعطاء صورة كاملة للهيكل الاقتصادى للدولة والتعرف على نمط السلوك الاقتصادى للوحدات الاقتصادية المختلفة ، وشرح الظواهر الاقتصادية التى تعمل وتؤثر فى هذا الاقتصاد ،

---

(٥٢) تجدر الاشارة الى انه يمكن تتبع نشأة الحسابات الاقتصادية القومية الى قرون عديدة ماضية . الا ان تطورها من حيث الأسس والمفاهيم والنظريات التى تستند اليها ، قد مر بمراحل مختلفة أسهمت خلال القرن الحالى ، من الأدوات الفعالة فى التحليل الاقتصادى وفى رسم السياسة الاقتصادية .

53 Powelson, J.P., National Income and Flow-of-Funds Analysis. New York. McGraw-Hill Book Co., Inc., 1960.

تفرعت هذه الحسابات الى ثلاثة فروع رئيسية تكمل كل منها الاخرى فى ناحية معينة ، هى حسابات الدخل القومى ومصفوفات المدخلات والمخرجات ، وجداول التدفقات المالية .

وتهدف حسابات الدخل القومى الى قياس ما ينتجه الاقتصاد القومى ، وما يتولد عن هذا الانتاج من دخول لأصحاب عوامل الانتاج ، وطريقة استخدام هذه الدخول خلال فترة زمنية محددة . وتتيح هذه الحسابات التعرف على المجاميع الاقتصادية الهامة مثل الادخار والاستثمار والاستهلاك والمعاملات مع العالم الخارجى . وبتحليل هذه الحسابات يمكن تتبع موارد واستخدامات كل قطاع من قطاعات الاقتصاد القومى .

وتهتم مصفوفات المدخلات والمخرجات بالعملية الانتاجية ، حيث تتبع التدفقات السلعية والخدمية بين المنتجين فتسجل كافة مستلزمات الانتاج اى المدخلات التى دخلت قطاعا انتاجيا معينا فى عمود خاص ،كما تسجل استخدام ناتج هذا القطاع ، سواء بواسطة نفس القطاع او قطاعات اخرى اى المخرجات ، فى صفوف . ويضاف الى ذلك عدة أعمدة خاصة بالاستثمار والتغير فى المخزون والاستهلاك والصادرات .

أما جداول التدفقات النقدية والمالية فتسجل فيها كافة العمليات النقدية مثل تداول السلع والخدمات والعمليات الخاصة بالتحويلات النقدية بين قطاعات الاقتصاد القومى ، كما تسجل فيها ايضا العمليات الخاصة بالتغير فى الحقوق والالتزامات ، وذلك خلال فترة زمنية محددة ، والهدف من اعداد هذه الجداول هو القاء الأضواء على محددات التصرفات المالية فى الاقتصاد القومى . (٥٤)

(ب) التنبؤ الاقتصادى :

ان التنبؤ هو تحديد لما هو متوقع من أوضاع وتصرفات فى المستقبل(٥٥) ويعد التنبؤ من الخطوات الرئيسية فى وضع الخطط الاقتصادية،فيستخدم المخطط الاقتصادى اساليب التنبؤ أولا ، لتقدير ما ستكون عليه الأوضاع فى المستقبل ، ولتعيين توقعاته بالنسبة لما سيكون عليه نشاط وتصرفات الوحدات المختلفة . وبناء على هذه التوقعات ، يضمن الخطة لسلوب العمل المناسب .

وثانيا ، يحاول المخطط تقدير النتائج المترتبة على تنفيذ هذه الخطة فى المستقبل وعما اذا كانت ستتوافق مع النتائج المرتبة (٥٦) .

---

(٥٤) سمير سيدهم ، جداول التدفقات المالية فى جمهورية مصر العربية . القاهرة ، معهد الدراسات المصرفية ، ١٩٦٩ ، ص ص ٣ ـ ٥ .

55 — Le Breton and Henning, op. cit., p. 7.

56 Ibid., p. 8.

والتنبؤ الاقتصادى كخطوة اساسية فى العملية التخطيطية ، يتيح تحديد حجم الفجوة التى تفصل بين الأوضاع المستقبله ، وبين تلك الأوضاع وبين الأوضاع المثلى الكفيلة بتحقيق الأهداف وبناء على ذلك يتعين على المخططين أن يحددوا توقعاتهم بالنسبة للمتغيرات الخارجية التى لا يمكن التحكم فيها ، مثل زيادة عدد السكان ، والأحوال الجوية ، والتقدم التكنولوجى ، وتقدير الآثار المترتبة على التغير الذى يطرأ على هذه التغيرات ، وخاصة بالنسبة للمتغيرات الاقتصادية الداخلية مثل الانتاج والدخل القومى ومستوى العمالة ، وعلى أوجه النشاط الاقتصادى المختلفه هذا ، فضلا عن انه باستخدام اساليب التنبؤ المختلفة ، يمكن للمخططين دراسة النتائج المحتملة مما يتيح لهم اختيار انسبها .

(ج) النماذج الاقتصادية :

تعتبر النماذج الاقتصادية من أهم أساليب التحليل الاقتصادى . والنموذج الاقتصادى هو عبارة عن نظام معين من العلاقات ، توضح بطريقه تقريبية ، عملية تكيف الاقتصاد القومى .. وتتبع طريقة تفاعل السياسات الاقتصادية . (٥٧) وتوضح النماذج الاقتصادية لتحديد العلاقات بين مختلف المتغيرات ، باسلوب منظم (٥٨) .

ولا غنى لرجال التخطيط الاقتصادى من استخدام النماذج الاقتصادية، حيث انهم يهتمون بمعرفة مدى استجابة ردود الفعل المحتملة من جانب الوحدات الاقتصاديه التى يتكون منها الاقتصاد القومى ، عند دراستهم للسياسات والاجراءات الاقتصادية المختلفة . فانه عن طريق تحديد السلوك المنتظر من الوحدات الاقتصادية المعينة ، واو بطريقة تقريبية . يمكن للمخططين تقدير امكانية تحقيق الأهداف المحدودة ، وذلك عند تطبيق هذه السياسات والاجراءات المختلفة ، وتحديد تكلفة ومنفعة كل منها ، وبالتالى اختيار أكثر هذه الاجراءات كفاءة .

ومع ذلك ، فانه يجب ألا يغيب عن الأذهان ، أنه مهما كان التحليل الاقتصادى دقيقا ، ومبنيا على أسس علمية سليمة ، الا أنه محدود بعدة عوامل . فأولا ، ان اختيار الأهداف ، لايتم فجميع الأحوال ، على أسس من التحليل العلمى المجرد . وثانيا ، أنه توجد عادة بعض الاعتبارات الاقتصاديه عند تقويم الخطط الاقتصادية البديلة . وثالثا ، ان التحليل الاقتصادى ، وان كان فى حد ذاته ضروريا الا انه فى نفس الوقت لايعتبر كافيا لاختيار افضل الخطط وتنفيذها . فبجانب التحليل الاقتصادى فان الحاجة تدعو الى تواجد الادارة والمقدرة على التخيل والفهم الصحيح لفنون الادارة والتنظيم .

57 Tinbergen, op. cit., p. 6.
58 Bonsho, E.F., Economic Models : An Exposition. New York : John Wiley & Sons, Inc., 1960, p. 1.

٢ ـ اختيار عناصر ونمط الخطة :

والخطوة النهائية فى مرحلة وضع الخطة هى اختيار افضل السياسات والاجراءات الاقتصادية والتنسيق بين برامج العمل المختلفة فى اطار متكامل ..

ومن الناحية النظرية البحتة ، فانه يمكن أن يؤدى التحليل الاقتصادى الى اختيار امثل الأساليب لتحقيق الاهداف المختارة. الا أن هذا الاختيار لا يتم فى جميع الاحوال ، على اساس نتائج التحليل الاقتصادى وحده . فالتخطيط ليس علما فقط ،بل انه فن ايضا يتطلبان يتصف رجال السياسة بالادارة ، ـ والشجاعة والجراة والحدس ، وما اطلق عليه شومبيتر بالرؤية الواضحة » (٥٩) والتخطيط ، فى راى البعض ، ما هو الا «نشاط سياسى يختص بالقرارات الرئيسية التى تتخذ فى المجتمع لاحداث تغييرات معينة . وعلى ذلك ، فان التخطيط منبعه الرغبة فى التغيير وحتى يكون التخطيط فعالا ، فلا بد أن يكون مرتبطا ارتباطا مباشرا برجال السياسة فى الحكومة . ويستدعى الأمر أن يعتمد التخطيط على ايمان السلطات السياسية به ، ومشاركتها بصفة مستمرة فى العملية التخطيطية ، وان يكون التخطيط جزءا لا يتجزأ من عمليات الادارة الحكومية » (٦٠) .

وفضلا عن ذلك ، فان اختيار سياسات واجراءات معينة فى خطط التنمية الاقتصادية تلقى معارضة البعض لما بسبب ما قد يعانون من جرائها من تكلفة حقيقية او متصورة . وهنا تظهر اهمية التخطيط كفن فى ايجاد الوسائل المناسبة للتغلب على هذه المعارضة ، او التقليل منها الى ادنى حد ممكن ، حتى يمكن تنفيذ الخطط الموضوعة على الوجه الأكمل ومما لاشك فيه . ان موافقة وتقبل الخطة من جانب الشعب ، يزيد من احتمالات نجاحها فى تحقيق اهدافها (٦١) ولذا ، فان الأمر يستدعى ضرورة اتباع افضل الطرق والوسائل لتعبئة الراى العام فى سبيل نجاح الخطة الموضوعة .

وتختلف انماط خطط التنمية الاقتصادية من حيث مكوناتها وعناصرها ومستوى التفصيل فى تلك العناصر ومدى شمولها للانشطة الاقتصادية والمستويات التنظيمية .. الخ الا اننا نود أن نشير الى أن اختيار نمط معين منها دون الآخر يتوقف على عدة عوامل من اهمها مرحلة التنمية الاقتصادية التى تمر بها البلاد ، والايدولوجية السائدة حين ذاك ، ودقة البيانات الاحصائية المتاحة ، وتكلفة ادارة الخطة ، وقدرة الجهاز الادارى للدولة على اعدادها وتنفيذها ، وعلى درجة كفاءة المخططين .

---

59 — Elliott, Comparative, Theories..., op. cit., Ch. III, p. 10.

60 — Cubanas, op. cit., pp. 69 - 70.

61 — United Nations, Planning for Economic Development: Report of the Secretary General Transmitting the Study of a Group of Experts. (A/5533/Rev. 1). New York, United Nations, 1963, p. 4.

الا انه مهما كان النمط الذى تتخذه خطة التنمية فان وضوحها وخلوها من التناقض للقائمين بتنفيذها ، يتطلب تضمينها على الاقل للعناصر التالية :

١ — استراتيجيات التنمية التى وضعت على اساسها الخطة ، مثل استراتيجيات النمو المتوازن او غير المتوازن ، التركيز على التصنيع او التنمية الزراعية ، الاعتماد على القطاع العام او الخاص ، الانفتاح على العالم الخارجى او الانغلاق .. الخ .

٢ — السياسات الاقتصادية المحققة اللازمة لتنفيذ الخطة مثل السياسات المالية والنقدية والسعرية وغيرها ، مع تحديد للأدوات المستخدمة بالنسبة لكل سياسة والنتائج المتوقعة من السياسات المتبعة .

٣ — الاساليب والاجراءات والتدابير المتعلقة بالتغيرات البنيانية الضرورية لاعادة تشكيل هيكل الاقتصاد القومى على النحو اللازم والمحتوى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وكذلك الاجراءات والتدابير الخاصة بكل نشاط اقتصادى وبكل قطاع .

ويجدر أن نميز بوضوح فى خطط التنمية بين وحدات النشاط المسئولة عن عمليات التنمية ، فنميز بين المشروع والبرنامج والخطة . فالمشروع هو اصغر وحدة فى نشاط التنمية ، مثل انشاء مصنع ، أو مدرسة . والبرنامج هو مجموعة من المشروعات المتصلة والمتكاملة والمتناسقة فيما بينها . اما الخطة فتشير الى مجموع برامج التنمية فى كل متكامل . ونجد احيانا ان بعض الاقتصاديين يستخدمون هذه المصطلحات الثلاثة لتعنى نفس الشىء، غير مدركين للفروق بينهم ، ولمميزات الاستخدام الدقيق لكل لفظ .

وتوضع خطط التنمية على اساس مناطق جغرافية قد تبدأ من القرية وتتدرج الى مستوى المدينة فالمحافظة او الولاية والمقاطعة والاقليم ، الى مستوى الخطة القومية التى تغطى كافة حدود الدولة . ونلاحظ ان الخطط الاقليمية لا تستدعى بالضرورة ان تكون حدودها الجغرافية متفقة مع الحدود السياسية للولاية او المقاطعة ، حيث ان التخطيط الاقليمى يستدعى استخدام معايير اقتصادية لتحديد حدود الاقليم اقتصاديا ، وذلك بضم عدة ولايات او مقاطعات او اجزاء منها ، على اساس تشابه الموارد الاقتصادية المتاحة ، او الانشطة الاقتصادية او غيرها من المعايير . كما انه يمكن وضع خطط تنمية اقتصادية لعدة دول تكون بينها علاقات او اهداف مشتركة . الا ان الأمر يتطلب ان تكون الخطط الموضوعة للمناطق الصغرى متسقة ومتكاملة مع الخطط الموضوعة للمناطق الاكبر .

وتغطى خطط التنمية فترات زمنية تتحدد بالمدى الزمنى الذى يستغرقه تنفيذها وتحقيق أهدافها ، ويمكن التمييز بين الخطط البعيدة المدى والخطط طويلة الاجل ، والخطط متوسطة الاجل ، والخطط قصيرة الاجل ، والخطط

السنوية . ولايوجد اتفاق بين المخططين او الدول على طول الفترة الزمنية التى تغطيها كل هذه الخطط (فيما عدا الخطة السنوية ، بطبيعةالحال) وكلما كانت الخطط اكثر زمنيا . كلما لمكن تحديد الأهداف والوسائل بدقة اكبر ، وكما يستوجب الأمر . ان تحدد فى الاطار الموضوع للخطط الاطول زمنـــا .

ويختلف التخطيط القومى الشامل عن التخطيط الجزئى من حيث مجال ما تحويه الخطة . فى الخطط الجزئية تهتم باحدى المجالات التالية : ــ

١ ــ خطط جزئية تختص باحد الأنشطة الاقتصادية مثـــل الزراعة او الصناعة او الخدمات . وتتضمن كل من هذه الخطط برامج متناسقة تتكون من مجموعة مشروعات يحقق تنفيذها اهدافا معينة لذات النشاط الاقتصادى . وهذه الأهداف والمشروعات التى تتضمنها الخطة الجزئية لاتتوافق بالضرورة مع الخطط الجزئية للأنشطة الأخرى .

٢ ــ خطط جزئية لمتغيرات اقتصادية معينة مثل الانتاج او الاستثمار او الاستهلاك او التجارة الخارجية او الاتمان . والخطط الجزئية لمتغير ما ، لا تتحدد بالضرورة تبعا للخطط الجزئية للمتغيرات الأخرى .

٣ ــ خطط جزئية للقطاع العام (حكومى ، او قطاع عام) ، او للقطاع الخاص .

ويمكن تضمين كل من هذه الخطط الجزئية فى خطط اكثر شمولا . فاذا ماضممنت جميع هذه الخطط الجزئية فى اطار متكامل متناسق فاننا نحصل على خطة قومية شاملة . وعلى ذلك يمكن تعريف الخطة القومية الشاملة بانها تلك التى تضم كافة الخطط الجزئية للأنشطة الاقتصادية والمتغيرات الاقتصادية وللقطاعين العام والخاص على مستوى الاقتصاد القومى ، وتتميز الخطط الشاملة عن الخطط الجزئية بامكانياتها التى تتيح التنسيق والتكامل بين مختلف التصرفات لتحقيق هدف قومى رئيسى او عدة اهداف رئيسية ، وهو مالا يتسنى تحقيقه باتباع اسلوب التخطيط الجزئى ، حيث انه بطبيعته لا يسمح للمخطط بالتعرف على ، والتحكم فى ، الاثار المترتبة على الاجراءات التى يتبعها فى خطته الجزئية ، لعدم ترابط هذه الخطط مع الخطط الجزئية الأخرى(٦٢) . وبالاضافة الى ان الخطط القومية الشاملة تتيح التنسيق بين البرامج بعضـــها البعض ، فانها تتيـــح كذلك التوفيق بين احتياجات

---

62 — Stopler, W.F., «Comprehensive Development Planning, «Paper Presented for the Economic Commission for African Working Party in Addis Ababa, January 1962, Printed in G.M. Meier, Leading Issues in Development Economics, New York, Oxford University Press, 1964, p. 494.

مجموع البرامج وبين الموارد المتاحة(٦٣) وهذا ما دعا المؤتمرات والهيئات الدولية الى اصدار توصياتها بضرورة ، اعداد وتنفيذ خطط قومية شاملة فى الدول النامية ، كأداة فعالة للاسراع بمعدلات التنمية الاقتصادية(٦٤) .

(ج) تنفيذ الخطة

بعد ان تختار الخطة الاقتصادية وتحدد اطارها ، تبقى المرحلة الاخيرة فى التخطيط ، وهى مرحلة تنفيذ الخطة ، اى تنفيذ ما تحويه من برامج ومشروعات والعمل على ممارسة الاجراءات والتدابير والسياسات التى تضمنتها .

وتتطلب هذه المرحلة توافر اساليب محددة للمتابعة الدورية المستمرة ، وتقييم ما تم تنفيذه من عناصر الخطة . ويستدعى ذلك بالتالى ، ان يكون هناك جهاز مبقط وواع يتولى هذه المتابعة ، ويقترح مما يراه ضروريا من تعديل فى برامج وسياسات واجراءات الخطة ، او فى اهدافها . ويستتبع ذلك وجوب انشاء وسائل اتصال بين كافة الوحدات المعنية بالتخطيط للحصول على بيانات متابعة التنفيذ ،فى سهولة ويسر وفى اسرع وقت ممكن، حتى يمكن اجراء التعديلات الضرورية فى الخطة ، طبقا لما تسفر عنه نتائج تقويم التنفيذ ؛ وخاصة عندما تظهر بعض التغيرات غير المتوقعة فى الظروف الاقتصادية وغير الاقتصادية والتى لم تؤخذ فى الحسبان فى الخطة الموضوعة. ويستدعى ذلك أن تتوافر المرونة الكافية فى الخطة بما يسمح باجراء مثل تلك المراجعات واعادة النظر فى الخطط الموضوعة .

ومن أهم وسائل تنفيذ الخطط الاقتصادية ، ومن بينها خطط التنمية ، استخدام اساليب الرقابة والتوجيه الاجتماعى الملائم وهى « اساليب يمكن بواسطتها التأثير بطريقة مباشرة على تصرفات الافراد »(٦٥) ويمكن التمييز بين اربعة اشكال من هذه الأساليب(٦٦) .

١ — التوجيه التلقائى ويعنى التأثير غير المتعمد الذى يمارسه شخص أو مجموعة من الأشخاص على شخص آخر او مجموعة من الأشخاص فى مجال النشاط الاجتماعى .

---

63 United Nations, Measures for the Economic Development of Under-developed Countries, Report by a Group of Experts appointed by the Secretary General of the United Nations (E/1986, ST/ECA/10) New York, United Nations, 1951, p. 65.

64 See for Example, Conference on the Problems of Economic Development. Cairo, General Organization for Government Printing Office, 1962, p. 334.

65 - Elliott, Comparative Theories ., op. cit., p. 11.

66 - Dahl and Lindblom, op. cit., pp. 90 - 109.

٢ ــ التوجيه المتعمد ، ويعنى ان الحصول على الاستجابة المطلوبة تكون بطريقة متعمدة .

٣ ــ الأمر ، وهو طريقة التوجيه التى يحاول بواسطتها ، لمن يقوم بالتوجيه ، التأثير بطريقة مباشرة على تصرفات الأفراد الذين يوجههم بأسلوب التهديد بالعقوبات فى حالة فشل الوصول الى الأهداف المطلوبة .

٤ ــ التوجيه المتبادل ، ويعنى محاولة شخص او اكثر توجيه أعمال كل منهما الآخر من خلال استخدام الأمر او التوجيه المتعمد او باستخدام كلا الاسلوبين .

وتتنوع اساليب التوجيه المستخدمة فى التخطيط الاقتصادى باختلاف الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية وطبقا لنمط التخطيط المتبع .

ولكى يكون نظام الرقابة والتوجيه فعالا فى تنفيذ الخطط وتحقيق أهدافها فان الأمر يقتضى اختيار الأسلوب الأمثل من بين ذلك الأساليب التى ذكرناها أعلاه وهو ذلك الأسلوب الذى يتيح تنفيذ الخطة الموضوعة على الوجه الأكمل . ومن العناصر الهامة التى يجب أن يتضمنها هذا الأسلوب أن تتوافق الأهداف المختارة مع أهداف المجتمع ، وأن يتبع نظام كفء للحوافز الايجابية والسلبية .

الخاتمة

حاولنا فى هذا البحث تحديد مفهوم التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية بدقة بهدف التعرف على منهجية التخطيط وعناصره . فاقترحنا تعريفا نعتقد انه يتلافى كثيرا من أوجه النقص الموجودة فى عديد من التعاريف التى وضعها الباحثون والمتخصصون فى هذا الموضوع والتى نجم عنها كثير من الخلط والارتباك فى تحديد منهجية التخطيط وعناصره ومقوماته.

وقد قمنا بالتفرقة بين اتجاهين رئيسيين فى أساليب التعريف بالتخطيط ، يقوم أحدهما بتعريف التخطيط بمفهومه العام ، ويتجه الآخر الى تعريفه بمفهوم خاص ثم قمنا تعريفنا لمفهوم التخطيط الذى يبرز أهم مقوماته باعتباره نشاطا تنظيميا ، ويتطلب المواءمة بين الأهداف وأنسب الوسائل المتاحة ، فى داخل اطار متكامل ، وضرورة العمل على تنفيذ هذه الوسائل، بحيث يؤخذ فى الاعتبار عند ممارسة العملية التخطيطية الطبيعية الديناميكية لها التى تنشأ نتيجة للظروف المتغيرة.وعلى أساس تعريفنا لمفهوم التخطيط، استنبطنا تعريفا للتخطيط الاقتصادى وآخر لتخطيط التنمية . وشرحنا فى الجزء الثانى من البحث وجهة نظرنا فى منهجية التخطيط ، فبينا كيفية اختيار الأهداف ووسائل تحقيقها وتنفيذها تحت ظروف التيقن والمخاطرة وعدم

التيقن ، آخذين فى الاعتبار الظروف المتغيرة الناجمة عن تغيير الواقع الراهن وتصور المخططين لهذا الواقع ، والظروف المستقبلة وتصورهم لها ، مما يستتبع تعديل الأهداف أو الوسائل أو كليهما ، تبعا للتغير الذى طرأ على هذه المتغيرات . وقد استعنا بعدة أشكال توضيحية لتوضيح تصورنا لمنهجية التخطيط . وفى ضوء الآراء التى تضمنها الجزء الأول والثانى من هذا البحث ، حددنا عناصر ومقومات التخطيط بصفة عامة ، والتخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية بصفة خاصة . واقترنا فى تحديد مراحل العملية التخطيطية على ثلاث مراحل تتضمن فى جوهرها العناصر التالية :

١ — تحديد الأهداف :

ففى أى مجتمع نجد أن الأهداف ذات علاقات متصارعة أو متوافقة أو محايدة أو متعارضة ، مما يفرض على المخطط تحديد أولويات لتحقيق الأهداف . واقترحنا تحديدا معينا لعدة أهداف اقتصادية رئيسية وأوضحنا أن التخطيط لهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية يأخذ أولوية على غيره من الأهداف الاقتصادية الأخرى فى الدول النامية .

٢ — وضع الخطة :

وتشتمل على تحليل الأوضاع الراهنة والتنبؤ بالأوضاع المستقبلة ، ومقارنتها بالصورة المثالية التى يتصورها المخطط ، ثم اختيار أفضل الوسائل لبلوغ الأهداف المحددة ، وتضمينها فى اطار متناسق متكامل . ولوضحنا انه مهما كان نمط خطة التنمية الاقتصادية المأخوذ به ؛ فلا بد من تضمينها لاستراتيجيات التنمية التى وضعت على اساسها الخطة ، وعلى تحديد السياسات الاقتصادية اللازمة لتنفيذ الخطة ، وعلى الأساليب والاجراءات والتدابير الضرورية لتغيير هيكل الاقتصاد القومى اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

٣ — تنفيذ الخطة :

عن طريق تنفيذ المشروعات والبرامج التى تتطلبها الخطة واستخدام الوسائل المختارة . وتتطلب هذه المرحلة وسائل وأساليب محددة للمتابعة والتقييم والرقابة والتوجيه تتناسب وطبيعة الخطط الموضوعة والنظام الاقتصادى .