

الفصل الثانى

مستويات التخطيط

مقدمة

أوجه التخطيط

أولا : من حيث درجة الشمول

١. تخطيط جزئى

٢. تخطيط قطاعى

٣. تخطيط شامل

ثانيا : من حيث درجة البعد المكاني

١. التخطيط القومى

٢. التخطيط الأقليمى

٣. التخطيط المحلى

ثالثا : من حيث النوع

١. التخطيط الاقتصادى

٢. التخطيط الاجتماعى

مستويات التخطيط

مقدمة

العملية التخطيطية هي العملية التي تضمن تحقيق الأهداف بالوسائل المتاحة وفي الزمن المحدد ، وبالتالي فمن الناحية الفنية لابد وأن يتوافر شرط التوافق والترابط بين الاهداف والوسائل والفترة الزمنية ومعلوم أن الأهداف الكلية للتخطيط هي أهداف معطاء أى أهداف تقررها السلطة السياسية العليا فى البلاد . وعليه تكون مهمة لجنة التخطيط اختيار كفاءة الوسائل المتاحة فى تحقيق الأهداف المعطاة وفى ظل الفترة المحددة . ويتطلب الأمر فى حالة عدم وجود التوافق أو الترابط بين هذه العناصر الثلاثة تغييرها أو احداها حتى يمكن اتمام العملية التخطيطية بنجاح.

فالتخطيط كنظام يتطلب ثلاث أمور وهي :-

- ١ - وجود استراتيجية.
 - ٢ - نشر الوعي التخطيطي بين الخاصة والعامة.
 - ٣ - لابد من وجود الاستقرار السياسى والادارى للدولة.
- ### ١ - الاستراتيجية :

الأستراتيجية هي مجموعة القواعد العامة التي فى اطارها ترسم الخطط الاقتصادية للتنمية للوصول إلى اهداف طويلة الأجل . والأستراتيجية الملائمة أو الناجحة هي التي تنبع اساساً من واقع البنىكل الاقتصادى والاحتساعى والموارد البشرية والمادية المتاحة وامكانيات التغيير للوصول إلى أهداف رئيسية طويلة الأجل.

أن عدم وجود أستراتيجية محددة يؤدى إلى تخبط فى العملية التخطيطية وخاصة أن التخطيط عملية مستمرة لا تنتهى بانتباء تنفذ خطة معينة بل يمتد ليشتمل على خطط متتالية ومتلاحقة . ولابد أذن أن تدير هذه الخطط فى أطار عام واحد ثابت لعدد ما من الخطط المتتالية.

٢ - نشر الوعي التخطيطي بين الخاصة والعامة .

التعريف بالتخطيط اذن أمر لازم للخاصة والعامة . كما أن مناقشة الخطة على مستويات مختلفة ومشاركة الأفراد فى ذلك وأعطاءهم الشكل القانونى الذى يساعدهم على مراقبة التنفيذ يساعد التخطيط إلى حد كبير فى تحقيق أهدافه .

والمقصود بمناقشة المواطنين للخطة هي اطلاعهم على أهدافها ومتطلباتها والسياسة المتبعة لتنفيذها والآثار المترتبة عليها وطرق تحقيقها دون المشاكل الفنية النظرية عليها العملية التخطيطية.

٣ - الاستقرار السياسى والادارى للدولة .

والاستقرار السياسى والادارى للحكومة وللادارة العليا يساعد فى تكوين المناخ الملائم

لانجاح نظام التخطيط وله تأثير مباشر فى مواصلة تنفيذ الخطط ومتابعتها ومراقبتها، وما لا شك فان الاستقرار الادارى وبالأذات للادارة العليا يؤكد امكانية تحتيق المراقبة النفعالة وتحديد المسؤوليات. والرقابة النفعالة تقلل من فرص الانحراف وتساعد على جدية التنفيذ واحترام القرارات.

أوجه التخطيط

وطبقا لما سبق ذكره فى الفصل السابق نستطيع القول بأن هناك أبعاداً ومستويات للتخطيط أو مايمكن أن نطلق عليه بأوجه التخطيط حيث يمكن التفرقة بين أوجه الخطط التالية

أولاً: من حيث درجة الشمول

١ . التخطيط الجزئى

٢ . التخطيط القطاعى

٣ . التخطيط الشامل

ثانياً: من حيث درجة البعد المكاني

١ . التخطيط القومى

٢ . التخطيط الاقليمى

٣ . التخطيط المحلى

ثالثاً: من حيث النوع

١ . التخطيط الاقتصادى

٢ . التخطيط الاجتماعى

فيما يلى شرح لكل وجه من هذه الوجوه مع التركيز على درجة شمول التخطيط والبعد المكاني فى هذا الفصل، ومن حيث النوع سيدرس فى الفصل التالى.

أولاً : التخطيط من حيث درجة الشمول

١ . التخطيط الجزئى

هو التخطيط الذى يغطى جانب معين من جوانب النشاط الاقتصادى، مثل وضع خطة داخل قطاع السياحة كخطة لفندق، أو وضع خطة لوزارة أو لبيئة معينة مثل وضع خطة لوزارة النقل أو الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية أو لوزارة البيئة كخطة لمكافحة تلوث الهواء . أو كخطة لمكافحة الحشرات الضارة أو خطة لنظافة الشواطئ، أو التخطيط على مستوى الوحدة الانتاجية Productivity unity Level ويتم ذلك عن طريق تقسيم القطاعات الانتاجية فى المجتمع إلى وحدات صغرى على هيئة مؤسسات أو شركات أو مصانع وتقوم كل وحدة انتاجية بوضع خططها الداخلية، وبرامجها الخاصة بما يحقق أقصى إنتاج ممكن لها، فى ضوء التوجيهات العامة للقطاع الذى ينتمى إليه هذه الوحدة.

٢ - التخطيط القطاعي

بعد التخطيط القطاعي من قبيل التخطيط الجزئي ويقتصر مجاله على قطاع معين من قطاعات الاقتصاد القومي مثل قطاع الطرق - قطاع المياه - قطاع الصرف الصحي.

وبهذه الطريقة يتم من التخطيط بتحديد أهداف وسياسات التنمية على مستوى القطاع ومتطلبات ذلك من الموارد الإستثمارية والبشرية والعينية ومصادر تدبيرها.

التخطيط القطاعي يتشمل في المرحلة الثانية من العملية التخطيطية. ويتضمن توزيع الإستثمارات المرصدة للقطاع على المشاريع المختلفة وكذلك طريقة التوزيع ومدى التمويل ومراحل التنفيذ. وتحدد الأهداف القطاعية بالشكل الذي يساعد على تحقيق الأهداف العامة في ظل الاستراتيجية المتفق عليها.

ويتضمن التخطيط القطاعي وضع نوع ما من نظم تقويم المشروعات ووضع الأولويات. كما يراعى التخطيط القطاعي مشاكل التكامل في العملية الانتاجية داخل القطاع مثل استكمال صناعة النسيج في حالة تواجد صناعة غزل. والتخطيط القطاعي يكون أكثر تفصيلاً واستكمالاً لكل جوانب المشروعات المقترحة، ولذلك يتطلب بيانات مفصلة عن كل العمليات الإنتاجية التي تتم داخل القطاع وعن المشروعات المخططة. (١)

ونظراً للتشابه بين القطاعات فإن تخطيط أي قطاع لابد وأن يحدث أثراً في القطاعات الأخرى، ولهذا فإن الخطط القطاعية بعد إتمامها وقبل الموافقة عليها تحتاج إلى نوع دقيق من الاعارة لمراعاة آثار التشابه، وهذا النوع من التخطيط يواجه مشاكل تتعلق بعدم وجود تكامل بينه وبين مشروعات القطاعات الأخرى مثل الزراعة والخدمات. وهذا ما يحاول علاجه عن طريق التخطيط الشامل، ولذلك فإن أهم ما يتميز به هذا النوع من التخطيط هو أنه قد تواجه الخطة صعوبات عند التنفيذ بسبب عدم تناسقها مع القطاعات الأخرى. ومن جهة أخرى ففي حالة التخطيط لقطاع واحد قد يتأثر هذا القطاع بالموارد المتاحة على حساب القطاعات الأخرى. وقد اتبع هذا النوع من التخطيط في مصر عندما وضع برنامج التصنيع الأول في ١٩٥٧ وبرنامج التصنيع الثاني عام ١٩٥٩ (أصبحت الأعباء المتبقية من هذين البرنامجين جزءاً من الخطة الشاملة للنسبة التي بدأ تنفيذها في يوليو ١٩٦٥) ومن أمثلة عدم التناسق التي ظهرت بالنسبة لمشروعات البرنامج الأول للتصنيع إدراج مشروعات لصناعة السكر بدون الأخذ في الاعتبار التوسع في زراعة القصب ووضع خطة لرى الأراضي التي ستزرع وقد استوجب ذلك ضرورة تحقيق التكامل بين تنمية القطاعات. (٢)

وتتكون هيئة واضعوا الخطة المركزية أو لجنة التخطيط المركزية مراعاة التشابه القطاعي ومن ثم التوفيق بين أهداف كل قطاع ومتطلبات القطاع الأخرى. وبالنسبة للمشاكل السابقة فالقطاع الصناعي - صناعات السكر - لابد وأن تستكمل خططها على أساس إمداد القطاع الزراعي بما يلزمه. أما في حالة عدم إمكانية توفير مبالغ استثمارية لقطاع السكر لابد أذن من تغيير هدف القطاع الزراعي أو تغيير الوسائل الخاصة بتحقيق الهدف المعطى.

وفى ظل هذه الصورة يوصف التخطيط القومى أو المركزى بأنه تخطيط قطاعى بالدرجة الأولى . إذ تتوزع الاهداف القطاعية بالشكل الذى يساعد على تحقيق الأهداف العامة، ثم تجرى مراجعة لمدى آثار تحقيق الاهداف القطاعية وعلى القطاعات الأخرى نتيجة العلاقات الانتاجية، ومن ثم يمكن تعديل الأهداف القطاعية أو الوسائل الخاصة بتحقيق تلك الأهداف أو الابتاء عليها مع مراعاة آثار التشابك القطاعى. (٣)

٣ - التخطيط الشامل(٤)

التخطيط الشامل هو التخطيط الذى يغطى الإقتصاد القومى فى مجموعة ، أى كافة القطاعات والأنشطة التى يتكون منها الإقتصاد القومى .

فالتخطيط الشامل هو مجموعة التنظيمات والسياسات والترتيبات التى تم الاتفاق عليها من أجل تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية للمجتمع فى المستقبل بطريقة مثلى ، وهذا يعنى أن جوهر عملية التخطيط الشامل هو اعداد القرارات اللازمة لتعبئة وتخصيص الموارد الإقتصادية المتاحة بغرض الوصول إلى الإستخدام الأمثل لهذه الموارد فى ضوء الأهداف التى يحددها المجتمع.

أن هذا التعريف يتسم ببعض التعميم بمعنى امكانية تطبيقه على أى نوع من المجتمعات وتصبح المشكلة هى فى وضع الترتيبات والسياسات اللازمة لتحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية للمجتمع بطريقة مثلى .

فى ضوء هذا التعريف يمكننا ملاحظة ما يلى :

١ - التخطيط الشامل هو تنظيم اجتماعى لحل المشكلة الإقتصادية إذ أنه يضع تصور معين للوضع الإقتصادى المستهدف فى المجتمع ويحدد - فى نفس الوقت - كيفية الوصول لهذا الوضع . حيث تتضمن عملية التخطيط الشامل أمرين هما : -
الأمر الأول : هو تحديد أهداف مسبقة يرجى تحقيقها .

الأمر الثانى : يتضمن تحديد الوسائل والاساليب الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف .

٢ - أن تحديد الأهداف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية هى مسألة سياسة فى المقام الأول ، فأن اختيار الأهداف لابد وأن يتم بواسطة جهاز مركزى مسئول ، فالاجهزة المركزية هى وحدها التى تتحمل مسؤولية النتائج المترتبة على التخطيط .

٣ - أن تحديد واختيار الأهداف يتوقف على مدى تقرير القيادة السياسية للظروف التى يمر بها المجتمع ، المشاكل الاقتصادية الملحة ، الامكانيات المتاحة ... الخ . ولهذا سوف نجد أن هذه الاهداف قد تتراوح بين تحقيق أكبر زيادة ممكنة لزيادة الدخل القومى ، اعادة توزيع الدخل ، ضمان حد أدنى لمستوى المعيشة ، توفير حجم معين من فرص العمالة ، تحقيق التوازن فى ميزان المدفوعات ... الخ .

فان الأهداف تتفاوت فى الأهمية تبقاً للظروف التى يمر بها المجتمع فقد يكون لبعضها

أولوية على البعض الآخر فى مرحلة معينة بالعكس - أى أن هذه الأولويات لا تتحدد مرة واحدة وإلى الأبد بل أنها تختلف باختلاف الظروف الاقتصادية والسياسية والتاريخية التى يمر بها المجتمع .

ويمكننا تقسيم الاهداف لنوعين : -

١- اهداف اساسية (أولية)

وهى التى تحتل بأولوية على غيرها من الاهداف .

٢- اهداف مشتقة (ثانوية)

وهى التى يمكن اعتبارها كتعديلات أو إضافات أو كوسائل لتحقيق الاهداف الأساسية.

فأنه من الضرورى أن يكون هناك تنسيق بين الاهداف المختلفة حتى لا تكون الخطة مجرد تجمع لبرامج جزئية لا يوجد ما يضمن اتساقها وبالتالى امكانية تحقيقها فى آن واحد .

٤ - أن جهاز التخطيط يحدد الأساليب والاجراءات اللازمة لتنفيذ أهداف الخطة مع تقييم نسبى لكل منها . وقد يتم وضع هذه الأساليب والاجراءات فى شكل بدائل حتى يمكن للمسؤولين الاختيار بين هذه البدائل . وتتطلب هذه البألة اعداد دراسات عن البيكل الاقتصادى القائم ومدى الثابك الموجود بين القطاعات المختلفة ، معاملات رأس المال فى القطاعات المختلفة . المعاملات الخاصة بالواردات بالنسبة للقطاعات المختلفة ، معدلات الضرائب المباشرة وغير المباشرة وهكذا .

فأنه من الضرورى أن يكون هناك تنسيق بين أدوات السياسة الاقتصادية المستخدمة فى تحقيق الأهداف الموضوعة .

٥ - التخطيط ينصب أساساً على المستقبل وهذا يعنى أن هناك قدر معين من عدم التأكد والمخاطره ، وبالرغم من أن هدف التخطيط لابد وأن يكون التخفيض من أثر هذين العاملين بقدر الامكان الا أن وجودهما يوضح ضرورة وجود حد أدنى من المرونة بالنسبة للاهداف حتى يمكن تعديلها طبقاً لما يستجد من ظروف قد تكون خارجة عن ارادة المخطط (كنشوب حرب أو أستمرارها ، حدوث بعض الكوارث الطبيعية) .. الخ .

٦ - ينبغى هنا أن نفرق بين الخطة والتخطيط الخطة هى مجموعة القرارات التنفيذية التى حددت من أجل تحقيق الاهداف المتفق عليها . التخطيط عبارة عن عمليات مستمرة ولا يقتصر على هذه المجموعة من القرارات التى تصدر وينتهى بصورها التخطيط .

وتشتمل هذه العمليات على الاتى :

* تحديد الأهداف .

* اختيار الوسائل والادوات السياسية والاقتصادية اللازمة.

* جمع البيانات والمعلومات الاحصائية عن الإقتصاد القومى .

* متابعة تنفيذ هذه القرارات .

* اجراء تقييم شامل ومستمر لمدى التقدم فى تنفيذ الأهداف .

ثانيا: التخطيط من حيث البعد المكاني :

١) التخطيط القومى الشامل

يعنى التخطيط القومى الشامل شموله الإقتصاد القومى والمتغيرات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، حيث أن الظروف والعوامل الإجتماعية والسياسية لها كثير من الأحوال تأثيرات مباشرة وقوية على النواحي الإقتصادية.

يهدف التخطيط القومى الشامل إلى حصر واستخدام موارد المجتمع المتاحة أحسن استخدام ممكن من أجل تحقيق أهداف معينة تتعلق بالنسبة ورفع مستوى المعيشة، فالتخطيط الشامل يغطى جميع أوجه النشاط الإقتصادى إلى مجموعة من القطاعات (مثل الزراعة والصناعة والخدمات) حيث توضع خطة لكل قطاع تشمل مجموعة من المشروعات يراعى فى وضعها درجة من التناسق والتوازن على مستوى الإقتصاد القومى ، وذلك من أجل تحقيق هدف معين على مستوى الدولة.(٢)

والهدف العام للتخطيط القومى الشامل هو دفع أو نقل الإقتصاد القومى من حالة أو مستوى إلى حالة أو مستوى آخر عبر فترة زمنية معينة فى شكل خطط متتابعة وذلك باستخدام وسائل متاحة يقل الضائع فى استخدامها.

ويعنى التخطيط القومى كذلك الرغبة فى احداث تركيب اقتصادى مغاير عما هو متوقع نتيجة التنبؤ علي اساس الاتجاهات الحالية للإقتصاد القومى. بتعبير آخر يعنى التخطيط القومى تصوير حالة الإقتصاد القومى التى يجب أن يكون عليها مستقبلا وليست الحالة التى سوف يكون عليها بدراسة عوامل الحركة فى الإقتصاد وامتدادها لفترة مستقبلية، ويفهم من هذا أن التخطيط القومى عبارة عن نموذج مرغوب فيه، نموذج مستقبلى يصور العلاقات بين القطاعات والمتغيرات الإقتصادية ومستويات الأنشطة الإقتصادية واثار الوسائل والسياسات المستخدمة (أدوات السياسة الإقتصادية). وعرف (تبرخن) التخطيط المركزى بأنه تصور كامل (بروفه) للعلاقات بين القطاعات والمتغيرات الإقتصادية والوسائل الكفيلة بدفع الإقتصاد إلى الاتجاه والهدف المطلوبين.(٥)

أهداف التخطيط القومى

١ - رفع معدل النمو العام الذى يساعد على تحقيق تنمية حقيقية تبلور فى زيادة دخل الفرد فى المتوسط، وذلك بأن يكون معدل النمو العام أعلى من معدل الزيادة السكانية، هذا بالإضافة إلى الحفاظ على استمرار ارتفاع معدلات النمو حتى يحدث التراكم المطلوب

لتوسيع قاعدة الاقتصاد القومى .

ويتطلب الأمر لتحقيق مثل هذا الهدف تخطيط المحددات الاقتصادية أو محددات الدخل أى تخطيط الاستثمار والاستهلاك . وتخطيط الاستثمار يتطلب أولاً تحديد الأنشطة وترتيبها حسب أولويات معينة تترتب على أساس حاجة الاقتصاد إليها من جهة وأسس التقييم المتفق عليها من جهة أخرى . ثم تقدر احتياجاتها من رأس المال . والعسالة . واللع الوسيطة . والمواد الخام وما إلى ذلك ، يتبع ذلك دراسة وسائل التسويق وامكانية وسائل الادخار وفى ظل التخطيط القومى تتوافر عدة وسائل لزيادة قدره على الادخار منها : .

(١) تقييد الاستهلاك وذلك بتقليل العرض من السلع الاستهلاكية .

(٢) رفع الأسعار وذلك لآحداث ما يسى بالادخار الاجبار وذلك عن طريق رفع معدلات الضرائب وذلك بهدف خلق فائض فى الميزانية أو زيادة إيراداتها .

ويمكن زيادة مصادر التسويق كذلك عن طريق القروض الداخلية ، ويمكن استخدامنا وتقدير آثارها المنتظرة على المواطن .

وإذا كان فى ظل التخطيط القومى تتخذ الأسعار كوسيلة للحد من الاستهلاك فإن تخطيط الأسعار يلزم كذلك لتوجيه الموارد والانفاق الاستثمارى ، وتتخذ كوسيلة لآيجاد التوازن بين العرض والطلب . (ولست نتأج تفاعل قوى العرض مع الطلب) .

وبهذا النوع من التخطيط الكلى أى بتخطيط المحددات الرئيسية للدخل القومى يمكن تحديد مستوى الاستهلاك وبالتالى الادخار والاستثمار بما يساعد على رفع معدل نمو الدخل القومى وضمان استمرار ارتفاع معدله وإذا حددنا مفهوم نمو الدخل القومى والعلاقة بين الاستثمار ونمو الدخل لأدركنا سهولة حركة (ديناميكية) هذه العملية من الناحية النظرية على الأقل . فمعدل نمو الدخل القومى فى سنة ما يسأوى الزيادة فى الدخل القومى المحققة خلال السنة مقسمة على الدخل فى السنة السابقة .

الحفاظ على استمرار معدلات مرتفعة لنمو الدخل القومى ليس بالأمر البين لأنها تتطلب قدراً كبيراً من الاستقرار فى السياسة الاقتصادية وعلاقات متوازنة للمتغيرات الاقتصادية . وكذلك يعتمد الحفاظ على استمرار معدلات النمو المرتفعة التقليل من التقلبات الاقتصادية والتي ترجع إلى التغيرات فى مستويات الاستثمار نتيجة عنق الزجاجة التى قد تعترى العلاقات بين الأنشطة والمتغيرات الاقتصادية . (٦) .

٢. تقليل العجز فى ميزان المدفوعات وميزان المدفوعات كما هو معلوم يتكون من المدفوعات المنظورة (التصدير والاستيراد) والمدفوعات غير المنظورة (خدمات . فوائد . قروض الخ) .

ويرجع العجز فى ميزان المدفوعات المنظورة إلى هيكى وطبيعة الاقتصاد المتخلف فالصادرات أغلبها من السلع الأولية والمواد الخام التى تنخفض أسعارها بالنسبة لأسعار السلع الصناعية التى تمثل أغلب واردات الدولة المتخلفة . ويعنى هذا أنه فى الأجل الطويل تميل شروط التجارة أن تكون فى صالح الدول المتقدمة وفى غير صالح الدول المتخلفة . وفى

حالة تخطيط التنسية فان زيادة الانتاج تتطلب زيادة فى الواردات من السلع الرأسمالية والسلع الوسيطة وبعض أنواع المواد الخام مما يحدث اثرا ظاهرا على الميزان التجارى (ميزان المدفوعات المنظورة). وكذلك فان تسديد القروض ودفع فوائدها - فى حالة الاقتراض يحدث عجز فى ميزان المدفوعات غير المنظورة.

وتخطط التجارة الخارجية والقروض انما يكون بهدف ايجاد التوازن فى ميزان المدفوعات فى الاجل الطويل.

٣ - اعادة توزيع الدخل القومى، وقبل الخوض فى كيفية اعاده التوزيع ينبغى التعرف على مكونات الدخل القومى، والدخل القومى يساوى مجموع دخول الأفراد، ودخول الافراد - هى عوائد عوامل الانتاج. أو ناتج ملكية خاصة - مصنع أو مؤسسة تجارية - (ربح) أو ارض زراعية (ربح) أو ناتج عمل (أجر) أو استثمار فى قروض (فائدة). اما المعاش والاعانات فىي من قبيل المدفوعات المحولة ولا تدخل كمعصر من عناصر الدخل القومى. وعليه فاعاده توزيع الدخل فى الاقتصاد الحر غير المخطط تكون عن طريق الضرائب التصاعديه والضرائب على السلع الكمالية وتخمين أجور ومرتببات الفئات الدنيا واعطاء مزيد من الاعانات والخدمات من حصيله الضرائب إلى اصحاب الدخل المنخفضة. اما النظام المخطط والذى تمتلك الدولة فى ظله وسائل الانتاج فان الدولة فى مقدورها التحكم فى توزيع الدخل القومى بطريقة أكثأ وأسرع. فعناصر الدخل من فوائده وأرباح وربح تخضع للتنظيم المباشر من قبل الدولة وكذلك الأجور بالطريقة التى تراها ملائمة مع اعاده توزيع الدخل. واعادة توزيع الدخل فى ظل التخطيط المركزى هدف رئيسى، اذ تتوزع على أساسه أعباء وتكاليف التنمية بقدر متساوى إلى حد كبير.

٤ - احداث تغيير هيكلى فى الاقتصاد القومى، وذلك بتقليل الاعتماد على قطاع واحد. وأغلب اقتصاديات الدول المتخلفة يتركز على النشاط الزراعى ذات الانتاجية المختصة. ولرفع الانتاجية فى هذا القطاع لابد من تغيير التكنيك الانتاجى ومعنى هذا ادخال الآلية. وقد تزيد الانتاجية الزراعية بتنظيم طرق الري والصرف وتخمين التناوى وتوفير المبيدات وما إلى ذلك، وتتطلب عمليات تحسين الانتاجية فى الزراعة إلى رؤوس أموال (شق ترع ومصارف واقامة سدود وخزانات وشراء الآلات الزراعية) وبالتالي فان تخطيط القطاع الرئيسى لابد وأن يتساير مع تخطيط القطاعات المستحدثة بما يتضمن ذلك من رسم أولوية للأنشطة المترابطة فى القطاعات المختلفة.

٥ - رفع معدلات العمالة والوصول إلى العمالة الكاملة والمعروف أن الاقتصاد المتخلف مع ما يواجهه من زيادات مستمرة فى السكان وبالتالي فى القوى العاملة لا يستطيع استيعابها ولهذا فالهدف لا يكون فى استيعاب الفائض الحالى فى العمالة أو الزائد منها حالياً بل ما تستجد من زيادات، لابد من تقديرها ثم العمل على كيفية تشغيلها. ومعلوم أن زيادة الانتاج الناتجة عن زيادة الاستثمار - تعطى فرصاً أوسع للعمالة، وبالتالي فالمطلوب أن

تكون الزيادة فى الانتاج ذات طبيعة تكتيكية (تكنولوجية) خاصة بمعنى انها يجب أن تعتمد على عنصر العمل أكثر من اعتمادها على عنصر رأس المال الذى يتصف فى الوقت نفسه بالندرة.

ومن المشاكل التى تواجه الدول المتخلفة فى هذا الصدد مع رغبتها فى بناء هيكل صناعى متع، أن الصناعات الأساسية صناعات متقدمة تعتمد أساساً على استخدام رأس المال بطريقة مكثفة. ونوع العمالة المطلوبة لها من النوع الماهر الذى يتطلب استثماراً خاصاً وفترات طويلة لاعداده، وهنا تتعارض الرغبة فى التصنيع الحديث ومشكلة العمالة المرتبطة بالهيكل السكانى.

والتخطيط لحل هذه المشكلة يتطلب النظر إلى وجبتين الأولى تقدير الحاجة إلى التصنيع الحديث من ناحية دوره فى الاقتصاد المحلى ومتطلبات التصدير. وبما أن رأس المال نادر فإن ثمن استخدامه بالتالى لابد وأن يكون مرتفعاً باستخدام الأسعار الظلية. فان تكلفة كثير من الصناعات الحديثة فى الدول المتخلفة لابد وأن ترتفع نسبياً أى بالنسبة لمثيلاتها فى الدول المتقدمة وبالتالى فان فرصها فى المنافسة فى الاسواق العالمية تتضاقل. اما الوجهة الثانية فتتعلق بتحديد نوعية التعليم وطرق التدريب وتقدير حجم الاستثمارات فى هذا الشأن من أجل اعداد الفنيين اللازمين للعمليات الصناعية المخططة. (١)

٢) التخطيط الإقليمى

التخطيط الإقليمى أحد جوانب التخطيط التومى ويتم أساساً بتخطيط تنمية الأقاليم بهدف تحقيق التآزر بيننا. والأقليم هو الحيز أو الجزء الحيزى المتجانس والذى يتميز بصفات اقتصادية واجتماعية خاصة.

يتم التخطيط الإقليمى بدفع القدرات التنموية للأقليم والمناطق المختلفة، من خلال خطط هيكلية عامة وشاملة لكافة عمليات التطور العمرانى، الاقتصادى، الاجتماعى.

أهداف التخطيط الإقليمى

• التخفيف من حدة التفاوتات الاقتصادية بين الأقاليم والمناطق

ظهرت الحاجة إلى التخطيط الإقليمى نتيجة الفروق الكبيرة والتى تنع بين أجزاء الدولة الواحدة، ويرجع ذلك أساساً إلى التصنيع والتحضر. فارتفاع معدلات التصنيع لا تؤدى فقط إلى خلق المدن بل إلى كبرها وتوسعها نتيجة ميل النشاط الصناعى إلى التركيز فى مناطق معينة. وبهذا تواجدا الاختلاف البين فى مستويات المعيشة والدخول بين سكان المناطق الحضرية من جهة والمناطق الريفية من الجهة الأخرى.

هذه الفروق الكبيرة فى مستويات المعيشة والدخول تؤدى إلى مشاكل اجتماعية وسياسية خطيرة. فالمدن تزداد ازدهاماً ويزيد الطلب على الخدمات مثل الاسكان والمواصلات والمرافق والامن والخدمات الاجتماعية، فبالى جانب ما تحتاجه إلى ارصدة متزايدة فان عدم تلبيةها بالقدر الكافى يخلق ضغوطاً سياسية واجتماعية على الحكومة، وبالتالى يزيد اهتمامها بالمدن

دون الريف، والحالة الرثة للمناطق الريفية تدعو بشكل ملح إلى زيادة الخدمات التعليمية والصحية والاعانات الاجتماعية وازاء ضخامة المبالغ المطلوبة لهذه الأغراض، فلا بد من مواجهة بنوع ما من التخطيط يخفف من الضغط على المدن الكبيرة ويساعد على تقديم وتنمية المناطق الريفية وإذا لم تتخذ الاجراءات الكفيلة فى إطار تخطيط اقليمى لمواجهة هذه المشاكل فإن المدن الكبيرة ستزداد حجماً و أتساعاً نظراً لقدرتها على جذب أنشطة جديدة وبالتالي تيارات من الهجرة متزايدة من المناطق الريفية. هذا إلى جانب حرمان المناطق الريفية من الخبرات وسبل التنمية. (١).

• الاستغلال الكامل والامثل للمزايا النسبية لكل إقليم أو منطقة

تنمية المناطق أو الأقاليم يعنى امكانية استغلال الموارد المحلية سواء أكانت بشرية أو مادية وذلك يؤدى فى النهاية إلى تعظيم الانتاج القومى، فتوالد أنشطة جديدة تربط كل أجزاء الدولة الواحدة فى أكثر من اتجاه مما يساعد على تقوية البنى الاقتصادية للدولة.

• تخطيط الامثل للمشروعات

فالتخطيط الاقليمى كذلك يساعد على كشف الموارد والفرص الاستثمارية فى الأجزاء المختلفة من الدولة الواحدة. والتخطيط الأقليمى فى أسوان قد أسهم فى هذا المجال فى الكشف عن بعض الموارد التعدينية. بالإضافة إلى هذا فان التخطيط الأقليمى اقرب إلى السكان من التخطيط المركزى القطاعى، ويجنب كثيراً من أخطاء التخطيط المركزى ويساعد على مراقبة العملية التخطيطية واتجاهاتها. وقد يكون حلا فى بعض الاحيان للضغط السكانى المتزايد، وذلك بالعمل على تنمية المناطق غير المأهولة بالسكان (٧)

• التنسيق الفعال بين الأنشطة ومنع الازدواجية

• دعم وتنمية العلاقات بين الاقاليم والمناطق المختلفة فى الدولة.

الشروط اللازمة لتحقيق التخطيط الاقليمي

أن الشروط اللازمة لتحقيق التخطيط الاقليمى بشكل عام لا تخرج عن متطلبات أية

عملية تخطيطية، وهى نفس شروط التخطيط القومى وتتمثل فى :

* قاعدة بيانات اساسية.

* توافر الكوادر الفنية.

* تحديد واضح للأهداف الإقليمية أو أهداف المنطقة.

* خلق أجهزة التخطيط الإقليمية، وآثار حوافز المواطنين، والاستقرار الكلى والادارى فى الأقاليم.

* التنسيق بين المحافظات والادارات الواقعة فى نطاق الإقليم أو المنطقة.

* وضع التشريعات فيما يختص بالربط الادارى وتحديد الوظائف والاختصاصات والمسؤوليات الخاصة بأجهزة التخطيط الإقليمية.

* إدراج الخطة الإقليمية فى إطار الخطة القومية للدولة.

* توفير قدر من اللامركزية فى ادارة الاقليم أو المنطقة.

استراتيجية التخطيط الإقليمي^(١)

أن الاستراتيجية الملائمة هى التى تتبع من طبيعة توزيع الأنشطة الاقتصادية والسكان على الحيز المتاح وتنبع من الرغبة فى تحقيق التوزيع الأمثل. كما لابد وأن تتوافق مع الاستراتيجية العامة للتنمية التومية. فكلهما فى نفس الوقت لابد وأن يهدفان إلى تغيير الهيكل الاقتصادى على المحاور القطاعية والحيزية أو الإقليمية، الزمنية.

والبلاد المتخلفة بشكل عام تتميز بنموذج نمو معين على محور الحيز. فنجد أن الأنشطة المتقدمة الأنشطة الصناعية والأنشطة المرتبطة بها والتجارية والمالية تتركز فى مدينة أو اثنتين أحدهما تكون العاصمة والاخرى الميناء الرئيسى فى أغلب الاحوال، وقد تتواجد بعض المدن الصغيرة يكون أساس نموها الدفع الإدارى كونها مركزا لخدمات الامن والتعليم والصحة وما إلى ذلك. أما بقية الجزء الغالب فى تخلف نسبي.

ويرتبط هذا النموذج بتوزيع وتوطن الأنشطة الاقتصادية فغالباً ما تستحوذ المدن على النشاط الصناعى والتجارى (وأن كان ذا حجم صغير) وكذلك على مراكز السلطة والادارة والخدمات. أما المناطق الأخرى فتتوطن بها الأنشطة الأولية الزراعية - الصيد - الغابات - المراعى. وهذه الأنشطة مقارنة بالأنشطة المتقدمة المتوطنه بالمدين تكون ذات معدل نمو منخفض. وفى توزيع السكان نجد أن أغليهم يستوطن الأقاليم الزراعيه نظرا لحاجة الزراعة للأيدى العاملة من جهة وعدم امكانية الأعداد الفائضة الهجرة من جهة أخرى. إلا أنه فى الحالات التى لا يستطيع النشاط الزراعى استيعاب قوى العمل المتزايدة وانخفاض الدخل والأجور وضيق فرص العمل أيا كان، تحدث تيارات هجرة متتالية، تيارات طارئة تؤدى إلى عمليات حضرية غير صحية، هذه غير تيارات الهجرة الجاذبة والتى تعتمد على قوى جذب المدن وتواجد فرص العمل والخدمات المتوفرة بها. ولينذا نجد أن كثيراً من المدن المتخلفة ترتفع فيها معدلات التحضر أى سكنى المدن عن معدلات التوسع الصناعى أو معدلات التوظيف الصناعى.

ويبدو جليا أن مثل هذا النموذج يحتاج إلى علاج أساسى هيكلى، وذلك بإيجاد مراكز نمو متنوعة تنافس المراكز القائمة وتغير من اتجاهات الهجرة وتبقى على الكفاءات المحلية وتساعد على استغلال الموارد والامكانيات الإقليمية والمحلية المتاحة غير أنه من الصعب القول بإمكانية تنمية الأقاليم المتخلفة دفعه واحدة نظرا لندرة الموارد من جهة ولانها تمثل أغلب الحيز من جهة أخرى.

وكذلك لنقص الأمكانيات الفنية والضرورة خلق المشاريع الأساسية الهيكلية كشرط أساسى للبدء فى عملية التنمية. ولهذه الاسباب يقتضى الأمر تركيز الجهود فى إقليم أو إقليمين لبدء التنمية بهما يتمتع أو يتمتعان بفرص تنمية أكثر من غيرهما أو غيرهما وهذه الاستراتيجية يطلق عليها (استراتيجية التركيز) (٨).

واختيار إقليم أو اثنين لبدء التنمية بهما وتركيز الجهود فى هذا الشأن يخضع لقواعد معينة،

كما أن اختيار الأنشطة التي تمثل العمود الأساسى فى التنمية تخضع كذلك لقواعد معينة.

ولسنا هنا بصدد شرح هذه القواعد بقدر ما يهمنا إبراز بعض المسائل الهامة فى هذا الصدد، فالإقليم الذى يختار فى المرحلة الأولى لابد وأن يتم بإمكانية نمو بأقل جهد ممكن، وذلك على أساس توافر بعض المشاريع الأساسية الهيكلية أو توافر ميزات نسبة كبرى بعض المواد الخام أو القرب من طرق المواصلات الرئيسية أو لأنه يتبع بمنطقة سوق أوسع من غيره.

أما الأنشطة التى تكون لها الأولوية فهى تلك الأنشطة التى تستطيع أن تخدم النمو بشكل فعال أو ذات مضاعف إقليمى مرتفع بحيث يؤدى انشائها إلى أشاعة النمو فى الإقليم بمعدلات أسرع من غيرها. وأن تكون هذه الأنشطة معتمدة على بعض العوامل المتوفرة فى الإقليم وغالباً ما تكون هذه الأنشطة ذات صفة قومية أو دولية بمعنى أن علاقاتها الاقتصادية تمتد خارج الإقليم إلى أقاليم أخرى أو إلى التجارة الخارجية.

وفى بعض الأحيان يكون اختيار الإقليم راجعاً إلى عوامل استراتيجية أو لتجنب ضغط سكاني متزايد أو أن تنمية إقليم آخر نتيجة التشابك بين الأنشطة.

واستراتيجية التركيز فى تطبيقاتها على إقليم أو اثنين فى المرحلة الأولى تعتمد على خلق ما يسمى بمراكز النمو. إذ أن الملاحظ فى عمليات التنمية على محور الحيز أنها تتم فى شكل مراكز نمو تشجع النمو داخل الإقليم وقد تتعداه إلى أقاليم أخرى وتتركز على الأنشطة المتقدمة ذات المضاعف الإقليمى المرتفع. وتعتمد قوة جذب وتأثير مركز النمو على حجمه السكاني وحجم الأنشطة التى يحتويها، ويقدر هذا الحجم يكون القدر من التأثير على المناطق المجاورة. ومن ثم فالطريقة العملية لتطبيق استراتيجية التركيز تتضمن اختبار نقط نمو فى الأقاليم المتخلفة تعطى فرصاً أوسع للتنمية. ثم العمل على تنميتها بشكل سريع لتكوين قاعدة نمو تساعد فى خلق نمو تلقائى، بعدها تنتقل جهود التنمية إلى مراكز أخرى.

وهكذا نرى أن استراتيجية التركيز أكثر ملائمة لوضع هيكل الاقتصاديات المتخلفة. كما أن اختيار إقليم أو اثنين فى المرحلة الأولى تكون حقلاً لتدريب الفنيين واعداد المخططين، وتكون تجربة فى حد ذاتها يستفاد منها فى تنمية الأقاليم المتخلفة الأخرى. واستراتيجية التركيز يمكن ربطها بالتخطيط القومى الشامل من خلال الأهداف القطاعية فالأهداف القطاعية يمكن تحقيقها بشكل أكفى فى ظل هذه الاستراتيجية، إذ أن تضافر جهود التنمية فى القطاعات المختلفة وتركيزها فى إقليم أو اثنين يؤدى إلى أشاعة النمو بدرجة أسرع وتأخذ فى حسابها مبادئ الوفورات الخارجية والتكاملية.

وأشاعة النمو لا تركز فقط على المشروعات الأساسية للتنمية وهى المشروعات ذات المضاعف الإقليمى المرتفع بل أيضاً على المشروعات المرتبطة أو المكملة لها بما يسمى باحزمة أنشطة. هذا إلى جانب وفورات الانشاء والتركيبات ومد شبكات المياه والكهرباء فى المناطق الصناعية المخططة. إذ تخضع العملية التخطيطية الاقتصادية من ناحية التنفيذ إلى عملية تخطيط العمرانى يأخذ فى اعتباره التوسعات المرتقبة فى استعمالات الأرضى من طرق إلى

مبانى إلى مصانع ... الخ. مع الأخذ فى الاعتبار الاستخدامات الحالية وتجنب عيوبنا.

المشاكل التي تواجه التخطيط الاقليمي: (١) (٨)

من المشاكل الرئيسية التى تواجه التخطيط الاقليمي الخلط بين التخطيط الاقليمي والحكم المحلى أو الخلط بين الوحدات الادارية والأقاليم الاقتصادية ويرجع الخلط هذا أحياناً إلى ما يطلقه البعض على الوحدات الادارية وخاصة البعيدة عن العاصمة كلفة الأقاليم. وللحكم المحلى كما للوحدات الادارية مستويات مختلفة وتختلف كذلك من بلد إلى آخر (١٠)

والهدف من الحكم المحلى أشراك الأفراد فى إدارة شئونهم المحلية وأعطاء درجة من المرونة للسلطة المحلية فى ممارسة اختصاصاتها مما يعنى مزيداً من الديمقراطية. وعلى حسب ما يخول للسلطات المحلية من قبل السلطة المركزية من اختصاصات ومسؤوليات تتوقف درجة المركزية أو اللامركزية. ولللمركزية واللامركزية فى إدارة شئون البلاد مميزات وعيوب غير أن مزيداً من اللامركزية أكثر تفضيلاً عن مزيد من المركزية، وأن كان ذلك يتوقف على عوامل متعددة منها التقدم الاقتصادى والأجتماعى والوعى العام والتطور التاريخى وما إلى ذلك. أما الهدف من التخطيط الاقليمي فكما سبق بيانه يختلف تماماً من هدف الحكم المحلى.

ويرجع التقسيم الإدارى إلى وحدات محلية إلى أسباب تاريخية ومبررات خاصة بحفظ الأمن وجمع الضرائب كما قد يرجع فى بعض الأحيان إلى رغبة مجموعة من السكان تكوين وحدة محلية خاصة بهم. وقد يرجع كذلك إلى عوامل جغرافية وإلى اختلافات فى اللغة أو الديانة أو التسمية. أما التقسيم الاقتصادى إلى أقاليم فيرجع إلى أسباب وعوامل اقتصادية. وعلى هذا فإن التقسيم الاقتصادى إلى أقاليم (وخاصة إذا ما روعى أن تكون قليلة العدد) يؤدى إلى استيعاب الأقليم الواحد إلى عدد من الوحدات الإدارية المحلية. وقد يتكون أقليم من وحدة إدارية واحدة. والمتعدد بالوحدة الإدارية هى الوحدة من الدرجة الأولى أو المستوى الأول، محافظة مثلاً كما هو الحال فى مصر وسوريا.

ويبدو أن عدم التوافق بين التقسيم الإدارى والتقسيم الاقتصادى قد يؤدى إلى بعض المشاكل الإدارية ويغير من مستويات الحكم المحلى، ويهدد الاستقرار النسبى الذى قد يتمتع به الحكم المحلى ووحداته ومستوياته. وإذا كان الخلاف بينا بين التقسيم الإدارى والتقسيم الاقتصادى بحيث يصعب التوافق بينهما فإن إعادة التقسيم الإدارى بحيث يتوافق مع التقسيم الاقتصادى أمر لا مفر منه. وعلى هذا الأساس فإن الوحدات الإدارية الجديدة ستكون ذات حجم أكبر وموارد أكثر وذات قدرات وكفاءات تمكنها من ممارسة سلطات الحكم المحلى والتخطيط بشكل أيسر وأكفئ.

وإذا أستر مفهوم التخطيط الاقليمي وتحددت مسؤوليات الأقاليم فيما يختص بتكوين الخطة الإقليمية وتركيبها فى ظل التقسيم الجديد، كان للحكم المحلى فى هذا الإطار دور أكبر وبشكل أكثر تنظيماً، حيث يمكن أشراكه فى الإشراف على تنفيذ كثير من المشروعات الإقليمية. وجمع البيانات ومراقبة تنفيذ الخطة.

ومن المشاكل التى قد تظهر فى المرحلة التالية أى مرحلة التقسيم إلى أقاليم تتوافق مع الوحدات الإدارية الجديدة خشية السلطة المركزية تفويض السلطات اللازمة إلى سلطات الحكم المحلى، حيث يمثل ذلك التقليل من سلطاتهم ويمثل بالنسبة لهم على حد تعبير البعض فوضى فى اتخاذ القرارات. غير أن مثل هذا رأى مردود عليه بأن الخطة كى تصبح نافذة لابد من صدور قرار مركزى بالموافقة عليها. كما أن مزيداً من اللامركزية يساعد على رفع كفاءة الحكم المحلى ويقلل من فرص أخطاء القرارات المركزية التى لا تراعى المصالح المحلية أو الإقليمية. هذا ويبقى من اختصاص السلطة المركزية اتخاذ القرارات الرئيسية ذات الأثر فى تحريك الاقتصاد القومى وتحديد اتجاهه.

وتوجد أقاليم اقتصادية ولجان تخطيط إقليمية لا يعنى أن يخطط ويعمل بمفرده فى حدود إمكانياته وموارده. بل على العكس فالخطط الإقليمية فى مجموعها لابد وأن تكون متكاملة نظراً للتشابك فى العلاقات الاقتصادية بين الأنشطة المتواجده فى الأقاليم المختلفة. والخطط الإقليمية فى مجموعها تكون الخطة العامة للدولة وأن القرارات الخاصة برفع معدلات النمو فى بعض الأقاليم عن طريق رفع معدلات الاستثمار فى قطاعات أو أنشطة معينة فيها هى نتاج قرار مركزى ينظر إلى الأقاليم كوحدة اقتصادية واحدة.

وفى هذا المجال يجب التنويه إلى أن المشروعات الأساسية لتنمية الأقاليم لابد وأن تمتد آثارها خارج الأقاليم أو أن يكون لها علاقات اقتصادية داخل وخارج الأقاليم حتى تحدث أثراً واضحاً فى تنمية الأقاليم المتوطنة بها. ومن ثم فهذه المشروعات ذات صفة قومية أو دولية أحياناً وتخص الاقتصاد القومى ككل. والعمل على توطئنا مثل هذه المشروعات فى إقليم ما دون غيره يرجع إلى الرغبة فى أحداث النمو فى هذا الإقليم. هذا إلى جانب عوامل أخرى قد تجذب إقامة مثل هذه المشروعات فيه. ومثل هذه المشروعات غالباً ما تتطلب مبالغ استثمارية ضخمة لا تتحملها موارد الأقاليم ومن ثم فأنها تحتاج إلى تمويل مركزى كما أن السلطات المركزية غالباً ما تقوم بتنفيذها لعدم توافر الخبرة والأمكانات على المستوى الإقليمى. وقد تقترح لجان التخطيط الإقليمية مثل هذه المشروعات الأساسية وقد تكون من لجنة التخطيط المركزية وخاصة فيما يتصل باستغلال المعادن أو الصناعات الأساسية أو الثقيلة.

ويتطلب التخطيط الإقليمى بيانات أكثر تفصيلاً ومن نوعية خاصة أحياناً، وفى ذلك صعوبة قد تنتج عن عدم توافر الفنيين أو لقلة تعاون السكان المحليين أو لأن التقييمات الإدارية لا تتوافق مع حاجة التخطيط الإقليمى. وهذا إلى جانب عدم توفر الأخصائيين بالشكل الملائم فى شئون التخطيط الإقليمى. على المستوى الإقليمى أو حتى المستوى المركزى. ويمكن التغلب على هذه الصعاب بأجراء دورات تدريبية منظمة مع محاولة تذليل العقبات الفنية من جانب المعاهد أو المؤسسات العلمية المتخصصة.

ومن المشاكل التى تواجه التخطيط الإقليمى كذلك، تبعية لجان التخطيط الإقليمية من الناحية الإدارية. والواقع أن تحديد التبعية تحديداً سليماً يتوقف على مدى الاختصاصات المخولة لهذه اللجان، وعلى مدى توافق التقسيم الإدارى مع التقسيم الاقتصادى. فحالة

التوافق تعنى أن تكون لجنة التخطيط الإقليمية تابعة من الوجهة الإدارية حاكم الأقليم أو السلطة السياسية العليا به. ومن الناحية الفنية والمعملية تبقى لجان التخطيط المحلية على صلات قوية مع لجنة التخطيط المركزية علاقات محدوده واضحة ومنصوص عليها فى التشريعات الخاصة بأنشائها. أما فى حالة ضم عدة وحدات إدارية يكون لكل واحدة منها حاكم وذات مستوى فى إقليم ما، فإن خضوع لجنة التخطيط الإقليمية الخاصة بهذا الإقليم إلى لجنة التخطيط المركزية من الناحيتين الإدارية والفنية يكون أكثر سلامة. وذلك لتجنب مشاكل تبعيتها الإدارى لأحدى الوحدات الإدارية المكونة للإقليم.

ويجب ألا يغيب على الذهن أننا نقصد بالوحدات الإدارية أو وحدات الحكم المحلى الوحدات ذات المستوى الأول مثال ذلك المحافظات فى مصر والعراق وسوريا. ومعلوم أن هناك مستويات من الحكم المحلى أقل من مستوى المركز أو القرية. أما مستوى البلديات فقد يجمع الأقليم عدة بلديات. وقد تكون المحافظة مكونه من أكثر من بلدية. كما قد يتكون الأقليم من بلدية واحدة أى مدينة كبيرة وتكون على مستوى المحافظة أيضاً.

(٣) التخطيط المحلى

من الواضح أن المقصود بالتخطيط المحلى تخطيط الأنشطة التى تقع فى دائرة أو إطار وحدات الحكم المحلى. ووحدات الحكم المحلى ذات مستويات مختلفة وأهمية اقتصادية متباينة، ومن ثم فطبيعة الأنشطة التى تدخل فى إطار وحدات الحكم المحلى ليست واحدة. وعليه يجب النظر لتحديد نطاق التخطيط المحلى النظر إلى وحدات الحكم المحلى فى إطار التقسيم الاقتصادى إلى أقاليم تخطيطية.

١ - العلاقة بين التخطيط المحلى والتخطيط الإقليمى:

قد سبق أن أوضحنا أنه لنجاح التخطيط الإقليمى ينبغى إيجاد التوافق بين التقسيم الإدارى والتقسيم الاقتصادى. وبالتالي فالإقليم قد يضم وحدات إدارية من الدرجة الأولى أو من المستوى الأول. ومعنى هذا أن التخطيط المحلى يدخل فى إطار التخطيط الإقليمى وينبع منه.

ونظراً لأن وحدات الحكم المحلى أصغر من الأقاليم وأمكانياتها ومواردها كذلك محدودة، فإن مجال التخطيط المحلى محدود وقد يقتصر على مستويات معينة من الأنشطة. وهى أنشطة الخدمات. ويجب أن يراعى أن الهدف من التخطيط المحلى - إذا اقتصر نشاطه على تخطيط الخدمات هو حسن توزيع واستخدام المبالغ المرصدة أو المتاحة لهذا الغرض، وذلك فى إطار الخطط الإقليمية. (٨)

٢ - الأنشطة القومية والإقليمية والمحلية:

أن التفرقة بين مفهوم كل من هذه الأنشطة والتخطيط المركزى والإقليمى والمحلى أمر غاية فى الأهمية، فقد ينبغى من الأنشطة القومية هى تلك الأنشطة ذات المستوى القومى، والإقليمية ذات المستوى الإقليمى وبالتالي المحلى ذات المستوى المحلى. وهذا يبدو سليماً. أما الخطأ فى القول بأن الأنشطة الإقليمية مثلاً هى التى تدخل فى نطاق التخطيط الإقليمى،

والأنشطة القومية هي التي تدخل فى نطاق التخطيط المركزى حيث يؤدى ذلك إلى تضارب وأخطاء ليس من السهل تجنبها عملياً.

ولكى نتعرف على نوع الأخطاء نعود ونعرف كل أنواع هذه الأنشطة فالنشاط المحلى هو ذلك النوع من النشاط الذى لا يمتد أثره خارج النطاق المحلى وإذا أمتد النشاط خارج النطاق المحلى أصبح ذا صفة أقليمية مع تواجده داخل وحدة محلية. والنشاط الأقليمى هو الذى لا يتعدى تأثيره حدود الأقليم أما إذا تجاوز هذا التأثير حدود الأقليم فإنه يصبح ذات صفة قومية. وإذا كان تأثيره قوياً ليمتد خارج حدود الدولة أصبح فى نطاق الأنشطة الدولية (٩)

وعلى هذا الأساس يمكن أن يتواجد نشاط دولى وقومى وأقليمى ومحلى داخل أقليم واحد وحتى داخل وحدة محلية واحدة. وقد سبق القول أنه لبدء عملية تنمية أقليمية سليمة وذات تأثير مباشر وفعال، لابد من الاعتماد على توطين أنشطة دولية أو قومية، لأن مثل هذه الأنشطة تتطلب نتيجة العلاقات الإنتاجية بين الأنشطة خلق أنشطة مساعدة أقليمية ومحلية. وقد يتبادر إلى الذهن أن الأنشطة الصناعية هي من الأنشطة الدولية أو القومية أما أنشطة الخدمات من الأنشطة المحلية. والواقع أن الأمر ليس كذلك فى كل الأحوال. فهناك من الصناعات لا يتعدى فهناك من الصناعات لا يتعدى أثرها الأقليم أى أنها تنتج وتستهلك داخل الأقليم. وقد يتواجد نوع من الخدمات يكون ذات تأثير أقليمى وحتى قومى أحياناً وربما يتعدى ذلك إلى النطاق الدولى. مثال ذلك إقامة مصحة أو مستشفى داخل دائرة حكم محلى التى قد تكون فى أقليم متخلف ولكنها تتمتع بطقس صحى ملائم لنوع الأمراض التى تعالج فى هذه المصحة.

من هذا العرض يتبين أنه من الخطأ القول بأن التخطيط الأقليمى هو ذلك النوع من التخطيط الذى يهتم أساساً بتخطيط الأنشطة الأقليمية بالتعريف الذى سبق بيانه. أو أن التخطيط القومى يدخل فى أطاره تخطيط الأنشطة القومية والدولية فقط ولكن الصحيح من القول أن التخطيط المركزى هو الذى تشمل نظريته الاقتصاد القومى بأشماله. ويدخل فى إطار الخطة القومية التى تعدها لجنة التخطيط المركزية الخطط الأقليمية. أما الخطط المحلية فتدخل فى إطار الخطط الأقليمية ونظرة لجنة التخطيط الأقليمية فى هذا المعنى شاملة بالنسبة للأقليم بأكمله، مع مراعاة الأطار والتوجيهات المركزية.

وكما سبق القول فالخطة الشاملة أو المركزية تراعى آثار الخطط الأقليمية على الاقتصاد القومى، والخطة الأقليمية تراعى آثار الخطط المحلية على الاقتصاد الأقليمى. وفى الحالة الأولى يلزم قرار مركزى للموافقة على الخطط الأقليمية وفى الثانية يلزم قرار أقليمى للموافقة على الخطط المحلية. هذا مع مراعاة أعطاء خطوط عريضة لتركيب الخطط الأقليمية من قبل لجنة التخطيط المركزية، وبالمثل للخطط المحلية من قبل لجان التخطيط الأقليمية.

وفى حالة تنفيذ المشروعات قد يكون الاتجاه متوافقاً مع التعريف الخاصة بالأنشطة الدولية والقومية والأقليمية والمحلية. بمعنى أن يسند إلى السلطات الأقليمية تنفيذ المشروعات

التي لا يتعدى أثرها حدود الأقليم. أما الأنشطة ذات الأهمية القومية أو الدولية فتقوم بتنفيذها السلطات المركزية.

وأخيراً تجب ملاحظة أن مثل هذ التقسيم للأنشطة وأن كان مفيداً فى سياسة التنمية الأقليمية والمحلية إلا أنه تقسيم وقتى بمعنى أنه لا يدخل عنصر الزمن فى الحبان فالأنشطة الأقليمية مثلاً تتوسع أو قد يزداد علينا الطلب بحيث يمتد أثرها خارج الأقليم وتصبح بالتالى أنشطة قومية أو دولية إذا ما دخلت فى إطار الصادرات.

وخلاصة القول أن يختص التخطيط الأقليمى بتخطيط كل الأنشطة المتوطة داخل حدود الأقليم ذات الصفة الأقليمية والقومية والدولية. أما التخطيط المحلى فيقتصر على تخطيط الخدمات داخل حدود الوحدة المحلية وعلى الأقل فى المراحل الأولى للتخطيط. أما التخطيط المركزى فيختص بالتوزيعات الرئيسية للسوارى والمبالغ الأستثمارية وللتخطيط طويل الأجل (الأستراتيجى) وأعطاء الخطوط العريضة للتخطيط الأقليمى والمحلى، وأصدار التوجيهات والقرارات المركزية فيما يختص بتوازن خطط التنمية على المحاور القطاعية والأقليمية والزمنية، وتركيب الخطة القومية الشاملة وأصدار القرارات الخاصة بالموافقة عليها والتشريعات اللازمة فى هذا الصدد. (١)

مقومات نجاح الخطة:

الخطة كبرنامج عمل محدد يجب أن تتوافر فيها بعض المقومات اللازمة لنجاحها والتي

تتعلق بما يلى:

Obwxricwar aim	أولاً : الهدف
Complexity	ثانياً: تركيب الخطة
Comprehensiveness	ثالثاً: الشول
Time	رابعاً: الزمن
Fiexiblity	خامساً: المرونة
Actuality	سادساً: الواقعية
Partisipation	سابعاً: أشتراك الأفراد
Cost	ثامناً: التكلفة
Implementation	تاسعاً: سهولة التنفيذ
Control	عاشراً: سهولة الرقابة
Continuity	حادى عشر: الأستمرار

• العلاقة بين أجهزة التخطيط والسلطات التنفيذية (١)

فى هذه الدراسة سنركز على ناحيتين الأولى العلاقة بين أجهزة التخطيط المختلفة المركزية والأقليمية والمحلية أما الثانية فعلاقة هذه الأجهزة بالسلطات التنفيذية.

من القواعد الأساسية أن تكون أجهزة التخطيط فى مستوى أدارى أعلى من السلطات التنفيذية وتخضع مباشرة إلى أعلى سلطة سياسية سواء أكان ذلك على المستوى القومى أو الأقليمى أو المحلى. ويرجع ذلك إلى طبيعة التخطيط الألامية من جهة ولحاجة رطة المباشر بأعلى سلطة سياسية من الجهة الأخرى، حتى تكتسب توجيهات التخطيط المكانة اللاتقة وكى لا تتعارض معها السياسات التنفيذية.

وفى الناحية العملية يجب أن تتبع لجنة التخطيط المركزية رئيس الجمهورية مباشرة فى الدول التى تتبع النظام الجمهورى أو أعلى سلطة سياسية على حسب النظام المتبع. وفى حالة توافق التقسيم الإدارى مع الأقاليم الاقتصادية فـلجنة التخطيط الأقليمية تكون تابعة لحاكم الأقليم أو أعلى سلطة سياسية به على حسب النظام المتبع وبالمثل بالنسبة للجان التخطيط المحلية.

ولجان التخطيط المحلية يجب أن يكون لها علاقة مباشرة ومنتظمة ومحددة قانوناً مع لجان التخطيط الأقليمية، وبالمثل فلجان التخطيط الأقليمية يكون لها اتصالات مباشرة مع لجنة التخطيط المركزية. وهذه الصلات تتطلبها حاجة التخطيط، وتكون لجنة التخطيط المركزية بمثابة المشرف الفنى على لجان التخطيط الأقليمية.

ويرجع السبب فى جعل لجان التخطيط الأقليمية تابعة لأعلى سلطة سياسية فى الأقاليم كى لا تعتبر جهازاً مركزياً، وبالتالى تكون فى خدمة الأقاليم، وتكون فى وضع أقوى للتعبير عن اتجاهات التنمية بها.

أما الرىط بين أجهزة التخطيط والجهات التنفيذية، فىكون على أساس مكاتب التخطيط التابعة للوزارات والمؤسسات الإنتاجية والشركات، وعلى أساس مستوياتها المختلفة. فالوزارات المركزية تحتفظ بمكاتب تخطيط تكون أولاً فى خدمتها وذلك بقيامها بوضع خطة تنفيذية لعمل الوزارة وتحقيق أهدافها. هذا إلى جانب ما تقترحه بشأن الخطط المقبلة. بالإضافة إلى هذا فإنها ترتبط بلجنة التخطيط المركزية فى إمدادها بالبيانات والمعلومات المطلوبة وكذلك تقارير المتابعة. ومن ثم فهى تتبع أدارياً الوزارات التى تخدمها وترتبط فنياً بلجنة التخطيط المركزية. ويجب أن ينص ذلك بصراحة ووضوح فى التشريعات الخاصة بأشاء هذه المكاتب.

وفى حالة تفويض سلطات واسعة إلى الأقاليم التى تمثل المستوى الأول من الحكم المحلى، فإن الجهات التنفيذية لابد وأن تحتفظ بمكاتب تخطيط تقوم بنفس المهام السابقة وترتبط من الناحية الفنية بلجان التخطيط الأقليمية.

ومجمل القول فإن متطلبات هذه العلاقات الفنية والإدارية هى

أولاً: أن يكون التقسيم الإدارى متوافق مع التقسيم الاقتصادى.

وثانياً: أن تكون الأقاليم من المستوى الأول للحكم المحلى أو للإدارة المحلية.

وثالثاً: أن يكون هناك اتجاه قوى نحو اللامركزية بمعنى تفويض سلطات واسعة للحكم المحلى. وفى هذه الحالة يكون التعاون وثيقاً بين الحكم المحلى والتخطيط على مستوياته المختلفة.