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 هى العملية التى تضمن تحقيق الأهداف بالوسائل المتاحة وفى الزمن المحدد، وبالتالى فمن الناحية الفنية لابد وأن يتوافر شرط التوافق والترابط بين الاهداف والوسائل والفترة الزمنية ومعلوم أن الأهداف الكلية للتخطيط هى أهداف معطاه أى أهداف تقررها السلطة السياسية العليا فى البلاد. وعليه تكون مهمة لجنة التخطيط أختيار 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 أستراتيجية.

٢ - نشر الوعى التخطيطى بين الخاصة والعامة.

٣ - لابد من وجود الاستقرار السياسى والادارى للدولة.

١ - الأستراتيجية :

الأستراتيجية هى مجموعة القواعد العامه التى فى اطارها ترسم الخطط الاقتصادية للتنمية للوصول إلى اهداف طويلة الأجل. والأستراتيجية الملائمة أو الناجحة هى التى تنبع اساساً من واقع الهيكل الاقتصادى والاجتماعى 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 بانتهاء تنفيذ خطة معينة بل يمتد ليشتمل على خطط متتالية ومتلاحقة. ولابد أذن أن تسير 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 وأعطاهم الشكل القانونى الذى يساعدهم على مراقبة التنفيذ يساعد التخطيط إلى حد كبير فى تحقيق أهدافة.

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

٣ - الاستقرار السياسي والاداري للدولة.

والاستقرار السياسى والادارى للحكومة وللادارة العليا يساعد فى تكوين المناخ الملائم

لانجاح نظام التخطيط وله تأثير مباشر فى مواصلة تنفيذ الخطط ومتابعتها ومراقبتها، ومما لا شك فان الاستقرار الادارى وبالذات للادارة العليا يؤكد امكانية تحقيق المراقبة الفعالة وتحديد المسئوليات. والرقابة الفعالة 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 التاليه

أولاً: من حيث درجة الشمول

١ ـ التخطيط الجزئى

٢ ـ التخطيط القطاعى

٣ ـ التخطيط الشامل

ثانياً: من حيث درجة البعد المكاني

١ ـ التخطيط القومى

٢ ـ التخطيط الاقليمى

٣ ـ التخطيط المحلى

ثالثاً: من حيث النوع

١ ـ التخطيط الاقتصادى

٢ ـ التخطيط الاجتماعى

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

أولاً : التخطيط من حيث درجة الشمول

١ ـ التخطيط الجزئي

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

٢ ـ التخطيط القطاعي

يعد التخطيط القطاعى من قبيل التخطيط الجزئى ويقتصر مجالة على قطاع معين من قطاعات الإقتصاد القومى مثل قطاع الطرق ـ قطاع المياه ـ قطاع الصرف الصحى.

ويهتم هذا النوع من التخطيط بتحديد أهداف وسياسات التنمية على مستوى القطاع ومتطلبات ذلك من الموارد الإستثمارية والبشرية والعينية ومصادر تدبيرها.

التخطيط القطاعى يتمثل فى المرحلة الثانية من العملية التخطيطية. ويتضمن توزيع الإستثمارات المرصدة للقطاع على المشاريع المختلفة وكذلك طريقة التوزيع ومدد التمويل ومراحل التنفيذ. وتحدد الأهداف القطاعية بالشكل الذى يساعد على تحقيق الأهداف العامة فى ظل الاستراتيجية المتفق عليها.

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

ونظراً للتشابك بين القطاعات فان تخطيط أى قطاع لابد وأن يحدث اثراً فى القطاعات الأخرى، ولهذا فان الخطط القطاعية بعد اتمامها وقبل الموافقة عليها تحتاج إلى نوع دقيق من الاعارة لمراعاة آثار التشابك، وهذا النوع من التخطيط يواجه مشاكل تتعلق بعدم وجود تكامل بينه وبين مشروعات القطاعات الأخرى مثل الزراعة والخدمات. وهذا ما يحاول علاجة عن طريق التخطيط الشامل، ولذلك فان أهم ما يتميز به هذا النوع من التخطيط هو أنه قد تواجه الخطة صعوبات عند التنفيذ بسبب عدم تناسقها مع القطاعات الأخرى. ومن جهه أخرى ففى حالة التخطيط لقطاع واحد قد يتأثر هذا القطاع بالموارد المتاحة على حساب القطاعات الاخرى. وقد اتبع هذا النوع من التخطيط فى مصر عندما وضع برنامج التصنيع الأول فى ١٩٥٧ وبرنامج التصنيع الثانى عام١٩٥٩ (أصبحت الاعباء المتبقية من هذين البرنامجين جزءا من الخطة الشاملة للتنمية التى بدأ تنفيذها فى يوليو ١٩٦٥) ومن أمثلة عدم التناسق التى ظهرت بالنسبة لمشروعات البرنامج الأول للتصنيع ادراج مشروعات لصناعة السكر بدون الاخذ فى الاعتبار التوسع فى زراعة القصب ووضع خطة لرى الأراضى التى ستزرع وقد استوجب ذلك ضرورة تحقيق التكامل بين تنمية القطاعات.(٢)

وتتكون مهمة واضعوا الخطة المركزية أو لجنة التخطيط المركزية مراعاه التشابك القطاعى ومن ثم التوفيق بين اهداف كل قطاع ومتطلبات القطاع الأخرى. وبالنسبة للمثال السابق فالقطاع الصناعى ـ صناعات السكر ـ لابد وأن تستكمل خططها على أساس امداد القطاع الزراعى بما يلزمة. اما فى حالة عدم امكانية توفير مبالغ استثمارية لقطاع السكر لابد اذن من تغيير هدف القطاع الزراعى أو تغيير الوسائل الخاصة بتحقيق الهدف المعطى.

وفى ظل هذه الصورة يوصف التخطيط القومى أو المركزى بانه تخطيط قطاعى بالدرجة الأولى . اذ 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 الابقاء عليها مع مراعاة آثار التشابك القطاعى.(٣)

٣ ـ 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 الامثل لهذه الموارد فى ضوء الأهداف التى يحددها المجتمع.

أن هذا التعريف يتسم ببعض التعميم بمعنى امكانية تطبيقة 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 ـ التخطيط الشامل هو تنظيم اجتماعى لحل المشكلة الإقتصادية اذ أنه يضع تصور معين للوضع الإقتصادى المستهدف فى المجتمع ويحدد ـ فى نفس الوقت ـ كيفية الوصول لهذا الوضع . حيث تتضمن عملية التخطيط الشامل أمرين هما : ـ

الأمر الأول : هو تحديد أهداف مسبقة يرجى تحقيقها .

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

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

٣ ـ أن تحديد وأختيار الأهداف يتوقف على مدى تقدير 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 واحده وإلى الأبد بل أنها تختلف باختلاف الظروف الاقتصادية والسياسية والتاريخية التى يمر بها المجتمع .

ويمكننا تقسيم الاهداف لنوعين : -

١- اهداف اساسية (أولية)

وهى التى تحظى بأولوية على غيرها من الاهداف .

٢- اهداف مشتقة (ثانوية)

وهى التى يمكن أعتبارها كتعديلات أو أضافات أو كوسائل لتحقيق الاهداف الأساسية.

فأنه من الضرورى أن يكون هناك تنسيق بين الاهداف المختلفة حتى لاتكون 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 الاساليب والاجراءات فى شكل بدائل حتى يمكن للمسئولين الاختيار بين هذه البدائل . وتتطلب هذه المسألة اعداد دراسات عن الهيكل الاقتصادى القائم ومدى التشابك الموجود بين القطاعات المختلفة ، معاملات رأس المال فى القطاعات المختلفة. المعاملات الخاصة بالواردات بالنسبة للقطاعات المختلفة ، معدلات الضرائب المباشرة وغيرالمباشرة 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 ضروة 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 ولايقتصر على هذه المجموعة من القرارات التى تصدر وينتهى بصدورها 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 القومي الشامل

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

يهدف التخطيط القومى الشامل إلى حصر واستخدام موارد المجتمع المتاحة أحسن استخدام ممكن من أجل تحقيق أهداف معينة تتعلق بالتنمية 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 الاقتصاد 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.

ويعني التخطيط القومى كذلك الرغبة فى احداث تركيب اقتصادى مغاير عما هو متوقع نتيجة التنبؤ علي اساس الاتجاهات الحالية للاقتصاد 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 الاقتصاد 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 (تنبرخن) التخطيط المركزى بانه تصور كامل (بروفه) للعلاقات بين القطاعات والمتغيرات الإقتصادية والوسائل الكفيلة بدفع الإقتصاد إلى الاتجاه والهدف المطلوبين.(٥)

أهداف التخطيط القومي

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

لتوسيع قاعدة الإقتصاد القومى.

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

١) تقييد الاستهلاك وذلك بتقليل العرض من السلع الاستهلاكية.

٢) رفع الأسعار وذلك لاحداث ما يسمى بالادخار الاجبار وذلك عن طريق رفع معدلات الضرائب وذلك بهدف خلق فائض فى الميزانية أو زيادة ايراداتها.

ويمكن زيادة مصادر التمويل كذلك عن طريق القروض الداخلية، ويمكن استخدامها وتقدير آثارها المنتظرة على المواطن.

واذا كان فى ظل التخطيط القومى تتخذ الأسعار كوسيلة للحد من الاستهلاك فان تخطيط الاسعار يلزم كذلك لتوجيه الموارد والانفاق الاستثمارى، وتتخذ كوسيلة لايجاد التوازن بين العرض والطلب. (وليست نتائج 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 واذا حددنا مفهوم نمو الدخل القومى والعلاقة بين الاستثمار ونمو الدخل لأدركنا سهولة حركية (ديناميكية) هذه العملية من الناحية النظرية على الأقل. فمعدل نمو الدخل القومى فى سنه ما يساوى الزيادة فى الدخل القومى المحققه خلال السنة مقسومة على الدخل فى السنة السابقة.

الحفاظ على استمرار معدلات مرتفعة لنمو الدخل القومى ليس بالأمر الهين لأنها تتطلب قدراً كبيراً من الأستقرار فى السياسة الاقتصادية وعلاقات متوازنة للمتغيرات الاقتصادية. وكذلك يعتمد الحفاظ على استمرار معدلات النمو المرتفعة التقليل من التقلبات الاقتصادية والتى 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 هيكل وطبيعة الاقتصاد المتخلف فالصادرات أغلبها من السلع الأوليه والمواد الخام والتى تنخفض أسعارها بالنسبه لأسعار السلع الصناعية والتى 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 التنمية فان زيادة الانتاج تتطلب زيادة فى الواردات من السلع الرأسماليه والسلع الوسيطة وبعض أنواع المواد الخام مما يحدث اثرا ظاهرا على الميزان التجارى (ميزان المدفوعات المنظوره). وكذلك فان تسديد القروض ودفع فوائدها - فى حالة الاقتراض يحدث عجز فى ميزان المدفوعات غير المنظوره.

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 يسأوى مجموع دخول الأفراد ، ودخول الافراد - هى عوائد عوامل الانتاج. أو ناتج ملكية خاصة - متنع أو مؤسسة تجارية - (ربح) أو ارض زراعية (ريع) أو ناتج عمل (أجر) أو استثمار فى قروض (فائدة). اما المعاش والاعانات فهى من قبيل المدفوعات المحولة ولا تدخل كعنصر من عناصر الدخل القومى. وعليه فاعاده توزيع الدخل فى الاقتصاد الحر غير المخطط تكون عن طريق الضرائب التصاعديه والضرائب على السلع الكمالية وتحسين أجور ومرتبات الفئات الدنيا واعطاء مزيد من الاعانات والخدمات من حصيلة الضرائب إلى اصحاب الدخول المنخفضة.

اما النظام المخطط والذى تمتلك الدولة فى ظله وسائل الانتاج فان الدولة فى مقدورها التحكم فى توزيع الدخل القومى بطريقة أكفأ وأسرع. فعناصر الدخل من فوائد وأرباح وريع تخضع للتنظيم المباشر من قبل الدولة وكذلك الأجور بالطريقة التى تراها ملائمة مع اعادة توزيع الدخل. واعادة توزيع الدخل فى ظل التخطيط المركزى هدف رئيسى، اذ تتوزع على أساسه أعباء وتكاليف التنمية بقدر متسأوى إلى حد كبير.

٤ - احداث تغيير هيكلى فى الاقتصاد القومى، وذلك بتقليل الاعتماد على قطاع واحد. وأغلب اقتصاديات الدول المتخلفة يرتكز على النشاط الزراعى ذات الانتاجية المختفضة. ولرفع الانتاجية فى هذا القطاع لابد من تغيير التكنيك الانتاجى ومعنى هذا ادخال الآلية. وقد تزيد الانتاجية الزراعية بتنظيم طرق الرى والصرف وتحسين التسأوى وتوفير المبيدات وما إلى ذلك، وتتطلب عمليات تحسين الانتاجية فى الزراعة إلى رؤوس أموال (شق ترع ومصارف واقامة سدود وخزانات وشراء الآلات الزراعية) وبالتالى 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 وبالتالى 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، وبالتالى 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 متنوع، أن الصناعات الأساسية صناعات متقدمة تعتمد اساساً 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 وجهتين الأولى تقدير الحاجة إلى التصنيع الحديث من ناحية دوره فى الاقتصاد المحلى ومتطلبات التصدير. وبما أن رأس المال نادر فان ثمن استخدامه بالتالى لابد وأن يكون مرتفعاً باستخدام الأسعار الظلية - فان تكلفة كثير من الصناعات الحديثة فى الدول المتخلفة لابد وأن ترتفع نسبيا أى بالنسبة لمثيلاتها فى الدول المتقدمه وبالتالى فان فرصها فى المنافسة فى الاسواق العالمية تتضاءل. 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 الإقليمي

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

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

أهداف التخطيط الاقليمي

- **التخفيف من حدة التفاوتات الاقتصادية بين الاقاليم والمناطق**

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

هذه الفروق الكبيره فى مستويات المعيشة والدخول تؤدى إلى مشاكل اجتماعية وسياسية خطيرة. فالمدن تزداد ازدحاماً ويزيد الطلب على الخدمات مثل الاسكان والمواصلات والمرافق والامن والخدمات الاجتماعية، فإلى جانب ما تحتاجة إلى ارصدة متزايدة فان عدم تلبيتها 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 الأغرض، فلابد من مواجهتها 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 فأن المدن الكبيرة ستزداد حجماً و أتساعاً نظراً لقدرتها على جذب أنشطة جديدة وبالتالى 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 الهيكل الاقتصادى للدولة.

• توطن 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 التعدينيه. بالاضافة إلى هذا فان التخطيط الأقليمى اقرب إلى المكان 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 الانشطة ومنع الازدواجية

• دعم وتنمية العلاقات بين الاقاليم والمناطق المختلفة فى الدولة.

الشروط اللازمه لتحقيق التخطيط الاقليمي

أن الشروط اللازمه 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 الأقليمية أو أهداف المنطقة.
* خلق أجهزة التخطيط الأقليمية، وآثار حوافز المواطنين، والاستقرار الكلى والادارى فى الأقاليم.
* التنسيق بين المحافظات والادارات الواقعة فى نطاق الأقليم أو المنطقة.
* وضع التشريعات فيما يختص بالربط الادارى وتحديد الوظائف والاختصاصات والمسئوليات الخاصة باجهزة التخطيط الاقليمية.
* أدراج الخطة الاقليمية فى اطار الخطة القومية للدولة.

* توفير قدر من اللا مركزية فى ادارة الاقليم أو المنطقة.

استراتيجية التخطيط الاقليمي(١)

أن الاستراتيجية الملائمة هى التى تنبع من طبيعة توزيع الأنشطة الأقتصادية والسكان على الحيز المتاح وتنبع من الرغبة فى تحقيق التوزيع الأمثل. كما لابد وأن تتوافق مع الاستراتيجية العامة للتنمية القومية. فكلاهما فى نفس الوقت لابد وأن يهدفان إلى تغيير الهيكل الاقتصادى على المحاور القطاعية والحيزية أو الاقليمية ،والزمنية.

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

ويرتبط هذا النموذج بتوزيع وتوطن الأنشطة الاقتصادية فغالباً ما تستحوز المدن على النشاط الصناعى والتجارى (وأن كان ذا حجم صغير) وكذلك على مراكز السلطة والادارة والخدمات. أما المناطق الأخرى فتتوطن بها الأنشطة الأوليه الزراعية ـ الصيد ـ الغابات ـ المراعى. وهذه الأنشطة مقارنه بالأنشطة المتقدمه المتواطنه بالمدن تكون ذات معدل نمو منخفض. وفى توزيع السكان نجد أن اغلبهم يستوطن الأقاليم الزراعيه نظرا لحاجة الزراعة للأيدى العاملة من جهه وعدم امكانية الأعداد الفائضة الهجره من جهه أخرى. الا أنه في الحالات التى لا يستطيع النشاط الزراعى استيعاب قوى العمل المتزايدة وانخفاض الدخول والأجور وضيق فرص العمل أيا كان، تحدث تيارات هجرة متتالية، تيارات طاردة تؤدى إلى عمليات حضرية غير صحية، هذه غير تيارات الهجرة الجاذبة والتى تعتمد على قوى جذب المدن وتواجد فرص العمل والخدمات المتوفره بها. ولهذا نجد أن كثيراً من المدن المتخلفه ترتفع فيها معدلات التحضر أى سكنى المدن عن معدلات التوسع الصناعى أو معدلات التوظف الصناعى.

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

وكذلك لنقص الأمكانيات الفنيه ولضرورة خلق المشاريع الأساسية الهيكلية كشرط أساسى للبدء فى عملية التنمية. ولهذه الاسباب يقتضى الأمر تركيز الجهود فى أقليم أو أقليمين لبدئ التنمية بهما يتمتع أو يتمتعان بفرص تنمية اكثر من غيرهما أو غيرهما وهذه الاستراتيجية يطلق عليها (استراتيجية التركيز) (٨).

واختيار أقليم أو أثنين لبدئ التنمية بهما وتركيز الجهود فى هذا الشأن يخضع لقواعد معينة،

كما أن اختيار الأنشطه التى تمثل العمود الأساسى فى التنمية تخضع كذلك لقواعد معينة.

ولسنا هنا بصدد شرح هذه القواعد بقدر ما يهمنا أبراز بعض المسائل الهامة فى هذا الصدد، فالاقليم الذى يختار فى المرحلة الأولى لابد وان يتسم بإمكانية نمو بأقل جهد ممكن، وذلك على أساس توافر بعض المشاريع الاساسية الهيكلية أو توافر ميزات نسبية كبعض المواد الخام أو القرب من طرق المواصلات الرئيسية أو لأنه يتمتع بمنطقة سوق أوسع من غيره.

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

وفى بعض الاحيان يكون أختيار الاقليم راجعا إلى عوامل استراتيجية أو لتجنب ضغط سكانى متزايد أو أن تنمية أقليم آخر نتيجة التشابك بين الأنشطة.

واستراتيجية التركيز فى تطبيقاتها على أقليم أو أثنين فى المرحلة الأولى تعتمد على خلق ما يسمى بمراكز النمو. إذ أن الملاحظ فى عمليات التنمية على محور الحيز انها تتم فى بشكل مراكز نمو تشجع النمو داخل الاقليم وقد تتعداه إلى أقاليم أخرى وتتركز على الانشطة المتقدمة ذات المضاعف الاقليم المرتفع. وتعتمد قوة جذب وتأثير مركز النمو على حجمة السكانى وحجم الأنشطة التى يحتويها، وبقدر هذا الحجم يكون القدر من التأثير على المناطق المجأورة. ومن ثم فالطريقة العملية لتطبيق استراتيجية التركيز تتضمن اختيار نقط نمو فى الأقاليم المتخلفة تعطى فرصا 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 أقليم أو أثنين فى المرحلة الأولى تكون حقلا 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 أكفئ فى ظل هذه الاستراتيجية، اذ أن تضافر جهود التنمية فى القطاعات المختلفة وتركيزها فى أقليم أو أثنين يؤدى إلى اشاعة النمو بدرجة أسرع وتأخذ فى حسابها مبادئ الوفورات الخارجية والتكاملية.

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

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

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

من المشاكل الرئيسية التى تواجة التخطيط الاقليمى الخلط بين التخطيط الاقليمى والحكم المحلى أو الخلط بين الوحدات الادارية والأقاليم الاقتصادية ويرجع الخلط هذا أحياناً إلى ما يطلقه البعض على الوحدات الادارية وخاصة البعيدة عن العاصمة كلمة 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 أختصاصاتها مما يعنى مزيداً من الديمقراطية. وعلى حسب ما يخول للسلطات المحلية من قبل السلطة المركزية من أختصاصات ومسئوليات تتوقف درجة المركزية أو اللامركزية. وللمركزية واللامركزية فى أدارة شئون البلاد ميزات وعيوب غير أن مزيداً من اللامركزية أكثر تفضيلاً عن مزيد من المركزية، وأن كان ذلك يتوقف على عوامل متعددة منها التقدم الأقتصادى والأجتماعى والوعى العام والتطور التاريخى وما إلى ذلك. أما الهدف من التخطيط الأقليمى فكما سبق بيانه يختلف تماماً من هدف الحكم المحلى.

ويرجع التقسيم الأدارى 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 أختلافات فى اللغة أو الديانة أو القومية. أما التقسيم الأقتصادى إلى أقاليم فيرجع إلى أسباب وعوامل أقتصادية. وعلى هذا فأن التقسيم الأقتصادى إلى أقاليم (وخاصة إذ ما روعى أن تكون قليلة العدد) يؤدى إلى أستيعاب الأقليم الواحد إلى عدد من الوحدات الإدارية المحلية. وقد يتكون أقليم من وحدة أدارية واحدة. والمقصود بالوحدة الإدارية هى الوحدة من الدرجة الأولى أو المستوى الأول، محافظة مثلاً كما هو الحال فى مصر وسوريا.

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

وإذا أستقر مفهوم التخطيط الأقليمى وتحددت مسئوليات الأقاليم فيما يختص بتكوين الخطة الأقليمية وتركيبها فى ظل التقسيم الجديد، كان للحكم المحلى فى هذا الأطار دور أكبر وبشكل أكثر تنظيماً، حيث يمكن أشراكه فى الأشراف على تنفيذ كثير من المشروعات الأقليمية. 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 أتخاذ القرارات. غير أن مثل هذا الرأى 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 الأقليمية. هذا ويبقى من أختصاص السلطة المركزية أتخاذ القرارات الرئيسية ذات الأثر فى تحريك الأقتصاد القومى وتحديد أتجاهه.

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

وفى هذا المجال يجب التنويه إلى أن المشروعات الأساسية لتنمية الأقاليم لابد وأن تمتد آثارها خارج الأقاليم أو أن يكون لها علاقات أقتصادية داخل وخارج الأقاليم حتى تحدث أثراً واضحاً فى تنمية الأقاليم المتوطنة بها. ومن ثم فهذه المشروعات ذات صفة قومية أو دولية أحياناً وتخص الأقتصاد القومى ككل. والعمل على توطنها مثل هذه المشروعات فى أقليم ما دون غيره يرجع إلى الرغبة فى أحداث النمو فى هذا الأقليم. هذا إلى جانب عوامل أخرى قد تحبذ أقامة مثل هذه المشروعات فيه. ومثل هذه المشروعات غالباً ما تتطلب مبالغ أستثمارية ضخمة لا تتحملها موارد الأقاليم ومن ثم فأنها تحتاج إلى تمويل مركزى كما أن السلطات المركزية غالباً ما تقوم بتنفيذها لعدم توافر الخبرة والأمكانيات على المستوى الأقليمى. وقد تقترح لجان التخطيط الأقليمية مثل هذه المشروعات الأساسية وقد تكون من لجنة التخطيط المركزية وخاصة فيما يتصل بأستغلال المعادن أو الصناعات الأساسية أو الثقيلة.

ويتطلب التخطيط الأقليمى بيانات أكثر تفصيلاً ومن نوعية خاصة أحياناً، وفى ذلك صعوبة قد تنتج عن عدم توافر الفنيين أو لقلة تعاون السكان المحليين أو لأن التقسيمات الإدارية لا تتوافق مع حاجة التخطيط الأقليمى. وهذا إلى جانب عدم توفر الأخصائيين بالشكل الملائم فى شئون التخطيط الأقليمى. على المستوى الأقليمى 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 الأقليمى كذلك، تبعية لجان التخطيط الأقليمية من الناحية الإدارية. والواقع أن تحديد التبعية تحديداً سليماً يتوقف على مدى الأختصاصات المخولة لهذه اللجان، وعلى مدى توافق التقسيم الإدارى مع التقسيم الأقتصادى. فحالة

التوافق تعنى أن تكون لجنة التخطيط الأقليمية 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 واحدات أدارية يكون لكل واحدة منها حاكم وذات مستوى فى أقليم ما، فإن خضوع لجنة التخطيط الأقليمية الخاصة بهذا الأقليم إلى لجنة التخطيط المركزية من الناحيتين الإدارية والفنية يكون أكثر سلامة. وذلك لتجنب مشاكل تبعيتها الإدارى لأحدى الوحدات الإدارية المكونة للأقليم.

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 المحلي

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

١ ـ العلاقة بين التخطيط المحلي والتخطيط الأقليمي:

قد سبق أن أوضحنا أنه لنجاح التخطيط الأقليمى ينبغى أيجاد التوافق بين التقسيم الأدارى والتقسيم الأقتصادى. وبالتالى فالأقليم قد يضم وحدات أدارية من الدرجة الأولى أو من المستوى الأول. ومعنى هذا أن التخطيط المحلى يدخل فى أطار التخطيط الأقليمى 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 ـ وهى أنشطة الخدمات. ويجب أن يراعى أن الهدف من التخطيط المحلى ـ إذا أقتصر نشاطه على تخطيط الخدمات هو حسن توزيع وأستخدام المبالغ المرصدة أو المتاحة لهذا الغرض، وذلك فى أطار الخطط الأقليمية. (٨)

٢ ـ الأنشطة القومية والأقليمية والمحلية:

أن التفرقة بين مفهوم كل من هذه الأنشطة والتخطيط المركزى والأقليمى والمحلى أمر غاية فى الأهمية، فقد يفهم من الأنشطة القومية هى تلك الأنشطة ذات المستوى القومى، والأقليمية ذات المستوى الأقليمى وبالتالى المحلى ذات المستوى المحلى. وهذا يبدو سليماً. أنما الخطأ فى القول بأن الأنشطة الأقليمية مثلاً هى التى تدخل فى نطاق التخطيط الأقليمى،

والأنشطة القومية هى التى 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 تجأوز هذا التأثير حدود الأقليم فأنه 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 الأعتماد على توطين أنشطة دولية أو قومية، لأن مثل هذه الأنشطة تتطلب نتيجة العلاقات الأنتاجية بين الأنشطة خلق أنشطة مساعدة أقليمية ومحلية.

وقد يتبادر إلى الذهن أن الأنشطة الصناعية هى 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 أحيانا وربما يتعدى ذلك إلى النطاق الدولى. مثال ذلك أقامة 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 نظرته الأقتصاد القومى بأشمله. ويدخل فى أطار 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 الأقتصاد القومى، والخطة الأقليمية تراعى آثار الخطط المحلية على الأقتصاد الأقليمى. وفى الحالة الأولى يلزم قرار مركزى للموافقة على الخطط الأقليمية وفى الثانية يلزم قرار أقليمى للموافقة علي 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 الأتجاه متوافقاً مع التعريف الخاصة بالأنشطة الدولية والقومية والأقليمية والمحلية. بمعنى أن يسند إلى السلطات الأقليمية تنفيذ المشروعات

التى 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 الحسبان فالأنشطة الأقليمية مثلاً تتوسع أو قد يزداد عليها الطلب بحيث يمتد أثرها خارج الأقليم وتصبح بالتالى أنشطة قومية أو دولية إذا ما دخلت فى أطار الصادرات.

وخلاصة القول أن يختص التخطيط الأقليمى بتخطيط كل الأنشطة المتوطنة 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 للموارد 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 والتى تتعلق بما يلى:

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

• العلاقة بين أجهزة التخطيط والسلطات التنفيذية(١)

فى هذه الدراسة سنركز على ناحيتين الأولى العلاقة بين أجهزة التخطيط لمختلفة 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 أوالمحلى. ويرجع ذلك إلى طبيعة التخطيط الألزامية من جهة ولحاجة ربطة المباشر بأعلى سلطة سياسية من الجهة الأخرى، حتى تكتسب توجيهات التخطيط المكانة اللائقة 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 الأقتصادية فلجنة 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 أتصالات 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 أتجاهات التنمية بها.

أما الربط بين أجهزة التخطيط والجهات التنفيذية، فيكون على أساس مكاتب التخطيط التابعة للوزارات والمؤسسات الأنتاجية 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. بالأضافة إلى هذا فأنها 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 بأنشاء 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 فأن متطلبات هذه العلاقات الفنية والإدارية هى

أولاً: أن يكون التقسيم الإدارى متوافق مع التقسيم الأقتصادى.

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

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