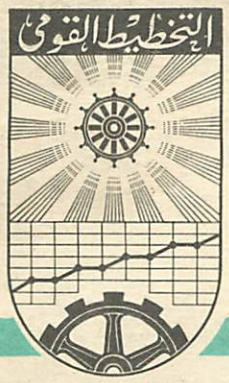
جمهورية مصر العربية



معهد التخطيط القومى

مذكرة رقم (١٢٥٣)

مفهوم وتصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليمية

اعداد

دكتور سيد محمد عبد المقصود

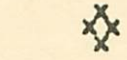
سبتمبر ١٩٧٩

اعادة طبع فى ديسمبر ١٩٧٩

القاهرة

طريق صلاح سالم مدينة نصر

مفهوم وتصنيف أدوات سياسة التنمية الاقليمية



اعـــداد

دكتور سيد محمد عبد المقصـــود

خبير ومدرس التخطيـــط الاقليمـــــى

معهـد التخطيـط القومـــى

بسم الله الرحمن الرحيم

تمهيد

موضوع أدوات تنفيذ سياسة التنمية الاقليمية من الميادين الجديدة في دراسة تخطيط عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في بعدها المكاني أو الحيزي ، اذ أن مفهوم اداة السياسة لم يعالج او يعطى العناية الكافية سواء من الناحية النظرية أو الناحية العملية . ولقد تعاظمت معالجة موضوع الاداة اللازمة لتنفيذ سياسة التنمية وتحقيق أهدافها نظرا لوجود مجموعة كبيرة من الادوات أو عدة مجموعات فرعية من الادوات متاحة أمام المخططين لاستخدامها في تحقيق اهداف التنمية الاقليمية أو المكانية . لذلك كانت الحاجة ماسة لمناقشة موضوع ومفهوم وترتيب هذا الخليط الكبير وكذا تصنيف ادوات السياسة الاقليمية Instruments of Regional Policy وذلك بهدف تسهيل مهمة المخطط وصانع السياسة عند اختيار الاداة المناسبة او مجموعة الادوات اللازمة لتنفيذ سياسات التنمية الاقليمية وتحقيق أهدافها .

هذا وقد اتضح مدى أهمية تحديد أداة تنفيذ سياسة التنمية بصفة عامة وسياسة التنمية الاقليمية على وجه الخصوص من أن عملية التخطيط للتنمية تتميز بانها تمر بثلاث خطوات أو مراحل اساسية هي :

١- النظرة المستقبلية او القيام بمجموعة من التنبؤات .

٢- تحديد أهداف السياسة .

٣- اختيار الاداة أو مجموعة الادوات اللازمة لتنفيذ تلك السياسة وتحقيق الاهداف .

اى أن أى سياسة للتنمية يمكن وصفها أو تشخيصها عن طريق عاملين أساسيين أو عنصرين رئيسيين عند التخطيط لتلك السياسة ، العامل أو العنصر الاول هو الهدف او الاهداف المطلوب تحقيقها عن طريق تلك السياسة ، والعامل الثانى هو الاداة او الادوات التى تستخدم لتحقيق مجموعة الاهداف .

ولقد تناول الكثير من الكتاب فى مجال التخطيط والتنمية الاقليمية بالشرح والتحليل موضوع الاهداف ولم يعطى نفس الاهتمام لموضوع اداة أو ادوات تحقيق تلك الاهداف ، والاداة او الادوات تعتبر الجناح الايمن للسياسة ، كما ان هناك العديد من الكتابات التى عالجت موضوع السياسة فى حد ذاتها دون ما اختيار أو تقييم لمدى نجاح او فشل السياسة الناتج من استخدام اداة معينة أو ادوات معينة استخدمت لتنفيذ هذه السياسة ، لقد كان الكثير من الفشل فى تنفيذ سياسات التنمية بصفة عامة وسياسة التنمية الاقليمية خاصة يرجع الى عدم العناية فى اختيار الاداة أو الادوات المناسبة لتنفيذ تلك السياسات .

وحيث انه يوجد العديد من أدوات السياسة أو مجموعات من أدوات السياسة يمكن استخدامها فى تحقيق اهداف التنمية الاقليمية وحتى يمكن طرح جميع الادوات المتاحة أمام صانعى السياسة والمخططين للاختيار من بينها لترشيد عملية الاختيار ولاتاحة الادوات التى لم تستخدم من قبل لزيادة فعالية السياسة وتحقيق الاهداف كان هدف هذه الدراسة البسيطة(١) وهو مناقشة واستعراض كافة المجموعات المتاحة من ادوات سياسة التنمية الاقليمية وذلك بتقسيم هذه الادوات للاسترشاد

(١) هذه الدراسة ملخص للفصل الاول من رسالة الدكتوراه التى تقدم بها الكاتب لمجلس كلية اقتصاديات الاتا... كرسى السياسة الاقتصادية والمكانية — المدرسة المركزية للتخطيط والاحصاء بوارسو فى يونيه ١٩٧٧ لنيل درجة دكتوراه الفلسفة فى الاقتصاد — التخطيط الاقليمى .

بها عند رسم وتصميم سياسات التنمية الاقليمية على المستوى القومى (المركزى) أو على المستوى الاقليمى .

وتشمل هذه الدراسة النقاط التاليـة :

١ـ مقدمة حول مفهوم السياسة العامة وسياسة التنمية الاقليميـة .

٢ـ مفهوم او تعريف الاداة .

٣ـ تصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليميـة :

١٠٣ـ مراجعة بعض التراث العلمى السابق عن تصنيف الأدوات .

١٠١٠٣ فى مجال التخطيط للتنمية بصفة عامـة

٢٠١٠٣ فى مجال التخطيط للتنمية الاقليميـة

٢٠٣ـ معايير لتصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليميـة .

٣٠٣ـ تصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليمية على المستوى المركزى :

اولا : الادوات الاقتصاديـة

ثانيا : الادوات الادارية والتنظيميـة

ثالثا : الادوات الفنيـة .

٤٠٣ـ تصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليمية على المستوى الاقليمى .

المراجـع

١ • مقدمة حول مفهوم السياسة العامة وسياسة التنمية الاقليمية :

السياسة بصفة عامة هى المحاولة الواعية لتكوين قواعد التصرف (١) وهى مجموعة من الاعمال لتحقيق بعض الاهداف وتحديد الادوات اللازمة والتى عن طريقها يمكن تحقيق تلك الاهداف •

والسياسة الاقتصادية هى تلك المجموعة من القرارات الكلية أو الجموعة والاعمال التى تقوم بها الدولة وتهدف الى تحقيق أهدافها الاقتصادية وذلك عن طريق مجموعة من الادوات المتاحة او التى تقوم الدولة بخلقها واستخدامها لتحقيق تلك الاهداف الاقتصادية • وتحقيق الاهداف الاقتصادية للدولة يمكن الوصول له باستخدام ادوات معينة ذات طبيعة اقتصادية فى المقام الاول • هذه الادوات قد تكون فى متناول الدولة وفى حوزتها أو تقوم بخلقها بما لها من سيادة رسمية على الشئون الاقتصادية • أى ان السياسة الاقتصادية تعنى مجموعة الاعمال الاقتصادية للدولة وقراراتها حيال المشاكل العامة للنمو الاقتصادى والتنمية •

وتعتبر سلطة الدولة هى القوة فى اى مجتمع يمكنها من استخدام بعض الادوات المعينة مثل فرض الضرائب ، وزيادة او تخفيض الاسعار ، وتخصيص الاستثمارات او الانفاق العام ، وزيادة أو تخفيض الاجور ... الخ •

من هذا يتضح ان هناك مجموعة كبيرة من الادوات متاحة للدولة لاستخدامها كلها او اختيار البعض منها لتحقيق اهداف سياستها الاقتصادية • أى أن سياسة الدولة الاقتصادية هى مجموعة الاعمال والقرارات الواعية حيال الاستخدام الرشيد لبعض

الادوات الاقتصادية لتحقيق اهداف ذات طبيعة اقتصادية .

ان تشخيص وتحليل عملية التنمية الاقتصادية يوضح نتائج السياسة وذلك بدراسة العلاقة بين عنصرى السياسة اى الاهداف والادوات . هذا وقد ظهر الكثير من المشاكل الناتجة عن عملية التنمية الاقتصادية غير المخططة ، مثال ذلك الفوارق فى المستويات الاقتصادية سواء فى مستويات التنمية او مستويات الدخول بين اقاليم الدولة الواحدة ، وكذلك الاستخدام غير الرشيد للموارد القومية النادرة .... الخ . لتحاشى تلك المشاكل وما يترتب عليها من نتائج فى النواحى الاجتماعية والثقافية فان توجيه عملية التنمية الاقتصادية يعتبر عملا هاما وحيويا عن طريق وضع او رسم سياسة رشيدة بتحديد اهدافها واختيار الادوات اللازمة والمناسبة لتحقيق تلك الاهداف .

وسياسة التنمية الاقليمية جزء لا يتجزأ من السياسة الاقتصادية والاجتماعية العامة للدولة . وهى سياسة اقتصادية واجتماعية موجهة لجزء معين من اجزاء الدولة يمس اقليم او عدة اقاليم مجتمعة أو سياسة اقتصادية واجتماعية تاخذ فى اعتبارها البعد الحيزى أو المكانى للعملية الاقتصادية التنموية . ويجب التنويه بان سياسة التنمية الاقليمية ليست بالسياسة المقيدة بمشاكل أو اهداف اقتصادية بحته ولكنها سياسة تغطى ايضا وبالدرجة الاولى مشاكل التنمية الاجتماعية . وبذلك تكون سياسة التنمية الاقليمية مجالا للافعال والقرارات الواعية تغطى الميادين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية اى أنها سياسة قومية شاملة لتحقيق التنمية والتقدم لجميع سكان الحيز المكانى فى اى دولة .

٢. مفهوم أو تعريف الاداة :

الاداة Instrument كما عرفها الاستاذ بنت هانسن (٢) هي معلمة Parameter يمكن ضبطها ومراقبتها اداريا بواسطة السلطة الحاكمة في الدولة بما لها من سيادة رسمية على الشئون الاقتصادية والاجتماعية .

من هذا التعريف يتضح مدى اهمية الرقابة الادارية وضبط الاداة اذ ان الاداة المستخدمة لتنفيذ سياسة التنمية تحكم بعض المتغيرات الخارجية Exogeneous Variables الاخرى في الاقتصاد القومي . وهذا التعريف للاداة يتطلب دراسة متأنية للتكوين المؤسسي للدولة والقوة الادارية الفعلية Actual Administrative Power والوصف القانوني لانشطة السلطة الحاكمة في الدولة . The Legal Discription of the Government activities .

وهناك قاعدة عامة في استخدام الادوات الخاصة بتنفيذ السياسة ، هذه القاعدة هي ان عدد الادوات التي يجب استخدامها في تنفيذ السياسة يجب ان يكون مساويا على الاقل لعدد الاهداف المطلوب تحقيقها حتى يمكن تحقيق هذه الاهداف كاملا . وتصل درجة نجاح السياسة الى أعلى ما يمكن كلما زاد عدد الادوات عن عدد الاهداف المطلوب تحقيقها عن طريق تلك السياسة .

٠٣ تصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليمية :

١٠٣- مراجعة بعض التراث العلمي السابق عن تصنيف الأدوات

Review of the Literature

٠١٠١٠٣ في مجال التخطيط للتنمية بصفة عامة :

بمراجعة الادب المتوافر عن حصر وتصنيف ادوات السياسة بصفة عامة وجد أن الاستاذ تنبرجن (٣) قام بتصنيف الادوات المستخدمة في التخطيط بصفة عامة الى الادوات الآتية :

الاستثمار بصفة عامة

الاستثمار لقطاع معين

الضرائب المباشرة وغير المباشرة

الاعانات

الاجور

معدل التبادل ، وسعر الفائدة

القيود على الاقتراض

القيود الكمية على الواردات

تحديد الاسعار

هذا التصنيف والحصر لادوات السياسة والتخطيط بصفة عامة يمكن اعادة تصنيفه في مجموعات رئيسية :

المجموعة الاولى : تخصيص الاستثمارات

المجموعة الثانية : ادوات مالية واقتصادية اخرى

المجموعة الثالثة : ادوات ادارية

كما اشار الاستاذان سيدنى ستنبلوم وستيرن الى فكرة الاداة أو الادوات التى (٤) يمكن مراقبتها وضبطها والادوات الاخرى التى لا يمكن ضبطها ومراقبتها

Controlable and Non-Controlable Instruments

والادوات الممكن ضبطها ومراقبتها هى تلك المعلمات Parameters او المتغيرات الخارجية التى يمكن ان يقوم المخطط بالتغيير والتحكم فيها . وقد قام هذان الاستاذان بحصر وتصنيف الادوات اللازمة لتنفيذ السياسة بصفة عامة الى الاتى :

مصروفات الحكومة المركزية او الانفاق العام

الضرائب

المدفوعات التحويلية للحكومة

رأس المال الاجتماعى

٠٢٠١٠٣ فى مجال التخطيط للتنمية الاقليمية :

لغرض رسم سياسة للتنمية فى بعدها المكانى او التنمية الاقليمية قام الاستاذ (٥) بودفيل باستعراض بعض الاستراتيجيات الخاصة بالتنمية الاقليمية لبيان او حصر وتصنيف الادوات اللازمة لتنفيذ سياسة التنمية المكانية وهى كالآتى :

اختيار قطاع فى اقليم معين يتميز باحتمالات كبيرة للنمو .

توطين نشاط قائد مثل صناعة معينة او جامعة فنية فى اقليم معين .

خلق مورد للطاقة فى اقليم مـا

الاجور والمرتبـات

الضرائـب

القروض او سياسة الائتمـان

ويمكن ان يفهم ضمنيا من هذا العرض للادوات أن الاستاذ بودينغال يقصـد تصنيف الادوات اللازمة لتنفيذ سياسة التنمية الاقليمية الى المجموعتين الاتيتين :

الاستثمار العـام

الادوات المالية الاخـرى

اما الاستاذ كوكلنسكى (٦) فقد ميز بين الاداة الايجابية والاداة السلبية فى تنفيذ سياسة التنمية الاقليمية وقد حصر الادوات فى الآتـى :

البرمجة او التخطيط الشامل

الحوافز الماليـة

القيود او الغرامات

الادوات الادارية الاخرى .

والتمييز الاساسى لكوكلنسكى كان بين الادوات الاقتصادية الايجابية والسلبية

Positive and Negative Economic Instruments

كما أضاف أو اشار بصراحة الى مجموعة الادوات الادارية والفنية بان ذكر صراحـة

التخطيط والبرمجة كأداة فنية لسياسة التنمية الاقليمية وكذا الادوات الادارية الاخرى .

هذا وقد اكد الاستاذ فريدمان (٧) على مدى أهمية وجوب توافر أدوات لازمة لتنفيذ سياسة التنمية الاقليمية وحصر الادوات الرئيسية فى الاتى :

ضبط ورقابة طرق استخدام الارض

الهجرة المخططة

الاستثمار العام المباشر

الحوافز المالية للتوطن واختيار المواقع

ويعتبر حصر وتصنيف الادوات اللازمة لسياسة التنمية الاقليمية طبقا لكل من كوكلنسكى وفريدمان اقرب تصنيف مباشر لادوات سياسة التنمية الاقليمية .

كما اشار الاستاذ فينيارسكى (٨) الى أداة خاصة بتنفيذ سياسة التنمية الاقليمية على المستوى الدولى Multi-National Regional Development Policy

او بين عدة دول وهى شبكات الهياكل الاساسية للتنمية او بالاحرى الاستثمار فى بناء الهياكل الاقتصادية الاساسية للتنمية Investment in Economic Infrastructure وخاصة شبكات الطرق ووسائل المواصلات والاتصال على اختلاف انواعها سواء برية أو بحرية أو جوية ... الخ .

من العرض المبسط السابق يتضح انه ليس هناك اتفاق كامل بين الكتاب سواء المختصين بالتخطيط العام أو المهتمين أساسا بتخطيط التنمية الاقليمية على تصنيف معين وواضح لادوات تنفيذ سياسة العملية التنموية فى بعدها المكانى اى التنمية الاقليمية .

ولكن الاستاذ ديتهركمان (١) أورد طرق تصنيف لادوات تنفيذ سياسة التنمية الاقليمية كالآتـــى :

المجموعة الاولـى

الاستثمار فى بناء الهياكل الاساسية للتنميـة

رسم الحدود او تقسيم الحيز المكانى الى اقاليم

قيود على استخدام المواقـع

المجموعة الثانيـة

الضرائـــب

الاعانات التى تؤثر على استخدام المواقع

المجموعة الثالثـة

المعلومات التى تخلق صورة ايجابية أو سلبية وتؤثر فى قرارات تخصيص موقع معـــين لاستخدام معين أو توطين نشاط معين

Informations create positive or negative immage for specific use or specific activity in specific location.

من العرض السابق لمراجعة بعض الكتابات المتوافرة عن تصنيف ادوات السياسـة اللازمة للتنمية الاقليمية يتاكد انه ليس هناك تصنيف متفق عليه بين الكتاب لـلادوات .

ان تشخيص كل اداة من ناحية نوع هذه الاداة وطبيعة استخدامها ومـــدى

استخدامها وفائدتها وشروط استخدامها ومدى أو درجة اتاحتها للاستخدام ومدى قابليتها للاستخدام فى مختلف الانظمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

Socio-economic and Political Systems

وكذا فترات التخطيط المختلفة من طويلة المدى ومتوسطة وقصيرة المدى ، كل هذه الخصائص من الاهمية بمكان يجب أخذها فى الاعتبار عند تصنيف الادوات الخاصة بتنفيذ سياسة التنمية المكانية .

ان عرض ادوات السياسة وتصنيفها واتاحتها امام المخطط وصانع السياسة سوف يسهل عملية اختيار الاداة المناسبة وتحاشى الخلاف بين أداة وأداة اخرى فى تحقيق هدف معين من اهداف سياسة التنمية الاقليمية .

٢٠٣ـ معايير التصنيف :

النمو الاقتصادى والتنمية يعدان كهدف اساسى (١٠) وأولى لسياسة التنمية مثال ذلك زيادة الانتاج على مر الزمن او زيادة معدل نصيب الفرد من الدخل القومى أو من الانتاج عاما بعد عام . تحقيق هذا الهدف يتطلب رسم أو وضع سياسة اقتصادية وهذه السياسة تتطلب اداة اقتصادية فى المقام الاول عند تنفيذها ولتحقيق الهدف السابق تحديده . بالاضافة الى ذلك اذا فرض أن هدف سياسة التنمية الاساسى هو هدف اجتماعى بطبيعته مثال ذلك انشاء خدمة صحية او خدمة تعليمية لتقديمها وتوفيرها فى اقليم من الاقاليم المحرومة من هذه الخدمة فان هذا الهدف الاجتماعى لا يمكن تحقيقه الا عن طريق توافر اداة اقتصادية عند تنفيذ سياسة التنمية الاقليمية

التى تهدف لتحقيق هذا الهدف الاجتماعى . وعلى ذلك فان اول مجموعة من ادوات تنفيذ سياسة التنمية الاقليمية هى مجموعة الادوات ذات الطبيعة الاقتصادية Economic Instruments والاهداف الاقتصادية والاجتماعية لسياسة التنمية الاقليمية يصعب تحقيقها بكفاءة دون اعطاء وزن لمجموعة اخرى من الادوات ذات طبيعة غير اقتصادية . هذه المجموعة من الادوات تشكل الاطار التنظيمى والادارى اللازم لتشغيل مجموعة الادوات الاقتصادية بكفاءة وضمان الاداء الرتيب والتشغيل الفعال لها . هذه المجموعة الثانية من الادوات هى مجموعة الادوات الادارية والتنظيمية

Organizational and Administrative Instruments

اللازمة لسياسة التنمية الاقليمية .

بالاضافة الى المجموعتين السابقتين اللازمتين لتنفيذ سياسة التنمية الاقليمية فان هناك مجموعة ثالثة تأتى فى الترتيب قبل هاتين المجموعتين ، اذ أنها لا تتصف بلزمتها لعملية تنفيذ السياسة الاقليمية وتحقيق اهدافها ولكن اهميتها تنبع من انها خط البداية للقيام بعملية رسم السياسة وتصميمها وتحديد اهدافها . هذه المجموعة الثالثة هى مجموعة الادوات الفنية أو التحليلية أو الاساليب التحليلية لتخطيط التنمية الاقليمية Analytical Instruments ، وهى مجموعة الادوات التى يقوم بواسطتها المخططون والمحللون بتحليل ودراسة ثم تشخيص المشاكل الاقليمية وبذلك يمكنهم وضع السياسة الرشيدة للتنمية الاقليمية والتغلب على مشاكل التخلف الاقليمى .

بناء على الحجج او المعايير السابقة يمكن تصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليمية الى ثلاث مجموعات رئيسية وهى :

مجموعة الادوات الاقتصادية

مجموعة الادوات الادارية والتنظيمية

مجموعة الادوات الفنية أو التحليلية

هذا وسوف تتعرض الدراسة لادوات تنفيذ سياسة التنمية الاقليمية على مستويين من مستويات التخطيط الاقليمى ، المستوى الاول هو مستوى التخطيط الاقليمى القومى National Regional Planning او الاقاليمى Inter-regional او ما يطلق عليه المستوى المركزى Central level ، والمستوى الثانى هو المستوى الاقليمى المحلى Intra-regional or Regional (local) level

٣٠٢- تصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليمية على المستوى المركزى :

اولا : الادوات الاقتصادية

ترجع اهمية الاداة او الادوات الاقتصادية الى حقيقة هامة الا وهى ان عملية التنمية الاقتصادية التلقائية فشلت فى كثير من الحالات فى تحقيق النمو والتنمية فى جميع ارجاء الحيز المكانى القومى بنفس الدرجة او بنفس خطى النمو والتنمية وتركزت جهود التنمية لسبب أو لاخر فى بعض اجزاء (اقاليم) الدولة وتركت اجزاء اخرى دون نمو او فى حالة تخلف وركود اقتصادى .

هذا وقد كان لبروز اهمية عنصر المكان أو الحيز أخذه فى الاعتبار من جانب

مخططى سياسة التنمية وذيوع أهمية التخطيط للتنمية فى بعدها المكانى أثره البالغ فى اثراء علم الاقتصاد والتخطيط حيث مكن هذا البعد من شرح ومواجهة الاختلافات او الفوارق الاقتصادية الاقاليمية Inter-regional Economic disparities داخل نفس النظام الاقتصادى الواحد .

وكما سبق الاشارة فان سياسة التنمية الاقليمية هى الاستخدام الواعى والرشيد لبعض الادوات الاقتصادية لتحقيق هدف النمو الاقتصادى والتنمية فى اقليم معين او عدة اقاليم . والادوات الاقتصادية لسياسة التنمية الاقليمية على المستوى المركزى (القومى) يمكن تصنيفها أو تقسيمها الى مجموعتين فرعيتين :

المجموعة الاولى هى تلك الادوات التى تستخدم لغرض تحقيق اهداف التنمية الاقليمية فى الاجل الطويل .

المجموعة الثانية هى تلك الادوات التى تستخدم لغرض تحقيق اهداف التنمية الاقليمية فى الاجل القصير .

وجدير الاشارة الى قيد هام يرد على هذا التقسيم او التصنيف للادوات الاقتصادية اللازمة لتنفيذ سياسة التنمية الاقليمية وهو أن هناك بعض الادوات التى تستخدم فى الاجل القصير او ذات طبيعة قصيرة الاجل الا انه يمكن استخدامها لتحقيق اهداف التنمية الاقليمية طويلة الاجل أو هى تقوم باعداد المناخ المناسب واللازم لصيانة واستمرار النمو الاقتصادى وبالتالى العوامل التى تؤدى لتحقيق تنمية وتغيرات هيكلية فى الاقتصاديات الاقليمية وهى عملية طويلة الاجل بطبيعتها .

والتنمية الاقليمية طويلة الاجل تتطلب نظرة فاحصة وثانية ومستمرة فى الاجل الطويل لاتجاهات النمو الرئيسية فى اقاليم الدولة حيث انه فى الاجل الطويل يمكن تشخيص المظاهر الاساسية واتجاهات الانشطة الاقتصادية والاجتماعية وتفاعلها وترابطها وتشابكها فى صورة ديناميكية . وهذه النظرة الطويلة تحتاج لفترة مستقبلية من ١٠ - ١٥ أو حتى عشرين سنة اذ تختص باجراء تحولات دائرية Circular Transformations للهياكل الاقتصادية المكانية فى المجتمع .

والادوات الاقتصادية اللازمة لتنفيذ سياسة التنمية المكانية على المستوى المركزى فى الاجل الطويل مطلوبة اساسا لان القرارات متوسطة الاجل واذ واتها تؤثر على السنوات التالية وتوضح كيف ان الادوات طويلة الاجل سوف تكون فعالة فى تغيير عوامل نمو الانشطة الاقتصادية والاجتماعية فى المستقبل . كذلك فان برامج التنمية متوسطة الاجل يجب ان تصمم فى اطار المؤشرات الرئيسية لخطوط التنمية طويلة الاجل اوهى جزء من برنامج التنمية طويلة الاجل .

ولتحقيق اهداف سياسة التنمية الاقليمية فى الاجل الطويل فالادوات الاقتصادية اللازمة هى :

١- الاستثمار العام فى بناء شبكات او تسهيلات الهياكل الاقتصادية والاجتماعية .
Public Investment for Socio-economic Infrastructure

٢- الاستخدام الرشيد وتعبئة الموارد الطبيعية
Rational utilization and Mobilization of Natural Resources

٣- الاستخدام الرشيد وتعبئة وتخصص الموارد البشرية
Rational utilization, Mobilization and Allocation of Labour Resources

اما الادوات الاقتصادية ذات الطبيعة قصيرة الاجل فهى الادوات اللازمة لتنفيذ سياسة التنمية او برامج الفترة قصيرة الاجل أو الجدول الزمنى الخاص بتنفيذ جميع الانشطة أو المشروعات الاقتصادية والاجتماعية فى السنة أو السنتين القادمتين والمتضمنة فى البرنامج متوسط الاجل أو الخطة المتوسطة الاجل ، وكما سبق الاشارة فهذه الخطة متوسطة الاجل تتبع المؤشرات الاساسية للخطة طويلة الاجل . والادوات الاقتصادية قصيرة الاجل يجب ان تكون فى متناول الدولة او تحت يدها حيث يمكنها من ان تواجه فى الوقت المناسب المشاكل التى وضعت من أجلها سياسة التنمية قصيرة الاجل واعدت لها خطة قصيرة الاجل ، من هذه الادوات الاقتصادية ذات الطبيعة قصيرة الاجل :

الضرائب المباشرة وغير المباشرة

النصرفات العامة

سعر الفائدة

الحوافز المالية

وبالاضافة الى ذلك من الادوات قصيرة الاجل سواء المتاحة للدولة أو الممكن خلقها بما لها من سيادة رسمية على الشئون الاقتصادية (١١) فى الدولة وتختلف طبقا للوضع الاقتصادى فى الدولة فعلى سبيل المثال فان تحديد الاسعار بزيادتها او تخفيضها لبعض او كل السلع على اختلاف انواعها يمكن استخدامها فى الاجل القصير (تخفيض اسعار بعض السلع الاستهلاكية او رفعها وكذلك زيادة اسعار محصول معين منتج اساسا فى اقليم معين ويشكل المصدر الاساسى لدخول السكان واجه ظروف مناخية سيئة) .

وكذلك الاجور يمكن استخدامها بنفس الاسلوب ولكن يجب الاخذ فى الاعتبار مشاكل تخفيض الاجور وكذا اثرها على انتاجية عنصر العمل سواء على المستوى الاقليمى او القومى . وكذلك الاعفاء او تخفيض سعر نوع معين من انواع الضرائب فى اقليم معين او رفع سعر نوع معين من ضريبة معينة فى اقليم آخر وهكذا .

والادوات الاقتصادية لسياسة التنمية الاقليمية فى الاجل القصير قد تؤدى الى خلق مناخ جيد للتنمية الاقليمية طويلة الاجل . وتلك المجموعة من الادوات يمكن اجمالها فى :

رأس المال الخاص او الاستثمار الخاص Private Investment

مجموعة الحوافز المالية Fiscal Incentives

ورأس المال الخاص يعتبر اداة غير مباشرة اذ انه يتطلب استقرار فى الاوضاع الاقتصادية والسياسية حتى يمكن ان يسهل توجيهه ومساهمته فى تحقيق اهداف سياسة التنمية الاقليمية . كما انه يتطلب بالاضافة الى الاستقرار السياسى والاقتصادى اطارا تنظيميا لمجموعة اخرى من الادوات الاقتصادية المباشرة ذات الطبيعة الاقتصادية والممكن توجيهها لجذب واستمالة رأس المال الخاص وتحفيزه للاستثمار فى تنمية الاقاليم المتخلفة وهى مجموعة الحوافز المالية (١٢) وهى تشمل الاتى :

- المساعدة المالية (اعانة فى مرحلة ما قبل الاستثمار) .
- المساعدة بالتمويل لمشروع معين فى اقليم معين او موقع معين .
- المساعدة فى تنمية مهارات عنصر العمل فى اقليم معين .
- الاعفاء من الضرائب الجمركية على الواردات من الالات والمعدات .

- حماية المنتج المحلى (الاقليمى) من المنافسة الخارجيـة .
- حوافز ضريبية (اعفاء او تخفيض سعر الضريبة) للتنمية الصناعية فى اقليم معين .

والحوافز المالية بانواعها المختلفة والمقدمة لتشجيع الاستثمار الخاص للتوطـن فى موقع معين او اقليم معين تعتبر من اهم الادوات الاقتصادية قصيرة الاجل لترويـج التنمية الاقليمية فى الاقاليم المتخلفة وكذلك المساعدة او تقديم الاعانات المالية او الفنية لتنمية مهارات العمال فى الاقاليم الزراعية للمساعدة فى تحولهم وتغيير هيكل المهـارات لتتواءم مع الانشطة سواء الزراعية المتقدمة أو الصناعيـة .

وقد اعطى الاستاذ فريدمان (١٣) أهمية كبيرة للحوافز الموقعية Locational Incentives وهى تشمل الاعفاءات الضريبية ، تخفيض التعريفة الجمركية على الواردات من الآلات او المواد الخام اللازمة للنشاط الجديد ، اعانات المواقع ، الاقراض او الائتمان للاستثمار الصناعى فى اقليم معين او موقع معين .

ان تحقيق اهداف سياسة التنمية الاقليمية يعتمد على درجة أداء Performance مشروعات التنمية المنفذة تحت ملكية معينة اى ملكية عامة او حكومية ، ملكية خاصـة ، او ملكية مختلطة اى اشتراك رأس المال او الاستثمار العام والخاص فى نفس الوقـت فى انشاء مشروع تنموى باقليم معين . ويعنى ذلك ان فعالية مجموعة من الحوافز كـأداة اقتصادية تتوقف على العلاقة بين الاستثمار العام والخاص ودور كل منهم فى تنمية اقلـيم متخلف .

ففى الاقتصاديات الرأسمالية الحرة يكون دور الحوافز الرئيسى هو تشجيع قدر

كبير من الاستثمار الخاص ليتوطن فى الاقاليم المتخلفة . وهناك مجموعة كبيرة من الحوافز المالية كأداة اقتصادية يمكن استخدامها لذلك اذا امكن دراسة آثارها المباشرة وغير المباشرة لكل من المستثمر الخاص والاقليم وبالتالى للاقتصاد القومى ككل . والحوافز المالية اداة اقتصادية جيدة لتوجيه وتعبئة المدخرات الخاصة أو الاستثمار الخاص المطلوب لانشطة معينة فى اقليم معين له أولوية على الاقاليم الاخرى .

أما فى الاقتصاديات المختلطة فان استخدام الحوافز كأداة للسياسة التنموية فى بعدها المكانى فله فائدتان :

١- سوف يشجع الاستثمار الخاص ليتوطن فى الاقاليم المتخلفة مثاله فى ذلك مثل الاقتصاديات الرأسمالية .

٢- فى مشروعات القطاع العام فان الحوافز تستخدم لحماية هذه المشروعات من منافسة القطاع الخاص . وتستخدم الحوافز فى هذه المشروعات التى تمتاز بالمخاطرة أو التى تتطلب فترة طويلة من المساعدة والاعانة حتى تقف على اقدامها وتحقق قدر من الربح وترتفع انتاجيتها لتقف فى وجه المنافسة الخارجية سواء المشروعات الخاصة او الواردات الاجنبية مثال ذلك مشروعات الحديد والصلب أو بعض المشروعات الاستراتيجية .

وجدير الاشارة الى ان استخدام الحوافز المالية فى كلا النظامين الرأسمالى والمختلط كأداة لسياسة التنمية الاقليمية قد يتعارض مع تحقيق أهداف تلك السياسة مثال ذلك الاعفاءات من بعض أنواع من الضرائب او تخفيض أسعارها لنشاط معين . فالاعفاء من ضريبة سوف يؤدى لجذب الانشطة التى تتميز باستخدامها الكثيف لرأس المال

والتى تتعارض مع هدف تذويب البطالة وامتصاص فائض العمالة وخلق فرص اضافية للتوظف لامتصاص هذا الفائض فى الاقاليم الريفية الزراعية كما يتعارض مع هدف آخر من اهداف سياسة التنمية الاقليمية الا وهو ناتج من وجود البطالة فى الريف الا وهو وقت تيار الهجرة من الريف للحضر المتقدم . وبالتالى فمن المهم دراسة وتحليل نتائج استخدام واحدة او مجموعة من الحوافز على بعضها البعض وعلى الهدف المطلوب تحقيقه وخاصة عند وضع برامج تنفيذ السياسة الاقليمية للتنمية .

اما فى الاقتصاديات المخططة مركزيا ، فان المخطط المركزى يواجه مشقة عند اقراره استخدام الحوافز لتوجيه مجهودات التنمية نحو الاقاليم المتخلفة ، فالمخطط المركزى يواجه بامرين عند قرار استخدام الحوافز المالية ، الاول : هل المشروعات فى جميع الاقاليم المتخلفة او التى تواجه مشاكل تنمية يجب ان تستفيد من منح الحوافز والثانى : هل تؤسس الحوافز على اسلوب اختيارى طبقا لقرارات التخطيط على المستوى المركزى؟ (وقد تأسس اسلوب تقرير استخدام الحوافز كأداة اقتصادية فى الاقتصاديات المخططة مركزيا عند رسم سياسات التنمية فى اطار التخطيط الاقليمى على اساس ترجيح بعض المشروعات فى مواقع معينة (اقليم ذو مشكلة) او مشروعات تتوطن فى اقاليم تمتاز بوجود احتمالات كامنة للنمو مثال ذلك توافر مخزون من احد الموارد الطبيعية أو وجود آثار الترابط الامامى والخلفى

Backward or forward Linkage Effects

بين المشروع والمشروعات او الانشطة الاخرى فى مناطق مجاورة .

وبصفة عامة فان الحوافز كأداة اقتصادية يجب ان تؤخذ فى اطار السياسة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة . واستراتيجية أو خطة استخدام واحدة أو أكثر من مجموعة الحوافز بجانب الادوات الاقتصادية الاخرى يجب ان تصمم وتتكامل وترابط وتدرس آثارها ونتائجها ضمن برنامج التنمية الاقليمية . والحوافز المالية اداة جيدة يمكنها المساهمة فى ترويج سياسة التنمية الاقليمية وتحقيق اهدافها على شريطة أن الدولة تخلق المناخ المناسب سواء من الناحية السياسية او الاقتصادية والنقطة الاخيرة التى تحتاج الى دراسة هى عملية Process منح الحوافز وتتلخص هذه العملية فى :

- عملية أو اسلوب منح الحوافز .
- ادارة وتنفيذ استخدام الحوافز .
- متابعة المشروعات التى حصلت على نوع أو أكثر من الحوافز ومواقعها .

ان عملية الادارة والرقابة والضبط يجب ان تتم مركزيا وتقوم بها جهة اوجهاز حكومى واحد ويمكن ان يضم هذا الجهاز بعض الادارات المتخصصة والمتكاملة . وان يرتبط هذا الجهاز مع الاجهزة الاخرى فى الوزارات الاخرى ذات الشأن أوالادارات ذات الشأن فى الاقاليم . والنقطة الهامة هو تحديد القواعد القانونية المنظمة او الجانب القانونى Legislation Aspect عند منح الحوافز مع اسلوب للمعايير التى تمنح على اساسها الحوافز سواء فيما يخص المشروعات أو الانشطة او المواقع او الاقليم الذى تتوطن به الانشطة التى حصلت على واحد أو أكثر من الحوافز .

بهذا يمكن اعادة عرض تصنيف مجموعة الادوات الاقتصادية اللازمة لتنفيذ سياسة التنمية الاقليمية سواء منها ذات الطبيعة طويلة الاجل أو ذات الطبيعة قصيرة الاجل وهى كالاتى :

١- الاستثمار العام فى بناء تسهيلات الهياكل الاقتصادية والاجتماعية الاساسية للتنمية الاقليمية .

٢- الاستخدام الرشيد وتعبئة الموارد الطبيعية .

٣- الاستخدام الرشيد وتعبئة وتخصيص الموارد البشرية .

٤- الاستثمار الخاص .

٥- الحوافز المالية .

ثانيا : الادوات الادارية والتنظيمية

يرجع الكثير من الفشل فى الاستخدام الامثل لمجموعة الادوات الاقتصادية اللازمة لتنفيذ سياسة التنمية الاقليمية لعدم وجود مجموعة اخرى من الادوات والتى تعرف بطبيعتها الادارية والتنظيمية . هذه المجموعة الثانية المطلوبة لتحقيق استخدام وتشغيل وتفاعل مجموعة الادوات الاقتصادية هى الاطار المؤسس

Institutional Set-up or Frame

او الاطار التنظيمى والادارى المتكامل لعملية تنفيذ سياسة التنمية الاقليمية .

وتشمل هذه المجموعة ، استخدام أو تطبيق اسلوب التخطيط الاقليمى كأداة لادارة عملية التنمية فى بعدها المكانى كجزء لا يتجزأ من عملية التخطيط القومى الشامل

وكذلك اسلوب تقسيم الحيز المكانى القومى الى أقاليم تخطيطية ، وانشاء نظام متكامل للمعلومات والبيانات اللازمة للتنمية الاقليمية وخاصة المعلومات التى تؤثر على اختيار المواقع ، وأسلوب الهجرة المخططة ، وطرق ضبط ورقابة استخدامات الارض .

وتقسيم الدولة الى اقاليم Regionalization تعتبر نقطة البداية للقيام بالوظائف المختلفة والمتعددة سواء ادارية مثل الامن والعدالة او اقتصادية واجتماعية ... الخ اى أن عملية التقسيم تتم لاغراض متعددة . ويجب التنويه الى انها الخطوة الاولى اللازمة واداة اساسية عند تنفيذ سياسة التنمية الاقليمية .

هذا وقد نوقش موضوع تقسيم الحيز المكانى القومى الى اقاليم من زوايا متعددة مثل الاهداف ، الواجبات ، والمعايير التى يتم على أساسها التقسيم ، واساليب أو طرق التقسيم ، ولا يوجد دولة لم تتعرض لهذه المناقشات عند بداية قيامها بعملية رسم سياسة للتنمية الاقليمية حيث تمثل الاقاليم مواقع أو اماكن يتم فيها تنفيذ هذه السياسات التنموية . ولقد كان الفشل فى الوصول الى اسلوب برجماتى Paragmatic Approach لتقسيم الحيز المكانى القومى لبعض الدول الى اقاليم تخطيطية سببا فى عدم امكانية تنفيذ كثير من سياسات التنمية الاقليمية . كما أنه فى حالة وصول دولة ما الى مجموعة مناسبة من الاقاليم فان مجهودات التنمية سوف تغير بالضرورة من شكل هذه المجموعة (١٤) وبالتالى يكون مطلوبا اعادة النظر فى عملية التقسيم واعادة تنظيم الحدود لتطابق مرحلة النمو والتنمية التى

يمر بها الدولة وكل اقليم على حدة .

وتقسيم الحيز المكانى الى اقاليم لاغراض التخطيط يعتبر اداة رئيسية هامة فى رسم وتنفيذ سياسة التنمية الاقليمية وعملية التقسيم فى اطار التخطيط الاقليمى طويل الاجل على المستوى القومى المركزى يمثل اداة تحديد وتجهيز الحدود لقيام المجهودات التنمية الاقتصادية والاجتماعية . والتقسيم كأداة يجيب على سؤال أين تتوطن الانشطة الجديدة ؟ او ما هو الموقع الذى تكون فيه الاستثمارات الجديدة اكثر انتاجية ويحافظ على أو يحقق هدف المخطط المركزى والسلطات الاقليمية معا .

والتخطيط الاقليمى على المستوى القومى National Regional Planning يمثل الاطار العريض او الاداة الاساسية لرسم وادارة سياسة التنمية الاقليمية واسلوب التخطيط لعملية التنمية المكانية لا يمكن القيام به بدون تنظيم جيد لآلية التخطيط فى معناها الواسع والشامل . فبدون هاتين الاداتين (التخطيط الاقليمى كاسلوبه جهاز أو آلية التخطيط أو باعتبارهما اداة واحدة متكاملة فان التقسيم الى اقاليم يصبح مجهودا ضائعا لا فائدة منه او مستند فقط اذا لم يوجد نظام للتخطيط المكانى طويل الاجل أى التخطيط الاقليمى على المستوى القومى .

والتخطيط الاقليمى على المستوى القومى المركزى كأداة لادارة عملية التنمية فى بعدها الحيزى يمكن المخطط المركزى من رسم سياسة التنمية الاقليمية وتحديد اهدافها وكذلك اعداد الخطة الاقليمية وتنفيذها لتحقيق اهداف تلك السياسة .

والخطة الاقليمية تمثل الخطوط الاساسية لشرح ابعاد سياسة التنمية الاقليمية تجاه مكان معين أو اقليم معين من الدولة . والخطة كذلك تصف وتحدد الاهداف الكمية المطلوب تحقيقها خلال مدة محددة من الزمن وكذا تعيين الادوات (الاقتصادية) التى يمكن بواسطتها تحقيق تلك الاهداف . والتخطيط الاقليمى هو الاسلوب العلمى لاعداد الخطة الاقليمية والخطط الاقليمية كجزء لا يتجزأ من الخطة الاقتصادية والاجتماعية الشاملة للتنمية تعتبر ذات اعتبارات سياسية هامة وخاصة اذا حازت الشكل القانونى من خلال إجازة السلطة التشريعية الممثلة للشعب لهذا المشروع . والخطة فى صورتها القانونية النهائية تخدم كأداة فى عملية ادارة الاقتصاد القومى فى بعده المكانى تحت ادارة السلطة المركزية بدون اغفال او تحطيم لشخصية الوحدات الاقليمية المكونة لهذا الاقتصاد المكانى القومى . ان عملية حفظ الشخصية الاقليمية تستخدم كأداة هامة لتحقيق اللامركزية وفى نفس الوقت حفظ الوحدة القومية . والخطط الاقليمية هى الاداة التى يمكنها ضبط وتوفيق السياسة القومية للتنمية مع الاحتياجات الاقليمية الخاصة ويعتمد تحقيق ذلك كله على وجود جهاز كف ء لاعداد الخطة الاقليمية للدولة والخطط الاقليمية لكل اقليم وبالتالى فان التخطيط الاقليمى كجزء متكامل من التخطيط القومى (بما فى ذلك الجهاز الفنى القائم بالتخطيط) يعتبر الاداة الادارية الاساسية لرسم سياسة التنمية الاقليمية .

اما بالنسبة لاداة المعلومات التى تؤثر على اختيار المواقع Information influencing the choice of locations

كاداة لسياسة التنمية الاقليمية ، فمن المعروف ان الانتاج كنشاط يرتبط ببعض المواقع المعينة وبالتالى فان عملية النمو لها طبيعة موقعية او مكانية وعوامل الانتاج او عوامل النمو بصفة عامة يمكن استخدامها فى موقع جغرافى مثال ذلك مدينة او قرية او اقليم ، وكل موقع داخل هذه الوحدات المكانية له خصائص معينة وتتميز ببعض الصفات الاقتصادية والاجتماعية والديموجرافية والمناخية ... الخ (١٥) وحتى يمكن جذب واستمالة النمو للتوطن فى اقليم معين فلا بد من تشخيص وتحليل عوامل النمو الاقليمى . وعملية توطين وتهيئة عوامل النمو الاقليمى تعتمد بالدرجة الاولى على الالمام بالمعلومات التى تؤثر على تخصيص موقع معين لنشاط معين . هذه المعلومات تعتبر اداة للسياسة الاقليمية تقوم بخلق صورة ايجابية أو سلبية تجاه تخصيص موقع معين لنشاط معين .

والمعلومات كأداة لسياسة التنمية الاقليمية يجب ان يتم تجهيزها فى ضوء البحوث العلمية الخاصة بالجدوى الفنية والاقتصادية وكذا الدراسات المقارنة بين الانشطة المختلفة والاقاليم المختلفة ، كما يجب التنويه الى مدى اهمية عنصر الوقت عند تجهيز تلك المجموعة من المعلومات عن موقع معين لتوطين نشاط معين ، فمن المعروف أن موقع ما أو أقليم ما قد يكون له ميزة نسبية اليوم لتوطين نشاط معين ولكن قد تزول هذه الميزة النسبية بعد فترة من الوقت وهذا يوضح مدى اهمية ان تكون المعلومات التى تؤثر على اختيار المواقع والانشطة كاداة ان تخلق صورة ايجابية او سلبية فى وقت معين .

أما الهجرة فهى الحركة المكانية للسكان بين وحدتين مكانيتين ، وقد تكون الهجرة بين حدود الدول وبالتالى فهى هجرة خارجية او دولية او بين أقاليم الدولة الواحدة وهى الهجرة الداخلية وهى ميدان هام من ميادين علم التخطيط الاقليمى .

والهجرة الداخلية عادة ما تكون من الاقاليم المتخلفة الى الاقاليم المتقدمة أو من الريف للحضر • وتؤدى الهجرة الى نقص كمى Quantitative فى عدد السكان فى الاقليم المهاجر منه • والمهاجرون عادة يكونون من السكان النشطين فى الاقليم من الافراد المؤهلين والمهرة مما يؤدى بالاضافة الى النقص الكمى فى عدد السكان الى نقص نوعى Qualitative فى سكان الاقليم المهاجر منه مما يحرمه من القوى العاملة المطلوبة للقيام بمجهودات التنمية فى المستقبل •

هذا وتقود حركة الهجرة غير المخططة للسكان الى مشاكل كثيرة لكل من الاقليم المهاجر منه (الاقليم الاصلى) والاقليم المهاجر اليه أو أقليم الوصول • وبسبب هذه المشاكل استخدمت الهجرة المخططة Planned Migration كأداة لسياسة التنمية الاقليمية فى العديد من الدول على اختلاف نظمها السياسية والاجتماعية والاقتصادية • وذلك لضبط حركة السكان • والهجرة المخططة أداة مباشرة ادارية وتنظيمية • ففى الدول التى تتبع اسلوب التخطيط المركزى استخدمت هذه الاداة بواسطة السلطة المركزية للتخطيط لتقييد الهجرة الى الاقاليم الحضرية والمدن الكبرى واعتبرت هذه المدن Closed cities وقد أدت هذه الاداة الى تسهيل تنفيذ سياسة التصنيع اذ أتاحت العرض المطلوب من القوى العاملة للمراكز الصناعية الجديدة • أما فى الدول ذات الاقتصاديات الحرة فقد استخدمت هذه الاداة فى اطار نظام من الحوافز المالية لتوجيه حركة انتقال السكان والعمالة الى الاماكن والاقاليم التى تتوافر فيها فرص العمل وفى مراكز النمو المنشأة الحديثة • والهجرة

المخططة تعتبر اداة جوهرية فى الدول النامية عند تطبيقها لسياسة التنمية الاقليمية حيث أن حركة السكان وهجرتهم من الاقاليم الريفية الزراعية المتخلفة لا تتواكب مع طاقة الاقاليم الحضرية فى استيعاب الاعداد المتزايدة من المهاجرين يوما بعد يوم . لذلك هناك حاجة ماسة لاستخدام اداة الهجرة المخططة كاداة لسياسة التنمية الاقليمية فى الدول النامية حتى تكون عملية النمو والتنمية بين الاقاليم متوازنة بقدر الامكان .

وهناك اداة ادارية وتنظيمية اساسية لسياسة التنمية الاقليمية الا وهى ضبط ورقابة طرق استخدامات الاراضى Land-use control .. وهى اداة مانعة سالبة ، كما انها اداة هامة لتوجيه انتباه السلطة المركزية الى المناطق الخاصة او المناطق الحرجة critical areas فى عملية النمو والتنمية الاقليمية . وضبط طرق استخدامات الارض كاداة يجب ان تكون ذات اساس قانونى اى يوضع فى شكل قانون لضبط وتحديد طرق استخدام مساحة معينة او موقع معين لنشاط معين مثال ذلك تخصيص المساحة المكانية المتاحة فى اقليم معين او مدينة معينة بين الانشطة المختلفة وذلك بتخصيص اراض للزراعة واخرى للاسكان ومساحة معينة للمناطق الخضراء المفتوحة ومناطق او مساحات محددة لاقامة المشروعات الصناعية واخرى للخدمات .... الخ . اذ أن الحيز المكانى لدولة ما واجزاء هذا الحيز سواء أقاليم أو مدن أو قرى يجب ان يستخدم الاستخدام الامثل اذ أن الارض عنصر من عناصر الانتاج يتصف بالندرة وخاصة فى المناطق الحضرية وكذا عدم قابليته للانتقال واستخدام هذه الاداة الادارية والتنظيمية لتنفيذ سياسة التنمية الاقليمية يضيف

هدفا جديدا وخاصة فى الدول النامية وهو امكانية تحسين نوعية الحياة وكذلك الحفاظ على الطبيعة وحماية البيئة .

من العرض السابق يمكن تصنيف الادوات الادارية والتنظيمية لسياسة التنمية الاقليمية الى الاتى :

١ـ تقسيم الحيز المكانى القومى الى اقاليم .

٢ـ تطبيق اسلوب التخطيط الاقليمى على المستوى القومى .

٣ـ المعلومات التى تؤثر فى اختيار المواقع .

٤ـ الهجرة المخططة .

٥ـ ضبط ورقابة طرق استخدامات الاراضى .

ثالثا : الادوات التحليلية :

بالاضافة الى المجموعتين السابقتين من الادوات فانه من المفيد القاء الضوء على مجموعة ثالثة من الادوات بواسطتها يمكن للمخططين والفنيين تشخيص وتحليل المشاكل الاقليمية واقتراح السياسة او الاستراتيجية الملائمة . هذه المجموعة من الادوات سوف تسهل بل وتمكن المخطط أن يرسم السياسة الاقتصادية وان يقترح لها الاداة الاقتصادية التى تحقق هدف او أهداف تلك السياسة . هذه المجموعة الثالثة من الادوات هى الادوات التحليلية أو الاساليب التحليلية للتخطيط للتنمية الاقليمية .

وهناك الكثير من الادوات التحليلية او الاساليب التحليلية التى تستخدم للتشخيص وتحليل وبالتالى تقود الى تصميم سياسات وبرامج التنمية الاقليمية . هذه

الادوات تقدم شرحا وافيا لمجهودات التنمية المطلوبة فى الاقاليم المتخلفة كما انهـا تقوم بامداد المخطط المركزى بصورة مفصلة عما يجب ان يأخذه فى اعتباره عند رسـم السياسة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعيـة .

وادوات التحليل الاقليمى كمجموعة تعتبر اداة تستخدم لتشخيص نوعين مـن القوى الاقتصادية والاجتماعيـة (١٦) :

١- مجموعة القوى التى عملت بدرجة ما على المستوى القومى .

٢- مجموعة القوى التى عملت بدرجة ما على المستوى الاقليمى .

وعن طريق التوصل الى أهم القوى التى يمكن ان تعمل اقليميا يمكن تقيـيم امكانات التنمية الاقليمية المستقبلة . وحيث أن التنمية الاقليمية تحدث فى اطار تنميـة قومية شاملة وتعتمد فى جزء منها على القوى التى تعمل فى ذلك الاطار القومى ، هذه القوى تحدث تغييرات كمية ونوعية Quantitative and Qualitative changes تؤثر على الاقاليم بطريقة ما والادوات التحليلية الاقليمية تقوم بتشخيص وقياس النوعيـن السابقين من القوى وبالتالى فهى تعد صانع السياسة بخلفية اساسية عما حدث فـى الماضى حتى يكون رسم سياسة التنمية الاقليمية فى المستقبل اكثر واقعية .

وادوات التحليل الاقليمى تبدأ من تلك الادوات البسيطة التى لا تحتاج الـى معرفة والمام كبيرين بالرياضة المتقدمة وتتقدم هذه الادوات وتتطور الى الادوات الـتى تقتضى المعرفة الكاملة وعلى مستوى عال ورفيع بالرياضة والاحصاء .

ومهما يكن مدى تقدم المستوى الرياضى والاحصائى اللازم لهذه الادوات التحليلية

فانها تقدم يد المساعدة والعون للمخطط القومى والاقليمى لرسم السياسة الرشيدة تجاه استخدام بعضها وكل الادوات الاقتصادية اللازمة لتنفيذ سياسة التنمية الاقليمية على المستوى القومى المركزى مثال ذلك توزيع الاستثمارات العامة اللازمة لانشاء الهياكل الاساسية للتنمية على اقاليم الدولة .

وجدير الاشارة الى انه عند القيام برسم سياسة التنمية الاقليمية يجب استخدام الادوات التحليلية ابتداء من تلك التى تستخدم أبسط أنواع الرياضيات مثل حساب الوسط الحسابى او الوسيط والتقدم منها الى الادوات التى تستخدم مستويات رفيعة من الرياضة والاحصاء مثل البرمجة الخطية .

وتتشعب الادوات التحليلية وتتعدد ومن التنبؤ بعدد سكان الاقليم الى دراسة اساليب اختيار الموقع الصناعى وأدوات تحليل القاعدة الاقتصادية الاقليمية ، والحسابات الاجتماعية الاقليمية ، والتنبؤ بالهجرة الداخلية ، وتحليل التدفقات الاقليمية سلعية كانت أو نقدية مثال ذلك ميزان التجارة الاقليمى أو ميزان المدفوعات الاقليمى ، وكذلك طرق استخدام الارض ، البرمجة الخطية الاقليمية ... الخ . (١٧)

والادوات التحليلية يمكن استخدامها لرسم سياسة التنمية على المستوى القومى (بين الاقاليم) فى ضوء العوامل أو القوى الاقليمية وكذلك للتعرف على وتحليل المشاكل الاقليمية التى تعتبر من اختصاص المستوى المركزى وتلك التى من اختصاص المستوى الاقليمى او المحلى .

والادوات التحليلية لسياسة التنمية الاقليمية يمكن تقسيمها الى نوعين رئيسيين :

النوع الاول : هى مجموعة الادوات التحليلية التى تستخدم او تناسب المرحلة التحليلية للعملية التخطيطية .

النوع الثانى : هى مجموعة الادوات التحليلية التى تستخدم او تناسب مرحلة وضع البرامج او خطط التنمية الاقليمية .

٤٠٣- ادوات سياسة التنمية الاقليمية على المستوى الاقليمي :

أداة أو ادوات سياسة التنمية على المستوى الاقليمي Intra-regional level. لا تقل في اهميتها عن ادوات سياسة التنمية الاقليمية على المستوى القومي المركزي ، فعلى المستوى الاقليمي تصبح عملية اختيار اداة السياسة اكثر تعقيدا منه على المستوى المركزي ، ذلك لان السلطات الاقليمية لا بد أن تاخذ في اعتبارها العلاقات المتشابكة ليس فقط على المستوى المركزي الاعلى والمستويات المحلية الادنى بل ايضا علاقاتها مع المستويات الاقليمية الاخرى اذ ان حدود الاقاليم مفتوحة وهناك الكثير من العلاقات التبادلية بين الاقاليم بعضها البعض (تجارية سلعية ونقدية .. الخ) .

وادوات سياسة التنمية المتاحة لكل سلطة اقليمية قد تتطابق او تختلف coinside or differentiate مع ادوات سياسة التنمية على المستوى القومي . وفي كلتا الحالتين سواء سواء التطابق او الاختلاف يتعين على كل سلطة اقليمية ان تاخذ في اعتبارها تاثير الادوات المستخدمة بواسطة كل من السلطة المركزية والسلطات المحلية الاخرى ، كما أن السلطة المركزية يجب ان تكون على حذر من تاثير ادوات سياسة التنمية على المستوى الاقليمي . والقاعدة العامة هو أن لا بد من تصميم السياسة بما فيها الهدف والاداه على المستوى القومي والمستويات الاقليمية مع مراعاة التطابق والتكامل بين السياسات والادوات مما يؤدي الى الوصول بالاقتصاد القومي في بعده المكاني الى تحقيق النمو والتنمية السليمة والمتوازنة بقدر الامكان .

ومن امثلة المشاكل التي تنشأ بين السلطة المركزية والسلطات الاقليمية وتتطلب التنسيق والتكامل بين السياسات والادوات ، ان هناك ادوات تصمم لتنفيذ السياسة

الاقليمية وتخضع لرقابة كلا من المستويين المركزى والاقليمى مثال ذلك قيام الحكومة المركزية باستخدام أداة الاستثمار العام لانشاء مشروع معين فى احد الاقاليم ، هذا المشروع تقوم بالاشراف والرقابة عليه اجهزة السلطة المركزية مثل وزارة الصناعة بما لها من حق نتيجة قيامها بالتمويل الاساسى ، كما أن السلطات الاقليمية تضطلع بعملية التنفيذ وبالتالى فلها حق الاشراف والرقابة على هذا البرنامج الاستثمار الذى يقوم على ارض الاقليم وعلى ذلك فقد تتطابق او تختلف الاداة الادارية والتنظيمية لكلا المستويان فى الرقابة والاشراف على نفس الاداة الاقتصادية (الاستثمار العام) . لذلك كان من الضرورى تنسيق وتنظيم وربط ادوات سياسة التنمية فى مستوياتها المختلفة بعضها بالبعض .

واهداف سياسة التنمية الاقليمية كثيرة ومتعددة منها على سبيل المثال تقليل البطالة او خلق فرص عمالة جديدة بالاقاليم وزيادة متوسط نصيب الفرد من الدخل .. الخ والسلطة الاقليمية والمخطط الاقليمى لا بد ان يقوم بعملية تقييم لسياسته وادواتها وذلك بمتابعة نتائج تلك السياسة فى ضوء علاقاتها بسياسة السلطة المركزية والسلطات الاقليمية الاخرى المجاورة . فالسياسات الاقليمية وادواتها واهدافها على المستوى القومى المركزى وعلى المستويات الاقليمية قد تتنافس أيضا تنافسا سلبيا او ايجابيا فى تحقيق الاهداف ، ومن الاهمية بمكان اختيار ادوات التنمية على المستوى القومى والتى تنافس ايجابيا اى تساعد على تنظيم فعالية اداء ادوات السياسة على المستوى المركزى وبالتالى تحقيق الاهداف الاقليمية والقومية معا دون ما تعارض وكذلك تحقيق اهداف الاقاليم الاخرى اى تكامل اقاليمى لادوات سياسة التنمية الاقليمية من خلال الاطار القومى لسياسة التنمية فى بعدها المكانى .

وادوات سياسة التنمية الاقليمية على المستوى الاقليمى يمكن ايضا تقسيمها او تصنيفها حسب المجموعات الثلاث السابقة ، فهناك ادوات اقتصادية وادوات ادارية وتنظيمية وادوات فنية تحليلية .

من الادوات الاقتصادية ، التمويل الذاتى للسلطات الاقليمية (١٨)

Self Finance of Regional or local Development

ومن الادوات الاقتصادية ايضا المعونات التى تقدمها السلطة المركزية للاقاليم Central Grant-in-Aid وكذلك القروض التى تحصل عليها السلطات الاقليمية سواء من الحكومة المركزية او من المؤسسات المالية المختلفة مركزية كانت او اقليمية مثل البنوك المركزية او بنوك محلية (مثل بنك القرية او بنك الاقليم) او قروض او معونات من هيئات اجنبية سواء حكومات دولة اجنبية او هيئات دولية مثل البنك الدولى ... الخ . ومن اهم ادوات تنفيذ سياسة التنمية على المستوى الاقليمى ذات الطبيعة الاقتصادية اداة التمويل الذاتى وتبدو اهمية التمويل الذاتى للتنمية الاقليمية من ان السلطة المركزية عادة ما تكون غير قادرة على القيام بجميع مجهودات التنمية (الاستثمار العام) فى جميع الاقاليم فى وقت واحد وهو امر غير على فى نفس الوقت فهناك اولويات من وجهة النظر المركزية ، وعلى ذلك فلابد ان تقوم السلطات الاقليمية بمشاركة السلطة المركزية فى تمويل مجهودات التنمية فى الاقليم وخاصة المشروعات التى لا تتوفر بها وسائل التمويل المركزى وتبدو ضرورية من وجهة نظر السلطات الاقليمية .

ومن الادوات الادارية والتنظيمية على المستوى الاقليمى استخدام التخطيط الاقليمى (١٩) Regional or sub-National Planning بمعناه الواسع ، بمعنى

وجود جهاز فنى للعملية التخطيطية ونظام للخطط تاخذ فى اعتبارها ليس فقط عنصر الزمن ولكن نظام هرمى للخطط الخاصة بالوحدات المكانية المكونة للاقليم حسب هرمية التنظيم الادارى (خطة اقليم - خطط محافظات ، خطط مدن ، خطط مراكز ، خطط قرى) . وكذلك تحديد اهداف السياسة العامة للاقليم واهداف سياسات الوحدات المكانية المختلفة داخل الاقليم . ومن الادوات الادارية والتنظيمية ايضا على المستوى الاقليمى اويمكن تعريفها بطبيعتها السياسية وهى الاشتراك الفعال من جانب السكان الاقليميين فى مجهودات التنمية فى اقليمهم Popular Participation سواء بمناقشة المشاكل الاقليمية ووضع حلول لها اوبالتخطيط لتلك السياسة الاقليمية وتحديد اهدافها وادواتها اوبالاشتراك فى التنفيذ والمتابعة والرقابة ... الخ . اى الاشتراك فى عملية صنع القرار . واداة الاشتراك الشعبى قد تكون فى صورة تعبئة الموارد المالية او الجهود الذاتية اللازمة لتنفيذ سياسة التنمية على مستوى الاقليم . ان استكشاف واستغلال طاقة سكان الاقليم فى جميع المجالات التنموية وتطويعها لتحقيق التنمية الحقيقية بالاقليم عن طريق رفع شعار ان التنمية للناس ولا تتم الا بالناس فى نفس الوقت يضع أسس الديموقراطية فى الحكم والادارة الجماعية والتخطيط للتنمية والتقدم وصيانة واستمرار النمو ويتوقف ذلك كله على اداء جوهرية ثالثة الا وهى دور القيادة الشعبية والالتزام السياسى من جانب السلطات الاقليمية Regional Political Commitment بتحقيق تقدم حقيقى للسكان الاقليميين . ويدخل ضمن الاشتراك الشعبى Public Participation مجهودات الشباب المتعلم بالجامعات الاقليمية فى مشروعات التنمية الاقليمية وخاصة التنمية الاجتماعية والثقافية مثل محو الامية وتعبئة الاسرة ... الخ وكذا اضطلاع المؤسسات التعليمية بالبحوث الخاصة بمشكلات المجتمعات الاقليمية وبحوث

استغلال الخامات والطاقات المحلية فى مشروعات التنمية وما الى ذلك من مجهودات التنمية المختلفة سواء فى الريف او الحضر .

من العرض السابق يتضح ان هناك العديد من الادوات الممكن استخدامها بواسطة السلطات الاقليمية لتنفيذ سياسة التنمية على المستوى الاقليمى وعلى الاخص الادوات التالية :

١- التمويل الذاتى للتنمية الاقليمية

٢- معونة السلطة المركزية

٣- القروض المعونات الدولية

٤- التخطيط الاقليمى (بين الوحدات المكونة للاقليم)

٥- الاشتراك الشعبى

ويجب التنبيه الى مدى اهمية تكامل السياسة الاقليمية بجناحيها : الهدف والاداة فى اطار السياسة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومى فى بعدها المكانى او الحيزى ، كما يجب الاشارة الى ان اهمية الادوات على المستوى الاقليمى تنبع من ان اداة واحدة غير كافية لتحقيق اهداف سياسة التنمية الاقليمية بل المطلوب ان يكون لدى المخطط العديد من الادوات المتاحة للاستخدام لتنفيذ سياسة التنمية حتى يمكنه تحقيق اهداف تلك السياسة بالكامل فكلما زاد عدد الادوات المستخدمة كلما كان تحقيق اهداف تلك السياسة اكثر منالا .

المراجع :

1- More, Bossil J., An Introduction to Modern Economic Theory, The Free Press, New York, 1973.

2- Hansen, Bent, The Theory of Economic Policy And Planning , Lectures in Economic Theory, Part II, Institute of National Planning, Cairo, 1964.

See also

_____, Fiscal Policy in seven Countries, 1956-1966, O.E.C.D., Paris, 1968.

3- Tinbergen, Jan , Central Planning, Yale University Press, New Haven, 1964.

See also

_____, Economic Policy, Principles and Design, North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1956.

4- Sonenblum, Sidney and Steyn, Lowis H., The Use of Economic Projection in Planning, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 30 No. 2, 1964.

5- Boudeville, J.R., Problems of Regional Economic Planning, Edinburgh University Press, England, 1966.

6- Kuklinski, A., Trends in Research on the Complex Scale Development of Regions, Gospodarkai Administracia Terenowa, Warsaw, 1969.

7- Friedmann, J., The Implementation of Urban-Regional Development Policies, Lessons of Experiences, Institute of National Planning, Cairo, 1971.

8- Wiarski, B., Regional Development and Planning in European Countries, Main Problems and Prospects, Regional and Urban Studies No. 1, 1973.

9- Bokemann, Dieter, A Framework for a Technological Theory of Regional Development, papers of the Regional Science Association, Vol. 33, 1974.

10- Friedmann, J., Introduction, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 30 No. 2, 1964.

11- Bognar, J., On Economic Policy in General, in Nyilas, J., ed., Integration In World Economy East-West And Inter-State Relations, Akademiai Kiado, Bodapest, 1976.

12- Incentives Policies for Industrial Development, Report and Proceedings of the International Seminar, Vienna /10-21 March 1969/; UNIDO, New York, 1970.

13- Friedmann, J., Urbanization, Planning and National Development, Sage Publishers, Beverly Hills, London, 1973.

14- Friedmann, J., Regional Development Policy, A Case Study of Venezuela, The M.I.T. Press, Cambridge, Mass., 1966.

15- Nishioka, H. and Krumme, G., Location Conditions, Factors and Decisions, Journal of Land Economics, Vol. 49 No.2, 1973.

16- Dunn, Jr. Edgards., A Statistical and Analytical Technique for Regional Analysis, Papers of the Regional Science Association, Vol. 6, 1960.

17- Isard, Walter, Methods of Regional Analysis, An Introduction to Regional Science, The M.I.T. Press, New York, 1960.

18- Hansen, Alvin and Perlof, Harvy, State and Local Finance in the National Economy, Norton Comp., New York, 1944.

19- An Introduction to Sub-National Planning, UN, Programme in Regional Development, Institute for Training and Research, New York, 1972.