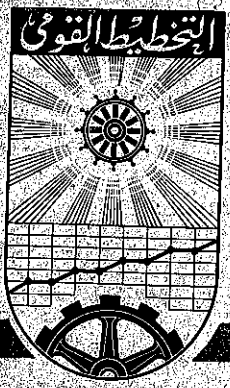

معهد التخطيط القومى

التخطيط الجزئى ودوره فى التنمية

مذكرة خارجية
رقم ٩٤٥

١٩٦٦

القسم الاول ـ التخطيط الجزئى ودوره فى التنمية

١ ـ التنمية العمديـة :

ظل اهتمام الكتاب حتى عهد قريب محصورا فى دراسة الكيفية التى يعمل بها الاقتصاد القومى ، باعتباره مجموعة من الخلايا التى تتفاعل معا ، تتعايش حينا وتتضارب حينا آخـــر ، ملك كل منها القوة اللازمة للحركة فى الاتجاهات التى ترغبها ، لا يحد من فاعليتها الا قـوى لخلايا الاخرى التى تعمل فى اتجاهاتها الخاصة ، التى قد تتعارض معها أو تتفق ، وحدث لاختلاف الجوهرى بين الكتاب حول مدى الاتفاق والتوائم بين هذه الاتجاهات ، ومقـــدار لتنافر بينهـا :

ـ فذهب دعاة الرأسمالية الى القول بأن الاتفاق هو القاعدة ، وأن أى خروج عن الاتفاق يولد قوى تلقائية تعمل مباشرة على ازالته للعودة الى الاتفاق ، وأهم من ذلك انهـــم أكدوا أن حدوث الاتفاق يعنى بالضرورة الوصول الى أفضل الاوضاع من الوجهـــة الاقتصادية بمعنى أن أى انحراف عن ذلك الوضع معناه الاضرار بفرد أو أفراد ، وبالتالى الانتقاص من جملة ما يحوزه المجتمع فى مجموعه ، أو ما اصطلح على تسميته "رفاهية المجتمع" welfare .

ولنضرب لذلك مثلا بسيطا : لنفرض أن انتاج القمح فى سنة معينة وفى سوق معينة كـان ألف طن ، وأن جمهور المستهلكين فى تلك السوق كانوا على استعداد لدفع ٥٠ جنيها للطن رغم ان الطن لم يكلف منتجيه سوى ٢٠ جنيها فقط . فى هذه الحالة يرى أولئك الكتاب أن مـن حق المنتجين أن يحصلوا على الخمسين جنيها كاملة وأن هذا المبلغ يعكس فى الواقع تقديـرا معينا من جانب المستهلكين بمعنى انهم يشعرون أن ما يفقدوه نتيجة تنازلهم عن الخمسين جنيها يعادل الاشباع الذى يحصلون عليه من طن القمح . وسوف يـــؤدى وجود الربـــح المجزى الى تحول عدد من المنتجين الاخرين الى انتاج القمح طمعا فى الربح ويتم هذا بأحـد طريقـين :

فهم أما يزرعوا أرضا لم تكن مستغلة من قبل لان تكاليف انتاجها كانت مرتفعة (أكبر من ٢٠ جنيها)

ولكنها أقل من ٥٠ جنيها . وبذلك يكتسب المجتمع موارد اضافية لم تكن مستغلة من قبل .

أو ينتزعوا تلك الاراضى من محاصيل أخرى ، كالذرة مثلا ، لا تعود عليهم بنفس الربح ، وبذلك ينقص المعروض من الذرة ويزيد المعروض من القمح ، وبالتالى يرتفع سعر الذرة وينخفض سعر القمح ويصبح على المستهلكين أن يقرروا المدى الذى يقبلونه لتغيير سعر كل من السلعتين .

وتستمر هذه التغيرات حتى نصل الى وضع تختفى فيه الارباح الاستثنائية وكذلك الخسائر ويسود ما يسمى " بالتوازن " Equilibrium جميع الاسواق ويعنى التوازن ، تحقيق جميع الاطراف لرغباتهم واختفاء أى رغبة فى تغيير الموقف عما هو عليه ومعنى ذلك فى نظر هؤلاء الكتاب أن المحركات الاساسية للنظام الاقتصادى — وهى الاسعار والارباح — قوى فعالة من أجل بلوغ أفضل الاوضاع الممكنة والوصول بالمجتمع الى احسن مستويات الاستغلال لجميع موارده الانتاجية .

والنتيجة الحتمية لهذه النظرة أن على المسئولين أن يسعوا لحماية هذه القوى ضمانا لفاعليتها ، وأن يعملوا على اتباع كافة السياسات اللازمة لتفادى الانحرافات عن التوازن ، وأهم هذه الانحرافات هى الدورات الاقتصادية والازمات التى يتعرض لها المجتمع الرأسمالى بين حين وآخر ، وموجات البطالة التى تصحب تلك التقلبات ، خاصة وأن ارتفاع نسبة البطالة قد يثير موجة من القلق الاجتماعى الذى قد يثير قلاقل سياسية تهدد النظام ذاته .

ب — أما دعاة الاشتراكية فقد اعترضوا على هذا التحليل الذى يعالج أعراض المشكلة دون جوهرها . ففى رأى هؤلاء الكتاب أن قصر الدراسة على التوازن السوقى أمر غير مقبول لانه يتجاهل المرحلة السابقة على تكوين السوق ذاته نظرا لان مقدرة الفرد على التعبير عن رغباته فى السوق مرتبطة بدخله ، وأن هذا الدخل يتحدد وفقا لما فى حوزته من عوامل انتاجية . فاذا تركنا جانبا تلك الموارد التى ترتبط بالعمل والجهد البشرى (ويتوقف مقدارها بالجهد المبذول

خلال الفترة الجارية) وجدنا أن ما عداها هو عبارة عن موارد مختزنة من ناتج جهد فترات سابقة .

لذلك وجد هؤلاء الكتاب أن التفسير الكامل للمشكلة الاقتصادية التي تواجه المجتمع لا يتم الا اذا أمكن اعطاء تفسير لمنشأ هذه الموارد المختزنة ، وردها الى أصلها الذي ثبت أنه أولا وأخيرا الجهد البشري . وهنا برز التناقض الاساسي في النظام الرأسمالي : فبينما يقوم العمل البشري بالدور الاول والاخير في خلق الثروات نجد أن الطبقة العاملة في أي فترة زمنية معينة تكون في موقف أضعف بكثير من الطبقات التي تمتلك ثروات ساهم العمل في خلقها في فترات سابقة ، خاصة وأن هناك حدا أعلى للجهد المبذول خلال فترة معينة ، وبالتالي للدخل المستمد من ذلك الجهد ، بينما يتيح النظام الرأسمالي امتلاك الفرد لاي قدر من الموارد الناتجة عن العمل السابق ، مما يجعل مالك أدوات الانتاج المختزنة أقدر من العامل على الحصول على المزيد من ناتج العمل .

ومعنى هذا أن التوازن السوقي المزعوم لا يعبر عن وضع أمثل بالمعنى المطلق وانما هو انعكاس لمحصلة قوى عملت في الماضي لخلق الموقف الحالي . ويصبح لزاما علينا أن نتعرف على التطور الزمني للمجتمع من حيث التغير النسبي في مواقف الطبقات المختلفة — مع التمييز بين الطبقات وفقا لما تملكه من أنواع عوامل الانتاج — ومن حيث الصراعات التي تنشأ بين تلك الطبقات نظرا لتضارب مصالحها . أي أن الاعتداد بالنظرة لكي تشمل عددا من الفترات الزمنية المتعاقبة مع الربط بين مصادر الثروة وبين ما تغله تلك الثروة على مالكيها من دخول ، أظهر بجلاء التناقض الاساسي في المجتمع الرأسمالي ، وحطم الخرافة القائلة بأن التوازن اللحظي هو كل ما يتطلبه المجتمع لضمان استقرار اموره واستقامتها في كل الاوقات .

ومعنى هذا أن تحكم العوامل السوقية يؤدي الى تضارب واضح : فهو في لحظة معينة يؤدي الى الوصول الى موقف مناسب في ضوء القوى المحيطة بذلك السوق ، غير

انه فى الاجل الطويل يؤدى الى الاطاحة بالفئات العاملة وامتصاص الجزء الغالب من ناتج عملها — أو ما يعرف علميا باسم " الاستغلال " exploition — تاركا لها ما يكاد يقوم بأودها ، وكأنها مجرد أداة صماء للانتاج تطالب بأداء دورها فى الانتاج دون أن يكون لها أى مطلب عادل فى ثمرته .

اذن فنحن نحتاج الى الخروج من الاطار الفكرى التقليدى الذى نما فى ظل النظام الرأسمالى ، اذا كان لنا أن نفسر ما يحدث فى المجتمع فى الاجل الطويل ونتعرف على مصير الفئات العاملة التى تشكل الغالبية العظمى من الشعب ، والتى هى فى ذات الوقت العنصر الاساسى للانتاج . ومن هنا كان الفكر الاشتراكى نقطة تحول فى النظرة الحقيقية لمشاكل المجتمع ، وبرهانا على المصير الخطير الذى يهدد النظام الرأسمالى فى النهاية .

ولقد هب دعاة النظام الرأسمالى للدفاع عنه بشتى الطرق ، غير أن هذا الدفاع لم يكتب له النجاح الا بعد أن ترك أولئك الكتاب وسائل التحليل التقليدية التى تركزت — كما أشرنا من قبل — حول أداة السعر (بمعناه الواسع الذى يشمل اسعار عوامل الانتاج كالاجور والفائدة والربح) . وتم هذا عن طريق نظرية الاقتصادى الانجليزى كينز Keynes الذى اعتبر أن مستوى الدخل ليس مجرد الناتج النهائى للنشاط الاقتصادى بل انه فى نفس الوقت يؤثر فى مستوى ذلك النشاط حيث أنه يحدد مستوى الاستهلاك . وبذلك ربط مصير النشاط الاقتصادى بالعوامل التى تحدد مستوى الدخل التى تلخصت بالدرجة الاولى فى أنواع الانفاق غير الاستهلاكى ، والتى تضم تكوين رأس المال (أو ما يسمى احيانا بالتراكم accumulation) وكذلك الانفاق الحكومى .

وموطن النجاح فى هذه النظرية من وجهة نظر المجتمع الرأسمالى انها استخدمت أسلوبا فكريا يقترب فى كثير من جوانبه من الاسلوب التحليلى الاشتراكى ، ولكنها لم تتنبأ للرأسمالية بالانهيار خاصة وأن كينز كان لبقا فى التخلص من اطار هذا التحليل الاخير عندما أكد أن أهم ما يجب توجيه الاهتمام اليه هو التقلبات قصيرة الاجل فى النشاط

الاقتصادى ، وأنكر أهمية معالجة ما يحدث فى الاجل الطويل قائلا ببساطة " أن مصيرنا جميعا خلال الاجل الطويل الى الفناء In the long rin we are all dead

وتوصل بذلك الى تبرير نوع من التدخل الحكومى فى الشئون الاقتصادية للمجتمع يهدف فى نفس الوقت الى :

١ — تفادى التقلبات قصيرة الاجل فى النشاط الاقتصادى ، وبالتالى تجنب الاثار بعيدة المدى التى تتلوها والتى تؤدى الى قدر من الخسائر يفوق كثيرا ما يجب أن يقتطعه المجتمع طواعية لصالح الحكومة لتستخدمه فى ذلك الغرض ، وكأنه نوع من التأمين الجماعى يحفظ للرأسمالية كيانها .

٢ — تهيئة الظروف المواتية لاتاحة فرص الاستثمار ضمانا لامكان توسع الاقتصاد القومى فى المستقبل دون ما ضرورة لاحداث تغيير جذرى فى النظام الاجتماعى ، أولتعرض النظام الاقتصادى للانهيار .

والنتيجة الحتمية لهذه النظرية هى ضرورة الاعتناء بالسياسات الاقتصادية للحكومة حتى تأتى برامجها الانفاقية محققة للاستقرار الاقتصادى ، ومن جهة اخرى ضرورة تسخير قوى المجتمع لخدمة الاستثمار وبالتالى خدمة القائمين به . وقد التقط الكتاب المعاصرون الخيط من تلك النقطة وسلطوا الاضواء على الاستثمار مضخمين الدور الذى يلعبه فى النمو الاقتصادى ، وسعوا جاهدين الى التقليل من العناية بمشاكل توزيع الدخل ، وارتباط هذا التوزيع بتوزيع الثروات فى المجتمع تاركين هذا الامر الى اختيارات يبنيها المجتمع على أسس اجتماعية اكثر منها اقتصادية " لانه لا معنى للحديث عن توزيع شىء ليس له وجود " وبالتالى لا بد من خلق الدخل قبل التفكير فى توزيعه ، الامر الذى يعنى ضمنا ان توزيع الدخل الحالى ليس له أثر فعال على مستوى الدخل المستقبل .

والتساؤل الذى يعنينا فى هذا المقام هو : هل فى وسع الدول التى عانت من التخلف أمدا طويلا أن تتخلص من ربقته باتباع هذا الاسلوب الذى تلعب فيه السياسة الاقتصادية للحكومة دورا محددا بالمعنى السابق ؟ لنفرض أن الحكومة رأت أن المستوى

ى للدخل من الانخفاض بحيث يكون الاستهلاك المناظر له منخفضا فى حجمه المطلـــق
ن كان من الجائز أن يبلغ نسبة مرتفعة من ذلك الدخل) وأن الاستثمار الذى يقبل عليـه
د غير كاف لرفع مستوى الدخل تلقائيا ، ولذلك قررت وفقا للقواعد السابقة أن تزيد مـــن
ها ، سواء كان هذا الانفاق انفاقا جاريا (استهلاكيا) أو استثماريا بشرط الا يمـــس
ت الاستثمار الخاص . يتولد عن هذا الطلب الجديد تشجيع المنتجين على التوسع فى
ج لكى ينتفعوا من الارتفاع فى الاسعار والارباح الذى يتولد عنه . ويعنى هذا أنهـــم
يحصلون على دخول اضافية كما أن العمال الذين يوظفونهم سوف يحصلون على دخـــول
دة . وتتجه نسبة كبيرة من هذه الدخول الى اغراض الاستهلاك وبالتالى يزيد الطلـــب
سلع الاستهلاك ويزدهر السوق أمام منتجى هذه السلع فيقومون بدورهم باحداث توسع فى
تهم ، وهكذا تظل العوامل السوقية نشطة فى احداث موجة من التوسعات تبلغ فـــى
ها نطاقا يفوق القدر الذى أحدثت به الحكومة تلك الزيادة عدة مرات (ثلاث أو أربـــع
مس مرات) (*)

ومثل هذه الموجات التوسعية تؤدى فى النهاية الى تحسن فرص الاستثمار امـــام
جين مما يدعو الى زيادة حجم الاستثمار وارتفاع مستوى الدخل الحالى والمستقبل . وبذلك
ر المشكلة فى الاساس فى كيفية حصول الحكومة على الموارد اللازمة للانفاق الاولى الذى
به تلك السلسلة ، ولذلك اتجهت الدراسات نحو معالجة الاساليب البديلة للتمويل .

هذا الاسلوب الذى قد يفيد فى مجتمع بلغ قدرا معينا من الارتقاء ، وتعرض لسبب
ر لنكسة يسعى الى الخروج منها ، أبعد ما يكون عن احداث طفرة تخرج بمجتمع متخلف
طار من النمو المستمر وذلك لعدة اسباب :

أن التوسعات الاولى فى الانفاق تتطلب استجابة سريعة من أجهزة الانتاج بطاقاتها

(هذا العدد يطلق عليه عادة اسم " المكرر " Multiplier ، وسوف نتعرض له فيما بعد .

الحالية . وهذا معناه وجود طاقات معطلة يمكن استخدامها في تحقيق الانتاج المطلوب لمواجهة التوسع في المنتجات التي يزيد الطلب عليها . والمشاهد أن الطاقات التي قد تكون معطلة في مجتمع متخلف تختلف في تكوينها عن الطاقات اللازمة في مثل هذه الظروف مما يعني بطئا في استجابة أجهزة الانتاج المحلي للتوسع في الطلب ، لأن خلق طاقات جديدة يحتاج الى وقت ومال وكلاهما عزيز المنال .

٢ـ ويترتب على ذلك حدوث ارتفاع في الأسعار يغري بزيادة الاستيراد من الخارج وبذلك فبدلا من أن يؤدي هذا الانفاق الى ترويج المنتجات المحلية يؤدي في الواقع الى فتح فرص جديدة أمام المنتجين الأجانب وبالتالي يحدث عكس الاثر المطلوب على خط مستقيم .

٣ـ حتى اذا وجدت الطاقات المحلية المطلوبة فان تحقق التوسع فيها يستلزم توسع طاقات في قطاعات أخرى ، التي تنتج المواد الاولية اللازمة ، ولا يوجد ما يضمن تحقق هذا .

٤ـ كذلك لابد من توفر المقدرات اللازمة لدى الأجهزة التي تخدم قطاعات الانتاج مثل الأجهزة المصرفية ، ووسائل النقل والتخزين وما تتطلبه من طرق ومنشئات أخرى فاذا لم تتجاوب هذه الاجهزة بسرعة مع التوسع المطلوب انتهى الامر الى مجرد ارتفاع مطرد في الأسعار .

٥ـ تتميز الدول المتخلفة بافتقارها الى فئة المديرين الأكفاء والمنظمين القادرين على تبين اتجاهات التوسع المستقبلة وتوجيه الموارد اليها ، ولذلك فحتى لو وجدت الموارد اللازمة فان توجيهها لا ينتظر أن يتم تلقائيا بالصورة المطلوبة .

٦ـ يعتمد النمو في الاجل الطويل على ظهور قطاعات ذات ميزة نسبية كبيرة سواء في الداخل أو الخارج بما يكفل لها النجاح المستمر . واكتشاف هذه القطاعات يحتاج الى قدر كبير من الموارد التي تخصص لاغراض البحث العلمي ، الامر الذي تعجز أجهزة المجتمع المتخلف عن تدبيره .

٧ـ يؤدي عجز رأس المال المحلي عن الحركة السريعة وبالاحجام المناسبة الى استيلاء رأس المال الاجنبي على أكثر الفرص الاستثمارية ضمانا ، ويترتب على ذلك أن العائد يتسرب في النهاية من الدولة الى خارجها وبذلك يؤول جانب من الدخول المترتبة على التوسع الى الخارج ويتوقف تيار الاثار المترتبة على التوسع الاولي .

٨ ــ ونظرا لانخفاض مستوى الدخل بالنسبة الى عدد السكان تكون الفئات العاملة فى موقف أسوأ نسبيا ، ويؤدى انتشار البطالة بوجهيها السافر والمقنع الى انخفاض كبير فى مستوى الانتاجية وبالتالى ارتفاع فى تكاليف الانتاجية الفعلية . ومعنى هذا ضعف المركز التنافسى للدولة فى الأسواق العالمية ، واستقرار هيكل التجارة الخارجية عند وضع يخدم أساسا الفئات العليا للدخل : فالصادر من ناتج العمل يقابله واردات للمستويات العليا من الاستهلاك ، وأى تحسين فى مستويات أجر الفئات العاملة اذا لم تقابله مرونة فى الأجهزة الانتاجية الداخلية يؤدى الى ضغط كبير على الاستيراد من السلع الشعبية .

٩ ــ ويزداد هذا الضغط نتيجة تعرض الفئات المختلفة الى اغراءات مستويات المعيشية المرتفعة فى الخارج ، مما يجعل الأفراد راغبين فى العيش وفقا لأنماط لا تتفق بأى حال مع المستوى الدخلى الذى يسهمون فى خلقه ، ويحدث نوع من التناقض فى النمط المعيشى يتولد عنه تزايد فى تفضيل الاشباعات الحالية عن المستقبلة ويسهم الانفاق الحكومى غير المنتج فى زيادة حدة المشكلة بدلا من حلها .

١٠ ــ ومن جهة أخرى فان تفضيل الاشباعات الحالية يجعل العناية بالخدمات الأساسية أقل جاذبية عما هو عليه فعلا ، الأمر الذى يؤدى الى تدهور الموقف فى المستقبل ، لأن تلك الخدمات التى لا تجتذب رأس المال الخاص أو الأجنبى فضلا عن حيويتها بالنسبة للأجيال الحاضرة ، فانها هى التى تمكن فى النهاية من رفع المستويات الانتاجية المستقبلة .

وينتج عن كل هذا أن تنمية المجتمع المتخلف لا يمكن أن تتم بصورة تلقائية ، وأجهزتها المختلفة على ذلك القدر من الاختلال والقصور . ولابد من قوة دافعة منظمة تعمل فى أكثر من جبهة فى وقت واحد : فعليها أن تتكشف نواحى الاستثمار الجديدة وأن تؤمن المزيد من الموارد المخصصة للاستثمار سواء من الداخل أو الخارج ، وأن تسعى جاهدة الى رفع مستويات الانتاجية بكافة الطرق ، وأن تخصص جانبا من مواردها لاغراض البحث العلمى والتقدم التكنولوجى ، بل ولاكتشاف الموارد الفعلية للدولة ، وأن تحد من سلطان الفئات التى توارثت سلطان الأمور فيها ، سواء كانت من الخارج أو من

ل اخل ، وأن تهيء للفئات الكادحة فرصا للحياة لم تكن متاحة لها من قبل ، مع تحمّل الفئات مطلوبة لتدبير الخدمات اللازمة للنهوض بشئونهم وأن تعيد النظر فى توزيع الثروات والدخول بما ل استحداث " التوازن " فى مقدرات الفئات الأجتماعية على التعبير عن حقوقها دون أن تكون دودة فى ذلك بالاختلال المتوارث فى الهيكل الاقتصادى ، وتكون قادرة فى نفس الوقت على وير التجارة الخارجية خاصة الواردات بما يعكس الاحتياجات الحقيقية للمجتمع .

فاذا رأت الدولة أن تأخذ بالمبادىء الاشتراكية وتتوب عن الفئات العاملة فى ملكية أدوات نتاج فسوف يقع عليها بالضرورة عبء ادارة المشاريع الانتاجية ، القائم منها والمستقبل ، اذ أن ذه الأدوات — بعكس العمل — وثيقة الصلة بالادارة ويصعب فيها التفرقة بين مباشرة حقوق ملكية وواجبات الادارة وهنا يظهر وجه جديد للادارة ، فالمشكلة ليست مجرد انتقال فى حقوق ملكية بل هى فى الأساس تغير فى مجموعة الأهداف التى توجه المشروعات لخدمتها . ويتوقف ساؤل الدور الذى تلعبه العوامل السوقية فى مثل هذه الظروف الى ضرورة تغيير طرق الحساب اقتصادى ، واحداث نوع من التوازن العمدى لا التلقائى بين قرارات الوحدات المختلفة .

وبعبارة أخرى فان الدولة المتخلفة حينما تواجه مشاكل التنمية مواجهة صريحة تجد من اللازم يها أن ترسم صورة كاملة للاقتصاد القومى وجزئياته تأخذ فى حسبانها المسئوليات الادارية مباشرة وكذلك المسئوليات الاجتماعية والاقتصادية تجاه الحاضر والمستقبل ، ويصبح التخطيط شامل ضرورة حتمية لضمان نجاح التنمية أو مجرد تحققها اطلاقا .

— التخطيط الجزئى

أثبتنا من قبل أن التخطيط الشامل هو المخرج الأساسى من حلقة التخلف ، غير أن أخذ به يتطلب جهودا ضخمة واستعدادا كبيرا قلما تتوفر وسائل نجاحه مباشرة عند البداية ، ولذلك فقد تجد هذه الدول نفسها مضطرة الى الأخذ ببعض الأساليب البديلة ولفترة محدودة ، وفقا لامكانياتها . فهى قد تولى اهتمامها بعض المشروعات الرئيسية أو بعض قطاعات الاقتصادية ، أو بعض المناطق . وسوف نستعرض بإيجاز هذه المناهج البديلة قدمة للتخطيط الشامل .

برامج المشروعات الرئيسية :

في غياب المقومات اللازمة للتخطيط الشامل يمكن أن تكتفي الدولة بأقامة جهاز أو أجهـــزة تمتها أجراء الدراسات المنظمة لاستطلاع امكانيات الاستثمار في الاتجاهات المختلفة ، وعمل ات الخاصة بأحجام المشروعات والموارد المالية اللازمة لها ، والاساليب الفنية البديلة التي ستخدامها ،وامكانيات التسويق ، وهكذا . وعلى أساس هذه الدراسات تطرح المشروعات ة للاكتتاب ، يقوم ببعضها رأس المال الخاص المحلي أو الأجنبي ، ويقوم بالبعض الاخر مال العام .

وينادي بعض الكتاب الغربيين بتحبيذ هذا الاسلوب مفضلين اياه على التخطيط الشامل ، أن فاعلية هذا الاسلوب محدودة ، فضلا عن أن تحقيقه يفترض توفر شروط أساسية أهمها :

وجود موارد تمويلية كافية ، بحيث تكون المشكلة الاساسية ليست هي التمويل في ذاتـه ، وانما التعرف على أوجه الاستثمار المناسبة ، واعطائها الاولويات بحيث يصبح لرأس المال المتاح حرية الاختيار بدلا من أن يترك في تخبطه . ولذلك نجد صدى لهذا الرأي فـــي الدول التي تكتشف موارد جديدة للثروة لم تكن معروفة أو مستغلة من قبل بحيث تجد نفسها في وقت قصير مالكة لاموال ضخمة دون أن يكون لها برنامج كامل للتنمية .

ولكي يكون لهذه المشروعات فاعليتها تستخلص مجموعة منها ليقوم بها الجهاز الحكومي نظـرا لطبيعته غير المغلة ــ خاصة المشروعات الخاصة برأس المال الاجتماعي والخدمات بينمـــا تترك المشروعات المربحة للاستثمارات الخاصة محلية وأجنبية ، بدعوى أن رأس المال الخاص يحجم عن المشروعات الاساسية رغم أهميتها للتنمية . ولاشك أن نجاح هذا الاسلوب يتطلب اقدام الحكومة على تحمل المجموعة الاولى من المشروعات .

غير أن استمرار عملية التنمية في شكل اجتذاب المشروعات الرئيسية لمشروعات جديدة يفترض درجة من الحساسية في الاقتصاد القومي قلما تتوفر الا في المجتمعات المتقدمة للاسبـاب التي ذكرناها من قبل . فقيام بعض المشروعات الكبرى كالحديد والصلب أو البتروكيماويات وغيرها يستتبع قيام مشروعات مكملة سواء في النواحي الانتاجية أو لمواجهة التوسع فـــي

الاستهلاك . ويعتبر دعاة هذا الأسلوب أن الخطوة الأساسية فى عملية التنمية هى فى توفير نقطة بدء قوية فى شكل عدد من المشروعات المختلفة التى تنشأ فى وقت وجيز فتخلق جوا من التفاؤل وتشجع منتجين آخرين على القيام بمشروعات أخرى ، وهم يقللون من خطر القلقلة التى يحدثها الانفاق على المشروعات الأولى بدعوى أن التخلف والركود معناهما الركود عند وضع مختل يحتاج الى صدمة قوية للخروج من اساره ، وأن أى خلخلة فى الاقتصاد القومى تعتبر فى الواقع مرغوبة لكى تبعث فيه روحا جديدة من النشاط والحركة اللازمين لعملية التنمية .

تقبل النظام السياسى والاجتماعى القائم لفكرة خلق جيوب للتنمية متناثرة فى أرجاء الدولة دون محاولة لأحداث تنمية متوازنة شاملة ، اذ أن الانظار تتركز فى الغالب على مشروعات كبرى تتبع أساليب فنية حديثة وتحتاج الى مهارات عالية وبالتالى مرتفعة الأجر نسبيا ، وتوجه الاستثمارات فى رأس المال الاجتماعى لخدمتها بالدرجة الأولى : فتشق من أجلها الطرق وتنشأ الموانىء والمطارات وتقام المستعمرات السكنية وملحقاتها الاجتماعية بصورة تفوق كثيرا ما يمكن أن يهيأ للقطاعات الأخرى ويترتب على هذا نوع من الازدواج فى الاقتصاد القومى حيث يقوم قطاع حديث الى جانب قطاع تقليدى جنبا الى جنب ويمضى وقت طويل قبل أن ينال الأخير حظه من العناية .

وفى غياب موارد مالية استثنائية يأخذ هذا الأسلوب شكل برنامج استثمارى حكومى ، ترسم فيه الحكومة لنفسها خطة متوسطة المدى للانفاق الذى يمكنها أن تخصصه من مواردها العادية لأغراض التنمية . وبذلك يعتبر البرنامج امتدادا منظما لفكرة الميزانية الحكومية (*) بمعنى اعداد قائمة بالموارد الاستثمارية المتاحة خلال عدد من السنوات ، وباستخدامات هذه الموارد ، بدلا من قصر النظرة على الميزانية السنوية التى تعتبر فيها المشروعات الجديدة جانبا ثانويا روتينيا .

(*) ومن هنا تركزت جهود مجموعات الخبراء التى شكلتها الأمم المتحدة خلال الخمسينيات حول دراسة قواعد صياغة المشروعات وتقييمها ، وأساليب تحسين عرض الميزانية العامة واستخدام الحسابات الختامية فى تقييم التنفيذ .

وعادة ما يطلق على مثل هذه القائمة أسم ميزانية " الانماء " أو الاعمار " كما يطلق نفس على الاجهزة التى تتولى أعدادها والاشراف عليها . وفى غياب الأجهزة الفنية اللازمة ر تلك الأجهزة يستدعى لها خبراء من الخارج يضعون تقارير عن امكانيات استغلال موارد المختلفة المتاحة للدولة . ومن الأمثلة على هذا الأسلوب ما اتبعته تركيا وايران بالاستعانة أغلبهم أمريكيون . وما يحدث فى بعض الدول العربية فى الوقت الحالى .

ومن جهة أخرى فان التطور السريع الذى تشهده بعض الدول فى نظامها السياسى تماعى وتولى مقاليد الأمر فيها مجموعات أكثر حرصا على التنمية وأكثر رغبة فى رفع مستويات ات الشعبية ، يجعل هذا الأسلوب أقرب الأساليب الى التطبيق السريع ، خاصة اذا لم لدولة قد استكملت كل متطلبات الحساب الدقيق اللازم لوضع خطة شاملة سليمة فنيا واقتصاديا اعيا . وقد أخذت كل من سوريا والعراق بهذا الأسلوب فى مبدأ عهدهما بالتنمية . أما فى هورية العربية المتحدة فقد تجسدت الفكرة فى شكل مجلسين أحدهما للانتاج والآخر مات أنشئا فى السنة الأولى من قيام الثورة . وحشدت فيهما الخبرات الفنية الوطنية فى ين المختلفة ، وتمخض كل منهما عن عدد من المشروعات التى بدىء مباشرة فى تنفيذ ها وبقى الآخر فى الأذهان حتى حانت فرص تنفيذه فى خطط التنمية الأخيرة .

والى حد كبير ، يمكن أن نعتبر أن الأخذ بذلك الأسلوب كان ضرورة تاريخية فى تلك لة من تطور الجمهورية وذلك لعدة أسباب منها :

عدم توفر المعرفة الكاملة بجزئيات الاقتصاد القومى بالشكل الذى يساعد على رسم خطة للتنمية محبوكة الأطراف .

وكان الانتظار حتى تتوفر تلك البيانات والمعلومات معناه أرجاء القيام بأى تنمية وقتا طويلا ، الأمر الذى يتنافى مع الرغبة الصادقة فى أصلاح الأوضاع .

وجود سيطرة شبه كاملة من المنظمات الاقتصادية الاجنبية (بنوك وشركات) الأمر الذى يجعل من المحتم تغيير التنظيمات الاقتصادية قبل البدء فى خطة شاملة ذات فاعلية ، ولذلك مضت عدة سنوات قبل وضع أول خطة شاملة .

(٤) كما أن هذا تطلب العمل على انشاء فئة وطنية جديدة متمرسة في ادارة المشروعات وتخطيطها ، تأخذ مكانها في الاقتصاد القومي لتكون نواة لعمليات التنمية المستقبلة .

(٥) كذلك كان في الاسراع في دراسة المشروعات الجديدة الممكنة ، في بلد تجاوز المراحل الاولى للتنمية (ولو نسبيا) أمرا ملحا لكي يفتح أمام رؤوس الاموال المحلية والاجنبية فرصا مواتية للاستثمار .

(٦) ويعتبر اشتغال الاجهزة التي تولت اعداد هذه المشروعات — وهي مصلحة الاحصاء في ذلك الحين ومجلس الانتاج ومجلس الخدمات ثم المتخصصون من الجهات المختلفة الذين اشتركوا في اللجان التي عقدتها تلك الهيئات — بمثابة فترة تدريب ضرورية لتوجيه العمل نحو العمليات اللازمة لاعداد خطط التنمية بصورة سليمة . ولذلك سهل انشاء اجهاز قوي للتخطيط عند الغاء المجلسين وضم العاملين فيهما الى لجنة التخطيط فيما بعد ، كما بدأت الاجهزة الاحصائية تسعى جاهدة نحو استكمال البحوث اللازمة للحصول على البيانات الضرورية ، كما تغيرت نظرة الفنيين العاملين بالاجهزة الادارية للدولة واكتسبوا خبرة ثمينة في ميدان البحث عن المشروعات ودراستها .

ب — <u>التخطيط القطاعي</u> :

ويعتبر هذا الاسلوب صورة خاصة من الاسلوب السابق تتميز بأنها تسعى الى الشمول في ناحية خاصة من نواحي النشاط الاقتصادي وبذلك تتركز المشروعات في قطاع أو عدد من الصناعات بدلا من أن يغطي البرنامج قطاعات عديدة بصورة جزئية . ويعرف هذا الاسلوب عادة باسم " أعداد البرامج القطاعية " Sectorial Programming .

ونظرا لان البرنامج القطاعي يغطي قطاعا بأكمله ، فان محتوياته تفوق ما يلزم عند اعداد برامج المشروعات ، لانه لابد أن يغطي الجوانب المختلفة للقطاع من حيث الانتاج والعمالة ورأس المال والانتاجية وتنظيم القطاع والخدمات اللازمة له ومشاكله التسويقية والتمويلية ، الى جانب الدراسات الفنية الخاصة بأساليب الانتاج وامكانيات الافادة من الموارد المحلية ، وصياغة برامج انمائية تضم عددا من المشروعات المتكاملة اللازمة لتوسع القطاع في المستقبل ، ورسم برنامج زمني

لتنفيذها مع تحديد المسئوليات التنفيذية للأجهزة المختلفة التابعة للقطاع .

ومع ذلك فان الخطة التى يتوصل اليها قطاع معين بهذا الأسلوب تختلف بالضرورة عن الخطة الموضوعة للقطاع فى اطار عام لخطة شاملة . ففى الحالة الأخيرة لابد من التأكد من اتفاق أهداف القطاع مع الأهداف العامة للخطة ، وتقدير احتياجات كل قطاع من باقى القطاعات والتأكد من أن تلك القطاعات قادرة فعلا على مواجهة هذه الاحتياجات وكذلك تقدير أثر زيادة أنتاج القطاع على باقى الاقتصاد القومى ، الى آخر ذلك من التوازنات التى سنتناولها فيما بعد للخطة الشاملة .

فقد يبنى القطاع خطته على أساس توفر عمال من درجات معينة من المهارة ، وتوفر طاقات معينة لقطاعات النقل والمواصلات والكهرباء الخ .. ومع ذلك فان عدم وجود خطط للقطاعات الأخرى متفقة مع تلك الافتراضات يؤدى الى حدوث اختلالات فى التوازن مما يؤدى اما الى عدم تحقق أهداف الخطة القطاعية ذاتها أو الى حرمان القطاعات الأخرى من موارد كانت تحصل عليها من قبل ، وبالتالى الى نقص فى انتاجها يذهب بجزء من فائدة توسع القطاع الذى وضع له البرنامج ، بل قد يؤدى الى نقص فى أنتاج هذا القطاع الأخير اذا كانت القطاعات المتأثرة على صلة وثيقة به .

ومرة أخرى نجد أن الجمهورية العربية قد أخذت بهذا الأسلوب فى النصف الثانى من الخمسينات كمقدمة للتخطيط الشامل ورغبة فى الأستفادة من المعلومات التى أتاحها نشاط المجالس التى أشرنا اليها من قبل ، وفى الخبرات الفنية التى اكتسبها العاملون فيها . ومن هذا القبيل الخطة التى وضعتها وزارة الزراعة للقطاع الزراعى فى سنة ١٩٥٦ . ثم برنامج التصنيع الأول الذى بدأ فى سنة ١٩٥٧ بعد انشاء وزارة مستقلة للصناعة . ويعتبر هذان البرنامجان مثلين متباينين لفكرة واحدة . ومصدر التباين هو هيكل القطاع الذى يخدمه كل منهما وحجم هذا القطاع وأهميته فى الاقتصاد القومى ، ثم فى الدور الذى يمكن أن يلعبه فيه القطاع العام .

فقطاع الزراعة من القطاعات الرئيسية فى الاقتصاد القومى منذ أمد طويل ، تعمل فيه نسبة كبيرة من السكان وبالتالى يتوقف دخل هؤلاء الأفراد على مدى النمو الذى يصيب القطاع . ونتيجة لزيادة عدد الزراعيين عن امكانيات القطاع ظل العمل الزراعى الكثيف ميزا لأسلوب الانتاج بحيث

لم يحدث تطور يذكر في هذا الأسلوب . وقد أدت قوانين الاصلاح الزراعي الى تزايد تفتيت الملكية بحيث زادت مسئولية الأجهزة المركزية من حيث تدبير الخدمات الضرورية . أضف الى ذلك أن التوسع الافقي كان متعذرا دون برامج شاملة لاستصلاح الاراضي لا يمكن أن يتحملها رأس المال الخاص .

لذلك كان من الضروري وضع برنامج متكامل للمشاريع اللازمة لخدمة التوسع الرأسي في الزراعة ، يهدف الى (١) أن :

" يرسم سياسة المستقبل في النهوض بالانتاج الزراعي بجميع أشكاله وصوره وأغراضه ، ويتضمن مشروعات تنفيذية مرتبط بعضها بالبعض الآخر في رباط وثيق ، وتنسيق متكامل ، ويشمل جميع مقومات الانتاج بحيث تتفاعل كلها بطريقة تؤثر تأثيرا ايجابيا على كافة القطاعات الزراعية ، فتدفعها دفعا متوازنا يرقى بالانتاج الزراعي — بشطريه النباتي والحيواني — درجات ثابتة تتلاقى في النهاية مع البرامج الصناعية التي شرعت الدولة في تنفيذها "

وذلك عمل البرنامج على ضم المشاريع التي كانت تنفذ بصورة فردية في الماضي ضمن اطار واحد . ومع ذلك فان البرنامج لم يلتزم بفترة زمنية محددة ، وانما سعى الى تعداد المشروعات المختلفة ، وكان بعضها يمتد الى عشر سنوات (كتجميع الاستغلال الزراعي وتنظيم الدورة الزراعية) وبعضها الى ثماني سنوات والآخر الى ٣ سنوات وذلك وفقا لاحتياجات كل مشروع . وقدرت احتياجات البرنامج بحوالي ٦٠ مليون جنيه يتم انفاق ٥٠ مليون منها في السنوات الخمس الاولى بمتوسط عشرة ملايين سنويا .

على أن تقديرات العائد من البرنامج وآثاره الكلية على الانتاج والعمالة لم تحسب ، اكتفاء ببيان الآثار الخاصة بكل مشروع على حدة ، وبالتالي لم يؤد المشروع الى بيان تطور الانتاج والدخل الزراعيين في الدولة . ولعل ذلك راجع الى نظرة وزارة الزراعة الى البرنامج على أنه يحدد السياسة الزراعية التي تنتهجها الوزارة ومصالحها ، باعتبار الوزارة مسئولة عن الخدمات اللازمة للانتاج الزراعي لا الانتاج نفسه .

---

(١) وزارة الزراعة : البرنامج التنفيذي لتخطيط السياسة الزراعية العامة — مايو ١٩٥٨ — صفحة ٢

أما برنامج التصنيع الاول فأنه لم يوضع من أجل خدمة قطاع قائم ، بل كمحاولة لخلق قطاع غير موجود في معظم جزئياته . ففيما بعض الصناعات التي وصلت مستوى مقبولا من حيث الحجم والأساليب الفنية الحديثة مثل قطاع الغزل والنسيج (في بعض وحداته) فان هيكل الصناعة المصرية كان متخلفا ، فضلا عن أن بعض الوحدات الانتاجية التي مكنتها ظروف الحرب العالمية الاستثنائية من الظهور الى الوجود لم تعد ملائمة ، بينما ظلت الصناعات الحرفية الصغيرة بانتاجيتها المحدودة عند مستواها .

وبالرغم من أن المشروعات التي قام مجلس الانتاج بدراستها وطرحها لاكتتاب رأس المال الخاص محليا كان أو أجنبيا كانت تهيء فرصا مناسبة للاستثمار فان حركة التصنيع لم تبد أي نشاط يذكر . ففي الداخل كانت عقلية المضاربة في الارض والعقارات التي خلفها الاقطاع أبعد من أن تقبل على التصنيع ، وظلت البنوك في أيدي أجنبية تعمل جاهدة على تجميد الاوضاع الاقتصادية الداخلية ، لتستمر في المجرى الذي خطه له الاستعمار في الماضي . أما رأس المال الأجنبي المرتبط بالمصالح الاستعمارية فقد عزف عن تعزيز اقتصاد يتبع نظاما سياسيا واجتماعيا مستقلا ويسعى الى تحطيم آخر ذيول الاستعمار لديه . ولعل في هذه التجربة خير دليل على أن تنمية الدولة المتخلفة أمر يحتاج الى مجرد تدبير فرص مواتية ليبدأ الاستثمار في اتجاهات مضمونة يتم بعدها كل شيء تلقائيا وفقا لقوانين اقتصادية تضفي عليها صفة العمومية .

وعلى ذلك فان مجموعة المشاكل التي واجهها قطاع الصناعة كانت تختلف اختلافا جذريا عن تلك التي واجهت الزراعة . فالمشكلة الرئيسية ليست هي تنمية انتاجية وحدات انتاجية قائمة وانما العمل على خلق وحدات جديدة ، أي اجراء استثمارات ضخمة في ميادين جديدة تحتاج الى تمويل لم تتيسر موارده ، فضلا عن أن تعدد فروع الانتاج في هذا القطاع كان دائما يثير مشاكل عديدة من حيث توفر العدد الكافي من الفنيين والمديرين ، وتوفر المعرفة الكافية بالاساليب التكنولوجية الحديثة المتجددة .

وقد سيطرت الرغبة في انشاء صناعة حديثة لها أسواق محلية مضمونة مع امكان مساهمتها في التصدير على وضع ذلك البرنامج ، كما تأثر وضعه بأمكانيات الحصول على التمويل اللازم له من الخارج عن طريق التسهيلات التي تمنحها الدول المستعدة لامدادنا بالمعدات الرأسمالية .

ولذلك فقد تعددت الفروع التى ساهم فيها البرنامج وتركزت القواعد الرئيسية لانتقاء المشروعات حول امكان الاستعاضة بالمنتجات المحلية عن الواردات ، وترتب على ذلك أن اتجه البرنامج الى صناعات تنتج مباشرة لاغراض الاستهلاك النهائى أو لمواد انتاجية تسهم مباشرة فى انتاج السلع الاستهلاكية .

وكان من الطبيعى أن تتولى الدولة مباشرة تنفيذ الجانب الاكبر من مشروعات ذلك البرنامج ، خاصة وأن طبيعة عملية التمويل كانت تقتضى قيامها بالتفاوض مع العالم الخارجى مباشرة ، كما أن البرنامج عاصر فترة العدوان الثلاثى وما أعقبها من تصير وتأميم عدد من المنشئات التى كان يتملكها البريطانيون والفرنسيون ، وما أعقب ذلك من انشاء المؤسسة الاقتصادية وغيرها من المؤسسات الاشرافية بحيث أخذ القطاع العام الصناعى يكتسب خبرة قوية فى مختلف الميادين .

ومهما قيل فى جدول مثل هذه البرامج فان اغفالها شأن القطاعات الاخرى يحد من قيمتها ، بل ويعرض البرامج ذاتها الى صعوبات تحول دون تنفيذها . فأهمال تنمية المنتجات الزراعية أو المنجمية ، وعدم تأهب قطاع النقل وقطاع التجارة والمال بالقدر الكافى لتلبية احتياجات البرنامج قد تعوق مرحلة الانشاء للمشروعات ، ولكنها سوف تحد فى النهاية من مواجهة كل متطلبات مرحلة التشغيل . والوفر المتوقع تحقيقه فى العملات الاجنبية بسبب الحد من استيراد أو زيادة تصدير المنتجات التى يؤدى لها البرنامج ، قد تعصف به المتطلبات التى تزداد من المواد الاولية التى تضطر الدولة الى استيرادها لتشغيل المشروعات الجديدة .

وتزداد خطورة هذه الاثار اذا كان أسلوب وضع البرامج بدائيا لا يأخذ فى حسبانه مدى الترابط بين القطاع والقطاعات الاخرى ، ويستبعد من الفوائد التى يحققها البرنامج النتائج العكسية الراجعة الى عدم استجابة تلك القطاعات لكل متطلبات البرنامج ، أو يوجه أنظار المسئولين فيها الى ضرورة قيامها ببعض المشروعات المكملة التى تضمن تحقق العائد الكلى للبرنامج . كذلك قد يؤدى تحمس واضعو البرنامج لعملهم فيخرجون ببرنامج طموح يفوق مقدرات الدولة ، الامر الذى يكون له أثر سىء على القطاعات الاخرى . ففى كثير من الاحوال نجد أن رغبة الدول المتخلفة فى سرعة تنمية الصناعة تدفعها الى وضع برامج طموحة تمتص موارد استثمارية لازمة لحسن

سير القطاعات الأخرى كما تضغط على واردات الدولة بما يحتم تخفيض الواردات اللازمة لتلك القطاعات . وسوف نبين مغزى هذه العوامل عند الحديث عند التخطيط القطاعي ضمن اطار خطة شاملة .

حـ ـ التخطيط الاقليمي :

هناك نوع آخر من التخطيط الجزئي يقتصر على معالجة مشاكل يصادفها جزء معين من الدولة ، بسبب تخلف يعانيه هذا الجزء بالنسبة الى باقي أنحاء الدولة وينشأ هذا التخلف عادة نتيجة عوامل تاريخية ، تؤدي الى تباين معدلات النمو في المناطق الجغرافية المختلفة . ففي بعض الأحوال تبدأ بعض المناطق في احراز تقدم مبكر بسبب تمتعها بميزة نسبية ، كتوفر المواد الأولية فيها أو سهولة المواصلات الداخلية أو الخارجية ، تغرى بعض المشروعات في التوطن فيها . وتنشأ بعد ذلك حركة مستمرة تجتذب رؤوس الأموال والعمال الى تلك المناطق بحيث تصبح بعد وقت مركزا متمتعا بكل ميزات الديناميكية التي تتوفر في الاقتصادات الحديثة .

ويؤدي استمرار هذه الاتجاهات الى انقسام الدولة الى مجموعتين منفصلتين الأولى تضم جميع المناطق التي حبتها العوامل التاريخية بمقومات النمو ، بينما تضم الثانية المناطق التي لم تحظ بمثل تلك الظروف المواتية ، والتي تتعرض الى افتقار مستمر الى الموارد التي تستأثر بها المناطق المتقدمة . وتظهر في النهاية مشكلة اجتماعية خطيرة ، حيث تتباين المستويات المعيشية والثقافية بين أبناء الشعب الواحد وقد ينتهي الأمر الى احتقار سكان المناطق الأولى لسكان الثانية ، الأمر الذي يهدد الوحدة القومية للدولة ، فضلا عن أن استمرار هذه الأحوال يحد في النهاية من امكانيات نمو المناطق المتقدمة ذاتها ، نظرا لأن انخفاض الدخل في مناطق كبيرة يعوق اتساع السوق المحلي فضلا عن ميل كثير من سكان المناطق المتخلفة الى النزوح الى المناطق المتقدمة طلبا لأنواع دنيا من العمل تتفق ومهاراتهم المحدودة مما يهبط بمستوى الأجور وينشئ حالة من البطالة المقنعة تتيح فرصا مواتية لاستغلال العمال في المنطقتين معا . ولعل في التفاوت المشاهد في كثير من الدول النامية بين المناطق الحضرية والريفية أحد الأمثلة الواضحة على خطورة هذه الظاهرة .

كذلك قد يؤدى ظهور نوع جديد من الموارد أو تبين امكان استغلال موارد كانت مهملة من قبل فى مناطق تخلفت فى الماضى عن باقى الدولة ، الى ضرورة الاهتمام بتنمية تلك المناطق . فاكتشاف مناجم جديدة أو الاتجاه الى الاستفادة من موارد مائية أو التوسع فى الاراضى الزراعية ، كل ذلك يدفع الى ظهور مشروعات كبرى تطبق الاساليب التكنولوجية الحديثة ، كما تتطلب انتقال عدد من الافراد الفنيين الذين اعتادوا على الحياة فى مناطق أكثر تقدما مما يولد طلبا على نوع من الخدمات لم يكن مطلوبا من قبل : اذ لابد من توفير الاسكان المناسب ووسائل الترفية والثقافة والتعليم والصحة وبالتالى الطرق والمواصلات وهكذا ، ولابد أيضا من انشاء مراكز تجارية جديدة وانتشار أنواع من السلع لم يكن شائع التداول فى تلك المناطق .

وهذا يشير الى أن تنمية المناطق المتخلفة فى أى من الحالين لا يمكن أن تتم بمجرد امداد مثل هذه المناطق بعدد من المشروعات الجديدة وفقا لأى من الاسلوبين السابقين . بل ان مثل هذه المشروعات تثير التناقضات داخل المنطقة وتضخمها ، خاصة اذا كانت الدولة تعانى بسبب تخلفها من عدم توفر الديناميكية التى توفر استجابة المشروعات التكميلية لتلك التى تخلقها البرامج الجزئية .

ومن الامثلة على هذا النوع من البرامج برنامج مديرية التحرير الذى سعى الى خلق منطقة زراعية جديدة وسط الصحراء ، وكان لابد من تخطيطه تخطيطا كاملا لتدبير الحياة المناسبة للافراد الذين يقومون بتعمير المنطقة الجديدة . كذلك نلاحظ أن حصول منطقة أسوان على عدد من المشروعات الصناعية الكبيرة التى تركزت فيها خلال الخمسينات ، وتوقع استمرار النشاط فيها خلال مراحل انشاء السد العالى ، ثم ما يعقب انتهاء الانشاء من انكماش فى ذلك النشاط ، كل هذا أدى الى اظهار التناقض الكبير فى المنطقة حيث قامت صناعات حديثة ضخمة جنبا الى جنب مع النمط التقليدى للحياة الاقتصادية المتوارثة ، ووضح عجز المنطقة عن توفير أسباب الحياة المناسبة للحشد الضخم من العاملين فى تلك المشروعات ، وبالتالى برزت ضرورة انشاء جهاز مستقل لتخطيط المنطقة وتهيئتها للتطورات المستقبلة المنتظرة .

وهناك نوع خاص من هذا الاسلوب التخطيطى لا يدخل ضمن التخطيط التنموى ، ولكنه

يعرف باسم التخطيط العمراني Physical planning-Town & country planning

وقد ظهرت أهميته في دول أوروبا بعد الدمار الذى لحقها من جراء الحرب العالمية الثانية ولو أن بعض الدول مثل هولندا وبورتوريكو اعتمدت عليه قبل ذلك . وقد بدأت كثير من الدول المتقدمة تولى هذا النوع من التخطيط عنايتها بعد أن بدأ نمط الحياة فيها يظهر عدم وفاء المدن الصناعية القديمة باحتياجات المعيشة الحديثة . وبعد أن تركز هذا النوع من التخطيط على الجوانب الانشائية والهندسية أخذ يهتم أكثر فأكثر بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية . ومن الأمثلة البارزة لدينا مشروع توطين أهالى النوبة على اثر انشاء السد العالى ، حيث أخذ هذا المشروع في حسبانه احداث نوع من الارتقاء في النمط المعيشى للسكان وتدبير اسكان مناسب لهم ، مع اعداد الخدمات والمرافق المناسبة لهم بشكل لم يتيسر في النمط القديم الذى كان متبعا في الريف المصرى من قبل .

وتبرز في الدول التي قطعت شوطا طويلا في طريق التقدم ضرورة لأجراء تخطيط اقليمى من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمناطق تتخلف عن باقي أجزاء الدولة . ومن الأمثلة على ذلك جنوب أيطاليا الذى كاد يصبح منفصلا عن شمالها المتقدم اجتماعيا واقتصاديا . وأنشئ من أجل ذلك جهاز خاص لتنمية الجنوب Cassa يعاونه المعهد المعروف باسم سفيمز SVIMEZ . ومنذ حوالى نصف قرن أنشأت الولايات المتحدة ادارة خاصة لوادى التينسى TAV للنهوض بشئون ذلك الوادى ووضع الخطط والمشاريع وتنفيذها من أجل تمكينه من اللحاق بالمستويات التى حققتها باقى الدولة .

ولجأ بعض الدول في تنمية اقتصادياتها الى أسلوب يعتمد أساسا على التخطيط الاقليمى ، بمعنى قيام كل وحدة أقليمية بوضع خطة مستقلة لها ، بحيث يكتفى الجهاز المركزى للتخطيط بالتنسيق بين هذه الخطط ، وهنا يعتبر التخطيط شاملا ولكنه لا مركزى . غير أن أهمية هذا الأسلوب كأداة لتنمية الدولة لا تظهر الا عندما تتباين المناطق الجغرافية المختلفة من حيث الخصائص الطبيعية والاقتصادية والسكانية بصفة واضحة ، كأن تختلف تضاريسها أو تنتمى الى مناطق جغرافية ومناخية مختلفة . ولذلك نجد أن الحاجة اليه غير ماسة في دول تتماثل أجزاؤها المختلفة مثل الجمهورية العربية المتحدة .

التخطيط للقطاع العام :

تمر كثير من الدول فى المراحل الأولى للتحول الاشتراكى بفترة انتقالية ينشأ فيها قطاع عام الى جانب قطاع فردى غير صغير الشأن ، كما تتباين نسبة كل من القطاعين فى النشاطات ادية المختلفة . ولابد لأدارة شئون القطاع العام وتقويته فى المستقبل من عمل شيئين : هو تخطيط النشاط الجارى لوحدات القطاع العام من حيث الانتاج والعمالة والانتاجية ل والتجارة الخارجية وهكذا . أما الثانى فهو وضع تخطيط طويل الأجل من أجل زيادة ت الرأسمالية التى تكفل توسع القطاع العام مستقبلا ، وتنمية الانتاج والدخل بوجه عام عن المشروعات التى تدعم رأس المال الاجتماعى وتكفل تدبير مصادر الطاقة اللازمة .

ومن الممكن فى بعض الأحوال التى ينظر فيها الى تأميم بعض الصناعات كسياسة محدودة المدى ل الا بعض الصناعات الأساسية (كما فى انجلترا) أن يكتفى بوضع خطط جزئية لكل من ات المؤممة على حدة . واذا نحن قبلنا تعريف التخطيط التنموى بالصورة التى أخذ بها قارير هيئة الأمم[1] وهى أنه " أى خطوة تقوم بها الدولة بغرض رفع معدل التنمية عما كان يمكن ل اليه بدون جهد ايجابى " لأمكننا أن نعتبر هذه الخطط أو الميزانيات بمثابة تخطيط فعلا . بل لجازلنا أن نعتبر أن مجرد وجود الحكومة وادائها لواجباتها التقليدية بالنسبة الأمن والعدالة تخطيطا بهذا المعنى . ولا شك أن هذا أمر غير مقبول ، بل لعل التقرير د أن يفسر تعريفة بهذا الشكل . ومن جهة أخرى فان الدول الاشتراكية تؤمن بضرورة لتخطيط الشامل كأداة لتنمية الاقتصاد القومى وادارة شئونه . وهى تضطر فى البداية الى طة متكاملة لنشاط القطاع العام بسبب عدم توفر المقومات اللازمة لوضع خطة شاملة ، وكمقدمة ى الى تخطيط شامل فعال . ففى الاتحاد السوفييتى الذى كان الرائد الأول للتخطيط ادى والاجتماعى بعد ثورته الاشتراكية فى سنة ١٩١٧ ، لم يتمكن المخططون من وضع خطة قبل مضى بعض الوقت ، وذلك لأسباب منها :

---

(1) P.K.Newman: Economic Planning in Ceylon, P. 12- UN. TAA/CEY/11; 1958

جود قطاع خاص كبير استمر يعمل بعض الوقت ٠ مع اختلاف درجة التفضيل المطلوبة
ى الخطة اللازمة لأعمال القطاع العام ٠

دم توفر البيانات الاحصائية والمعلومات الفنية اللازمة خاصة فى ظروف الحرب والثورة التى
ستمرت فى السنوات الاولى ٠

دم وجود خبرة كافية بالتخطيط لأن التجربة كانت الأولى من نوعها ٠ بل ان غياب نظرية
لتخطيط أدى الى تضارب فى الآراء النظرية خلال المراحل الأولى وعلى ذلك فان السنوات
لاولى للتجربة السوفييتية كانت بمثابة فترة انتقال أتبع فيها التخطيط الجزئى كعلاج سريع
لى أن أصبح فى امكان الدولة أن ترسى معالم التخطيط الشامل ٠

لتدخل الحكومى والتخطيط :

للت الدول الرأسمالية تحارب فكرة التخطيط الشامل معارضة قوية رابطة بينه وبين النظام
٠ فالتخطيط ينطوى على عمل ايجابى من قبل الحكومة ٠ وهو بالضرورة يجعل فى يدها
خاذ عددا كبيرا من القرارات ترى من الضرورى ابقائها فى يد الافراد محافظة على مايدعى
ـة الفردية التى يرى فيها النظام الرأسمالى الستار الذى يمكن أن يحتمى فيه أصحاب
ال ضد باقى المجتمع ٠

ير أن ظروف الأزمة الثلاثينية التى كادت تطيح بالنظام كله ٠ والظروف التى تلتها خلال
لعالمية الثانية ٠ أدت الى انحياز تلك الدول نحو التخطيط بصورة أو أخرى ٠

الأزمة أدت الى ظهور نظريات تؤكد أهمية الدور الذى تلعبه الحكومة كجهاز اقتصادى
مكن أن يتدخل فى الحياة الاقتصادية وفقا لسياسات اقتصادية تسعى الى تجنيب الدولة
يلات الأزمة ٠ فالدولة قد وصلت الى مركز يسمح لاقتصادها أن ينمو تلقائيا ٠ ولكن
عرضه لأزمة يهدد بانتشار البطالة وفقد لرؤوس الأموال ولابد أن تتدخل الحكومة بشكل
و آخر لتجنب الدولة هذه المشاكل العارضة ٠ فيصبح فى امكان الاقتصاد أن يستمر فى
موه ٠

— والحرب احتاجت من الدولة تجميع كل مواردها وتوجيهها للقضية العاجلة وهي كسب الحرب ، وبالتالي حرمان الاقتصاد من جانب كبير من الموارد التي تعمل وحداته على توجيهها في الأوقات العادية للأغراض السلمية . ولذلك عمدت الحكومات المحاربة على تعبئة كل الجهود وتسييرها وفقا لخطة شاملة تربط الانتاج مباشرة بالمجهود الحربي .

— كذلك أدى الدمار الذي صاحب الحرب الى تبني حكومات كثير من الدول الأوروبية الى وضع خطط لاعادة التعمير بعد انتهاء الحرب ، منها خطة مونيه الفرنسية التي تعتبر بدء العصر التخطيطي في فرنسا .

على أن هذه الخطط وضعتها الدول المتقدمة كانت كلها تهدف الى دراسة اتجاهات التلقائية في الاقتصاد القومي لتتبين نواحي القصور فيها ، وبالتالي تقوم باقتراح السياسات والجهود التي يجب أن تتبناها الدولة من أجل تحقيق الأهداف التي تتوخاها . وبذلك تأخذ الخطة شكل مجموعة من الأهداف الاجمالية التي تحدد للمنظمات الاقتصادية المختلفة بما فيها الحكومة ذاتها ، مستهدية أقل قدر ممكن من الاجراءات المباشرة التي تقوم بها الحكومة كتدخل في شكل الاقتصاد القومي ، أو شئون وحداته .

ومعنى هذا أن هذا النوع من التخطيط يبدأ من فرض أساسي ، وهو أن بنيان الاقتصاد القومي سليم بمعنى أن المنظمات القائمة (كالشركات والبنوك والأجهزة الادارية) والأنظمة الاجتماعية والقوانين المنظمة لقواعد الملكية والتعامل الخ .. تفي باحتياجات المجتمع وتتفق مع أهدافه ، بحيث لو مكنت من أداء وظائفها الأساسية لأمكنها أن تحقق الأهداف التي يرتضيها المجتمع ، سواء نظرنا الى هذه الوظائف من حيث الكم أي حجم ما تحققه كل وحدة ، أو من حيث الكيف أي أسلوب الأداء الذي تحقق به الوحدة وظائفها . وعلى ذلك فان ما تسعى اليه الدولة بهذا النوع من التخطيط هو تحديد المستوى المناسب لهذه الوظائف واتخاذ كل الاجراءات التي تكفل ذلك ، وقصر دور الحكومة على احداث الدفعات اللازمة لكي تتحرك الوحدات المختلفة تلقائيا نحو الوضع المرغوب . ولذلك يسمى هذا الأسلوب أحيانا باسم التخطيط الوظيفي

Functional Planni

ولذلك عمد كثير من الكتاب ، خاصة أولئك الذين يوالون الفكر الاقتصادى والاجتماعى الغربى بيذ مثل هذا الأسلوب كوسيلة للتنمية يمكن استخدامه فى الدول النامية ، مع تعديل ـداف لكى تتركز حول نمو الدخل القومى والنشاط الاقتصادى بوجه عام . وبالتالى ففى وسع دول أن تستخدم نفس الأدوات التخطيطية لوضع خططها كما أنه فى وسعها أن تعتمد موعة السياسات الاقتصادية المناسبة ، تتبعها الحكومة متجنبة أى تدخل مباشر غير ضرورى .

غير أن الموقف فى الدول المتخلفة أبعد من أن يفى بمتطلبات التنمية عن هذا الطريق . ا من قبل ، فان المشكلة الحقيقية لتلك الدول هى مشكلة بنيانية ولا بد من أصلاح ت القائمة وانشاء المنظمات الجديدة اللازمة ، وتعديل القواعد والقوانين التى تحكم عمل منظمات وتحدد العلاقات فيما بينها . وترجع أهمية هذا النوع بالنسبة للدول المتخلفة يان الذى ترثه عن فترات الاستعمار والتحكم الاقطاعى والاحتكارى يخدم مصالح الطبقات ت سيطرتها فى الماضى الى احكام حلقات التخلف ، ويمكنها من البقاء عاملة على مناهضة م .

ويطلق على هذا النوع أسم التخطيط الهيكلى أو البنيانى Structural Planning بط بالتطور السياسى والاجتماعى للدولة . ولذلك نجده يأخذ شكلا وصفيا لا يسهل قياسه المألوف فى قياس الخطط الاقتصادية الوظيفية ، الأمر الذى يجعل من الصعب الحكم نا موضوعيا دقيقا مالم يرتبط بفكر مذهبى واضح .

غير أن الصعوبة الكبرى التى تصادف التخطيط الهيكلى ترجع الى أن المنظمات الحديثة الى فترة خبرة قد تطول أو تقصر ، تكون فيها معرضة للوقوع فى عدد من الأخطاء التى ا القوى الرجعية المناهضة للتقدم وتصورها فى شكل انحرافات تتطلب القضاء على تلك ت وتشير الى مضار التنظيمات الجديدة . ومما يساعد على تعزيز هذه الدعوى أن المغالاة خال عدد كبير من التعديلات الهيكلية يحدث نوعا من الخلخلة فى أداء الاقتصاد القومى ، ن الأبطاء يحد من فاعلية التنظيمات الجديدة ويضطرها الى التكيف مع البنيان القديم . من الحالين لابد أن يقترن التخطيط الهيكلى بآخر وظيفى حتى يمكن للمنظمات الجديدة ى دورها بالكفاءة المطلوبة ، بل ان التخطيط الوظيفى يعتبر فى حد ذاته نوعا بطيئا

تخطيط الهيكلي[1] لانه يؤدى فى النهاية الى تأكيد أهمية ووزن المنظمات اللازمة لتولـــى
التنمية .

ولعل فى تجربة الجمهورية العربية المتحدة ما يؤكد هذه الحقائق : فقد كان من الـلازم
لحكم الوطنى الثورى أن يبدأ بتحطيم الاقطاع عن طريق قوانين الاصلاح الزراعى ، وأن يعمل
تصفية مصالح القوى الاستعمارية التى كانت تمتلك الجهاز المصرفى فى الدولة وتسيطر على عدد
منشئات الاقتصادية الحيوية والمرافق العامة الضرورية ، كما كان عليه أن ينشىء قطاعا عامـــا
يمكن التعويل عليه عند بدء عمليات التخطيط الشامل ، وأن يدخل تعديلات جوهرية علـــى
يين التى تسود الميدان الاقتصادى مثل قوانين العمل والاجور ، ثم قوانين العلاقات بـــين
ك والمستأجرين ، وبين المؤسسات الاشرافية والمنشئات الانتاجية وبينها وبين المصـــارف .
من اللازم أيضا تطوير الاجهزة الادارية وخلق أجهزة جديدة تتولى الرقابة على تنفيذ خطـــط
ة الى جانب الاجهزة التى تتولى دراسة فرص الاستثمار الجديدة وصياغة المشروعات الجديدة
ة للتنمية . ومن المتعذر على أى دولة حديثة عهد بالنمو أن تضع خطة مدروسة بدون هـــذه
هزة ، وهو ما شهدت به تجارب كثير من الدول النامية التى ثبت أن تعثر نموها لم يكـــن
ه عدم ملائمة التكنيك التخطيطى بقدر ما كان مرجعه ضعف الدراسات للمشروعات ذاتها .

ويؤكد غالبية الكتاب أهمية التخطيط الوظيفى بالنسبة لعملية التنمية بمعناها الواسع بـــل
ب البعض الى أن التنمية تعنى التغيير الهيكلى والنمو الاقتصادى معا[2] ، ولابد أن يمشى
ن جنبا الى جنب اذ لا يمكن لاحدهما أن يمضى طويلا دون الاخر . غير أن أهمية التغيير
لى تختلف من دولة لاخرى ، وهى تزيد فى الدول التى تأخذ بالمبادىء الاشتراكية ، التى

محمد محمود الامام : التخطيط من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية ـ صفحة ٧ ـ ٩ .

(2) G.Colm, and T.Geiger:" Country programming as a Guide
Development in Brookings Institution: Development of th
Emerging countries, 1962,P.47.

تخلف الأنظمة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية السبب الأساسى للتخلف الاقتصادى ٠
الدول التى تأخذ بالنظام الاقتصادى المختلط نجد تأكيدا بأهمية التخطيط الهيكلى
تى لديها فى المرحلة الأولى ٠ ومن الأمثلة البارزة فى هذا الصدد أندونيسيا ٠

رغم أن هناك شعور قوى لدى الدول المتخلفة بضرورة تحقيق قدر معين من التغيير ٠
يما يتعلق بقيام الحكومة بأدخال الاصلاحات الادارية والضريبية وتبنيها فكرة التنمية بصورة
٠ فان هناك معارضة قوية لدى مجموعة من المفكرين فى بعض هذه الدول ضد القيام بأى
جتماعى ٠ وتصميما على عرقلة تنفيذ أى نوع من هذا الاصلاح ٠ وذلك بسبب المصالح
التى تجعلهم يتمسكون بأبقاء الأوضاع على ما هى عليه[1] ٠ ويظهر هذا الاتجاه بصورة
ى دول أمريكا اللاتينية المتأثرة بالنفوذ الذى تبسطه عليها الولايات المتحدة الأمريكية ٠
ضح مثل لذلك أن التقرير الذى أعدته اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية عن أساليب وضع
التنمية[2] بدأ منذ أول كلمة فيه بالتفرقة المشددة بين برامج التنمية (وبلاحظ أن
م كلمة برمجة بدلا من التخطيط يتفق والمفهوم الغربى) وبين تدخل الدولة ٠ فيقول
ى هذا الشأن :

" كثيرا ما يحدث نوع من الخلط بين فكرة أعداد برنامج للتنمية وبين السيطرة الحكومية
على شئون الاقتصاد القومى ٠ ولابد من نبذ هذا الخلط نبذا تاما ثم يمضى التقرير
ى أن برنامج التنمية الاقتصادية ان هو الا تصوير لفكرة بسيطة هى الرغبة فى زيادة
ر الرأسمالى وتوجيهه بشكل سليم يكفل دفع النمو الاقتصادى للدولة دفعة قوية ٠ وقد
ا الى اتساع نشاط الحكومة وربما القضاء على جانب من المشروعات الخاصة ٠ ولكن هذا
صفة أساسية لبرامج التنمية ٠ فالتدخل الحكومى يمكن أن يحدث دون أن يكون هناك

---

(1) A. Waterston: Development Planning-hessons of Experien 1965, P.19.

(2) UN. ECLA: Analyses and Projection of Economic Developm I.An Introduction to the Technique of Programming-E/ 12/363, 1955.

تخطيط يستهدف التنمية ودون أن يعمل على توجيه الاستثمار بأى صورة . وعلى العكس من ذلك يمكن لبرنامج التنمية أن يتحقق بأقل قدر ممكن من التدخل من قبل الدولة . وبالرغم من أن تنفيذ البرنامج يتطلب اتباع سياسة اقتصادية حازمة فان هذا يمكن أن يتم دون تهديد لمصالح القطاع الخاص . فالأدوات التى لدى الحكومة كالسياسة المالية والجمركية والسياسات النقدية والائتمانية والقروض المحلية والأجنبية كلها أدوات تستطيع استخدامها — الى جانب القيام مباشرة بالاسهام في الاستثمار لتعضيد برنامج التنمية عن طريق خلق جو مناسب للتنمية ولازدهار المشروعات الخاصة . ويجب على الدولة أن تمتنع عن التدخل المباشر عن طريق التحكم فى الأسعار أو الرقابة على النقد الى آخر ذلك من الاجراءات التى تحد من حركة تلك المشروعات . وفى رأى واضح ذلك التدبير أن التقدم الذى تحرزه الدولة عن طريق برنامج سليم يؤدى الى التخلص من تلك القيود ان كانت موجودة .

وواضح من هذا الاتجاه الفكرى أن هناك معارضة قوية لقيام الحكومة بأى اجراء مباشر يؤدى الى تقلص دور المشروع الفردى ، أو الى المساس بمصالح الطبقات ذات المصلحة التقليدية فى الدولة ، وأن التنمية مأخوذة على أنها اتاحة المزيد من فرص الاستثمار التى تسمح بتزايد نشاط القطاع الخاص وبالتالى تزايد أرباحه . بالاضافة الى ذلك فان هذا الاتجاه يعنى تسليما بوجود القدر الكافى من المرونة لدى أجهزة الاقتصاد المتخلف بما يسمح له بالاندفاع تلقائيا مستجيبا للدفعة التى يتلقاها وللسياسات الاقتصادية التى تتخذها الحكومة والتى تبنى عادة على التحليل التقليدى الذى يتبعه الاقتصاديون الغربيون فى مجتمعات متقدمة .

ومع هذا فان هناك شبه اجماع على أن التخطيط الاقتصادى لا يمكن أن ينظر اليه على أنه تخطيط مالم تتبناه الدولة . فمن الممكن أن تقوم بعض المعاهد أو المجموعات البحثية الخاصة (أو العامة) بوضع مقترحات للتنمية تأخذ أحيانا أسم وشكل خطة متكاملة . ومع ذلك فمالم تصدق الدولة على هذه المقترحات رسميا وتعمل على تنفيذها بشكل أو آخر وتلتزم بتحقيق أهدافها فاننا لا نستطيع أن نعتبر هذه المقترحات خطة للتنمية . ومن هنا كانت الظاهرة التى تفشت خلال العشرين عاما الأخيرة بين عدد من الدول متقدمة كانت أو متخلفة ، والتى تعلن بمقتضاها الدولة عن انشاء جهاز للتخطيط ثم عن خطط اقتصادية بقدر متفاوت من التفصيل . ومع ذلك

تبقى هذه الخطط — على حد قول أحد الكتاب — على الرفوف فى انتظار مؤتمر دولى .

وقد اهتمت هيئة الأمم بموجة التخطيط هذه وخصصت العقد الحالى لدراسة النتائج التى ترتبت عليها مطلقة عليه أسم عقد التنمية Development Decade بل انها تسعى الى تجديده خلال السبعينات . وصدرت عنها مجموعة من النشرات تشير الى أن هناك تعثرا فى تحقيق المعدلات المستهدفة أو المنتظرة عمليا ، بل ان المعدلات كثيرا ما تنقص عن المستوى الذى حققته فى الماضى . وتعتبر مناقشة أسباب هذا التعثر خطوة أساسية من أجل النهوض بمستوى التخطيط التنموى . ولذلك فمن المهم مناقشة أساليب التخطيط المختلفة ، والتجارب التخطيطية فى عدد من الحالات حتى يمكن التعرف على الاعتبارات التى أدت الى النجاح أو الفشل والتطورات التى أصابت الأساليب المختلفة ، والدواعى لها .

٤ — الدورة التخطيطية :

سواء كان الأمر يتعلق بتخطيط لعملية فردية أو خطة جزئية أو خطة شاملة للدولة ، هناك عدد من الخطوات المتتابعة التى يجب اتباعها لضمان صفة الاستمرار فى التخطيط وهى الصفة الأولى للتخطيط التنموى . ويمكن تلخيص هذه الخطوات فى الآتى :

أ — تعيين غايات المجتمع :

تعتبر عملية تحديد الغايات objectives هى نقطة البدء الأساسية ولما كانت عملية التنمية ترمى فى النهاية الى رفع مستوى المعيشة فاننا نستطيع أن نقول أن هذا هو غاية الغايات بالنسبة للتخطيط التنموى . ومع ذلك فان الأمر يتطلب تحديدا أدق لما يرجى تحقيقه فى الفترة التالية من حياة الجيل الحالى . فرفع مستوى المعيشة يعنى فى النهاية تدعيم جهاز الانتاج ، وتقويته فى مواجهة التطورات الاقتصادية الداخلية والخارجية ، ويحتاج هذا التدعيم الى تنمية موارد المجتمع وتعبئتها لأغراض الانتاج بدلا من أغراض الاستهلاك ، الأمر الذى قد يتعارض مع مصلحة الجيل الحالى فى المستقبل القريب لأنه يؤدى الى الحد من ارتفاع مستوى معيشته بمعنى زيادة استهلاكه ، لصالح الأجيال التالية .

أضف الى ذلك أن مكونات مستوى المعيشة تختلف ، بل وتتطور مع الزمن ولكى نكون أكثر

تحديدا يجب أن نوضح نوع المستوى الذى نوقبه وشكل التطور المنتظر فيه ، فبعض الدول ترى أن ارتفاع مستوى المعيشة يعنى اتاحة فرص استهلاك السلع الميسرة لجمهرة كبيرة من السكان ، وبعضها يربط هذا الارتفاع باتاحة قدر أكبر من الخدمات الأساسية بتكلفة رمزية لجميع الافراد على السواء ، وفى حالات أخرى نجد أن مجرد ادخال مقومات الحياة الأساسية كالمياه النقية والكهرباء وحق التعليم الالزامى والدعاية الصحية يعنى تطورا ضخما فى معيشة الافراد وأن هذا الامر لا يرجى حدوثه الا خلال فترة لا تقل عن عشر سنوات .

ومن جهة أخرى فان التطور فى أجهزة الانتاج وأساليبه أمر يحتاج الى وقت طويل ، وهو يختلف فى شكله مع الوقت وباختلاف البلدان ، ولذلك نجد أن هناك أسئلة تحتاج الى اجابة ، وقد تتغير الاجابات مع تطور المجتمع .

مثال ذلك : هل نتجه الى التصنيع ؟ وبأى الصناعات نبدأ ؟ وهل نحاول المضى فى صناعات تحتاج الى رأسمال كبير أو الى عمالة كبيرة ؟ وهل يوجه الاهتمام فى فترة معينة الى اتاحة أكثر فرص ممكنة من العمالة أو الى رفع الكفاية الانتاجية للفرد ولو أدى ذلك الى خفض العمالة دون تغيير فى أسلوب الانتاج ؟

هذه أمثلة لتساؤلات تعتبر مجموعة الاجابات عليها بمثابة تحديد لاستراتيجية التنمية لأنها تعبّر عن ترجمة اقتصادية للغايات التى يصبو اليها المجتمع ، وتعينه بالتالى على تحديد المسار الذى يتجه اليه التفكير لتحقيق تلك الغايات ، بحيث يتمكن المجتمع من تحقيق ارادة التغيير التى تنهض بمستواه عما تقضى به الاتجاهات التلقائية للاقتصاد القومى . ويلاحظ أن هذا التحديد للغايات قد ارتبط بحاجة المجتمع besoin social ، وهو ماينادى به الكتاب الاشتراكيون مثل شارل بتلهيم . ومع ذلك فان هناك بعض الكتاب الذين يربطون هذه الغايات بتهيئة الظروف التى تهيئ لكل فرد فى المجتمع القومى أن يحصل على حياة أفضل ، بينما يذهب آخرون الى أن الهدف النهائى هو خلق مجتمع انسانى أفضل . هذه الاتجاهات تتفق جميعا فى التأكيد بأهمية تحسين شئون المجتمع ، غير أنها تختلف من حيث الدوافع والحوافز التى تحرك الافراد والجماعات .

ويؤدى تأكيد صالح المجتمع الى ضرورة وجود تنظيم معين يعكس آراء المجتمع بصورة ادقة • ولذلك فنحن لا نتوقع لمجتمع يرتبط بنظام طبقى يضع مقاليد السلطة فى يد فئة ات مصلحة متضاربة مع مصالح باقى المجتمع أن تتوفر لديه سبل التعبير الصادق عن حاجة مجتمع • ولذلك نجد أن المجتمعات الاشتراكية تهتم بانشاء تنظيم يعبىء كل الفئات شعبية المساهمة فى المجهود القومى ، ويعهد الى هذا التنظيم بمناقشة أهداف المجتمع اياته ، وصياغتها بالصورة التى توفق بين الاتجاهات المتضاربة فيه • فاذا أخذ هذا التنظيم كل حزب له فروعه المنتشرة فى أرجاء الدولة فان المناقشات التى تتم فى الوحدات الدنيا تقل الى الوحدات الاعلى ، حتى ينتهى الامر الى المكتب الرئيسى للحزب الذى يتولى ستخلاص الاتجاهات الرئيسية واصدار توجيهات بها الى الاجهزة التخطيطية لتسعى الى مس الوسائل العملية لتحقيقها •

ـ تصميم الخطة :

اذا تم بلورة غايات المجتمع وصدرت بها توجيهات من السلطات المسئولة فى الدولة ، صبح على الاجهزة التخطيطية أن تترجم هذه التوجيهات الى برنامج عمل تفصيلى عن فترة عدد تقادمة • وهذا يثير مشكلة الفترة التى توضع عنها الخطة ، ولذلك نجد الكتاب يميلون ى تمييز ثلاثة أنواع من الخطط •

ـ خطط قصيرة الاجل ، وتكون عن فترات لا تتجاوز السنة ، وهى عادة تركز على نواحى النشاط الانتاجى والاستهلاكى الجارى للوحدات الاقتصادية المختلفة ، ومجموعة الاجراءات اللازمة لتنفيذها سواء من حيث الاسعار والاجور أو السياسات المالية والنقدية أو القيود المباشرة التى تفرض على بعض التصرفات الاقتصادية • وغالبا ما تؤخذ فى هذه الخطة اعتبارات لازمة لتنفيذ الخطط الاطول أجلا • ويترتب على ذلك ، ونتيجة لان الخطة القصيرة هى التى تحدد مسار التنفيذ الفعلى فانها عادة تكون اكثر تفصيلا عن غيرها من الخطط • ولكنها من جهة أخرى تكون مقيدة بامكانيات قائمة لا يسهل تغييرها بسرعة : من حيث حجم الموارد المختلفة

وامكانيات استغلالها بأفضل مستويات الاداء الممكنة ، سواء كانت موارد مادية أو بشرية . وتعتبر الموارد والطاقات الرأسمالية من أهم القيود التى تحد امكانيات الخطة قصيرة الاجل .

٢ ـ الخطط متوسطة الاجل : وتمتد هذه الخطط لفترات تتراوح بين ثلاث وسبع سنوات ، وتعنى أساسا بتحديد التطور المراد تحقيقه فى الطاقات الرأسمالية للمجتمع . ولذلك تتجه العناية فيها الى المشروعات الاستثمارية المختلفة التى يحتاج انجازها الى بضعة سنوات ، الامر الذى يحدد طول هذه الخطط بالفترات المذكورة . ومن المهم أن نلاحظ هنا أن تركيز اهتمام غالبية الدول النامية على مشاكل توسع الطاقات الرأسمالية فان غالبية الخطط التى تحظى بعناية المخططين فيها هى على الخطط المتوسطة الاجل . وكثيرا ما يكتفى المخططون بتعيين الاهداف والمشروعات الواجب انجازها خلال فترة الخطة متوسطة الاجل دون تحديد للبرنامج التنفيذى الزمنى ، أو ربط لنشاط الوحدات الاقتصادية المختلفة بمتطلبات الخطة سنة بعد الاخرى ، الامر الذى يجعل المنجزات تبعد كثيرا عن تقديرات المخططين . ومن جهة اخرى فان هناك دول أخرى تسعى الى اعتبار الخطط السنوية (قصيرة الاجل) مجرد حلقات متتالية فى الخطة متوسطة الاجل الامر الذى يجعل المجتمع كله مسخرا لخدمة أغراض الاستثمار . وبذلك يختلط الهدف والوسيلة ولا شك أن النظرة التى تأخذ بها الدول الاشتراكية الى العمليات التخطيطية المختلفة باعتبارها لازمة لتنمية المجتمع وفى نفس الوقت لادارة شئونه management هى النظرة التى تجنب وضع الخطة فى هذا الخطأ الذى يضر بالمجتمع بنفس القدر الذى ينجم عن اهمال التخطيط قصير الاجل اهمالا تاما .

٣ ـ الخطط طويلة الاجل : وتتراوح آجالها بين خمسة عشر وخمسة وعشرين عاما . وتتميز بانها تسمح بقدر اكبر من حرية الحركة لان طول الفترة يسمح باحداث قدر اكبر من التغيرات الاجتماعية التى قد تلقى معارضة شديدة فى الاجل الاقصر بسبب رسوخ التقاليد والعادات الموروثة . كما يسمح بامكان تحقيق تغيرات أكبر فى احجام الموارد المتاحة ، مادية كانت أو بشرية : كالتغيرات فى الموارد الطبيعية أو فى عدد السكان وحجم وتركيب القوى العاملة ، وفى الوحدات الانتاجية التى يمكن انشاؤها أو استهلاكها خلال مثل هذه الفترة . غير أن الصعوبة الاساسية التى تصادف هذا النوع من الخطط هى عدم وضوح الرؤية بنفس الدرجة من الثقة لفترة تمتد الى اكثر

ن عشر سنوات ، خاصة في عصر يتميز بسرعة التطور التكنولوجي . ولذلك نجد ان الخطط طويلة لاجل تنمو الى قدر اكبر من الاجمال ، كما انها لا تعنى بالترابط الكامل بين جنبات لاقتصاد القومى ، اذ كثيرا ما تظهر في شكل دراسات عن اتجاهات التطور في بعض النواحى رئيسية للاقتصاد القومى : في بعض نواحى الاستهلاك ، في القوى العاملة ، في صناعات يسية ، في الانتاجية الزراعية وهكذا . ويرتبط التخطيط طويل الاجل بالغايات التى حددها المجتمع ، كما ان الدراسات الخاصة به تسهم في بلورة تلك الغايات وتكشف مدى تساقها أو تضاربها من الوجهة الاقتصادية .

وسوف نقصر الجزء الاكبر من دراستنا على مشاكل النوعين الاول والثانى ، مع اظهار روابط بينهما . ويترتب على ذلك ان المرحلة الاولى من عمليات تصميم الخطة تعنى بتحديد عالم الخطة متوسطة الاجل ، ولا بد عند البدء في هذه المرحلة من اجراء دراسات مستفيضة ن التطورات الماضية في المجتمع والاقتصاد القومى خاصة في الماضى القريب ، ثم اجراء بعض تنبؤات عن الاتجاهات المحتمل تحققها في المستقبل دون احداث تغيير عمدى في شئون مجتمع ، اذ ان التخطيط في سعيه الى التوصل الى أفضل النتائج من الموارد المتاحة للدولة ، بد أن يعمل على الوصول بها الى وضع أفضل مما كان يمكن حدوثه تلقائيا ، الامر الذى ترض سلفا معرفة بهذه الاتجاهات .

واذا جاز لنا أن نعرف بأن التخطيط التنموى الشامل يسعى الى تحقيق أفضل المنجزات تى يستطيع المجتمع أن يبلغها خلال فترة معينة في حدود موارده المتاحة ومع التوفير ما أمكن ن تكلفة هذه المنجزات خاصة من الموارد النسبية ، فان الاسلوب الذى يتبعه المخطط جب أن يساعد على تحقيق هذه الصفات ، ومن هنا يميل بعض المفكرين الى تحبيذ اسلوب خذ في آن واحد غايات المجتمع مجتمعة وحصرا للموارد المتاحة وامكانياتها القصوى ويحاول ظيم ما يحقق من تلك الغايات وتصغير عناصر التكلفة مع التزام بالقيود التى تفرضها محدودية موارد . هذا الاسلوب الذى يعرف احيانا باسلوب الحل الامثل optimality approach يحتاج الى قدر كبير من المعلومات التى يجب أن تكون على قدر كاف من تماثل بالنسبة الى كل جوانب الاقتصاد القومى ، كما يحتاج الى أساليب رياضية متقدمة ، دوات حسابية ذات طاقة ضخمة للتمكن من معالجة كل هذه المعلومات بصورة آنية . ويترتب

على هذا اعطاء الجوانب ذات الاهمية الكمية أولوية على الظواهر الوصفية ، كما أن التماثل اللازم في البيانات يثير مشاكل عديدة خاصة لدى الدول المتخلفة احصائيا . ويؤدى تعقد الطرق الرياضية لهذا الاسلوب الى عدم تمكن الكثيرين من المشتغلين بالتخطيط باستيعابه وتفهمه ، ولذلك فانه يلقى معارضة قوية فى التطبيق العملى . ولذلك نجد ان استخدامات هذا الاسلوب ما زالت فى دور التجربة ، سواء فى الدول الشرقية (حيث بدأ المخططون الروس يجرون التجارب عليه) أو الدول الغربية حيث يتزعم معهد أوسلو فى النرويج هذا الاتجاه ، بقيادة مديره السابق راجنر فريش الذى قام بمحاولة مماثلة بالنسبة للجمهورية العربية المتحدة عند النظر فى وضع الخطة الخمسية الاولى ، وان لم يؤخذ فى النهاية بهذا الاسلوب رغم تعديل النموذج الرياضى ليأخذ فى حسبانه طبيعة البيانات المتاحة .

ومن المشاكل التى يصادفها هذا الاسلوب ضخامة العمليات الحسابية اللازمة وضرورة استخدام امكانيات اليكترونية لا تتوفر لدى كثير من الدول ، خاصة الدول النامية . فرغم العقول الاليكترونية المتاحة لدى الجمهورية العربية المتحدة وقت اعداد النموذج المشار اليه ، كان لا بد من اجراء الحسابات الخاصة به على اجهزة معهد أوسلو . ولذلك يسعى بعض الكتاب الى اتباع أسلوب رياضى آخر يقوم على حساب عدد من النماذج البديلة التى يقوم كل منها على مجموعة مختلفة من الفروض بحيث تصبح لدى المسئولين رؤيا أوضح بالنسبة لما يمكن أن يترتب على كل من المناهج البديلة للتنمية . ومن الممكن فى هذه الحالة استخدام امكانيات حسابية اقل ضخامة ، بل انه يمكن فى هذه الحالة الاستفادة من أجهزة غير اليكترونية ، والى جانب هذه الميزة فى الحساب فان هذا الاسلوب يمكن المخطط من معالجة مشكلة عملية أساسية ناتجة عن صعوبة التوفيق بين غايات المجتمع المتضاربة وعن عدم تبين الاجهزة السياسية لحقيقة النتائج المترتبة على رغباتهم ، بحيث يظل هناك احتمال لان تأتى النتائج المحسوبة بالاسلوب الامثل بآثار لم تؤخذ فى الحسبان عند صياغة النموذج مما يجعل الحل مرفوضا رغم انه يعطى فعلا أفضل النتائج فى الحدود التى بنى عليها . وهذا أمر يحتاج الى خبرة كبيرة من جانب المخططين لتفادى مثل هذه المواقف . ويطلق على هذا الاسلوب الاخير

سم الاسلوب التصويرى simulation لانه يقوم على تصوير مواقف افتراضية مختلفة قبل
عفوثها فعلا (١) . ويلاحظ ان حجم النموذج الرياضى فى هذه الحالة يمكن أن يأخذ أى قدر
شاء من الاجمال أو التفصيل ولذلك فانه أقدر على معالجة قدر اكبر من المشاكل كما سنبين فيما
عد . وقد اتبع هذا الاسلوب عند مناقشة اطار الخطة الخمسية الثانية للجمهورية العربية
لمتحدة حينما اشترك معهد التخطيط ووزارة التخطيط فى دراسة اكثر من مائة وعشرين بديلا
قوم كل منها على عدد من الفروض البديلة (حول الاستهلاك النهائى ، معدل النمو ،
حجم العجز فى ميزان المدفوعات ، الخ ..) وانتهى الامر الى قبول أربعة من هذه البدائل
دراستها وموازنتها ببعضها البعض بحيث أمكن على ضوئها بديل خامس روعى فيه الجمع بين
كبر قدر من المزايا التى أظهرها كل منها .

فاذا كان المخططون غير مستعدين للاخذ بهذه الاساليب المتقدمة التى تسعى الى
لحصول على حل متكامل يحدد كل معالم اطار الخطة فى آن واحد ، فان الحل لا بد أن يأخذ
شكل اجراء العمل على مراحل متتالية ، تقترب كل مرحلة منها من الصورة النهائية للخطة بدرجة
كبر . وهنا يمكن أن نتصور حالتين متطرفتين لهذا الاسلوب :

ا ــ الاولى تفرق بين المراحل المتتالية على أساس مدى التفصيل فى كل منها ، بحيث تكون
تائج كل مرحلة متكاملة غير متضاربة ، ويبدأ العمل بمراحل شديدة الاجمال تساعد على تلمس
لاتجاهات التى يجرى العمل فيها خلال المرحلة التالية الاكثر تفصيلا وهكذا حتى نصل الى
لصورة النهائية المطلوبة مع ضمان تناسقها واتفاقها مع الغايات التى روعى تحقيقها بجهد أقل
ن المراحل الاولى الاجمالية . هذا الاسلوب تتبناه المدرسة الهولندية بقيادة تنبرجن الذى

---

(١) المعنى المباشر للكلمة اللغوية هو الاصطناع أو التزييف والتقليد ، أى أن التأكيد هو على عدم تحقق النتائج فعلا ، وعلى محاولة خلق صورة لما كان يمكن أن يحدث غير أن تعريف هذا الاسلوب بأنه " أسلوب اختلاقى " تمسكا بالمعنى الحرفى لا يصل بنا الى المغزى الحقيقى القائم على تصوير مواقف افتراضية يمكن أن يتحقق ايها فعلا اذا كان مقبولا .

يطلق عليه اسم التخطيط على مراحل planning in stages ويلقى هذا الاسلوب رواجا كبيرا خاصة بعد أن تبنته أجهزة هيئة الامم المتحدة التى تعتبر تنبرجن مستشارها الاول فى التخطيط . على أننا يجب أن نلاحظ أن المرحلة الاخيرة تختلف من دولة لاخرى وفقا لدرجة التفصيل التى يراد الوصول اليها ، وغالبا ما نجد تنبرجن نفسه يقف عند مراحل أكثر اجمالا مما لا تسعى اليه كثير من الدول ، وان كانت تتفق وما يسمى بالتخطيط فى الدول الرأسمالية التى لا تسعى الى درجة كبيرة من التفصيل . الى جانب ذلك فان هذا الاسلوب يسمح استخدام نماذج رياضية مبسطة فى أكثر من مرحلة من مراحله وبذلك يتيح للمخططين امكانية استخدام كل ما فى حوزتهم من تلك النماذج مع وجود الفرصة دائما لرفض ما تثبت لمناقشة عدم اعتماديه نتائجه لسبب أو آخر. ولذلك يؤكد أنصار هذا الاسلوب أنه يعطى للمخطط فرصة لادراك ما يجرى فى كل لحظة وتلمس مواضع الخطأ وتصحيحها حتى ولو عن طريق التقدير الشخصى غير الموضوعى ، الامر الذى لا يسمح به العقل الاليكترونى الذى يدمج كل المراحل معا ويترك المخطط امام مجموعة من النتائج من التفصيل بدرجة لا تسمح له بالتعرف على مصادر الخطأ فى أى منها أن شعر بوجوده .

٢ — الثانية تبدأ بتصور معين للاطار التفصيلى للخطة تشترك فى اعداده جميع الاجهزة التخطيطية ، ثم يقوم الجهاز المركزى بدراسة مدى تناسقه أو تضاربه ، ويحاول تصحيحه عن طريق مطالبة الاجهزة المعاونة بتعديل مقترحاتها الاولى ليحصل على صورة جديدة للاطار التفصيلى ، قد تظهر فيها أنواع جديدة من التناقضات فيعمل مرة أخرى على تعديله ، وهكذا معنى هذا أن يتم اعداد الخطة عن طريق التقريب المتتالى successive approximation وما يسمى أحيانا بالتجربة والخطأ trial and error وتعتمد الدول الاشتراكية بوجه عام على هذا الاسلوب خاصة لان مدى التفصيل المطلوب فى خططها يجعل أساليب الحل الآنى لمجموعة من المعادلات التفصيلية كالتى يتطلبها نموذج الحل الامثل أمرا شبه مستحيل .

ولذلك نجد أنه حتى فى الدول الاشتراكية يمكن تصور أكثر من مرحلة ، تكون المراحل

الاختلال يهدم فكرة التخطيط بأسلوب اقتصادى يسعى الى القصد ما أمكن فى الموارد النادرة والاختلال الذى يمكن قبوله هو الذى يأخذ شكل تغيير لمجرى بعض المتغيرات فى فترات مختلفة من الخطة . مثال ذلك أن تسعى الدولة للاقتراض لانشاء مشروعات جديدة فى فترة مبكرة على أن تعود فتسرد مستقبلا من حصيلة هذه المشروعات . وهنا يكون اختلال ميزان المدفوعات وعدم توازنه فى كل الاوقات أمرا مرغوبا طالما أن الخطة تكفل تصحيح هذا الاختلال وازالة آثاره فى الوقت المناسب .

٢ — ان فكرة أحداث اختلال قوى يهز الهيكل المتخلف للاقتصاد القومى ويحمله على الحركة لتصحيحه ، يفترض ضمنا أن هذا الهيكل المتخلف تتوفر لديه مقومات الحركة التلقائية الامر الذى أثبتنا عدم صحته . واذا كانت هذا الدعوى مقبولة لتبرير التخطيط الجزئى فهى لا يجب أن تكون أساسا للتخطيط الشامل .

وانطلاقا من هذه الحقائق نصل الى قاعدة رئيسية يجب مراعاتها عند وضع الخطة وهى أن الخطة فى محاولتها تغيير المجرى التلقائى لشئون المجتمع لا بد وأن تحدث فعلا نوعا من الاختلال بالمعنى الذى بيناه . غير أن الواجب الاساسى للمخطط هو أن يبين مدى الامكان Feasibility فى تنفيذ اطار الخطة ، وأن يشفع هذا الاطار بدراسة دقيقة ومفصلة لجميع الاجراءات اللازم ادخالها لتعديل المسار التلقائى للمجتمع . فالخطة لا تكتمل الا اذا اصطحب اطارها الرقمى بمجموعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية والاجراءات المباشرة وغير المباشرة اللازم اتباعها لتحقيق ذلك الاطار . ومهما قيل من قوة الاساليب الرياضية أو غير الرياضية فان الوقوف بالخطة عند مرحلة الاطار الرقمى يعتبر أول عامل من عوامل فشل الخطة فى تحقيق التنمية المطلوبة . هذا الجانب يمكن تسميته بمرحلة التدبير تميزا له عن مرحلة الاعداد لاطار الخطة ، وان كان الاثنان جزئيين متكاملين لمرحلة تصميم الخطة .

ويذهب بعض الكتاب الى حد التفرقة بين نوعين من التخطيط الاول يعتمد على المنهج الاستنباطى deductive والاخر على المنهج الاستقرائى inductive ففى الاول

يتصور المخطط نموذجا لما يرجى أن يصل اليه المجتمع ، ويعمد على وضع خطته وفقا لـه دون أخذ فى الاعتبار للامكانيات العملية للتنفيذ ، بينما يلجأ فى الثانى الى البدء من الواقع العملى ودراسة امكانية تطويره وما يلزم لذلك من أجراءات ، ويؤكد هؤلاء الكتاب بداهة أن الأسلوب الثانى هو الخليق بتحقيق قدر أكبر من النجاح .

والواقع أن التمييز بين المنهجين بهذه الصورة الحادة ينطوى على قدر غير قليل من المغالاة ، ولا يعتبر كلا المنهجين أسلوبا عمليا يعمل المخطط على اختيار واحد منهما . لأن وضع الأمر بهذا الشكل يعنى المفاضلة بين أسلوبين أحدهما يأخذ فى الاعتبار مشاكل التدبير والآخر لا يأخذ ، والاجابة تكون بالتالى بديهية لأن عدم أخذ هذه المرحلة فى الحسبان يعنى مباشرة قصورا فى التخطيط . والتمييز الذى يمكن أجراؤه هنا ويكون ذا مغزى علمى هو بين نقط البدء التى تحظى بعناية أكبر . فمن الضرورى أن يتعرف المخطط على حقيقة الموقف الحالى الذى يتحرك منه المجتمع ، ولابد فى نفس الوقت من تصور للاوضاع التى يرجى أن تسود فى المستقبل ، والتى تتحدد احتمالات تباينها مع الأوضاع الحالية على عاملين : الأول هو مدى التغيير الهيكلى الذى تكون السلطات المسئولة مستعدة لأجرائه ، والثانى هو طول الفترة الزمنية التى توضع عنها الخطة . ولذلك فانه أيا كانت نقطة البدء فلابد أن تناقش النتائج على ضوء الجانب الآخر للمشكلة وعلى أساس مناقشة الاجراءات الواجب اتخاذها لضمان التنفيذ .

حـ — اقرار الخطة :

ذكرنا من قبل أن أى خطة (اقتصادية أو اجتماعية — شاملة أو جزئية) لا ترقى الى مرتبة الخطة الا اذا أقرت من هيئة مسئولة . وهذا يتطلب بالنسبة لخطط التنمية أن تعتمد الدولة الخطة ، ليصدر بها قرار له صبغة قانونية ، والا ظلت الخطة بمثابة مشروع مقترح بخطة . وهذا الاعتماد يتوقف على الأنظمة السياسية السائدة . وغالبا ما تعرض على السلطة التشريعية لمناقشتها واقرارها تمهيدا لاعتمادها من جانب رئاسة السلطة التنفيذية ، وبذلك يصبح هناك معنى لمناقشة تنفيذها . واذا كان تنظيم الدولة يسمح بوجود منظمات سياسية شعبية فان الأمر يتطلب طرح الخطة على هذه المنظمات لابداء الرأى فيها ، تحقيقا لمساهمة

ب في اقرار الخطة ، حيث أن مشاركة الشعب ضرورية عند التنفيذ . وهذا يقودنا
شكلة أخرى سنعالجها فيما بعد ، هي مدى مشاركة الشعب في اعداد الخطة خلال
التصميم .

يثير الاقرار القانوني للخطة تساؤلات عديدة . وأول هذه التساؤلات هو : هل
أن تكون الخطة جامدة rigid أو مرنة Flexible ؟ ويعتقد البعض أن
ي الاشتراكية التي تتجمع لدى الحكومة فيها قوى التخطيط والتنفيذ معا تتبع الأسلوب
تاركة الثاني للدول الغربية . والواقع أن التخطيط الجامد بمعنى التمسك بالخطة
أظهر التنفيذ من مصاعب قد لا يمكن التغلب عليها أو يتنافى من الواقع العملي والعلمي
جميع الدول بلا استثناء أن تحقق قدرا من المرونة في الخطة يجعل من الممكن مواجهة
ف العملية مواجهة سليمة . وتعتبر مرونة التخطيط احدى الصفات الأساسية التي تتميز
ليات التخطيط الشامل ، وسوف نزيد الأمر تفصيلا فيما بعد .

أما التساؤل الثاني فهو : هل تكون الخطة الزامية imperative or
mandat indicative يكتفي بجعلها توجيهية ؟ هذا التساؤل كثيرا ما يختلط
اؤل الأول باعتبار أن الالزام ينطوي على نزعة نحو الجمود بينما التوجيه يسمح بقدر كبير من
ة . والواقع أن هناك فارق بين هاتين الخاصتين ، وان كان وصف التخطيط التوجيهي
ود أمر يتنافى مع طبيعته بينما يحتمل في التخطيط الالزامي أن يجنح المخطط الى
د كما يجوز أن يفيد من قاعدة المرونة كما ذكرنا من قبل .

والواقع أن مدى الالزام يتوقف على مدى سيطرة الدولة على الوحدات الاقتصادية ومدى
دادها لاتخاذ القيود المباشرة اللازمة لتسيير الوحدات الخارجة عن سيطرتها المباشرة
ي المستهلكين أو الشركات الخاصة أو التجارة الخارجية) ولذلك نجد أن الالزام يختلف
بالنسبة للوحدات المختلفة ، ويعتبر وجود قطاع عام كبير معينا للدولة على تحقيق قدر
ن الالزام . ومع ذلك فحتى في الحالات التي تسيطر فيها الدولة سيطرة كاملة على كل
ة الانتاج فما زال هناك مجال للحد من القدرة على الالزام بالنسبة للاستهلاك العائلي ،

د هذا الحد مع ارتفاء مستوى المعيشة . ولذلك نجد أن التخطيط الروسى أصبح أقل عما كان من قبل حينما كانت مقننات الاستهلاك من الصغر بحيث استطاعت الدولة م فى حجم الاستهلاك وتوزيعه ، وتمكنت الدولة من تحقيق ذلك عن طريق قوى الحز ب س ، ونتيجة لتعبئتها العدد الكافى من الافراد فى جهاز مركزى للتخطيط . ومع ع الحدود العليا المفروضة على سلع الاستهلاك نتيجة توسع الجهاز الانتاجى وتقويته لدى المستهلكين حرية أكبر فى التصرف المستقل ، واستدعى الأمر تغيير النظام سادى للدولة وأساليب التخطيط فيها ، على نحو ما سنبينه فيما بعد .

على العكس من ذلك نجد أن يوغوسلافيا عمدت الى اتباع نظام لا مركزى فى التخطيط الى نقص فى حدود الالزام فيها . على أن هذا لا يعنى أن الدول التى تسمح بقدر توجيه يفوق ما تتمسك به من الزام تقف بالضرورة موقفا سلبيا من الخطة . فأقرار الخطة لدولة ذاتها بالعمل على تنفيذها ، واذا كان التخطيط توجيهيا فان معنى هذا أن التفصيل والمركزية فى اتخاذ القرارات بالضرورة أقل . ولذلك تبقى مسئولية اتخاذ ات التنفيذية فى يد عدد كبير من الوحدات الاقتصادية وتستطيع الدولة فى مثل هذه ة أن تتبع مجموعة من السياسات والاجراءات غير المباشرة التى تجعل تنفيذ الخطة أمرا ومرغوبا . وهذا ما يسمى أحيانا باسم التخطيط الايجابى positive ، أى أنه بمدى التعمق فى مرحلة التدبير والتزام الدولة بها . وان كان كثير من الاجراءات ل أو حتى يظهر الى الوجود على ضوء مشاكل التنفيذ العملى .

التنفيذ

بأقرار الخطة واعتمادها من السلطات المسئولة تصبح واجبة التنفيذ ، وهذا يعنى جميع الوحدات الاقتصادية فى العمل من أجل تحقيق الاهداف التى وردت فيها ، على هذه الوحدات جميعا أن تقوم بتعديل أنماطها السلوكية بما يتفق ومتطلبات . وهنا يمكن التفرقة بين عدد من الحالات :

١ ـ وحدات تعطى أهدافها التفصيلية على وجه التحديد ، وهو ما يبدو فى الأطـــار التفصيلى للخطة بالنسبة للوحدات الانتاجية الأساسية فى القطاع العام ، خاصـــة فى الدول الاشتراكية . وقد تصل درجة التفصيل الى تعيين تشكيلة الانتاج وحجـــم المنتج من كل نوع ، وما يخصص للوحدة من مستلزمات الانتاج وهكذا . وغالبا مايكون هذا التعيين الزاميا لهذه الوحدات ، الأمر الذى كثيرا ما يثير الجدل حـــول مدى الحد من حرية الحركة الذى يترتب على هذا التحديد .

٢ ـ وحدات تنتمى الى قطاعات تتحدد أهدافها على وجه الاجمال ، ولكنها تخضع لجهة اشرافية تكون مسئولة عن اصدار التكليفات للوحدات التابعة لها ، تماما كما هو الحال بالنسبة للوحدات التى تعين أهدافها مباشرة حيث تصدر الوحدة لأقسامها الأوامـــر التنفيذية المتفقة مع واجباتها .

٣ ـ وحدات تنتمى الى قطاعات تتحدد أهدافها على وجه الاجمال غير أن كل منها يعمـــل مستقلا فى حدود القيود المباشرة التى قد تفرض على تصرفاته . وأهم هذه الوحدات هم المستهلكون فى القطاع العائلى وكذلك وحدات الانتاج التابعة للقطاع الخـــاص ، وبالذات فى القطاع الزراعى . ويزداد عدد هذه الوحدات كلما انحى التخطيط نحـــو المنهج التوجيهى .

٤ ـ وحدات تبقى دائما مسئولة عن اتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ الخطة ، حتى ولو لـــم تكن هذه قد أدرجت فيها صراحة . وهنا تقع المسئولية الكبرى على الأجهزة التنفيذية والتشريعية من أجل اتخاذ السياسات والاجراءات المناسبة ، حتى ولو لم تكن قـــد أخذت فى الاعتبار فى مرحلة التدبير التى ذكرنا أهميتها كجزء لا يتجزأ من عمليـــة تصميم الخطة .

ولاشك أن حسن تنفيذ الخطة ، أى قيام جميع الوحدات بالواجبات التى تفرضهـــا عليها الخطة يتطلب مساهمة واعية من الشعب بوحداته المختلفة فى اعداد الخطة (خاصـــة بالنسبة للوحدات التى تحدد واجباتها مباشرة) وفى مناقشتها وفى تفهمها . وهـــذا

يتطلب من الجهات المسئولة أن تقوم بحملة توعية ضخمة لضمان التفاف الشعب حول الخطة ، كما يتطلب منها أن تعطي الخطة دعما قويا خلال مرحلة التنفيذ .

والواقع أن الشعور بدأ يزداد بأن القصور الذى تعرض له تنفيذ خطط التنمية فى كثير من الدول المتخلفة ليس مرجعه قصور فى أساليب التخطيط بقدر ما يعود الى قصور فى التنفيذ ، بل ان بعض الكتاب ينعون على التجربة التخطيطية فى الهند التى تعتبر رائدة فى هذا الميدان ، أن العناية وجهت كلها الى احكام أساليب التخطيط حتى أصبح أسلوب التخطيط هدفا فى حد ذاته ، وأهملت مشاكل التنفيذ رغم أن التنفيذ هو المشكلة الحقيقية التى تواجه الدولة . بل ان بعض الدول تبقى الخطة سرا غير معلن فالحبشة مثلا ظلت محتفظة بسرية خطتها الخمسية الأولى حوالى نصف مدة الخطة ، وعندما أعلنت بعد ذلك رفضتها الهيئات المسئولة عن تنفيذها . وتؤكد لجنة الخبراء التى شكلتها اللجنة الاقتصادية الأفريقية أن بعض الدول الافريقية لا يعطى تنفيذ الخطة الدعم السياسى والاجتماعى الكافى ويقتصر التخطيط على تحديد للأهداف دون بذل جهد لتحقيقها ويؤول تصميم الخطة الى هدف فى حد ذاته دون نتائج عملية تذكر .

وهنا يجوز لنا أن نتساءل : لماذا تدرج مرحلة التنفيذ ضمن الدورة التخطيطية ؟ ان العرف السائد أن الأجهزة التخطيطية تختلف عن الأجهزة التنفيذية ، بل يجب أن يختلف الاثنان عن بعضهما البعض ، وهذا هو المبدأ الذى راعته الجمهورية العربية المتحدة عند انشاء لجنة التخطيط القومى حيث فصلت عنها وظائف التنفيذ ، اذ أن التجربة قد أثبتت أن قيام المخطط بالتنفيذ يجعله فى موقف لا يتحقق فيه عدم التحيز لمشروعات بذاتها ، ويوجد فرصة للتستر على أخطاء التخطيط ، وبالتالى التهاون فيه . خاصة وأن مسئوليات التنفيذ متشعبة وتشمل الشعب كله ، وتختلف الخبرات اللازمة لها عن تلك اللازمة للمخططين . ولذلك لم تنهج لجنة التخطيط نهج مجلس الانتاج والخدمات اللذين كان لهما صلاحية التنفيذ الى جانب التخطيط .

ومع ذلك فان من الخطأ أن ينظر الى " التخطيط " على أنه قاصر على مرحلة التصميم

حتى اذا أدرجنا فى تلك المرحلة صياغة الأجراءات اللازمة للتنفيذ • وفى هذا المعنى يقول وترستون ما يلى (١) :

" ان من ضيق الأفق أن يقصر العمل التخطيطى على مجرد وضع الخطط دون اشارة الى ما يلزم لتنفيذها • ولا يجوز أن يتوقف التخطيط عند الانتهاء من تصميم الخطة وبدء تنفيذها • فكما رأينا • لابد أن يقترن كل هدف بسياسات واجراءات توضع خصيصا للتمكين من تنفيذه • والا كان مجرد تنبؤ أو اسقاط بل وأكثر من هذا • لابد وأن تظل تلك السياسات والأجراءات موضع تعديل مستمر • وقد تتعرض الأهداف ذاتها أو الأدوات السياسية للتعديل فى ضوء التجربة المكتسبة خلال فترة التنفيذ "

هـ ـ متابعة التنفيذ :

والاشارة الى امكانية تعديل الأهداف والأجراءات فى ضوء التجربة المستفادة من التنفيذ يعنى ضرورة وجود نظام يساعد على تتبع التنفيذ (Follow-up) والتعرف على مشكلاته • وربط هذا النظام بطريق أو آخر بالعمليات التخطيطية • ويجب علينا أن نفرق بين نوعين من المتابعة • وان كان أحدهما يعتمد على الآخر :

١ ـ الأول هو متابعة التنفيذ التى تقوم بها الوحدات التنفيذية • وفيها تنصب على التعرف على منجزات وأداء كل الأفراد الذى يعملون تحت اشرافها أو لحسابها • وهذه المتابعة تتم للخطط التى تضعها الوحدة لهؤلاء الأفراد • والتى قد تصل الى حد برامج يومية تقررها بما يضمن فى النهاية تنفيذ نصيبها من الخطة القومية قصيرة الأجل (غالبا عن سنة) • هذا النوع من المتابعة تتطلبه قواعد الرقابة التى يمارسها الرئيس تجاه مرؤوسيه أو المتعاقد تجاه المتعاقد معه • سواء كان هناك تخطيط أم لم يكن • وهو فى أساسه جزء من السلطة التى تصحب المسئولية لانه يمكن المشرف من أداء مسئولياته •

---

(1) A. Waterston: Development Planning, 1965- P. 336.

ويتدرج هذا النوع من المتابعة داخل الوحدة : فالملاحظ يشرف على أعمال العمال التابعين له ، ورئيس القسم يتابع الملاحظين الواقعين تحت اشرافه وهكذا . ولذلك فان نوع المتابعة يختلف ودرجة تفاصيلها ومداها وأسلوبها تتباين حسب موقع المشرف من الجهاز التنظيمي للوحدة . غير أن ما يهمنا على مستوى الدولة هو وجود نظام على مستوى الوحدات التي توضع على مستواها الخطة يكفل القدر من البيانات الذي يبين من ناحية تقدم العمل في تحقيق الأهداف التي تعينها الخطة ، ومن ناحية أخرى يساعد على تحليل المشاكل ودراسة أنواع الاجراءات المتبعة ومدى فاعليتها ، ويؤدي في النهاية الى تدبير كل البيانات اللازمة لوضع الخطة التالية . ولذلك فان حجم البيانات المطلوبة يفوق كثيرا حجم المعلومات التي يضمها أطار الخطة ذاته .

ومع ذلك فان كبر حجم البيانات هذا لا يعني بالضرورة احتوائها على تفصيلات على مستوى أقسام الوحدات ، فهذه التفصيلات لا تهم الا الرئاسات الدنيا ، ولكنه يتطلب جمع معلومات عن عدد من المتغيرات اللازمة لأجراء التحليل التخطيطي على المستوى القومي . ومن جهة أخرى فان دورية هذه البيانات قد تكون أسرع من دورية الخطة ذاتها (أي عن أجزاء من السنة) حتى تكون لها الفاعلية اللازمة لتعديل معدلات التنفيذ ومتطلباته بما يكفل الاقتراب ما أمكن من تحقيق أهداف الخطة .

على أنه يجب أن نفرق بين اشتراك الأجهزة التخطيطية في اجراء هذا النوع من المتابعة ، وبين اعتباره متابعة للخطة ذاتها مطلوبة للتمكن من تعديلها . فالهدف هو اتاحة القدر الكافي من المعلومات والدراسات للسلطات التنفيذية في الدولة بما يساعد على اتخاذ الأجراءات أو ادخال التعديلات عليها تمهيدا لتنفيذ الخطة المقررة . ويجب ألا تؤدي ضخامة المشاكل التي تعترض التنفيذ الى قيام تلك السلطات بأدخال اجراءات جديدة تتحول بالعمل التنفيذي الى وجهة بعيدة عن الخطة ؟ والا آن معنى هذا أن التخطيط يتبع التنفيذ وليس العكس . والواقع أن هذه القاعدة لا تراعى بالقدر الكافي ، الأمر الذي يجعل معدلات انجاز خطط التنمية دون المستوى المرجو ، ويؤدي الى قيام الاجهزة التنفيذية بالقيام بتخطيط قصير الأجل دون اتباع للقواعد التخطيطية السليمة .

٢ — أما النوع الثاني فهو متابعة الخطة ذاتها ، وهو المسئولية الأولى لجهاز التخطيط ، وهو الذى يمكن أن يؤدى الى تعديل الخطة . وغير أنه يصعب التفرقة بينه وبين الدور الذى يؤديه جهاز التخطيط بالنسبة لمتابعة التنفيذ مما يؤدى الى الخلط بين النوعين . فالبيانات التى تلزم لتقدير الموقف التنفيذى والدراسات التى تجرى عليها لتبين التعديلات التى تجرى على الأجراءات والسياسات الاقتصادية قد تنتهى الى ضرورة تعديل الخطة وأهدافها . وهذا هو مضمون قاعدة المرونة فى التخطيط . فاذا أظهرت المتابعة الى وجود صعوبات فى التنفيذ راجعة الى عدم كفاية وسائل النقل الأمر الذى يؤدى الى ارتفاع تكاليف النقل فان الحل لا يكون بالضرورة هو تحديد أسعار النقل لأن هذا لن يحل المشكلة ، ولا يلزم أن يكمن العلاج فى اعطاء أولويات لاستعمال أدوات النقل المتاحة بما يكفل تنفيذ بعض الأهداف على حساب الآخرين ، لأن هذا يعنى اجراء تعديل جزئى فى أهداف الخطة يؤدى الى اختلال جديد فى توازنها ، وانما قد يقتضى الأمر تعديل خطة قطاع النقل ذاته ، الأمر الذى يعنى ضمنا أن البيانات التى وضعت عليها أهداف هذا القطاع لم تكن سليمة مما أدى الى ظهور العجز غير المتوقع .

وتمتد متابعة الخطة الى مراجعة أسلوب التخطيط ذاته . وهذا يرتبط بجانبين لهذا الأسلوب : الأول هو الجانب التكنيكى للتخطيط وهو متوقف على كفاءة الأفراد المشتغلين بالتخطيط وتوفر البيانات والمعلومات اللازمة . والثانى هو الجانب المترتب على التغييرات التى قد يقتضيها التخطيط الهيكلى الذى تستمر الأجهزة السياسية فى الدولة فى احداثه . فادخال القوانين الاشتراكية أثناء تنفيذ الخطة يتطلب تعديل التخطيط الوظيفى بما يتمشى معها ، لأنه يترتب على هذه القوانين تطور مفاجىء فى توزيع النشاط بين القطاعين العام والخاص وكذلك فى قوانين العمل والأجور ونشاط الخدمات الخ ..

وهذا يقودنا الى مشكلة العلاقة بين نوعى التخطيط الهيكلى والوظيفى ويثير التساؤل عن الحدود التى يلتزم أحدهما بالآخر خاصة وأن النوع الأول يكون عادة فى

د مجموعة من الافراد تختلف عن المجموعة المشتغلة بالنوع الثاني • وتتميز المجموعة الاولى عن الثانية بأنها ليست مثلها مجرد مجموعة من الاخصائيين ، بل هي تضم الى جانب ذلك أفرادا ذوى مسئولية سياسية محددة ، فضلا عن اختلاف مجالات تخصص الفنيين فيها عن مجالات تخصص المخططين • ولكن هذا لا يعنى أن الجانب الاقتصادى الذى يمس الخطة يغفل بالضرورة من اعتبارهم • والشئ الذى يمكن تأكيده هنا أنه طالما أن التغييرات الهيكلية تستهدف فعلا صالح المجتمع واحداث التغييرات الضرورية من أجل انطلاقه فى طريق قويم نحو التقدم فانه لا يمكن أن ينعى عليها تعارضها مع الخطة الاقتصادية والاجتماعية ذاتها • والا كان معنى ذلك أننا نضع الخطة موضع التقديس ونغير من طبيعتها المحددة وهى أنها برنامج عمل من أجل تحقيق غايات المجتمع • وهنا نلاحظ أن بعض التغييرات الهيكلية تكون من العمق بحيث يؤدى الى تعديل فى تلك الغايات أو تغليب لبعضها على البعض الآخر كما كان الحال بالنسبة للقوانين الاشتراكية • وقد يكون بعضها بمثابة محاولة للتمكين من تحقيق الغايات التى يتبناها المجتمع والتى يتضح من الواقع العملى أن المنظمات القائمة لا تسهم الا فى عرقلتها ، ومن ذلك قوانين التصيير التى أدخلت فى وقت كانت فيه أهداف المجتمع فى كفة الميزان •

وبعبارة أخرى فان متابعة الخطة تساعد الجهاز المخطط على تحديد واحد أو أكثر من الخطوات الواجب اتباعها :

(أ) تعديل الاجراءات التنفيذية وتغيير السياسات بما يضمن تحقيق أهداف الخطة

(ب) تعديل الخطة لانه يثبت أن من المستحيل اتباع أى قدر من الاجراءات العادية يساعد على تنفيذ الخطة •

(حـ) اقتراح تغييرات هيكلية حيث يثبت أنه لا تعديل الاجراءات ولا تغيير الخطة قادرين على التمشى مع النهج الذى ارتأته الدولة لازما للوصول الى غاياتها •

ومن هنا كانت خطورة تقارير المتابعة وأهميتها بالنسبة للسلطات المسئولة فى الدولة ، ومن هنا كان من المحتم أن تكون هذه التقارير أكثر من سرد رقمى للمنجزات أو نواحى

القصور ، اذ هى أساسا دراسات تحليلية عميقة لها أبعد الاثر فى مقدرات الدولة . واذا لم تقم بها الاجهزة التخطيطية فلابد وأن يعهد بها الى أجهزة أخرى فى الدولة لا تتوفر لديها بالضرورة كل المعلومات التى تكون عادة فى متناول المخطط المركزى ، واذا لم يقم بها هؤلاء أو أولئك فسوف يفرضها على المجتمع الواقع العملى ويدفعه اليها دفعا بسبب تضخم الصعوبات التى تواجه تنمية شئونه .

واذا جاز لنا أن نشير الى أخطاء أصابت الخطة الخمسية الاولى ، فاننا يجب أن نشير الى هذه الحقيقة وهى أن القوانين الاشتراكية حين صدرت بعد مضى سنة من سنوات الخطة ، وبعد الانتهاء من اعداد خطة السنة الثانية كانت من الوضوح الى حد ما انعكاسا لنتائج المتابعة ، وتمت فى وقت يسير فيه الاقتصاد القومى وفقا لخطة قومية بحيث كان من السهل احداث التغييرات المطلوبة والحاقها مباشرة بخطط تفصيلية مناسبة لها لان الاساس التخطيطى كان قائما . غير أن قياس نجاح الخطة أو قصورها بمقارنة المنجز بالاهداف التى حددت عند بدء الخطة فى سنة ١٩٦٠ أمر لا يستقيم مع الواقع لأن تلك التغييرات الهيكلية كانت من الضخامة بحيث كانت تتطلب تعديلا شاملا لاهداف الخطة الخمسية ذاتها . وعدم اجراء هذا التعديل الشامل هو المسئول الاول عن ظهور بعض اختلالات فى التوازن أثناء التنفيذ أو وجود أنواع من الانحرافات فى المنجزات .

هذه الملاحظة تشير الى جانب هام من جوانب المشاكل العملية التى تواجه الدول النامية فى تخطيط تنميتها ، وقلما تؤخذ فى الحسبان عند مناقشة الاساليب التخطيطية ، بل ان البعض يذهبون فى تقديس التخطيط والتمسك بحرفية الفترة التى توضع عنها الخطة الى الحد الذى يعزون فيه الفشل فى التنفيذ الى تعارض التغيرات الهيكلية ذاتها مع متطلبات الخطة الاقتصادية . ولابد عند اجراء المقارنات الرقمية بين منجزات الخطط فى الدول المختلفة أن يعطى الجانب الهيكلى حقه من الاعتبار .

هـ — تقييم الموقف :

الى جانب التقارير الدورية التى قد تنتهى الى تعديل خلال فترة الخطة ذاتها ، لابد من اعداد تقارير عند انتهاء فترة الخطة تمهيدا لاعداد الخطة التالية . فاذا كان هناك خطة متوسطة الأجل (خمسية مثلا) وأخرى قصيرة الأجل (سنوية) فان هذه التقارير تكون لازمة عن كل من النوعين . وتهدف التقارير عن الخطة السنوية الى التوصل الى تقدير لما أمكن تحقيقه ومقارنته بالأهداف النهائية للخطة الخمسية بحيث يتم وضع الخطة السنوية منطلقة من الموقف الحالى نحو تحقيق تلك الأهداف .

ومن جهة أخرى فان تقييم الموقف فى نهاية الخطة الخمسية ذاتها يكون أكثر شمولا ، خاصة اذا لم تكن الخطة الخمسية مجرد مرحلة من خطة طويلة الأجل بحيث يكون الاقتصاد القومى عند نهايتها فى مفترق الطرق تماما كما كان عند بدايتها . وحتى اذا كانت مرحلة معروف ما يتلوها من مراحل ، فان مستوى الأجمال الذى يتم عليه اعداد مراحل خطة طويلة الأجل يفسح المجال لدراسات شاملة من أجل اعداد خطة خمسية جديدة أكثر تحديدا ، أضف الى ذلك أن تحديد أهداف هذه الخطة يجب أن يتمشى مع المستوى الذى بلغه الاقتصاد القومى خلال تنفيذ الخطة الخمسية السابقة .

ولذلك تعتبر نهاية الخطة متوسطة الأجل نقطة بدء جديدة تلتحم فيها خاتمة دورة تخطيطية ببداية دورة تالية . ولذلك تقوم الدولة بأفساح المجال لاعادة النظر فى غاياتها واستراتيجية التنمية الواجب اتباعها فى المرحلة التالية . ولذلك أن أغلب الدراسات التى تهتم بالتطبيقات العملية للتخطيط التنموى توجه الى تقييم منجزات الخطط متوسطة الأجل ودواعى نجاحها أو فشلها وكثيرا ما تثير تساؤلات حول مدى توفيق تلك الخطط فى التعبير عن غايات المجتمع ومدى واقعيتها فى تحديد الأهداف بما يتفق مع تلك الغايات من جهة ومع الأمكانيات العملية .

وباستكمال هذه الدراسات يصبح الموقف ممهدا لتصميم خطة جديدة وما يتلو ذلك من مراحل بالتتابع الذى بيناه . ومع ذلك يجب أن نذكر دائما أن مثل هذه الدراسات يجب أن تتم فى وقت مناسب لكى يمكن البدء فى الخطة الجديدة بمجرد انتهاء الخطة