جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومي

مذكرة خارجية رقم (١٥٨٠)

تجربة التخطيط الاقليمي في مصر

اعداد

دكتورة علا سليمان الحكيم

ديسمبر ١٩٩٤

تجربه التخطيط الاقليمى فى مصر

اعداد

د. علا سليمان الحكيم

مركز التخطيط الاقليمى

ديسمبر ١٩٩٤

الفهرس

مقدمه ١

١- المشاكل الاقتصادية القوميه ٢

٢- السياسات الاقتصاديه فى ظل برامج الاصلاح والخصخصه ٤

٣- المشاكل الاقليميه ٦

١٠٣- سوء توزيع السكان ٦

٢٠٣- الزحف العمرانى على الاراضى الزراعيه ٦

٣٠٣- التفاوتات الاقليميه ٧

١٠٣٠٣- الهجره غير المنظمه من الريف للحضر ٧

٢٠٣٠٣- استقطاب المدن الكبرى للتنميه ٨

٣٠٣٠٣- تضخم المدن الكبرى ٨

٤٠٣٠٣- سوء توزيع الانشطه اقليميا ٨

٥٠٣٠٣- انخفاض مستوى الخدمات والمرافق بالمدينه ٩

٦٠٣٠٣-ارتفاع معدلات الفقر بين المناطق المختلفه ١٠

٤٠٣- مشاكل تنظيميه واداريه وماليه ١٠

٥٠٣- المشاكل التى تواجه تطبيق التخيطيط الاقليمى ١١

٤- تقييم لتجربه التخطيط الاقليمى فى مصر ١٢

١٠٤- ادراك أهميه التخطيط المكانى ١٣

١٠١٠٤- برامج التنميه لبعض الاقاليم ١٣

٢٠١٠٤- القوانين الخاصه بالتخطيط الاقليمى وعلاقتها بالحكم المحلى والاداره المحليه . ١٥

٢٠٤- معالجه البعد الاقليمى فى الخطط المختلفه . ١٧

١٠٢٠٤- الخطه الخمسيه الاولى ١٩٥٩/١٩٦٠ - ١٩٦٤/١٩٦٥. ١٧

٢٠٢٠٤- الفترة بعد الخطه الخمسيه الاولى ١٧

٣٠٢٠٤- الخطه الخمسيه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ١٩٨٢/١٩٨٣-١٩٨٦/١٩٨٧. ١٨

٤٠٢٠٤- الخطه الخمسيه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ١٩٨٧/١٩٨٨ - ١٩٩١/١٩٩٢. ١٩

٥- الشروط المسبقه للتخطيط الاقليمى ٢١

١٠٥- توافر البيانات الاساسيه ٢١

٢٠٥- توافر الهياكل التنظيميه ٢٢

٣٠٥- خلق مجموعه من الكوادر . ٢٤

٤٠٥- وضع استراتيجيه اقليميه ٢٤

٥٠٥- تقسيم الحيز الى اقاليم ٢٤

٦٠٥- وجود قانون شامل للاداره المحليه والتخطيط . ٢٤

٧٠٥- توفير الدراسات والبحوث فى مجال التخطيط والتنميه الاقليميه . ٢٥

٦- دور التخطيط الاقليمى فى المرحله المقبله . ٢٨

٧- الخاتمه ٣٣

٨- المراجع ٣٤

مقدمه : -

أدت عمليه التنميه الى اختلال قدرات المحافظات نتيجه عدم توازن مجهودات التنميه بها فقد قامت الدوله فى محاولتها للتنميه بتركيز وتكثيف الجهود التنمويه فى عدد من المحافظات وذلك نتيجه محدوديه الموارد ورغبه فى تحقيق اعلى عائد . فقد اتخذت الدوله التخطيط اسلوبا للتنميه ، وركزت الخطط المختلفه الاستثمارات فى عدد محدود من المحافظات مما استتبع تركز للسكان والانشطه وترتب عليه عديد من المشاكل القوميه والاقليميه نتيجه لعدم أخذ البعد المكانى فى الاعتبار عند اعداد الخطه وأغفال اهميه التخطيط الاقليمى .

فى ظل التغيرات الهيكليه فى الاقتصاد ونتيجه الاصلاح الاقتصادى والخصخصه يجب زياده الاهتمام بالتخطيط الاقليمى من اجل تلافى المشاكل التى قد تترتب عليه ولعلاج اختلال التوازن فى التنميه بين المحافظات . والتخطيط الاقليمى هو أحد الاساليب التى تحقق الموازنه والمواءمه بين اعتبارات الكفاءه الاقتصاديه واعتبارات العداله الاجتماعيه ، كذلك يهتم بعمليات تخصيص الموارد بين الاقاليم والمناطق المختلفه وتحقيق الموازنه بين الخصائص الاقتصاديه و الاجتماعيه الخاصه بهدف الوصول الى اقصى انجاز تنموى وتطور انسانى ممكن .

وتحاول هذه الدراسه من خلال عرض للمشاكل القوميه والاقليميه ولقوانين الحكم المحلى وتقييم تجربه التخطيط الاقليمى فى مصر ابراز اثر اغفال التخطيط الاقليمى ، وعدم اخذ البعد المكانى فى الاعتبار عند اعداد الخطط المختلفه ، وهو ما يؤكد على أهميه التخطيط الاقليمى خاصه فى المرحله المقبله التى يزيد فيها دور القطاع الخاص ، لانه يعد اداه ضروريه وهامه لتوجيه المشروعات المطلوبه فى الاقاليم المختلفه ، ولتوجيه الجهود التنمويه المكانيه للقطاع الخاص من اجل استخدام امثل للموارد .

وعلى التخطيط الاقليمى ان يحدد السياسات العامه التى ينتهجها القطاع الخاص الانشطه والمواقع التى يمكن ان يساهم فيها . ومن اجل تحقيق هذا الغرض - وهو ابراز اهميه التخطيط الاقليمى - قامت هذه الدراسه بالتركيز على ستة نقاط اساسيه :

١- المشاكل القوميه

٢- السياسات الاقتصاديه فى ظل برامج الاصلاح والخصخصه .

٣- المشاكل الاقليميه

اعتمدت هذه الدراسه على مجموعه الاوراق التى قام الباحث باعدادها وتقديمها خلال عمله فى مشروع التنميه الاقليميه والبنيه الاساسيه فى الفتره من أكتوبر ١٩٩١ حتى أغسطس ١٩٩٣.

٤- تقييم لتجربه التخطيط الاقليمى فى مصر وذلك من خلال تقييم لبرامج التنميه لبعض الاقاليم ومن خلال دراسه معالجه البعد الاقليمى فى الخطط ومن خلال القوانين الخاصه بالتخطيط الاقليمى

٥- الشروط المسبقه للتخطيط الاقليمى .

٦- دور التخطيط الاقليمى فى المرحله المقبله .

١- المشاكل الاقتصاديه القوميه :-

واجهت مصر خلال السنوات الماضيه أزمه اقتصاديه حاده ترجع أساسا لتدهور مستوى الاداء فى النظام الاقتصادى وقد ترتب على ذلك عدد من المشاكل : مديونيه خارجيه كبيره ، معدلات عاليه للتضخم والبطاله ، اختلال كبير فى ميزان المدفوعات ومعدلات منخفضه فى نمو الناتج القومى ، وترجع هذه المشاكل الى بعض العوامل الخارجيه [١] التى لاسيطره لصانع السياسه عليها ومنها الانخفاض الكبير الذى طرأ على أسعار البترول منذ منتصف الثمانينات وما ترتب عليه من انكماش ملموس فى حصيله صادراتنا من هذه السلعه يضاف الى ذلك الانكماش الكبير فى دخل البلاد العربيه النفطيه وأزمه الخليج وانعكاس ذلك على تحويلات المصريين بها مما أثر على اختلال ميزان المدفوعات وجعل مشكل البطاله أكثر حده (الاعدادالعائده من الكويت والعراق) بالاضافه الى تزايد الضغط على الخدمات والمرافق . كما ترجع بعض هذه المشاكل الى عوامل داخليه مثل الزياده السريعه فى السكان (يزيدون بمقدار مليون نسمه كل تسعه شهور) ، انخفاض عائد قطاع السياحه ، سيطره القطاع العام على غالبيه الانشطه لملكيه الدوله لمختلف الانشطه خاصه فى القطاع الصناعى مما القى عبئا ثقيلا على ميزانيه الدوله وعلى الاقتصاد بصفه عامه نتيجه لعدم فعاليه وكفاءه كثير من المشروعات التابعه لهذا القطاع . فقد أدت الرغبه فى حمايه القطاع العام من المنافسه الى دعمه والى اتخاذ كثير من الاجراءات الرقابيه والحمائيه . وترتب على ذلك كثير من الضياعات والمشاكل لعل أهمها مايلى :

١٠١- ارتفاع معدل التضخم : ارتفع معدل التضخم من ١٢٪ فى عام ١٩٨٥ الى أكثر من ٢٠٪ فى عام ١٩٩١/٩٠.

٢٠١ - انخفاض معدل نمو الناتج المحلى الاجمالى عن معدل نمو السكان (٢) وانخفاض متوسط

---

(١) سعيد النجار : نحو استراتيجيه قوميه للاصلاح الاقتصادى ، دار الشروق ، سنه ١٩٩١.

(٢) لايجب الاعتماد على الناتج المحلى الاجمالى وحده فى تقدير النمو الاقتصادى فى مصر حيث ان جزءا كبيرا منه يتولد من القطاع غير المنظم والذى يتكون من أنشطه صغيره الحجم لاتخضع غالبا للقيود والاجراءات الحكوميه ولاتوجد بيانات معلنه عن نشاطها وقد تم تقدير مساهمه هذا القطاع بطريقه أوليه ب ٣٠٪ من اجمالى النشاط الاقتصادى المصرى وهذا يؤدى بدوره الى ارتفاع الناتج المحلى الاجمالى بالاسعار الجاريه عن الرقم المعلن .

نصيب الفرد من هذا الناتج : كان نمو الناتج المحلى الاجمالى أقل من معدل نمو السكان منذ ١٩٨٦ وهذا يعنى عجز النظام الاقتصادى عن توفير فرص العمل المنتجه بما يتناسب مع نموه القوه العامله (تقارير صندوق النقد الدولى) [١] هذا بالرغم من تزايد الناتج المحلى الاجمالى بالأسعار الجاريه من ٢٠,٦ الى ١٢٥,٥ مليار جنيه خلال الفتره ١٩٨٣/٨٢ - ١٩٩٢/٩١ [٢] .

٣٠١ - تزايد عجز الميزانيه : فقد بلغ ٢٠٪ من الناتج المحلى الاجمالى عام ١٩٩١.

٤٠١ - تزايد الدين الخارجى من ٨,٣ مليار دولار عام ١٩٧٦ الى ٢٠ مليار دولار عام ١٩٨٠ والى ٥١ مليار دولار عام ١٩٩٠ وهو ما يمثل ١٤٤٪ من الناتج المحلى الاجمالى [٣] .

٥٠١ - تزايد البطاله : نقص فرص العمل أصبح مشكله تحظى بالاهتمام الاول للدوله ، فالقطاع المنظم من الاقتصاد لايولد فرص عمل جديده للاعداد المتزايده من قوه العمل وقد أدى ذلك بهم الى البحث عن فرص عمل فى القطاع غير المنظم ، ولقد ضاعف من حجم المشكله الاعداد العائده من الكويت والعراق بعد أزمه الخليج والذين بلغوا نصف مليون عامل .

ووفقا لتقرير التنميه البشريه [٤] قدر معدل البطاله ب ١٠,٧ ٪ من اجمالى قوه العمل فى منتصف الثمانينات و ٨١٪ من البطاله مصدرها الداخلين الجدد فى قوه العمل وحوالى ٩٦٪ من هذه النسبه من الحاصلين على درجات علميه وجامعيه ومتوسطه.

وقد أعلن الجهاز المركزى للتعبئه العامه والاحصاء أن معدل البطاله ارتفع من ٨٠١٪ من قوه العمل عام ١٩٨٩ الى ٨,٩ ٪ فى ديسمبر عام ١٩٩٠، أما بيانات البنك المركزى فتقدر البطاله بـ ٧,٦٪خلال نفس العام وحسب تقديرات البنك الدولى بلغت البطاله ١,٩ مليون أى ١٤٪ من قوه العمل عام١٩٩١ [٥]

وترجع هذه الزياده الاخيره فى معدل البطاله لحاله الانكماش وعجز الموارنه العامه للدوله وركود خلق وظائف فى القطاع وبسبب برامج التكيف والاصلاح الهيكلى التى تؤدى الى التخلص من بعض فائض العماله فى مشروعات قطاع الاعمال العام[٦]

---

(١) International Monetary Fund : The Economic Reform Program April, 1991.

(٢) وزاره التخطيط : الخطه الخمسيه الثالثه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ، يوليو ١٩٩٢.

(٣) U.S Embassy : Foreign Economic Trends and Their implications for the United States, Report for the Arab Republic of Egypt, Aprile, 1991 P.4.

(٤) الامم المتحده : مصر ، تقرير التنميه البشريه ١٩٩٤ . ص ٢٦ .

(٥) W.B. : Trends in Developing Economies 1992.

(٦) الامم المتحده : مرجع سابق ذكره ص ٢٦.

ولم يسمح سوق العمل بتوفير فرص عمل جديده للاعداد المتزايده من قوه العمل خاصه حاملى المؤهلات العليا الذين لم يجدوا فرص عمل مناسبه لمؤهلاتهم . فقد زادت قوه العمل من نحو ١٠,١ مليون الى نحو ١٥,٣ فى فئات السن (١٥-٦٥) خلال الفتره ٨٣/٨٢ - ٩٢/٩١ كما زاد عدد المشتغلين من ١٠,٥ مليون مشتغل الى ١٣,٩ مليون مشتغل خلال نفس الفتره السابقه أى أنه تم توفير ٣,٤ مليون فرصه عمل فقط [١].

وقد قامت الحكومه بعدد من المحاولات واتخذت عدة اجراءات من أجل تحقيق التوزان الداخلى والخارجى (الرقابه على الاسعار ، السيطره على التضخم ، زياده الدعم ، قيود على سعر الصرف ، تقدير العمله بأكثر من قيمتها ، قيود على الواردات) غير أن هذه الاجراءات زادت من المشاكل ومن الفاقد ومن الديون الخارجيه .

٢ - السياسات الاقتصاديه فى ظل برامج الاصلاح والخصخصه :

ونتيجة للضياعات والمشاكل السابقه قامت بعض المؤسسات الدوليه المانحه فى ١٩٩٠ بتقديم العون والمساعده لمصر وذلك بتخفيض الديون ، فقد تم الاعفاء من ٦,٧ مليار دولار من الديون العسكريه كما أنه بعد حرب الخليج حصلت مصر على دعم مالى من دول الخليج ومن الدول العربيه والولايات المتحده كما تم الغاء ١٣ مليار دولار من الديون الخارجيه .

واقتناعا من الحكومه المصريه بأهميه الاصلاح والتغلب على المشاكل السابقه تم الاتفاق مع صندوق النقد الدولى على استراتيجيه للاصلاح الاقتصادى لتصحيح الاختلالات واعاده توجيه الاقتصاد نحو آليات السوق فقامت الحكومه المصريه باتباع برنامج للاصلاح الاقتصادى يعتمد على آليات السوق وتقويه المنافسه فى سبيل تخصيص أكثر كفاءه للموارد وذلك للتغلب والقضاء على الاختلالات فى الاقتصاد ولاصلاح السياسات النقديه والماليه والتضخميه والسماح لاسعار الفائده والصرف من الاستجابه لقوى السوق .

ويرتكز برنامج الاصلاح الاقتصادى على محاوله تخصيص الموارد المتاحه من خلال نظام الاسعار بحيث تلعب عوامل العرض والطلب دورها فى مجالات الاستثمار والانتاج والعماله وغيرها من المتغيرات الاقتصاديه الحاكمه لتوازنات الاقتصاد القومى ، بحيث تقلل الدوله من نشاطها فى القطاعات التى تعمل فيها آليات السوق بكفاءه وتركز على القطاعات الاخرى .

وقد بدأت بالفعل فى بدايه التسعينيات اجراءات هامه لتقليل عجز الميزانيه ، كما قامت بوضع كثير من القيود على السياسات المختلفه : رفع سعر الفائده ، قيود على النظام المصرفى وسعر الصرف ، بيع

---

(١)وزارة التخطيط : موجز الخطه الخمسيه الثالثه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ٩٣/٩٢ - ٩٧/٩٦ يوليو ١٩٩٢.

القطاع العام فى كثير من القطاعات ، الخصخصه وتعاظم دور القطاع الخاص ، خفض عجز الموازنه ، انشاء الصندوق الاجتماعى للقضاء على البطاله ، حمايه بدائل الواردات ، مضاعفه أسعار الكهرباء والطاقه زياده تعريفه وسائل المواصلات ، خفض مؤشر الفقر ، تخفيض معدل البطاله ، خفض الديون الخارجيه [١]

وقد نجحت الحكومه فى خفض عجز الموازنه الى ٣,٥٪ من الناتج المحلى الاجمالى فى ١٩٩٣ ومعدل التضخم الى ١٢٪ وحقق ميزان المدفوعات فائضا قدره ٥,٥ مليار دولار فى ٩٢/٩١ مقابل عجز قدره ٢مليار فى السنه السابقه ، وفى ٩١/٩٠ حوالى ٧٠٪ من الدين الخارجى تم الغاءه. وبالتالى انخفض الدين الخارجى من ٥١ مليار دولار ١٩٩٠ الى ٣٨,٥ مليار فى منتصف ١٩٩٣.

ولقد انعكست كثير من هذه المشاكل القوميه على النواحى الاقليميه ، كما أن كثير من المشاكل الاقليميه كانت لها آثار شديده على المتغيرات القوميه . لذلك يجب الاخذ فى الاعتبار التأثيرات المتبادله وأثر كل منهما على الاخر وهو ماسوف يتضح باستعراض المشاكل الاقليميه .

فعلى سبيل المثال فمن المديونيه الخارجيه قللت من قدره الدوله على اعطاء الاستثمارات الكافيه للمحافظات وهو ما انعكس على عمليه التمويل . ايضا البطاله اثرت على الاداء الاقتصادى للمحافظات كما ان مشكله ميزان المدفوعات هى محصله ان الانتاج داخل المحافظات لم يكن بالكفاءه اللازمه لمواجهه الزياده فى الطلب المترتبه على الزياده السكانيه وبالتالى لم يستطع مواجهه الزياده فى الاستهلاك الداخلى وخاصه الغذاء (الحبوب) . وذلك راجع اساسا ان الحكومه لم تنتبه - الا مؤخرا - لامكانيه استصلاح اراضى جديده لسد الفجوه الغذائيه لتقليل الاستيراد وزياده الصادرات .

من ناحيه اخرى رفع كفاءه المحليات فى الانتاج والخدمات يساعد على زياده الانتاج والدخل وفتح مجالات جديده للعمل مما يحل كثير من المشاكل القوميه اهمها مشكله البطاله وسد الفجوه الغذائيه .

فقد كانت الخطه القوميه خطه قطاعيه وتم اشتقاق جميع السياسات الاقتصاديه والاجتماعيه على هذا المستوى ولذلك وجد تعارض فى كثير من الحالات بين المشروعات التى اقيمت فى المحافظات والبيئه المحليه . فقد اهملت الخطه كثير من المعايير منها المكان والموقع نتيجه للمركزيه الشديده ولذلك كانت معالجه المشاكل معالجه جزئيه . وهذا يقتضى ضروره رفع كفاءه المحليات لانه يساعد ويضيف قوه دفع لقدره الاقتصاد القومى .

ايضا كثير من المشاكل القوميه يمكن حلها اقليميا مثل مشكله الاسكان المتوسط والشعبى والمشاكل البيئيه والمشاكل الزراعيه ومشكله الهجره .....

---

(١) بعد ابداء الحكومة المصرية رغبتها الاكيدة فى تحقيق الاصلاح الاقتصادى اجتمع نادى باريس فى مايو ١٩٩١ وتم اعفاء مصر من ٥٠٪ من ديونها على ثلاث دفعات حتى ١٩٩٤.

٣- المشاكل الاقليميه

تعانى المحافظات المصريه من العديد من المشاكل تتمثل أساسا فى اختلال توزيع السكان ، تآكل الاراضى الزراعيه ، سوء توزيع الانشطه الاقتصاديه والاجتماعيه ، استقطاب المدن الكبرى للتنميه ، الهجره غير المنظمه من الحضر للريف ، ظهور الضياعات الاقتصاديه الخارجيه (التلوث ، النقص فى الخدمات تضخم المدن ، البطاله ..) اختلال هيكل توزيع الاستثمارات .

هذا بالاضافه الى مجموعه من المشاكل الاقليميه الاخرى (مشاكل بيئيه ، مشاكل اداريه ، تنظيميه ، عمرانيه ، سوء استخدام الاراضى ..)[١] .

١.٣ - سوء توزيع السكان :

ارتفع عدد السكان من ١٢ مليون نسمه عام ١٩١٧ الى ٥٦ مليون عام ١٩٩٠ ، كما بلغت نسبه سكان الحضر حوالى ٤٤٪ من اجمالى السكان بمعدل نمو سنوى قدره ٢,٨٪ خلال نفس الفتره ويرجع ذلك بصفه اساسيه الى الزياده السكانيه الكبيره نتيجه للزياده الطبيعيه والهجره ولاعاده تصنيف الوحدات الاداريه وللتغيرات فى حدود الوحدات الحضريه القائمه . وهذه الزياده السكانيه تركزت فى بعض المحافظات وان كانت جميع المحافظات قد شهدت تزايد سكانيا : وقد بلغ عدد سكان محافظه القاهره ٦ مليون نسمه (١٢,٦٪ من اجمالى السكان عام ١٩٨٦) ، والاسكندريه ٢,٩ مليون نسمه (٦,١٪ من السكان) . فى نفس الفتره فى حين أن نسبه سكان محافظات الحدود الخمسه لاتزيد عن ١,٢٪ من اجمالى السكان وتبلغ مساحتها ٨٥٪ من اجمالى مساحه الجمهوريه . فالحيز المأهول يبلغ حوالى ٤٪ من اجمالى مساحه الجمهوزيه حيث يتكدس فيه ٥٦ مليون نسمه مما يعطى كثافه سكانيه حوالى ١٥٢٢ شخص /كم٢ وهى من أعلى الكثافات فى العالم وعلى النقيض من ذلك فان باقى المساحه والذى يبلغ ٩٦٪ يسكنه ما يقل عن مليون نسمه ، بكثافه سكانيه حوالى ٢ شخص/كم٢ أى أن الكثافه السكانيه بالمناطق المأهوله تبلغ ٧٥٠ ضعفا للكثافه فى باقى الجمهوريه وهو ما يوضح الخلل فى توزيع السكان على ارض مصر . وقد بلغت الكثافه فى مدينه القاهره حوالى ٢٨ الف نسمه/كم٢ عام ١٩٨٦ والف نسمه/كم٢ فى محافظه الاسكندريه [٢] .

٢.٣ - الزحف العمرانى على الاراضى الزراعيه :

تتآكل الاراضى الزراعيه بسرعه كبيره بسبب التوسع العمرانى والتبوير والتجريف . والفاقد من الاراضى الزراعيه ٠,٥٪ خلال الفتره ٨٣ - ٨٨ من اجمالى الاراضى الصالحه للزراعه بالاضافه الى ٠,١٪ بسبب عمليات التبوير والتجريف. وتزداد المشكله حده بعد معرفه أن ٤٩٪ من اجمالى الاراضى الصالحه

---

(١) لمزيد من التفاصيل : انظر تقرير التنميه البشريه ١٩٩٤ الفصل الثالث " التنميه البشريه فى محافظات مصر" معهد التخطيط القومى ص ٤٣ - ٤٤.

(٢) الامم المتحده : تقرير التنميه البشريه ص ١٣٦

للزراعه اراضى من الدرجه الثالثه والرابعه. [١] وذلك يرجع اساسا بسبب قصور سياسات استخدامات الاراضى عن حل مشكله الزياده السكانيه مما ادى الى تآكل الاراضى الزاعيه .

٣٠٣ - التفاوتات الاقليميه :

ادى اغفال محور الحيز أو البعد المكانى عند اعداد الخطه القوميه الى اختلال التوازن بين المحافظات المختلفه وظهور التفاوتات بينها حيث تتفاوت فى مواردها وامكانياتها ومشاكلها وكان لوجود هذه التفاوتات اثر كبير فى ظهور ثنائيه الاقتصاد مما حد من امكانيات النمو وادى الى اختلافات فى مستويات المعيشه والى ظهور مجموعه من المشاكل والاثار الضاره فى كل من المحافظات المتقدمه والمتخلفه . وكان من بين اسباب هذه التفاوتات تمتع بعض المحافظات بعدد من الميزات التوطنيه والنسبيه ونتيجه للعمليات التخطيطيه وللهجره غير المنظمه بين الحضر والريف وقد انعكس ذلك على العديد من المظاهر مثل استقطاب المدن الكبرى للتنميه وتضخمها وسوء توزيع الانشطه اقليميا وانخفاض مستوى الخدمات والمرافق .

١٠٣٠٢ - الهجره غير المنظمه من الريف للحضر :

زادت حركه الهجره غير المنظمه من الريف الى الحضر مع زياده عمليه التنميه الاقتصاديه والاجتماعيه فنتيجه توطن الصناعه فى بعض المدن الكبرى جذبت حولها كثير من الانشطه الاخرى المكمله لها وأوجدت فرص عمل جديده فى انشطه انتاجيه وتطلب ذلك استقدام عماله لمواجهه الزيادة فى الطلب نتيجه التوسع الصناعى ، غير ان هذه الهجره تمت بدون أن تكون هذه المدن عند مستوى من التنميه الاقتصاديه يسمح لها باستيعاب الاعداد المتزايده من السكان مما ترتب عليه عديد من المشاكل . فبعد حد معين من تركز الانشطه والسكان بدأت الضياعات الاقتصاديه فى الظهور (انخفاض كفايه وكفاءه الخدمات ، ارتفاع معدل التزاحم ، تلوث البيئه ، ارتفاع معدل الجريمه ، انخفاض كفاءه استخدام الهياكل الاساسيه ...) وهذه الهجره لم تتم فقط بسبب عوامل الجذب المتوفره فى المدن (المتمثله اساسا فى زياده فرص العمل ، ارتفاع الاجور ، توافر الهياكل الاساسيه والخدمات ..) ولكن ايضا بسبب عوامل الطرد فى الريف المصرى (والمتمثله فى التقلبات فى الانتاج وانخفاض مستوى الاجور ومستوى المعيشه ونقص الخدمات وارتفاع الكثافه ، وضيق فرص الاستثمار..) .

والمشكله الاساسيه ليست فى مجرد الهجره من الريف للحضر ، ولكن فى تركزها فى عدد محدود من المدن الكبرى مما يترتب عليه عديد من المشاكل فى الريف (حرمانه من عوامل نموه : العماله ورأس المال) وفى الحضر (ظهور الضياعات الاقتصاديه : الاكتظاظ ، التلوث ، انخفاض كفاءه الخدمات ..).

ولقد أوضحت تحليلات الهجره الداخليه للسكان استقبال اقليمى القاهره والاسكندرية مايقرب من ٦٩٪ من تيار الهجره نتيجه للتركز الادارى والخدمى والانتاجى فيهما .

---

(١) الامم المتحده : المرجع السابق ص ١٣٧.

٢.٣.٣ - استقطاب المدن الكبرى للتنميه :

وبدأت المدن الكبرى تستقطب ، وتنمو على حساب تدهور باقى المناطق الريفيه ، وبذلك تحولت من منطقه نمو تخدم المناطق المحيطه بها الى مراكز استقطاب تنمو على حساب هذه المناطق مما ادى الى مجموعه من الاضرار داخل هذه المدن (اصبحت الخدمات التى تقدمها والهياكل الاساسيه المتوفره لاتفى باحتياجات الاعداد المتزايده من السكان) وفى المناطق الريفيه (فقد حرمت من عوامل نموها:العماله ، الانشطه والاستثمارات نتيجه الهجره). أى أن نمو المدن عن حجم معين أدى الى ظهور مجموعه من المشاكل ، وهذا الوضع غير مرغوب فيه لانه لايمثل الاستغلال الاكفأ للموارد المتاحه .

٣.٣.٣ - تضخم المدن الكبرى

شهد القرن العشرين تزايدا مستمرا لسكان الحضر ، فقد بلغ ٢١ مليون نسمه سنه ١٩٨٦ بنسبه ٤٣,٩ ٪ من اجمالى السكان وتطورت عمليه التحضر فى شكل تركز سكانى فى بعض المناطق الحضريه التى شهدت نموا مستمرا مثل القاهره والاسكندريه . فقد بلغت نسبه سكان الحضر فى المدن الكبرى (...ر..١ فأكثر) ٧٥٪ سنه ١٩٨٦. أى أن الهيكل الحضرى اتسم بدرجه عاليه من التركز فى عدد محدود من المدن ، فيتركز ما يقرب من ٤٢٪ من سكان الحضر فى القاهره والاسكندريه سنه ١٩٨٦ وهو ما أدى الى اختلال التوزيع السكانى . وقد ارتفعت عدد الوحدات الحضريه من ١٢١ مدينه سنه ١٩٦٠ الى ١٩١ مدينه سنه ١٩٨٦.

٤.٣.٣ - سوء توزيع الانشطه اقليميا

تركزت الأنشطه الاقتصاديه والاجتماعيه فى محافظتين فقط (القاهره ، والاسكتدريه) من أجل الافاده من الوفورات الخارجيه ووفورات التجمع فقد استحوذتا على أكثر من ٤٦,٨٪ من اجمالى عدد المنشآت بينما حصلت بعض المحافظات عام ٨٨/٨٩ على ٣٪ فقط من المنشآت .

كذلك بلغ نصيب محافظتى القاهره والسكندريه من اجمالى قوه العمل (٦ سنوات فأكثر) اكثر من ٢١٪ خلال نفس الفتره السابقه ، بينما ١٩ محافظه يبلغ نصيبها النسبى ٥٪ فقط من قوه العمل وهو ما يوضح سوء توزيع الانشطه والعماله على المحافظات .

واحد المظاهر الرئيسيه لهذا الخلل فى التوزيع هو سوء توزيع الانشطه الصناعيه بصفه خاصه فتتوطن فى محافظه القاهره وحدها ٥١٥٧ منشأه صناعيه و٢٢٥ الف عامل صناعى وتبلغ قيمه الانتاج الصناعى ٣,٦ مليون جنيه عام ١٩٨٨/١٩٨٩ . ويمكن القول بصفه عامه أن محافظتى القاهره والاسكندريه استحوذتا على ٣٣,٣٪ ، ١٩,٣ من اجمالى العماله الصناعيه كما بلغت نسبه الانتاج الصناعى فى هاتين المحافظتين ٣٢٪ ، ١٦,٩٢٪ على التوالى (١).

(١) علا سليمان الحكيم : ظاهرة التحضر ونمو المدن ، ندوه التوسع الحضرى ، معهد التخطيط القومى القاهره ٢٦ - ٢٨ ديسمبر ١٩٨٨.

وتوطنت كثير من الانشطه والمشروعات - كما سبق أن رأينا - فى المدن الكبرى التى تتمتع بمزايا نسبيه وذلك من أجل تحقيق أقصى ربح بغض النظر عن مدى أهميه وآثار هذه الانشطه على التنميه الاقليميه . وقد ترتب على هذا الوضع كثير من الاضرار التى عاقت عمليه التنميه ، لانه فى أغلب الاحوال فرضت هذه المشروعات على المحليات من قبل المركزيات دون أن تكون فى حاجه اليها وبدون دراسه آثارها على التنميه الاقليميه . وكان من نتيجه ذلك تكرار كثير من المشروعات فى نفس المناطق وهو ما يعتبر اهدارا للموارد (على سبيل المثال : المجزر الالى فى البساتين والمنيب) وتعثر كثير من المشاريع (مشاريع الامن الغذائى) والاثار البيئيه الضاره التى ترتبت على مشروع تحويل القمامه الى سماد هذا بالاضافه الى كثير من الامثله الاخرى الداله على سوء التوطين خاصه فى مجال المشروعات الزراعيه .

٥.٣.٣ - انخفاض مستوى الخدمات والمرافق بالمدينه

أدت الزياده السكانيه والتوسع العمرانى الى ضغط كبير على الخدمات العامه والمرافق القائمه مما ترتب عليه عجزها عن الوفاء بالالتزامات والحاجه الى مزيد من الخدمات التعليميه والبيئيه . فالمدن فى كل من القاهره والاسكندريه تعانى عجزا واضحا فى الخدمات التعليميه : عجز فى الابنيه التعليميه والمدرسين والفصول ، فالمدارس الابتدائيه القائمه لاتمثل أكثر من ٤٠٪ من الاحتياجات الفعليه مما أدى الى تشغيل بعض المدارس ثلاث فترات هذا بالاضافه الى التفاوت الجغرافى فى توزيع الخدمات التعليميه والصحيه والى نقص هذه الخدمات فى المناطق المختلفه للدوله (نقص المستشفيات والاطباء والوحدات الصحيه ومكاتب رعايه الطفوله..)

أما فى مجال الاسكان والتعمير، فنجد أن ٢٥٪ من مساكن مدن المحافظات الحضريه آيله للسقوط، وأن ٤٥٪ منها فقد انقضى عمره الافتراضى بل وتوجد احياء يجب ازالتها واعاده تخطيطها . كما انتشرت ظاهره السكن العشوائى نتيجه الهجره غير المنظمه من الريف للحضر وعدم قدره المدن على تقديم خدماتها الاسكانيه للاعداد المهاجره بالكفاءه المطلوبه فأقامت هذه الاعداد فى تجمعات سكانيه على حدود المدينه فى مساكن غير لائقه صحيا لعدم توصيلها بالمرافق مما ترتب عليه عديد من المشاكل الاقتصاديه والاجتماعيه والصحيه والامنيه والقانونيه وهو مايرجع اساسا لغياب التخطيط الحضرى.

كذلك عانت هذه المدن نتيجه الزياده السكانيه والتوسعات العمرانيه المصاحبه لها من مشاكل عديده فى النقل والمواصلات وسوء حاله الطرق كما عانت من سوء حاله الصرف الصحى وتدهوره ،فقد كان مقررا له أن يستوعب ٤٨ ألف متر مكعب يوميا بينما يزيد الصرف اليومى حاليا عن مليون متر مكعب . هذا بالاضافه الى أنه لاتوجد خدمات صرف صحى فى معظم المناطق فالتغطيه لاتزيد عن ١٢٪ فى المتوسط . كما أن تغطيه مياه الشرب مازالت ضعيفه لاتغطى اكثر من ثلثى المجتمع .

٦٠٣٠٣ - ارتفاع معدلات الفقر [١] بين المناطق المختلفه

يعتبر ٣٤,٤٪ من السكان فى مصر تحت خط الفقر خاصه فى صعيد مصر ومحافظتى القليوبيه والبحيره فى الدلتا . ويعتبر الاطفال أكثر الفئات تأثرا بالفقر من حيث سوء التغذيه والاصابه بالامراض والعمل فى السن المبكر.

٤٠٣ - مشاكل تنظيميه واداريه وماليه

- تعدد الاجهره الاداريه على المستوى المحلى فكل جهاز يختص بجزئيه من نشاط فى أحد القطاعات الاقتصاديه والاجتماعيه وفى ظل هذا التعدد نجد قصور من المجالس المحليه فى التنسيق بين الاجهزه بالاضافه الى تعدد الجهات والاجهزه التى تشترك فى تنفيذ ومتابعه المشروعات مما يجعل من الصعب تحديد مسئوليه التنفيذ والخسائر التى قد تترتب عليه .

- عدم قيام هيئات التخطيط الاقليمى بعملها وذلك يرجع لعدد من الاسباب أهمها عدم وضع هيكل تنظيمى محدد الاختصاصات لهيئات التخطيط الاقليمى وعدم تفويض رؤساء هذه الهيئات السلطات الكامله التى تساعدهم على اداء اعمالهم ، بالاضافه الى عدم وضوح العلاقه التنظيميه بين الهيئات وأجهزه الاداره المحليه والوزارات المركزيه ، عدم توافر الكوادر الفنيه المتخصصه ضمن العاملين بهيئات التخطيط الاقليمى وقد ترتب على ذلك عدم قيام العاملين بهيئات التخطيط الاقليمى بمتابعه المشروعات المركزيه التى تقام فى محافظات الاقليم للوقوف على أهم مشاكل ومعوقات التنفيذ وتقديم المقترحات والحلول التى من شأنها أن تذلل هذه العقبات ويقتصر عملهم الحالى على اعداد المشروعات الخاصه بديوان عام المحافظه فقط وهى المشروعات الخدميه .

- الانفصال بين خطط دواويين عموم المحافظات وخطط الوزارات المركزيه فهى تخطط مركزيا وتنفذ مركزيا ولا ولايه للمحليات عليها بالرغم من وقوعها على ارضها .

- مشكله الحدود الاداريه للمحافظات : تشكل هذه الحدود عقبه أمام التنميه الاقليميه حيث أن هذه الحدود لم تأخذ فى حسابها سوى عوامل الامن والنظام والاداره ولم تراعى العوامل الاجتماعيه والاقتصاديه وقد تمت عمليه التقسيم فى ظروف مختلفه عما هو عليه الآن ولاهداف مختلفه (اهداف غير تنمويه). وقد ادت الزياده السكانيه والتوسع العمرانى على الاراضى الزراعيه الى تداخل الحدود بحيث اصبحت غير واضحه مما يتطلب ضروره اعاده التقسيم .

---

(١) World Bank Egypt , Alleviating Poverty during Structural Adjustment PP 1 -13.

- تأخر ورود استثمارات مشروعات بعض المديريات من وزاراتها لفترات طويله تتعدى النصف عام مما يؤخر تنفيذ هذه الاستثمارات خلال الفتره المتبقيه من العام المالى هذا بالاضافه الى نقص الاستثمارات الموجهه للمشروعات وعدم كفايتها لاستكمالها ، وترتب على ذلك عدد من الاضرار منها عدم انتهاء المشروعات .

٥٠٣ - المشاكل التى تواجه تطبيق التخطيط الاقليمى

١- لاتوجد استراتيجيه للتنميه الاقليميه

٢- غياب البعد المكانى للتنميه وعدم تطبيق أسلوب التخطيط الاقليمى ضمن التخطيط القومى .

٣- السلطات المركزيه لم تقم من جانبها باشراك السكان المحليين ولا السلطات الممثله لهم بصوره فعاله فى تحديد اهداف التنميه ، كما أن هذه السلطات المحليه لم تحاول التدخل بصور فعاله فى تحديد اهداف تنميه مجتمعاتها الاقليميه .وهذه الاثار ذات طبيعه تنظيميه واداريه اثرت كثيرا على التنميه الاقليميه فى مصرمن الناحيه التطبيقيه .

٤- عدم توافر البيانات والمعلومات بالتفصيل وبالنوعيه التى تسمح باعداد خطه اقليميه : نقص البيانات الخاصه بالمتغيرات الاقتصاديه والاجتماعيه (الدخل ، الاستهلاك ، الصادرات ..) وهذا المستوى المنخفض من الاحصاءات يعوق عمليه اعداد نماذج للحسابات الاقليميه .

٥- عدم توافر الهياكل التنظيميه التى تربط الوحدات الاقليميه مع الوحدات المحليه ومع المستوى القومى

٦- تشكيل هيئات التخطيط الاقليمى تم بناء على قرار ادارى وبدون شخصيه اعتباريه وبدون تحديد العلاقه بينها وبين المحليات والمركزيات ، هذا بالاضافه الى تقليص اختصاصات الهيئات الاقليميه مما اضعف تأثيرها.

٧- عدم اشراك المحافظات فى وضع مشاريع الخطط المركزيه وبذلك تم الانفصال بين خطط دواوين عموم المحافظات وخطط الوزارات المركزيه فهى تخطط وتنفذ مركزيا فلا يوجد تنسيق بينهما . وقد ترتب على ذلك عديد من المشاكل من أهمها عدم ملاءمه بعض المشروعات لطبيعه الاقليم مما يؤدى الى خسائر واهدار الموارد ، وتكرار لمشروعات مماثله .

٨- الخلط فى المفاهيم : حكم محلى اداره محليه ، تخطيط اقليمى .....

٩- عدم توافر الكوادر الفنيه المؤهله والمدربه لاعداد الخطط الاقليميه على المستوى المركزى والاقليمى والمحلى .

١٠- عدم تنظيم وتحديد العلاقه بين هيئات التخطيط الاقليمى وادارات التخطيط والمتابعه بالمحافظات .

١١- عدم وجود قانون للاداره المحليه يتلاءم مع الظروف الاقتصاديه والاجتماعيه الحاليه .

وقد أظهرت المشاكل القوميه والاقليميه التى يعانى منها الاقتصاد المصرى بالاضافه الى المشاكل الحديثه التى تعرض لها نتيجه أزمه الخليج ضروره الاخذ بالتخطيط الاقليمى لانه يمثل الاستغلال الامثل الاكفأ لموارد المجتمع المتاحه سواء البشريه أو الطبيعيه والاستفاده القصوى من كل الامكانيات والموارد المتاحه كما أنه يؤدى الى اعاده التوازن على المستوى القومى ويحقق مشاركه السكان المحليين مشاركه فعليه فى التنميه .

لذلك فان تطبيق الخطه على الحيز القومى بصوره لاتأخذ فى الاعتبار المشاكل السابقه ، وكذلك امكانيات واحتياجات السكان على المستوى الاقليمى لاتكون معبره عن الوضع الصحيح داخل المجتمع . فقصور التخطيط القومى يرجع الى استخدام المنهج القطاعى فى تحقيق الاهداف القوميه بغض النظر عن أثارها على الموقع الجغرافى الذى تتوطن عليه الانشطه. وهذا يعكس منهج التخطيط الاقليمى الذى يؤدى دوره من خلال المكان الذى تتوطن عليه الانشطه الاقتصاديه والخدميه والسكان.

٤ - تقييم لتجربه التخطيط الاقليمى فى مصر

حتى صدور القانون رقم ٧٠ لسنه ١٩٧٣ لم يكن للتخطيط الاقليمى أى وجود فى هيكل أو نظام التخطيط القومى [١].

فقد خلت الخطط فى مصر حتى السبعينات من مدلول التنميه الاقليميه أو التخطيط الاقليمى باستثناء الخطه الخمسيه الاولى ٥٩ -٦٤/٦٠ التى اشارت فى مقدمتها[٢] الى ان الخطه المثلى هى الخطه التى توزع خيراتها على سائر انحاء البلاد بما يتلاءم مع حاله كل اقليم من حيث ظروفه الاقتصاديه والاجتماعيه .وبالرغم من هذه الاشاره الا انه لم يظهر أي دور لعمليه التخطيط الاقليمى . فقد اعدت الخطه قطاعيا ولم تأخذ احتياجات كل اقليم فى الاعتبار[٣].

---

(١) السيد محمد الكيلانى : التفاوتات الاقليميه واستراتيجيات التنميه الاقليميه فى مصر بعض قضاياه النظريه ومشاكله التطبيقيه . مذكره رقم ١٤٣٣ معهد التخطيط القومى ١٩٨٧ . ص ١ .

(٢) لجنه التخطيط القومى ، الخطه العامه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ، ٦٠-٦٤، توزيع المشروعات على المحافظات ١٩٦٥ ص ١

(٣) السيد محمد كيلانى المرجع السابق ص ٤١ - ٤٢.

ويتضح من استعراض الخطط المختلفه تجاهل البعد المكانى للخطه واغفال التخطيط الاقليمى وهو ماترتب عليه عديد من المشاكل الخاصه بتركز السكان وسوء توزيعهم على الحيز ، وسوء توطين الانشطه مما خلق خللا فى التوازن الاقليمى .

١٠٤ - ادراك أهميه التخطيط المكانى

١٠١٠٤ برامج التنميه لبعض الاقاليم

ظهرت بعض البرامج الاقليميه وهى محاولات لتنميه أو لحل مشاكل بعض المحافظات فى مصر مثل مشروع التخطيط الاقليمى فى أسوان (١٩٦٣) ومشروع دراسه منطقه البحر الاحمر (١٩٦٤) . وانشاء لجنه عليا للتخطيط الاقليمى والعمرانى لمنطقه الاسكندريه ومنطقه خليج السويس (١٩٦٦) ، كما تم مشروع للتخطيط الاقليمى بمنطقه ومدن القناه وكانت جميع هذه الجهود غير مترابطه فى اطار واحد قومى يضع الصوره الكامله للتخطيط الشامل على المستوى المكانى .

٢٠١٠٤ - القوانين الخاصه بالتخطيط الاقليمى وعلاقتها بالحكم المحلى

أ - فى عام ١٩٧٣ صدر القانون رقم ٧٠ بشأن اعداد الخطه العامه للدوله ومتابعه تنفيذها ويعتبر هذا القانون أول قانون تناول موضوع التخطيط الاقليمى بحيث حدد دوره فى عمليه اعداد الخطه القوميه الشامله فقد اشار الى مشاركه وحدات الحكم المحلى فى اعداد الخطه وتنفيذها ،كما وضع مبدأ التوزيع الجغرافى لمشروعات الخطه وتضمين الخطط الطويله والمتوسطه الاجل الخطط الاقليميه و اشار إلى دور الوحدات الاقليميه فى تقديم مشروعات خططها الى الوزارات المعنيه . كما نص على قيام الوحدات الاقليميه والمحليه بتنفيذ مشروعات وبرامج الخطه المعتمده ، وعلى أن تقوم وزاره التخطيط بعمليه التخطيط المركزى يعاونها فى ذلك هيئات التخطيط الاقليمى على المستوى الاقليمى ووحدات التخطيط والمجالس المحليه على المستوى المحلى [١].

أى انه بصدور القانون رقم ٧٠ لسنه ١٩٧٣ أصبح للتخطيط الاقليمى أول شكل رسمى ووضع قانونى فى هيكل نظام التخطيط المصرى .

ب- صدر القرار الجمهورى رقم ٥٦٦ بتفويض المحافظين ببعض سلطات رئيس الجمهوريه .

ح - تقسيم الحيز المصرى الى اقاليم

---

(١) السيد محمد كيلانى : المرجع السابق ص ٤٦ - ٤٨ .

تم تقسيم الحيز المصرى الى ثمانيه اقاليم اقتصاديه وفقا للقرار الجمهورى رقم ٤٩٥ لسنه ١٩٧٧.الا ان الاقاليم حتى الآن لم تقم بالدور الاساسى الذى بنيت من اجله هذا بالاضافه الى ان هذه الاقاليم يجب ان تكون اقاليم تخطيطيه [١] وليست اقاليم اقتصاديه، كما جاء بالقرار ، أى أن هذه الاقاليم لم تأخذ الاهتمام الكاف من الناحيه التطبيقيه الفعليه والتخطيطيه حتى أصبح وجود هذه الاقاليم مع عدم فعاليتها عبئا يعوق عمليه التخطيط والتنميه . ويلاحظ أن جميع الدراسات وحتى الخطط الخمسيه والسنويه تهتم بالبيانات والمشروعات على مستوى المحافظات وليس هناك ذكر للاقاليم ..

وقد يرجع عدم فعاليه التقسيم الى [٢] :

- عدم توافر الكوادر الفنيه المؤهله والمدربه لاعداد الخطط الاقليميه على المستوى المركزى أو الاقليمى أو المحلى .

- عدم توافر الهياكل التنظيميه الضروريه التى تربط الوحدات الاقليميه التخطيطيه مع الوحدات الاداريه .

- عدم وجود هياكل تنظيميه لهيئات التخطيط الاقليمى ذاتها بالرغم ان الجهاز المركزى للتنظيم والاداره قام باعداد مقترح لهيكل وظيفى لهذه الهيئات .

- عدم وجود دور واضح لهيئات التخطيط الاقليمى بحيث يكون لها مسئوليات فى اجراء العمليه التخطيطيه وتنفيذ الخطط مع تحديد العلاقه بينهما وبين قطاع التخطيط الاقليمى بالوزاره .

- عدم تنفيذ بعض مواد القانون التى تتعلق باصدار قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الاقليم بشأن تنظيم وتحديد العلاقه بين هيئات التخطيط الاقليمى وادارات التخطيط والمتابعه بالمحافظات .

د- جاء قانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنه ٧٩ فأكد أهميه تقسيم الجمهوريه الى اقاليم ، واهميه التخطيط للتنميه الاقليميه وتضمن تخويل المحافظين سلطات واسعه كما أكد على دور هيئات التخطيط الاقليمى وحدد اختصاصات هذه الهيئات .

---

(١) الاقليم التخطيطى هو الاقليم الذى يسمح بقيام واعداد الخطط الاقليميه آخذا فى الاعتبار العوامل الاقتصاديه وغير الاقتصاديه أما الاقليم الاقتصادى فهو يتغير باختلاف الهدف من التقسيم ، فهناك تقسيم وظيفى للاقاليم (اقاليم زراعيه ، صناعيه ، خدمات ..) أو تقسيم سياسى أو جغرافى أو صحى ...

(٢) السيد محمد كيلانى : بدائل لمقترحات أوليه لتقسيم الحيز المكانى المصرى لاقاليم تخطيطيه ، أوراق عمل لجنه تقسيم الجمهوريه الى اقاليم تخطيطيه .. ديسمبر ١٩٨٦.

ومما سبق يتضح - من خلال اصدار هذه القوانين - ادراك أهميه التخطيط الاقليمى ، الا ان الامر لم يتعدى الاطار القانونى ولم يؤخذ فى الاعتبار عند اعداد الخطط . وهو ما سوف نتناوله فى الجزء الثانى والخاص بمعالجه البعد الاقليمى فى الخطط المختلفه .

ه - قانون الاداره المحليه

نشأت الاداره المحليه بشكلها التطبيقى فى مصر فى أوائل القرن الحالى (بلديات ومديريات) ولكن بشكلها القانونى ابتداء من ١٩٦٠ وكان قد سبقه نظام مجالس المديريات ونظام المجالس البلديه ، وتلاحقت التشريعات المنظمه له حتى وقتنا الحاضر والتى كان آخرها القرار رقم ٥٠ لسنه ١٩٨١ بنظام الحكم المحلى ، فقد صدر القانون رقم ٢٤ لسنه ١٩٦٠ الخاص بالاداره المحليه وهو يعد نقطه البدايه حيث أنه أول نظام للاداره المحليه . والغى هذا القانون جميع التشريعات السابقه واخضع جميع المجالس المحليه لتشريع واحد بهدف القضاء على مساوىء النظام المركزى الذى كان طابع الاداره المصريه الا ان هذا القانون صدر فى ظل دستور مؤقت صادر فى سنه ١٩٥٦ الذى لم تتضمن نصوصه احكاما منظمه للمبادىء الاساسيه للاداره المحليه . فقد شكلت المجالس المحليه التى أنشأها هذا القانون فى المحافظات والمدن والقرى بعناصر ليست منتخبه انتخابا مباشرا من الشعب . وعلى ضوء ما طرأ على المجتمع والعلاقات فيه من تغيرات صدر القانون رقم ٥٧ لسنه ١٩٧١ وقد تضمن خطوه جديده فى سبيل تنظيم الاداره المحليه .

وعلى الرغم من أن القانون ٥٧ لسنه ٧١ كان بمثابه خطوات نحو تحقيق ديمقراطيه الحكم المحلى ، الا أن تجربه التطبيق اسفرت عن عده ثغرات وعن قصور فى تطبيق نصوص دستور (١) ١٩٧١ الأمر الذى ادى الى صدور القانون رقم ٥٢ لسنه ١٩٧٥ ليتلافى القصور فى القانون السابق ، ونصت احد مواده على الغاء القانون رقم ١٢٤ لسنه ١٩٦٠ الخاص بنظام الاداره المحليه والقانون رقم ٥٧ لسنه ١٩٧١ وأى نصوص أخرى تخالف احكام قانون نظام الاداره المحليه الجديد .

جاء قانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنه ٧٩ فأكد أهميه تقسيم الجمهوريه الى أقاليم وأهميه التخطيط للتنميه الاقليميه وتضمن تخويل المحافظين سلطات واسعه كما أكد على دور هيئات التخطيط الاقليمى وحدد اختصاصات هذه الهيئات .

ومما سبق يتضح صدور عدد من القوانين بغرض تطوير التنظيم الادارى للمحافظات وزياده درجه اللامركزيه فى ادارتها وهى فى ذات الوقت تأكيد لاهميه دور التخطيط الاقليمى . وقد منحت أجهزه الاداره المحليه بمقتضى هذه القوانين كثير من السلطات والتفويضات وهو ما انعكس على طبيعه الدور الذى يجب ان تقوم به وحدات الاداره المحليه فى رسم وتنفيذ الخطط المحليه غير أنه مازال هناك العديد من المشاكل مما ينعكس على كفاءه التخطيط مثل انعدام التنسيق بين الوزارات المركزيه والمحليات وتعدد الاجهزه الاداريه على المستوى المحلى وكذلك عدم أخذ اجهزه التخطيط الاقليمى دورها كما جاء بالقوانين الخاصه بها ..

---

(١) أورد دستور سنه ١٩٧١ ثلاثه مواد تحت عنوان الاداره المحليه .

ويمكن من العرض السابق لقوانين الاداره المحليه استخلاص بعض نقاط الضعف والقصور فى بعض مواد القوانين وفى تطبيقها العملى :

- يلاحظ أن الدستور ينص على ضروره وجود اداره محليه أما القانون ٥٧ فيتحدث عن حكم محلى مما يظهر وجود خلط فى المفاهيم . فكيف يتحقق ذلك والمحليات لاتتمتع بقوه قانونيه تؤهلها لان تكون أجهزه حكم محلى .

-بالرغم من نص القانون على ضروره قيام الوحدات المحليه باعداد خططها الا انه فى نفس الوقت قيد سلطاتها فى هذا المجال حيث انها تتلقى من الوزارات المركزيه الخطط الخاصه بمشروعات الخدمات بما يتفق والسياسه العامه للدوله فقط أى انه لم يتم تطبيق مفهوم الخطه الاقليمه .

- اغفل القانون الخاص بانشاء هيئات التخطيط الاقليمى ان يصدر قرار تنظيمى لتحديد العلاقه بين دور التخطيط الاقليمى على المستوى المحلى وعلاقتهما بالتخطيط على المستوى القومى من اجل خلق هيكل تنظيمى مناسب .

- لم يحدد القانون كيان محدد لهيئات التخطيط الاقليمى ، كما ان ليس لها علاقات واضحه مع المؤسسات الاخرى على مستوى المحافظات والاقاليم لانه جعلها كأمانه فنيه للاقليم .

- اظهرت قوانين الاداره المحليه العديد من المشاكل والتناقض بين الاجهزه الشعبيه والمحليه والاجهزه التنفيذيه والاجهزه القوميه .

- وجد كثير من المحافظين انفسهم - نتيجه للمركزيه الشديده - رؤساء أجهزه اداريه وليسو مخططين .

- ضعف الموارد الماليه .

- قصور مفهوم التخطيط الحيزى فى القوانين ، فلا يوجد ذكر أو اشاره له فى القوانين السابقه بالرغم ان التخطيط الحيزى اشمل من التخطيط الاقليمى حيث أنه يشمل التخطيط بمستوياته المختلفه القومى ، الاقليمى ، المحلى .

ويجرى حاليا تعديل قانون الاداره المحليه [١] بما يخدم اهداف التنميه بالمحافظات وتعظيم دور المحليات والعوده الى التخطيط الاقليمى ، وابراز دور المحليات كمجالس محليه وجهاز تنفيذى فى الخطه الخمسيه الثالثه .

---

(١) يلاحظ وجود تضارب بين الدستور والقوانين فيما يتعلق بمسمى الاداره المحليه والحكم المحلى .

غير انه بالاطلاع على مشروع قانون نظام الاداره المحليه وجد كثير من العيوب السابقه وعدم وجود أى تغيير فى المضمون باستثناء بعض التغييرات فى المسميات بدون أى مبرر .

٢٠٤ - معالجه البعد الاقليمى فى الخطط المختلفه

١٠٢٠٤ - الخطه الخمسيه الاولى ١٩٥٩/١٩٦٠ - ١٩٦٤/١٩٦٥ :

- يتضح عدم اخذ الخطه الخمسيه الاولى للبعد المكانى وارتكازها فقط على اساس قطاعى مما ادى الى عدم تحقيقها التوازن المطلوب فى توزيع الاستثمارات وأدت على العكس الى اختلال النمـــو الاقليمى (١)

- ويتنافى التوزيع المكانى للاستثمارات فى الخطه الاولى مع ماهدفت اليه فكانت تهدف الى تحقيق العداله فى توزيع الاستثمارات بحيث توزع على انحاء البلاد بما يتفق مع الحاله الاقتصاديه والاجتماعيه لكل منطقه ، وتعمل على مساعده المناطق الاقل حظا بمنحها ماتحتاجه من استثمارات (٢) .

غير ان ماحدث هو تركيز للاستثمارات ولجهود الانماء فى بعض المحافظات وبصفه خاصه القاهره والاسكندريه واسوان مع اهمال باقى الحيز المصرى .

٢٠٢٠٤ الفتره بعد الخطه الخمسيه الاولى ٦٠/٦١ - ٦٤/٦٥.

لم يتغير الوضع السابق فى توزيع الاستثمارات فى الخطط التاليه وفى اغفال البعد المكانى فقد كانت هذه الخطط مجرد خطط سنويه تحكمها اعتبارات سياسيه حيث توقف التخطيط بالمفهوم العام له وتقلص دوره بعد حرب ١٩٦٧.

وبتجاهل الخطط للعوامل الاقليميه تم توطين الانشطه الاقتصاديه والاجتماعيه فى المحافظات المتقدمه ذات امكانيات النمودون باقى المحافظات مما خلق خللا فى التوازن الاقليمى . وقد ترتب على هذا الوضع زياده الفوارق الاقليميه بين الاقاليم الحضريه المتقدمه نسبيا والاقاليم الريفيه المتخلفه .

---

(١) لقد ورد فى مقدمه الخطه الخمسيه الاولى " الخطه المثلى هى الخطه التى يكون توزيع خيراتها على سائر انحاء البلاد متسقا بقدر الامكان مع حاله كل اقليم من حيث ظروفه "
وزاره التخطيط : الخطه الخمسيه الاولى : الخطه العامه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ، توزيع المشروعات على المحافظات يوليو ١٩٦٠ - يونيو ١٩٦٥، ص ٢

(٢) صدرت عده قرارات من اجل تفادى الوضع السابق وتطبيق اسلوب التخطيط الاقليمى غير انها ادت الى مجرد اتجاه نحو اللامركزيه فى الاداره .

٣٠٢٠٤ - الخطه الخمسيه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ٨٣/٨٢ - ٨٧/٨٦

تضمن الجزء الاول من الخطه الخمسيه الاولى فى الاطار العام التفصيلى سبعه اقسام عن الاوضاع الاقتصاديه وركائز الخطه ومتطلبات تنفيذها وسياساتها وانشطه القطاع الخاص ولايوجد أى قسم خاص بالتخطيط الاقليمى سوى بعض الاشارات السريعه عن : العداله بين فئات الدخل وبين الاقاليم ، اقامه تجمعات سكانيه خارج وادى النيل ، وان هذه المرحله من التخطيط تهتم بالتفاصيل القطاعيه والاقليميه ، وان تخطيط التنميه وتحقيق معدلات مستقره مطرده الزياده يلزم شمول التخطيط للمتغيرات الاقتصاديه والاجتماعيه القطاعيه والاقليميه .

اما الجزء الثانى والخاص بالصوره القطاعيه والمكون من تسعه أقسام للخطه فقد تضمنت أحد أقسامه الصوره الاقليميه والمحليه وهو عباره عن سرد لدور الحكم المحلى فى ظل القانون رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ ، وأهداف التخطيط الاقليمى والدعائم الاساسيه للتنميه الاقليميه ، مع تحديد لبعض ركائز التنميه فى اقاليم مصر الثمانيه [١] وتحديد لاهم المشاكل فى هذه الاقاليم .

هذا بالاضافه الى جدول واحد يوضح توزيع الاستثمارات على مشروعات دواوين عموم المحافظات والامانه العامه للحكم المحلى دون وضع خطط اقليميه أو محليه متكامله .

وتعتبر هذه الخطه الاولى التى تتناول التخطيط الاقليمى فى ظل تجربه التخطيط الشامل . وقد خصص المجلد التاسع من الجزء الثانى من الخطه للاستراتيجيه العامه للتنميه الاقليميه ، وقد تناولت هذه الاستراتيجيه العديد من القضايا العامه المرتبطه بالتخطيط الاقليمى (من وجهة النظر النظريه) بالاضافه الى عرض للمشكله الاقليميه فى مصر من حيث توزيع السكان والانشطه والاستثمارات على الحيز المصرى وقد تم استخدام مجموعه من الاساليب التحليليه لدراسه القاعده الاقتصاديه للاقاليم فى مصر كما قدمت وصفا للاقاليم الثمانيه من حيث مشاكلهم ومواردهم .

وبالرغم من الجهد الكبير الذى يوجد فى هذا المجلد - والذى يعتبر الاول من حيث الاهتمام بالتخطيط الاقليمى - الا انه لايتضمن أى استراتيجيه للتنميه الاقليميه فالاستراتيجيه تحتاج الى دراسه أكثر عمقا وبيانات أكثر تفصيلا عن الاقاليم ، حيث تنتهى هذه الدراسات باستراتيجيه مكانيه شامله تضع الصور القطاعيه فى أبعادها المكانيه .. تضمنت أيضا الاستراتيجيه الاهداف العامه للتنميه الاقليميه وكان من الاجدى ترجمه الاهداف القوميه الموجوده بالخطه الى بعض المتغيرات على مستوى الاقاليم وبيان مساهمه كل منها فى تحقيق هذه الاهداف .

---

(١) أصبحت هذه الاقاليم سبعه بمقتضى القانون رقم ٤٥ لسنه ١٩٨٨.

أى انه يمكن القول ان الخطه الخمسيه ٨٣/٨٢ - ٨٧/٨٦ كانت عباره عن خطه قطاعيه فلم توضح التوزيع المكانى لخطه الانتاج فى كل قطاع على الاقاليم المختلفه ، وكل ماورد بالخطه هو مجموعه من المشروعات موزعه قطاعيا مع تحديد مكان اقامه المشروع فقط بدون ارتباط بعوامل التوطن المختلفه أو بالموارد المتاحه والطاقه الاستيعابيه للاقاليم أو دراسه أثر توطين هذه المشروعات على الاقتصاد الاقليمى والقومى .

ايضا اغفلت الخطه العلاقات المتبادله بين الاقاليم وكيف أثرت فى النمو والتقدم النسبى لبعضها مع تخلف البعض الاخر. ونتيجه لكل ما سبق ولعدم وجود استراتيجيه اقليميه واضحه المعالم أو خطط اقليميه أو أطار عام لها موضوع على اساس علمى سليم لم يتم ادراج الاستثمارات الخاصه بالمدن الجديده والمجتمعات العمرانيه ضمن القسم الخاص بالتخطيط الاقليمى ، ولاتوجد أى اشاره عنه فقد اعتبر جزء منفصل عن الخطه الاقليميه للمحافظه التى تتبعها ، وتم ادخاله ضمن خطه قطاع الاسكان ، وكأن اقامه هذه المدن هو لحل مشكله الاسكان فقط . وقد يكون ذلك أحد اسباب وجوب اعاده النظر فى نمط واقامه المدن الجديده ، حيث يتم حاليا التخطيط لها بمعزل عن خطط الاقاليم ودون الاخذ فى الاعتبار ظروف الاقليم وامكانياته ومدى ملاءمتها لاقامه مجتمعات عمرانيه جديده من حيث اختيار الموقع ومدى توفر عوامل التوطن ، وما هى الوظائف التى يجب أن تقوم بها لخدمه المنطقه التى يوجد بها .

ايضا تم تناول البعد الاقليمى فى الخطه بطريقه نظريه بحته فلا يوجد أى تقدير كمى [١] للاهداف على المستوى الاقليمى أو حتى تصور لقيم المتغيرات الاقتصاديه والاجتماعيه فى الاقليم (العماله ، الاستهلاك ، الادخار ، الدخل،..) والمتغير الوحيد الوارد فى هذه الخطه وموزع اقليميا هو استثمارات دواوين عموم المحافظات كما سبق ان ذكرنا.

٤٠٢٠٤ - الخطه الخمسيه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١

فى مقدمه هذه الخطه تم اعتبار البعد السكانى والمكانى احد المحاور الثلاثه للتنميه واحد ركائز الخطه . وقد اظهر الجزء التاسع من الخطه البعد المكانى واهميته فى السياسات الاقتصاديه والاجتماعيه كما ركز على الاثار المترتبه على اغفال هذا البعد وعلى أهميه وضروره ربط البعد المكانى بالامكانات الانتاجيه وبتوزيع القوى العامله ولهذا اعطت الخطه أولويه لدعم البعد المكانى ومايتطلبه من تطوير طاقه الانتاج والخدمات الاساسيه خاصه الصرف الصحى ومياه الشرب والتعليم والصحه . ولذلك اعتمد الاطار التفصيلى للخطه الخمسيه على ضروره اعداد خريطه اقتصاديه لكل محافظه تتضمن كل المشروعات الانتاجيه والخدميه فى المحافظه ويعرض هذا القسم المعالم الحاليه للمحافظات من حيث خريطه الموارد

---

(١) د. سهير ابو العينين : اساليب معالجه البعد الاقليمى فى نماذج المدخلات والمخرجات ومقتضيات استخدام هذه النماذج فى التخطيط - معهد التخطيط القومى ، مذكره ١٤٨٠ يونيو ١٩٨٨ . ص ٧ .

المتاحه (السكان ، الانتاج الزراعى ، الانتاج الصناعى ، الكهرباء ، البترول ، البنيه الاساسيه..) وخريطه الموارد الكامنه (الموارد الارضيه الجديده ، الموارد الطبيعيه غير المستغله..) واقتراح خريطه جديده لمصر .

كذلك ينص الاطار على أن يحكم توزيع الاستثمارات عدد من الاعتبارات كان بينها البعد المكانى خاصه فيما يتعلق بالمشروعات الجديده فقد تم توطين هذه المشروعات بالقرب من الماده الخام أو بالقرب من الاسواق وفقا لطبيعه المنتج وايضا بما يحقق التكامل بين المشروعات القائمه .

غير ان واقع الخطه بالبعد المكانى كان قاصرا على استثمارات دواوين عموم المحافظات والاجهزه التابعه للحكم المحلى ومدى زيادتها بالمقارنه بالخطه السابقه (بحيث زادت الاستثمارات بمقدار الضعف بالمقارنه بالفتره قبل سنه ١٩٨١) وتركزت معظم الاستثمارات فى الخدمات وخاصه البنيه الاساسيه كما حاولت الخطه تلبيه احتياجات المحليات فيما يتعلق بالكهرباء والنقل والمواصلات والمرافق العامه .

أى أن الخطه مازالت تركز على الاستثمار كمحور رئيسى لتحقيق أهدافها دون التعرض للجوانب الاخرى المكمله فاغفلت هذه الخطه - بالرغم من وضوح زياده الاهتمام بالبعد الاقليمى - تحديد هدف تنميه كل اقليم والمنبثق من اهداف الخطه العامه على شكل معدلات نمو للمتغيرات الاقتصاديه والاجتماعيه مما يعطى صوره واضحه لدور كل اقليم فى تحقيق اهداف الخطه العامه ودون تحقيق التشابك الاقليمى .

وفى النهايه يمكن القول :

ان تطبيق التخطيط الاقليمى فى مصر انحصر فى وضع خطط دواوين عموم المحافظات وبعض الاجهزه المحليه والتى لم تتعدى استثمارات مشروعاتها فى مجموعها ٧٪ من اجمالى استثمارات الخطه القوميه . واقتصرت هذه المشروعات على مشروعات الدواجن والماشيه والمجازر الاليه ومصانع تحويل القمامه الى سماد والكبارى والانفاق ومياه الشرب وبعض مشروعات المرافق والخدمات.

اى ان الخطه العامه للدوله مازالت تعد مركزيا مع الوزارات والهيئات المختلفه وفقا للمؤشرات السياسيه واحتياجات القطاعات ، ولا تأخذ فى الاعتبار البعد الاقليمى ، أى انها خطه قطاعيه وبالتالى لايوجد تناسق وتكامل بين خطط الوزارات واحتياجات المحليات،ولم يظهر البعد الاقليمى فى عمليات التخطيط رغم اصدار القانون رقم ٧٠ لسنه ١٩٧٣ووجود التخطيط الاقليمى منذ عام ١٩٧٣ (ضمن الاطار القانونى للتخطيط).

- ان المحليات مازالت بعيده عن ممارسه دورها فى اعداد الخطط المحليه بالشكل العلمى رغم الاختصاصات التى خولتها لها قوانين الحكم المحلى المختلفه،وهيئات التخطيط الاقليمى قاصره عن آداء دور تخطيطى أو حتى دور المتابعه لعدم وجود سلطات لها فى اتخاذ القرارات .

- غياب العلاقه التنظيميه بين هيئات التخطيط الاقليمى والمستوى المحلى والاقليمى وهو ما أدى الى عدم قيامها بالدور المطلوب منها .

- الخطط المحلية ليست سوى خطط خدمات ولاتمثل سوى جانب الاحتياجات دون الموارد والامكانيات المحلية.

- عدم اتساق أهداف وأولويات الخطة مع الاحتياجات الاساسية وأولويات المحليات بسبب:

(أ) غياب البعد المكانى والخطة الاقليمية.

(ب) المبالغة فى تقدير الاحتياجات على مستوى المحافظات فى ضوء قلة الموارد.

(ج) غياب المتابعة والتقييم من جانب مسئولى التخطيط فى مصر للمشروعات المختلفة على مستوى المحافظات والوحدات الادارية.

(د) عدم وجود هيكل للعلاقات المؤسسية المركزية والاقليمية والمحلية.

(ه) عدم وجود أسس للخطة الحيزية.

٥ - الشروط المسبقه للتخطيط الاقليمى

١٠٥ - توافر البيانات الاساسيه التى تتطلبها عمليات التخطيط الاقليمى :

كثير من هذه البيانات يصعب الحصول عليها على المستوى الاقليمى ولذلك لابد من خلق وتطوير نظام متكامل للمعلومات والاحصاءات الاقليميه . وتعتبر عمليه جمع البيانات ذات أهميه بالغه كما يعتبر خلق وتطوير وتنظيم المعلومات والاحصاءات لتكون قابله للاستخدام فى تحليل التنميه الاقليميه ورسم خطط التنميه المقبله من الشروط الاساسيه المسبقه لتطبيق التخطيط الاقليمى . وعدم توفر هذه البيانات يعتبر عائقا عند وضع استراتيجيه او سياسه للتنميه الاقليميه .

ومعظم البيانات والاحصاءات المتاحه غير كامله ومبعثره ومصادرها متعدده مما يجعلها متعارضه ومتضاربه كما أن بعض المتاح من البيانات متوفر بصوره اجماليه وغير موزع اقليميا فكثير من هذه الاحصاءات غير موجود بالتفصيل الذى يمكن من استخدامه لوضع سياسات التنميه واعداد خططها .

وفى غياب نظام للبيانات والمعلومات مناسب من الصعب اقامه اطار واقعى لاى سياسه للتنميه الاقليميه .

وفيما يلى ذكر اهم البيانات اللازمه لاعداد خطه اقليميه

- البيانات الخاصه بالوصف الطبيعى والجغرافى للارض : الموقع ، الحدود ، المساحه ، الخصائص المورفولوجيه ، المناخ ، الموارد المائيه ، النبات والاشجار ، الخامات المعدنيه ، التكوينات الجيولوجيه للارض .....

- البيانات الديمواجرافيه : السكان ، حجمهم ، حضر وريف ، معدل النمو ، الكثافه ، معدلات المواليد والوفيات ، وفيات الرضع ، الهجره ومعدلاتها ، خصائص المجموعات السكانيه الخاصه ، السكان حسب النوع والسن والحاله العمليه والتعليميه والمهنيه والنشاط الاقتصادى .

- البيانات الخاصه بالوصف الاقتصادى : الانتاج ، الاجور ، القيمه المضافه ، اعداد المشتغلين ، اعداد المتعطلين ، القيمه المضافه ، الدخل ، الصادرات والواردات داخل وخارج الاقليم ،التدفقات الاقليميه والاقاليميه الاستهلاك ، الادخار ، الاستثمار ، مستلزمات الانتاج .

- البيانات الخاصه بالوصف الاجتماعى : التعليم (عدد التلاميذ والمدرسين والمدارس والفصول وكثافه الفصل فى كل مرحله تعليميه ، نسبه الاميه والتسرب والاستيعاب والانفاق ، ومعدلات القبول ..) الصحه (عدد الاطباء والاسره ، والمستشفيات والوحدات الصحيه والوحدات الريفيه وعدد المرضى وفيات الرضع ، مراكز الامومه والطفوله) الاسكان (عدد المساكن ، عدد الاسر ، مراكز التزاحم ، معدل الكثافه العمرانيه ، المساكن المزوده بالكهرباء ، الصرف الصحى ، المياه النقيه ، الانفاق ، الطاقه الاستعابيه) الشئون الاجتماعيه (الوحدات الريفيه، مراكز الخدمه الاجتماعيه ، الاعانات ، مراكز رعايه المسنين ، الاحداث) .السياحه (الطاقه الفندقيه ، عدد السياح ، نسب الاشغال ، عدد السياح ، الدخل) النقل والمواصلات (اطوال الطرق المرصوفه والترابيه ، الخدمات البريديه ، الثقافيه)

٢٠٥ - توافر الهياكل التنظيميه:

البعد التنظيمى من الابعاد الهامه ومن الشروط الاساسيه للتخطيط فيجب توافر الهياكل التنظيميه والمؤسسيه اللازمه للقيام بعمليه التخطيط بكافه مراحلها وانشطتها ومستوياتها . كما يجب قيام تنظيم هرمى من اجهزه التخطيط المختلفه مع وضوح اختصاصات ووظائف كل منها .

وقد نصت الماده ١٧ ، ١٨ من القرار الوزارى رقم ١٩٤ لسنه ١٩٧٤ بشأن البناء التنظيمى الاقليمى على مايلى :

- القيام بتطوير اساليب التخطيط طويل الاجل فيما يتعلق بالاقاليم التخطيطيه .

- تحقيق التوازن والتكامل المكانى بين الخطط القوميه والاقليميه بما يكفل الاستخدام الامثل للامكانيات الاقليميه المتنوعه .

- دراسه وتقييم مشروعات خطه الاقليم وبرامج تنفيذها المقترحه من جهات التخطيط فى الاقاليم.

- اقتراح التوزيع الامثل للانشطه الاقتصاديه بما يحقق الاستخدام الامثل لاراضى الجمهوريه والتنميه المتوازنه بين اقاليمها المختلفه والتقريب بين متوسطات الدخول .

- دراسه اتجاهات نمو الاقاليم التخطيطيه وتطورها وتوزيع القوى الانتاجيه فيما بينها وذلك وفقا للتركيب الاقليمى الحالى للاقتصاد القومى والتوزيع الاقليمى للموارد الطبيعيه .

- دراسه واقتراح الوسائل والاجراءات التنظيميه التى تكفل تحقيق النمو المتوازن .

- اعداد المؤشرات الاساسيه للنمو الاقتصادى والاجتماعى للاقاليم والمحافظات فى مجال الخطط طويله الاجل والتوزيع الاقليمى للاستثمارات واولويات تنفيذ مشروعات الاقاليم .

- التعرف على موارد كل اقليم ومستوى استغلاله وامكانيات تنميته فى المستقبل .

- تحديد الاهداف الخاصه بكل اقليم فيما يتعلق بالاستثمار والانتاج والاستهلاك والدخل والعماله والصادرات والواردات .

- دراسه وتقييم مشروعات خطه الاقليم وبرامج تنفيذها وتحديد اولويات لها .

- اقتراح السياسات والاجراءات اللازمه لتحقيق الخطه الاقليميه .

- دراسه الاثار المباشره وغير المباشره لتنفيذ خطه كل اقليم .

اى ان المطلوب توافر الاجهزه الاقليميه الفنيه او لجان التخطيط الاقليمي واعدادها الاعداد الكافى بحيث تضم خبراء فى مختلف المجالات (تخطيط عمرانى ، تخطيط مدن ، اجتماع ريفى ، رياضيين ...) ويجب ان تتضمن وتحقق الاتى :

- تسلسل هرمى للاجهزه .

- تحديد سلطه ومسئوليه هذه الاجهزه وتحديد اختصاصاتها والدور الذى تقوم به .

- العلاقه التنظيميه بين الجهاز الفنى للتخطيط واجهزه المعلومات والبحث واجهزه الرقابه

- تنظيم اجهزه التخطيط والمعلومات والمتابعه على المستويات الادنى (المستوى الاقليمى ، المستوى القطاعى ، ومستوى المشروعات) وعلاقه هذه المستويات بالمستوى المركزى .

- مجموعه التشريعات المنظمه لهذا الهيكل التنظيمى وقانون الخطه بالاضافه الى اساليب التخطيط ليس فقط اساليب اعداد الخطه بل اساليب متابعتها ،معايير تقييم انحراف التنفيذ عن المستهدف وتشمل

اساليب التخطيط تنظيم المعلومات التخطيطيه وتنظيم العلاقه بين تدفق المعلومات وبين عمليه اعداد الخطه وتمويلها كما تشمل المقارنه بين المعلومات التخطيطيه والمعلومات الاحصائيه للمتابعه[١] .

٣.٥ - خلق مجموعه من الكوادر قادره على فهم وتطبيق اسلوب التخطيط الاقليمى ويجب لذلك تدريب العاملين فى الاقسام الفنيه والاداريه بلجان التخطيط الاقليميه .

٤.٥ - وضع استراتيجيه اقليميه [٢] : تبدأ عمليه التخطيط الاقليمى باعداد استراتيجيه مكانيه طويله المدى وهى تعد اطار عام للتنميه الشامله واداه هامه لتنسيق السياسات العامه واداه اساسيه فى توجيه القطاع الخاص ووجود هذه الاستراتيجيه ويساعد على الاستخدام الامثل للموارد المتاحه [٣] .

٥.٥ - تقسيم الحيز المصرى الى اقاليم : يحقق التخطيط الاقليمى النمو المتوازن بين اجزاء الدوله والارتقاء بمستوى المحافظات والمناطق المختلفه والتحكم فى نمو المدن الكبرى وتنظيم عمليه الهجره من الريف للحضر وتحقيق تنميه الريف وتحقيق ديمقراطيه الشعب عن طريق الحكم المحلى .

ولامكانيه تطبيق ما سبق لابد من اعاده تقسيم الحيز المصرى ، حيث ان المحافظات بحدودها الاداريه الحاليه لاتمثل وحدات اجتماعيه اقتصاديه يمكن تنميتها . و التقسيم الحالى قديم تقليدى عاشت عليه البلاد منذ القدم وكان الهدف منه هو جمع الضرائب .

كما يجب اعاده تقسيم مصر الى اقاليم تخطيطيه والاخذ بأسلوب التخطيط الاقليمى لتنميه وحل مشاكل الاقاليم . وقد بذلت محاولات كثيره لتقسيم مصر . وبالرغم من صدور القانون رقم ٤٩٥ لعام ١٩٧٧ بتقسيم الجمهوريه الى ثمانيه اقاليم اقتصاديه [٤] الا انها لم تقم بالدور الذى بنيت من اجله ولذلك لابد من اعاده التقسيم مره ثانيه الى اقاليم تخطيطيه مع مراعاه المعايير الاقليميه فى التقسيم هذا بالاضافه الى تعديل الحدود الاداريه للمحافظات بما يتناسب مع عمليه التنميه

٦.٥ -وجودقانون شامل للاداره المحليه والتخطيط

القانون الحالى للنخطيط وللاداره المحليه فى بعض اجزائه لايتناسب مع الاوضاع الحاليه او مع

---

(١) د. سعد حافظ : التعريف باساليب التخطيط وامداده ، مذكره داخليه ٧٨٨ معهد التخطيط القومى ، فبراير ١٩٨٣ ص ٦- ٧ .

(٢) Ola Soliman El Hakim : concceptual frame of Regional Strategy : Devolpment of regional strategy planning in Egypt. U.N 1992 investment .

(٣) ابراهيم حموده : بعض الاسس الفكريه لاعداد الاستراتيجيه المكانيه لجمهوريه مصر العربيه مشروع تخطيط البنيه الاقليميه والبنيه الاساسيه ، ديسمبر ١٩٩٢.

(٤) الامانه العامه للحكم المحلى : مشروع تقسيم جمهوريه مصر العربيه الى اقاليم تخطيطيه ١٩٧٨.

التغيرات التى حدثت فى السنوات الاخيره بل انه قد تتعارض مواده مع بعضها كذلك كثير منها غير مطبقه وذلك لعدم وضوح اللوائح التنفيذيه لما جاء بالقوانين وكذلك للمعوقات الاداريه والتنظيميه لاجهزه التخطيط وكوادرها .

لذلك لابد من اعاده النظر فى قوانين الاداره المحليه والتخطيط القومى والاقليمى بحيث يتضمن مايلى : -

- اسلوب اختيار القيادات .

- ابراز دور المحليات فى عمليات التخطيط والوحدات الاقليميه وهيئات التخطيط الاقليمى ووضع اسس تنظيميه للعلاقه بين التخطيط القومى والحيزى .

- التأكيد على اهميه دور وزاره التخطيط فى رسم الاستراتيجيات والخطط والسياسات والتنسيق فيما بين المحليات والوزارات المركزيه .

- دعم سلطه المحافظ : فالجدل مازال قائما حول بعض الاختصاصات الاساسيه (على سبيل المثال : موضوع استخدام السلطه للحفاظ على الاراضى الصالحه للزراعه وتحديد مناطق التوطن الصناعى واعداد الخطط وتوفير البنيه الاساسيه).

- زياده فعاليه اشتراك المجالس الشعبيه المحليه فى مجالات اعداد الموازنات .

- زياده الموارد الماليه : لايتأتى تحقيق اللامركزيه فى السلطه بدون تحقيق لامركزيه فى النواحى الماليه ويلاحظ أن الموارد المحليه - وفقا لنصوص القانون السابقه - تشكل جزءا بسيطا من الموازنات المحليه اذ أن معظم الاموال تكون فى صوره معونات ماليه من جانب الحكومه المركزيه (وماتزال الضريبه على الاراضى هى المصدر الرئيسى للدخل (٧٥٪ من هذه الضريبه تؤول الى المحافظه).

- تدعيم دور مشاركه القطاع الخاص (رجال الاعمال ، النقابات) .

٧٠٥ - توفر مجموعه الدراسات والبحوث فى مجال التخطيط والتنميه الاقليميه [١] توجد مجموعات كبيره من الدراسات التى تناولت موضوع التخطيط الاقليمى الا انه بالرغم من كثره هذه الدراسات الا ان معظمها دار حول مواضيع محدده .

---

(١) قام الباحث فى دراسه سابقه باجراء مسح لكافه الدراسات المرتبطه بالتخطيط الاقليمى مع اعداد ملخص لها وتقييم محتوياتها من حيث ايجابياتها وسلبياتها.
لمزيد من التفاصيل انظر :
علا سليمان الحكيم : التخطيط الاقليمى فى مصر ، مسح وتحليل ورقه عمل رقم (٢) الامم المتحده ، ديسمبر ١٩٩١ص

ومن تحليل الدراسات الاقليميه نجد انها لم تهتم بالتأصيل النظرى للفكر الاقليمى بصفه عامه ، فلا يوجد سوى عدد محدود جدا من البحوث التى تناولت النظريات الاقليميه بالشرح باستثناء الدراسات التى تعرضت لموضوع التوطن فقد تناولت تطور نظريات الموقع اما باقى البحوث فقد اشارت بصوره سريعه الى نظريات النمو الاقليمى بدون الدخول فى التفاصيل الخاصه بهذه النظريات وتطورها.

ويمكن القول انه مازال هناك كثير من المشاكل المنهجيه فى التخطيط الاقليمى لم يتم تناولها بعد أو ايجاد حلول لها . فالدراسات النظريه لم تتعرض بشكل كاف للاساليب الكميه التى يمكن استخدامها فى المجالات المختلفه للتحليل مثل تحليل التشابكات القطاعيه واستخدام نماذج المدخلات والمخرجات على مستوى الاقليم . ويلاحظ انه قد حدثت تطورات كثيره فى السنوات الاخيره فى الفكر الاقليمى بحيث ظهرت نظريات واطرجديده مما يستدعى ضروره وجود دراسات حديثه تؤخذ فى الاعتبار وتعيد تقييم الفكر النظرى فى ضوء التجارب المختلفه التى صاحبت تطبيقه .

ويلاحظ على الدراسات النظريه والتطبيقيه الاقليميه ان بها كثير من الايجابيات ولكن بها ايضا بعض السلبيات غير ان هذا لايقلل من أهميه هذه الدراسات وما تحتويه من ماده علميه .

فمن حيث ايجابيات هذه الدراسات تشتمل على كم هائل من البيانات الاحصائيه التى يمكن باستكمالها وتحديثها الاعتماد عليها والاسترشاد بها فى وضع الاستراتيجيه العامه للتنميه الاقليميه ووضع الخطط الاقليميه للمحافظات .

-ساعدت هذه الدراسات فى ابراز المشاكل التى تعانى منها المحافظات والقطاعات المختلفه .

- ويمكن القول بصفه عامه أن كثير من هذه الدراسات يمكن استخدامه والاعتماد على ماجاء به من ماده علميه أو بيانات أو تحليلات ، أما البعض الاخر فهو يحتاج الى بعض التحديث أو التطوير أو الاستكمال حتى يمكن الاستفاده منه . وبوجه عام يمكن القول أنه اساس قوى وجيد من الدراسات بحيث لايتم البدء من فراغ .

اما من حيث سلبيات هذه الدراسات توجد بعض نقاط الضعف فى الدراسات السابقه وفيما يلى سرد لعدد منها :-

- مازال هناك خلطا كبيرا فى التعاريف المستخدمه فى هذه الدراسات خاصه : التخطيط الاقليمى ، اللامركزيه ، التحضر ، الحضريه ، الاداره المحليه ، الحكم المحلى ، الاستراتيجيه ، السياسه ، والتفرقه بين الحضر والريف .

- معظم الدراسات قامت اما بحصر للموارد او سرد لمجموعه من الاحصاءات بدون تحليل أو بتحليل محدود وبدون استخدام للاساليب التحليليه الكميه (التشابكات القطاعيه، نماذج المدخلات والمخرجات الاقليميه).

- بعض البحوث تقصر الدراسه على سنه واحده فقط مما يؤدى الى صعوبه قياس التطور أو النمو والبعض الآخر يعتمد على سلسله زمنيه قديمه .

- تغفل بعض الدراسات بعض الأنشطه الاقتصاديه والاجتماعيه الهامه والتى تلعب دورا مؤثرا فى الاقتصاد القومى (على سبيل المثال لاالحصر نشاط الاسكان ، انشطه قطاع الخدمات ، الشباب والرياضه الاوقاف ..) ، كما لم تتناول بالدراسه بعض المتغيرات العامه مثل الناتج الاقليمى متوسط دخل الفرد ، الاستهلاك ، الادخار ، الاجور .. ويرجع ذلك أساسا لعدم توفر هذه البيانات على المستوى الاقليمى .

- لم تتضمن أيه خرائط موضحا عليها المشروعات والانشطه بحيث يمكن تصور الوضع الحالى وتحديد اماكن الموارد المتوفره واماكن تكدس الانشطه والسكان وبالتالى يمكن تحديد اماكن النمو المستقبله .

- ولاتوجد أى دراسات نظريه لتأصيل الفكر النظرى الاقليمى بالرغم من أهميه هذا الجانب خاصه أنه قد حدثت خلال السنوات القليله الماضيه تطورات هامه فى العلم والنظريات الاقليميه ونتيجه لذلك هناك مجالات حيويه لم يتطرق لها البحث ولم تتعرض الدراسات لكثير من المجالات الهامه .

- هناك اختلافات كبيره فى البيانات نتيجه لاختلاف مصادر الجمع (وزاره التخطيط ، الجهاز المركزى للتعبئه العامه والاحصاء ، الوزارات المختلفه ..) ولاختلاف المفاهيم المستخدمه ولاختلاف الهدف من الدراسه . بحيث يصعب فى كثير من الاحوال الاعتماد على هذه البيانات . لذلك يجب تحديد المفاهيم وتوحيد جهات جمع البيانات ..

- لايوجد توحيد للفترات الزمنيه التى تجرى عليها الدراسات المختلفه . وذلك يرجع ان كل دراسه تحاول تحليل المتغيرات الخاصه بها فى ضوء المتوفر من البيانات دون محاوله لاستكماله نظرا لصعوبه الحصول على البيانات الاقليميه بالتفصيل المطلوب فى سلسله زمنيه . هذا جعل من مجموعه البيانات الاقليميه المتوفره فى الدراسات السابقه مجموعه غير متكامله وغير متجانسه وتحتاج الى جهد لتنظيمها وللتأكد من دقتها وصحتها . .

- عدم خروج كثير من هذه الدراسات بنتائج محدده أو سياسات اقليميه واضحه أو حتى مجموعه الاجراءات الواجبه الاتباع لتصحيح الاوضاع الاقليميه فكل ما انتهت اليه الدراسات مجموعه من التوصيات النظريه التى قد تكون غير قابله للتطبيق فى معظم الاحيان .

- تمت جميع الدراسات - كل منها بمعزل عن الآخر - وليس فى آطار متكامل فكل منها يهدف لهدف محدد وليس لخدمه الخطط الاقليميه والقوميه . ويجب أن يكون هناك استراتيجيه عامه للدراسات الاقليميه يحدد لها اطار موحد بحيث تغطى الجوانب الاقليميه المختلفه بصوره متكامله وذلك حتى يمكن الاستفاده القصوى من هذه الدراسات .

الدراسات التى يجب استكمالها

هناك عدد من الدراسات فى عده مجالات لابد أن تستكمل من اجل تحقيق الهدف من هذه المرحله

- الاطر القانونيه للاداره المحليه .

- المعايير العلميه والاسس التنظيميه لاعاده تقسيم الحيز

- الهياكل التخطيطيه والعلاقات بينها على المستوى الافقي والرأسى .

- الكوادر الفنيه والتخصصات اللازمه لاداره عمليه التنميه اقليميا ومحليا .

- العلاقه بين التخطيط القومى والاقليمى والاداره المحليه فى ضوء المتغيرات الجديده فى الاقتصاد (اللامركزيه ، الخصخصه ، الاصلاح الاقتصادى).

- دراسه تطوير الموارد الماليه الخاصه بالمحليات ومدى امكانيه مساهمتها فى التنميه وهذا يتطلب دراسه للحسابات الخاصه بالمحافظات ومدى امكانيه انشاء صناديق جديده وفرض رسوم محليه .

- الصناعات الصغيره والحرفيه ودورها فى عمليه التنميه الاقليميه .

- دور التخطيط الاقليمى فى ظل الاصلاح الاقتصادى والخصخصه .

- الحسابات والنماذج الاقليميه وتقدير التشابكات القطاعيه بين الاقاليم واعداد جداول المدخلات والمخرجات الاقليميه .

٦- دور التخطيط الاقليمي في المرحله المقبله

قامت المحليات بتنفيذ خطط التنميه المحليه فى المرحله السابقه بقدر ما اتيح لها من تمويل وما خصص لها من استثمارات بالاضافه الى الجهود الذاتيه والمشاركه الشعبيه والمنح والمعونات الاجنبيه . ويجب فى المرحله المقبله ان يكون للوحدات المحليه قدر من الاستقلال بحيث يكون لها موارد خاصه تمكنها من تنفيذ المشروعات التى تحتاج اليها حيث انها على علم بامكانياتها ومواردها ومشاكلها ومعوقاتها ويمكنها بالتالى ان تحدد أولويات المشروعات التى يحتاج اليها تنميه مجتمعنا الاقليمى .

وكان التركيز اساسا فى الفتره السابقه على رفع معدلات متوسط استهلاك الافراد فى قطاع المياه ورفع معدلات التنميه فى قطاع النقل والمواصلات وتحقيق احتياجات المحافظات من شبكات الكهرباء ، وبصفه عامه تغطيه الجزء الاكبر من خدمات البنيه الاساسيه على كافه مستويات الوحدات المحليه بدءا من القريه وانتهاءا بالمحافظه .

فى ضوء التغيرات الحاليه فان ملامح المجتمع الجديد يتطلب كثير من التعديلات فى شكل وطبيعه العلاقات بين مختلف مستويات الاداره والتخطيط . وهذا لايعنى أن دور التخطيط قد اصبح أقل أهميه بل من المؤكد أنه ستزيد اهميته فى ظل تغيير المسار الاقتصادى على الاقل نتيجه لاختلاف دور الشركاء فى التنميه (١) .

كانت خطط المحافظه لاتعدو ان تكون مجرد كشوف لتوزيع الاستثمارات على المحافظات يمثله بند الديوان العام ، اما الاستثمارات الخاصه بالمشروعات فتخضع لسلطات الوزارات المركزيه ، وتوزيعها حيزيا لايعتمد على استراتيجيه واضحه للتنميه الاقليمه بقدر اعتمادها على تقديرات مركزيه فى المقام الأول .

غير ان التخطيط الاقليمى ليس مجرد توزيع مشروعات خطه الدوله بل يجب أخذ موارد المحافظات واحتياجاتها وظروف العمل بها فى الحسبان عند تحديد مكان مشروعات خطه الدوله الاقتصاديه والاجتماعيه لذلك يجب أن تساهم وحدات الاداره المحليه على مختلف مستوياتها فى عمليه التخطيط بالدراسات والمقترحات حتى يتم وضع الخطه ومتابعه تنفيذها .

وتمر مصر حاليا ببعض التغيرات الاقتصاديه والاجتماعيه من أهمها ، التحرر الكامل للاقتصاد المصرى فى اطار الاصلاح الاقتصادى ، والبدء فى تنفيذ برنامج التحول الى القطاع الخاص باسناد مشروعات التنميه اليه ، استخدام الطاقات العاطله ، التركيز على حل مشكله البطاله ، توجيه الاستثمارات لزياده معدلات النمو ورفع مستوى الخدمات بالمحليات . كذلك انتشار الحركات المناهضه لمركزيه التخطيط واعطاء دور متعاظم للمشروع الفردى منذ أواخر الثمانينات فى غالبيه الدول التى نهجت منهجا مركزيا فى التخطيط والاداره أدى الى اعاده النظر فى دور الوحدات المحليه واعاده صياغه العلاقه بينها وبين المستويات المركزيه ، واعاده النظر فى العلاقات الاقتصاديه والاجتماعيه بين مختلف اجزاء الدوله الواحده فقد حدثت تغييرات فى المعتقدات والمفاهيم التى كانت سائده فى الثمانينات وانعكست هذه التغيرات على الافكار التنمويه ، وأدت الى كثير من المشاكل مما جعل هناك تطور فى الاتجاهات الفكريه، والتفكير فى طرق ومناهج بديله للتنميه من اسفل لاعلى وهو مايركز الاهتمام على النظم المحليه ومشاكل المحليات (٢) .

---

(١) السيد محمد كيلانى ، الاداره المحليه والتخطيط بين المركزيه والامركزيه ، نظره مستقبليه فى ظل تغيير المسار الاقتصادى ، دراسه غير منشوره.

(٢) السيد محمد كيلانى : المرجع السابق .

مماسبق وفى ضوء التغيرات السالفة فان على المحليات دورا هاما فى تحقيق التنمية الشاملة المتواصلة خلال الفترة القادمة . .

- دراسة الظروف الاجتماعية والاقتصادية الحالية والمستقبلية لكل محافظة والتعرف على المشاكل التى تواجهها وتحديد أولوياتها .

- دراسة القاعدة الاقتصادية للمحافظة (توطن وتمركز الأنشطة والعمالة والدخل) .

- القيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد المحافظات الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى .

- تخلى المحافظات والوحدات المحلية عن الادارة المباشرة للمشروعات الانتاجية والخدمية .

- التركيز على التدريب التحويلى ورفهع المهارات .

- تعظيم دور الجهود الذاتية والمشاركة الشعبية فى إدارة الخدمات والمرافق .

- تدعيم مواردالصناديق وتوفير الاعتمادات اللازمة لتحسين الخدمات والمرافق .

-إقتراح إتجاهات التنمية وخطوات التطور الاجتماعى بكل محافظة .

- ترجمة هذه الاتجاهات الى مشروعات مدروسة ومحددة وتحديد هذه المشروعات وفقا لعوامل التوطن .

- إعدادالكوادر الفنية للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط .

- متابعة تنفيذ المشروعات .

- تشجيع الصناعات الصغيرة والحرفية وتعظيم دورها فى النهوض بالتدريب الحرفى .

قيام المحليات بما سبق يساعد على تطور الدور الذى تقوم به فى التنميه الاقليميه والذى يعتبر الركيزه الاساسيه التى تستند اليها الدوله فى تحقيق وتنفيذ خططها العامه ضمانا لحسن استخدام الموارد المتاحه وسعيا لتحقيق أعلى مستوى ممكن للنمو الاقتصادى حيث ان المحليات هى الجهة القادره على تعبئه مواردها المتاحه واستخدامها الاستخدام الامثل الذى يدفع بها الى تحقيق أعلى مستوى من التنميه الاقتصاديه وتحقيق أهداف تتفق مع الاهداف العامه للدوله .

فى ظل الاصلاح الاقتصادى والتغيرات الجوهريه فى المسيره الاقتصاديه والاجتماعيه فانه من المتوقع ان لايقل دور التخطيط لاهميته فى عمليه التنميه فى ظل ما تواجهه مصر من مشاكل . ومع التأكيد على أهميه التخطيط فانه من المتوقع ان تحدث تغيرات فى شكل ومكونات الخطه ودرجه الزاميتها

كما انه من المتوقع ان تتغير كثير من المؤشرات التخطيطيه نتيجه التغير فى دور الدوله الاقتصادى والاجتماعى فضلا عن التغيرات المحتمله فى هيكل المحليات (١) .

ان تزايد دور القطاع الخاص مع عدم الزام الخطه له يستدعى ان تؤدى أهداف الخطه الى اعاده التوازن بين أهداف المجتمع وبين متطلبات مشاركه القطاع الخاص فى تنفيذها . ولذلك على الدوله ان تضع السياسات التى تحفز القطاع الخاص لتحقيق أهداف المجتمع فلن تكون الخطه ملزمه له بل ستكون مجرد خطه تأشيريه فلن تكون الخطه بالنسبه لقطاع الاعمال - بما فى ذلك القطاع الخاص - عائقا لتقدمهم بل ستدفع هذا التقدم الى افاق جديده فهو، يمدهم بالبيانات والمعلومات اللازمه كما تضع السياسات لهم لكى يستندوا عليها فى العمل .

يؤدى التخطيط دوره كمنظم يحلل ويضع الاطر والسياسات والاجراءات التى تحفز على التطوير مع الاخذ فى الاعتبار المصلحه الخاصه ومصلحه المجتمع ككل ويقوم بتحقيق التنسيق وتعبئه المدخرات وتنشيط حركه الاستثمار .وذلك من اجل توجيه المدخرات الى المسارات المناسبه فى عمليه التنميه وتوجيهها الى مشروعات مدروسه وبرامج مترابطه تمنع اهدار الموارد وتحافظ على الاموال .

وترتبط الخطه الخمسيه الجديده ببرنامج الاصلاح الاقتصادى فى مصر الذى يرتكز على محاوله تخصيص الموارد المتاحه من خلال نظام الاسعار وحيث تلعب عوامل العرض والطلب دورها فى مجالات الاستثمار والانتاج والعماله وغيرها من المتغيرات الاقتصاديه الحاكمه لتوازنات الاقتصاد القومى (٢) .

ويمكن ان تتحدد أهم محاور هذه الخطه فى رفع كفاءه تخصيص واستغلال الموارد المتاحه فى كل من الانتاج الجارى وتعميق البعد المكانى (التنميه الاقليميه) مع التركيز على المحليات . والمنهج المستخدم بها هو منهج تخطيط السياسات وليس تخطيط المشروعات .

وفى المرحله المقبله لابد من البحث عن كافه الطاقات المتاحه والكامنه واستخداماتها ، ومن بين تلك الطاقات الوحدات الاقليميه وذلك نتيجه لدورها الهام فى عمليه التنميه ولذلك يجب ان تهتم الخطه بالحسابات الاقليميه والمحليه والاهتمام بالمؤشرات الاقليميه ، وفى ظل تزايد دور القطاع الخاص ستعمل الوحدات المحليه على جذب المشروعات الجديده أو التوسع فى القائم منها لفتح مجالات جديده للعمل .

---

(١) د. . السيد كيلانى ، المرجع السابق .

(٢) وزاره التخطيط ، موجز الخطه الخمسيه الثالثه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ١٩٩٣/٩٢ - ١٩٩٧/٩٦ ، يوليو ١٩٩٢ ، ص ١ - ٢ .

ان التنميه من اسفل الى أعلى هى المدخل الاكثر ملاءمه لتنميه المجتمع لما يتيحه من امكانيات للتعرف على طبيعه وحجم المشكلات القائمه والمتوقعه فى المجتمع المحلى ، ومن ثم يوفر حلول ملائمه لها . ان تدعيم المحليات واعطائها السلطات التى يمكن ان تواجه بها مسئولياتها يعتبر اضافه الى امكانيات الدوله فيما يختص بترشيد القرارات والتقليل من الضياعات..

خاتمه : -

تناولت هذه الدراسه بعض المشاكل القوميه التى واجهتها مصر خلال السنوات الماضيه مثل المديونيه الخارجيه ، المعدلات العاليه للتضخم والبطاله ، اختلال ميزان المدفوعات ، انخفاض معدلات نمو الناتج القومى . كما تناولت أيضا بعض المشاكل الاقليميه التى واجهت الاقاليم منها : سوء توزيع السكان ، الزحف العمرانى على الاراضى الزراعيه ، استقطاب المدن الكبرى ، سوء توزيع الانشطه اقليميا ، انخفاض مستوى الخدمات والمرافق .

ومن خلال تقييم لتجربه التخطيط الاقليمى فى مصر واستعراض الخطط المختلفه يتضح تجاهل البعد المكانى للخطه واغفال التخطيط الاقليمى وهو ماترتب عليه المشاكل السابقه كذلك قصور القوانين المختلفه وضروره تعديلها لتحديد دور المحليات فى اعداد الخطط وتحديد العلاقات بين هيئات التخطيط الاقليمى هذا بالاضافه الى المشاكل التى تواجه التخطيط الاقليمى والشروط المسبقه له .

قد اظهرت المشاكل القوميه والاقليميه السابقه والقوانين والخطط المختلفه ضروره الاخذ بالتخطيط الاقليمى لانه يمثل الاستغلال الاكفأ والامثل للموارد (البشريه ، الطبيعيه والماليه) كما أنه يؤدى الى اعاده التوازن على المستوى القومى ويحقق مشاركه السكان المحليين مشاركه فعليه فى التنميه .

وتطبيق الخطه على الحيز القومى بصوره لاتأخذ فى الاعتبار المشاكل السابقه لاتكون معبره عن الوضع الصحيح داخل المجتمع .

وفى ظل التغيرات المترتبه على الاصلاح الاقتصادى سوف يصبح للتخطيط الاقليمى والمحلى دورا كبيرا والخطه لن تكون ملزمه فى كل جوانبها كما ان جزءا كبيرا من استثماراتها سيكون فى يد القطاع الخاص الذى يجب ان يخضع لتوجيهات تأشيريه . ونظرا لان بعض المشروعات لن تخضع لسلطه الخطه فيجب ان تترك للمحليات مجال للتنافس فيما بينها على جذب المشروعات الخاصه لتتوطن بها وهذا يستلزم ان يكون لهاسلطات اصليه وليس تفويضات حتى يواكب عملها التطورات التى تحدث فى المجتمع على المستوى المركزى .

قائمه المراجع

المراجع العربيه :-

١- الكتب :-

- ابو بكر متولى : الاطار العام للتخطيط الاقليمى ، مذكره رقم ٢١١ معهد التخطيط القومى ، فبراير ٧٢ .

- ابراهيم حموده : بعض الاسس الفكريه لاعداد الاستراتيجيه المكانيه لجمهوريه مصر العربيه ، الامم المتحده ١٩٩٢ .

- السيد كيلانى : مشكله التنظيم المؤسسى والتنميه الريفيه ، معهد التخطيط ١٩٩٢ (غير منشوره).

- السيد محمد كيلانى : بدائل لمقترحات أوليه لتقسيم الحيز المكانى المصرى لاقاليم تخطيطيه ، أوراق عمل لجنه تقسيم الجمهوريه الى اقاليم تخطيطيه ، ديسمبر ١٩٨٦.

- السيد محمد كيلانى : الاداره المحليه والتخطيط بين المركزيه واللامركزيه - نظره مستقبليه فى ظل تغيير المسار الاقتصادى فى مصر ، دراسه غير منشوره .

- سهير ابو العينين : اساليب معالجه البعد الاقليمى فى نماذج المدخلات والمخرجات ومقتضيات استخدام هذه النماذج فى التخطيط - معهد التخطيط القومى مذكره ١٤٨٠ ، يونيو ١٩٨٨.

- سهير ابو العينين : مفهوم التخطيط واساليبه ، معهد التخطيط القومى ، ورقه غير منشوره .

- سهير أبو العينين : استخدام اساليب المحاكاه لتقدير التشابكات القطاعيه فى الاقاليم المصريه ، معهد التخطيط القومى ، مذكره رقم ١٤٤٤ أكتوبر ١٩٨٧ .

- سعد حافظ : التعريف باساليب التخطيط وادواتها مذكره رقم ٧٨٨ ، معهد التخطيط ١٩٨٣ .

- سعيد النجار : نحو استراتيجيه قوميه للاصلاح الاقتصادى ، دار الشروق سنه ١٩٩١ .

- سيد عبد المقصود : مقدمه فى الاساليب التحليليه للتخطيط الاقليمى ، الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى - الكويت .

- علا سليمان الحكيم : ظاهرة التحضر ونمو المدن ، ندوة التوسع الحضرى ، معهد التخطيط القومى - القاهره ٢٦-٢٨ ديسمبر ١٩٨٨ .

- علا سليمان الحكيم : التخطيط الاقليمى فى مصر ، مسح وتحليل مشروع تخطيط التنميه الاقليميه والبنيه الاساسيه ، ورقه عمل رقم ٢ ، الامم المتحده ، ديسمبر ١٩٩١.

٢- التقارير : -

- الامم المتحده : مصر ، تقرير التنميه البشريه ١٩٩٤.

٣- الوثائق :-

- الامانه العامه للحكم المحلى : مشروع تقسيم جمهوريه مصر العربيه الى اقاليم تخطيطيه ١٩٧٨.

- وزاره التخطيط : الخطه الخمسيه الاولى : الخطه العامه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ، توزيع المشروعات على المحافظات يوليو ١٩٦٠ - يونيو ١٩٦٥ ص٢.

- وزاره التخطيط : الخطه الخمسيه الاولى للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ١٩٨٢ - ١٩٨٧ .

- وزاره التخطيط : الخطه الخمسيه الثانيه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ١٩٨٧ - ١٩٩٢.

- وزاره التخطيط : الخطه الخمسيه الثالثه للتنميه الاقتصاديه والاجتماعيه ٩٣/٩٢ - ٩٦ /٩٧ ، يوليو ١٩٩٢ .

- وزاره الحكم المحلى : مشروع قانون نظام الاداره المحليه ، ١٩٩٣.

المراجع الانجليزية

(1) International Monetary Fund: The Economic Reform April, 1991.

(2) U.S. Embassy : Foreign Economic Trends and Their Implications for the United States, Report for Arab Republic of Egypt, April, 1991.

(3) World Bank : Trends in Development Economies 1992.

(4) World Bank : Egypt , Alleviating poverty during Structural Adjustment

(5) Ola Soliman El Hakim : Conceptual frame of regional strategy,

United Nation 1992.

ملخص

تجربة التخطيط الاقليمى فى مصر

فى ظل التغيرات الهيكلية فى الاقتصاد يجب زيادة الاهتمام بالتخطيط الاقليمى . تهدف الدراسة من خلال عرض للمشاكل القومية والأقليمية ولقوانين الحكم المحلى وتقييم تجربة التخطيط الاقليمى فى مصر ابراز اثر اغفال التخطيط الاقليمى وعدم اخذ البعد المكانى فى الاعتبار عند اعداد الخطط المختلفة . وهو ما يؤكد على أهمية هذه الدراسة التى تبرز ضرورة التخطيط الاقليمى خاصة فى المرحلة المقبلة التى يزيد فيها دور القطاع الخاص وذلك من اجل الاستخدام الامثل للموارد .

تناولت الدراسة بعض المشاكل القومية التى واجهتها مصر خلال السنوات الماضية مثل المديونية الخارجية ، المعدلات العالية للتضخم والبطالة ، اختلال ميزان المدفوعات ، انخفاض معدلات نمو الناتج القومى . كما تناولت بعض السياسات الاقتصادية فى ظل برامج الاصلاح والخصخصة والاجراءات التى اتخذت لتقليل عجز الميزانية .

ونتيجة لانعكاس كثير من المشاكل القومية على النواحى الاقليمية كما ان للمشاكل الاقليمية اثار شديدة على المتغيرات القومية لذلك تم استعراض المشاكل الاقليمية المتمثلة اساسا فى اختلال توزيع السكان وسوء توزيع الانشطة الاقتصادية والاجتماعية ، استقطاب المدن الكبرى للتنمية الهجرة غير المنظمة من الحضر للريف ، التفاوتات الاقليمية ... بالاضافة الى مجموعة من المشاكل التنظيمية والادارية والمالية (مشكلة الحدود الادارية ، تعدد الاجهزة الادارية ...) وبعض المشاكل العامة التى تواجه تطبيق التخطيط الاقليمى مثل عدم وجود استراتيجية للتنمية الاقليمية وغياب البعد المكانى للتنمية وعدم تطبيق أسلوب التخطيط الاقليمى ضمن التخطيط القومى . وعدم توافر البيانات والمعلومات اللازمة لاعداد خطة اقليمية كذلك عدم توافر الهياكل التنظيمية هذا بالاضافة الى الخليط بين المفاهيم الاقليمية وعدم توافر الكوادر الفنية المؤهلة .

وقد اظهرت المشاكل القومية والاقليمية التى يعانى منها الاقتصاد ضرورة الاخذ بالتخطيط الاقليمى لانه يمثل الاستغلال الامثل والاكفأ للموارد سواء البشرية او الطبيعية والاستفادة القصوى من كل الامكانيات المتاحة كما انه يؤدى الى اعادة التوازن على المستوى القومى ويحقق المشاركة المحلية للسكان .

ومن خلال تقييم لتجربة التخطيط الاقليمى فى مصر واستعراض الخطط المختلفة يتضح تجاهل البعد المكانى للخطة واغفال التخطيط الاقليمى . فقد خلت الخطط فى مصر حتى السبعينات من مدلول التنمية

الاقليمية او التخطيط الاقليمى فقد اعدت قطاعيا ولم تأخذ احتياجات كل محافظة وكل منطقة فى الاعتبار وبالرغم من الادراك النظرى لهذه الاهمية عبر السنين والذى تمثل فى مجموعة من برامج التنمية لبعض الاقاليم وصدور بعض القوانين الخاصة بالتخطيط الاقليمى والادارة المحلية الا انها كانت مجرد خطوات نحو اللامركزية . فقد صدر عدد من القوانين بغرض تطوير التنظيم الادارى للمحافظات وزيادة درجة اللامركزية فى ادارتها الا انه مازال هناك العديد من المشاكل مما انعكس على كفاءة التخطيط . ويجرى حاليا تعديل قانون الادارة المحلية بما يخدم اهداف التنمية بالمحافظات وتعظيم ودور المحليات والعودة الى التخطيط الاقليمى .

وقد تم استعراض معالجة البعد الاقليمى فى الخطط المختلفة خلال الفترة الزمنية من الخطة الخمسية الاولى ٥٩/٦٠-٦٤/٦٥ وحتى الخطة الاخيرة ٨٧/٨٨ - ٩١/٩٢. ويمكن القول ان تطبيق التخطيط الاقليمى فى مصر انحصر فى وضع خطط دواوين عموم المحافظات وكانت المحليات بعيدة عن ممارسة دورها فى اعداد الخطط المحلية بالشكل العلمى فقد كانت تعد مركزيا ولاتأخذ فى الاعتبار البعد الاقليمى.

. كما تناولت الدراسة بعض الشروط التى يجب توافرها من اجل الاخذ بالتخطيط الاقليمى مثل :

(١) توافر البيانات الاساسية التى تتطلبها عمليات التخطيط حيث ان كثير من هذه البيانات يصعب الحصول عليها ولذلك لابد من خلق وتطوير نظام متكامل للمعلومات والاحصاءات الاقليمية . كما يوجد ذكر لاهم البيانات اللازمة لاعداد خطة اقليمية .

(٢) توافر الهياكل التنظيمية .

(٣) خلق مجموعة من الكوادر .

(٤) وضع استراتيجية اقليمية

(٥) تقسيم الحيز الى اقاليم

(٦) وجود قانون شامل للادارة المحلية

(٧) توفر مجموعة الدراسات والبحوث فى مجال التخطيط والتنمية الاقليمية وقد اقامت الدراسة بتقييم مجموعة البحوث، التى تمت فى المجال الاقليمى والمشاكل التى تناولتها وايجابياتها وسلبياتها ومجموعة البحوث التى يجب استكمالها فى هذا المجال .

وأخيرا تبرز الدراسة دور التخطيط الاقليمى فى المرحلة المقبلة حيث تمر مصر حاليا ببعض التغيرات الاقتصادية والاجتماعية اهمها التحرر الكامل للاقتصاد المصرى فى اطار الاصلاح الاقتصادى والبدء فى تنفيذ برنامج التحول الى القطاع الخاص وهو ما ادى الى التفكير فى طرق ومناهج بديلة للتنمية من اسفل

لاعلى وهو ما يركز الاهتمام على النظم المحلية . لذلك فانه من المتوقع ان لايقل دور التخطيط لاهميته فى عملية التنمية ولكن ستحدث بعض التغيرات فى شكل ومكونات الخطة ودرجة الزاميتها .

اهم النتائج والتوصيات

- ضرورة الاخذ بالتخطيط الاقليمى لانه يمثل الاستغلال الاكفأ لموارد المجتمع .
- ضرورة توفر البيانات الاساسية التى تتطلبها عمليات التخطيط الاقليمى .
- ضرورة توفر الهياكل التنظيمية والمؤسسية اللازمة للقيام بعملية التخطيط .
- تحقيق التوازن والتكامل بين الخطط القومية والاقليمية بما يكفل الاستخدام الامثل للامكانيات الاقليمية .
- خلق مجموعة من الكوادر الفنية القادرة على فهم وتطبيق اسلوب التخطيط الاقليمى .
- وضع استراتيجية للتنمية الاقليمية حيث تعد اطار عام للتنمية واداه لتنسيق السياسات العامه واداه لتوجيه القطاع الخاص .
- تقسيم الحيز المصرى الى اقاليم تخطيطية مع مراعاة المعايير الاقليمية .
- اصدار قانون شامل للادارة المحلية والتخطيط يتلافى عيوب القوانين السابقة .
- دراسة الظروف الاقتصادية والاجتماعية الحالية والمستقبلية بكل محافظة والتعرف على المشاكل التى تواجهها وتحديد اولوياتها .
- ضرورة اهتمام الخطة بالحسابات الاقليمية والمحلية .