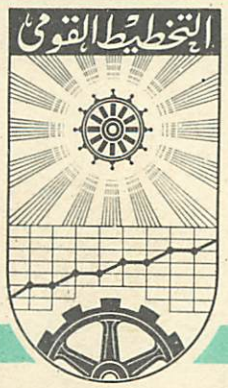
# الجمهورية العربية المتحدة




معهد التخطيط القومى
معهد ... الاقتصادى
... التخطيط الزراعى
١٠

مذكرة رقم ( ٩٧٢ )

## مبادئ التخطيط الاقليمى

حـ ١

—

دكتور / العشرى حسين درويش

يونيه ١٩٧٠

القاهرة
٣ شارع محمد مظهر - بالزمالك

الآراء التى وردت فى هذه المذكـــــــــــــــــــرة
تمثل رأى الكاتب ولاتمثل رأى المعهد ذاتـــــــــــــــه

## " المحتويات "


| الموضـــوع | الصفحـــه |
|---|---|
| مقدمـــة | ١ |
| الفصل الأول : الاقليم التخطيطى | ٨ |
| الفصل الثانى : مبررات التخطيط الاقليمى | ١٥ |
| الفصل الثالث: الفوارق بين المستويات الاقتصاديه والاجتماعية للاقاليم | ٢٢ |
| المبحث الأول : أسباب التفاوت الاقتصادى والاجتماعى بين الأقاليم . | ٢٥ |
| المبحث الثانى : مظاهر التفاوت الاقتصادى بـــين الأقالـــيم | ٢٨ |
| الفصل الرابع : صعوبات التخطيط الاقليمى | ٣٩ |
| المبحث الأول : صعوبات اعداد نموذج للمحاسبة الاقتصاديه الاقليمية | |
| المبحث الثانى : صعوبات التخطيط الاقليمى فى مرحله التنفيـذ | ٥٠ |
| الفصل الخامس : أهداف التخطيط الاقليمى والشـــروط اللازمة لتحقيقه | ٥٥ |

# " مقدمـــــة "

في مواجهة العديد من الأهداف الاقتصادية التي تتفاوت درجاتها في الاهمية والتي تعجز ميكانيكية السوق غالبا عن تحقيقها ، ورغبه في تعديل الهياكل الاجتماعيبما يتلاءم مع مقتضيات التنميه الاقتصاديه ، اضطلعت الحكومات بدور هام في الحياه الاقتصاديه والاجتماعيه لكثير من الدول مستخدمه في ذلك أسلوب التخطيط الاقتصادي .

ولقد اكتسب التخطيط الاقتصادي أهمية بالغة في العصر الحاضر باعتباره أداة فعالة لتحقيق التنمية الاقتصادية اذ يساعد على تحليل المشكلات وتقويم الحلول التي تضعها الدولة في مواجهتها عن طريق تحديد نتائج السياسات المتبعة والاثار الناجمة عن اتخاذ مختلف القرارات .

التخطيط الاقتصادي اذن هو أسلوب عمل يمكن بمقتضاه تحقيق أهداف محددة ، فهو عملية تنظيم شامل لمقومات وطاقات المجتمع لبلوغ غايات واضحة محدودة المعالم تستهدف تحقيق معدلات التنمية الاقتصادية المرسومة في فترة زمنية محددة بحيث تحقق ارتفاع الدخول وزيادة الرفاهية العامة لافراد المجتمع ، مع التنسيق بين الموارد التي يتعين استخدامهاوالاهداف التي يراد تحقيقها .

ويقوم التخطيط ـ في سعيه الى تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية ـ على تعبئة وتوجيه جميع موارد المجتمع بطاقاته المادية والماليةّ والبشرية والفنية المتاحة واستغلالها الى أقصى طاقاتها ! الانتاجية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية محددة باستخدام السياسات الاقتصادية الملائمة مستعينا في ذلك بالوسائل والنماذج الرياضية والاحصائية .

بذلك يعنى التخطيط الاقتصادي ـ باعتباره عاملا أساسيا لنشاط الدولة الاقتصادي باعداد السياسة الاقتصادية واحتساب وتقدير جميع عوامل التقدم الاقتصادي وتأثيرها في الدولة سياسية كانت أو اجتماعية أو ثقافية أو اقتصادية ،ولكي يتحقق نجاح الخطة علينا أن نتبين أثر هذه العوامل وكيفية استخدامها بطريقة اكثر كفاية .

ويتطلب تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومى انتهاج أسلوب التخطيط القومى الذى يقوم أساسا على فكرة المركزية وأن السلطات المركزية اكثر قدرة على ادارة النشاط الاقتصادى والتنسيق بين حاجات المجتمع .

وينقسم التخطيط القومى عادة الى النوعين التاليين :

- التخطيط الارشادى La Planification indicative.

وبمقتضاه تلتزم الدولة باحترام النمو التلقائى للاقتصاد القومى طالما اعتبرته كافيا ، والا فانها تقوم باحداث عدد من التغييرات الهيكلية تستهدف من جرائها الوصول بالنمو التلقائى الى المستوى المرغوب . ويستخدم هذا النوع من التخطيط فى ظل اقتصاديات السوق ويقوم على توجيه السياسة الاقتصادية وتحديد أهداف الانتاج والتنسيق بين الاستثمارات فى قطاعات الاقتصاد القومى . ولا تحل الخطة فى ظل التخطيط الارشادى محل قرارات المشروعات الخاصة الا فى حالات محدودة (١) كما فى الحالات التى تتعدى الطاقات الفنية أو المالية للمشروع الخاص . وتقوم الدولة بتحقيق الاستثمارات عن طريق ايجاد الحوافز الكفيلة بتحقيقها ، وفى حالة عدم جدوى هذه الوسيلة فانها تلجأ الى التدخل المباشر .

- التخطيط الملزم La planification impérative.

يقوم التخطيط الملزم - بعكس التخطيط الارشادى - باخضاع جميع قطاعات الاقتصاد القومى لادارة مركزية تشرف على استخدام وتوزيع الموارد القومية ، وتقوم الخطة بتحديد وادارة النشاط الاقتصادى فى الدولة . وتتبع الدول الاشتراكية هذا النوع من التخطيط ، كما تأخذ به بعض الدول المتخلفة التى لا تتوافر فيها الكفاية للقطاع الخاص . والتخطيط بهذا المعنى تخطيط شامل تنتظم فى ظله جميع مجالات التنمية الاقتصادية ، فهو لا يقتصر على مشروعات اقتصادية محدودة وانما يتضمن جميع قطاعات الاقتصاد القومى كما يستلزم التنسيق بينها (٢)

---

(1) Nations unies : planification en vue de développement économique ; New York 1963 ; P. 3.

(2) CHARLES BETTELHIEM : National planning in India (1955) P.2.

وبوجه عام يرتكز أسلوب التخطيط القومى على استخدام الـ "Macrovariables" والـ "Macroconstantes" وتمكننا هذه المتغيرات والثوابت من التعرف على الاقتصاد ومن ثم تحديد اهداف التنمية الاقتصادية على المستوى القومى • ولاشك ان انتهاج اسلوب التخطيط القومى يؤدى بالضرورة الى تنمية الاقاليم التى ينقسم اليها المجتمع القومى باعتبارها الوحدات الجغرافية والطبيعية والاقتصادية والاجتماعية التى يتكون منها هذا المجتمع •

ولكى تتحقق التنمية الاقتصادية على المستوى القومى بطريقة اكثر كفاية يستلزم الأمر تنمية أقاليم المجتمع القومى بحيث يتحقق أعلى معدل للتنمية القومية • لذلك كان من اللازم انتهاج أسلوب التخطيط الاقليمى الذى يهدف الى تحقيق التنمية القومية عن طريق تنمية أقاليم المجتمع القومى • وعلى ذلك فأسلوب التخطيط الاقليمى ليس بديلا لأسلوب التخطيط القومى وانما يكمل كل منهما الآخر دون ما تعارض أو تناقض • وبانتهاج الأسلوبين معا يلتقى التخطيط الاقليمى الذى يبدأ من أسفل بحصر المطالب والاحتياجات المحلية والموارد الانتاجية المتاحة لاشباعها مع التخطيط القومى الذى يتجه من أعلى آخذا فى اعتباره الصورة الكاملة للاقتصاد القومى • وهكذا يتضح لنا أن أهداف التنمية الاقليمية لا يمكن فصلها عن أهداف التنمية القومية ومن ثم فلابد من توافر منهج علم مشترك يربط بين التخطيط القومى من جهة والتخطيط الاقليمى من جهة أخرى بحيث تكمل الخطط الاقليمية الخطة القومية فى تحقيق أهدافها وبذلك تصبح الخطة اكثر واقعية وتحظى بمساهمة أفراد المجتمع على مختلف المستويات•

ويعرف التخطيط الاقليمى بأنه أسلوب تخطيطى علمى يتم فى ضوئه آتخاذ مجموعة من القرارات المتكاملة التى تهدف الى تحقيق التنمية الاقليمية بأكبر كفاية ممكنة وذلك باستخدام الموارد الانتاجية والكفايات الادارية والتنظيمية المتاحة على المستوى المحلى فالتخطيط الاقليمى يأخذ فى الاعتبار البعد المكانى لعملية التنمية كما يستهدف تحقيق أعلى معدل للتنمية تذوب معه الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم •

وترجع أسباب الأخذ بأسلوب التخطيط الاقليمى الى اختلاف موارد الاقاليم وامكانياتها وبالتالى اختلاف معدلات النمو من اقليم لآخر وظهور مشكلة الفوارق بين المستويات الاقتصادية والاجتماعية للاقاليم مما يؤدى الى ضعف امكانيات النمو العام للدولة وعدم تحقيق أعلى معدل للتنمية الاقتصادية • وعلى ذلك فالهدف من انتهاج أسلوب التخطيط الاقليمى هو تحقيق أعلى معدل للتنمية الاقتصادية على المستوى القومى وليس فقط اعادة توزيع معدل التنمية الحالى بين الاقاليم •

من ذلك يتضح لنا أن التخطيط الاقليمى هو الدعامة الأساسية التى تعتمد عليها الخطة القومية ضمانا لفاعلية القرارات الانتاجية والاستهلاكية والاستثمارية ليس فى مرحلة الاعداد فحسب بل وفى مرحلة التنفيذ ، كما يضمن مطابقة الخطة القومية لامكانيات وواقع الوحدات الاقليمية •

كذلك يجنبنا التخطيط الاقليمى مساوىء التكنوقراطية والتخطيط المركزى الذى يسعى الى تحقيق أهداف قومية قد لا تفى باحتياجات الاقاليم فبانتهاج أسلوب التخطيط الاقليمى تتمكن الاقاليم من المشاركة فى تحقيق اهداف التنمية الى جانب ماتحققه من توازن بين مختلف القطاعات •

ونتيجة للاعتبارات السالفه يتطلب الامر تحقيق التكامل والتنسيق بين الخطة القومية والخطط الاقليمية بحيث توسم سياسة التخطيط الاقليمى فى اطار سياسة التخطيط القومى • كذلك من الضرورى تحقيق هذا التنسيق بين الخطط الاقليمية بعضها البعض بوجه عام وبين خطه كل اقليم والاقاليم المتاخمه له بوجه خاص •

ويتضمن التخطيط الاقليمى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كما يتضمن أيضا المشاكل المتعلقة بالتوسع العمراني التى ترتبط بسياسة التنمية الاقليمية ، وعلى ذلك تتطلب سياسة التخطيط الاقليمى اعادة تنظيم الموارد البشرية والمادية على المستوى الاقليمى أخذة فى الاعتبار الدراسات التالية . (١)

- ديناميكية الهياكل الاجتماعية والفكرية التقليدية الموجودة بالاقليم ، وذلك بقصد مواجهة الصعوبات الاجتماعية والثقافية والعمل على رفع المستوى الاجتماعى والثقافى باعتبارها أحد الأهداف النهائية لسياسة فعالة للتنمية الاقتصادية .

- ديناميكية الانتاج والتداول والتدفقات الاستثمارية للقطاعين العام والخاص ... الخ تمهيدا للتدخل فى النشاط الاقتصادى بقصد زيادة الدخل الاقليمى .

- ديناميكية رأس المال الاجتماعى والهياكل التى تؤدى الى زيادة الانتاجية والتى بدونها لا يمكن تحقيق أية تنمية اقتصادية واجتماعية كما لا يمكن رفع مستويات المعيشة .

ونظرا لأهمية الدور الذى يلعبه التخطيط الاقليمى فى تحقيق التنمية الاقتصادية فلقد أخذت به الكثير من الدول المتقدمة والنامية على السواء وان اختلفت أسباب الأخذ به فى كل منهما .

---

(1) DELLA PORTA : Planification nationale et planification régionale ; Economie Appliquée; Tome XIII; Oct.-Déc. 1960. ( P.U.F. , Paris ) P. 537-8.

ففى الدول المتقدمة يعمل التخطيط الاقليمى على تصحيح الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم المتفاوتة فى درجة التقدم الاقتصادى وما قد يصاحبه من هجرة الصناعة من مواطنها الأصلية الى مواطن أخرى جديدة نتيجة لعوامل الجذب التى تتوافر فى هذه الأخيرة .

وترجع أسباب الأخذ بأسلوب التخطيط الاقليمى فى الدول النامية الى أن هذه الدول تنتهج أصلا أسلوب التخطيط القومى وبانتهاجها لأسلوب التخطيط الاقليمى جنبا الى جنب مع أسلوب التخطيط القومى تتحقق فاعلية التنمية الاقتصادية وتصبح الخطة الشاملة اكثر تكاملا وواقعية كما تعمل على زيادة معدل النمو على المستوى القومى وتهذيب الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم .

وفى الجمهورية العربية المتحدة أنشىء مشروع للتخطيط الاقليمى لمحافظة أسوان فى نوفمبر ١٩٦٣ مستهدفا تحديد مجالات التنمية والتطور فى المحافظة على أسس علمية تأخذ فى الاعتبار الموارد المادية والطبيعية والبشرية وامكانيات استغلالها الى أقصى قدر ممكن (١)

ويتلخص الغرض من هذا المشروع فيما يلى :(٢)

١ـ دراسة الظروف الاقتصادية والاجتماعية الحاليه والمستقبله للمحافظه واجراء كافة الدراسات اللازمة فى هذا الشأن .

---

(١) قرار رئيس المجلس التنفيذى رقم ٢٥٩٧ فى نوفمبر سنة ١٩٦٣

(٢) القرار السابق والقرار الجمهورى رقم ٤٥٥ فى فبراير سنة ١٩٦٦ .

٢ـ اقتراح اتجاهات التنمية وخطوط التطور الاجتماعى وترجمة ذلك الى مشروعات محددة .

٣ـ دراسة هذه المشروعات دراسة تفصيلية تتضمن انشاء معامل البحوث اللازمة وتنفيذ مشروعات تجريبية وعمل التجارب والابحاث .

٤ـ تنسيق برامج التدريب الفنى والعلمى بالمحافظة ووضع البرامج التى تتمشى مع التنمية والنهوض بالخدمات الفنية للمحافظة وتنفيذ هذه البرامج وذلك فيما يختص بالمشروع .

٥ـ اقتراح أولويات تنفيذ المشروعات على ضوء ما يتم من دراسات .

ويراعى أننا سنقوم بالاشارة الى هذا المشروع من خلال دراستنا لمبادىء التخطيط الاقليمى .

# الفصل الاول

## الاقليم التخطيطى

لقد بذلت الكثير من الجهود لتعريف الاقليم ، ومع ذلك فان هذه التعاريف لا تعطينا نتائج مرضية لتحديد أبعاد الاقليم كما لا زال التباين فى وجهات النظر كبيرا . وفى التطبيق العملى قد يصغر الاقليم أو يكبر كما قد يختلف مفهومه باختلاف الظروف ، فليست هناك صيغة واحدة لشكل محدد للاقليم وانما تتعدد الصيغ وتتنوع .

وقد يضيق مجال الاقليم التخطيطى بحيث يشمل مدينة كبرى والمناطق المحيطة بها ، وقد تتفق حدود الاقليم مع حدود الوحدات الادارية ، كما قد يضم عددا من هذه الوحدات بحيث يكون الاقليم التخطيطى فى مستوى يتوسط المستوى القومى من جهة والمستوى المحلى من جهة أخرى. ويطلق على التخطيط الذى يستند الى أحد هذه الأقاليم بالتخطيط الاقليمى على المستوى القومى La planification régionale à l'échelon national

وقد تمتد حدود الاقليم بحيث تضم عددا من الدول ، كما هو الحال لمجموعات الدول التى تضمها منظمات اقليمية تربط بينها مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المشتركة كمجموعة الدول العربية ومجموعة الدول الأوربية الأعضاء فى السوق الأوربية المشتركة . وقد تعتبر قارة بأسرها اقليما كما هو الحال بالنسبة للأقاليم التى تستخدمها الأمم المتحدة وهى : افريقيا ، أمريكا اللاتينية ، أمريكا الوسطى ، الشرق الأوسط ، آسيا ، أوربا . ويطلق على الاقليم الذى يشمل قارة بأسرها بالاقليم القارى Région Continentale

وتقوم

The United Nations Economic Commisson for Africa (ECA)

بتقسيم افريقيا الى أربعة أقاليم جزئية Sous - région هى شمال افريقيا ، شرق افريقيا ، غرب افريقيا ، افريقيا الوسطى . و يعتبر التخطيط بين الدول المكونة للاقليم الجزئى بمثابة الخطوة الأولى نحو تحقيق التخطيط والتكامل بين جميع دول " اقليم " أفريقيا فى كثير من الأنشطة . ويطلق على التخطيط المشترك الذى تقوم به أكثر من دولة بالتخطيط الاقليمى متعدد الأطراف La planification régional à l'échelon multi-national

ويمكن تعريف التخطيط الاقليمى متعدد الأطراف بأنه التخطيط بين الأقاليم La planification interregionale الا أن هذا الأخير ممكن أن يطلق على التخطيط الذى يمكن أن يطبق بين أكثر من اقليم داخل نطاق الدولة الواحدة .

وتعتبر أحواض الأنهار الدولية أو البحيرات الدولية من الأمثلة لمشروعات للتخطيط الاقليمى متعدد الأطراف كما هو الحال بالنسبة لبحيرة فيكتوريا نيانزا التى تقع بين كل من أوغندة وكينيا وتنزانيا . أو نهر جامبيا الذى يمر بكل من السنغال وجامبيا .

وعلى الرغم من اتساع مفهوم الاقليم بحيث يشمل عددا من الدول فى بعض الأحيان (١) الا أننا سنقصر دراستنا على الاقليم داخل نطاق الدولة وبذلك تكون دراستنا للتخطيط الاقليمى على المستوى القومى .

---

(١) يطلق على الاقليم بهذا المعنى الاقليم الداخلى Endo - region

## الاقليم التخطيطى على المستوى القومى :

يبدو أن أوجه النقص التى تنسب الى تعاريف الاقليم على المستوى القومى يرجع الى أن اطار الاقليم محدود للغاية ، وعلى ذلك فمن الضرورة بمكان البحث عن المفهوم النظرى للاقليم فى اطار أكثر اتساعا بحيث يشمل الهيكل الاقتصادى والاجتماعى بأسره (١)

وفى اعتماد الاقليم على الهيكل الاقتصادى والاجتماعى فانه لا يفقد تميزه عن غيره من الأقاليم رغم تكاملة فى الهيكل القومى . الا أن المجال الاقليمى قابل للتغيير تبعا للمراحل المختلفة للتنمية اذا أخذنا فى الاعتبار أن دور الاقليم وثيق الصلة بالتنمية الاقتصاديةوالاجتماعية فمن الناحية الاقتصادية وباعتبار الاقليم مركز حركى للتنمية فانه لايمكن تعريفه تعريفا ثابتا ، وبالمثل من الناحية الاجتماعية فالاقليم لايمكن أن يبقى دون تغيير لأجل طويل .

ويعتبر الاقليم بمثابة البعد المكانى لعدد من المشكلات التى يرجى حلها فى نطاق هذا البعد ، كذلك فانه يعتبر بمثابة البعد المكانى لعدد من المصالح المشتركة والتى يفضل معها منح الاقليم نوعا من الذاتية للمساهمة فى عملية اتخاذ القرارات . كذلك فانه يعول على الاقليم فى المساهمة فى حل مشكلة لامركزية السلطة .

وتؤكد المفاهيم السابقة أن الاقليم يمكنه ان يجيب على عدد من المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وهكذا يمكننا ان نجد اقليمية سياسية او اقليمية اداريه او اقليمية اقتصادية وطبقا لهذه النظره الاخيره يمكننا ان نعرف الاقليم بأنه :(٢)

---

(1)"Dans ce cadre, la région peut être très largement concue, on peut y faire entrer la structure socio- économique entière , mais l'acces micro - économique ne sera pas depassé ."

Kosta Mihailovic : certains questions fondamentales du développement régional, P. 2.

(2) MILHAU, J.: L'économie régionale, Montpellier 1966; P. 13.

ـ مجال متجانس بالنسبة لعدد من المعايير مثل الظروف المناخية والبيئية ، والسكان من حيث مستوياتهم الاقتصادية والثقافية (الهيكل الاجتماعي) ..

ـ مجال استقطاب Un espace polarisé بالنسبة لأحد أقطاب التنمية مثل مجمع صناعي أو ميناء بحري ...

ـ كل اقتصادي متكامل حيث تؤكد العلاقات المختلفة بين أوجه النشاط الاقتصادي وحدة الاقليم وتماسكه .

ـ حيز لعدد من المشكلات المترابطة التي يجب بالضرورة طرحها وحلها داخل اطار الاقليم .

وهكذا يمكننا اذن تعريف الاقليم بهيكله الطبيعي ووحدة المصالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبوجود عاصمة اقليمية تعتبر بمثابة مركز نشاط .

وحري بنا أن نؤكد أهمية المعيار الاقتصادي في تحديد مفهوم الاقليم ، وتتضح هذه الأهمية بجلاء في حالة وجود مشكلة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الاقاليم حيث يوجي حلها في اطار سياسة للتخطيط الاقليمي . وفي مواجهة هذه الفوارق يظهر الاقليم كصيغة وسيطة للتحكيم ويصبح العمل الاقليمي أداة فعالة لتعويض النقص في العمل على المستوى القومي . وهكذا تتعاون الاقاليم في تحقيق أهداف التنمية للمجتمع القومي مستهدفة تحقيق نوع من التوازن المكاني الى جانب ما تحققه من توازن بين مختلف القطاعات .

ويراعى أن الاقليم التخطيطي يختلف باختلاف الأغراض التي ترمي اليها السياسة التخطيطية . وفي هذا الصدد يرى البعض تقسيم الأقاليم التخطيطية الى ثلاثة أنواع =

١ ـ أقاليم " حضرية " (عمرانية) Metropolitan Regions

وهى الأقاليم التى تتصف بكثافة سكانية عالية والتى تتضح فيها مشاكل الصناعة والمرافق والعمران والتى يلزم علاجها حتى يمكن أن تكون مساهمتها فى تحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية مساهمة فعالة ، ومن الأمثلة على هذه الاقاليم "اقليم القاهرة الكبرى "

ب ـ أقاليم تتوافر لها الموارد الطبيعية Regions of Resource Development

وهى أقاليم ذات موارد طبيعية معينة يتعين استغلالها وتنميتها الى أقصى قدر ممكن ،ومن الأمثلة على ذلك أقاليم استصلاح الأراضى وأقاليم الثروات المعدنية والبترولية وأقاليم مساقط المياه وتوليد الكهرباء ومن الأمثلة على هذه الاقاليم " اقليم " أسوان .

جـ ـ أقاليم زراعية Agricultural Regions

وهى الأقاليم التى يغلب عليها النشاط الزراعى والتى يتعين تنمية الزراعة بها بحيث تتحقق زيادة الانتاج مع تنمية الصناعات البيئية والحرفية بها ووضع برامج للنهوض بالمدن الصغيرة والقرى التى يشملها الاقليم .

ويراعى أن هذا التقسيم لا يصلح أساسا لسياسة شاملة للتخطيط الاقليمى اذ أنه لا يأخذ فى الاعتبار الجوانب الاقتصادية والاجتماعية السابق الاشارة اليها . وعلى ذلك فان تقسيم أية دولة الى أقاليم تخطيطيه يجب أن يأخذ فى الاعتبار عدد من العوامل نعود فنؤكد أهمها فيما يلى .

- الوحدة الجغرافية .
- التكامل الاقتصادى .
- التجانس الاجتماعى .
- أهداف التنمية
- وحدة مشكلات الاقليم ، سواء كانت هذه المشكلات طبيعية أو اقتصادية أو اجتماعية ...

وفى الجمهورية العربية المتحدة اختيرت محافظة أسوان اطارا جغرافيا لمشروع التخطيط الاقليمى للمحافظة ، الأنه يراعى أن هذا الاطار محدود للغاية ومن ثم فقد اقترح اتساع اطـــار الاقليم بحيث تصبح محافظة أسوان جزءا من اقليم وليس اقليما برمته . وطبقا لهذا المقترح تنقسم الجمهورية العربية المتحدة الى الأقاليم التخطيطية التالية .(١)

١ ـ اقليم شرق الدلتا :

ويضم محافظات الشرقية والسويس والاسماعيلية وبور سعيد وسيناء

٢ ـ اقليم وسط الدلتا :

ويضم محافظات المنوفية والغربية وكفر الشيخ والدقهلية ودمياط .

٣ ـ اقليم غرب الدلتا :

ويضم محافظات البحيرة والاسكندرية ومطروح .

٤ ـ اقليم القاهرة الكبرى :

ويضم محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية .

٥ ـ اقليم شمال الوجه القبلى :

ويضم محافظات بنى سويف والفيوم والمنيا وأسيوط .

٦ ـ اقليم جنوب الوجه القبلى :

ويضم محافظات سوهاج وقنا والوادى الجديد وأسوان والبحر الأحمر .

وقد أرجع المقترح هذا التقسيم الى عدة مهادى يمكن اجمال أهمها فيما يلى :

---

(١) مشروع التخطيط الاقليمى لمحافظة أسوان : اطار الخطة .

١ ـ تجانس الاقليم من حيث الظروف الطبيعية والوحدة الجغرافية والعوامل الاجتماعية . (١)

٢ ـ التكامل الاقتصادى بين المحافظات التى يتكون منها الاقليم بحيث يشمل كل اقليم على أنشطة زراعية وصناعية وتحويلية .

٣ ـ تناسق حجم السكان الى حد ما فى كل اقليم .

٤ ـ يضم كل اقليم أحد مراكز الاشعاع الحضرى على الأقل بحيث يشمل مدينة رئيسية وجامعة أو نواه لجامعة مستقبلة .

ويراعى أن هذا التقسيم يتطلب اعادة النظر نظرا لما يكتنفه من بعض أوجه النقص منها على سبيل المثال تبعية محافظة الوادى الجديد لاقليم جنوب الوجه القبلى رغم ارتباطها ارتباطا وثيقا بمحافظة أسيوط التى تتبع اقليم شمال الوجه القبلى .

---

(١) آثرنا ألا نذكر هنا ما نص عليه المقترح من مراعاة تجانس الاقليم من حيث العوامل الاقتصادية نظرا لما يتضمنه ذلك من تناقض مع فكرة التكامل الاقتصادى والتى ورد ذكرها فى البند التالى

## الفصل الثانى

## مبررات التخطيط الاقليمى

يختلف الباعث على التخطيط الاقتصادى من دولة الى أخرى باختلاف درجة التقدم الاقتصادى والاجتماعى التى حققها المجتمع ، الا أن هناك من المبررات العامة التى دعت الى انتهاج هذا الأسلوب . وليس هنا مجال الافاضة فى هذا الموضوع الا أنه يمكننا أن نجمل أهداف التخطيط الاقتصادى ـ والتى دعت الى الأخذ بهذا الأسلوب ـ فيما يلى :

ـ تحقيق أهداف التنمية ، فالتنمية لا تحدث تلقائيا كما كان يعتقد الاقتصاديون الكلاسيك وانما يتطلب ذلك تدخل الدولة باتباع أسلوب التخطيط الاقتصادى ،

ـ اختيار أفضل نموذج للتنمية ، فبانتهاج أسلوب التخطيط الاقتصادى تتقرر أولويات المشروعات التى تتضمنها الخطة ،

ـ تحقيق النمو المتوازن للاقتصاد القومى ، فالتخطيط الاقتصادى يعمل على تحقيق التوافق بين معدلات النمو فى جميع القطاعات بحيث لا يتخلف قطاع عن الآخر فيعوق بقية القطاعات عن النمو ،

ـ ضمان أفضل توزيع ممكن للدخول والثروات ، اذ يجب الا تقتصر أغراض التنمية الاقتصادية على زيادة حجم الانتاج ورفع مستوى الدخل القومى فحسب ، وانما يجب أن تتعدى ذلك الى تحقيق التقارب بين الدخول والقضاء على الفوارق الكبيرة بينها ،

ـ تحقيق التوظف الكامل ، وذلك عن طريق خلق فرص العمل للعاطلين من العمال وتوجيه فائض العمال الزراعيين الى قطاعات النشاط الاقتصادى الأخرى ،

ـ القضاء على مساوىء الاحتكار والتى بحدث بالاقتصاد الرأسمالى عن الاقتصاد المثالى ، ولا يتأتى معالجة هذه المساوىء الا عن طريق فرض الاشراف الحكومى وانتهاج أسلوب التخطيط الاقتصادى .

وبوجه عام تتطلب عملية التحول الاشتراكى الأخذ بأسلوب التخطيط الاقتصادى ، فانتقال ملكية وسائل الانتاج الى الدولة والهيئات العامة يساعد على تنفيذ خطة تنمية اقتصادية سريعة ذات طابع الزامى (١)

والى جانب المبررات السالفة التى تدعو الى الأخذ بأسلوب التخطيط الاقتصادى بوجه عام توجد بعض المبررات التى تدعو الى انتهاج أسلوب التخطيط الاقليمى والتى يمكن اجمالها فيما يلى :

---

(١) شارل بتلهيم : التخطيط والتنمية ، ترجمة الدكتور اسماعيل صبرى عبد الله ، سنة ١٩٦٦ ص ٥٤ .

١ ـ تحقيق أهداف الخطة القومية :

فالتخطيط الاقليمى هو أحد أبعاد التخطيط القومى الشامل ، والأخذ بأسلوب التخطيط الاقليمى يؤدى الى زيادة معدلات النمو التى يمكن أن تتحقق فى اطار الخطة القومية ، كما ان اغفال هذا الأسلوب يؤدى الى اضعاف فاعلية التخطيط القومى فى بلوغ أهدافه المرسومة .

فالتخطيط العلمى السليم انما يجب أن يأخذ فى الاعتبار موارد وامكانيات الاقليم من جهة واحتياجاتها او مشاكلها من جهة أخرى حتى يمكن أن تتحقق التنمية الاقليمية فى اطار الخطة القومية فتتحقق بذلك فاعلية الخطة القومية نتيجة لاستجابة الأقاليم لأهداف المجتمع القومى .

٢ ـ كفالة تماسك البنيان الاقتصادى والاجتماعى والسياسى للمجتمع القومى :

التخطيط الاقليمى يساعد على تحقيق التكامل الاقتصادى بين أجزاء الدولة الواحدة وتدعيم الروابط الاقتصادية والاجتماعية بينها مما يكفل تماسك البنيان الاقتصادى والاجتماعى والسياسى للمجتمع القومى وتجنب احتمالات التوتر الاجتماعى أو السياسى بين أقاليم الدولة .

فانتهاج سياسة فعالة للتخطيط الاقليمى فى اطار الخطة القومية يساعد على تحقيق النمو المتوازن اقتصاديا واجتماعيا كما يعمل على تدعيم البنيان السياسى فيجنب المجتمع ما قد يحدث من هزات . وفى هذا الصدد يمكننا أن نقرر أن التخطيط الاقليمى هو أداة فعالة لحل مشاكل بعض الأقاليم التى تتميز بطابع خاص داخل اطار الوحدة الوطنية مثل الاقليم الجنوبى فى ايطاليا واقليم بيافرا فى نيجيريا والجزء الجنوبى فى السودان وشمال العراق .

٣ ـ علاج مشكلات التصنيع وتنظيم حركة العمران :

تتلخص أهم مساوىء التوزيع الاقليمى غير السليم للصناعة فى أنخفاض الكفاية الصناعية نتيجة لعدم كفاية استغلال الموارد الصناعية والتفاوت فى مستوى الدخول و ظهور المشكلات المتعلقة بالاسكان فى المدن والمراكز الصناعية نتيجة لتوسع هذه المدن بطريقة ارتجالية ونمو بعض المراكز الصناعية نموا سريعا غير منظم على حساب بعض المدن أو على حساب الريف ، كما ينجم عن ذلك عدم كفاية المرافق العامة فى مواجهة مطالب الأعداد المتزايدة من السكان نتيجة للهجرة من الريف الى المدن ، كما يؤدى كذلك الى ظهور الكثير من المشكلات الاجتماعية كازدياد حالات الانحراف والبطالة وسوء الأحوال الصحية .

ولا شك أن علاج هذه المشكلات لا يتأتى الا عن طريق الأخذ بأسلوب التخطيط الاقليمى . وقد حاولت بعض الدول علاج هذه المشكلات عن طريق انتهاج أسلوب تخطيط المدن الا أنها ما لبثت أن تبينت أن تنظيم حركة العمران يتطلب ايجاد تنمية متوازنة بين مختلف الأقاليم وبين المناطق الحضرية والمناطق الريفية وبذلك يمكن ايجاد التوازن اللازم بين فرص العمل والخدمات ومن ثم وقف تيارات الهجرة الداخلية الى المدن والمراكز الصناعية.(١)

---

(١) تضمنت مذكرة السيد رئيس الجهاز التخطيطى والتنفيذى للجنة العليا لتخطيط القاهرة الكبرى بشأن تخطيط القاهرة الكبرى عددا من المبادىء الأساسية منها :
- الحد من طغيان العمران على الأراضى الزراعية .
- تحسين المحيط السكنى وتهيئة مواقع تسمح بانشاء العدد اللازم من المساكن والخدمات وبالمستوى المناسب وتحقيق الارتباط بين المسكن ومكان العمل .
- ايجاد شبكة من الطرق العامة لمختلف سرعات وأنواع المرور وما يلزمها من تقاطعات حرة وكبارى وانفاق تكفى لمواجهة الحركة الناتجة من الانشطة المختلفة بالاقليم .
- تخفيف التكدس بالمناطق المزدحمة مع تزويدها بالخدمات الضرورية .

وعلى ذلك فان التوزيع الاقليمى السليم للصناعة يعتبر ذات أهمية خاصة بالنسبة للدول النامية التى أخذت بالتصنيع اذ أن توطين الصناعات له من الآثار البعيدة على اقتصاديات هذه الدول وعلى مناطق التجمع الصناعى بها وأن اقتصادياتها لا تتحمل ماينجم عن الخطأ فى توطين الصناعة من أعباء .

٤ ـ توكيد وتدعيم الادارة المحلية :

يتطلب تخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية تنظيما اداريا مرتفع الكفاية . اذ يترتب على ارتفاع كفاية الادارة العامة آثار غير مباشرة تتلخص أهمها فى ارتفاع الكفاية الانتاجية بوجه عام . والتخطيط الاقليمى فى اعتماده على أجهزة الادارة المحلية انما يساعد على توكيد وتدعيم هذه الأجهزة وتطويرها بما يكفل زيادة كفايتها بحيث تتحول الى وحدات ادارية فعالة بعيدة عن البيروقراطية قادرة على المساهمة فى تحقيق أهداف الخطة .

٥ ـ مشاركة المواطنين فى تحقيق أهداف الخطة :

تعتبر مشكلة اللامركزية أحد أبعاد مشكلة الديمقراطية والتى يمكن وصفها باستمرار ابتعاد المواطنين عن السلطة ومشاركتهم ممارستها بطريقة تتزايد شكلية بمضى الزمن . ولقد أصبح من المؤكد أن حل مشكلة اللامركزية يتطلب حلولا ذات طابع اقليمى وأن

الأخذ بأسلوب التخطيط الاقليمى يساعد على تحقيق هـــذه الحلـول .(١)

فانتهاج أسلوب التخطيط الاقليمى يساعد على انتشار الوعى بين المواطنـــين بأهمية التخطيط وتفهمهم لمشكلاته كما يحمل على مشاركتهم فى اعداد خطة التنميـــة والمساهمة فى تحقيق أهدافها . وبذلك فان مشاركة سكان الاقليم فى اعداد الخطةالاقليمية يدفعهم الى القيام بدور فعال فى تنفيذ هذه الخطة وتحقيق أهدافها ، ومن ثم كان مـــن اللازم أن تعمل الخطط الاقليمية على مشاركة الوحدات المحلية .(٢)

---

(1) Le problème de décentralisation est un problème de démocratie qui se traduit essentiellement par " un isolement de plus en plus grand du citoyen en face au pouvoir auquel il participe d'une façon de plus en plus formelle."

PALAZZOLI (Claude) : Les régions italiennes; contribution à l'étude de la décentralisation politique. ( Paris, 1966 ). P.5.

(2) "Une population qui a été associée à l'élaboration du programme économique jouera un rôle actif dans l'éxécution de ce programme ; au lieu de le subir, elle l'animera ."

MILHAU , Jules : La participation des instituts régionaux d'études à l'élaboration et à la mise en oeuvre de programmes régionaux ; C.E.E. - Documents de la Conférence sur les économies régionales; Bruxelles ; 6 - 8 décembre 1961 ; P. 451 .

٦ ـ تحقيق التنمية المتوازنة بين الاقاليم :

ان ظهور الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين أقاليم الدولة الواحدة قد لفت الأنظار الى ضرورة الأخذ بأسلوب التخطيط الاقليمى بغية تحقيق تنمية اقليمية متوازنة فى أوجـــــه النشاط الاقتصادى والاجتماعى والعمرانى وغيرها تستهدف القضاء على هذه الفوارق .

وفى هذا الصدد فان سياسة التخطيط الاقليمى تهدف الى تنمية الأقاليم عن طريـــق خلق مراكز النمو Pôles de développement القادرة على احداث آثار متولـــدة وذلك بخلق أنشطة اقتصادية واجتماعية جديدة والمقومات الأساسية des infrastructures والتجهيزات العامة التى تساعد مضاعفة فرص العمل ومواجهه التخلف .

ونظرا لأهمية هذا الموضوع فسنفرد له الدراسة التالية .

## الفصل الثالث

## الفوارق بين المستويات الاقتصادية والاجتماعية للاقاليم

كان نتيجة للتقدم التكنولوجى ان حدثت بعض التغيرات التى ادت الى ظهور فوارق اقتصادية واجتماعية بين الاقاليم والتى يمكننا تمييزها بوجه علم بتركز المشروعات فى بعض المناطق وعدم نمو البعض الاخر نموا كافيا .

ويظهر هذا الاتجاه الى التركز نتيجة للعاملين التاليين :

- اتجاه المشروعات الى التوسع حتى تتمتع الى أقصى حد ممكن بوفورات الحجم الكبير والتقدم الفنى وتقسيم العمل .
- اتجاه المشروعات الى التوطن فى منطقة محددة حتى تتمتع بالوفورات الخارجية التى تتحقق نتيجة لوجود صناعات اخرى . (١)

وفى غضون الثورة الصناعية ساعد هذا الاتجاه على تركز المشروعات فى الاقاليم الغنية بالفحم والحديد مثل شمال فرنسا وانجلترا ودول البفلوكس والروهر . فقد نمت هذه الاقاليم بمعدل يفوق غيرها من الاقاليم التى لم تتوافر لها هذه الموارد .

ونتيجة للتقدم الفنى كان يعتقد بعض الاقتصاديين ان سهولة نقل القوى المحركة وخفض نفقات النقل يساعدان على عدم استمرار تركز المشروعات فى مناطق معينة وبالتالى يساعد ان على انتشارها فى عدد اكبر من المناطق . حقيقة الامر ان هناك مرونة اكبر فيما يتعلق بسهولة نقل القوى المحركة وفى نفقات نقل المواد الخام والمنتجات المصنوعة كما ان هناك مرونة اكبر فيما يتعلق بحركة الايدى العاملة عما كان عليه الحال فى من قبل. الا انه يلاحظ ان هذه العوامل لم تساعد .

---

(1) M. FLAMANT :" Concept et usages des économies externes"; Revue d'Economie Politique ; Janvier - Février 1964, P.P. 93-110.

على الحد من التركز بل ساعدت على زيادة تقدم الاقاليم للمتقدمة اصلا • وتظهر هذه الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الاقاليم نتيجة لاتجاهيين :

فمن جهة تشجع الارباح المرتفعة تركز رءوس الاموال فى بعض الاقاليم ويساعد زيادة حجم الاستثمار على تخصص المشروعات ونقص النفقات وزيادة فرص العمل وبالتالى زيادة حجم الطلب •• الخ • ومن جهة اخرى تتخذ الصورة اتجاها عكسيا فى الاقاليم الاخرى حيث يساعد انخفاض مستوى المعيشة وعدم استقرار العمل على الهجرة الى المناطق الاكثر تقدما •

يمكننا اذن ان نذكر ان الفوارق الاقتصادية والاجتماعية تحدث بين نوعين من الاقاليم :

- اقاليم تستفيد من الاتجاه الى التركز وهى عادة الاقاليم الصناعية
- اقاليم تفقد سكانها بالتدريج وهى عادة الاقاليم الزراعية والاقاليم التى تشمل بعض الصناعات ذات الامكانيات المحدودة ، أو الصناعات الكاسدة والتى فقدت أسواقها •

ومع ذلك يرى البعض ان الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الاقاليم مرحلة حتميه من مراحل التنمية الاقتصادية ، فهى بمثابة شرط لايمكن تجنبه لعملية النمو كما انها ايضا احدى خصائصها • فنمو اى اقليم - سواء نتيجة لموقعة الجغرافى او نتيجة لمواردة الطبيعية - يجعل منه قطبا Pôle d'attraction لاجتذاب رءوس الاموال والأيدى العاملة[1] ، كما

---

(1) GANNGE Elias : Economie du Développement (P.U.F.) 1962; P.62.

يجعله اكثر تحقيقا للوفورات الخارجية كالخدمات المصرفية وشبكات النقل وغيرها من الخدمات العامة . في الوقت الذي تظل فيه بعض الاقاليم مقفلة على نفسها دون ان تصل الى هذه المرحلة التراكمية للنمو . (١)

ومن جهة اخرى ، فان عوامل الوفورات الخارجية ورأس المال وحالة السوق تؤثر تأثيرا تراكميا يساعد على زيادة تخلف الاقاليم المتخلفة وزيادة الهوة بينها وبين الاقاليم المتقدمة .

وعلى ذلك فان اختلاف معدلات النمو بين الاقاليم المتقدمة والاقاليم المتخلفة يتضح اثره في ظهور مشكلة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الاقاليم .

ويرى بعض الاقتصاديين ان ظهور هذه الفوارق هو بمثابة مرحلة انتقالية من مراحل النمو الاقتصادي وانها تتجه الى الاختفاء نتيجة لحركات عناصر الانتاج والمنتجات بين الاقاليم . الا انه يلاحظ في كثير من الدول استمرار التفاوت بين الاقاليم وزيادة حدته مما يجعلنا نشك في انها ظاهرة انتقالية .

وهكذا ادى ظهور الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين اقاليم الدولة الواحدة وازدياد حدتها الى الاخذ باسلوب التخطيط الاقليمي . ومن الطبيعي ان معالجة مشكلة الفوارق بين الاقاليم لا يتأتى الا بالبحث عن اسبابها والعوامل التي ادت الى ظهورها واخيرا عن مظاهر التفاوت بين الاقاليم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية .

---

(1) PERROUX François : Note sur la notion de " pôle de croissance"; Economie appliquée; Nos 1-2, 1955; P.309. albert O. HIRSCHMAN : Stratégie du développement économique. (Les éditions ouvrières, Paris) 1961; P.209.

## المبحث الأول

## أسباب التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين الأقاليم

ان معالجة مشكلة التفاوت الاقتصادى والاجتماعى بين الأقاليم تستلزم بالضرورة البحث عن أسباب ظهورها من جهة وعن أسباب استمرارها واستفحالها من جهة اخرى • ومن الواضح ان هذين الاسلوبين فى التحليل مرتبطان ببعضهما ارتباطا وثيقا •

وتتلخص اهم اسباب التفاوت الاقتصادى والاجتماعى بين الاقاليم فيما يلى :

(١) العوامل الطبيعية :

ويعتبر هذا العامل من الأسباب الهامة - المباشرة او غير المباشرة - للتفاوت بين الاقاليم فالاقاليم المتخلفة هى فى الغالب اقاليم زراعية مما يجعل اقتصادياتها تعتمد كثيرا على العوامل الطبيعية التى يصعب التأثير فيها • ومن ثم فان عدم توافر الشروط الطبيعية الملائمة يقف عقبة فى طريق عملية التنمية الاقتصادية ويترتب على ذلك قلة المساحة المزروعة - مع ارتفاع معدل نمو السكان - ومن ثم الالتجاء الى زراعة الاراضى الأقل خصوبة • كذلك قد يترتب على عدم توافر الشروط الطبيعية الملائمة صعوبة المواصلات وارتفاع نفقاتها وما يترتب على ذلك من نقص فى امكانيات التنمية الاقتصادية •

(٢) عدم توافر فرص العمل فى الاقاليم المتخلفة :

يعتبر عدم الزيادة فى رقعة الأراضى المنزرعة فى الأقاليم المتخلفة ونقص المشروعات الصناعية القادرة على اتاحة فرص العمل للفائض من السكان الزراعيين من الأسباب الهامة فى انخفاض مستوى المعيشة فى هذه الأقاليم وبالتالى حدوث الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بينها وبين الأقاليم الأخرى •

(٣) التطور التاريخى :

تعتبر العوامل التاريخية من الأسباب الهامة التى يعزى اليها حدوث التفاوت الاقتصادى والاجتماعى بين الاقاليم .

فقيام الوحدة السياسية بين عدد من الأقاليم داخل اطار دولة واحدة قد يؤدى الى اندماج هياكل اجتماعية واقتصادية لا تتصف بالتجانس . ونتيجة لذلك تعمل الميكانيكية الاقتصادية على تنمية الاقاليم المتقدمة بمعدل يفوق معدل نمو الاقاليم المتخلفة .

كذلك قد تعمل العوامل التاريخية على توطيد العلاقة بين بعض اقاليم الدولة من جهة والعالم الخارجي من جهة اخرى مما يؤدى الى استفادة هذه الاقاليم من مقومات التقدم الاقتصادى التى تتوافر فى المجتمع الخارجى ، وبذلك يتحقق نمو هذه الاقاليم بمعدل يفوق بقية اجزاء الدولة ومن ثم تظهر الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين اقاليم الدولة الواحدة

(٤) ضعف مرونة انتقال الايدى العاملة :

يعد ضعف مرونة انتقال الايدى العاملة وجمود سوق العمل سببا عن اسباب التفاوت الاقتصادى والاجتماعى بين الاقاليم ، اذ يترتب على ذلك ان يظل مستوى الأجور فى الاقاليم المتقدمة اعلى منه فى الاقاليم المتخلفة (١) وعندما تزداد مرونة انتقال الأيدى العاملة فى فترة لاحقة تعمل الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة على الابقاء على مستوى الاجور المرتفع السائد فى الاقاليم المتقدمة ومن ثم يستمر التفاوت بين مستويات الاجور السائدة فى الاقاليم المتقدمة من جهة والاقاليم المتخلفة من جهة اخرى . ويبدو ان هذا التفسير يساعد على تفهم اسباب انخفاض مستوى معيشة العمال فى الاقاليم المتخلفة .

---

(1) Vera LUTZ: Italy ; A study in Economic Development; ( Oxford 1962 ) P.P. 36-37.

(٥) التقدم التكنولوجي والتراكم الرأسمالي :

يعمل التقدم التكنولوجي والتراكم الرأسمالي الذي تحققه الأقاليم المتقدمة على زيادة حجم الانتاج وتركز الصناعات في هذه الاقاليم ، ونتيجة لذلك تحقق الاقاليم المتقدمة دخلا اكثر ارتفاعا من الاقاليم المتخلفة ، ومن جهة اخرى تساعد الزيادة في فرص العمل التي تتوافر في الاقاليم المتقدمة على امتصاص الفائض من قوة العمل في الاقاليم المتخلفة [1] وهكذا تساعد هذه العوامل على تحقيق تنمية غير متوازنة بين الاقاليم المختلفة ومن ثم تظهر الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بينها .

بعد دراستنا لاسباب التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين الاقاليم في هذه المجالة السريعة ، يلزمنا ان نبحث عن المظاهر الرئيسية لهذا التفاوت ، وهذا هو موضوع دراسة المبحث الثاني .

---

(1) On se réfère à l'analyse de L. SPAVENTA;
Voir: GIANCARLO MAZZOCCHI : Dualisme et disparités régionales ;
Revue Economique, Vol. XVI , no 5, Sept. 1965;
( Paris ) ; P.717.

## المبحث الثانـــى

### مظاهر التفاوت الاقتصادى بـــين الاقالـــيم

من الآثار التى تترتب على النمو الاقتصادى فى الاقاليم المتقدمة انتقال عناصر الانتاج الى هذه الأخيرة من الاقاليم المتخلفة • وهكذا يمكننا دراسة مظاهر التفاوت الاقتصادى بين الاقاليم عن طريق دراسة آثار النمو الاقتصادى فى الاقاليم المتقدمة على اقتصاديات الاقالـــيم المتخلفة •

(أ) المظاهر الديمجرافية :

ان اختلاف درجات النمو الاقتصادى يؤدى الى هجرة العمال الزراعيين من مواطنهم الى الاقاليم المتقدمة حيث تتسع مجالات العمل ويرتفع مستوى الأجور وحيث تتوفر الخدمـــات والتسهيلات فى المناطق الحضرية • وعلى ذلك فان حركات الهجرة من الاقاليم المتخلفة هـى احدى مظاهر التفاوت الاقتصادى بين الاقاليم • ففى الاقاليم المتخلفة يزيد عدد المهاجـرين منها عن عدد المهاجرين اليها ومن ثم يصير رصيد عدد المهاجرين سالبا • وفى الحقيقة ان هذا النقص فى عدد السكان يفوق فى اهميته انخفاض معدل المواليد وذلك للأسباب التالية :

١ ـ يتضمن عدد المهاجرين من الاقليم نسبة مرتفعة من الشبان الذين يسعون الى الحصول على عمل بشروط افضل فى الاقاليم المتقدمة •

٢ ـ فى حين يتضمن عدد المهاجرين الى الاقليم نسبة مرتفعة من الشيوخ والأطفال كما هـو الحال بالنسبة للمحالين الى المعاش الذين يعودون للاقامة فى مواطنهم الأصليـــة

مما سبق يتضح لنا ان لحركات الهجرة نوعين من الآثار :

١ ـ آثار كمية تتمثل فى نقص عدد السكان •

٢ ـ آثار نوعية تتمثل فى نقص الشبان ( يحتمل أن يكون بعضهم من الصفوة المختار من قوة العمل ) •

ولا شك أن تكون هذه الآثار على جانب كبير من الأهمية اذ أنها تعنى نقص امكانيات الأقاليم المتخلفه اقتصاديا واجتماعية .

وفى الجمهورية العربية المتحدة تتضح مشكلة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم فى ازدياد حركة الهجرة من المحافظات الى اقليم القاهرة الكبرى بحثاعن فرص العمل التى لا تتوافر للمهاجرين فى مواطنهم الأصلية . ويعزز هذا العامل توافر العديد من "قوى الجذب " فى اقليم القاهرة الكبرى ووجود الكثير من "قوى الطرد " فى غيرها من الأقاليم وعلى الأخص فى المناطق الريفية .

أما عن "قوى الجذب" التى تكمن فى القاهرة الكبرى فيمكننا أن نعزوها الى عدد من العوامل التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والجغرافية ، التى أكدت الدور السيادى للعاصمة . ويتضح هذا الدور السيادى من بعض العوامل التى نجملها فيما يلى :

- كانت القاهرة على مر التاريخ مقرا للحكومة ومركز اصدار القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية حيث تتركز فيها جميع ادارات السلطة المركزية .
- هيكل المواصلات الحديدية والبرية والنهرية بما له من أهمية اقتصادية يؤكد تفوق العاصمة وسيادتها اذ يعزز هذا الهيكل المواصلات بين اقليم القاهرة الكبرى وبقية الأقاليم وذلك بمقارنتها بما يربط الاقاليم ببعضها البعض من وسائل المواصلات .
- توفير الخدمات فى القاهرة الكبرى يعتبر من أهم قوى الجذب فى هذا الأقليم حيث تتوافر به الخدمات الصحية والتعليمية وعلى الأخص الجامعات والمعاهد العلمية الى غير ذلك من الخدمات .
- تتوطن أهم الصناعات وأكبرها حجما فى اقليم القاهرة الكبرى مما يؤدى الى زيادة فرص العمل .

وفيما يتعلق بقوى الطرد التى ساعدت على استمرار تدفق الهجرة من الأقاليم الى اقليم القاهرة الكبرى فيمكننا أن نعزوها الى عدم توافر فرص العمل في المحافظات نتيجة لعدم زيادة مساحة الأراضى الزراعية وعدم وجود المشروعات الصناعية القادرة على امتصاص الزيادة الطبيعية فى قوة العمل وفائض العمل الزراعى .

وبزيادة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين اقليم القاهرة الكبرى من جهة وبقية الأقاليم من جهة أخرى ازدادت حركة الهجرة من المحافظات الى القاهرة . وكان نتيجة لذلك أن بلغ معدل الزيادة السنوية للسكان فى القاهرة ( مدينة القاهرة ) ١ر٤ فى سنة ٦٧ / ١٩٦٨ مقابل ٦ر٢ لسكان الجمهورية العربية المتحدة .

وفيما يلى جدول يبين حركة الهجرة من والى القاهرة ومعدل الهجرة الصافية اليها فى سنوات التعداد ١٩١٧ الى ١٩٦٠ .

جدول رقم ١ (١)

الهجرة الصافية الى القاهرة ومعدلاتها

فـــى الفترة ( ١٩١٧ـ١٩٦٠ )

| التعداد | عدد سكان القاهـرة | المهاجرون اليـها | المهاجرون منـها | الهجرة الصافيـة | معدل لها |
|---|---|---|---|---|---|
| ١٩١٧ | ٧٩٠٩٣٩ | ٢٢٩٣١٣ | ٧١٧٥٦ | ١٥٧٥٧٧ | ٢٠ |
| ١٩٢٧ | ١٠٦٤٥٦٧ | ٣٦٢٥٥٢ | ٦٥٧٠١ | ٢٩٦٨٥١ | ٢٨ر٤ |
| ١٩٣٧ | ١٣١٢٠٩٦ | ٤٣٣١٦٠ | ٧٤٤٨٧ | ٣٥٨٦٧٣ | ٢٦ر٢ |
| ١٩٤٧ | ٢٠٩٠٦٥٤ | ٧٠١٤٩٣ | ٩٤٩٣٢ | ٦٠٦٥٦١ | ٢٨ر٣ |
| ١٩٦٠ | ٣٣٤٨٧٧٩ | ١١٩٤٢٨٦ | ٢٤١٦٢٣ | ٩٥٢٦٦٣ | ٢٨ر٤ |

من الجدول السابق نجد أن معدل الهجرة الصافية قد ثبت حول ٤ر٢٨٪ فى تعدادات ١٩٢٧ ، ١٩٤٧ ، ١٩٦٠ كما أنه يقترب من هذا الرقم فى تعداد سنة ١٩٣٧ ، ويدل ذلك على ان الهجرة الداخلية تساعد على نمو سكان القاهرة بدرجة تكاد تكون ثابتة منذ عام ١٩٢٧ .

---

(١) د . محمد صبحى عبد الحكيم : الهجرة الى القاهرة ( ورقة بحث ) ص ٦

بعد دراسة الآثار الكمية لحركة الهجرة الى القاهره يجد ربنا أن نشير الى الآثار النوعية لها . وفى هذا الصدد نقوم بتلخيص خصائص المهاجرين الى القاهره من واقع بحث أجراه الجهاز المركزي للتعبئه العامه والاحصاء عن العمالة ومستوي الأجور ( بالعينه ) فى محافظة القاهره فى يونيو سنه ١٩٦١ وأهم هذه الخصائص هى :

١ - تبلغ نسبة المهاجرين الى القاهره الذين يقعون فى فئات العمر المنتجة بين ٢٠ سنه وأقل من ٦٥ سنه حوالى ٩٠٪ .

٢ - تبلغ نسبة الأمية بين قوة العمل المهاجرة الى القاهره مقدار ٤٠٪ .

٣ - ترتفع نسبة المتعطلين بين المهاجرين الى القاهره وهذا يدل على أن غالبيتهم كان بلا عمل فى مواطنهم الأصلية كما أنهم لم يوفقوا فى الحصول على عمل بعد الهجرة .

وأخيرا تتضح أيضا مظاهر التفاوت بين محافظة القاهره والمحافظات الأخرى من نسبة عدد السكان من جهة وكثافتهم من جهة أخرى تبلغ نسبة عدد سكان محافظه القاهره الى سكان الجمهورية طبقا لتعداد ١٩٦٠ حوالى ١٣٪ بينما تبلغ كثافتهم ١٥٦٣٤ نسمة للكيلو متر المربع فى حين تبلغ هذه الكثافه ٧٣٠ نسمه فى الدولة .

ب ) المظاهر الاقتصادية :

بعد دراسة المظاهر الديمجرافية للتفاوت الاقتصادى بين الأقاليم من المهم ان نبحث المظاهر الاقتصادية الأخرى لهذا التفاوت والتى يمكن تلخيصها بوجه عام فى تخلف بعض الاقاليم عن البعض الآخر . ويتصف هذا التخلف الاقتصادى ببعض الخصائص الرئيسيه التى يمكن أن نضيف اليها بعض خصائص أخرى اقل اهمية . ومن اهم الخصائص الرئيسيه التى تتصف بها الاقاليم المتخلفة :

١ ـ سوء توزيع النشاط الاقتصادى بين القطاعات المختلفة :

تتصف الاقاليم المتخلفة عادة بارتفاع نسبة النشاط الزراعى وضعف معدل التصنيع ويمكن الاستدلال على سوء توزيع النشاط الاقتصادى بين القطاعات المختلفة من الاحصاءات الخاصة بتوزيع السكان العاملين على القطاعات الاقتصادية ومن الاحصاءات المتعلقة بتوزيع الانتاج والدخل الاقليمى على الأنشطة المختلفة .

وتتضح مظاهر التفاوت الاقتصادى بين محافظة القاهره وبقية المحافظات من توزيع المنشآت حسب النشاط الاقتصادى على المحافظات اذ يقل عدد المنشآت الزراعية نسبيا فى محافظة القاهرة عن عدد المنشآت الصناعية بها بالنسبة لغيرها من المحافظات .

فبينما يبلغ عدد المنشآت الزراعية عام ١٩٦٤ فى محافظة القاهره ١٠٦ ينحصر هذا العدد بين ٢٠٠ و ٧٠٠ فى ١٢ محافظه ويبلغ ٧٣٨ منشأة فى محافظة الدقهلية . وفيما يتعلق بالصناعات التحويلية مثلا ،فقد بلغ عدد المنشآت فى محافظه القاهره ٢٦٩١٥ منشأة فى حين لم يزد عددها فى غيرها من المحافظات عن ٥٠٠٠ الا فى ثلاث محافظات هى الاسكندرية ( ٩٥٦٧ منشأة ) والغربية ( ٦٦٨٦ منشأة ) والدقهلية ( ٥٨٥٦ منشأة ) [(١)] .

وفى عام ٦٤ / ١٩٦٥ بلغت قيمة الانتاج الصناعى فى محافظة القاهره ١٧٩ مليون جنيه من مجموع الانتاج الصناعى بالـ ج ع م البالغ ٨٥٦ مليونا تقريبا [(٢)] كما بلغت القيمة المضافة فى القطاع الصناعى بمحافظة القاهره ٤٣ مليون جنيه من جملة القيمة المضافة لهذا القطاع بالدولة وقدرها ١٩٩ مليونا .

---

(١) الجهاز المركزى للتعبئه العامه والاحصاء : تعداد المنشآت لعام ١٩٦٤ ( الجداول التفصيلية ) .

(٢) بلغ نصيب محافظة الجيزة ١٨٠ مليونا وهى جزء من اقليم القاهره . انظر : الجهاز المركزى للتعبئه العامه والاحصاء : احصاء الانتاج الصناعى السنوى ٦٤ / ١٩٦٥

٢ - انخفاض مستويات المعيشة :

من اهم خصائص الاقاليم المتخلفة انخفاض متوسط دخل الفرد وضعف مستويات المعيشة بوجه عام عن مثيلتها فى الاقاليم المتقدمة . ويمكن الاستدلال على انخفاض مستويات المعيشة من الاحصاءات المتعلقة بمتوسط دخل الفرد فى الاقليم ومتوسط الاستهلاك الفردى كما يمكن الاستدلال على انخفاض مستوى المعيشة الاجتماعى بقياس معدل ازدحام المسكن ( متوسط عدد الأفراد لكل حجرة ) او بمعرفة نسبة المساكن التى لاتتوافر فيها الشروط الصحية او نسبة السكان الأميين او عدد الأسرة بالنسبة لعدد المرضى .... الخ .

وفى هذا الصدد تتضح أيضا الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين محافظة القاهرة وبقية المحافظات . ففى عام ٦٧ / ١٩٦٨ بلغ دخل القطاع العائلى فى القاهره ١ر٤٦٦ مليون جنيه من اجمالى دخل هذا القطاع فى المجتمع وقدره ٨ر١٩٣٠ مليون جنيه أى بنسبة ١ر٢٤٪ كما بلغ معدل النمو السنوى لهذا الدخل عام ٦٧ / ١٩٦٨ مقدار ٧ر٨٪ مقابل ٥ر٥٪ لمجموع المحافظات .

أما عن متوسط نصيب الفرد من دخل القطاع العائلى فقد بلغ فى محافظة القاهره سنه ٦٧ / ١٩٦٨ مقدار ٧ر١٠٣ جنيها مقابل ٩ر١٠٠ جنيها لمجموع المحافظات الحضريه و ٥١ جنيها لمجموع محافظات الوجه البحرى و ٧ر٥٠ جنيها لمجموع محافظات الوجه القبلى و ٩ر٤١ جنيها لمجموع محافظات الحدود ، فى حين بلغ هذا المتوسط بالنسبة للمجتمع ٧ر٦١ جنيها .

وتؤكد البيانات المتعلقة بمتوسط نصيب الفرد من دخل القطاع العائلى الممكن التصرف فيه وجود الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين القاهره وبقية المحافظات ، فقد بلغ هذا المتوسط فى محافظة القاهره سنه ٦٧ / ١٩٦٨ مقدار ٥ر٨٩ جنيها فى حين بلغ هذا المتوسط ٨ر٨٦ جنيها فى مجموع المحافظات الحضرية و ٦ر٤٧ فى مجموع محافظات الوجه البحرى ، ٧ر٤٧ فى مجموع محافظات الوجه القبلى ، ١ر٣٦ فى مجموع محافظات الحدود كما بلغ هذا المتوسط ١ر٥٩ جنيها بالنسبه للمجتمع ككل .

أما عن معدل الزيادة السنوى فى المتوسط السابق فقد بلغ فى القاهره سنه ٦٧ / ١٩٦٨ مقدار ٩ر٤ ٪ مقابل ٧ر٢ ٪ بالنسبه لجميع المحافظات : (١)

وفيما يتعلق باستهلاك الأفراد فقد بلغ فى القاهره سنه ٦٧ / ١٩٦٨ مقدار ٣٨٢ مليون جنيه من مجموع استهلاك الأفراد فى المجتمع البالغ ٣ر١٧٠٨ مليون جنيه أى بنسبه ٤ر٢٢ ٪ كما بلغ معدل الزيادة السنوية فى استهلاك الأفراد بمحافظة القاهره فى نفس السنه ٥ر٧ ٪ مقابل ٧ر٤ ٪ بالنسبة للمجتمع .

كذلك بلغ متوسط نصيب الفرد من استهلاك القطاع العائلى فى القاهره سنه ٦٧ / ١٩٦٨ مقدار ٨٥ جنيها فى حين بلغ هذا المتوسط ٦ر٨٢ جنيها فى مجموع المحافظات الحضرية و ٤٧ جنيها فى مجموع محافظات الوجه البحرى و ٨ر٤٦ جنيها فى مجموع محافظات الوجه القبلى و ٧ر٣٥ فى محافظات الحدود ، كما بلغ هذا المتوسط ٦ر٥٤ جنيها بالنسبة للمجتمع .

أما عن معدل الزيادة السنوى فى هذا المتوسط فقد بلغ فى القاهره سنه ٦٧ / ١٩٦٨ مقدار ٣ر٣ ٪ مقابل ١ر٢ ٪ بالنسبة للمجتمع (٢) .

كذلك يدلنا التوزيع النسبى للأجور بين المحافظات على مدى التفاوت بين محافظة القاهره وبقية المحافظات . ففى عام ٦٤ / ١٩٦٥ كان نصيب محافظه القاهره من الأجور يعادل ٩ر٢٩ ٪ بينما بلغ نصيب محافظات الوجه البحرى ٥ر٣١ ٪ ومحافظات الوجه القبلى ٨ر٢٢ ٪ ، ومحافظات الحدود ٥ر٠ ٪ وبذلك فان نصيب محافظه القاهره من الأجور يعادل تقريبا نصيب محافظات الوجه البحرى ويزيد عما يخص محافظات الوجه القبلى ومحافظات الحدود مجتمعه وفى عام ٦٧ / ١٩٦٨ بلغت هذه النسب ٢ر٢٨ ٪ ، ٣٣ ٪ ، ٦ر٠ ٪ على التوالى .

---

(١) وزارة التخطيط : المسح الاقتصادى والاجتماعى للمحافظات — المعالم الأساسيه للنمو فى المحافظات — فى الفترة ٦٤ / ١٩٦٥ — ٦٧ / ١٩٦٨ التقرير الثانى ديسمبر ١٩٦٩ — ص ص ١٦ — ٤١ .

(٢) المرجع السابق ص ص ٥٢ — ٦٩

وبالمثل تدلنا نشرة الخدمات الصحية [١] على وجود الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين القاهرة وبقية المحافظات ، ففي عام ١٩٦٧/٦٦ بلغ عدد السكان لكل طبيب ٢٨٩٥ر٧ نسمة في محافظة القاهره يزيد هذا الرقم عن ١٠٠٠ر١٠ نسمة في ١١ محافظة ويبلغ ٩٩٠٠٠ نسمة في محافظة الوادي الجديد [٢] .

كذلك تدلنا الاحصاءات المتعلقه بالخدمات التعليمية على تفوق العاصمة بالنسبة لسائر المحافظات اذ تبلغ نسبة فصول التعليم الابتدائي بالقاهره الى مجموع الفصول بالجمهورية ١٥ر٩ ٪ سنه بينما تبلغ نسبة تلاميذ التعليم الابتدائي بالقاهرة الى مجموع تلاميذ هذه المرحلة بالجمهورية ١٧ر١٪ ، وفيما يتعلق بالتعليم الاعدادي العام والفني فتبلغ النسبتان ٢٢ر٨٪ و ٢٣ر٥٪ على التوالي ، كما تبلغ هاتين النسبتين ٢٧ر٩٪ و ٢٩ ٪ في التعليم الثانوي العام .

وأخيرا تستحوذ القاهره في عام ١٩٦٢ على ٢٩٪ من دور العرض السينمائي بالدولة و ٤٥٪ من دور المكتبات والكتب ، وفي عام ١٩٦٣ على ٥٢٪ من المتاحف وحدائق الحيوان والأسماك والنباتات و ٦٥٪ من أجهزة التليفزيون [٣]

ويتضح من المؤشرات السابقة وجود الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين القاهرة من جهة وبقية المحافظات من جهة أخرى حيث تؤكد الاحصاءات ارتفاع مستوى المعيشة في العاصمة عن غيرها من المحافظات وخاصة محافظات الحدود التي تأتي في ذيل القائمة كذلك تؤكد الاحصاءات المتعلقة بمدخرات الأفراد نفس الاتجاه السابق الى غير ذلك من المؤشرات .

---

(١) الجهاز المركزي للتعبئه العامه والاحصاء : نشرة الخدمات الصحيه ١٩٦٧/٦٦ سبتمبر ٦٩ ص ٦ .

(٢) يبلغ عدد السكان في هذه السنة بمحافظة الوادي الجديد ٥٩٤ الف نسمة بينما يبلغ عدد الأطباء ٦ فقط .

(٣) الجهاز المركزي للتعبئه العامه والاحصاء : الاحصاء السنوي العام ١٩٦٤

٣ ـ ضعف مساهمة الاقليم فى الناتج القومى :

نتيجة لسيادة النشاط الزراعى وضعف معدل التصنيع وانخفاض متوسط انتاج الفرد فى الاقاليم المتخلفة ، تساهم هذه الاقاليم بمعدل منخفض فى تكوين الناتج القومى سواء اخذنا فى الاعتبار عدد الافراد العاملين أو المجال الجغرافى الذى يشغله الاقليم .

ويمكن تفسير ضعف الانتاجية فى الاقاليم المتخلفة بانخفاض متوسط نصيب الفرد من رأس المال La faiblesse du Niveau du Capital Par Habitant

ومن المؤشرات الاحصائية الدالة على ذلك انخفاض حجم الاستثمارات وانخفاض معدل التكوين الرأسمالى وانخفاض نسبة رأس المال الاجتماعى الى مجموع الاستثمارات .

٤ ـ البطالة :

من اهم الخصائص الرئيسية للاقاليم المتخلفة وجود البطالة ونتيجة لقلة عدد المنشآت الصناعية وصغر حجمها فى هذه الاقاليم يقدر الدكتور فاضل قوة العمل الناجم عن استخدام الوسائل الآلية فى الزراعة . ويترتب على وجود البطالة ـ الناجمة عن عدم توافر عناصر الانتاج المتاحة محليا ـ ضعف الدخول وانخفاض مستوى معيشة السكان المحليين (١) .

---

(١) يرى روسنستان ـ رودان Rosenstein Rodan انه من المستحيل تحقيق العمالة الكاملة فى الحالات الآتية :

أ ـ صعوبة تغيير المعاملات الفنية للانتاج Coefficients Techniques de Production

ب ـ هيكل الطلب يتجه نحو السلع التى يستلزم انتاجها كثافة فى رأس المال

جـ ـ عدم اتاحة الفرصة لتصدير المنتجات التى تتطلب كثافة فى العمل ومبادلتها بتلك التى تتطلب كثافة فى رأس المال .

انظر P.N. Rosenstein- Rodan " Rapparti fra fattori produttivi nell' economia italiana", L'indutria, N. 4, 1954, Pp. 463 - 70.

استعرضنا فى دراستنا السابقة الخصائص الرئيسية للتفاوت الاقتصادى بين الاقاليم مبتدئين بدراسة الخصائص الديمجرافية والحركات الهجرة من آثار كمية ونوعية على الاقاليم المتخلفة ثم قمنا بدراسة الخصائص الاقتصادية التى تتلخص فى سوء توزيع النشاط الاقتصادى بين القطاعات المختلفة وانخفاض مستويات المعيشة وضعف مساهمة الاقليم فى الناتج القومى واخيرا وجود البطالة .

قمنا فى هذا الفصل بدراسة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الاقاليم فدرسنا بادئ ذى بدء كيفية ظهور واستمرار هذه الفوارق ثم بحثنا عن اسباب التفاوت بين الاقاليم واخيرا — وليس آخرا — قمنا بدراسة الخصائص الرئيسية للتفاوت الاقتصادية بين الاقاليم .

ويتضح لنا من هذه الدراسة ضرورة انتهاج سياسة للتنمية الاقتصادية ترتكز على اسلوب التخطيط الاقليمى . وتواجه هذه السياسة عادة عدة صعوبات ندرسها فى الفصل التالى .

# الفصل الرابـــع

## صعوبات التخطيط الاقليمى

يواجه تخطيط التنمية الاقليميه — شأنه فى ذلك شأن أية عملية تطويرية — عدة صعوبات يرجع مصدرها الى الاوضاع القائمة • وبطبيعة الحال لايمكننا مواجهة هذه الصعوبـــات الا اذا كانت المعايير المستخدمة فى تحقيق أسلوب التخطيط الاقليمى أكثر قوة وفاعليـــة من العوامل المناهضة للتغيير وفى دراستنا للصعوبات التى تواجه سياسة تخطيط التنمية الاقليمية نبحث اولا الصعوبات التى تواجه اعداد نموذج للمحاسبه الاقتصادية الاقليميـــة ثم نقوم بتحليل العقبات التى تواجه التخطيط الاقليمى فى مرحلة التنفيذ فى كل من الميادين الاجتماعية والادارية والقانونية والسياسية •

### المبحث الاول

### صعوبات اعداد نموذج للمحاسبه الاقتصاديه الاقليميه

ان انتهاج سياسة اقتصادية متناسقة للتنمية الاقليمية يتطلب استخدام ادوات للملاحظـــه وتحليل النشاط الاقتصادى كافيه لان تكون اساسا للتخطيط • وتعتبر المحاسبه الاقتصادية الاقليمية اداة فعالة لتحقيق هذه السياسة •

وفى الواقع يمكن للاحصاءات الاقليمية ان تقدم جانبا من البيانات المتعلقه بالاقاليم الا ان هذه البيانات تكون بالضرورة غير متناسقة ومحدودة الاثر • وتقوم المحاسبة الاقتصاديـــة الاقليمية بتجميع البيانات الاقليمية طبقا لنماذج متجانسة تسمح بتحليلها واستنتـــــاج المعدلات اللازمة لذلك •

ولاشك ان اعداد نموذج للمحاسبة الاقتصادية الاقليمية يبدو على جانب كبير من الفائدة وذلك للأسباب التالية[1] :

---

(1) Vera CAO-PLNNA ; Planification économique régionale; Textes réunis par Walter Isard et John H. Cumberland; O.E.C.E paris 1961. p. 317. Economie Appliquée no 14. 1961 pp.52-57.

١ ـ يساعد استخدام الحسابات الاقتصادية الاقليمية على معرفة الهياكل الاقتصادية للاقاليم ومن ثم فان استخدام هذه الحسابات يعتبر الوسيلة الفعالة لتحديد مواطن الاستثمارات العامة .

٢ ـ تمكننا المحاسبة الاقتصادية الاقليمية من تحديد اهمية كل قطاع من قطاعات النشاط في الاقتصاد الاقليمي . كما تمكننا من مقارنتها بمثيلتها في الاقتصاد القومي . ولاشك ان معرفة هذه الاهمية النسبية من الضرورة بمكان لتحديد أولويات السياسة المالية المتعلقة بالقطاع الخاص .

٣ ـ تساعد المحاسبة الاقتصادية الاقليمية على تحديد حجم التبادل بين الاقاليم بعضها البعض Les echanges interre gionaux .

٤ ـ تعتبر المحاسبة الاقتصادية الاقليمية اداة ذات فائدة للمحاسبة الاقتصادية القومية كما تساعد بياناتها على التأكد من صحة الاخيرة .

٥ ـ تمكننا المحاسبة الاقتصادية الاقليمية ـ الى جانب معرفة الهياكل الاقتصادية للاقاليم من القيام بالتنبؤات اللازمة لرسم السياسة الاقتصادية عن الفترات المقبلة .

وعلى الرغم من الفائدة التي يمكن أن يحققها اعداد نموذج للمحاسبة الاقتصادية الاقليمية ، فان نقص البيانات المتاحة يمنع المحاسبة الاقليمية غالبا من اظهار هذه العناصر بنفس كيفية اظهارها بواسطة المحاسبة الاقتصادية القومية .

وفيما يلي ندرس الصعوبات التي تواجه اعداد نموذج للمحاسبة الاقتصادية الاقليمية والتي ترجع الى :

أ ـ خصائص المجال الاقتصادي الاقليمي

ب ـ استخدام نموذج محاسبي معين .

أولا : الصعوبات الناجمة عن خصائص المجال الاقتصادى الاقليمى :

يتأثر اى مجال اقتصادى بالقرارات التى تتخذ داخله كما قد يتأثر ايضا بالقرارات التى تتخذ خارجة ، وان كان حدوث هذه الاثار يتم بدرجات متفاوتة فى الاهمية • وتتفاوت آثار القرارات الخارجية على الاقتصاد القومى تبعا لمستوى النمو السائد وما حققه من تكامل فى المجال الاقتصادى الدولى •

كذلك يتأثر الاقتصاد الاقليمى بكثير من القرارات التى تتخذ خارجة وان كان يختلف فى ذلك عن الاقتصاد القومى • فبينما لايتحقق التكامل كلية بين هذا الاخير وبين الاقتصاد الدولى يتحقق التكامل الكلى بين الاقتصاد الاقليمى والاقتصاد القومى ، ومن ثم تصبح القرارات التى تتخذ على المستوى القومى مؤثرة كل التأثير على اقتصاديات الاقاليم • وتعتبر هذه الخاصية مصدر الصعوبات التى تواجه اعداد نموذج للمحاسبة الاقتصادية الاقليمية (١) •

ويمكن تلخيص هذه الصعوبات الناجمة عن خصائص المجال الاقتصادى الاقليمى فيما يلى :

١ ــ عدم وفرة الاحصاءات على المستوى الاقليمى :

لاشك ان عدم وفرة الاحصاءات الاقليمية فى بعض الميادين يحد كثيرا من امكانية اعداد المحاسبة الاقتصادية للاقاليم • فحركة السكان العاملين او العمالة فى القطاعات المختلفة بين تعدادين متتاليين مثلا لايمكن معرفتها الا بدرجة كبيرة من التقريب ، كما ان احصاءات الانتاج يتم اعدادها تبعا للمستلزمات القومية لا الاقليمية • كذلك فان البيانات المهنية والضريبية تحكمها روح المركزية •

وتتطلب المحاسبة الاقتصادية الاقليمية وجود بيانات سنوية تتعلق على الاقل بالميادين التالية : قوة العمل ، المخزون السلعى ، الاجور المدفوعة ، الانتاج ومستلزماته ، الاستثمار الاستهلاك • كذلك ينبغى ان تقوم المحاسبة الاقليمية بوصف النشاط الاقتصادى للاقليم وتوضيح علاقته بالاقاليم الاخرى •

---

(1) J. OUSSET et B.CHEVALIER: Les comptes de la région Languedoc-Roussillon 1956 - 1962 (Centre Régional de la Productivité et des Etudes Economiques, Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Montpellier, France), p. 7.

٢ ــ عدم وجود حدود اقليمية :

يتحقق التكامل التام بين الاقليم والدولة فهو جزء لا يتجزأ عن الاقاليم الاخرى ، ولا تقوم بينها حدود فاصلة كتلك التى تفصل بين الدولة وغيرها من الدول الاخرى ، فالسلع والخدمات وعناصر الانتاج والدخول تتدفق من اقليم الى آخر دون ان تحول بينها حدود معينة .

وفى غياب نظام جمركى على حدود الاقليم يصبح من الصعب حصر حركات السلع من اقليم الى آخر . ولا شك انه يمكننا حصر المشتريات والمبيعات من السلع ، غير ان المصدر الحقيقى للتدفقات السلعية ومكان وصولها غالبا ما يظل مجهولا . وللتغلب على هذه الصعوبة يمكننا الرجوع الى مؤسسات النقل لحصر البيانات المتعلقة بالتدفقات السلعية .

كذلك فمن بين مشكلات اعداد نموذج للمحاسبة الاقتصادية الاقليمية ما يتمتع به عناصر الانتاج من مرونة فى الانتقال بين الاقاليم . ونتيجة لهذه المرونة تفقد المحاسبة الاقتصادية الاقليمية جانبا هاما من خصائصها التى تتوافر فى المحاسبة الاقتصادية القومية . فنسبة رأس المال الى العمل التى تحتفظ بشىء من الثبات ــ تتغير ببطىء على المستوى القومى بينما يمكن ان تتغير بدرجة محسوسة داخل الاقليم تحت تأثير عدد من العوامل مثل حركات الهجرة .

وأخيرا ــ وليس آخرا ــ فان عدم توفر البيانات المتعلقة بالمدفوعات خارج الاقليم تجعل من الصعب حصر تدفقات الدخول ــ كالاجور والارباح والفوائد ــ وتنقلات رؤوس الاموال نتيجة لشراء السلع الرأسمالية والاكتتاب فى الاسهم .

٣ ــ تكامل الانشطة الانتاجية :

ليس من الضرورى ان يوجد المقر القانونى للوحدة الانتاجية فى نفس الاقليم الذى توجد به الوحدة الانتاجية ذاتها ، وفى هذا الصدد يمكن التفرقة بين " المشروع Enterprise " والمنشأة Etablissement " طبقا للمعيارين التاليين :

ـ " المشروعات " هى الوحدات الانتاجية التى يوجد مقرها القانونى Le Siège Social داخل الاقاليم .

ـ " المنشآت " هى الوحدات الانتاجية التى يوجد مقرها القانونى خارج الاقليم .

ولمواجهة المشكلة المحاسبية الناجمة عن وجود المنشآت يمكننا اتباع أحد المنهجين التاليين لاعداد المحاسبة الاقتصادية الاقليمية : منهج محاسبى اقليمى ومنهج محاسبى داخلى (1) .

وطبقا للمنهج المحاسبى الاقليمى يجب ان تتضمن مستلزمات الانتاج ( الاستهلاك الوسيط ) الخاصة بالمنشأة جزءا من مستلزمات الانتاج الخاصة بالمقر القانونى ( والتى ساعدت على تحقيق الانتاج ) كذلك يجب ان تتحمل المنشأة جزءا من الاعباء المالية المدفوعة بواسطة المقر القانونى .

وطبقا للمنهج المحاسبى الداخلى لاتتضمن حسابات المنشأة ( حساب الانتاج ) الا مستلزمات الانتاج الخاصة بالمنشأة فقط . ولاتتحمل المنشأة الا النفقات المدفوعة فعلا داخل الاقليم .

وبمقتضى المنهج المحاسبى الداخلى يتم تحويل اجمالى دخل عملية الانتاج الخاصة بالمنشأة الى المقر القانونى ـ باعتباره وحدة اقتصادية ـ ( ويساهم هذا الرصيد فى شراء مستلزمات الانتاج الخاصة بالمقر القانونى ) كما يتولى المقر القانونى سداد النفقات الخاصة بالمقر القانونى ) كما يتولى المقر القانونى سداد النفقات الخاصة بالمنشأة .

ومن المشكلات التى تواجهنا كذلك عند اعداد المحاسبة الاقتصادية الاقليمية مشكلة تقويم النشاط الانتاجى للمنشأة ، اذ من الصعوبة بمكان تقويم انتاج المنشآت نظرا لان المركز الرئيسى هو الذى يتولى غالبا حسابات المنشآت والتى قد تنحصر فى بعض عناصر محدودة دون ان تتضمن بيانات تفصيلية على مستوى المنشأة . ولمواجهة هذه الصعوبة يتم تقويم انتاج المنشآت باستخدام عدد من الفروض .

---

(1) on se réfère à l'analyse du Prof.J.Gusset.

٤ ـ التكامل الادارى :

الادارات العامة ( مركزية كانت او محلية ) هى اجهزة ذات شخصية معنوية وكيان محاسبى تتولى تقديم الخدمات ذات النفع العام والتى لاتكون عامة محلا للتبادل بين الافراد والجماعات دون قصد فى تحقيق الارباح .

وتتكون الموارد الرئيسيه للادارات العامة من حصيلة الضرائب وبعض المواد الاخرى كالتأمينات الاجتماعية التى يقوم بسدادها ارباب الاعمال وفوائد محفظة الاوراق المالية .... الخ .

وهنا ايضا يصعب تحديد قيمة الضرائب التى تم تحصيلها فى كل اقليم نتيجة لوجود " المنشآت " نظرا لان المركز الرئيسى هو الذى يتولى عادة دفع الضريبة عن كل المنشآت التابعة له .

وبالمثل فان تقدير مايخص كل اقليم من نفقات الادارات العامة يشكل ايضا احدى الصعوبات نتيجة لتركيز العمليات الهامة من الانفاق الحكومى على المستوى القومى ويمكننا كذلك القيام بهذا التقدير مستندين الى عدد من الافتراضات .

٥ ـ التكامل النقدى :

يتحقق التكامل النقدى بين الاقليم والدولة نتيجة لاستخدام الاقليم لعملة الدولة فى تنفيذ عملياته المختلفه ومايترتب على ذلك بطبيعة الحال من عدم وجود مؤسسة للاصدار على المستوى الاقليمى .

ونتيجة لذلك تتم العمليات المالية بين الاقليم دون حصر لتحركاتها ويترتب على ذلك صعوبة اعداد جداول التدفقات المالية والنقدية .

ثانيا : الصعوبات الناجمة عن استخدام نموذج معين للحسابات الاقتصادية :

ان اهمية استخدام المحاسبة الاقتصادية الاقليمية لتحقيق اغراض التنمية الاقليمية قد عزى الباحثين الى اعداد حسابات اقتصادية للاقاليم مستخدمين فى ذلك مناهج مختلفة للبحث .

ويمكننا ان نميز بين نوعين من مناهج البحث يعكس كل منهما صعوبات المشكلة :

أ ) مناهج البحث القومية ب ) مناهج البحث الاقليمية

١ - مناهج البحث القومية :

ويرتكز هذا النوع على معرفة النشاط الاقتصادى للدولة ( وهو مايعادل مجموع الانشطه الاقتصادية لاقاليم هذه الدوله ) ثم القيام - بافتراض عدد من الفروض - بتحديد نصيب كل اقليم من هذا النشاط . ويمكننا أن نميز فى هذا الصدد طريقة التحليل التفصيلى للمحاسبة القومية La decontraction de la comptabilité Nationale

وتهدف هذه الطريقة الى استنتاج الحسابات الاقليمية عن طريق تجزئه الحسابات القوميه اقليميه ويمكن تلخيص الصعوبات التى يثيرها اتباع هذه الطريقه فيما يلى :

١ ) من الصعوبة بمكان اعداد الحسابات الاقليمية للمؤسسات المالية نظرا لطبيعة هياكل هذه المؤسسات . كذلك فمن المتعذر اعداد الحسابات الاقليمية لعدد من الوحدات كمشروعات النقل والخدمات مثل الخدمات التجارية وخدمات البنوك .

٢ ) يصعب تقدير القيمة المضافة " للمنشئات " ، كما يصعب تقدير الضرائب المحصله فى كل اقليم .

٣ ) تستند هذه الطريقة الى استخدام بيانات قومية وتجزئتها على مختلف الاقاليم ومن ثم فانها تثير مشكلة اختيار الاداة الملائمة لاستخدامها فى عملية التجزئية ، كما انها تضاعف من الاخطاء التى يمكن ارتكابها عند اعداد الحسابات القومية .

٢ - مناهج البحث الاقليمية :

وتعتمد على البيانات الاحصائية الاقليمية ويتم تركيب الحسابات الاقتصادية الاقليمية عادة بطريقة مماثلة لتلك المستخدمة فى تركيب الحسابات القومية • ويشمل هذا النوع من مناهج البحث جداول المدخلات والمخرجات للاقاليم وحسابات الدخل الاقليمى وحسابات التعاملات المالية للاقاليم ، وسنكتفى بالاشارة الى الصعوبات التى يثيرها اعداد النوعين الاول والثانى من هذه الحسابات •

اولا : جداول المدخلات والمخرجات للاقاليم :

تهدف هذه الجداول الى معرفة الهياكل الاقتصادى للاقليم عن طريق الالمام بعلاقات التشابك الاقتصادى بين مختلف القطاعات بنفس طريقة " ليونتيف" W.Leontief فى اعداد جدول المدخلات والمخرجات القومى •

وفى الصفوف توضح هذه الجداول المبيعات التى تمت فى الاقليم سواء أجريت هذه المبيعات بواسطة وحدات توجد داخل الاقليم او خارجه ، بينما تدرج فى الاعمدة المشتريات التى اجريت داخل او خارج الاقليم بواسطة الوحدات الاقليمية ،وبذلك فان الاعمدة تخص الوحدات الاقليمية فقط •

والصعوبات التى تواجه عمل محاسبة اقتصادية اقليمية ترتكز على استخدام جداول المدخلات والمخرجات غالبا ما تماثل الصعوبات الناجمة عن استخادم هذه الجداول على المستوى القومى •

ويمكن تلخيص اهم الصعوبات فى هذا الصدد فيمايلى :

- صعوبات تتعلق بتقسيم الوحدات الانتاجية تبعا للانشطه المتخصصة فى انتاج مجموعة معينة من السلع والخدمات •

- صعوبات تتعلق بتحديد قيمة التعاملات بين القطاعات الانتاجية حتى يمكن تقدير قيمة الانتاج الكلى او الصافى المقابلة .
- صعوبات تتعلق بتحديد نفقات النقل والهوامش التجارية لعمليات التشابك الاقتصادى .
- صعوبات تتعلق بمعرفة التدفقات الحقيقية " للواردات " و"الصادرات " لبعض الانشطة ، وفى حالة التعرف عليها فان هذا النموذج لايسمح بتوزيع الواردات والصادرات بين مختلف الاقاليم او بين بقية الاقاليم من جهة والخارج من جهة اخرى .

ويراعى ان هذه الطريقة لاتكفى لتحديد اثر توطن صناعة جديدة فى الاقليم على الاقاليم الاخرى ،ويمكن حل هذه المشكلة عن طريق عمل جداول اقليمية تعالج الانشطة الاقتصادية كل على حده .

ثانيا : حسابات الدخل الاقليمى :

ويتم اعداد هذه الحسابات باستخدام البيانات الاقليمية على غرار طريقة اعداد حسابات الدخل القومى ، وتتميز هذه الطريقة بمرونتها بحيث يمكن تطبيقها على اى اقليم .

وتصور هذه الحسابات انواع السلوك الاقتصادى للوحدات الاقتصادية بالاقليم وتنقسم عادة الى الحسابات التالية :

أ ـ حساب الانتاج :

ويشمل العمليات المتعلقة بالانتاج فهو بمثابة وصف للنشاط الانتاجى للوحدة .

ب ـ حساب التخصيص:

ويشمل العمليات المتعلقة بتحقيق الدخول واستخداماتها المختلفة .

جـ ـ حساب رأس المال :

يشمل هذا الحساب العمليات المتعلقة بتكوين رأس المال ومايطرأ عليه من زيادة او نقص كما يسجل مايطرأ على المخزون من تغيرات وكذلك التغيرات فى حقوق والتزامات الوحدات .

بعد اعداد الحسابات السابقة يتم ادماج حسابات الوحدات ذات السلوك الاقتصادى والاجتماعى المتشابه فيصبح لدينا حساب انتاج واحد لكل قطاع وحساب تخصيص واحد لكل مجموعة وكذا حساب رأسمال واحد لكل قطاع •

ومن الواضح أنه يمكن اعداد حسابات للعمليات الاقتصادية التى تتم بين الوحدات الاقتصادية بالاقليم كما قمنا بعمل حسابات لهذه الوحدات • ويمكن ان تنقسم حسابات العمليات الاقتصادية الى الحسابات التالية : (١)

١ ــ حسابات التعامل فى السلع والخدمات

٢ ــ حسابات عمليات توزيع الدخول

٣ ــ حسابات العمليات المالية

ويمكننا تلخيص جميع حسابات الوحدات الاقتصادية وحسابات العمليات الاقتصادية فى جدول موحد يسمى عامة " الجدول الاقتصادى " يقدم جميع حسابات الاقتصاد الاقليمى موضوع البحث فى اطار متناسق يزودنا بالمعلومات اللازمة لعمل خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للاقليم ولحل المشكلات التى تواجهنا عند تنفيذ هذه الخطط •

بعد هذا العرض الموجز لطريقة اعداد حسابات الدخل الاقليمى يمكننا تلخيص أهم الصعوبات التى تواجهنا عند اعداد هذه الحسابات فيما يلى :

ــ صعوبة عمل حسابات منفصلة لكل من المشروعات الانتاجية والمؤسسات المالية ، وترجع هذه الصعوبة عادة لعدم توافر البيانات المتعلقة بالعمليات المالية •

ــ صعوبة تبويب المشروعات تبعا لفروع النشاط الانتاجى ، وترجع اهمية هذا التبويب الى فائدته فى تحليل الظواهر الفنية وعمل جدول للاستهلاكات الوسيطة بغرض اعداد جدول التشابك الاقتصادى •

---

(1) Jean Marchal: Comptabilité Nationale Francaise, Paris 1966, PP. 135-212.

ـ صعوبة تقدير استهلاك قطاع الادارة الحكومية فى الاقليم ، اذ ان مشتريات هذا القطاع من اقليم معين يمكن ان تستخدم فى اقليم آخر .

ومما سبق يتضح لنا ان هذه الصعوبات ترجع غالبا الى نقص البيانات الاحصائية على المستوى الاقليمى .

من دراستنا لكل من خصائص المجال الاقتصادى الاقليمى والنماذج المستخدمة لاعداد المحاسبة الاقتصادية الاقليمية أمكننا ان نتعرف على أهم الصعوبات التى تواجه التخطيط الاقليمى عند اعداد الحسابات الاقتصادية الاقليمية . اما عن الصعوبات التى تواجه تخطيط التنمية الاقليمية فى مرحلة التنفيذ فسنقوم بدراستها فى المبحث التالى .

## المبحث الثانـــى

## صعوبات التخطيط الاقليمى فى مرحلة التنفيذ

تستلزم سياسة التنمية الاقتصادية الاقليمية توافر عدد من الشروط التى تتطلب تعديل الهياكل الموجودة بحيث تتلاءم مع مستلزمات عملية التنمية الاقليمية • ويواجه هذا التعديل صعوبات ترجع الى رغبة الافراد فى التمسك بالاوضاع القائمة والى مقاومة الهياكل الموجـودة لعملية التغيير • وتتضح هذه الصعوبات بجلاء فى الميادين الاجتماعية والادارية والقانونية والسياسـية •

أولا : الصعوبات الاجتماعية :

يتطلب تحقيق سياسة اقليمية معينة للتنمية الاقتصادية تغيير الهياكـــل الاجتماعية القائمة نتيجة لما تستلزمه عملية التنمية من انتقال عناصر الانتاج مـــن منطقة الى أخرى وخاصة انتقال الايدى العاملة الذى يشكل أهمية معينة •

ويواجه تغيير الهياكل الاجتماعية القائمة عدة عقبات ترجع الى ماتستلزمه هـــذه العملية من التأثير فى الجهاز التقليدى تأثيرا جذريا • فادخال وسائل فنيـــة جديدة فى القطاع الزراعى من شأنه ان يزيد العرض من العمال الزراعيين ، كذلك فان اقامة صناعات جديدة فى منطقة معينة من شأنه ان يزيد الطلب عليهـــم ويستلزم انتقال الايدى العاملة الى المناطق الاخيرة اندماج هؤلاء العمال فـى الاقتصاديات المتقدمة ، وتواجه عملية التحول الاجتماعى هذه بالكثير مـــن الصعوبات نتيجة لتمسك العمال ببيئاتهم الاصلية وعدم رغبتهم فى تغيير نظامهم التقليدى •

وللتغلب على هذه الصعوبات لابد وأن تأخذ سياسة التنمية الاقليمية فى اعتبارها هذه التغيرات فى الهياكل الاجتماعية ، كما يجب توفير المرافق والخدمات اللازمة لهؤلاء العمال •

ومن الجدير بالذكر ان بعض الفئات تتقبل عملية التحول الاجتماعى وتساعد على انتشارها مثل فئة المنظمين وفئة المثقفين • كذلك فان اصلاح المؤسسات الزراعية ونقابات العمال يعد أداة فعالة لتدعيم الهياكل الاجتماعية الجديدة ، وبالمثل فان انتشار التعليم الفنى هو بمثابة شرط أساسى لتقبل البيئات المحليه لمفاهيم التقدم ولاشك ان نجاح سياسة التنمية الاقليمية يتطلب بالضرورة مشاركة الافراد فى حل المشاكل المترتبة على انتهاج هذه السياسة :

ثانيا : الصعوبات الادارية :

تنعكس مساوئ التنظيم الاجتماعى وعدم كفايته على التنظيم الادارى ، ويترتب على انخفاض كفاية الادارة العامه آثار غير مباشره تتلخص أهمها فى انخفاض الكفاية الانتاجية بوجه عام • وحينما يقوم التنظيم الادارى على اساس من المركزية بعيدا عن احتياجات الاقاليم فانه يصبح بمثابة عنق الزجاجة لأية سياسة للتنمية الاقليمية •

ويتصف الهيكل الادارى التقليدى بالخصائص التالية :

- تقسيم الدوله الى أقاليم اداريه
- التخصص النوعى للادارات •
- درجة معينة من المركزية بمقتضاها تخضع جميع اقاليم الدوله للسلطة المركزية •

وفيما يتعلق بتقسيم الدولة الى اقاليم ادارية فانه يقوم عادة على معايير تبعد كل البعد عن الاعتبارات الاقتصادية • ويقوم تنظيم الخدمات النوعية تبعا لهذا التقسيم الادارى ويتم التنسيق بين هذه الخدمات فى مختلف الاقاليم الادارية عن طريق الادارات المركزية ، ومن ثم تتحقق الاتصالات بين الخدمات المختلفة فى الاقليم الادارى — او فى عدد من الاقاليم الادارية — بواسطة السلطة المركزية •

وقد تتمكن المركزية من تنسيق العمل فى نطاق خدمة معينة الأمر الذى غالبا ماتقصر عن تحقيق هذا التنسيق بين عدد من الخدمات داخل نطاق الاقليم الادارى ، اذ يلزم لذلك اتفاق الوزارات المختصة . كذلك فان التخصص النوعى للادارات يقوم على اساس من التنظيم الرأسى لايساعد على تحقيق التناسق بين مختلف الخدمات .

ولكى تقوم الادارة بدورها كأداة فعالة لسياسة التنمية الاقليمية يجب من جهة اعادة تنظيم الهياكل القائمة ومن جهة اخرى خلق هياكل جديدة لخدمة هذه السياسة (١) .

ويتطلب الأمر تحديد انواع العلاقات التى تربط بين الخدمات داخل نطاق الاقليم الادارى ، كذلك يتطلب الامر تحديد العلاقة بين الاقليم والادارات المركزية .

ويمكن التمييز بين ثلاثة انواع من العلاقات التى تربط بين الادارات والتى يتطلبها العمل على المستوى الاقليمى :

١ ) علاقات تربط بين مختلف الادارات الفرعية التابعة لاحدى الادارات النوعيه

٢ ) „ „ „ الادارات النوعية داخل نطاق الاقليم الادارى .

٣ ) „ „ „ الاقليم كوحدة من جهة والادارات المركزية من جهة اخرى .

ولكى يمكن تنظيم مجموع هذه العلاقات يجب التوفيق بين اسلوبين : التكامل الادارى L'intégration administrative او التنسيق الادارى La coordination administrative.

وبمقتضى اسلوب التكامل الادارى يتم اخضاع الادارات النوعية بالاقليم كليه للسلطة الاقليميه اما اسلوب التنسيق الادارى فيقتضى تحقيق التعاون بين مختلف الادارات النوعية مع الابقاء على تبعيتها للسلطة المركزية .

---

(1) Jacques de Lanversin: L'amérgement du territaire, Paris, 1965, PP. 40-45.

وفى رأينا ان اتباع اسلوب يعتمد الى حد كبير على اللامركزيه الاداريه ويحقق فى الوقت نفسه التعاون الرأسى بين الادارة النوعية على المستوى الاقليمى والوزارة المختصة من جهة والتعاون الافقى بين ادارات الاقليم الواحد من جهة اخرى هو أكثر النماذج فاعلية لتنظيم العلاقات بين مختلف الادارات بقصد تحقيق أهداف خطة التنمية الاقليمية .

ثالثا : الصعوبات القانونية :

يعتبر النظام القانونى أداة ضرورية لرجل الاقتصاد سواء على المستوى القومى أو على المستوى الاقليمى . فالقرارات الاقتصادية - شأنها فى ذلك شأن غيرها من القرارات - يجب أن تأخذ الشكل القانونى وتصبح جزءا من التشريع حتى تصبح نافذة المفعول . وكما سبق أن ذكرنا يتطلب تحقيق سياسة التنمية الاقليمية تطوير الهياكل الاجتماعية والاقتصادية ويستلزم هذا التطوير احداث تعديلات فى النظام القانونى . ويواجه احداث هذه التعديلات عددا من الصعوبات ترجع الى الرغبة فى الابقاء على الاوضاع القائمة ويترتب على ذلك حدوث اختلال بين الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية من جهة والنظام القانونى من جهة أخرى .

ومن بين الصعوبات التشريعية الهامة التى تواجه أية سياسة للتنمية الاقليمية حق الملكية العقارية . فالتعريف التقليدى لحق الملكية العقارية قد يقف عقبة فى سبيل تحقيق خطة التنمية الاقليمية ، فقد يقف مثلا هذا الحق عقبة فى سبيل انشاء منطقة صناعية أو عمل برنامج لتخطيط المدن . ومن جهة أخرى فان اختيار منطقة معينة لتحويلها الى منطقة صناعية يؤدى الى ارتفاع سعر الاراضى المحيطة بها مما قد يعوق توسع هذه المنطقة الصناعية عند الضرورة ، ونتيجة لذلك يلزم تغيير مفهوم حق الملكية العقارية وتعديل التشريعات المنظمة له بحيث يصبح هذا الحق فى خدمة المنفعة العامة عند الاقتضاء من أجل تحقيق التنمية الاقليمية .

رابعا : الصعوبات السياسية :

تقف الصعوبات السياسية كذلك حجر عثرة فى سبيل تحقيق سياسة التنمية الاقليمية فعندما تعتنق التنظيمات السياسية المفاهيم التقليدية فانها تحاول الابقاء على هذه المفاهيم معارضة بذلك أية سياسة جديدة قد تؤدى الى اختلال الهياكل القائمة والتى تقوم هى بتمثيلها وهذا يفسر عدم رغبة التنظيمات السياسية التقليدية فى احداث تغيرات جديدة . (١)

وعلى ذلك فان وجود تنظيم سياسى متحرر من التقاليد وقادر على مواجهة المشاكل يعتبر أحد العوامل الاساسية اللازمة لنجاح أية سياسة للتنمية الاقتصادية على المستوى الاقليمى .

وقبل أن نختتم هذا المبحث خليق بنا أن نذكر أن هناك عدد من الصعوبات الاخرى التى تواجه خطة التنمية الاقليمية والتى يمكن للقارئ الالمام بها نظرا لوجودها على المستوى القومى ومن الامثلة على ذلك ندرة رؤوس الاموال وانخفاض الكفاية الانتاجية .

---

( ١ ) من الأمثلة على ذلك معارضة الأحزاب السياسية فى ايطاليا لفكرة اللامركزية الاقليمية التى اقرها دستور ١٩٤٨ والتى لازالت تواجه الكثير من الصعوبات فى مجالات التنفيذ .

# الفصل الخامس

## أهداف التخطيط الأقليمى

## والشروط اللازمه لتحقيقه

ان أهداف التنمية الاقليمية لايمكن فصلها عن أهداف التنمية القومية ، لذلك كان من اللازم توافر منهج عام مشترك يربط بين التخطيط القومى من جهة والتخطيط الاقليمى من جهة أخرى .

وفى هذا الفصل نتناول بالدراسة الأهداف التى تسعى سياسة التنمية الاقليمية الى تحقيقها والشروط اللازم توافرها لتحقيق سياسة التخطيط الاقليمى .

### أهداف التخطيط الاقليمى :

تتطلب أية سياسة للتنمية الاقليمية تحديد عدد من الأهداف التى يتعين أن تؤخذ مجتمعة فى الاعتبار حتى تتحقق فاعلية هذه السياسة . وبوجه عام يستهدف التخطيط الاقليمى تحقيق "نمو متكافىء بين أقاليم الدولة يوفر تقاربا متزايدا فى متوسط الدخل ومستوى المعيشة ويصفى الاتجاهات التلقائية فى مجال الهجرة وتوطن الصناعة وتوزيع الخدمات"(١) .

ويتطلب تحقيق أهداف التخطيط الاقليمى تحديد القرارات اللازمة لاستخدام الموارد الاقليمية أفضل استخدام ممكن . ويراعى أن اتخاذ هذه القرارات يمكن أن يتم عن طريق السلطات الاقليمية ، كما يمكن أن يتم عن طريق السلطة المركزية .

وبطبيعة الحال تختلف أهداف التخطيط الاقليمى فى الأهمية من اقليم لآخر فقد يكون أهم أهداف التنمية الاقليمية فى أحد الأقاليم هو زيادة حجم التوظف بينما يكون أهمها فى اقليم آخر هو زيادة متوسط دخل الفرد كما قد يكون أهمها فى اقليم ثالث هو زيادة حجم الخدمات العامة وبوجه عام يمكن حصر أهداف التخطيط الاقليمى فيما يلى :

---

(١) د . اسماعيل صبرى عبدالله : مدخل لدراسة الاقتصاد الاشتراكى : مذكرة رقم ٩٣٠ معهد التخطيط القومى ، نوفمبر ١٩٦٩ ـ ص ٥٤

١ ـ زيادة الناتج الاقليمى :

تعتبر زيادة الناتج الاقليمى من أهم أهداف التنمية الاقليمية اذ يساعد تحقيق هـذا الهدف على زيادة مساهمة الاقليم فى الناتج القومى (١) ، كما يساعد على رفع مستوى معيشة سكان الاقليم والحد من التفاوت بين الاقاليم بعضها البعض ، ولا شك أن خلق وحدات انتاجية جديدة يمكن أن يقوم بدور فعال فى هذا الصدد ، كذلك يجب أن تأخذ سياسة التنمية الاقليمية فى اعتبارها المشكلات المتعلقة بتطوير بعض المشروعات فى ضوء التوقعات المستقبلة .

٢ ـ تحقيق أكبر زيادة ممكنة فى فرص العمل بالاقليم :

ويعتبر هذا الهدف أهم أهداف الكثير من برامج التنمية الاقليمية ومن ثم فان زيادة فرص العمل تعتبر بمثابة تعبير عن سياسة التنمية وتتطلب أية سياسة اقليمية فعالة للعمالة أولا ايقاف هجرة سكان الاقليم الى الاقاليم الأخرى ، ويستلزم ذلك بالضرورة خلق فرص للعمل كافية لتشغيل الأيدى العاملة الاقليمية داخل الاقليم ، وذلك مع مراعاة امكانيات كل اقليم ووضعه بالنسبه للاقتصاد القومى .

---

(١) يمكن عرض نموذج لتعظيم Maximising الناتج الاقليمى على الوجه التالى :

Maximize=

$$Vp = \sum_{i=1}^{n} p_1 x_1$$

Subject to =

$$Xi = \sum_{j=1}^{n} aij\, xj + a_{io} X_o \qquad (i = 1,\ldots,n)$$

$$Xi \geqslant 0 \;\&\; Xo \leqslant K \qquad (i = 0,1,\ldots,n)$$

حيث Vp تمثل المنتج الصافى أو القيمة المضافة فى الانتاج بالاقليم

و Xi هى منتج الصناعة أو النشاط i

و Pi هى القيمة المضافة لوحدة المنتج فى الصناعة i

و $a_{ij}$ هى كمية ناتج الصناعة i اللازمة لانتاج وحدة واحدة من ناتج الصناعة j

و $X_o$ هى المستخدم الكلى من العمل

و K هى عرض العمل المتاح

انظر :

Charles L . Leven : Establishing Goals for Regional Economic Development;
(Regional Development and Planning, Edited by: John Friedmonn and William Alonso) MIT, 1965. P.584.

٣ ـ زيادة انتاجية العمل عن طريق التوجيه المهنى :

يتطلب انشاء المشروعات الجديدة ضرورة النهوض مقدما " بالعامل الانسانى " ، ويمكن أن يتحقق ذلك عن طريق انتهاج سياسة للتوجيه المهنى تستهدف ـ فى اطار خطة التنمية الاقليمية ـ زيادة الكفاية الانتاجية للعمل باعتبارها أحد العوامل الهامة فى مفهوم العمالة الكاملة . ويتطلب انتهاج سياسة التوجيه المهنى كذلك زيادة امكانيات التعليم الفنى والعمل على اعداد الفنيين على كافة المستويات لمواجهة الاحتياجات المستقبلة .

٤ ـ النهوض بالبيئات الحضرية والريفية :

ويتطلب النهوض بالبيئة المحلية حضرية كانت أم ريفية تحقيق ما يلى :

ـ خلق المنشآت الاجتماعية والثقافية التى يفتقر اليها الاقليم وتطوير الموجود منها وتعتبر هذه الوسيلة على جانب كبير من الأهمية لزيادة نشاط الاقليم .

ـ اعادة تخطيط التجمعات السكانية وتوفير الوحدات السكنية للعمال الذين يتم توظيفهم فى المشروعات الجديدة . وتساعد هذه الوسيلة على رفع الكفاية الانتاجية للعمال وزيادة كفاية التنمية الصناعية .

ومن الجدير بالذكر أن التنمية الاقليمية تقوم على عدد من الوسائل التى لايمكن تطبيق احداها دون الأخرى ، ومن ثم يلزم تنسيق سياسة التنمية الاقليمية بحيث تكون كل مرحلة من مراحلها متممة للمرحلة السابقة وتمهيدا للمرحلة التالية .

الى جانب ذلك فمن اللازم التنسيق بين الخطة القومية والخطط الاقليمية وذلك برسم أبعاد التنمية الاقليمية فى نطاق أبعاد التنمية القومية [1] .

---

1 ) J. MILHAU: Le financement de l'expansion régionale ; Développement économique régional et aménagement du territoire; Revue Economique, no Spécial 1964.

## الشروط اللازمة لتحقيق التخطيط الاقليمي :

يستلزم تحقيق أية سياسة فعالة للتخطيط الاقليمي توافر بعض الشروط الاقتصادية والفنية والتنظيمية ، ويمكننا تلخيص هذه الشروط فيما يلي :

### ١ ) الشروط الاقتصادية :

ان اقامة المشروعات الجديدة تحقيقا لسياسة التنمية الاقتصادية الاقليمية يفترض توافر الحوافز اللازمة لتحقيق هذه السياسة لدى المشروعات التي تعمل على المستوى الاقليمي كما يفترض وجود الهياكل الأساسية infrastructure اللازمة لتحقيقها .

وتتضمن الهياكل الأساسية اللازمة للتنمية الاقليمية : السكك الحديدية ـ الطرق الموانى ... الخ ، كما تتضمن أيضا الخدمات اللازمة لممارسة المشروعات لعملها كالبنوك وأعمال الصيانة والتجارات المتخصصة والخدمات الجامعية .

ويترتب على عدم توافر احدى هذه الخدمات تعثر سياسة التنمية الاقليمية فى تحقيق أهدافها . وعلى ذلك فان توافر هذه الهياكل الأساسية من مختلف الخدمات هو بمثابة شرط ضرورى لتحقيق سياسة التنمية الاقليمية .

### ٢ ) الشروط العلمية :

يعتبر البحث العلمى من أهم الشروط اللازمة لتحقيق سياسة التخطيط الاقليمى ولا شك أنه من الممكن تطبيق البحوث العملية والمفاهيم الحديثة للعلاقات العامة بالمشروعات فى ميدان الاقتصاد الاقليمى نظرا لأن مشكلة البحث العلمى على مستوى المشروع لا تختلف عنها على المستوى الاقليمى . ومن ثم فان عدم توافر الأبحاث والباحثين على مستوى الاقليم يؤدى الى صعوبة تحقيق سياسة التخطيط الاقليمى وعدم تنفيذ الخطط الاقليمية . كذلك يراعى أن تعالج الأبحاث الاقليمية المشاكل الخاصة بكل اقليم ، كما يجب أن تتطور هذه الأبحاث تبعا للتغيرات التى تحدث فى هذه المشاكل .

ويشتمل البحث العلمى على المستوى الاقليمى على المراحل الثلاث التالية [1] :

---

1 ) Jacques R. BOUDEVILLE 2 les Espaces Economiques, ( Paris) , 1964. P. 65.

ـ وصف وتحليل الاقتصاد الاقليمى تبعا لقطاعات النشاط الاقتصادى والهيكل الاجتماعى والتقسيم الداخلى للاقليم • ويستلزم ذلك عمل محاسبة اقتصادية اقليمية وجـــدول للمدخلات والمخرجات •

ـ دراسة التغيرات الاقتصادية المتوقعة فى الأجل القصير وذلك بغرض تعديل أوالابقاء على العوامل المؤثرة فى الاقتصاد الاقليمى وتستلزم هذه المرحلة التعاون بين مختلف الاقاليم والتسيق بينها للتغلب على هذه التغيرات •

ـ عمل خطط اقليمية ذات أهداف محددة ويتطلب ذلك حصر موارد الاقليم الماليـــة والفنية من جهة والتعاون مع بقية الأقاليم المعنية من جهة أخرى •

٣ ) الشروط الماليـــة :

من البديهى ان توافر المؤسسات المصرفية والمالية أمر ضرورى لتحقيق التنمية الاقتصاديـة فعدم وجود هيكل مالى قادر على تحمل المخاطرة وعلى العمل بكفاية كفيل فى حد ذاتـه بتقويض دعائم التنمية الاقتصادية فى الاقليم •

وفى الحقيقة تفتقر الاقاليم المختلفة الى رؤوس الاموال اللازمة لعملية التنمية الاقتصادية كذلك فعلى الرغم من ضعف المدخرات المحلية فانها كثيرا ما تتجه الى الاستثمار خـــارج الاقليم • ومن ثم فان أية سياسة اقتصادية للتنمية الاقليمية يجب أن تعمل من جهة علـى اشراك المؤسسات المصرفية والمالية فى تمويل الخطة الاقتصادية للاقليم مباشرة أو بطريـق غير مباشر كما يجب أن تعمل من جهة أخرى على زيادة المدخرات المحلية وتشجيعهـــا على طرق مجالات الاستثمار المتاحة بالاقليم •

٤ ) الشروط التنظيمية :

تتطلب أية سياسة للتنمية الاقليمية اتخاذ القرارات الاقتصادية داخل الاقليم بقـــدر الامكان • كذلك يستلزم تنفيذ هذه القرارات تزويد الاقليم بالأجهزة اللازمة لتنفيذ هـــذه القرارات والقادرة على تحمل مسئولية هذا التنفيذ • ولكى نتمكن من تحقيق تنمية اقليميـــة فعالة يجب أن تحل السلطات المحلية محل السلطات المركزية وان تعدل الهياكـــــل

الادارية بحيث تصبح ملائمة للمطالب المحلية وبحيث تسمح بمساهمة السكان المحليين في اتخاذ القرارات .

ومن الشروط اللازمة لتحقيق سياسة التخطيط الاقليمي ضرورة توافر عدد من العوامل نذكر أهمها فيما يلي : (١)

١ - ضرورة التعاون الوثيق بين الهيئات والأجهزة الاقليمية سواء بالنسبة لأجهزة الاداره المحليه أو بالنسبه لمختلف المشروعات والمؤسسات .

٢ - يجب أن تأخذ سياسة التنمية الاقليمية في الاعتبار مختلف المشكلات التي تواجه قطاعات النشاط الاقتصادي بحيث يمكن التوصل الى أفضل الحلول لمواجهة هذه المشكلات .

٣ - ضرورة تنظيم العلاقة بين الأجهزة المسئولة عن تحقيق سياسة التنمية الاقليمية بحيث تقوم العلاقات بينها على أساس من الموضوعية بعيدا عن الاعتبارات الشخصية .

---

1 ) G. BROWN : L'action Pour le développement économique régional ( Montpellier 1966/67) P. 28 - 29.