جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومى

قضايا التخطيط والتنمية فى مصر
رقم (٧٥)

تطوير مناهج التخطيط وإدارة التنمية فى الاقتصاد المصرى
فى ضوء المتغيرات الدولية المعاصرة

سبتمبر ١٩٩٢

تطوير مناهج التخطيط وادارة التنمية فى الاقتصاد المصرى
فى ضوء المتغيرات الدولية المعاصـــــرة

تحريـر

أ.د. عثمان محمد عثمـــــــان

مدير مركز التخطيط العـــــام

تطوير مناهج التخطيط وادارة التنمية فى الاقتصاد المصرى

فى ضوء التغيرات الدولية المعاصرة

فريق البحث

أ.د. رافت شفيق بسادة
أ.د. عثمان محمد عثمان
أ.د. احمد حسن ابراهيم
د. هدى محمد صبحى
د. سهير أبو العينين
د. عزيزة عبد الرازق

تحرير

أ.د. عثمان محمد عثمان
مدير مركز التخطيط العام

المحتويـــات

	رقم الصفحة
مقدمة	١
الفصل الأول	٤
بعض القضايا المنهجية والتطبيقيـــة في تحديد العلاقة بين آليات السوق والتخطيـــط	
مقدمة	٥
القسم الأول : قصور السوق والحاجة الى التخطيط	٥
القسم الثاني : نقائص تدخل الدولة والحاجة الى السوق	١٠
القسم الثالث : التوليف بين السوق والتخطيط	١٦
القسم الرابع : متطلبات تطوير اقتصاد السوق المخطط في مصر	٢٤
الفصل الثاني	٣٣
تطور وتقييم نظم التخطيط المركزي والتأشيري	
مقدمة	٣٤
القسم الأول : ملامح نظم التخطيط المختلفة	٣٥
١ ـ ١ أنماط التخطيط المختلفة	٣٥
١ ـ ٢ الملامح الأساسية لنظام التخطيط	٣٧
١ ـ ٣ مفهوم الاقتصاد المخطط	٣٨
القسم الثاني : نظام التخطيط المركزي الآمر	٣٩
٢ ـ ١ مزايا التخطيط المركزي	٣٩
٢ ـ ٢ عيوب التخطيط المركزي ، مشاكل الاشراف والرقابة	٤٢
٢ ـ ٣ اتجاهات الاصلاح الاقتصادي في نظـــام التخطيط المركزي	٤٤
٢ ـ ٤ التخطيط والسوق في اقتصاد مختلط	٤٨

القسم الثالث : التخطيط فى الدول النامية ٥٢

٣ - ١ تجارب التخطيط فى الدول النامية ٥٢
٣ - ٢ اتجاهات تطوير التخطيط فى الدول النامية ٥٤

أ - الاسعار ٥٤
ب - الاستثمار العام ٥٥
جـ - الاستشارات ٥٥
د - المرونة ٥٦
هـ - الانتقائية ٥٦
و - التغيرات الراهنة ٥٦

القسم الرابع : نظرية وأسلوب التخطيط التأشيرى ٥٩

٤ - ١ التخطيط والتغيرات الاقتصادية فى الاقتصاد المصرى ٥٩
٤ - ٢ أسس نظرية التخطيط التأشيرى ٦٠
٤ - ٣ التخطيط التأشيرى والسياسة الاقتصادية الكلية ٧٠
٤ - ٤ تقييم نظام التخطيط التأشيرى ٧١

الخلاصة ٧٤

قائمة المراجع ٧٦

الفصل الثالث ٧٩

مفهوم ومضمون ادارة التنمية والتخطيط فى مصر

مقدمة ٨٠

القسم الأول : جذور تدخل الدولة فى التنمية وادارة الاقتصاد المصرى ٨٢

القسم الثانى : ادارة الاقتصاد القومى وأسلوب التخطيط الاقتصادى ٨٦

القسم الثالث : ادارة التخطيط فى التجربة المصرية ٩٤

٣ - ١ المحاولات الاولى لاستخدام المنهج التخطيطى ٩٥
٣ - ٢ تطوير خبرات التخطيط الجزئى التأشيرى ٩٦
٣ - ٣ اعادة تنظيم جهاز التخطيط القومى ٩٨
٣ - ٤ فتور الجهد التخطيطى(٦٦ - ١٩٧٤) ١٠٣
٣ - ٥ انكماش المنهج التخطيطى خلال السبعينات ١٠٣

٣ ـ ٦ عودة الروح وبعث الحياة فى المنهج التخطيطى ١٠٧

القسم الرابع: امكانيات استمرار العمل بالمنهج التخطيطى ١١٣

٤ ـ ١ صياغة جديدة لمنهج التخطيط القومى فى مصر ١١٦

٤ ـ ٢ اعادة تنظيم الجهاز التخطيطى ورفع كفاءته ١١٨

الفصل الرابع ١٣٠

دور وسياسة الأسعار فى ظل التخطيط فى مصر

مقدمة ١٣١

القسم الأول: سياسة الأسعار فى مصر فى الفترة السابقة ١٣٤

١ ـ ١ نظرة تاريخية ١٣٤

١ ـ ٢ محاولات الاصلاح ١٣٩

القسم الثانى: سياسة الأسعار والاصلاح الاقتصادى: الآثار المتوقعة ومناهج التقييم ١٤٣

٢ ـ ١ أسعار الظل وآثار السياسات الحمائية ١٤٤

٢ ـ ٢ الآثار المتوقعة لسياسة تحرير سعر الفائدة وسعر الصرف ١٤٨

٢ ـ ٣ الآثار المتوقعة لتحرير أسعار ناتج القطاع العام ١٥٥

القسم الثالث: المناهج المقترحة للتسعير وصياغة سياسة للأسعار فى ضوء أهداف الخطة ١٥٦

٣ ـ ١ بعض نماذج التسعير وقياس أثر السياسات الاقتصادية فى الأسعار ١٥٦

٣ ـ ٢ اطار متعدد المراحل للربط بين الأسعار وأهداف الخطة ١٥٩

الخلاصة ١٦٦

١٧٢

الفصل الخامس ١٧٢

تخطيط العمالة والتكنولوجيا والانتاج

القسم الأول : المفهوم والمنهج ١٧٣

١ ـ ١ مفهوم شامل لتخطيط العمالة ١٧٥
١ ـ ٢ أساليب تخطيط العمالة ١٨٠
١ ـ ٣ تطوير أساليب تخطيط العمالة ١٨٥

القسم الثاني : بدلا من التقييم ١٩٠

٢ ـ ١ اختيار التكنولوجيا ١٩١
٢ ـ ٢ تحديد أنواع وتوليفات المنتجات ٢٠١
٢ ـ ٣ كيفية التقدير ٢٠٣
٢ ـ ٤ سياسة تعيين الخريجين ٢٠٣
٢ ـ ٥ هجرة قوة العمل ٢٠٥
٢ ـ ٦ تشوه وتجزؤ سوق العمل ٢٠٥

القسم الثالث : طريق مزدوج ٢٠٧

٣ ـ ١ التشغيل محورا للتخطيط ٢١٦

الهوامش ٢٢٨

الفصل السادس ٢٣٩

اعادة تنظيم القطاع العام وعلاقته بتطوير التخطيط

مقدمة ٢٤٠

القسم الأول : أسس التخطيط وعلاقته بتنظيم القطاع العام ٢٤١

١ ـ ١ الوظائف والمهام التخطيطية ٢٤١
١ ـ التخطيط والمتابعة ٢٤١
٢ ـ الاشراف ٢٤٣
٣ ـ الرقابة ٢٤٥
١ ـ ٢ نطاق القطاع العام ٢٤٦
١ ـ ٣ التأثير المتبادل لكل من القطاع العام والتخطيط ٢٤٦
١ ـ ٤ التشريعات المحددة لتنظيم القطاع العام ٢٤٨

القسم الثاني : السياسة الاقتصادية وادارة القطاع العام ٢٥٣

٢ ـ ١ أساليب اتخاذ القرار وهيكل القطاع العام ٢٥٣
٢ ـ ٢ بعض مشكلات القطاع العام من منظور التخطيط ٢٥٦

١ ـ نمط وادارة القطاع العام وتنظيمه ٢٥٧
٢ ـ حجم وتكوين القطاع العام ٢٥٨
٣ ـ الأوضاع التمويلية لشركات القطاع العام ٢٥٩
٤ ـ نقص العائد على الاستثمار ٢٦٢
٥ ـ سياسة التوظيف فى القطاع العام ٢٦٤
٦ ـ سياسة تسعير المنتجات والمستلزمات ٢٦٦
(الدعم الصريح ، الدعم الضمنى)

القسم الثالث : اعادة تنظيم القطاع العام ٢٦٨

٣ ـ ١ قانون شركات القطاع العام رقم(٢٠٣) لسنة ١٩٩١ ٢٧١
ومحاوره الأساسية .

٣ ـ ٢ الاطار التنظيمى لقطاع الاعمال العام من منظـــور ٢٧٥
التخطيط القومى

٣ ـ ٣ الرؤية المستقبلية لبعض مشاكل القطاع العام وحلولها ٢٧٧
فى ظل القانون الجديد

١ ـ سياسة تسعير المنتجات والمستلزمات ٢٧٧
٢ ـ النظام المالى ٢٧٧
٣ ـ سياسة التوظيف ٢٧٨
٤ ـ مجالس الادارة ٢٧٩

القسم الرابع: تقييم قانون قطاع الأعمال العام فى علاقته بالتخطيط ٢٨٠

الخلاصـــة ٢٨٨

مقدمـــــة

قد لايكون من قبيل الصدفة أن يختار مركز التخطيط العام موضوعا للبحث خلال العام ١٩٩١/٩٠ يتناول اتجاهات تطوير مناهج وأساليب التخطيط فى ضوء التغيـــرات الاقتصادية والاجتماعية على الصعيدين المحلى والدولى · وقد أنبثق اختيارنا مـــن الادراك المتزايد بضرورة متابعة هذه التغيرات وانعكاساتها على نظـــام ادارة الاقتصاد القومى وتعبئة وتوجيه الموارد بما يحقق أهداف التنمية ، وكذلك ضـــرورة التأقلم مع هذه المتغيرات العالمية وتطوير الاداء المؤسسى بما يضمن الاستجابـــة السريعة فى عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد على المستويـــات التخطيطية المختلفة ·

وقد أكد صدق هذا الاختيار من ناحية وأهمية دور الجانب البحثى ضمن وظيفـــة معهد التخطيط القومى والتفاعل البناء مع أجهزة صياغة السياسة الاقتصادية وفى مقدمتها وزارة التخطيط من ناحية ثانية ، ما أقرته وثيقة خطة العام الخامس (١٩٩٢/٩١) فـــى الخطة الخمسية الثانية (١٩٨٨/٨٧ ـ ١٩٩٢/٩١) من الحاجة الى النظرة الموضوعية فـــى توصيف وتقييم تجربة التخطيط فى مصر وتطويرها ·

وعلى أساس هذه النظرة المنصفه أشارت وثيقة الخطة فى مقدمتها الى معنـــى شمول خطة التنمية ومضمون وصفها بالمركزية · وسجلت بكل وضوح أن وصف التخطيـــط فى مصر بأنه تخطيط شامل لايعنى اتباعه للنمط السوفيتى ، وان تسميته بالتخطيـــط المركزى لاتعنى أنه ينطوى على مفهوم الاقتصاد الموجه فخصائص شمول الخطـــة ، بـــل وشمولية المجتمع ،التى استندت اليها معظم النظم فى بلدان أوربا الشرقية لم تكـــن مطبقة فى مصر ، كما أن طبيعة العلاقات الادارية والمؤسسية بين مستويات اتخـــاذ القرارات المرتبطة باستخدام الموارد وتخصيصها أبعد ماتكون عن المركزية الآمـــرة (باستثناء الاستثمارات الحكومية واستثمارات القطاع العام التي لها صفة الالزام)·

واذا كانت وثيقة الخطة فى عامها الخامس قد استشعرت الحاجة الى توضيـــح طبيعة ومضمون وسمات التخطيط فى مصر ، فربما يرجع هذا الى اختلاط مفاهيـــم وأنماط التخطيط وتنوع الأساليب المستخدمة فى عملية التخطيط وتحديد الإهـــداف والمتابعة وتنفيذ الخطة ·· الخ · بل ان هذا الخلط قد يكون متعمدا فى بعض الأحيان للهجوم على دور الدولة فى النشاط الاقتصادى من أساسه · ولهذا فليس من المستغـــرب فى هذا الوقت أن تنبه وثيقة الخطة فى مقدمتها الى ان اطلاق وصف ما على الخطـــة يتجاوز حقيقتها ·· يخشى معه تصفية التخطيط والخطة ذاتها ، وان تقليص المتطلبـات

التخطيطية قد يعنى القضاء على البقية الباقية من العمل التخطيطى (*) .

وربما كان هذا التخوف أيضا هو دافعنا وراء اعادة التذكير بضرورات ودوافع تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية،فى نفس الوقت حاولنا تحديد طبيعة هذا التدخل وأدواته بما لايتمخض عنه القضاء على آلية السوق ودورها الأساسى فى تزويد الوحدات الاساسية لاتخاذ القرارات بنظام المعلومات والحوافز وعناصر المنافسة لضمان الوصول الى الكفاءة الاقتصادية . ان تدخل الدولة من خلال التخطيط هو بصفة أساسية للتغلب على أوجه قصور السوق المختلفة .

وقد استهدف هذا البحث طرح عدد من الاسئلة التى تثيرها القضايا المختلفة حول طبيعة ومضمون ادارة الاقتصاد القومى فى مجموعه ، واتجاهات وعناصر التغير فى مفاهيم وتجارب نظم التخطيط المتباينة وحدود التخطيط المركزى (الآمر) من ناحية ، والتخطيط التأشيرى فى الطرف الثانى ، بل أثرنا التساؤل عن حدود ومضمون وامكانية التوليف بين عناصر السوق والتخطيط . والى جانب هذه الاسئلة ذات الطبيعة المنهجية حاولت الدراسة أن تغطى القضايا التطبيقية فى تجربة التخطيط المصرية . فحاولنا من ناحية رصد ملامح نمط التخطيط فى مصر ومؤسساته ومساره ، وامكانية تطويره فى اتجاه النموذج التأشيرى ،ومن ثم دور الأسعار والسياسة السعرية ، والعلاقة بين الخطة والسياسة الاقتصادية الكلية ، واحتمالات التحول من التخطيط المتمحور حول برنامج الاستثمارات الى تخطيط على أساس الهدف الاستراتيجى مثل تحقيق التوظف الكامل ـ التصدى لمشكلة البطالة الواسعة مثلا .

وطالما أن قضية طبيعة ملكية عناصر الانتاج تركت انعكاسات واضحة على مضمون عملية التخطيط سواء فى بلدان التخطيط المركزى أو فى مصر فقد أولينا الاهتمام لدور القطاع العام ونطاقه فى علاقته بالتخطيط ، وتابعت الدراسة بالتقييم القانون الجديد لقطاع الاعمال العام رغم صدوره بعد بدء العمل فى هذا البحث .

لقد قادتنا دراستنا لاتجاهات تطوير منهج التخطيط واساليبه الى الاقتناع بأهمية مواصلة تتبع الخبرة العالمية والمصرية فى سبيل تدقيق بعض الجوانب الفنية المتعلقة بأدوات التخطيط وأساليبه في مراحله المختلفة بدءا من مرحلة اعداد التنمية ومتابعاتها ومؤشرات تنفيذها وتوجيه الاطراف المختلفة نحو تحقيق أهداف الخطة،

(*) وزارة التخطيط ، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ١٩٩٢/٩١ ، الجزء الأول ، ابريل ١٩٩١ ، ص ٤ .

وخاصة فى ضوء التعويل على القطاع الخاص فى مجال الاستثمار والتصنيع ، وتحرير القطاع العام كقطاع أعمال ، وزيادة دور مؤسسات التمويل الدوليةفى ادارة الاقتصاد العالمى .

وبمناسبة تقديم هذه الدراسة أسجل الشكر للزملاء الأفاضل أعضاء فريق البحث من معهد التخطيط القومى . كما أتوجه بالشكر الواجب للاستاذ مصطفى الاروادى (وكيل أول وزارة التخطيط سابقا) على اهتمامه وحضوره بعض جلسات المناقشة حول موضوعات هذا البحث ، وكذلك الاستاذ سعد عزب من وزارة التخطيط لما قدمه من معاونة فى توضيح بعض جوانب هذه الدراسة .

الباحث الرئيسى

أ.د. عثمان محمد عثمان
مدير مركز التخطيط العام

الفصل الأول (*)

بعض القضايا المنهجية والتطبيقية
فى تحديد العلاقة بين آليات السوق والتخطيط

(*) أعد هذا الفصل د. عثمان محمد عثمان .

تقديم

لو أن تحرير الاقتصاد المصرى يعنى اطلاق قوى العرض والطلب وآليات السوق لعنانها لما كانت هناك مشكلة · ولو أن السوق تتحرك بفعل اليد الخفية فحسب لما ثارت الحاجة لتدخل الدولة ، والفعل الارادى واليد الظاهرة Visible hand لخطة التنمية ·

لقد تنازل الاقتصاديون - منذ زمن طويل - عن افتراض كمال السوق · ولكن البديل - أى تدخل الدولة - لم يكن بدوره يتسم بالكمال ، ولا هو بغير تكلفة · ومع تراجع - ومراجعة - فكر التنمية ، من ناحية ، وصعود الاتجاهات اليمينية فى الولايات المتحدة وبريطانيا من ناحية ثانية ، وانحسار النظم الشمولية فى بلدان شرق أوربا من ناحية ثالثة ، بدا وكأن العجلة تدور نحو اقتصاد السوق الحر ، ومن ثم التخلص من تدخل الدولة والقطاع العام والتخطيط · ولاشك أن هذه استخلاصات متسرعة وغير علمية وضارة · وربما يستوجب الأمر أن نعيد قراءة وترتيب بعض المفاهيم والعلاقات فى سبيل الاجابة عن سؤال :

الى أى مدى يمكن المزج بين السوق والتخطيط ، عموما،وفى الاقتصاد المصرى فى ظروفه الراهنة ؟

القسم الأول

قصور السوق والحاجة الى التخطيط

لايتوقف اتمام النشاط الاقتصادى فى المجتمع فقط على انتقال السلع والخدمات من المنتج الى غيره من المنتجين والى المستهلك النهائى ، وانما تتضمن آليات التبادل كذلك وسائل انتقال المعلومات عن الاحتياجات سواء الحالية أو فى المستقبل بين الأطراف المعنية بانتاج واستخدام هذه الاحتياجات · وثمة عنصر ثالث لايقل أهمية عن سابقيه وهو المتعلق بالحوافز التى تدفع وتشجع أطراف المتعاملين على الاستجابة لما يتلقونه من معلومات واتخاذ قراراتهم المناسبة فى ضوئها ، وهناك أكثر من آلية mechanism لتنظيم عملية التبادل ، ولكن جرى دائما التمييز بين السوق (والاسعار) وبين أشكال لاسوقية - mon-market وغير سعرية · ويعتبر التخطيط - فى احدى صوره - أحد هذه الأساليب · والواقع أن كل نظام اقتصادى يعول بدرجات متفاوتة على الآليات المختلفة للتبادل ، ويتوقف ذلك على بعض الظروف التاريخية الى جانب الاعتبارات الاقتصادية · ولكن يظل واضحا

فى كل اقتصاد أن ثمة نوعا من آليات التبادل يمثل الأسلوب الرئيسى لتخصيص الموارد . والى جواره ربما توجد أشكال أخرى تعمل فى المجالات التى تتعطل فيها هذه الآلية الرئيسية أو تقل فاعليتها . ومن ثم يثور السؤال فيما يتعلق بالاختيار بين هذه الآليات عن طرق وكيفية وامكانية - وربما مشروعية - التوليف بينهما والأهمية النسبية لكل منها .

لقد ارتبط قصور السوق عن اداء وظائفها الرئيسية بضرورة تدخل الدولة . وحتى منذ أن أسس آدم سميث علم الاقتصاد وعمّد فكر الحرية الاقتصادية التى تقوم على دور اليد الخفية فى تخصيص الموارد بما يحقق التوافق المستمر بين مصلحة الفرد ومصلحة المجموع ، فقد اتجهت محاولات الاقتصاديين للتعرف على - ودراسة - الحالات التى يظهر فيها قصور أو فشل السوق Market Failure وقد ركز آدم سميث نفسه على بعض هذه الحالات ، حينما لاحظ أن رجال الأعمال يميلون الى الاتفاق بالتواطؤ Collusion ورحب - من ثم - بالعمل على منع الاحتكار والتواطؤ[1] . ومنذئذ فان الاقتصاديين تتنازعهم مدرستان : هؤلاء الذين يعتقدون أن السوق يمكن أن تعمل بكل كفاءة عندما تترك لحالها ويقتصر دور الدولة على اقامة القانون والنظام الذى يسهل أداء السوق لوظيفتها على نحو ملائم ، وأولئك الذين يثقون - من ناحية أخرى - أن الدولة لابد أن تلعب دورا نشيطا من شأنه تحسين أداء الاقتصاد القومى وتعظيم دالة رفاهة المجتمع .

وبغير الحاجة الى التذكير بآراء أنصار التخطيط المركزى من الاشتراكيين، نعرف أن الثورة الكينزية فى الثلاثينات قد دعمت فكر تدخل الدولة ، كعلاج لأوجه قصور السوق . ومع تطور التحليل الاقتصادى وتعقد المشكلات الاقتصادية فى آن تعددت الكتابات الداعية لمثل هذا التدخل وبيان مجالاته ودواعيه .

فعندما تواجه بعض الصناعات أوضاعا تنخفض فيها التكاليف عند زيادة انتاج كل منشأة ، قد لاتكون السوق متسعة بما فيه الكفاية لضمان المنافسة الكاملة. وهذه هى المشكلة فى حالة المرافق العامة بما فيها الكهرباء والتليفونات والسكك الحديدية والمياه النقية .. وعندما يستمر تناقص التكاليف مع زيادة نطاق الخدمة ربما يبرز التناقض ، من ناحية عندما يكون هناك عدد كبير من المنشآت بما يؤدى الى المنافسة وتكون التكاليف مرتفعة . واذا سمح - من ناحية ثانية - بالاحتكار ، فأن الشركات الاحتكارية ستتقاضى أسعارا مرتفعة وتقدم حجما أقل من الانتاج (مما يخفض رفاهة المجتمع) وتتولى الحكومة ادارتها أو تغيير نشاطها . يمكن بطبيعة الحال تنظيم (تقييد) الاحتكارات الطبيعية ربما من خلال اخضاعها للملكية العامة،