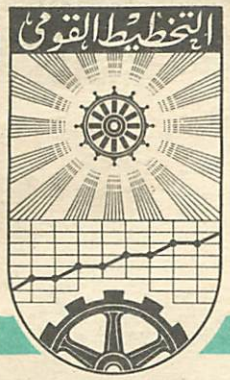
جمهورية مصر العربية



معهد التخطيط القومى

مذكرة رقم (١٢٥٣)

مفهوم وتصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليمية

اعداد

دكتور سيد محمد عبد المقصود

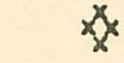
سبتمبر ١٩٧٩

اعادة طبع فى ديسمبر ١٩٧٩

القاهرة

طريق صلاح سالم مدينة نصر

مفهوم وتصنيف أدوات سياسة التنمية الاقليمية



اعـــداد

دكتور سيد محمد عبد المقصـــود

خبير ومدرس التخطيـــط الاقليمـــــى

معهـد التخطيـط القومـــى

بسم الله الرحمن الرحيم

تمهيد

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

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

١- النظرة المستقبلية او القيام بمجموعة من التنبؤات .

٢- تحديد أهداف السياسة .

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

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

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

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

---

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

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

وتشمل هذه الدراسة النقاط التالية :

١— مقدمة حول مفهوم السياسة العامة وسياسة التنمية الاقليمية .

٢— مفهوم او تعريف الاداة .

٣— تصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليمية :

١٠٣— مراجعة بعض التراث العلمى السابق عن تصنيف الأدوات .

١٠١٠٣ فى مجال التخطيط للتنمية بصفة عامة

٢٠١٠٣ فى مجال التخطيط للتنمية الاقليمية

٢٠٣— معايير لتصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليمية .

٣٠٣— تصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليمية على المستوى المركزى :

اولا : الادوات الاقتصادية

ثانيا : الادوات الادارية والتنظيمية

ثالثا : الادوات الفنية .

٤٠٣— تصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليمية على المستوى الاقليمى .

المراجع

١ . مقدمة حول مفهوم السياسة العامة وسياسة التنمية الاقليمية :

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

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

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

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

الادوات الاقتصادية لتحقيق اهداف ذات طبيعة اقتصادية .

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

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

٢. مفهوم أو تعريف الاداة :

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

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

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

٠٣ تصنيف ادوات سياسة التنمية الاقليمية :

١٠٣- مراجعة بعض التراث العلمي السابق عن تصنيف الأدوات

Review of the Literature

٠١٠١٠٣ في مجال التخطيط للتنمية بصفة عامة :

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

الاستثمار بصفة عامة

الاستثمار لقطاع معين

الضرائب المباشرة وغير المباشرة

الاعانات

الاجور

معدل التبادل ، وسعر الفائدة

القيود على الاقتراض

القيود الكمية على الواردات

تحديد الاسعار

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

المجموعة الاولى : تخصيص الاستثمارات

المجموعة الثانية : ادوات مالية واقتصادية اخرى

المجموعة الثالثة : ادوات ادارية

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

Controlable and Non-Controlable Instruments

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

مصروفات الحكومة المركزية او الانفاق العام

الضرائب

المدفوعات التحويلية للحكومة

رأس المال الاجتماعى

٠٢٠١٠٣ فى مجال التخطيط للتنمية الاقليمية :

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

اختيار قطاع فى اقليم معين يتميز باحتمالات كبيرة للنمو .

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

خلق مورد للطاقة فى اقليم مـا

الاجور والمرتبـات

الضرائـب

القروض او سياسة الائتمـان

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

الاستثمار العـام

الادوات المالية الاخـرى

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

البرمجة او التخطيط الشامل

الحوافز الماليـة

القيود او الغرامات

الادوات الادارية الاخرى .

والتمييز الاساسى لكوكلنسكى كان بين الادوات الاقتصادية الايجابية والسلبية

Positive and Negative Economic Instruments

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

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

هذا وقد اكد الاستاذ فريدمان (٢٧) على مدى أهمية وجوب توافر أدوات لازمة لتنفيذ سياسة التنمية الاقليمية وحصر الادوات الرئيسية فى الاتى :

ضبط ورقابة طرق استخدام الارض

الهجرة المخططة

الاستثمار العام المباشر

الحوافز المالية للتوطن واختيار المواقع

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

(٨)

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

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

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

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

المجموعة الاولـى

الاستثمار فى بناء الهياكل الاساسية للتنميـة

رسم الحدود او تقسيم الحيز المكانى الى اقاليم

قيود على استخدام المواقـع

المجموعة الثانيـة

الضرائـــب

الاعانات التى تؤثر على استخدام المواقع

المجموعة الثالثـة

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

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

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

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

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

Socio-economic and Political Systems

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

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

٢٠٣- معايير التصنيف :

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