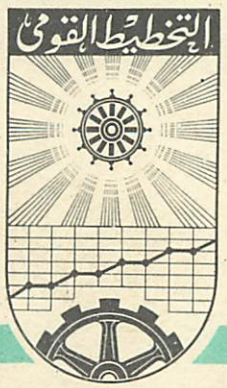
الجمهورية العربية المتحدة



معهد التخطيط القومى

معهد التخطيط القومى
قسم 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 ذاتـــــــــــــه

" 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 التنفيـــذ	٥٠
الفصل الخامس : أهداف التخطيط الاقليمى والشـــــروط اللازمة لتحقيقه	٥٥

" مقدمـــة "

في مواجهة العديد من الأهداف الاقتصادية التي تتفاوت درجاتها في الاهمية والتي تعجز ميكانيكية السوق غالبا عن تحقيقها ، ورغبة في تعديل الهياكل الاجتماعية بما يتلاءم مع مقتضيات التنمية الاقتصادية ، اضطلعت الحكومات بدور هام في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لكثير من الدول مستخدمة 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 لأفراد المجتمع ، مع التنسيق بين الموارد التي يتعين استخدامها والاهداف التي يراد تحقيقها .

ويقوم التخطيط ـ في سعيه الى تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية ـ على تعبئة وتوجيه جميع موارد المجتمع بطاقاته المادية والمالية 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 لايمكن 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 أهداف 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 ٠

٣ـ دراسة هذه المشروعات دراسة تفصيلية تتضمن انشاء معامل البحوث اللازمة وتنفيذ مشروعات تجريبية وعمل التجارب والابحاث ٠

٤ـ تنسيق برامج التدريب الفنى والعلمى بالمحافظة ووضع البرامج التى تتمشى مع التنمية والنهوض بالخدمات الفنية للمحافظة وتنفيذ هذه البرامج وذلك فيما يختص بالمشروع ٠

٥ـ اقتراح أولويات تنفيذ المشروعات على ضوء ما يتم من دراسات ٠

ويراعى أننا سنقوم بالاشارة الى هذا المشروع من خلال دراستنا لمبادىء التخطيط الاقليمى ٠

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 . ويعتبر 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 الا أننا سنقصر دراستنا على الاقليم داخل نطاق الدولة(١) 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'accès 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 والبيئيـــــة ، 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 داخـــل اطار الاقليم .

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

وجدير بنا أن نؤكد أهمية المعيار الاقتصادي في تحديد مفهوم الاقليم ، وتتضـــح هذه الأهمية بجلاء في حالة وجود مشكلة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم حيـــث يوجي حلها في اطار سياسة للتخطيط الاقليمي . وفي مواجهة هذه الفوارق يظهر الاقلـــيم 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 تحقيـــق نوع من التوازن المكاني الى جانب ما تحققه من توازن بين مختلف القطاعات .

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

١ ـ أقاليم " حضرية " (عمرانية) Metropolitan Regions