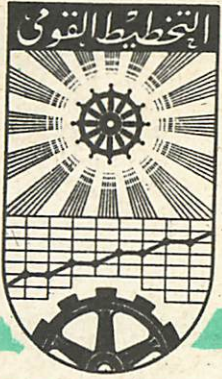


جمهورية مصر العربية



مَعْمَدُ التَّخْطِيطِ الْقَوْمِىِّ

مذكرة رقم (١٣٠٥)

” تقييم تجربة التخطيط والتنمية بقطاع
الزراعة ١٩٦٠/٥٩ - ١٩٧٩ ”

اعداد

الدكتور سعد حسن متولى

سبتمبر ١٩٨١

تقييم تجربة التخطيط والتنمية بقطاع الزراعة
١٩٧٩ - ١٩٦٠/٥٩

دكتور
سعد حسن متولى

၈၀၁	အာရှ	၇၂
၈၀၂	အာရှ	၈၂
၈၀	အာရှ	
၃၀	အာရှ	၂၂
၂၀၂	အာရှ	၂၀
၂၀၂	အာရှ	၈၀
၂၀၂	အာရှ	၃၀
၂၀	အာရှ	
၂၀၂	အာရှ	၂၀
၂၀၂	အာရှ	၂၀
၂၀၂	အာရှ	၈၀
၂၀	အာရှ	
၂၀၂	အာရှ	၂၃
၂၀၂	အာရှ	၇၂
၂၀၂	အာရှ	၂၂
၂၀	အာရှ	

- အာရှ : အာရှ

၃၀	အာရှ	၂၂
၂၀	အာရှ	၈၀
၂၀	အာရှ	၂၂
၂၀	အာရှ	၈၀

- အာရှ : အာရှ

- အာရှ

အာရှ

အာရှ

مقدمة

بعد مرحلة التخطيط الجزئى والتي استمرت حتى نهاية الخمسينات انتقلت التجربة التخطيطية الى الاخذ بأسلوب التخطيط القومى الشامل الذى دخل مرحلة التطبيق مع بداية الستينات وذلك بالبدء فى تنفيذ الخطة الخمسية الأولى ١٩٦٠/٥٩ - ١٩٦٥/٦٤ والتي كانت تمثل المرحلة الأولى لخطة عشرية استهدفت مضاعفة الدخل القومى فى مصر .

ولقد كانت هذه الخطة هى الخطة الخمسية الأولى التى تم تنفيذها . ثم حالت ظروف طارئة من تنفيذ الخطة الخمسية الثانية ١٩٦٥/٦٦ - ١٩٧٠/٦٩ التى كان قد وضع اطارها المبدئى . واستبدلت بخطة سبعة للفترة ١٩٧٢/٧١ - ١٩٧٦/٦٥ .

ورغم اعداد هذه الخطة السبعة فانها لم تصل أيضا الى مرحلة التنفيذ . ونظرا لأنه فى سنتى ١٩٦٥/٦٦ ، ١٩٦٦/٦٧ تم تنفيذ خطط سنوية للتنمية ، فقد وضعت خطة ثلاثية للفترة ١٩٦٧/٦٨ - ١٩٧٠/٦٩ اطلق عليها اسم خطة الانجاز . الا ان ظروف حرب ١٩٦٧ حالت وتنفيذ هذه الخطة ثم أعقب ذلك وضع خطط سنوية . وفى عام ١٩٧٣ وضعت خطة عشرية للفترة ١٩٧٣ - ١٩٨٢ مقسمة الى خطتين خمسينتين . وهذه الخطة لم تدخل أيضا مرحلة التنفيذ . وعلى ذلك فان التجربة التخطيطية فى مصر سارت عمليا بعد تنفيذ الخطة الخمسية الأولى ابتداء من ١٩٦٦/٦٥ على الخطط السنوية ، ان ذلك يمثل واحدا من الخصائص الأساسية لهذه التجربة ، وهو غياب التخطيط طويل الأجل . ان فقدان التجربة التخطيطية لاستراتيجية التنمية طويلة الأجل ، وان لم يكن عملا اختياريا وانما وضع فرضته الظروف ، الا أنه كان من المشاكل الهامة التى أحاطت بتجربة التخطيط والتي أثرت الى جانب غيرها من المشاكل على نتائج هذه التجربة فى مصر .

والآن وبعد انقضاء هذه الفترة الزمنية الطويلة نسبيا على بداية الاخذ بنظم التخطيط القومى الشامل فان الأمر يتطلب القاء نظرة تقييمية للتعرف على نتائج هذه التجربة وما حققت من انجازات وما صادفته من مشاكل وعقبات .

ان مثل هذا التقييم انما هو امر ضرورى حيث انه يرتبط بجوهر العملية التخطيطية ،
والتي يعتبر التقييم أحد جوانبها العامة وذلك للتعرف على درجة تحقيق الاهداف التخطيطية
وتحديد جوانب القصور والانحراف ومعرفة المشاكل والصعوبات التي عرقلت تحقيق أهداف
التنمية . كل ذلك بغرض معالجة أسباب المشاكل والانحرافات والارتفاع بمستوى الأداء
التخطيطى . أيضا فان مثل هذا التقييم يكتسب أهمية كبيرة فى هذه المرحلة والتي يجرى
الأخذ فيها بسياسات اقتصادية جديدة ، بهم واضعيا دون شك التعرف على المشكلات
والعقبات الاقتصادية التي برزت فى الفترة الماضية والتي عاقت التنمية الاقتصادية ، حتى يمكن
لهم وضع الاستراتيجيات والخطط الكفيلة بالقضاء عليها ومعالجتها حتى يمكن الارتفاع بمعدلات
التنمية والاسراع بها وحتى يمكن الوصول الى الاستقرار الاقتصادى لمجتمع تسوده العدالة
والتكافل الاجتماعى .

واذا كان تقييم التجربة التخطيطية للاقتصاد القوي ككل بهذه الأهمية فى هذه المرحلة
فان تجربة التنمية بقطاع الزراعة تصبح بالغة الأهمية . ان ذلك يرجع لعدة أسباب : أول هذه
الأسباب أن قطاع الزراعة لا زال يحتل أهمية كبيرة فى الاقتصاد القوي ، ثانيا ان قطاع الزراعة
يلعب دورا أساسيا فى عملية التنمية الاقتصادية بشكل عام . وليس هناك تجاوزا للحقيقة عند ما
يقال ان العديد من مشاكل التنمية الاقتصادية فى مصر فى المرحلة الماضية انما ترجع الى قصور
الزراعة عن تحقيق الواجبات الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة منها فى عملية التنمية ، ثالثا ان
الواقع الحالى لقطاع الزراعة خاصة فى مدى مواجهته للطلب المتزايد على الغذاء يواجه الكثير
من الصعوبات والمعوقات يستلزم بالضرورة الحد منها . ليتمكن لهذا القطاع أن يكون دعامة
حقيقية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

لكل ذلك فان دراسة تخطيط قطاع الزراعة وتقييم التنمية الزراعية يصبح أمرا ضروريا .
ومن هنا كانت هذه الدراسة التي استهدفت تقييم التنمية الزراعية خلال الفترة ١٩٦٠/٥٩ -

وتنقسم الدراسة الى ثلاثة فصول ، يعالج الأول منها الاطار التنظيمى للتخطيط
بقطاع الزراعة ، ويتناول الفصل الثانى تحليل نتائج التنمية الزراعية خلال الفترة ٦٠/٥٩ -
١٩٧٩ . أما الفصل الثالث فيتعرض لدراسة المشاكل والعقبات التى واجهت التنمية
الزراعية خلال هذه الفترة .

وينبنى الاشارة هنا الى أن هذه الدراسة قد استندت فى تقييمها لنتائج التنمية
الزراعية على البيانات والاحصائيات المقدمة من وزارة التخطيط ، كما وأنها اعتمدت على
بعض نتائج الدراسات السابقة التى قام بها معهد التخطيط القومى فى هذا المجال .

الفصل الأول

الاطار التنظيمي للتخطيط بقطاع الزراعة

—

١- الاطار التنظيمى للتخطيط

تحتل قضية الاطار التنظيمى لاجهزة التخطيط اهمية بالغة فى التخطيط الاقتصادى . ان اداء العمل التخطيطى ، سواء فى مرحلة اعداد الخطة او فى مرحلة متابعة تنفيذها يتوقف بدرجة كبيرة ليست فقط على الاساليب التخطيطية وانما ايضا على الاطار التنظيمى للتخطيط . " فلكى يعدو التخطيط حقيقة واقعة ولا يكون مجرد تعبير عن نية حسنة ، فلا بد من ان تحظى باقصى اهتمام مشكلة اقامة هيكل متين للاجهزة التى تتولى اعداد الخطط واعمالها . " (١)

فى نظام الاقتصاد المخطط ، الذى ظهرت فيه هياكل اقتصادية واجتماعية جديدة يتحتم وجود شكل تنظيمى معين للإدارة الاقتصادية يضمن ان تعمل الوحدات الاقتصادية بشكل منسق ومتكامل من اجل تحقيق الاهداف الاقتصادية التى حددها المجتمع والتى وضعها فى صورة خطة للتنمية الاقتصادية . ان ذلك يعنى ضرورة وجود سلطة مركزية لإدارة الاقتصاد القومى مهتمة بتوجيه نشاط كافة الوحدات الاقتصادية والتأكد من انها تعمل فى اطار الخطة الموضوعة . ونظرا لتعذر قيام السلطة المركزية بتوجيه عمل الوحدات الاقتصادية المختلفة والمتنوعة فى نشاطاتها الاقتصادية ، بصورة مباشرة ، فان الامر يحتم وجود هيئات وسطية للتسيير الاقتصادى ، تكون الصلة التنظيمية بين السلطة المركزية والوحدات الاقتصادية المختلفة . ان وجود هيئات التسيير الاقتصادى وتسلسلها بين السلطة المركزية والوحدة الاقتصادية يضمن ان يكون فى تنظيم معين لا يعمق الوحدة الاقتصادية عن القيام بنشاطها الانتاجى والانطلاق نحو تحقيق الاهداف الاقتصادية المحددة ، وفى نفس الوقت يضمن متابعة عمل الوحدة الاقتصادية والتأكد من انها تعمل فى اطار خطة التنمية الاقتصادية . ان نمط هذا التنظيم هو احد العوامل المؤثرة على كفاءة الجهاز الانتاجى وعلى الوضع الاجتماعى لمختلف الفئات الاجتماعية المشتركة فى عملية الانتاج . (٢)

(١) شارل بتلهم : التخطيط والتنمية - ترجمة الدكتور اسماعيل صبرى عبد الله . القاهرة

١٩٦٦ - ص ٢٢٦

(٢) محمد دويدار (دكتور) فى اقتصاديات التخطيط الاشتراكى - الاسكندرية ١٩٧٦ ، ص ١٥٣

ان تحديد هذا النمط يتضمن تحديد هيئات الادارة الاقتصادية في تسلسلها بين السلطة المركزية والوحدات الانتاجية ، وسلطة هذه الهيئات في عطية التسيير الاقتصادي ، والعلاقة القائمة بين المستويات المختلفة للتسيير . ان تحديد نمط التنظيم الاقتصادي يتوقف على مستوى التطور الذي وصلت اليه القوى الانتاجية للمجتمع ومدى سيطرة قيم معينة في المجتمع . انه يتحدد بمستوى تطور الاقتصاد القوي ، ومن ثم فانه يتوقف على المرحلة التي يمر بها الاقتصاد المخطط او الاقتصاد الذي يراد تخطيطه . (١)

ان عطية التسيير الاقتصادي في النظام الاقتصادي المخطط هي عطية اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ الخطة او العمل التنفيذي ، وهي تمثل احد شقي العملية التخطيطية ، اما الشق الاخر فهو العمل التخطيطي ، وهو العمل الخاص بتحضير الخطة واعدادها . يقوم بالمعمل التخطيطي هيئات اخرى غير هيئات التسيير الاقتصادي هي هيئات التخطيط . تعمل هيئات التخطيط الى جانب هيئات التسيير الاقتصادي ، اي انها لا بد وان توجد على كل مستوى من مستويات هيئات التسيير الاقتصادي . وعلى ذلك فان تنظيم هيئات التسيير الاقتصادي يشمل الاطار الذي تعمل فيه هيئات التخطيط ، ما يكون الاطار التنظيمي لهيئات التخطيط ، اي الاطار الذي تجرى في داخله الاتصالات بين المركز والقاعدة في اثناء القيام بالجهود الخاصة باعداد الخطة .

ويقصد بالاطار التنظيمي للتخطيط نوعية الاجهزة او الهيئات التي تقوم باعداد الخطة خلال مراحلها المتعددة ودور او وظيفة كل من هذه الاجهزة او الهيئات في العملية التخطيطية والعلاقات القائمة بينها واخيرا طبيعة العلاقات القائمة بين هيئات الادارة الاقتصادية وهيئات التخطيط .

وكما ان الاطار التنظيمى لهيئات الادارة الاقتصادية من العوامل المؤثرة على كفاءة الجهاز الانتاجى ، فان سلامة الاطار التنظيمى لهيئات واجهزة التخطيط وملاءمة هذا الاطار لقتضيات اعداد الخطة فى مراحلها المختلفة وفى التوقيت الزمنى المحدد لها هى ——— العوامل المؤثرة فى نجاح التخطيط . (١)

ويخضع تنظيم هيئات التخطيط للاعتبارين ———
التاليين (٢) :

— : ضرورة مساهمة الوحدات الاقتصادية المختلفة فى تحضير الخطة ، والتنسيق بين مشروعات ومراجيع الوحدات المتعددة وذلك بتجميع هذه الوحدات فى مجموعات اقتصادية متماثلة طبقا لمعايير معينة ، وتنظيم هذه المجموعات الاقتصادية فى تسلسل هرمى يضمن استمرار الصلة بين المركز والقاعدة عند وضع الخطة .

— : ضمان سهولة جريان تيار المعلومات والبيانات والاحصائيات بين القاعدة والمركز حتى يكون المركز ملما بواقع الحياة الاقتصادية فى الوحدات المختلفة ، مما يساعد على وضع الخطة على اسس واقعية ، وحتى يحصل المركز على المعلومات الخاصة بمتابعة تنفيذ الخطة .

ولوضع اطار تنظيمى سليم للتخطيط فان يجب ان تتحقق الشروط الثلاثة التالية : (٣)

- (—) ان تكون تكلفة ادارة هذا النظام اقل تكلفة ممكنة .
- (—) ان يكون هناك اتساق وعدم تعارض بين الوظائف والمهام التى تقوم بها هذه الاجهزة وان لا يكون هناك تكرار لبعض الوظائف التى تؤدى بها .
- (—) ان يكون هناك اتساق وعدم تعارض بين جهاز التخطيط ككل وبين الاجهزة القائمة بتنفيذ الخطة .

(١) عطية مهدى سليمان (دكتور) واخرين رؤية شاملة لقضايا التخطيط القومى .

(٢) محمد دويدار — مرجع سابق ص ١٥٦

(٣) عطية مهدى سليمان (دكتور) : نظام التخطيط القومى الشامل . معهد التخطيط القومى مذكرة خارجية ١٢٦ .

وبناءً على الاعتبارات السابقة في تنظيم هيئات التخطيط وفي نظام التخطيط القومى الشامل يتطلب الامر وجود هيئات تخطيطية على المستويات التالية : (١)

- : المستوى القومى الشامل لكل قطاعات المجتمع وانشطته وعلاقته بالعالم الخارجى .
- : المستوى القومى لكل قطاع من قطاعات المجتمع وعلاقته بالقطاعات الاخرى وبالعالم الخارجى .
- : مستوى انشطة كل قطاع من قطاعات المجتمع وما يتدرج تحتها من الوحدات الانتاجية والادارية .
- : المستوى الاقليمى والمحلى وعلاقته بالمستوى القومى .

الا ان هذا الهيكل التنظيمى لهيئات التخطيط يخضع واقمها فى تشكيله لاعتبارات متعددة اهمها درجة تطور الاقتصاد القومى او درجة تطور قطاعات الاقتصاد القومى المختلفة . وفى قطاع الصناعة الذى يتكون من وحدات انتاجية كبيرة والتسى تكون فى ملكية المجتمع ، يكون من السهل بناء هذا الهيكل التنظيمى الهرمى لهيئات التخطيط ابتداءً من الوحدة الانتاجية صعودا للمؤسسة التى تجمع الوحدات الانتاجية المتماثلة فى نشاطها الاقتصادى ثم الى الوزارة ثم الى هيئة التخطيط المركبة . اما فى القطاعات الاقتصادية المتخلفة او التى فى مرحلة تطور والتى تتصف بتعدد الوحدات الانتاجية الصغيرة المتخلفة فى درجة تطورها والتى تكون مملوكة فرديا تكون هناك صعوبة فى بناء هذا التنظيم لهيئات التخطيط ، مما يخلق صعوبة فى تخطيط التنمية لمثل هذه القطاعات ، مما يتولد عنه تناقضا بين ضرورة التخطيط الشامل لكل قطاعات الاقتصاد وصعوبة وضع الخطط وتنفيذها للقطاعات الاقتصادية ذات المستوى الاقل تطورا . من هنا كانت الضرورة الى البحث عن

(١) محمود احمد الشافعى (دكتور) : العلاقة بين اجهزة التخطيط فى الدولة . معهد التخطيط القومى مذكرة رقم ٤٤١ فبراير ١٩٦٦ .

الاطر التنظيمية للتخطيط التى تضمن اعداد خطط التنمية لمثل هذه القطاعات . ماهى خبرات التجربة التخطيطية المصرية فى خلق الاطار التنظيمى لتخطيط قطاع الزراعة ؟ هذا ماسوف تتعرض له فى الجزء التالى من الدراسة .

٢ . هيئات التخطيط فى قطاع الزراعة

١.٢ على المستوى القومى

قبل التعرض الى دراسة الهيكل التنظيمى للتخطيط فى قطاع الزراعة نود اولا ان نتعرف على تنظيم وحدات التخطيط المختصة بقطاع الزراعة فى هيئة التخطيط المركزية على المستوى القومى ، نظرا لارتباط هذا التنظيم بالهيكل التنظيمى القطاعى ، وايضا بحث مدى ملائمة هذا التنظيم لمتطلبات العمل التخطيطى .

عند ظهور الحاجة الى الاخذ باسلوب التنمية المخططة الشاملة تشكلت نفس عام ١٩٥٥ هيئة مركزية للتخطيط على المستوى القومى هى " لجنة التخطيط القومى " ، مهمتها وضع خطة قومية شاملة للنمو الاقتصادى والاجتماعى فى الدولة تنفذ فى امد محدود .^(١) وفى عام ١٩٥٧ تطلب الامر اعادة تنظيم اللجنة على اساس ان يتولى رسم سياسة التخطيط القومى للدولة ومتابعة تنفيذها هيئتان :^(٢)

(١) مجلس اعلى للتخطيط القومى يختص بتحديد الاهداف الاقتصادية والاجتماعية

للدولة واقرار خطط التنمية فى مراحلها المختلفة .

(ب) لجنة للتخطيط القومى تختص باعداد الخطة العامة وميكان مراحلها واجزائها السنوية

وجميع مايتصل بذلك من تشريعات وتوصيات واقتراحات وذلك فى ضوء ما تقوم به اللجنة من دراسات وما تقدمه الوزارات من مشروعات . كما تقوم اللجنة بمتابعة سير العمل نفس الخطة ومراجعتها وتقييمها دوريا والاشراف الفنى على تنظيم وتنسيق جميع الاحصاءات

(١) اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للسنوات الخمس ١٩٦٠ - ١٩٦٥

الملحق الاول - الوثائق الرسمية ص ٣٦١ .

(٢) نفس المصدر .

ونشرها وتقديم تقارير الى المجلس الاعلى للتخطيط القومى .

ولكى يتعنى للجنة التخطيط القومى النهوض بالاعباء والمهام الملقاة عليها ، كان لابد من تكوين جهاز للجنة التخطيط . ولذا فقد تشكل جهاز اللجنة من عدد من الشعب والوحدات الفنية ومجموعات دراسة وابحث . وكان من بين الوحدات الفنية التى بلغت ١٧ وحدة ، وحدة الزراعة والرى والصرف .

وقد تحددت مهمة وحدة الزراعة والرى والصرف فيما يلى : (١)

- جمع البيانات وعمل وتحضير التحليلات والدراسات الاولية والضرورية فى قطاع الزراعة والتى تعين المخطط على رسم خطة التنمية الزراعية .
- بيانات الموارد المائية وحصر مشروعات الرى .
- بيانات الاحتياجات المائية الحالية .
- بيان المساحات المنزرعة وتوزيعها جغرافيا حسب طريقة الرى .
- بيان آلات ومكينات وطلبات الرى المختلفة المستخدمة والمساحة التى نربطها كل منها .
- الاستثمارات السنوية فى اعمال الرى والصرف .
- التكوين الراسمالى من انشاء وتجهيز .
- الاستثمارات الضرورية لصيانة اعمال الرى والصرف .
- الموارد المستخدمة فى التشغيل ماليا وعدديا .

وعندما تحولت لجنة التخطيط القومى الى احدى وزارات الجهاز التنفيذى هى " وزارة التخطيط القومى " واعادة تنظيم الجهاز الفنى للتخطيط قسم الجهاز الفنى الى وحدات جديدة اطلق عليها اسم " الشعب المركزية " بلغ عددها ١٢ شعبة مركزية . وفى اطار هذا التنظيم الجديدة تحولت وحدة الزراعة والرى والصرف الى " الشعبة المركزية لتخطيط الزراعة " والشعبة المركزية لتخطيط الرى والصرف والسد العالى " وقد قسمت كل شعبة مركزية الى شعب .