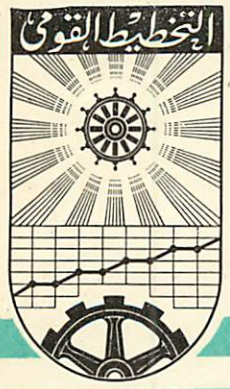
الجمهورية العربية المتحدة



معهد التخطيط القومى

مذكرة رقم ٥٢٣

العلاقة بين أجهزة التخطيط فى الدولة

للدكتور السيد محمود زكى
وكيل وزارة الادارة المحلية

١٩٦٤/١٢/٢٨

القاهرة
٣ شارع محمد مظهر - بالزمالك

محتويـــــات

١ــ تطور مراحل التخطيط منذ ثورة ١٩٥٢ .

٢ــ مفهوم التخطيـــط

(١) المستوى المحلـى

(٢) المستوى الاقليمـى

(٣) المستوى المركـزى

٣ــ ارتباط التخطيط بتنظيمات الادارة المحلية والشعبيـة .

٤ــ اجهزة التخطيط على مختلف المستويات والعلاقات بينها :

أ ــ مستوى القرية والمدينـة

ــ قسم أو وحدة للتخطيط والمتابعة .

ب ــ مستوى المحافظـة

ــ ادارة التخطيط والمتابعة بديوان المحافظة

ــ اقسام للتخطيط والمتابعة بالمديريات وفروع المؤسسات .

حـ ــ لجنة التخطيط والمتابعة بالمحافظـــة .

د ــ المستـوى المركـزى .

العلاقة بين أجهزة التخطيط فى الدولة

١ـ تطور مراحل التخطيط منذ قيام ثورة ١٩٥٢ :

اهتمت الثورة منذ قيامها بالاخذ بمبدأ التخطيط لتحقيق اهدافها وبدأ التخطيط جزئيا فى مجالات مختلفة ثم تطور الى سياسة عامة لتخطيط قومى شامل متكامل فى جميع المجالات ...

وتحددت معالم ووظائف التخطيط بصدور الميثاق فى ١٩٦٢ حيث توضح فيه " أن التخطيط الاشتراكى الكفء هو الطريقة الوحيدة التى تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية بطريقة عملية وعلمية وانسانية لكى تحقق الخير لجموع الشعب وتوفر لهم حياة الرفاهية " .

فالتخطيط بذلك هو " الضمان لحسن استغلال الثروات الموجودة والكامنة والمحتملة ثم هو فى الوقت ذاته ضمان لتوزيع الخدمات الاساسية باستمرار ورفع مستوى ما يقدم منها بالفعل ومد هذه الخدمات الاساسية الى المناطق التى افترسها الاهمال والعجز " .

ونعرض فيما يلى المراحل التى مرت بانتهاج سياسة التخطيط منذ قيام ثورة ١٩٥٢ :

- ففى عام ١٩٥٢ صدر قانون الاصلاح الزراعى وقامت اللجنة العليا للاصلاح الزراعى بتخطيط برامج تنفيذه لتحقيق اهدافه .
- وفى عام ١٩٥٣ تم انشاء مجلس الانتاج القومى لتنمية الانتاج فى مجالات الزراعة والتعدين والبترول والكهرباء والصناعات التحويلية وتحسين وسائل النقل والمواصلات وتنشيط التجارة .
- وفى عام ١٩٥٤ تم انشاء مجلس الخدمات العامة لتنمية الخدمات الاساسية صحية وتعليمية ، واجتماعية ، وسكنية ، وثقافية ، وخاصة فى الريف مع الاهتمام بالنهوض بالفئات العاملة .
- وفى عام ١٩٥٥ انشئت لجنة التخطيط القومى للتنسيق بين تنمية الانتاج والخدمات
- وفى عام ١٩٥٧ اعيد تحديد وظيفة لجنة التخطيط القومى على اساس دراسة

الاهداف والموارد والامكانيات فى مجالات التنمية والتطوير الاقتصادى والاجتماعى كنواة للتخطيط القومى الشامل وفى تحضير اطار للخطة العامة والخطط السنوية .

- كما صدر قرار جمهورى رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٧ بشأن وضع خطة قومية شاملة للنهوض الاقتصادى والاجتماعى تتضمن أهدافا رئيسية على أن تعبأ لها جميع الجهود القومية العامة والخاصة .

- وفى اعوام ١٩٥٨ ، ١٩٥٩ ، ١٩٦٠ صدرت عدة قرارات جمهورية لاسناد عمليات التخطيط الى كافة الوزارات والمؤسسات وكذلك قرار ١٠١٣ لسنة ١٩٥٨ بتأليف لجان مشتركة فى لجنة التخطيط القومى من التخطيط والوزارات والهيئات والمؤسسات العامة وكذلك قرار جمهورى رقم ٢٦٢ لسنة ١٩٥٩ بانشاء مكاتب للتخطيط والمتابعة فى الوزارات والمؤسسات .

وبذلك أصبح لهذه الاجهزة واجبات اساسية فى التخطيط وفى المشاركة فى اعداد مقترحات الخطة العامة لكل قطاع .

- وفى عام ١٩٦٠ أيضا :

* صدر القرار الجمهورى رقم ٤٢٦ لسنة ١٩٦٠ بأنشاء لجنة وزارية للتخطيط القومى متفرعة من مجلس الوزراء وذلك لمراجعة مشروع اطار الخطة العامة الذى تعده لجنة التخطيط القومى فى ضوء ما تقدمه الوزارات من برامج ومشروعات لكل نشاط يقابل اختصاصها وتخصصها ولتحقيق اهداف الخطة بمضاعفة الدخل القومى .

* كما صدر القرار الجمهورى رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ فى شأن التخطيط والمتابعة حيث تحددت الاسس التى تراعى عند اعداد الخطة الخمسية والخطط السنوية التفصيلية متضمنة الانتاج القومى والاجور والارباح المتحققة ومصادر التمويل والاستثمار والعمالة ومستوى الاستهلاك الفردى ودور القطاع العام وتحدد أيضا أن تصدر الخطة بعد موافقة مجلس الامة بقرار من رئيس الجمهورية .

* وصدر القرار الجمهورى رقم ١٣٢٩ لسنة ١٩٦٠ فى شأن اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها وقد نص فيه على انشاء لجنة للتخطيط والمتابعة فى

كل وزارة أو مؤسسة ويصدر بتشكيلها قرار من الوزير أو من رئيس المصلحة أو مدير المؤسسة على أن تختص لجنة التخطيط والمتابعة باعداد مشروع الخطة العامة للسنوات الخمس والخطط السنوية وتقارير المتابعة مع القيام بالدراسات اللازمة للتخطيط والمتابعة ويشمل ذلك على الاخص :

١- حجم ونوع الموارد المالية والمادية والبشرية .

٢- أوجه استخدام هذه الموارد فى الانتاج والاستثمار والاستهلاك والتصدير والاستيراد .

٣- نظم التمويل فى القطاعين العام والخاص وما يتعلق بذلك من أجهزة الائتمان وتوجيه المدخرات .

٤- برامج ومشروعات التنمية فى مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية .

٥- برامج التدريب الفنى والمهنى ونظم الادارة والاشراف وتوفير الفنيين والعمال .

٦- وسائل التنسيق بين الاجهزة الاقتصادية والتنفيذية العامة والخاصة .

٧- اعداد تقارير المتابعة مع القيام بالدراسات اللازمة للتخطيط والمتابعة .

كما تناول هذا القرار فى وظيفة لجنة التخطيط والمتابعة ايضا تحقيق اهداف وتقديرات الخطة وتنفيذ مشروعاتها فى الوقت المحدد متضمنا ذلك انشاء المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة المحددة فى الخطة وتنفيذ أعتمادات الميزانية العامة للدولة فى الاغراض المخصصة لها على أن يعد تقرير دورى كل ثلاثة أشهر متضمنا سير العمل فى تنفيذ الخطة ومدى التقدم فى تحقيق اهدافها وذلك بالنسبة الى نشاط كل قطاع .

* وصدر فى نفس العام قانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ولائحته التنفيذية بنظام الادارة المحلية وأنشاء أربعة وعشرين محافظة ومجالس المحافظات ومجالس المدن ومجالس القرى وبأنشاء أجهزة الادارة المحلية ثم انشاء مكاتب للتخطيط والمتابعة فى ديوان عام المحافظة وبعض مجالس المدن .

وسيتم بالتدريج انشاء مثل هذه المكاتب او الاقسام فى بقية مجالس المدن والقرى ٠

ولقد اقترح فى التنظيم الاخير للمحافظات والذى ما زال موضع الدراسة وعرض للمناقشة فى أجتماع السيد نائب رئيس الوزراء فى شهر سبتمبر ١٩٦٤ مع السادة المحافظين الى تحويل هذه المكاتب الى ادارة للتخطيط والمتابعة ٠

ويظهر من ذلك انه أصبح لهذه الاجهزة فى المحافظات وظيفة تخطيطية هامة ٠

* وفى نفس العام أيضا أنشىء معهد التخطيط القومى ليقوم بالدراسات والابحاث فى مجالات التخطيط الطويل المدى وأساليب التخطيط وطرقه ووسائله ٠

ـ وفى عام ١٩٦١ صدرت القوانين الاشتراكية وتم خلق قطاع عام للاضطلاع بأعباء التنمية وتنفيذ معدلاتها المستخدمة فى الانتاج والخدمات ٠

ـ كما تم أنشاء عدد من المؤسسات العامة والهيئات العامة المسئولة وبذلك يمتد التخطيط الشامل من مستوى القطاعات والانشطة الى مستوى كل وحدة أنتاجية وكل وحدة ادارية ٠

ـ كما تم أعادة تشكيل مجالس الادارة للشركات لتضم ممثلين من الموظفين والعمال ٠

ومن هذا التطور لمراحل التخطيط والاخذ به كسياسة عامة فى الدولة وفى ضوء هذه القرارات الجمهورية يمكن أن تحدد مستويات أجهزة التخطيط ووظائف كل منها والعلاقة بينها ٠

٢ـ مفهوم التخطيط :

قبل أن نتعرض لاجهزة التخطيط ومستوياتها ووظائف وعلاقة كل منها بالاخر يجدر بنا ان نحدد مفهوم التخطيط ٠

التخطيط اصبح ضرورة للعمل على سرعة النهوض بالمجتمعات المحلية للانتقال من حالة الركود الى حالة توازن ديناميكى لتحقيق مستوى أعلى من الدخل والى مواجهة المشاكل المتعددة التى تعترضنا نتيجة لسرعة التطور العلمى والتكنولوجى وآثارهما

المترتبة على ذلك فى جميع مجالات الحياة بالمجتمع .

فالتخطيط هو عملية مواءمة مستمرة لتنظيم استخدام كل أو بعض الموارد المادية والبشرية والامكانيات المتاحة وبين أحتياجات ومطالب المجتمع .

أى أن التخطيط تعبئة وتنسيق وتوجيه الموارد والطاقات والقوى البشرية والمادية والمالية المتاحة للمجتمع ـ حاضرا ومستقبلا ـ لتحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية متفق عليها مترابطة ومحددة ومرسومة فى اطار سياسى يؤمن به المجتمع فى فترة أو سلسلة فترات زمنية محددة .

٣ـ مستويات التخطيط :

فى ضوء هذه المفاهيم للتخطيط من الضرورى أن نحدد انواع التخطيط ومستوياته :

١ـ المستوى المحلى

أن التخطيط يعمل على توجيه وأستثمار كل الطاقات البشرية والمادية الا أن التخطيط السليم يجب أن ينبثق من المجتمعات المحلية حتى يمكن أن تكون عملية المواءمة واقعية تتفق وظروف وأمكانيات كل مجتمع محلى .

وليس هناك شك فى ان المجتمعات المحلية أقدر من غيرها على تقدير احتياجاتها والمواءمة بينها وبين مواردها وأمكانياتها ، وهى أقدر على اجراء تغييرات عديدة الجوانب فى التنظيم الاجتماعى القائم للانتاج والاستهلاك لدفع عجلة التطور بسرعة أكبر .

فالمجتمعات المحلية أقدر على احداث أى تغيير فى التنظيمات الاجتماعية المتصلة بالعادات والتقاليد السائدة فى المجتمع ، وفى وحداته المختلفة الادارية والانتاجية كما أنها أقدر على القضاء على الاسراف فى استخدام الموارد وتوفير السلع والخدمات .

ان التخطيط المحلي أساس يجب أن تمارسه التنظيمات الشعبية والمجالس المحلية لترسم حياتها المستقبلة في اطار ما يتحدد من أهداف قومية .

كما أن مشروعات الخطط المحلية التي توضع من مستوى القرية والمدينة تكون اساسا لمشروع الخطة التي تضعها كل محافظة والتي يتكون منها تخطيط محلي على مستوى المحافظة .

٢ — المستوى الاقليمي :

اذا توفرت لمحافظة الوحدة الجغرافية والوحدة الاقتصادية والسلطات الادارية والمالية امكن من ذلك تنظيم لاستخدام مواردها على مستوى اقليمي وسمي ذلك تخطيطا اقليميا .

وأن مشروعات الخطط التي تضعها المحافظات سواء كان ذلك تخطيطا محليا أو اقليميا تعتبر نواه سليمة للتخطيط القومي .

٣ — المستوى المركزي :

اننا اذا كنا ننظم الموارد جزئيا كان ذلك تخطيطا جزئيا ، واذا كنا ننظم الموارد لقطاع معين كان تخطيطا قطاعيا ، واذا كنا ننظم استخدام موارد المجتمع المحلي كان تخطيطا محليا ، واذا كنا ننظم استخدام موارد الاقليم كان تخطيطا اقليميا ، واذا كنا ننظم استخدام موارد المجتمع بأكمله كان ذلك تخطيطا قوميا .

بهذه الصورة يتم تحقيق ما نادى به الميثاق من أن التخطيط يجب أن ينبعث من القرية ويبين ان يكون التخطيط مركزيا .

٤ — ارتباط التخطيط بتنظيمات الادارة المحلية والشعبية :

هناك تشابه بين التخطيط الشامل المحلي أو الاقليمي أو القومي في أن التخطيط تنظيم لنشاط المجتمع الا ان الوظيفة التخطيطية تتحدد طبقا لنظام الادارة المحلية فبقدر ما يعطى للمجتمعات المحلية من نظام لا مركزي وما يعطى لها من سلطات ادارية ومالية في نظام الادارة المحلية او الحكم المحلي بقدر ما تنعكس صور التخطيط المحلي والاقليمي .

٤) توفير البيانات والاحصاءات عن الامكانيات البشرية والمادية فى القرية أوالمدينة ما هو قائم منها وما هو مطلوب لتحسينها او تنظيم استخدامات جديدة فى مجالات الخدمات والانتاج .

٥) تنظيم تسجيل هذه البيانات مع الحصول على الاحصاءات من المصادر الاصيلة لها كالجهاز المركزى للاحصاء أو البيانات الرسمية .

ب — مستوى المحافظة :

١ — ادارة التخطيط والمتابعة :

يلزم ان يكون فى ديوان عام المحافظة ادارة للتخطيط والمتابعة وأن يدرب العاملون بها تدريبا مستمرا على عمليات التخطيط والمتابعة . وتقوم هذه الادارة بما يأتى :

أ — اختيار وتجميع المشروعات التخطيطية التى ترد من المجالس المحلية وتصنيفها على شكل قطاعات ووضع مشروع تخطيط قطاعى فى اطار الاهداف والمعدلات المحددة من الجهاز المركزى .

ب — التنسيق بين المشروعات التخطيطية لكل قطاع ولكل مجلس محلى وتحديد أولويات لها بحيث تخرج منها صورة لمشروع خطة للمحافظة أو الاقليم تكون نواة للخطة القومية .

حـ — ان تعمل كسكرتارية فنية للجنة التخطيط والمتابعة بالمحافظة .

٢ — اقسام للتخطيط والمتابعة بالمديريات وفروع المؤسسات

تكوين اجهزة للتخطيط والمتابعة فى كل مديرية من المديريات وتكون هذه الاجهزة متخصصة فيما تقدمه من خدمة مع اشتراك هذه الاجهزة مع ادارة التخطيط والمتابعة فى دراسة ووضع خطة كل محافظة .

٣ — لجنة التخطيط والمتابعة بالمحافظة

من المقرر انشاء لجنة للتخطيط والمتابعة بكل محافظة يرأسها السيد المحافظ وتكون مهمتها دراسة المشروعات المقترحة للخطة لكل قطاع والتقدم بها كنواة للتخطيط القومى .

ولدينا تجارب لمسناها من المؤتمرات المشتركة التي عقدت اخيرا في بعض المحافظات حيث تم عمل دراسة مقارنة لمشروعات الخطة الخمسية الثانية المقترحة من الاجهزة المركزية في اطار الاحتياجات الواقعية للمجالس المحلية وتم مناقشة ذلك في المؤتمرات المشتركة والتقدم بتوصيات بما يلائم احتياجات المجالس المحلية على شكل صورة لمشروع خطة محلية للمحافظة ٠

وقد ظهر أثر ذلك في الكثير من الدراسات التخطيطية التي قامت بها أجهزة التخطيط بالمحافظات لاوجه استخدام الموارد والامكانيات المحلية نذكر منها المشروعات التخطيطية التي درست بمحافظة الفيوم وعرضت في المؤتمر المشترك لمحافظة الفيوم الذي عقد في ديسمبر ١٩٦٤ ونلخصها فيما يلي :

١) مشروع وادي الريان لتنظيم الصرف وزيادة الرقعة الزراعية ومعالجة مشكلة زيادة الملوحة في بحيرة قارون وعدم امكان زيادة الصرف بها عن المستوى الحالي وقد اتخذت الاجراءات التنفيذية بمعرفة وزارة الري بعد مناقشة المشروع المقدم من المحافظة في المؤتمر المشترك ٠

٢) مشروع استغلال الثروة المعدنية في صحراء الفيوم من جديد ومعادن اخرى نتيجة للدراسات التي بدأتها المحافظة بتحليل عينات ثبت وجود بعض المعادن بها بوفرة كالحديد ٠ وقامت وزارة البحث العلمي بعد مناقشة المشروع في المؤتمر بتبني المشروع وقامت لجنة بالفعل اثناء ايام المؤتمر باستكمال الدراسة وكشفت عن موقع هذه المعادن قرب بحيرة قارون ٠

٣) مشروع تخطيطي عن استخدام اعواد الذرة الجافة وتصنيعها الى لوحات بناء لاستخدامها بعد طلائها بطبقة من الملاط في المباني الجاهزة ٠

٤) مشروع استخدام الفائض من اعواد الذرة في صناعة ارضيات أو لوحات ويمكن الافادة منها لاغراض كثيرة ٠

٥) مشروع زراعة الطماطم المتسلقة مع ما يرتبط به من مشروعات اخرى لتصدير الثمار الطازجة والتصنيع بتعليب الطماطم او تحويلها الى بودرة جافة صالحة للتصدير ٠

وهذه أمثلة لدراسات تخطيطية نبتت من المستويات المحلية بعد تكشف الامكانيات والموارد المحلية ودراسة مدى تنظيم استخدامها ٠

٤ — المستـــوى المركـــزى :

١ — وزارة التخطيـــط :

حيث تتحدد اهداف الخطة ومعدلات التنمية المستهدفة والاتجاهات البديلـــة لتحقيق تلك المعدلات والاتجاهات فى زيادة الانتاج والكفاية الانتاجية .. وتخصيـص الموارد العينية وما يقابلها من تمويل واعداد نماذج الخطة المرتبطة بالاستثمارات والانتاج والاستهلاك وميزان المدفوعات .

كما يكون للجهاز المركزى سلطة البت فى اقرار مشروعات الخطة .

٢ — الوزارات والمؤسســـات

ويشرف كل منها على قطاع من القطاعات الرئيسية فى المجتمع ويقوم جهاز التخطيط فى الوزارة او المؤسسة بترجمة الاهداف القومية التى يتقرر الوصول اليها الى برامج لزيادة الانتاج فى الانشطة التى يشتمل عليها القطاع وبرامج لزيادة الكفاءة الانتاجية لوحدات الانتاج ووحدات الخدمات وتقدير الاجور والارباح وغيرها من مكونات الدخل الذى يتولد من عمليات الانتاج وغير ذلك من مكونات الخطة العامة فى القطاع الذى تشرف عليه الوزارة .

٣ — وزارة الادارة المحليـــة

يتحدد من القرار الجمهورى رقم ٦٨ لسنة ١٩٦٢ بانشاء وزارة الادارة المحليـــة مسئوليتها فى تحقيق التعاون بين المجالس المحلية والوزارات واجهزة الادارة المركزيـــة والتنسيق بين مشروعات خطة التنمية والمشروعات المحلية التى تتولاها المجالس بما يحقـق التكامل فى تنفيذها .

كما ورد فى القرار التنظيمى رقم ٣٢٣ لسنة ١٩٦٣ فيما يحدد اختصاصات الادارة العامة للتخطيط :

* بتجميع وتنسيق الخطط والبرامج التنفيذية الخاصة بالوزارات وعلى الاخص قطـــاع الخدمات والوزارات التى نقلت اختصاصاتها للادارة المحلية .
* تجميع ودراسة الاحتياجات المحلية وتبويب الخطط والمشروعات طبقا لمجالات النشاط .

* التعاون مع الوزارات والمحافظات والهيئات فى اجراء البحوث التى تحتاج اليها فى تخطيط وتنفيذ المشروعات بالمحافظات ٠

كما صدر قرار السيد النائب " نائب رئيس الوزراء للادارة المحلية والخدمات" فى المؤتمر الذى عقد فى سبتمبر ١٩٦٣ مع السادة الوزراء والمحافظين بتمثيل وزارة الادارة المحلية فى لجان التخطيط والمتابعة بالوزارات الآتية : — الاوقاف — النقل — العمل — الشباب — التربية والتعليم — الشئون الاجتماعية — القوى الكهربائية — الاسكان والمرافق — التموين — والرى — الزراعة ٠

* *
*

والخلاصة أن هذه الاجهزة يكمل كل منها الآخر وانه كلما كانت هناك أجهزة مدربة تدريبا كافيا متفهمة لعمليات التخطيط على المستوى المحلى من القرية الى المدينة الى المحافظة كلما كانت عمليات التخطيط سليمة ومعبرة عن الاحتياجات الواقعية للمجتمعات المحلية وكلما كانت العلاقات الرأسية بينها وثيقة الصلة ٠ وبقدر ما يعطى للاجهزة المحلية من مجالات فى الدراسات التخطيطية وتنظيم استخدام الامكانيات والموارد المحلية بقدر ما تنتج فى برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفى سرعة تطورها ونموها فى اطار خطة قومية شاملة متكاملة ٠

* *
*