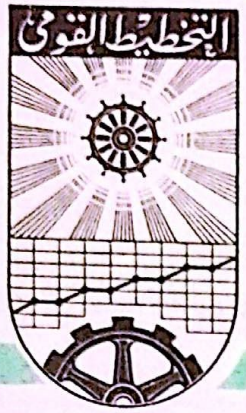
الجمهورية العربية المتحدة



معهد التخطيط القومى نشرة واحدة

مذكرة رقم ١٠٢٦

نظام التخطيط القومى الشامل
(دراسة تحليلية لنظام التخطيط فى مصر)

تأليف
دكتور عطيه مهدى سليمان

نوفمبر ١٩٧٢

القاهرة
طريق صلاح سالم مدينة نصر

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

نظام التخطيط القومى الشامل

((دراسة تحليلية لمفهوم التخطيط فى مصر))

١ ـ مقدمـــــه :

من الظواهر الاساسية التى يمكن ملاحظتها فى عالمنا الحاضر هو دخول كثير من الدول التى كانت فيما سبق مستعمرات خاضعة للاستعمار العالمى ـ مرحلة جديدة من مراحل نموها وتطورها الاجتماعى والاقتصادى ، هذه المرحلة التى يمكن أن تسمى بمرحلة التطور الى الاشتراكية او كما يسميها آخرون مرحلة التطور غير الرأسمالى . ومهما كانت التسمية التى تطلق على هذه المرحلة (رغم اهميتها) فانه يمكن القول أنه توجد خصائص عامة لهذه المرحلة كما يوجد لها ايضا اهدافا عامة مشتركة . ان التراث الاستعمارى على شكل مستوى منخفض من التطور الاقتصادى ، والهيكل المشوه ذو الجانب الواحدى للاقتصاد القومى والقوى المنتجة ، ونظام العلاقات الانتاجية الذى يجمع بين علاقات انتاج اقطاعية او شبه اقطاعية ، وعلاقات انتاج رأسمالية ، والتناقضات العديدة والحادة التى تكمن موضوعيا فى هذه المرحلة نتيجة لانغلاق الطريق امام التطور الرأسمالى ، كل ذلك يمثل أساسا ماديا مشتركا لكل البلاد التى تمر بهذه المرحلة ، ومن ناحية اخرى فان التغييرات الاجتماعية والاقتصادية ، والتى يجب أن تساعد على الانتقال اللاحق الى الاشتراكية والتأثير الفعال على البناء الفوقى للمجتمع ، وعلى الاخص السلطة العليا ، تشكل الشرط الاساسى الضرورى لانجاح وتحقيق الاهداف الاقتصادية لمرحلة التطور غير الرأسمالى او مرحلة الانتقال الى الاشتراكية . هذه الاهداف تتمثل أساسا فى القضاء على التخلف الاقتصادى من خلال بناء قاعدة قوية للانتاج القومى فى شكل صناعة متقدمة اساسها الصناعات الثقيلة (بالمفهوم الواسع) واعادة توزيع الدخل القومى لصالح طبقات الشعب العاملة ، ووضع اسس جديدة لمساهمة هذه الدول فى تقسيم العمل الدولى تقسيما يقوم على أساس المصالح المشتركة والمتبادلة لجميع الدول ، وأخيرا تحقيق الشروط اللازمة لايجاد نمو اقتصادى متوازن وسريع لضمان رفع مستوى معيشة الجماهير .

ومن خلال التجارب المريرة التى مرت بها هذه الدول ، وجدت أن أهم الوسائل التى يجب أن تلجأ اليها ـ حتى ولو لتحقيق جزء متواضع من الاهداف السابقة ـ هو تأميم معظم المواد الانتاجية ، وعناصر الانتاج ، ووضعها تحت سيطرة الدولة والمجتمع . ولقد كان نتيجة تحقيق هذا هو ايجاد ظروف موضوعية تساعد على اتخاذ التخطيط كأسلوب لادارة وتنظيم الاقتصاد القومى محل الاسلوب الرأسمالى فى التنسيق

والادارة . ومما لاشك فيه هو أن التخطيط كأسلوب لادارة وتنظيم الاقتصاد القومى مازال يواجه بمشاكل متعددة — نتيجة التناقضات الحادة التى تحكم هذه الفترة من التطور — سواء كانت نظرية أم فنية لم تحسم بعد . ويرجع ذلك فى رأينا — أساسا الى أن علم الاقتصاد الاشتراكى نفسه مازال فى مرحلة التكوين والبناء ومازال هناك الكثير مما يجب عمله حتى يتم هذا البناء ، وذلك مما يفقد النقاش الذى يمكن أن يقوم حول مشاكل التخطيط أهم دعائمه النظرية . هذا بالاضافة الى المشاكل الناتجة عن وضع الدول التى تمر بمرحلة التطور غير الرأسمالى وظروفها والشروط الموضوعية التى تحدد هذا التطور .

ويجب هنا قبل الانتقال الى مناقشة مفهوم التخطيط القومى الشامل فى مصر أن نحاول التعرف على ثلاث نقاط رئيسية هى :

أ — تعريف التخطيط القومى الشامل .

ب — ما هى الشروط الموضوعية الضرورية للقيام بنظام التخطيط القومى الشامل .

جـ — ما هى الاقتراحات الخاصة بهذا النظام .

وفى هذا الجزء سوف نتناول هذه النقاط الثلاثة بالدراسة . وفى الجزء الثانى سوف نركز على مناقشة مفهوم التخطيط فى مصر والاقتراحات المتصلة بتطويره .

٢ — تعريف التخطيط القومى الشامل :

على الرغم من صعوبة ايجاد تعريف مقبول من الجميع لمفهوم التخطيط القومى الشامل فان ذلك يجب أن لايكون عقبة فى محاولة التوصل الى مثل هذا التعريف . ويجب الاشارة مقدما أن التخطيط له جانبان رئيسيان احدهما فنى والآخر غير فنى (يشمل الجوانب الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والتنظيمية) .

١٠٢ — التعريف الفنى لمفهوم التخطيط :

ويمكن تعريف مفهوم التخطيط القومى الشامل بمفهومه الفنى كما يلى :

" التخطيط القومى الشامل يعنى وضع خطة عمل للاقتصاد القومى ككل ، وكل وحدة اقتصادية على حده خلال فترة زمنية محددة بهدف تحقيق أهداف اقتصادية (استثمارية وانتاجية واستهلاكية) وسياسية واجتماعية ، مع تحديد الترتيبات (الوسائل) والتنظيمات (المؤسسات) اللازمة لتحقيق هذه الاهداف "

وبالتأمل فى هذا التعريف يمكن أن نحدد الملاحظات التالية : (١)

أ) أن الخطة هى خطة عمل وليست تنبوء فقط بما يمكن أن يحدث. ويعنى ذلك أن النشاط الانتاجى ونشاط التوزيع يعتبران مباشرة موضوع الخطة الاقتصادية .

ب) أن الخطة ليست فقط خطة على مستوى الوحدة الاقتصادية تحدد اهدافا جزئية لهذه الوحدة أو لقطاع معين ، كما أنها ليست خطة على المستوى القومى فقط تحدد أهداف الاقتصاد القومى فى مجموعة ، وانما الخطة فى الاساس تتضمن جميع الوحدات والقطاعات الاقتصادية المنتجة وغير المنتجة ، كما تتضمن الاقتصاد القومى فى مجموعه .

جـ) انها لتحقيق وتنفيذ اهداف اقتصادية وسياسية واجتماعية معينة وهذا يعنى أمرين :

١) ان هذه الاهداف يجب أن تحدد وأن تعرف تحديدا دقيقا وكميا .

٢) ان اختيار هذه الاهداف والمفاضلة فيما بينها يجب أن يتم بواسطة جهاز مركزى مسئول .

د) انه لايوجد فصل بين الخطة التى تتضمن الاهداف المحددة والمختارة من قبل الجهاز المركزى وبين الوسائل اللازمة لتحقيق هذه الأهداف ، وكذلك التنظيمات التى يراها الجهاز ضرورية للقيام بتحقيق هذه الأهداف .

ويمكن أن نضيف بجانب هذه الملاحظات فانه يجب على المخطط أن يهتم على وجه الخصوص بتحديد نوعية وكيفية تطور العلاقات الهيكلية بين المتغيرات الاقتصادية المختلفة كتحديد معدل نمو الاقتصاد القومى ، وتحديد معدلات نمو القطاعات المختلفة ، وتحديد العلاقات ذات التأثير والتأثير المتبادل وخاصة بين توزيع الدخل بين الاستهلاك والتراكم الرأسمالى وبين الاستهلاك الجماعى والفردى من ناحية وبين توزيع الدخل القومى بين الافراد ، واعادة توزيع هذا الدخل . وبين اهداف النمو عموما وبين توزيع الدخل لمصلحة الطبقات العاملة وربط الاجور بالانتاجية .

وعلى الرغم من تحديد البعد الزمنى للخطة فى التعريف المقترح (٢) وذلك بمعنى ان التخطيط القومى يجب أن يراعى وأن يتضمن التوزيع الزمنى للأنشطة الاقتصادية أى أنه مطالب بتقديم اجابة على سؤال بماذا يجب أن نبدأ ؟ ، الا أن ذلك لايجب أن يقلل من اهمية البعد المكانى للنشاط

---

(١) انظر للمقارنة ابراهيم سعد الدين " ماهية التخطيط " مذكرة رقم ١٣٢ معهد التخطيط القومى سنة ١٩٦٣ .

(٢) انظر تفصيل ذلك فى الجزء التالى من هذه المذكرة .

الاقتصادى والخطة عموما ٠ حيث أنه يجب التركيز ايضا على أن الخطة القومية يجب أن تتضمن التوزيع المكانى للخطة الاقتصادية بشكل يحقق التوازن الجغرافى الامثل للانشطة الاقتصادية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية ٠ وفى هذا المجال فانه يجب الاهتمام بضرورة التخطيط الاقليمى القائم على أسس علمية سليمة ،

٢٠٢ ـ التعريف الاجتماعى لمفهوم التخطيط :

وعلى الرغم من المشاكل النظرية والايديولوجية التى قد يثيرها التعريف الفنى لمفهوم التخطيط ، فان هذه المشاكل التى تثور عند وضع تعريف اجتماعى لمفهوم التخطيط هى اكثر تعقيدا وتتطلب دقة اكثر فى التحليل ٠ وتنتج هذه الصعوبة قبل كل شئ من أن تعريف مفهوم التخطيط الاجتماعى يرتبط ـ بشكل أو بآخر ـ بالمحاولة التى تهدف الى ربط التخطيط كنظام لادارة وتنظيم الاقتصاد بالنظام الاشتراكى وميكانيكية السوق بالنظام الرأسمالى ٠ ويجب هنا أن نشير الى أن لهذه المحاولة اساسها التاريخى الذى يمتد الى ماقبل الحرب العالمية الأولى ٠ ويمكن القول أنه يوجد اتجاهين رئيسيين فى هذا الموضوع:

أ) أن التخطيط من حيث انه اسلوب ونظام لادارة النشاط الاقتصادى وتنظيمه يرتبط أو بمعنى آخر يساوى الاشتراكية ، وأنه لايمكن أن يقوم فى مجتمع رأسمالى اساسه الملكية الفردية لادوات الانتاج، ويمكن أن نجد مؤيدين لهذا الاتجاه من بين الاقتصاديين الماركسيين ، كما نجدهم ايضا بين الاقتصاديين الرأسماليين ٠

ب) الاتجاه الثانى وهو أن التخطيط لايتعارض مع الملكية الفردية لعناصر الانتاج [1] وكذلك أنه يمكن استخدام بعض عناصر ميكانية السوق فى ادارة وتنظيم الاقتصاد الاشتراكى ٠

ويقرر أصحاب الاتجاه الاول من الجانب الماركسى أن ادخال بعض عناصر ميكانيكية السوق مثل الربح ، الاسعار ٠٠ الخ يمكن أن يعتبر الخطوة الاولى فى طريق التقهقر نحو الرأسمالية والرجوع الى نمط الانتاج الرأسمالى (سواء كان هذا الرجوع مرغوبا ام غير مرغوب) ،بينما يقرر أصحاب هذا الاتجاه من الجانب الرأسمالى ان ادخال التخطيط بمعنى ال Planification أو تدخل الدولة

(١) Thomas Wilson "Planning and Growth" London 1964, p. 16., and A. Waterston "A Postwar Prodigy: Development Planning" Finance and Development 1965, p. 8.

فى أى صورة من صورها سوف يعتبر الخطوات الاولى فى الطريق نحو الاشتراكية والابتعاد عن نمط الانتاج الرأسمالى (سواء كان هذا الاتجاه مطلوبا او غير مطلوب) .

ويقابل هذا الاتجاه والذى يمكن أن نطلق عليه اتجاه " المؤسسون Fundamentalists " اتجاه آخر حديث يمكن أن نسميه " الاتجاه الحديث " والذى ينظر الى كل من التخطيط وميكانيكية السوق نظرة نسبية تقوم على أساس فعالية وكفاءة كل منها فى ادارة وتوجيه وتنظيم النشاط الاقتصادى ، ويتمثل هذا الاتجاه فى الاتجاهات الحديثة فى " الاصلاحات الاقتصادية " ، فى الدول الاشتراكية والمحاولات الجديدة لاستخدام بعض عناصر السوق فى توجيه النشاط الاقتصادى .

وعلى الرغم مما قد يبدو على هذه الصورة من مظاهر الجدل الاكاديمى الا انه يعكس فى الواقع قناعات واتجاهات سياسية وايديلوجية معينة . ولهذا فانه يهمنا فى هذا المجال أن نؤكد على النواحى الاجتماعية والسياسية لنظام التخطيط ، وان التخطيط القومى الشامل هو ليس فقط عمليات تخطيطية مجردة . وانما هو شكل كامل من أشكال التنظيم الاجتماعى للنشاط الاقتصادى وأن الاساس الرئيسى الذى يقوم عليه هذا النظام هو المواءمة بين الحاجات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع وبين الانتاج ، وذلك قبل أن تتم عملية الانتاج نفسها عن طريق قرارات وتوجيهات مجلس مركزى مسئول . وأن هذا الشكل من أشكال التنظيم الاجتماعى للنشاط الاقتصادى يحل محل الشكل الآخر (ميكانيكية السوق) والذى يقوم على أساس أنه عملية المواءمة بين احتياجات المجتمع وبين الانتاج تتم عن طريق تلاقى العرض والطلب فى السوق الحرة بعد اتمام عملية الانتاج ، وبطريقة غير واعية .[1] ومن ناحية اخرى يجب التركيز على المزايا التى تنتج عن اتباع شكل نظام التخطيط والتى تتركز — وعلى الاخص بالنسبة للدول النامية — فى القضاء على التخلف وتحقيق معدلات أسرع للنمو وكذلك هيكل متكامل ومتوازن — للاقتصاد القومى — وتحقيق معدلات مرتفعة للتوظف من أجل القضاء على البطالة ، وكذلك تحقيق مستويات مرتفعة من المعيشة .

ومن هنا فانه يجب التركيز على أن الجانب الفنى لنظام التخطيط يجب أن يقوم على أساس تحليل سياسى واجتماعى يقوم على أساس من الايمان الثابت بأن التخطيط القومى لابد وأن يخدم فى الاساس طبقات الشعب العاملة . وأن عملية التخطيط المركبة يجب أن تضع لنفسها اهدافا اجتماعية بجانب الاهداف الاقتصادية . ولعل أهم هذه الاهداف بالنسبة لبلد نام هى القضاء على التخلف والامية ، ورفع

---

(١) د . ابراهيم سعد الدين "ماهية التخطيط" مذكرة رقم ١٣٢ معهد التخطيط القومى القاهرة سنة ١٩٦٣ ص٩ .

المستوى الاقتصادى والتعليمى والصحى للشعب ، وتحقيق توزيع أفضل للدخل القومى ، وتنمية الأقاليم المتخلفة ، واقامة مراكز اقتصادية متعددة متطورة ومتكاملة ، والقضاء على تخلف القرية وتحويلها الى مدينة صغيرة حديثة[1] على أنه يجب أن يكون واضحا من البداية ان ذلك كله ممكن التحقيق اذا توفر شرط ضرورى اساسى وهو اعتقاد الجماهير ان أساس من الوعى والمعرفة والقبول ، ان نجاح نظام التخطيط القومى كشكل من أشكال التنظيم الاجتماعى لعملية الانتاج سوف يحقق مصالحها المادية والاجتماعية ، وبالتالى تستطيع عن طريق مشاركتها مشاركة فعلية - عن طريق تنظيماتها السياسية والنقابية - فى وضع أهداف التخطيط ومناقشتها فى مراحلها المختلفة الدفاع عن التخطيط والتمسك به والعمل على انجاحه .

ومما سبق يمكن تعريف المفهوم الاجتماعى لنظام التخطيط القومى الشامل كما يلى :

" أن نظام التخطيط القومى الشامل هو شكل من أشكال التنظيم الاجتماعى لادارة وتنظيم النشاط الاقتصادى لتحقيق المواءمة بين الحاجات الاجتماعية وبين عمليتى الانتاج والتوزيع بشرط ان يرتبط مبدئيا باهداف طبقات الشعب العاملة فى كل مرحلة من مراحل تطور المجتمع " .

ولاشك أنه حتى يمكن أن يتحقق ذلك فانه لابد من توافر شروط اجتماعية واقتصادية ضرورية وهذا ما سوف نوضحه فى النقطة التالية .

٣٠٢ - الشروط الضرورية لقيام نظام التخطيط القومى الشامل :

ويقصد هنا بالشروط الضرورية لقيام نظام التخطيط القومى الشامل تلك الشروط التى يؤدى توافرها الى جعل قيام نظام التخطيط ممكنا ، وترتبط هذه الشروط عموما بدرجة تطور المجتمع والاقتصاد وبالشكل السائد لعلاقات الانتاج ، وبدرجة الوعى يعمل ومفعول القوانين الاقتصادية . وعموما يجب التفرقة بين الانواع الثلاثة التالية من الشروط :

أ - الشروط الاجتماعية .

ب - الشروط الاقتصادية .

جـ - الشروط السياسية .

(١) د . عطية مهدى سليمان ، أحمد حسن ابراهيم ، مفهوم التخطيط القومى الشامل " الطليعة " اكتوبر سنة ١٩٧١ ص ٦٧ .

١٠٣٠٢ الشروط الاجتماعية لقيام نظام التخطيط :

ويقصد عموما بالشروط الاجتماعية هو ضرورة وصول درجة تطور ونمو قوى الانتاج الى درجة معينة تساعد على تطور ونمو الانتاج الكبير وتقسيم العمل الجماعى . وبعبارة اخرى فانه يمكن القول أن التخطيط القومى الشامل كنظام لادارة وتنظيم وتوجيه النشاط الاقتصادى يرتبط قيامه بدرجة كبيرة بتطور المجتمع المادى ، فلايمكن تصور قيام نظام للتخطيط القومى الشامل فى المجتمعات البدائية . والسبب الأساسى فى ذلك هو الحقيقة الموضوعية وهى أن نظام التخطيط المرتبط بالنظام الاشتراكى هو نظام نال لنظام ميكانيكية السوق المرتبط بالنظام الرأسمالى . وحيث أن النظام الرأسمالى قائم فى الاساس على عديد من الاسس المادية مثل تقسيم العمل الجماعى وتحول الانتاج من الانتاج البدوى المباشر الى عمليات آلية حيث أصبح يساهم فى العملية الانتاجية عدد كبير من الافراد ، وكذلك قيام نظام التبادل السلعى ومن هنا فانه يصبح شرطا ضروريا لانجاح التخطيط كنظام نال لنظام ميكانيكية السوق هو حل التناقض الرئيسى فى المجتمع والذى يظهر بين الشكل الجماعى لعملية الانتاج وبين الشكل الفردى لملكية عناصر الانتاج .

وهذا ماتقوم به الاشتراكية حيث أن الاشتراكية كنظام اجتماعى نفترض كل من جماعية الانتاج وجماعية ملكية الانتاج .(١)

والواقع فان تطور وسائل الانتاج المادية ووصولها الى درجة عالية من التقدم يساعد على سرعة نمو وتطور جماعية الانتاج ، ويرتبط ذلك فى الاساس بأن قوى الانتاج متضمنة وسائل العمل تعتبر اكثر العناصر فعالية وديناميكية فى تطور ونمو اشكال الانتاج . وهذا حقيقى ايضا بالنسبة لجماعية الانتاج ، حيث أن التطور السريع لقوى الانتاج فى المراحل المختلفة لتطور الشكل الرأسمالى للانتاج قد ساعد بدرجة كبيرة على سرعة ايجاد الشكل الجماعى للانتاج وتقسيم العمل الجماعى بين الافراد .

والعامل الثانى - بجانب درجة نمو وتطور قوى الانتاج - الذى يعتبر شرطا من شروط قيام نظام التخطيط هو مدى الوعى والفهم لدور القوانين الاقتصادية الموضوعية .

---

(١) لتفصيل انظر د . اسماعيل صبرى عبد الله - "مدخل لدراسة الاقتصاد الاشتراكى" - معهد التخطيط القومى مذكرة رقم ٩٣٠ - القاهرة ١٩٦٩ ص٢ - ١٩ .

ويجب أن نبدأ هنا بالقول بأن التخطيط كنظام لادارة وتنظيم وتوجيه النشاط الاقتصادى لايمكن أن يتحقق قبل توافر الشرط المادى الاجتماعى الاول والذى سبق الاشارة اليه حيث أن التخطيط كنظام يجب أن ينبع من ضروريات الحياة المادية للمجتمع ولايمكن أن يفرض فرضا بطريقة أو بأخرى • هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان الوعى والفهم لدور القوانين الاقتصادية التى تحكم عمل وتطور الاقتصاد فى فترة تاريخية معينة هو ايضا ضروريا لقيام ونجاح نظام التخطيط •

والواقع فان هذا يحتاج الى شرح وتوضيح • ويمكن القول أن تطور أى نظام سواء كان هذا النظام رأسماليا قائما على أسس ميكانيكية السوق والملكية الفردية لوسائل الانتاج أم نظاما اشتراكيا قائما على أساس نظام التخطيط والملكية الجماعية لوسائل الانتاج ، يتم وفقا لقوانين اقتصادية معينة موضوعية تقوم بدورها فى الربط بين التعبير عن الظواهر الاساسية فى النظام •[1] ويقصد هنا بأن القوانين هى قوانين موضوعية هى انها موجودة وفعالة سواء ادركها الفرد أم لم يدركها • وتعمل هذه القوانين الاقتصادية تحت ظروف تاريخية محددة • وعندما يكون النظام السائد هو النظام الرأسمالى فان القوانين التى تحكم هذا النظام هى قوانين الاقتصاد الرأسمالى ، وذلك مثل قانون القيمة — قانون العرض والطلب قانون الحصول على اكبر ربح ممكن ، قانون الاحتكار •••• الخ • والقانون الرئيسى الذى يحكم عمل هذا النظام هو قانون التناقض بين الشكل الاجتماعى للعمل والشكل الفردى لملكية وسائل الانتاج • وعندما يكون النظام السائد هو النظام الاشتراكى مثل قانون النمو المخطط المتوازن ، قانون نمو التزايد لانتاجية العمل ، قانون نمو التراكم الرأسمالى ، قانون القيمة ••• الخ والقانون الرئيسى الذى يحكم عمل هذا النظام هو القانون الذى يحدد هدف الانتاج فى المجتمع الاشتراكى بتحقيق اكبر درجة ممكنة لاشباع الحاجات المادية والثقافية لافراد المجتمع وعندما يكون المجتمع فى مرحلة تاريخية تجمع واحدا او اكثر من أشكال الانتاج الرئيسية ، فان فى هذا المجتمع يتواجد نوع او اكثر من القوانين الاقتصادية التى تتصل كل منها بشكل معين من اشكال الانتاج •

ويمكن القول انه يجب التفرقة بين التخطيط الذى تقوم به اجهزة معينة من أجهزة الدولة وبين عمل القوانين الاقتصادية الموضوعية • وعدم التفرقة هنا يؤدى الى ايجاد مجال واسع للحكم الشخصى الغير موضوعى خلال عملية التخطيط ، ويجب التقرير هنا أن عملية التخطيط (والتى تعكس سياسة اقتصادية معينة) يجب أن تقوم على أساس موضوعى هو القوانين الاقتصادية (والتى تشكل النظرية) • وهذا لايعنى

(1) O.Lange "Political Economy" Part I ch. 3 Warszawa - London 1963.

بأية حال أن عملية التخطيط هى عملية سلبية تقوم فقط على أساس مراعاة عمل القوانين الاقتصادية ، حيث أن النظرية المادية تقرر أن أى عمل مفيد يجب أن يكون متواءما مع القوانين الموضوعية . وهذه النظرة للأمور هى الواقع هى النظرة الحقيقية وهى كما يمكن أن نرى تتعارض مع الآراء الاخرى والتى يقرر أولهما أن القوانين الموضوعية تعمل عملها ولذلك فان التطور يمكن أن يكون تلقائيا وذلك بدون حاجة الى تدخل المجتمع او الفرد سواء فى كشف أو فهم أو التحكم فى عمل هذه القوانين . والاتجاه الثانى الذى يتجاهل عمل هذه القوانين كلية ، ويحاول أن يتحكم فى التطور بدون الاخذ فى الاعتبار القوانين التى تحكم هذا التطور .

ان عملية التخطيط فى الاساس هى عملية واعية كما هى عملية شخصية يمكن أن تنجح أو تفشل ، وذلك بقدر اعتمادها على دراسة وتفهم القوانين الاقتصادية .

٢٠٣٠٢ الشروط الاقتصادية :

وبهذا المعنى الاجتماعى لمفهوم التخطيط يمكن أن ننتقل الان الى الشروط الاقتصادية التى يجب أن تتوافر لقيام نظام التخطيط . واذا تم افتراض ان الشروط الاجتماعية متوافرة فانه نجاح عملية التخطيط سوف تتوقف على توافر هذه الشروط الاقتصادية . والواقع فانه يمكن التفرقة بين أربعة شروط رئيسية :

أولا : شروط الملكية العامة لوسائل الانتاج :

وحيث تعتبر الملكية الخاصة لوسائل الانتاج هى شرط ضرورى لقيام نظام ميكانيكية السوق ، فانه لا يمكن تصور نظام تخطيط بدون الملكية العامة لوسائل الانتاج . ويرجع ذلك فى الاساس الى أن النظام الاشتراكى قام على قاعدة الملكية العامة والتى تؤدى الى توحيد مئات او آلاف من الوحدات الاقتصادية المتناثرة والمتنافسة فيما بينها فى هيكل اقتصادى موحد ضخم ، وهذا الهيكل الاقتصادى الضخم لا يمكن ان يسير او يعمل بدون تخطيط . هذا من ناحية ومن ناحية اخرى نجد انه بناء على القاعدة التى تقرر ان من يملك وسائل الانتاج بالضرورة الامكانية فى التحكم فى تحديد حجم الانتاج واتجاهاته ان الدولة الاشتراكية تستطيع التصرف فى وسائل الانتاج عن طريق التخطيط ، ومن هنا الصفة الالزامية للتخطيط حيث يعتبر التخطيط الالزامى واجب التنفيذ . ومن هنا يمكن القول ان نتيجة للملكية العامة لوسائل الانتاج والتى تزيل التناقض الرئيسى بين الشكل الجماعى للانتاج وبين الشكل الفردى لملكية وسائل

الانتاج فان التخطيط يصبح ضروريا فى الاقتصاد الاشتراكى ، ومن ناحية اخرى فانه يصبح ايضا ممكنا وذلك نتيجة للملكية العامة لوسائل الانتاج .(١)

ثانيا : الرقابة المركزية على النشاط الاقتصادى :

ويعتبر هذا الشرط نتيجة لوجود شكل الملكية العامة لوسائل الانتاج ، وشرطا ضروريا حتى لايكون التخطيط تخطيطا تأشيريا ، أى أن يكون مجرد دليل يهتدى به المسئولون عن الانتاج . واذا ماتوفر هذا الشرط اى وجود رقابة مركزية على النشاط الاقتصادى سوف يكون نظام التخطيط فى هذه الحالة " نظاما الزاميا " وحيث يكون التخطيط الزاميا فسوف يكون ايضا مركزيا . والتخطيط فى الاقتصاد الاشتراكى كنظام لادارة وتنظيم وتوجيه النشاط الاقتصادى لامعنى له الا اذا كان هذا النظام نظاما مركزيا والزاميا . فهدف التخطيط الواضح هو رفع وتحقيق كل رغبات واحتياجات المجتمع المتزايدة وذلك عن طريق ضمان النمو المطرد والمتوازن للاقتصاد القومى . وكنتيجة لذلك فان الهيئة المركزية سوف تكون هى وحدها القادرة على معرفة وتحديد الاهداف الاقتصادية للنشاط الاقتصادى من ناحية والى تحديد المتغيرات الاساسية وأحجامها.

والواقع فان شرط وجود الرقابة المركزية على النشاط الاقتصادى لايتطلب بالضرورة ان تقوم الهيئة المركزية باتخاذ جميع قرارات النشاط الاقتصادى وعلى جميع المستويات . وعلى العموم فانه هنا تكفى هذه الاشارة فقط حيث أن مجال تحديد اتخاذ القرارات الخاصة بتسيير وتوجيه النشاط الاقتصادى يخرج عن نطاق هذه الدراسة .

ثالثا : امكانية تحديد وتقسيم أنواع النشاط الاقتصادى :

وكنتيجة لوجود الرقابة المركزية على النشاط الاقتصادى فانه يجب أن يكون فى مقدور هذه الهيئة أن توصف وتقسم النشاط الاقتصادى الى انشطة او قطاعات مختلفة . ولايمكن أن يكون هذا التقسيم تقسيما اختياريا بحتا بل يجب أن يكون قائما على أساس الواقع المادى ومرحلة التطور التى وصل اليها النشاط الانتاجى . وتقسيم وتوصيف النشاط الاقتصادى يعتبر ضروريا لقيام نظام تخطيطى فعال . وهنا تلعب البيانات والاحصاءات دورا هاما فى توضيح الصورة العامة للنشاط الاقتصادى امام الهيئة المركزية ، ومساعدتها فى ايجاد الاساس الموضوعى لتقسيم وتوصيف هذا النشاط . ويظهر اهمية هذا الشرط اذا اخذنا فى الاعتبار قانون النمو المتوازن للاقتصاد القومى ، فمعنى هذا القانون ان الاقتصاد القومى يمكن

(١) د . اسماعيل صبرى عبد الله - المرجع السابق ص ١٦ .

تقسيمه الى قطاعات أو انشطة تنمو جميعها نموا متوازنا • وعموما يمكن القول انه من وجهة نظر نظام التخطيط فان أى اقتصاد قومى متطور يجب أن تكون هناك امكانية وصفه وتنظيمه فى شكل ترتبط فيه الانشطة الاقتصادية بعضها بالبعض الآخر • وفى مثل هذا النظام نجد أن العناصر الاربعة التالية يجب تعريفها تعريفا دقيقا وكذلك تقسيمها التقسيم المطلوب وهى :

أ) موضوع النشاط الاقتصادى بفروعه الثلاث الانتاج ـ التداول ـ التوزيع وعموما فان موضوع النشاط الاقتصادى هو اما سلعا او خدمات •

ب) الاجهزة التى تقوم بالنشاط الاقتصادى •

ج) وأخيرا الفترة الزمنية للنشاط الاقتصادى •

د) مكان النشاط الاقتصادى •

ويجب القول انه ليس من الضرورى والمهم فقط تعريف هذه العناصر وتقسيمها وانما ايضا معرفة العلاقات المتبادلة التى يمكن أن تظهر فيما بينها • (١)

رابعا : اجراء تغييرات جوهرية فى النظام الاستهلاكى للمجتمع :

يتطلب التخطيط القومى الشامل السليم تغييرات جوهرية فى هيكل وتنظيم الانتاج (الشرط الاول) • ويعتبر ذلك شرطا ضروريا لقيام نظام كفء للتخطيط القومى • الا أن نظام التخطيط القومى يتطلب بجانب ذلك اجراء تغييرات جوهرية فى النظام الاستهلاكى للمجتمع والفرد • ومن المعروف ان الدخل المتاح للانفاق على الاستهلاك للقطاع العائلى يتراوح بين ٧٥٪ ، ٨٠٪ من مجموع الدخل القومى • وعلى الرغم من وضوح اهمية هذه الحقيقة فان مشكلة تخطيط الاستهلاك ومحاولة الوصول الى نموذج امثل للعادات الاستهلاكية لم تأخذ الجهد الكافى من التحليل والدراسة من جانب المخططين • هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فان مشكلة الاستهلاك يجب أن تحل طبقا لاهداف التخطيط بصفة عامة وأهداف التنمية الاقتصادية بصفة خاصة وتظهر هنا مشكلتان يجب التفرقة بينهما : (٢)

---

(١) ك • "بورفيت" مشاكل التخطيط طويل الاجل" ترجمة عطية مهدى سليمان ـ مذكرة داخلية رقم ٢٢٣ معهد التخطيط القومى القاهرة ١٩٧٢ ص ١ •

(٢) J. Zielinski "Are There Law of Planning", Economics of Planning, No., 1-2, Vol. V, 1965, p. 48.

أ - المشكلة الاولى : مشكلة الاحلال بين السلع الاستهلاكية ، وهذه المشكلة (والتى يمكن تعريفها على النحو التالى وهى محاولة الوصول الى نفس درجة الاشباع بأقل تكلفة ممكنة) لم تتعدى دراستها وتحليلها أكثر من دراسة اثر احلال المنتجات المحلية محل الواردات ، ولكن المشكلة فى الواقع اعمق وأشمل من ذلك وهى ترتبط فى الاساس بتحديد الحد الامثل للاشباع الاستهلاكى على أساس العوامل التالية : معدلات حرارية ، حماية ضد الظروف الجوية والطبيعية ، العادات والتقاليد الاجتماعية ، ... الخ . ومحاولة اشباع هذا الحد الامثل بأقل تكلفة ممكنة . وهنا يجب البحث عن وسائل لتحفيز المستهلكين على تغيير العادات الاستهلاكية والنماذج الاستهلاكية الموجودة فى المجتمع . ومن المعروف أن العادات الاستهلاكية تتصف بعدم الرشد والجمود (سواء على المستوى القومى او على المستوى الفردى) . ولكن اذا أمكن التوصل الى وضع حلول متعددة ومختلفة لتحقيق درجة الاشباع المطلوبة واتباع وسائل اقتصادية محددة وفعالة فى الوصول الى ذلك مثل تخفيض أسعار السلع المراد تشجيع استهلاكها ورفع أسعار المواد المراد ايقاف أو الحد من استهلاكها ، اعطاء اعانات معينة ... الخ ، فانه يمكن القول ان تغيير هذه العادات والنماذج الاستهلاكية يمكن التوصل اليه . وعلى العموم فان المستهلكين لايستطيعون دائما الحصول على أحسن المعلومات الخاصة بامكانيات الاستهلاك المتاحة ، وامكانية الاحلال بين السلع ولذلك فعدم المستهلكين بهذه المعلومات يعتبر شرطا مهما فى انجاح محاولة تغيير نماذج الاستهلاك .

ب) والمشكلة الثانية : وهذه المشكلة ترتبط بالفكرة القائلة بأن المجتمع يتشكل بدرجة كبيرة ويتأثر بما يستهلكه ، وكقاعدة فان هذه الفكرة لم تعطى اى قدر من الاهمية فى نظرية التخطيط القومى الشامل ، ويمكن القول أن نظام التخطيط القومى الشامل لايستطيع النجاح اذا لم تتحقق ثورة استهلاكية ، فى مفاهيم وقيم وعادات المجتمع الخاصة والمرتبطة بالاستهلاك . وترتبط هذه الثورة الاستهلاكية بالاستفادة من قانون وفورات الاستهلاك الكبير " المماثل " لقانون وفورات الانتاج الكبير . وفى معظم الدول الاشتراكية فان الاتجاه يسير نحو تأميم الاستهلاك وتحويله الى استهلاك جماعى بدلا من الاستهلاك الفردى وبالتالى الاستفادة من قانون وفورات الاستهلاك الكبير ، ونلاحظ ان خدمات التعليم والصحة والمواصلات ووسائل الاعلام وخاصة الصحافة والكتب تتحول بالتدريج نحو الجماعية فى الاستهلاك وهى جميعا معانة عن طريق الاعانات المالية من جانب الدولة . ونعتقد ان نظام المطاعم الجماعية فى اماكن العمل والدراسة والسكن يمكن أن تحول الاستهلاك فى جزء كبير من الطعام الى استهلاك جماعى يقضى على الضياعات الاقتصادية الناتجة عن الاستهلاك الفردى .

وتقوم الثورة الاستهلاكية على أساس ان الموارد المتاحة للاستهلاك فى المراحل الاولى للتنمية تعد محدودة لدرجة كبيرة . ومن هنا فانه يجب استخدام هذه الموارد المحدودة افضل استخدام ممكن . ويعتبر ذلك شرطا ضروريا لقيام نظام سليم للتخطيط القومى الشامل .

٢٠٣٠٢ : الشروط السياسية لنظام افضل للتخطيط القومى الشامل :

وتعتبر الشروط السياسية لنظام افضل للتخطيط القومى الشامل القاعدة التى يمكن أن تتحقق عليها كل من الشروط الاجتماعية والشروط الاقتصادية . وترتبط هذه الشروط السياسية بايمان الجماهير اقتناعها بضرورة واهمية التخطيط لتحقيق الاهداف الاجتماعية والاقتصادية المحددة . ويكون هذا الاقتناع وهذا الايمان اكثر فعالية اذا تم التعبير عنه من خلال منظمات سياسية ونقابية ومهنية قوية تستطيع ان تعبر عن رأى الجماهير فى مشاكل وأهداف التخطيط بصفة عامة . وكذلك تستطيع ان تظهر مساهمة هذه الجماهير فى تنفيذ اهداف التخطيط المحددة .

ويعتبر شرطا ضروريا ان يكون هناك تلاؤم وتناسق بين النظام السياسى وأهدافه بصفة عامة وبين نظام التخطيط وأهدافه .

٣ - نظام التخطيط الشامل :

١٠٣ - ماهية النظام وتعريفه :

تناولت الدراسة حتى الان تعريف نظام التخطيط القومى الشامل والشروط الموضوعية اللازمة لقيام هذا النظام . وفى هذا الجزء سوف نتناول هيكل نظام التخطيط . ويجب ان تقرر من البداية ان نظام التخطيط ومؤسساته يتوقف على ما يجب او على ما تحتويه الخطة القومية الشاملة وما تمثله من تعبير عن العلاقات الانتاجية والهيكلية للاقتصاد القومى ككل . ويمكن أن نشير الى أن أى خطة قومية شاملة يجب أن تحتوى على العناصر التالية :

(١) اهداف اقتصادية واجتماعية قومية تحدد قيم المتغيرات الاقتصادية خلال الفترة الزمنية للخطة وكذلك تحدد التفضيلات الاقتصادية بين هذه المتغيرات وترتيبها حسب درجات الافضلية .

٢) تحديد وسائل السياسة الاقتصادية من حيث نوعيتها وقيمتها • وكذلك تحديد قواعد التصرف لكل وحدات النشاط الاقتصادى • كما انه يجب ان تشمل ايضا على تحديد مراكز اتخاذ القرارات الرئيسية الثانوية وتوزيع سلطة اتخاذ هذه القرارات طبقا للتنظيم الاقتصادى المعمول به (المركزية او اللامركزية او درجات مختلفة فيما بينها) • على أن يؤخذ فى الاعتبار عند تحديد السياسات الاقتصادية ووسائل تنفيذها ضرورة ايجاد التناسق بين هذه السياسات وبين الاهداف المحددة فى الفترة السابقة وعدم تناقضها معها •

٣) العلاقات الهيكلية التى تمثل العلاقات الاقتصادية بين مختلف الوحدات الاقتصادية وبين الانشطة الاقتصادية • وهذه العلاقات الهيكلية اما علاقات انتاج اى علاقات تكنولوجية وأما علاقات سلوكية واما علاقات تنظيمية • وعموما فانه توجد درجة كبيرة من الحرية فى ما اذا كان متغيرا مايمكن اعتباره علاقة هيكلية أم لا ؟ ويتوقف ذلك على طول فترة التخطيط[1] ويمكن تحديد ذلك بالاستعانة بالنتائج العلمية والدراسات فى النظرية الاقتصادية ودراسات الاقتصاد القياسى •

ويمكن تلخيص العلاقات ذات الصفة الانتاجية البحتة فيما يلى :

أ ـ العلاقات الانتاجية بين السلع والخدمات وبين الموارد اللازمة لانتاج هذه السلع والخدمات • ويمكن تحديد هذه العلاقات باستخدام عدة أنواع من النماذج الاقتصادية لعل اهمها نماذج المدخلات والمخرجات • والنماذج القطاعية المجمعة •

ب ـ علاقات الدخل ـ الاسعار ـ الاستهلاك للقطاع العائلى • وتوجد انواع مختلفة للنماذج التى تحدد وتدرس ـ نوع وقيمة ـ العلاقات بين الدخل والاسعار والاستهلاك • وبين الدخل والاسعار والادخار • وبين مستوى الاستهلاك الكلى ومستوى استهلاك انواع معينة من السلع • وكذلك تحديد الاسعار خلال الفترة الزمنية للخطة • وتحديد مرونات أسعار بعض السلع او كلها •

أما العلاقات الهيكلية ذات الصفة السلوكية او التنظيمية فهى على سبيل المثال :

أ) العلاقة بين الاسعار والربح فى كل من الانتاج والتوزيع •

ب) العلاقة بين الاجور والدخل •

جـ) علاقات تحدد توزيع الدخل واعادة التوزيع داخل القطاع العائلى •

---

(١) انظر ك • بورفيت • المرجع السابق •

د) علاقات تحدد التجارة الخارجية .

وبناء على هذا التحديد لمحتويات الخطة فانه يمكن تحديد الاطار التنظيمى لاجهزة التخطيط ومدى ملاءمة هذا الاطار التنظيمى لمقتضيات اعداد الخطة فى مراحلها المختلفة وفى التوقيت الزمنى المحدد لها .

والتخطيط القومى الشامل كأسلوب لادارة وتنظيم الاقتصاد القومى يحتاج الى أجهزة متعددة لاعداد الخطة ومتابعة تنفيذ ها . ويجب أن تتحقق الشروط الثلاث التالية حتى يمكن أن يكون هذا الاطار التنظيمى اطارا سليما :

أ ـ أن تكون تكلفة ادارة هذا النظام أقل تكلفة ممكنة ، ومن هنا ينبغى اختيار النظام الامثل لهذه الاجهزة .

ب ـ ان يكون هناك اتساق وعدم تعارض بين الوظائف والمهام التى تقوم بها هذه الاجهزة ، وأن لايكون هناك تكرار لبعض الوظائف التى تؤديها .

جـ ـ ان يكون هناك اتساق وعدم تعارض بين اجهزة التخطيط ككل وبين الاجهزة القائمة بتنفيذ الخطة . وهذا يتحقق بربط اجهزة التخطيط بمستويات السلطة العليا فى الدولة .

وتنبغى الاشارة هنا الى أن أى نظام للتخطيط يجب أن يتضمن العناصر التالية وذلك حتى يكون نظاما فعالا .

١) التخطيط طويل الاجل (١٥ ـ ٢٥ سنة) .

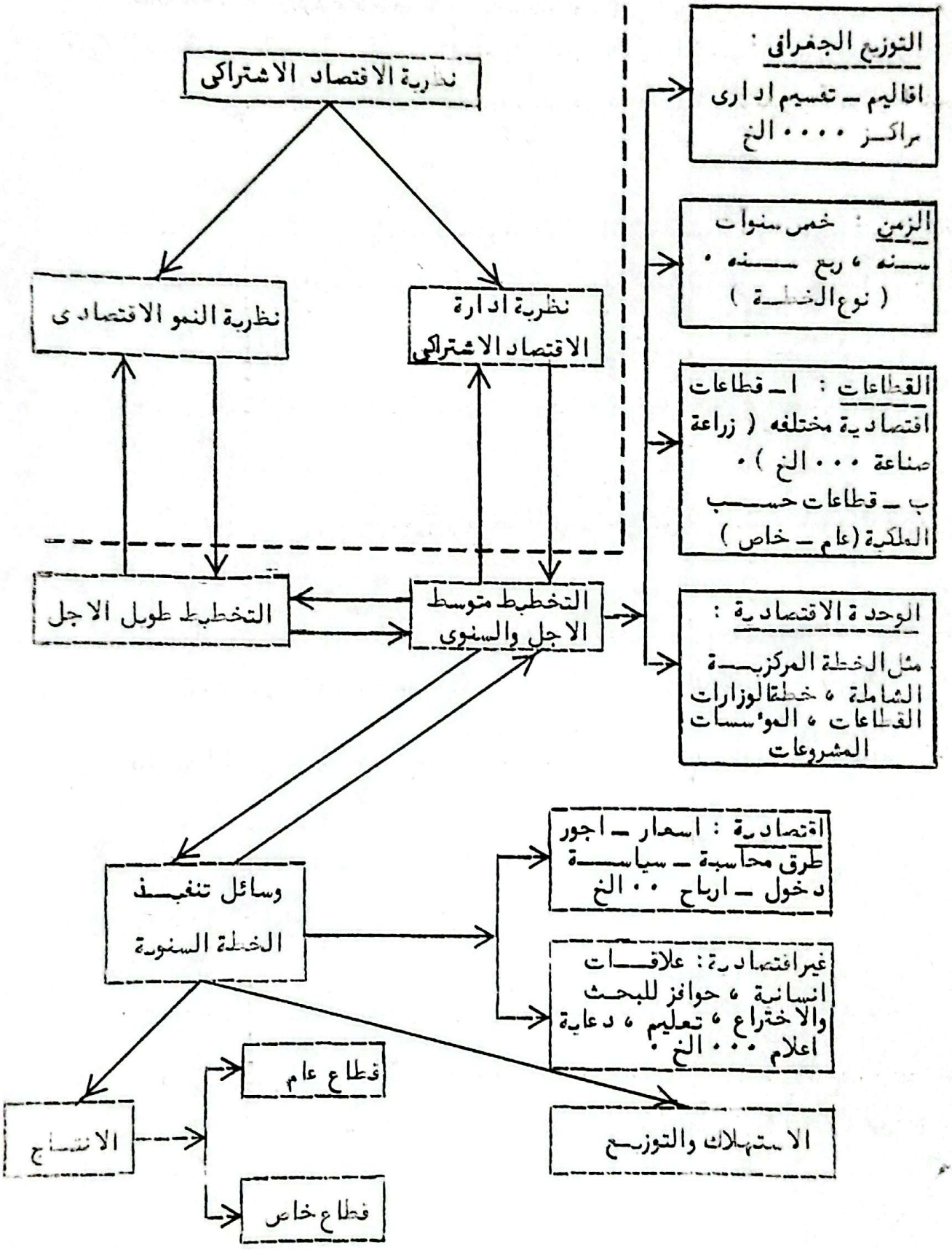
٢) التخطيط متوسط الاجل (٥ ـ ٧ سنة) .

٣) التخطيط السنوى .

٤) وسائل تنفيذ الخطة التى تتصل بكل من الانتاج والتوزيع والاستهلاك .

واذا ما ربطنا بين كل من نظام التخطيط وادارة الاقتصاد القومى وتوجيهه من ناحية وبين النظرية الاقتصادية العامة (للنظام الاشتراكى) من ناحية اخرى فانه يمكن توضيح هذه العلاقة فى الشكل التالى :

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner



شكل رقم (١)

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

وهذا الشكل يوضح العلاقات المتبادلة بين الجزء النظرى فى ادارة الاقتصاد والذى يتكون من النظرية العامة للاقتصاد الاشتراكى ونظرية ادارة الاقتصاد الاشتراكى ونظرية النمو ، وبين الجزء التطبيقى والذى يتكون من الاستراتيجية التى تتحدد فى كل من التخطيط طويل الآجل ومتوسط الآجل والسياسات اليومية لتنفيذ هذه الاستراتيجية ممثلة فى وسائل تنفيذ الخطة السنوية والتى تؤثر على كل من الانتاج والتوزيع والاستهلاك باستخدام وسائل امـا اقتصادية أو غير اقتصادية . وفى الجزء الاعلى على الجانب الايمن من الشكل نجد التقسيمات المنطقية لنوع الخطط فهى حسب الزمن اما خطط متوسطة الآجل أو سنوية أو نصف سنويـة ، وهى حسب التوزيع الجغرافى اما خطط اقليمية تشمل اقليما معينا أو حسب الوحدات الادارية مثل المحافظات والمراكز ، وهى حسب الوحدة الاقتصادية اما خطط قومية شاملة أو خطـط قطاعية أو مؤسسات أو مشروعات ، وأخيرا حسب القطاعات فهى اما خطط لقطاع الصناعـة أو النقل أو الزراعة ... الخ .

ويمكن القول أنه بخصوص ادارة وتنظيم الاقتصاد القومى المخطط فانه من الناحيـة التاريخية قد برز اتجاهان رئيسيان فيما يختص بالاسلوب والنظام الذى يجب يتبع وهما مـا يعرفان بالاتجاه المركزى والاتجاه اللامركزى . وأصبح نظام التخطيط يوصف بأنه اما نظـام تخطيط مركزى أو نظام تخطيط لا مركزى .

٢.٣ : نظام التخطيط المركزى :

يقوم نظام التخطيط المركزى على أساس نظام للتنظيم يتكون من وحدات انتاجيـة وتوزيعيه يستخدم نظاما معينا للمعلومات (حول الموقف) وتتخذ القرارات الخاصة بالانتـاج والتوزيع والاستهلاك والتى سوف تحقق الاهداف المقررة للخطة . وفى مثل هذا النموذج فان العلاقات التنظيمية والقرارية بين الوحدات على المستويات التنظيمية المختلفة تكون كما يلـى :-

فى الاتجاه من أعلى الى أسفل نجد أن الأوامر الخاصة بطرق تنفيذ الاهداف تمـر من المستوى الاعلى الى المستوى المتوسط ومنه الى المستوى الأدنى .

وفى الاتجاه من أسفل الى أعلى نجد أن المعلومات تمر من المستوى الادنى الى المستوى المتوسط ومنه الى المستوى الاعلى الذى سوف يحدد بدورة قراراته وأوامره بناء على المعلومات الجديدة التى توافرت لديه .

وهذا النموذج يعرف دائما بأنه النموذج المركزى البحت للتخطيط حيث نجد أن المستوى المتوسط لا يقوم بدور فعال فى عملية اتخاذ القرار أو التنفيذ فعملية اتخاذ القرار تتم على المستوى الاعلى وعملية التنفيذ تتم فى المستوى الادنى وكذلك بالنسبة لعملية جمع المعلومات فهى تتم على المستوى الادنى ويتم استخدامها لتشكيل أوامر جديدة واتخاذ قرارات جديدة على المستوى الاعلى .

وتتم عدة "عمليات للتعديل Adjustment Process " تتضمن سلسلة من الافعال المقترحة فى ظروف معينة لكل من المنتجين والمستهلكين ويمكن توصيف عمليات التعديل هذه كما يلى :

اذا أخذنا فى الاعتبار كنقطة بداية الموارد الاولية المتاحة ، والموقف الحالى للتكنولوجيا والفن الانتاجى ورغبات وأذواق المجتمع والمستهلكين ، وكذلك البيانات الرئيسية المتاحة عن كل المتغيرات الاقتصادية الداخلة فى الخطة ، فانه يمكن القول أن هذه الظروف الموضوعية مجتمعة تحدد شكل ونوع التصرف الاقتصادى . وحيث أن هذه الظروف الموضوعية ليست جامدة وانما تتغير على مدار الزمن فان شكل ونوع التصرف الاقتصادى سوف يتغير أيضا . وطبقا لذلك فانه سوف تحدث سلسلة من التعديلات بين الظروف الموضوعية والتصرفات الاقتصادية يمكن توضيحها فيما يلى :-

أ - السلسلة الأولى من التعديلات هى تحويل البيانات المجمعة على المستوى الادنى والخاصة بالظروف الموضوعية الى المستوى الاعلى .

ب - السلسلة الثانية من التعديلات تتم بعد توصيل المعلومات الخاصة بالظروف الموضوعية الى المستوى الاعلى حيث يبدأ هذا المستوى فى دراسة وتحليل هذه البيانات ، واقتراح نوع وشكل التصرف الاقتصادى الخاص بالظروف الموضوعية الجديدة .

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

جـ - السلسلة الثالثة من التعديلات هى فى تحويل القرارات والاوامر من المستوى الاعلى الى المستوى الادنى .

د - والسلسلة الاخيرة هى قيام المستوى الادنى بتنفيذ الاوامر والقرارات التى تم اتخاذها من جانب المستوى الاعلى .

والاساس الرئيسى فى عمل هذا النموذج هو ما يطلق عليه مبدأ " التكامل الرأسى للاهداف " وذلك بمعنى أنه يوجد هدف رئيسى تخدمه كل الاهداف التى تقع على مستوى أدنى لمستوى هذا الهدف الرئيسى . ففى هذا النموذج تتكامل أهداف الوحدات الادنى مع هدف أو أهداف المستوى الاعلى . وينتج عن هذا المبدأ ثلاث نتائج رئيسية هى :-

١ - أنه توجد هيئة أو سلطة واحدة تتخذ القرارات الخاصة بالاستهلاك والانتاج هى السلطة العليا .

٢ - أن القرارات الخاصة بالانتاج والاستهلاك التى تتم على المستوى الادنى لا ترتبط وليست نتيجة لظروف هذه الوحدات الموضوعية بقدر ارتباطها بالقرارات التى تتم على المستوى الاعلى .

٣ - أنه يمكن اعداد خطط بعدد المستويات التنظيمية التى يضمها هذا النظام فهناك مثلا خطة على المستوى القومى وخطط على المستوى المتوسط (وزارات - مؤسسات) وخطط على المستوى الادنى (مشروعات) .

٣.٣ : النموذج اللامركزى :

واذا لم يكن نظام التخطيط نظاما مركزيا بالشكل الذى سبق توضيحه فانه يصبح نظاما لامركزيا بدرجة أو بأخرى . ويمكن القول أن النظام اللامركزى قد يتصل بالقرارات والأوامر حيث يتم توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين المستويات التنظيمية المختلفة ، كما أنه قد يتصل بنظام جمع المعلومات حيث يتم توزيع مسئولية جمع المعلومات على المستويات التنظيمية المختلفة. وعموما فان النظام اللامركزى البحت يتصف بعدم وجود سلطة مركزية لاتخاذ القرارات حيث

أن كل القرارات الخاصة بالانتاج والتوزيع يتم اتخاذها على المستويات الادنى للتنظيم ونجد أن كل مدير على المستوى الادنى يتخذ القرارات الخاصة بكل من :

١) تحديد حجم ومستوى وهيكل الانتاج (أى تحديد النشاط الانتاجى) .
٢) تحديد أسلوب الانتاج .
٣) تحديد حجم وهيكل الاستهلاك (الذى يتم بواسطة المستهلكين أنفسهم) .

ويوجد فى هذا النموذج للتخطيط أيضا عدة عمليات تعديل الا أنها تختلف عن عمليات التعديل التى تتم فى النموذج المركزى .

ويجب القول هنا أن التحدث عن مثل هذا النموذج اللامركزى البحت غير وارد أساسا عند التحدث عن نظام تخطيط يفترض كما سبق أن أوضحنا وجود سلطة مركزية لتحديد الاهداف واتخاذ القرارات . ومن ناحية أخرى فلقد أثبتت التجارب التاريخية فى الدول الاشتراكية صعوبة ايجاد نظام مركزى بحت للتخطيط ومن هنا يمكن القول أنه لا وجود فى الواقع المعاصر لكل من النظامين المركزى البحت واللامركزى البحت ، وانما تتواجد أنظمة للتخطيط (بالمفهوم الذى سبق تحديده) تتميز بدرجات مختلفة من المركزية واللامركزية وهى ما تسمى عادة - " بالانظمة المختلطة " .

٤.٣ : النظام المقترح :

ومن هنا نتجت الحاجة الى البحث عن نموذج للتخطيط يتمتع بما يسمى بالنسب المثلى للمركزية واللامركزية . وأجريت أبحاث ودراسات متعددة فى هذا المجال للوصول لهذا النموذج لعلها أهمها محاولات Porwit, Kornaj فى كل من المجر وبولندا والمحاولات القيمة التى يقوم بها معهد الاقتصاد الرياضى بأكاديمية العلوم السوفييتية فى موسكو .

والخاصية الاساسية لهذا النموذج ، والذى تم عرضه فى مكان آخر [1] . هى أنه

(1) A.M. SOLIMAN "Theory of Money and Monetary Equilibrium in Socialist Economy" Memo. No. 999 Part I. Cairo, INP, 1971, pp. 55-75.

اذا افترضنا ان النموذج تكون فيه الاوامر هى المتغير الوحيد وأن الوسائل الاقتصادية مثل الاسعار والاجور ومعدل الربح وسعر الفائدة ... الخ ثابتة لا تتغير . وانه اذا افترضنا انه فى النموذج اللامركزى نجد ان الاوامر ثابتة وان الوسائل الاقتصادية هى المتغير الذى يحدد اتخاذ القرارات ، فانه فى النموذج المقترح نجد ان كل من الاوامر والوسائل الاقتصادية متغيرات تحديد شكل وقوع التصرف الاقتصادى واتخاذ القرارات اللازمة لتحديد الاهداف ووسائل تنفيذها .

وفى هذا النموذج الذى يتضمن درجات من المركزية ودرجات من اللامركزية فى كل من اتخاذ القرارات وجمع المعلومات فاننا نجد ان الوحدة الاقتصادية ليست حرة تماما فى اتخاذ القرارات الخاصة بنشاطها الانتاجى أو التوزيعى كما انها ليست مقيدة كلية بالقرارات التى تتخذها السلطة العليا ، وانما نجد ان الوحدة الاقتصادية تتصرف اى تتخذ قرارات معينة خاصة بحجم وهيكل الانتاج واسلوب الانتاج وذلك فى ظل القيود "Constraints" التى تحددها السلطة المركزية وفى ظل الاهداف المحددة مركزيا .

---

(1) A.M. SOLIMAN "Theory of Money and Monetary Equilibrium in Socialist Economy" Memo. No. 999 Part I. INP, 1971, pp. 55-75.

٤ - مفهوم التخطيط القومى الشامل فى مصر (دراسة نقدية) :

٤.١ مقدمة :

كان الهدف الرئيسى من الجزء السابق هو توضيح مفهوم التخطيط القومى الشامل ونظام التخطيط الضرورى لادارة وتنظيم الاقتصاد القومى ، وذلك حتى يكون هناك أساسا نظريا لمناقشة مفهوم التخطيط الشامل فى التجربة المصرية . ومن المعروف أن مصر قد اتخذت نظام التخطيط القومى الشامل كأسلوب لادارة النشاط الاقتصادى ولقد ثبت ذلك سواء فى الوثائق الرسمية (ميثاق العمل الوطنى - برنامج العمل الوطنى) وبدأت مصر فى اجراءات وضع الاسس التنظيمية لهذا الاسلوب ابتداء من الفترة التى سبقت الستينات مباشرة (تكوين لجنة التخطيط القومى) وبعد الابتداء من تنفيذ الخطة الخمسية الاولى .

ولا يعتبر الهدف من هذه الدراسة هنا هو التركيز على اختيار مصر لنظام التخطيط كأسلوب من أساليب ادارة الاقتصاد القومى وانما سوف يكون الهدف هو أساسا توضيح ودراسة الخصائص المميزة لهذا النظام الذى قبل وطبق خلال الفترة السابقة ومحاولة التعرف على ما اذا كان هذا النظام يعتبر نظاما تخطيطيا سليما أم أنه توجد حاجة الى تعديل هذا النظام .

٤.٢ - معنى التخطيط فى النظام المصرى وخصائصه :

من الاشياء المسلم بها تقريبا بين جميع الاقتصاديين والمخططين المصريين أن نظام التخطيط المصرى افتقد شيئا جوهريا خلال الفترة الماضية وهذا الشئ هو أن معنى التخطيط لم يكن واضحا أمام المخططين الاوائل وأنه لم يكن هناك أتفاق واضح على طريقة ونظام التخطيط . وعلى الرغم من الاتفاق على أن التخطيط كأسلوب لتنظيم وادارة الاقتصاد المصرى يعتبر ضروريا وذلك من أجل تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية الا أن جهدا قليلا قد بذل من أجل توضيح وشرح المفهوم العلمى

للتخطيط (١) .

ويمكن القول أن المفهوم التخطيطى الذى أخذ به خلال التجربة المصرية يتمتع بالخصائص التالية :

أولا : النظرة الجزئية :

من المعلوم أن تجربة التنمية الاقتصادية قد سبقت القول بالتخطيط كأسلوب لتحقيق أهداف التنمية . فلقد بدأت تجربة التنمية فى منتصف الخمسينات وذلك بالمحاولات التى تمت بواسطة المجالس القومية للانتاج فى التعرف على هيكل الاقتصاد المصرى ، واقتراح بعض المشروعات الانتاجية والخدمية التى أعتقد حينذاك أنها أكثر فاعلية . ولما اتضح قصور المجالس القومية للانتاج وبعد توسع المجال الذى تتحكم فيه الدولة بتصير المؤسسات الاجنبية انشأت المؤسسة المصرية العامة لتقوم بتنفيذ وادارة المشروعات الممصرة والتى أنشأتها هذه المؤسسة . ومن هنا يمكن القول أن البداية الاولية للتخطيط فى مصر بدأت من المشاكل الجزئية التى يعانى منها الاقتصاد وحاولت ايجاد حلول لهذه المشاكل .

ولقد كان التصور الاساسى لعملية التنمية التى أدت الى الاخذ بنظام التخطيط بالتالى تصورا جزئيا . ويقوم هذا التصور الجزئى لعملية التنمية على أساس التحديد الذى قبل لهذه المشكلة . وهو أن المشكلة تتركز أو تتمثل أساسا فى مجرد تنفيذ استثمارات جديدة وأن كل من هو مطلوب من أجل انجاح عملية التنمية هو برنامج استثمارات يقوم بتنفيذها أساسا القطاع العام . ولقد كان من نتائج هذه النظرة الجزئية لمشكلة التنمية وبالتالى لنظام التخطيط أن الخطة القومية تحولت الى ما يسمى ببرنامج استثمارات يتضمن بعض المشاريع الاقتصادية فى قطاع أو أكثر من قطاعات الاقتصاد القومى . وهذه المشروعات الاقتصادية قد تم دراستها أو تقييمها اقتصاديا الا أن أغلب هذه الدراسات قد مالت الى المغالاة فى

(١) لعل من أهم الدراسات هى دراسة الدكتور ابراهيم سعد الدين "ماهية التخطيط" معهد التخطيط القومى مذكرة رقم ١٣٢ سنة ١٩٦٣ .

أو تقييمها اقتصاديا الا أن أغلب هذه الدراسات قد مالت الى المغالات فى تقدير العائد الاقتصادى من هذه المشروعات سواء فى شكل مساهمتها فى الدخل القومى أو زيادة العمالة أو زيادة الصادرات كذلك قد مالت الى التقليل من احتياجات هذه المشروعات من النقد الاجنبى وانخفاض تكلفة الانشاء • هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فلقد ركزت الخطة الخمسية الاولى بالذات على أن المشروعات الاقتصادية سوف يقوم بتنفيذها القطاع العام وعلى الرغم من افتراض دور للقطاع الخاص فى عملية التنمية الا أن هذا الدور لم يكن محددا بصورة قاطعة على الاطلاق • واذا ما أخذنا فى الحسبان العلاقة النسبية بين كل من القطاع العام والقطاع الخاص وعلى الاخص مساهمة كل منهما فى توليد الدخل القومى ، ومدى مساهمة كل منها فى الانفاق القومى نجد أن القطاع الخاص ما زال يسيطر على أكثر من ٦٠٪ من القطاعات التى تساهم فى توليد الدخل القومى وأن أكثر من ٦٥٪ من جملة الانفاق القومى يتم انفاقه بواسطة القطاع الخاص ، من ٥٥٪ من المدخرات تتم فى القطاع الخاص ، وذلك فى حين أن نصيب القطاع الخاص من الاستثمارات لم يزد عن ١٠٪ من جملة الاستثمارات • ولقد كان من نتيجة ذلك أن القطاع الخاص لم يتحمل العبء الذى كان من المفروض أن يقوم به فى عملية التنمية ، حتى ذلك الدور الذى كان من المفروض أن يقوم به فما زالت البرامج والخطط التنفيذية اللازمة لتعبئة مساهمة القطاع الخاص فى عملية التنمية ، وكذلك الرقابة على اداء القطاع الخاص فى عملية التنمية ما زالت غامضة لا يمكن أن تعرف ماهيتها ونخرج بنتيجة دقيقة فى أمرها •

ثانيا : غياب الاستراتيجية طويلة الآجل :

وحتى اذا قبلنا - وذلك فى أحسن الاحوال - أنه يوجد نظام تخطيط سليم فى الآجل المتوسط فاننا لا يمكن أن نقبل القول بأنه كان يوجد نظام تخطيط طويل الآجل • وكما أشرنا فى الجزء السابق فان أى نظام للتخطيط حتى يكون نظاما تخطيطيا سليما لا بد أن يشمل على التخطيط طويل الآجل • ويقصد بالتخطيط طويل الاختبار تحديد مشكلة التنمية لا على أساس أنها برنامج استثمارات وانما على أساس أنها برنامج تغيير ، تغيير الواقع والوصول فى خلال

فترة من الزمن تتراوح بين ٢٠ - ٢٥ سنة الى الممكن من خلال الدراسة العلمية الواقعية للامكانيات وموارد الاقتصاد والتغييرات الجوهرية التى يمكن أن تحدث عليها نتيجة الاكتشافات عن موارد طبيعية جديدة أو استخدام وسائل فنية للانتاج جديدة .

ولقد كان من نتيجة غياب النظرة طويلة الآجل أن حلت محلها النظرة قصيرة الآجل وان تحولت الخطة الخمسية الى خطط سنوية ترتبط أساسا بالميزانية ، وكذلك أن تحولت برامج الاستثمار التى تهدف الى أحداث تغيير فى هيكل الاقتصاد القومى الى برامج تمويل تبحث عن موارد تمويلية لهذه البرامج الاستثمارية . كذلك كان من نتيجة ذلك أن اختلط مفهوم التخطيط بمفهوم تمويل الاستثمارات مما أدى الى الموافقة على مشروعات دون النظر الى مدى ارتباطها بالتخطيط الشامل للمدى الطويل ودون الاخذ فى الاعتبار الثروات الطبيعية وتنميتها . وكان النتيجة الطبيعية لكل ذلك افتقار الخطة لمفهوم الشمول وغياب التخطيط طويل الآجل ، وعدم ثبات ووضوح السياسة العامة فى التخطيط ، وما يعنيه ذلك من التركيز على أهداف قصيرة الآجل يمكن تغييرها اذا ظهرت الحاجة فى الاجل القصير لذلك ، وكذلك عدم تحديد الاهداف فى ضوء تصور شامل لما يراد تحقيقه فى الاجل الطويل (١) .

ثالثا : عدم استكمال الشروط الضرورية للتخطيط :

وكما ذكرنا فى الجزء الاول فانه حتى يمكن قيام نظام تخطيطى سليم لابد أن تتحقق شروط اقتصادية واجتماعية وسياسية للتخطيط . ويمكن القول أن هذه الشروط أو أغلبها ما زال مفتقد حتى الآن وهذا يؤدى الى ضعف نظام التخطيط فى التجربة المصرية ولعله من المفيد أن نشير هنا فى ايجاز الى الشروط الضرورية التى يجب أن يتم العمل على استكمالها لتدعيم نظام التخطيط .

---

(١) انظر ورقة العمل المقدمة من الجهاز المركزى للتنظيم والادارة (برامج القادة الاداريين) بشأن مؤتمر ادارة عملية التخطيط القومى الشامل للتنمية بدون تاريخ .

١) بخصوص الشروط الاجتماعية للتخطيط فانه يمكن القول أن الاقتصاد المصرى قد بلغ مرحلة من النمو يمكن القول معها بأنه لا يعتبر بأية حال اقتصادا بدائيا ، ومن هنا فان القوانين الاقتصادية تلعب دورها فى تشكيل العلاقات الاقتصادية والاجتماعية وتشكيل النشاط الاقتصادى عموما • وكنتيجة لذلك فان نظام التخطيط يجب أن يأخذ فى الاعتبار هذه القوانين الموضوعية وعلى الاخص القانون الذى يحدد أهداف نظام التخطيط أى اشباع حاجات جماهير الشعب ، وكذلك قانون النمو المتوازن والمخطط فى المدى الطويل •

٢) ولعله من الضرورى أن نشير هنا الى عملية التنمية ونظام التخطيط اللازم لتنفيذها يجب أن تفهم على أنها عملية تغيير اقتصادية اجتماعية • فهى عملية تغيير اقتصادية تهدف الى تغيير الهيكل الغير متوازن للاقتصاد المصرى والذى يتضح من تضخم قطاع الخدمات بشكل يحد بصورة واضحة من فرص نمو القطاعات السلعية وكذلك اعتماد الاقتصاد المصرى بشكل رئيسى على قطاع الزراعة • وهى كذلك عملية تغيير اجتماعى ومن الضرورى التأكيد على أن الجانب الاقتصادى من عملية التنمية لا يمكن تنفيذه الا اذا تم ارتباطه بعملية تغيير جوهرية ، وأساسية فى المجتمع المصرى • ولعل أهم أوجه التغيير اللازمة والمتصلة بقيام نظام سليم للتخطيط هى [1] :

أولا : النظرة العلمية (أى التعبير الكمى عن الظواهر) :

وذلك بمعنى التعود على التعبير الكمى الدقيق والعلمى للظواهر الاقتصادية والاجتماعية ويظهر ذلك سواء فى طريقة وأسلوب جمع البيانات أو ضرورة بحث كل موضوع بحثا متكاملا فى ذاته وفى علاقاته بالموضوعات الاخرى المتصلة به •

---

(١) د • اسماعيل صبرى عبد الله - من محاضرة القيت فى برامج القادة الاداريين مارس ١٩٧١ (غير منشورة) •

ثانيا : النظرة المستقبلية :

وهذا هو ما يرتبط بالتخطيط طويل الآجل الذى يرتبط من ناحية أخرى بتصور المستقبل فمن المفروض أن يكون لدى جهاز التخطيط المركزى على الاقل تصورا معينا للمستقبل أى لما سوف يكون عليه هيكل الاقتصاد والعلاقات الاجتماعية والاقتصادية ونوع وأسلوب الانتاج ومدى تقدم قوى الانتاج المادية ، ونمط الاستهلاك المتوقع ، واحتمالات التغير فى انتاج الغير على المستوى العالمى وكذلك شروط التبادل الدولى ..

٢) اما فيما يختص بتوافر الشروط الاقتصادية فانه يمكن القول أن بعض هذه الشروط قد تتوافر بشكل جزئى وذلك مثل الملكية العامة لوسائل الانتاج ، الرقابة المركزية على النشاط الاقتصادى ، وكذلك تقسيم النشاط الاقتصادى الى قطاعات وبالتالى فان المطلوب بخصوص الشرط الرابع وهو احداث تغيير فى هيكل النظام الاستهلاكى للمجتمع فانه لم يتم توافر هذا الشرط بشكل يمكن معه القول أنه يوجد هناك تخطيط للاستهلاكى وتغيير النظام الاستهلاكى . وعلى الرغم من ضرورة الاعتراف بأن مشكلة تخطيط الاستهلاك ومحاولة تغيير النظام الاستهلاكى (١) هى مشكلة صعبة الا أنه من الضرورى البدء بشكل جاد وعلمى فى البحث عن حل لها .

٥ . - اقتراحات خاصة بتعديل نظام التخطيط :

وبناء على كل من الجزء النظرى والجزء الخاص بنظام التخطيط فى مصر ، فانه يمكن تقديم الاقتراحات التالية الضرورية لايجاد نظام سليم للتخطيط فى مصر . ويجب الاشارة هنا الى أن الاقتراحات الخاصة باستكمال الشروط الضرورية لنظام التخطيط قد سبق الاشارة اليها فى الجزء السابق ، وان الاقتراحات المقدمة الان هى اقتراحات تتصل مباشرة بنظام التخطيط .

---

(١) د . عطية مهدى سليمان ، أحمد حسن ابراهيم " رؤية شاملة لقضايا التخطيط القومى " الطليعة - اكتوبر ١٩٧١ ص ٦٩ وما بعدها .

١٠٥ - اقتراحات خاصة بطريقة واعداد وضع الخطة :

تتكون عملية اعداد الخطة من عدة عمليات مركبة ومعقدة [١] . وترتبط هذه العمليات ببعضها البعض وتسير فى تسلسل وتتابع زمنى دقيق . وتتم عملية اعداد الخطة بصفة عامة فى ثلاث مراحل هى :-

١٠١٠٥ - المرحلة التحضيرية :

وتتم فيها عمليات جمع البيانات والحقائق الخاصة بالمجتمع والاقتصاد ، وتصنيفها وتحليلها والاستفادة منها فى اجراء دراسات وصفية وتحليلية للاقتصاد ككل ولقطاعاته المختلفة كل على حدة ، وذلك بهدف التعرف على المشاكل التى تواجه المجتمع ، والصعاب التى تعترض عملية التنمية وحصر كافة المواد البشرية والمادية والمالية للمجتمع والتعرف على العلاقات الهيكلية وعلاقات التشابك بين كافة القطاعات الاقتصادية ومختلف أنواع النشاط الاقتصادى . وفى النهاية يتم ذلك بغرض التعبير كميا عن كل تلك الظواهر والعلاقات والخصائص . وبالاضافة الى ذلك فانه يجب أن يتم دراسات مساعدة أخرى لتحديد بعض المتغيرات الاقتصادية مثل هيكل الاسعار وتطوراتها ، وتخطيط نمو وتوزيع القوى العاملة بين القطاعات المختلفة والعمل على توفير الخبرات الضرورية للوظائف الاقتصادية والاجتماعية .

وفى جميع الاحوال فانه ينبغى مراعاة أن تتم عملية جمع البيانات والحقائق الخاصة بالمجتمع والاقتصاد ، وكذلك الدراسات التى تتم بناء على هذه المعلومات بشكل يخدم وضع الخطة الاقتصادية (أى التفرقة بين البيانات الاحصائية والبيانات التخطيطية) . كذلك يجب أن يؤخذ فى الاعتبار التطور التكنولوجى الخاص بالموارد وأسلوب الانتاج . ويمكن القول أن هذه المرحلة الاساسية فى عملية التخطيط لم تتم حتى الآن بشكل واضح وجدى للاستفادة بنتائجها فى وضع الخطة ، ولهذا فانه من الضرورى بمكان أن يتم تركيز جهاز التخطيط

---

(١) د . عطية مهدى سليمان ، أحمد حسن ابراهيم " المرجع السابق ص ٦٩ وما بعدها ".

والاجهزة المساعدة له فى اجراءات جمع البيانات الضرورية وتحليلها لخدمة أهداف التخطيط.

وكذلك يمكن القول أنه نتيجة لعدم توافر واتمام الدراسات الخاصة بهذه المرحلة ، فان اهداف التخطيط فى التجربة المصرية كان يتم وضعها بعيدا عن الواقع المصرى تماما . فهى اما أهداف قاصرة لا تأخذ الامكانيات المتوافرة فى الاعتبار واما كانت أهدافا طموحة تبعد كثيرا عن الامكانيات المتاحة ولا تأخذ فى الاعتبار ما يسمى عادة "بحواجز النمو" مثل حالة ميزان المدفوعات ، وقصور التنظيم والادارة ، وعدم توافر الكفاءات المتخصصة .

٥.١.٢ - مرحلة اعداد الاطار التجميعى المبدئى للخطة :

وفى هذه المرحلة يتم تحديد أهداف الخطة الرئيسية الاجمالية للاقتصاد القومى وذلك فيما يتعلق بالمتغيرات الرئيسية فى الاقتصاد من انتاج ودخل واستثمار وحجم التوظف واستهلاك وصادرات وواردات ، وذلك بناء على نتائج دراسات المرحلة السابقة . وتكون هذه الاهداف فى مجموعها اطارا لا يتعداه المخطط عند وضع الاطار التفصيلى للخطة ، كما أن هذه الاهداف تمثل تصورا للمعالم الاساسية لشكل المجتمع فى الفترة القادمة ، تلك المعالم التى يكون قد سبق تحديدها بواسطة السلطة السياسية العليا ، والتى يعد تحديدها فى شكل توجيهات سياسية عريضة الى جهاز التخطيط المركزى للالتزام بها عند وضع الخطة .

٥.١.٣ - مرحلة اعداد الاطار التفصيلى للخطة :

وفيما يتم وضع تفصيلات دقيقة ومحددة للاهداف الاجمالية التى تحددت على مستوى الاقتصاد القومى كله . ومستوى القطاع والتدرج بها حتى مستوى المشروع ومستوى المجاميع السلعية والسلع الرئيسية . وطبقا للظروف والشروط التى يمر بها الاقتصاد المصرى فانه يمكن استخدام الموازين السلعية والبشرية والمالية كأسلوب مباشر لتوزيع الموارد السلعية والبشرية والمادية والمالية بين الاستخدامات المختلفة والبديلة وذلك فى شكل متكامل لهذه الموازين يحقق التوزيع الذى يكفل تحقيق الاهداف الجزئية ، والكلية للخطة من ناحية ، وكذلك يكفل تحقيق الصورة التوازنية للخطة ، بمعنى أنه يكفل تساوى المقادير المتاحة من جميع الموارد مع

الاستخدامات المخصصة والمراد تحقيقها من ناحية أخرى .

ويقوم هذا الاقتراح لاسلوب اعداد الاطار التفصيلى للخطة على أساس تحليل تطور أساليب وضع الخطة الاقتصادية [1] ، والاقتناع بأن هذا الاسلوب هو الذى يتلاءم مع تطور المجتمع والاقتصاد المصرى من ناحية ومع امكانية توافر البيانات وامكانية توافر البيانات وامكانية استخدامها من ناحية أخرى .

ويمر اعداد الاطار التفصيلى للخطة القومية بعدة مراحل فرعية تختلف عددها وعلاقة كل مرحلة بالمراحل الاخرى بناء على اختلاف نظام الادارة والتخطيط وما اذا كان هذا النظام هو نظام مركزى أم لا مركزى أو يجمع بين المركزية واللامركزية بدرجة أو بأخرى . وطبقا للنظام المقترح لنظام التخطيط فى الجزء السابق من هذه الدراسة فانه يمكن تحديد مراحل اعداد الاطار التفصيلى للخطة كما يلى :-

١) يقوم الجهاز المركزى للتخطيط (فى ظروف مصر وزارة التخطيط) بتفصيل الاهداف الاجمالية التجميعية للاقتصاد القومى وتوزيعها على المستوى الذى يليها وهو مستوى الوزارة والقطاع .

٢) ترسل الاهداف بعد تفصيلها على المستوى القطاعى الى الوزارات والقطاعات المسئولة لمناقشتها ولكى تعد فى ضوئها الاطار التفصيلى المبدئى للخطة القطاعية ، والذى يستند أساسا على مقترحات المستوى الادنى (أى مستوى المشروعات الوحدات الانتاجية) من أعطاء الاولوية لمشروعات معينة فى ضوء معايير استثمارية معينة . ومع الاخذ فى الاعتبار تحقيق الاهداف الاجمالية التى سبق أن حددتها وزارة التخطيط .

٣) يقوم كل قطاع وكل وزارة برفع الاطار التفصيلى الى وزارة التخطيط حيث يتم دراسة كل المقترحات وتجميع كل الخطط القطاعية ، ثم تجرى مناقشات ودراسات لهذه الخطط التفصيلية للتأكد من مدى مساهمتها فى تحقيق الاهداف الاجمالية ، ومن مدى تحقيقها للتوازن والتناسق بين القطاعات المختلفة .

---

(١) انظر المرجع السابق ص ٦٧ ، ٦٨ .

٤) تعيد وزارة التخطيط الى الوزارات المختلفة تلك الخطط القطاعية مضافا اليها أية تعديلات واقتراحات تراها ضرورية حتى يمكن للوزارات والمؤسسات التابعة لها أن تضع خططها فى صورتها النهائية .

٥) بعد أن تنتهى الوزارات والمؤسسات من اعداد الخطة القطاعية فى صورتها النهائية ترفع من جديد الى وزارة التخطيط التى تقوم بتجميعها واصدارها فى خطة مركزية واحدة تصبح لها صفة الالزام بمجرد اقرارها من الجهات التشريعية .

٢.٥ - اقتراحات خاصة بدرجة شمول الخطة :

سبق القول أن الخطة القومية فى تجربة التخطيط المصرية لم يكن لها صفة الشمول وفى هذا المجال فان الاقتراح الخاص بضرورة أن تكون الخطة القومية خطة شاملة يمكن أن يوضع فى ثلاث اتجاهات يجب على الخطة أن تشملها جميعا .

١.٢.٥ - الاتجاه الزمنى :

سبق أن ذكرنا أن التخطيط من حيث البعد الزمنى للخطة يمكن تقسيمه الى ثلاث أنواع هى : التخطيط السنوى ، التخطيط المتوسط والتخطيط طويل الآجل . ونستطيع القول بأن أى نظام للتخطيط لا يقوم على أساس تخطيط طويل الاجل لفترة تتراوح بين ٢٠ الى ٢٥ سنة يفتقد العنصر الرئيسى له وهو عنصر الاستراتيجية . والتخطيط طويل الاجل كما سبق القول هو فى الاساس تصور علمى لما يمكن أو لما يجب أن يكون عليه الاقتصاد والمجتمع خلال هذه الفترة التى يضمها التخطيط . ويمثل هذا التصور الاستراتيجية التى تحكم عملية التنمية من حيث أنها عملية تغيير المجتمع . ولهذا فانه يجب القول أن أحد الاتجاهات الرئيسية لتحسين نظام التخطيط فى التجربة المصرية هو أن يقوم نظام التخطيط على أساس تخطيطى طويل الاجل .

وفى مجال الاتجاه الزمنى للخطة فانه يوجد نوعان من العلاقات بين التخطيط طويل الاجل والتخطيط المتوسط والتخطيط السنوى • النوع الاول من هذه العلاقات يسمى " بالعلاقات الثابتة " وفيه توضع خطة اقتصادية طويلة الاجل ثم تقسيم هذه الخطة الى خطط متوسطة ثلاثة أو أربع خطط ثم تقسيم كل خطة متوسطة الى خطط سنوية ونصف سنوية بحيث تحقق فى مجموعها الاهداف الرئيسية للخطة طويلة الاجل •

والنوع الثانى من العلاقات هو ما يسمى بالعلاقات المتحركة " وذلك بمعنى أن يتم وضع خطة طويلة الاجل ثم يتم تقسيمها الى خطط متوسطة وهذه الاخيرة يتم تقسيمها الى خطط سنوية • والفرق الاساسى بين العلاقات الثابتة والعلاقة المتحركة ، أنه طبقا لهذا النوع الاخير من العلاقات يتم اعداد الخطة طويلة الاجل والمتوسطة والسنوية بشكل دورى ومستمر كل سنة ، وبالتالى فانه يتم تغيير أهداف كل خطة فى ضؤ ما أمكن تنفيذه فى السنة السابقة وبناء على ما يمكن أن يكون قد جد من جديد سواء اكتشاف موارد طبيعية جديدة ، أو مصادر للطاقة أو أساليب انتاج جديدة أو ظهور مشاكل معينة فى التنفيذ •

ويساعد التخطيط المتحرك على توفر المرونة اللازمة فى الخطة • الا أنه يعتبر فى نفس عالى التكلفة بالمقارنة بالنوع الاول القائم على العلاقات الثابتة •

واذا فى الاعتبار ظروف الاقتصاد المصرى وكمية وطبيعة البيانات المتاحة ومدى الثقة فيها ، بالاضافة الى المزايا التى توفرها العلاقات المتحركة فانه يمكن التوصية باختيار نظام التخطيط الذى يقوم على أساس العلاقات المتحركة (على الرغم من ارتفاع التكلفة النسبية) وذلك لانه بالاضافة الى المزايا السابقة التى يتمتع بها نظام التخطيط القائم على العلاقات السابقة فانه يؤدى الى ايجاد الارتباط المستمر للمخططين بالخطة • ويحقق متابعتهم المستمرة لعملية التخطيط • بدلا من عملهم المتقطع وارتباطهم الموسمى بالخطة فى حالة اتباع التخطيط القائم على العلاقات الثابتة •

٥ ٠ ٢ ٠ ٢ - البعد المكانى للخطة :

واذا أخذنا فى الاعتبار أن الخطة لها بعدا زمنيا فان الخطة أيضا يجب أن يكون لها بعدا مكانيا أيضا • والبعد المكانى للخطة يقوم على أساس مسح علمى للاقتصاد على الاساس الجغرافى للوطن والمعرفة الدقيقة بتوزيع الموارد والقوى المادية والبشرية وامكانية التنمية الموجودة فى كل اقليم ، والاختلافات القائمة بين الاقاليم من حيث درجة نموها وتوافر الموارد والقوى المادية والبشرية لها • والهدف الاساسى للتخطيط الاقليمى وهو الذى يتصور البعد المكانى للخطة هو ايجاد خطة قومية تحقق النمو الامثل لكل اقليم الوطن وكذلك يحقق التناسق والتناسب الضرورى فى معدلات نمو كل اقليم •

وفى هذا المجال فان التوصية بضرورة الاخذ بمفاهيم أكثر علمية وموضوعية للتخطيط الاقليمى تصبح ضرورية اذا أريد تحسين نظام التخطيط فى مصر •

٥ ٠ ٢ ٠ ٣ - البعد القطاعى للخطة :

والخطة القومية تكون شاملة اذا ضمت كل القطاعات الاقتصادية الموجودة والمحتمل ايجادها خلال الفترة التخطيطية موضوع الاعتبار واذا كان قد سبق الاشارة بأن الخطة لم تكن شاملة لذلك لانها لم تعطى الاهتمام الكافى لتخطيط كافة القطاعات الاقتصادية وعلى الاخص التخطيط المالى ، وتخطيط الاستهلاك • فمن المعروف أن الخطة الاقتصادية لا تكفى أن تشمل كل القطاعات المادية (أى قطاعات الانتاج السلعى والخدمات) وانما يجب أيضا أن تعبر بجانب تعبيرها عن خلق وتوزيع السلع والخدمات الى خلق وتوزيع الموارد المالية بين مختلف الاستخدامات بصورة تعكس الى أدق حد ممكن التدفقات السلعية بين مختلف القطاعات والاستعمالات •

كذلك فانه حتى يمكن أن تكون الخطة شاملة فان تخطيط الاستهلاك يصبح ضروريا حتى يمكن التحكم فى توزيع الناتج القومى بين مختلف الاستعمالات وعلى الاخص بين الاستهلاك سواء الجماعى أو الفردى وبين التراكم الرأسمالى •

٥.٣ - اقتراحات خاصة بأجهزة التخطيط :

أن نجاح أى نظام للتخطيط لا يتوقف فقط على استخدام الاساليب والطرق العلمية فى اعداد الخطة ، وعلى شمولها للاتجاهات الثلاثة السابق الاشارة اليها وهى الاتجاه الزمنى والاتجاه المكانى والاتجاه القطاعى للخطة ، وانما يتوقف أيضا على مدى سلامة الاطار التنظيمى لاجهزة التخطيط ، ومدى ملاءمة هذا الاطار لمقتضيات اعداد الخطة فى مراحلها المختلفة ، وفى التوقيت الزمنى المحدد لها ، وكذلك على ملاءمة هذا الاطار التنظيمى بنظام الادارة والتوجيه (أى بعملية اتخاذ القرارات الاقتصادية المتصلة بالتخطيط والتنفيذ) . الذى يتم اختياره . وطبقا للظروف الموضوعية التى يمر بها الاقتصاد المصرى وكذلك بناء على نظام التخطيط المقترح والسابق شرحه فى الجزء الاول من هذه الدراسة فانه يمكن اقتراح الاطار التنظيمى لاجهزة التخطيط والتنفيذ والمتابعة التالى والذى يفترض فيه مبدئيا أنه يحقق الشروط السابق الاشارة اليها والتى يجب أن تتوافر فى أى نظام تخطيط وهى تحقيق أقل تكلفة ممكنة لادارة النظام وعدم وجود تعارض بين أجهزته وعدم تكرار وظائف الاجهزة المختلفة .

وينقسم جهاز التخطيط الى نوعين من الاجهزة :

٥.٣.١ - أجهزة تخطيط رئيسية :

وهى تتكون من :

١) مجلس أعلى للتخطيط : تكون مهمته الرئيسية تحديد الاهداف العامة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لتطور ونمو المجتمع خلال فترة التخطيط طويلة الاجل ومتوسطة الآجل ولذلك فان هذا المجلس يجب أن يضم أعلى مستويات السلطة السياسية والتنفيذية .

٢) لجنة التخطيط : وتكون مهمتها ترجمة الاهداف التى يضعها المجلس الاعلى للتخطيط الى أرقام وسياسة اقتصادية أكثر تفصيلا وتحديدا • ونتيجة للخبرة التى يمكن استخلاصها من التجربة المصرية وعلى الاخص تجربة وزارة التخطيط ، فانه يمكن القول أن لجنة التخطيط يجب أن تحل محل وزارة التخطيط ويرأسها نائب لرئيس الوزراء ويكون لها مجلس دائم يتكون من نائب أو أكثر لرئيس اللجنة بجانب الوزراء المختصين ورؤساء أجهزة التخطيط المساعدة والتى سوف نذكر فيما بعد ، كما يمكن أن يضم هذا المجلس بعض الشخصيات ذات الكفاءة فى المحاولات المتصلة بالتخطيط •

٣) معهد التخطيط القومى : ويقوم أساسا بأعداد الدراسات الضرورية لاعداد خطة طويلة الاجل • وتقديم دراسات علمية حول مشاكل التخطيط وتدريب كوادر المخططين ورفع مستواهم العلمى والفنى •

٤) جهاز فنى للتخطيط على المستوى القومى : وهذا الجهاز يتبع لجنة التخطيط مباشرة ويقوم بوضع خطط الانتاج وتوزيع الدخل القومى بين الاستخدامات المختلفة ووضع خطط الاستثمارات ، والاستهلاك وذلك بالتعاون والاشتراك مع أجهزة التخطيط على المستوى القطاعى ومستوى المشروع بالصورة التى سبق التحدث عنها عند مناقشة مراحل اعداد الخطة ويمكن أن يقوم بهذه المهمة الجهاز الفنى لوزارة التخطيط بعد تطويره واعادة تنظيمه •

٥) اجهزة التخطيط القطاعية : وتتكون هذه الاجهزة على مستوى الوزارات والمؤسسات العامة وتكون مهمتها وضع خطط القطاع أو الوزارة بالتعاون مع أجهزة التخطيط بالمشروعات التى تتبعها والتنسيق بين خطط هذه المشروعات ورفعها الى لجنة التخطيط وجهازها الفنى والتعاون معه فى تنسيق هذه الخطط ووضع الخطة القومية •

٦) أجهزة التخطيط على مستوى المشروع : تقوم بأعداد الخطط المالية والعينية للمشروع ورفعها الى الجهات الاعلى متضمنة مقترحاتها بخصوص الانتاج والاستثمار لنشاطها الاقتصادى ، وتوضيح احتياجاتها من الموارد البشرية والمادية والمالية •

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

٧) أجهزة التخطيط على المستوى الاقليمى : وهى تقوم أساسا بربط وتنسيق خطط المشروعات والمؤسسات الواقعة فى دائرة الاقليم (مركز ، محافظة) ووضع خطة اقتصادية متكاملة للاقليم تبين توزيع النشاط الاقتصادى ونمو داخل الاقليم وتستطيع بمتعاونها مع أجهزة التخطيط الاخرى أن تصل الى تحقيق توزيع أمثل للنشاط الاقتصادى من وجهة النظر المكانية للخطة .

٨) جهاز التخطيط المالى : وهو يختص بوضع الخطة المالية لمقابلة الخطة العينية على المستوى القومى والقطاعى ويجب أن يتكون جهاز التخطيط المالى من البنك المركزى والبنوك التابعة له ، ووزارة الخزانة - ويتم وضع الخطة المالية بالتعاون والاتفاق مع لجنة التخطيط .

٢.٣.٥ - أجهزة تخطيط مساعدة :

بالاضافة الى الاجهزة السابقة والتى تعتبر كما سبق القول أنها أجهزة تخطيط رئيسية فان أربعة أجهزة لا تشترك مباشرة فى عملية وضع الخطة ، الا أن عملها يعتبر ضروريا ومهما لاعداد هذه الخطة وذلك من حيث البيانات والدراسات التى تقدمها لهذه الاجهزة الرئيسية وهذه الاجهزة هى :

١) الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء : ويقوم بجمع البيانات والحقائق اللازمة لوضع الخطة ، ووضعها بصفة مستمرة تحت تصرف لجنة التخطيط وأجهزتها الفنية .

٢) الجهاز المركزى للقوى العاملة والاجور : وتكون مهمته بالتعاون مع لجنة التخطيط هى تخطيط وتوزيع القوى العاملة ووضع سياسات التوظف بما يتفق وأهداف الخطة ، وكذلك دراسة هيكل الاجور وتحديد مستواها العام ، وتوصيف الوظائف وربط ذلك كله بمستوى الدخل المتاح للانفاق .

٣) جهاز تخطيط الاسعار : ومهمة هذا الجهاز اقتراح السياسات السعرية وتسعيرة السلع والخدمات الرئيسية ، ومن ثم تحديد هيكل عام للاسعار .

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

٥ . ٣ . ٣ - أجهزة الرقابة والمتابعة :

لضمان تنفيذ الخطة القومية تنفيذا سليما يتفق مع أهدافها ويحققها لابد من توفر نظام دقيق لمراقبة ومتابعة تنفيذ الخطة يقوم على عدد من الاجهزة يتوفر لها شرط التناسق وعدم التعارض فيما بينها وأهم أجهزة الرقابة التى يمكن أن يكون لها حق مراقبة ومتابعة تنفيذ الخطة هى :

١) أجهزة التخطيط على كافة المستويات .

٢) جهاز التخطيط المالى : وتكون رقابته على المتابعة والتقييم ، ونقترح أن يقوم الجهاز - ومرتبطة بوظيفة الجهاز - من حيث امساك حسابات المشروعات والمؤسسات ومنحها الائتمان الذى يتفق مع الخطة المالية السابق اعتمادها ووفقا لمراحل تنفيذ مشروعات الخطة .

٣) جهاز رقابة عام : ويعتبر أهم أجهزة الرقابة ويجب أن يكون اقواها سلطة وأقدرها على المتابعة والتقييم ، ونقترح أن يقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بمهمة جهاز الرقابة العام .

٤) الرقابة الشعبية : وتقوم بها المنظمات الشعبية المختلفة كلجان العمال فى المصانع والتنظيم السياسى ومجلس الشعب .

على أنه يجب أن يكون واضحا أن عملية الرقابة والمتابعة يجب ألا تقوم أساسا بهدف اكتشاف الاخطاء فقط ، ومحاسبة مرتكبيها ولكنها تقوم بهدف اجراء دراسات وتحليلات لمشاكل التنفيذ وأسبابها واقتراح حلول لهذه المشاكل سواء كانت انتاجية أو تسويقية أو ادارية وذلك بهدف زيادة الكفاءة الاقتصادية للمشروعات وتحقيق أهداف الخطة .

المحتويات

صفحة

١ - مقدمه ١

٢ - تعريف التخطيط الشامل

٠١٠٢ - التعريف الفنى لمفهوم التخطيط ٢

٠٢٠٢ - التعريف الاجتماعى لمفهوم التخطيط ٤

٠٣٠٢ - الشروط الضروريه لقيام نظام التخطيط القومى الشامل ٦

١٠٣٠٢- الشروط الاجتماعيه لقيام نظام التخطيط ٧

٢٠٣٠٢- الشروط الاقتصاديه ٩

اولا : شرط الملكيه العامه لوسائل الانتاج ٩

ثانيا : الرقابه المركزيه على النشاط الاقتصادى ١٠

ثالثا : امكانية تحديد وتقسيم انواع النشاط الاقتصادى ١٠

رابعا : اجراء تغييرات جوهرية فى النظام الاستهلاكى للمجتمع ١١

٣٠٣٠٢- الشروط السياسيه لنظام افضل للتخطيط القومى الشامل ١٣

٣ - نظام التخطيط القومى الشامل : ١٣

١٠٣ - ماهية النظام وتعريفه ١٣

٢٠٣ - نظام التخطيط المركزى ١٧

٣٠٣ - النموذج اللامركزى ١٩

٤٠٣ - النظام المقترح ٢٠

٤ - مفهوم التخطيط القومى الشامل فى مصر (دراسه نقدية) ٢٢

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

صفحة

١٠٤ مقدمـــه ٢٢

٢٠٤ معنى التخطيط فى النظام المصرى وخصائصه ٢٢

٥ ـ اقتراحات خاصة بتعديل نظام التخطيط ٢٧

١٠٥ ـ اقتراحات خاصة بطريقة واعداد وضع الخطة ٢٨

١٠١٠٥ ـ المرحلة التحضيرية ٢٨

٢٠١٠٥ ـ مرحلة اعداد الاطار التجميعى المبدئى للخطة ٢٩

٣٠١٠٥ ـ مرحلة اعداد الاطار التفصيلى للخطة ٣١

٠٢٠٥ ـ اقتراحات خاصة بدرجة شمول الخطة ٣١

١٠٢٠٥ ـ الاتجاه الزمنى ٣٣

٢٠٢٠٥ ـ البعد المكانى للخطة ٣٣

٣٠٢٠٥ ـ البعد القطاعى للخطة ٣٤

٠٣٠٥ ـ اقتراحات خاصة بأجهزة التخطيط ٣٤

١٠٣٠٥ ـ * اجهزة تخطيط رئيسيه ٣٤

٢٠٣٠٥ ـ * اجهزة تخطيط مساعدة ٣٤

١٠٣٠٥ ـ * اجهزة الرقابة والمتابعة ٣٧