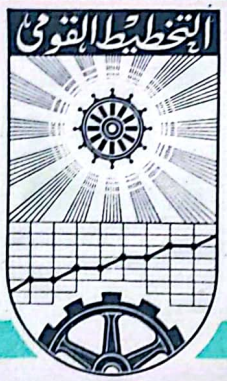
الجمهورية العربية المتحدة



معهد التخطيط القومى

مذكرة رقم (٩٧٤)

التخطيط الاقليمى
مبرراته وأهدافه

دكتور العشرى حسين درويش

يونيو ١٩٧٠

القاهرة
٣ شارع محمد مظهر - بالزمالك

Scanned with CamScanner

الآراء التى وردت فى هذه المذكـــــــــــــــــــرة
تمثل رأى الكاتب ولاتمثل رأى المعهد ذاتـــــــــــــــه

Scanned with CamScanner

مقدمة :

انتهجت الكثير من الدول النامية أسلوب التخطيط الاقتصادى مستهدفة بذلك تحقيق معدلات مرتفعة للتنمية الاقتصاديه يمكن معها الحد من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية التى تفصل بينها وبين الدول المتقدمة .

والتخطيط الاقتصادى يقوم على تعبئه وتوجيه جميع موارد المجتمع وطاقاته المادية والمالية والبشرية واستغلالها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية محددة خلال فترة زمنية معينة . مستعينا فى ذلك بالوسائل والأساليب اللازمة لتحقيق هذه الأهداف .

وعلى ذلك فالتخطيط الاقتصادى فى سعيه الى تحقيق أهداف التنمية انما يقوم على أبعاد ثلاثة هى موارد المجتمع والبعد الزمنى والبعد المكانى . فالموارد هى العامل المحدد لامكانيات التنمية كما أن تعبئتها وتوجيهها واستغلالها الى أقصى طاقاتها الانتاجية هى العوامل المحددة لمعدلات النمو . أما البعد الزمنى للتخطيط الاقتصادى فلابد من أخذه فى الاعتبار حتى يمكن تحقيق أهداف الخطة فى أجل معين ويراعى أن البعد الزمنى اللازم لتحقيق هذه الأهداف يتفاوت من هدف لآخر لذلك كان من اللازم توزيع أهداف الخطة بين فترات قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل . وأخيرا فأن البعد المكانى للتخطيط الاقتصادى يتطلب تحديد أنسب المواقع لتوطن المشروعات الانتاجية الواردة بالخطة ، كما يتطلب تحديد مواقع مشروعات الخدمات بحيث تلبى الاحتياجات الفعلية للسكان المحليين .

والتخطيط الاقليمى هو ذلك الأسلوب الذى يأخذ فى الاعتبار البعد المكانى لعملية التنمية مستهدفا تحقيق أعلى معدلات النمو على المستوى القومى تذوب معه الفوارق الاقتصاديه والاجتماعية بين أقاليم الدولة .

Scanned with CamScanner

مبررات الأخذ بأسلوب التخطيط الاقليمي :

ان اختلاف موارد الاقاليم وامكانياتها يؤدى الى اختلاف معدلات النمو من اقليم لآخر وظهور مشكلة الفوارق بين المستويات الاقتصادية والاجتماعية للاقاليم • كما يؤدى الى ضعف امكانيات النمو العام للدولة وعدم تحقيق أعلى معدل للتنمية الاقتصادية وعلى ذلك فان الهدف من انتهاج أسلوب التخطيط الاقليمى هو تحقيق أعلى معدل للتنمية الاقتصادية على المستوى القومى وليس فقط اعادة توزيع معدل التنمية الحالى بين الأقاليم ومن ثم فان نمو الاقتصاد القومى ينبغى أن يكون أول الاعتبارات عند توزيع الاستثمارات بين الاقاليم • ومن الواضح أن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالأقاليم يصبح عسيرا فى حالة ركود الدولة ككل •

وفيما يلى نجمل المبررات التى تدعو الى الأخذ بأسلوب التخطيط الاقليمى :

١ — تحقيق أهداف الخطة القومية :

فالتخطيط الاقليمى هو أحد أبعاد التخطيط القومى الشامل ، والأخذ بأسلوب التخطيط الاقليمى يؤدى الى زيادة معدلات النمو التى يمكن أن تتحقق فى اطار الخطة القومية ، كما ان اغفال هذا الأسلوب يؤدى الى اضعاف فاعلية التخطيط القومى فى بلوغ أهدافه المرسومة •

فالتخطيط العلمى السليم انما يجب أن يأخذ فى الاعتبار موارد وامكانيات الاقاليم من جهة واحتياجاتها ومشاكلها من جهة أخرى حتى يمكن أن تتحقق التنمية الاقليمية فى اطار الخطة القومية فتتحقق بذلك فاعلية الخطة القومية نتيجة لاستجابة الأقاليم لأهداف المجتمع القومى •

Scanned with CamScanner

٢ — كفالة تماسك البنيان الاقتصادى والاجتماعى والسياسى للمجتمع القومى :

التخطيط الاقليمى يساعد على تحقيق التكامل الاقتصادى بين أجزاء الدولة الواحدة وتدعيم الروابط الاقتصادية والاجتماعية بينها مما يكفل تماسك البنيان الاقتصادى والاجتماعى والسياسى للمجتمع القومى وتجنب احتمالات التوتر الاجتماعى أو السياسى بين أقاليم الدولة .

فانتهاج سياسة فعالة للتخطيط الاقليمى فى اطار الخطة القومية يساعد على تحقيق النمو المتوازن اقتصاديا واجتماعيا كما يعمل على تدعيم البنيان السياسى فيجنب المجتمع ماقد يحدث من هزات . وفى هذا الصدد يمكننا أن نقرر أن التخطيط الاقليمى هو أداة فعالة لحل مشاكل بعض الأقاليم التى تتميز بطابع خاص داخل اطار الوحدة الوطنيه مثل الاقليم الجنوبى فى ايطاليا واقليم بيافرا فى نيجيريا والجزء الجنوبى فى السودان وشمال العراق .

٣ — علاج مشكلات التصنيع وتنظيم حركة العمران :

تتلخص أهم مساوئ التوزيع الاقليمى غير السليم للصناعه فى انخفاض الكفاية الصناعية نتيجة لعدم كفاية استغلال الموارد الصناعية والتفاوت فى مستوى الدخول وظهور المشكلات المتعلقة بالاسكان فى المدن والمراكز الصناعية نتيجة لتوسع هذه المدن بطريقة ارتجالية ونمو بعض المراكز الصناعية نموا سريعا غير منظم على حساب بعض المدن أو على حساب الريف ، كما ينجم عن ذلك عدم كفاية المرافق العامة فى مواجهة مطالب الأعداد المتزايدة من السكان نتيجة للهجرة من الريف الى المدن ، كما يؤدى كذلك الى ظهور الكثير من المشكلات الاجتماعية كازدياد حالات الانحراف والبطالة وسوء الاحوال الصحية .

Scanned with CamScanner

ولاشك أن علاج هذه المشكلات لايتأتى الا عن طريق الأخذ بأسلوب التخطيط الاقليمى • وقد حاولت بعض الدول علاج هذه المشكلات عن طريق انتهاج أسلوب تخطيط المدن الا أنها مالبثت أن تبينت أن تنظيم حركة العمران يتطلب ايجاد تنمية متوازنة بين مختلف الأقاليم وبين المناطق الحضرية والمناطق الريفيه وبذلك يمكن ايجاد التوازن اللازم بين فرص العمل والخدمات ومن ثم وقف تيارات الهجرة الداخلية الى المدن والمراكز الصناعية (١) .

وعلى ذلك فان التوزيع الاقليمى السليم للصناعة يعتبر ذات أهمية خاصة بالنسبة للدول النامية التى أخذت بالتصنيع اذ أن توطين الصناعات له من الآثار البعيدة على اقتصاديات هذه الدول وعلى مناطق التجمع الصناعى بها وأن اقتصادياتها لاتتحمل ماينجم عن الخطأ فى توطين الصناعة من أعباء •

٤ — توكيد وتدعيم الادارة المحلية :

يتطلب تخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية تنظيما اداريا مرتفع الكفاية اذ يترتب على ارتفاع كفاية الادارة العامة آثار غير مباشرة تتلخص أهمها فى ارتفاع الكفاية الانتاجية بوجه عام • والتخطيط الاقليمى فى اعتماده على أجهزة الادارة المحلية انما يساعد على توكيد وتدعيم هذه الأجهزة وتطويرها بما يكفل زيادة كفايتها بحيث تتحول الى وحدات ادارية فعالة بعيدة عن البيروقراطية قادرة على المساهمة فى تحقيق أهداف الخطة •

---

(١) تضمنت مذكرة السيد رئيس الجهاز التخطيطى والتنفيذى للجنة العليا لتخطيط القاهرة الكبرى بشأن تخطيط القاهرة الكبرى عددا من المبادئ الاساسية منها :

— الحد من طغيان العمران على الاراضى الزراعيه
— تحسين المحيط السكنى وتهيئه مواقع تسمح بانشاء العدد اللازم من المساكن والخدمات بالمستوى المناسب وتحقيق الارتباط بين المسكن ومكان العمل •
— ايجاد شبكه من الطرق العامه لمختلف سرعات وانواع المرور ومايلزمها من تقاطعات حرة وكبار وانفاق تكفى لمواجهة الحركة الناتجة من الانشطه المختلفه بالاقليم •
— تخفيف التكدس بالمناطق المزدحمة مع تزويدها بالخدمات الضرورية •

Scanned with CamScanner

٥ — مشاركة المواطنين فى تحقيق أهداف الخطة :

تعتبر مشكلة اللامركزية أحد أبعاد مشكلة الديمقراطية والتى يمكن وصفها باستمرار ابتعاد المواطنين عن السلطة ومشاركتهم فى ممارستها بطريقة تتزايد شكلية بمضى الزمن . ولقد أصبح من المؤكد أن حل مشكلة اللامركزية يتطلب حلولا ذات طابع اقليمى وأن الأخذ بأسلوب التخطيط الاقليمى يساعد على تحقيق هذه الحلول (١) . فانتهاج أسلوب التخطيط الاقليمى يساعد على انتشار الوعى بين المواطنين بأهمية التخطيط وتفهمهم لمشكلاته كما يعمل على مشاركتهم فى اعداد خطة التنمية والمساهمة فى تحقيق أهدافها .

وبذلك فان مشاركة سكان الاقليم فى اعداد الخطة الاقليمية يدفعهم الى القيام بدور فعال فى تنفيذ هذه الخطة وتحقيق أهدافها ، ومن ثم كان من اللازم أن تعمل الخطط الاقليمية على مشاركة الوحدات المحلية (٢)

٦ — تحقيق التنمية المتوازنة بين الاقاليم :

ان ظهور الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين أقاليم الدولة الواحدة قد لفت الأنظار الى ضرورة الأخذ بأسلوب التخطيط الاقليمى بغية تحقيق تنمية اقليمية متوازنة فى أوجه النشاط الاقتصادى والاجتماعى والعمرانى وغيرها تستهدف القضاء على هذه الفوارق .

---

(١) و (٢)
انظر هامش ص ٧

وفى هذا الصدد فان سياسة التخطيط الاقليمى تهدف الى تنمية الأقاليم عن طريق خلق مراكز النمو Pôles de développement القادرة على احداث آثار متولدة وذلك بخلق أنشطة اقتصادية واجتماعية جديدة والمقومات الأساسيه des infrastructures والتجهيزات العامه التى تساعد على مضاعفة فرص العمل ومواجهة التأخر .

ماهية الاقليم :

ان تحديد معالم الاقليم يتصل اتصالا وثيقا بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، لذلك فانه يتعذر تحديد تعريف ثابت للاقليم . ويعتبر الاقليم بمثابة البعد المكانى لعدد من المشكلات التى يرجى حلها فى نطاقه . كما أنه البعد المكانى لعدد من المصالح المشتركة التى يفضل معها منح الاقليم نوعا من الذاتية للمساهمة فى اتخاذ القرارات وحل مشكلة لامركزية السلطة .

ويتطلب تحديد الاقليم أن نأخذ فى الاعتبار المعايير الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتبعا للمعايير الاقتصادية فانه من الممكن تعريف الاقليم بأنه :

- مجال متجانس بالنسبه لعدد من العوامل مثل الظروف المناخيه والبيئيه ، والسكان من حيث مستوياتهم الاقتصادية والاجتماعية .
- مجال استقطاب un espace polarisé بالنسبه لأحد أقطاب التنمية مثل مجمع صناعى أو ميناء بحرى.
- هيكل اقتصادى متكامل حيث تؤكد العلاقات المختلفة بين أوجه النشاط الاقتصادى وحدة الاقليم وتماسكه .
- حيز لعدد من المشكلات المترابطة التى يجب بالضرورة مناقشتها وحلها داخل اطار الاقليم .

Scanned with CamScanner

وهكذا يمكننا اذن ان نعرف الاقليم بهيكله الطبيعى ووحدة المصالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبوجود عاصمة اقليمية تعتبر بمثابة مركز نشاطه .

ولا شك أن العامل الاقتصادى يعتبر على جانب كبير من الأهمية عند تحديد مفهوم الاقليم ، وتتضح هذه الأهمية فى حالة وجود فوارق اقتصادية واجتماعية بين الأقاليم حيث يرجى حلها فى اطار سياسة للتخطيط الاقليمى .

وهكذا يعمل التخطيط الاقليمى على تحقيق أهداف التنمية للمجتمع ككل مستهدفة تحقيق نوع من التوازن المكانى الى جانب ما تحققه من توازن بين مختلف القطاعات .

ويراعى أن مفهوم الاقليم يختلف باختلاف الأغراض التى ترمى اليها السياسة التخطيطية وفى هذا الصدد قد يضيق مجال الاقليم بحيث يشمل مدينة كبرى والمناطق المحيطة بها وقد تتفق حدود الاقليم مع حدود الوحدات الادارية ، كما قد يضم عددا من هذه الوحدات بحيث يتوسط الاقليم المستوى القومى من جهة والمستوى المحلى من جهة أخرى ويراعى أن الاقليم بهذا المعنى يكون اقليما داخل الدولة

ويطلق على التخطيط الذى يستند الى أحد هذه الاقاليم بالتخطيط الاقليمى على المستوى القومى

وهذا النوع من التخطيط الاقليمى هو الذى يهمنا فى دراستنا الحاليه .

---

(1) PALAZZOLI (Claude): Les régions italiennes; contribution à l'étude de la décentralisation politique (Paris, 1966). p. 5.

(2) MILHAU, Jules: La participation des instituts régionaux d'études à l'élaboration et à la mise en oeuvre de programmes régionaux; C.E.E. - Documents de la conférence sur les économies régionales; Bruxelles; 6-8 décembre 1961; p. 451.

Scanned with CamScanner

وقد تمتد حدود الاقليم بحيث تضم عددا من الدول ، كما هو الحال بالنسبة لمجموعات الدول التى تضمها منظمات اقليمية تربط بينها مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كمجموعة الدول العربية ومجموعة الدول الأوربية الأعضاء فى السوق الأوربية المشتركة . كذلك قد يشمل الاقليم قارة بأسرها كما هو الحال بالنسبة لتقسيمات العالم الى اقاليم الخاصة بالأمم المتحدة ، أو قد يكون الاقليم جزءا من قارة مثل شرق أفريقيا أو شمالها . ويطلق على التخطيط المشترك الذى تقوم به أكثر من دولة التخطيط الاقليمى متعدد الاطراف Multi-nationale ومن الأمثلة على ذلك مشروع التخطيط الاقليمى لوادى نهر السنغال بين كل من السنغال وموريتانيا ومالى وغينيا .

ويراعى أن تقسيم الدولة الى أقاليم Endo - regions يجب أن يأخذ فى الاعتبار عددا من العوامل نعود فنؤكد أهمها فيما يلى :

- الوحدة الجغرافية
- التكامل الاقتصادى
- التجانس الاجتماعى
- أهداف التنمية
- وحدة مشكلات الاقليم ، سواء كانت هذه المشكلات طبيعية أو اقتصادية أو اجتماعية ..

Scanned with CamScanner

أهداف التخطيط الاقليمى :

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 الاقاليم وعلى ذلك فان أهداف التنمية الاقليمية لايمكن فصلها عن أهداف التنمية القومية ، ومن ثم فمن الضرورى توافر منهج عام مشترك يربط بين التخطيط القومى من جهة والتخطيط الاقليمى من جهة أخرى .

وتتطلب أية سياسة للتنمية الاقليمية تحديد عدد من الأهداف التى يتعين أن تؤخذ مجتمعه فى الاعتبار حتى تتحقق فاعلية هذه السياسة . وبوجه عام يستهدف التخطيط الاقليمى تحقيق نمو متكافىء بين اقاليم الدولة يساعد على القضاء على الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بينها كما يحد من العيوب الناجمة عن الاتجاهات التلقائية فى مجالات الهجرة وتوزيع الخدمات وتوطن الصناعة .

ويتطلب تحقيق أهداف التخطيط الاقليمى تحديد القرارات اللازمة لاستخدام الموارد الاقليمية أفضل استخدام ممكن . ويراعى أن اتخاذ هذه القرارات يمكن أن يتم عن طريق السلطات الاقليمية ، كما يمكن أن يتم عن طريق السلطة المركزية .

وبطبيعة الحال تختلف أهداف التخطيط الاقليمى فى الأهمية من اقليم لآخر فقد يكون أهم أهداف التنمية الاقليمية فى أحد الأقاليم هو زيادة حجم التوظف بينما يكون أهمها فى اقليم آخر هو زيادة متوسط دخل الفرد كما قد يكون أهمها فى اقليم ثالث هو زيادة حجم الخدمات العامه .

وبوجه عام يمكن حصر أهداف التخطيط الاقليمى فيما يلى :

Scanned with CamScanner

١ — زيادة الناتج الاقليمى :

تعتبر زيادة الناتج الاقليمى من أهم أهداف التنمية الاقليمية اذ يساعد تحقيق هذا الهدف على زيادة مساهمة الاقليم فى الناتج القومى كما يساعد على رفع مستوى معيشة سكان الاقليم والحد من التفاوت بين الاقاليم بعضها البعض ولاشك أن خلق وحدات انتاجية جديدة يمكن أن يقوم بدور فعال فى هذا الصدد كذلك يجب أن تأخذ سياسة التنمية الاقليمية فى اعتبارها المشكلات المتعلقة بتطوير بعض المشروعات فى ضوء التوقعات المستقبلة .

٢ — تحقيق أكبر زيادة ممكنة فى فرص العمل بالاقليم :

ويعتبر هذا الهدف أهم أهداف الكثير من برامج التنمية الاقليمية ومن ثم فان زيادة فرص العمل تعتبر بمثابة تعبير عن سياسة التنمية وتتطلب أية سياسة اقليمية فعالة للعمالة أولا ايقاف هجرة سكان الاقليم الى الاقاليم الأخرى ، ويستلزم ذلك بالضرورة خلق فرص للعمل كافية لتشغيل الأيدى العاملة الاقليمية داخل الاقليم ، وذلك مع مراعاة امكانيات كل اقليم ووضعه بالنسبه للاقتصاد القومى .

٣ — زيادة انتاجية العمل عن طريق التوجيه المهنى :

يتطلب انشاء المشروعات الجديدة ضرورة النهوض مقدما " بالعامل الانسانى " ويمكن أن يتحقق ذلك عن طريق انتهاج سياسة للتوجيه المهنى تستهدف — فى اطار خطة التنمية الاقليمية — زيادة الكفاية الانتاجية للعمل باعتبارها أحد العوامل الهامة فى مفهوم العماله الكاملة . ويتطلب انتهاج سياسة التوجيه المهنى كذلك زيادة امكانيات والتعليم الفنى والعمل على اعداد الفنيين على كافة المستويات لمواجهة الاحتياجات المستقبلة .

Scanned with CamScanner

٤ - النهوض بالبيئات الحضريه والريفيه :

ويتطلب النهوض بالبيئة المحلية حضرية كانت أم ريفيه تحقيق ما يلى :

- خلق المنشآت الاجتماعية والثقافية التى يفتقر اليها الاقليم وتطوير الموجود منها وتعتبر هذه الوسيلة على جانب كبير من الأهمية لزيادة نشاط الاقليم .
- اعادة تخطيط التجمعات السكانية وتوفير الوحدات السكنيه للعمال الذين يتم توظيفهم فى المشروعات الجديدة . وتساعد هذه الوسيلة على رفع الكفاية الانتاجية للعمال وزيادة كفاية التنمية الصناعية .

ومن الجدير بالذكر أن التنمية الاقليمية تقوم على عدد من الوسائل التى لا يمكن تطبيق احداها دون الأخرى ،ومن ثم يلزم تنسيق سياسة التنمية الاقليمية بحيث تكون كل مرحلة من مراحلها متممة للمرحلة السابقة وتمهيدا للمرحلة التالية .

الى جانب ذلك فمن اللازم التنسيق بين الخطة القومية والخطط الاقليمية وذلك برسم أبعاد التنمية الاقليمية فى نطاق أبعاد التنمية القومية[1] .

---

1) J. MILHAU: Le financement de l'expansion régionale; Developpement économique regional et aménagement du territoire; Revue Economique, n° special 1964.

Scanned with CamScanner

Scanned with CamScanner