مفاهيم التخطيط ومتطلبات تطبيقه حاليا فى مصر

أ.د. محمود عبد الحى*

مقدمــة

التخطيط فى معناه العام هو عملية تتضمن وجود هدف أو مجموعة أهداف يسعى الإنسان إلى تحقيقها من خلال توظيف ما هو متاح له من وسائل تتمثل فى موارد مادية وغير مادية، حيث تنصرف هذه الأخيرة إلى ما يتراكم لدى هذا الإنسان من معارف وعلوم وخبرات وقدرات. وبهذا المعنى العام يمكن القول إن التخطيط هو عملية يومية حياتية يمارسها الإنسان على امتداد مراحل حياته المختلفة وأيا كان موقعه – ومن ثم مسئولياته – فى الحياة المجتمعية، ومما لا شك فيه أن ممارسة الإنسان لهذه العملية تتطور وتزداد تشابكا وتعقيدا كلما انتقل من مرحلة لأخرى من مراحل حياته وكلما ارتقى موقعه ومسئولياته فى الحياة من مستوى الذات الفردية إلى مستويات الاجتماع البشرى بدءًا من الأسرة ومرورا بالعائلة، ثم المجتمع المحلى، ثم المجتمع الوطنى، والإقليمى، وانتهاء بالمجتمع العالمى.

ولعل هذا المعنى العام للتخطيط كعملية، أو نشاط يمارسه الإنسان، يشير بوضوح إلى خطأ الاعتقاد بأن التخطيط يرتبط بنظام اقتصادى دون آخر، فحقيقة الأمر أن التخطيط عملية يجب أن يمارسها كل من يتصدى لإدارة أى نشاط من أنشطة الحياة المجتمعية فى مختلف أبعادها اقتصادية كانت أم سياسية أم اجتماعية أم تعليمية أم بحثية أم ثقافية، وعلى أى من المستويات الثلاثة لهذه الإدارة: الكلية، والوسيطة، والجزئية.

وإذا لم تقم الإدارة فى أى من هذه الأنشطة بممارسة عملية التخطيط استناداً على قاعدة وافية من المعلومات والبيانات وعلى أسس علمية وبأساليب ملائمة وعلى نحو متناسق فإن جهودها إما أن تكلل بالفشل الذريع أو تتسم فى أحسن الأحوال بعشوائية تحمل العديد من مخاطر الصدفة على نحو قد يمكنها من تحقيق بعض النتائج المرجوة ولكن بتكاليف باهظة ، وغالبا ما تفقد هذه النتائج جدواها الاقتصادية والاجتماعية . ومن ثم فلا غرو أن يأتى التخطيط دائما على قمة

* أستاذ بمعهد التخطيط القومى.

وظائف الإدارة سواء كنا نتحدث عن الإدارة العامة أو عن إدارة الأعمال. وإذا ما تعلق الأمر بإدارة الاقتصاد الكلى يصبح التخطيط هو عصب هذه الإدارة والسبيل الرئيسى لنجاحها فى تحقيق الأهداف التى تتوخاها ، وهذه حقيقة لا ينتقص منها ما هو معروف عن أن معظم دول اقتصاد السوق المتقدمة لا تعد خطة قومية أو وطنية وتصدرها فى وثيقة على النحو المألوف فى النظم الاشتراكية أو فى الكثير من الدول النامية، حيث تعد وثيقة الموازنة العامة للدولة فى اقتصادات السوق المتقدمة بديلا فعليا للخطة القومية، فإعداد الموازنات العامة فى هذه الدول هو ناتج عمل تخطيطى مستوفى الأركان سواء من حيث تحديد الأهداف الوطنية بآليات للمشاركة الديموقراطية فى ذلك، ومن حيث الموارد التى يتم تعبئتها لتحقيق هذه الأهداف والبحوث والدراسات والأساليب التحليلية المستخدمة فى ذلك، والسياسات والأطر التشريعية والتنظيمية والإجرائية التى تمكن من تنفيذ الموازنة العامة . هذا علاوة على ارتفاع مستوى الوعى والإدراك والمتابعة والاستجابة لدى الغالبية العظمى من المقيمين فى هذه الدول بما يمكنهم من قراءة مؤشرات ودلالات الموازنة العامة للدولة والتجاوب معها على النحو الذى يكفل العمل المجتمعى على تحقيق الأهداف الوطنية كما تعبر عنها الموازنة العامة للدولة.

١. مفاهيم التخطيط وأنواعه

١-١ مفاهيم التخطيط مع إشارة خاصة للتخطيط فى كل من فرنسا والهند

على الرغم من أن المفاهيم العلمية المحددة للتخطيط لا تختلف كثيرا عن مفهومة العام الذى أوردناه حالاً فى المقدمة، إلا أنه من المفيد أن نعرض لبعض من هذه المفاهيم كما ترد فى الأدبيات المختصة فى هذا الموضوع.

فموقع InvestorWords.com يعرف التخطيط بأنه "عملية وضع أهداف، وبناء استراتيجيات، وتحديد مهام وبرامج بتوقيتات محددة لإنجاز هذه الأهداف".

أما موقع BusinessDictionary.com فيعرف التخطيط بأنه "وظيفة أساسية للإدارة، وتتضمن صياغة خطة، أو أكثر من خطة، تفصيلية لتحقيق توازن أمثل بين الحاجات أو المطالب والموارد المتاحة. وتنصرف عملية التخطيط إلى: أولاً، تحديد الأهداف التى يتعين تحقيقها. ثانياً،

صياغة استراتيجيات لتحقيق هذه الأهداف. ثالثاً، تجهيز أو إيجاد الوسائل المطلوبة لذلك. ورابعاً ، تنفيذ وتوجيه وإرشاد كل الخطوات بالتتابع السليم".

ويقدم "ليف جوهانسون Leif Johansen" ما يمكن اعتباره عرضا لمفاهيم التخطيط من عدد كبير من الزوايا المرتبطة برؤى ونظم مختلفة، وفيما يلى نتناول هذا العرض بتصرف[1] مع بعض الإضافات المتعلقة بالتخطيط فى كل من فرنسا والهند :

- ربما يكون من أكثر التعريفات دقة ذلك التعريف الذى قدمه الاقتصادى الإنجليزى "ديكنسون H. D. Dickinson" عام ١٩٣٨، فى إطار المناقشات الغربية حول اقتصاديات الاشتراكية، حيث عرف التخطيط بأنه "صناعة القرارات الاقتصادية الرئيسية – ماذا يتم إنتاجه، وكيف، ولمن – بواسطة قرارات واعية تتخذها سلطة ذات عزم وتصميم على أساس تغطية شاملة للنظام الاقتصادى ككل".
- وفى كتابه عن التخطيط الاقتصادى القومى، يصف "لاندوَر C. Landauer" (١٩٤٤) التخطيط بأنه "يعنى التنسيق من خلال جهد واع، بدلا من التنسيق التلقائى الذى يحدث من خلال السوق، وهذا الجهد الواعى تقوم به جهة محددة فى المجتمع، ومن ثم فإن التخطيط هو نشاط ذو طبيعة جماعية كما أنه تنظيم لأنشطة الأفراد بواسطة المجتمع.
- وهناك بعض تعريفات للتخطيط، نجدها فى الدول الغربية، تعتبر آلية السوق هى الطريق الأساسى لتخصيص الموارد والتخطيط كنشاط مكمل فى هذا الشأن. فالاقتصادى الأمريكى "سيركن G Sirkin" (١٩٦٨) عرف التخطيط بأنه "محاولة – من خلال درجة كافية من مركزية الإدارة فى تخصيص الموارد – لتُؤخَذ فى الاعتبار التكاليف والمنافع الاجتماعية التى لا محل لها فى حسابات متخذ القرار فى المستوى اللامركزى".
- وفى فرنسا نجد أن أدبيات التخطيط أكثر غزارة مقارنة بباقى الدول الغربية وأن هناك عديد من التعريفات للتخطيط، وفى مناقشة لهذه التعريفات ذهب "كير G. Caire" إلى التفرقة بين مدخلين أولهما يعتبر التخطيط مكملاً لآلية السوق، وثانيهما ينظر للتخطيط على أنه يجب أن يحل محل

[1] Leif Johansen: "Lectures on Macroeconomic Planning"; see the Web site:
http://econc10.bu.edu/economic_systems/Theory/Plan_and_market/definitions_of_planning

آلية السوق ومن ذلك الاتجاه "شارل بتلهيم"[٢] الذى انتهى إلى اعتبار أن التخطيط يرتبط بسيطرة الدولة المباشرة وغير المباشرة على وسائل الإنتاج. أما الاتجاه الذى يعتبر التخطيط مكملاً لآلية السوق فمنه الاقتصادى الفرنسى الشهير "فرانسوا بيرو F. Perroux" الذى أكد على غياب شروط التنافسية فى مختلف الأسواق كسبب رئيسى للتخطيط الاقتصادى.

- وفى فرنسا أيضا نجد أن التخطيط ينحو – فى إطار ما يعرف بالتخطيط التأشيرى – إلى توظيف أدوات السياسية المالية –كما تترجمها الموازنة العامة للدولة والموازنات المحلية– لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التى تتبناها السلطتين التنفيذية والتشريعية تنفيذاً للبرامج التى انتخبت على أساسها. هذا بالإضافة إلى ما يمثله التخطيط الحضرى من خط متصل – بغض النظر عن الانتماءات السياسية والحزبية لمن هم فى السلطتين التنفيذية والتشريعية – قائم على توازن النمو والتقدم وخدمات الرعاية الاجتماعية والصحية بين أقاليم الدولة ووحداتها المحلية.
- ويلاحظ أن المفاهيم المذكورة أعلاه تتراوح من مفهوم يؤكد التحكم المركزى فى جبهة عريضة من الأنشطة إلى مفاهيم تعتبر التخطيط مكملاً لآلية السوق أو كسبيل لتحسين أداء آلية السوق. ومن الممكن أن نمضى أبعد من ذلك على نحو ما فعل "ريتشارد ستون R. Stone" الذى ذهب إلى أن "الخطة توضح لنا كيف ننفذ ما يتعلق بسياساتنا فى ضوء خصائص عمل النظام، ومن ثم يمكن اعتبار الخطة وثيقة للإدارة أو الرقابة".
- كذلك فإن المفاهيم السابق الإشارة إليها تهدف إلى توصيف عام وواسع للتخطيط الاقتصادى، ولكن مفاهيما أخرى تؤكد على جوانب أكثر تحديدا . فمثلا هناك تعريف سوفيتى قدمه "نيمشنوف V. S. Nemchinov" عام ١٩٦٢ (أثناء الإصلاح الاقتصادى فى الاتحاد السوفيتى) حيث ذهب إلى أن "التخطيط العملى يتحصل فى تنسيق متوافق للأنشطة الاقتصادية، وتحكم واع فى هذه الأنشطة انطلاقاً من مبدأ دراسة نظم التحكم الأوتوماتيكية cybernetic principle فيما يخص انسياب العمليات الاقتصادية أوتوماتيكيا وبترتيب وتنظيم ذاتيين"، ومن الواضح أن هذا التعريف يؤكد على تناسق صناعة القرار مركزياً مع قدر من اللجوء إلى آليات السوق، وهو ما يتفق مع

[2] انظر Charles Bettelheim; Planification et croissance accacceleree , FM/ petite collection maspero, Paris 1975 p.7

توجه الاتحاد السوفيتى فى أوائل ستينيات القرن العشرين لإصلاح اقتصادى كان "نيمشنوف" أحد قادته البارزين فى ذلك الوقت.

- كذلك شهدت فترة الإصلاح الاقتصادى فى تشيكوسلوفاكيا ستينيات القرن الماضي مناقشات حول الغرض من التخطيط وطرق ممارسته، وكان من أهم جوانب هذه المناقشات الاختلاف بين الإلزام والتحديد القاطع فى الخطة من جهة، وإمكانية الاختيار – من جهة أخرى – بين تفضيلات تتعلق بعناصر لا تستدعى الأهداف الموضوعية الحاكمة تحديدها مركزيا فى الخطة. وفى إطار تأييد هذا الاتجاه الأخير نجد أن "ريشتنك و كين L. Rechetnik & O. Kyn" يعتبران أن "الإدارة المركزية" لها وظيفتان مختلفتان: أولاهما تحقيق التناسق بين الأنشطة الاقتصادية، وثانيهما أن الوظيفة الأساسية للإدارة المركزية يجب أن تكون تحقيق البعد الإنسانى فى مسار الاقتصاد القومى بمعنى أن توائم هذا المسار للغايات الاجتماعية للمجتمع فضلاً عن غاياته فى التقدم الاقتصادى . وانطلاقاً من وجهة نظرهما هذه فقد انتقدا المفهوم الجبرى أو الإلزامى للتخطيط واعتبراه ضارا.
- وذلك ما ذهب إليه أيضا "كورناى J. Kornai" الذى انتقد ربط التخطيط بفلسفة الإجبار أو الإلزام على اعتبار أنه إذا كانت هذه الفلسفة صحيحة فإنه لا يكون على المخطط سوى اكتشاف الاتجاهات المحددة موضوعيا – فى ضوء الواقع القائم – وقبولها كخطط للأنشطة المستقبلية، وهو ما يتنافى بداهة مع حرية السلوك الإنسانى واستهدافه لمستقبل أفضل مما تفرضه قيود الواقع القائم.
- وتجدر الإشارة أيضا إلى أن الهند تبنت عقب استقلالها ببضع سنوات مفهوماً للتخطيط القومى الشامل وعملت على تطبيقه منذ عام ١٩٥٠ وإن لم يسر هذا التطبيق على وتيرة واحدة[٣]، فقد أنشأت الحكومة الهندية لجنة التخطيط بمرسوم أصدرته فى مارس ١٩٥٠ وذلك لتفعيل الأهداف التى أعلنتها هذه الحكومة لتحقيق ارتفاع سريع فى مستوى معيشة الشعب الهندى من خلال الاستغلال الكفء لموارد البلد وزيادة الإنتاج وإتاحة فرص التوظف للجميع. وكلفت هذه اللجنة

[٣] لكل ما ورد فى هذه الفقرة عن التخطيط فى الهند، راجع المواقع التالية:
https://www.tutorialspoint.com/indian_economy/indian_economy_planning.htm
http://planningcommission.gov.in/aboutus/history/index.php?about=aboutbdy.htm
http://planningcommission.gov.in/aboutus/history/function.php?about=funcbody.htm

بمهمة حصر وتقييم كل الموارد المتاحة بالهند، والعمل على زيادة الموارد القاصرة عن تلبية الاحتياجات إليها، وصياغة خطط تستهدف الاستخدام المتوازن والأكثر فاعلية للموارد المتاحة وفقا للأولويات التى يتم التوافق عليها. وفى الفترة ١٩٥١-١٩٩٦ وضعت الهند ونفذت ثمان خطط قومية اتبعت فيها أسلوب التخطيط لاقتصاد مختلط أعطى فيه الاهتمام الأكبر للقطاع العام والاستثمارات الكثيفة فى الصناعات الأساسية والصناعات الثقيلة[٤]. غير أن ذلك لم يمنع الهند من توجيه اهتمام خاص إلى التنمية الزراعية بالاعتماد على التعاون مع منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) منذ انضمامها إليها عام ١٩٤٥ (كإحدى بلدان العجز الغذائى ذات الدخل المنخفض)[٥]. بيد أن التقدم الذى حققته الهند فى الزراعة على امتداد الفترة منذ استقلالها لم يناظره تقدم مماثل فى باقى قطاعات الاقتصاد الهندى حتى بداية تسعينيات القرن العشرين، فلم تكن ركائز وآليات التخطيط التى اتبعتها الهند حتى هذا التاريخ مواتية لتحقيق تقدم مماثل فى باقى مجالات الاقتصاد الهندى، ومن ثم كان التحول فى بداية تسعينيات القرن العشرين إلى إفساح المجال واسعا للاستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية وتشجيع الاندماج فى سلاسل القيمة العالمية والإقليمية مع تحول التخطيط فى الهند إلى تخطيط تأشيرى أكثر تناسباً مع تنامى دور القطاع الخاص والاعتماد على آليات السوق وتراجع سيطرة السلطات المركزية على وسائل الإنتاج.

وفى ضوء ما تقدم من مقتطفات عن مفاهيم التخطيط، وأخذاً فى الاعتبار متطلبات الخروج بالاقتصادات المتخلفة، أو تلك التى يطلق عيها النامية، من إسار التخلف إلى اكتساب القدرة على تحقيق النمو المتواصل والارتقاء المتصاعد بمستويات معيشة المجتمعات التى تخصها هذه الاقتصادات، يمكن أن نخلص إلى مفهوم عام للتخطيط يتمثل فى:

أن التخطيط هو عملية إرادية واعية قوامها الدراسة العلمية الشاملة للواقع القائم وإمكانياته الفعلية والممكنة فى ضوء التقدم العلمى وتطبيقاته التكنولوجية واشتقاق الأهداف التى يمكن

[٤] وذلك يكاد يكون نفس المنحى الذى اتبعه التخطيط فى الاقتصاد المصرى خلال ستينات وأوائل سبعينات القرن العشرين، وربما يعكس ذلك قدرا من استلهام التجربة الهندية خاصة مع ما هو معروف من العلاقات شديدة الدفء بين كل من مصر والهند وقياداتهما السياسية والتنفيذية آنذاك.

[٥] وتشير (الفاو) إلى أن "الهند اليوم ليست مكتفية ذاتيا فى الأرز والقمح فحسب ، بل وتنتج أيضا أكثر من ٢٦٠ مليون طن من الحبوب الغذائية، و ٢٦٩ مليون طن من المنتجات الزراعية ، و١٣٢ مليون طن من الحليب.والزراعة هى العمود الفقرى لاقتصاد البلد إذ تسهم بما نسبته ١٨% من الناتج المحلى الإجمالى للهند"ز انظر: منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة: "الأمن الغذائى على رأس جدول أعمال الهند" http://www.fao.org/in-action/food-security-at-the-top-of-indias-agenda/ar/ .

تحقيقها فى ضوء هذه الدراسة، ثم تحديد نسق أولويات، وسياسات وإجراءات وبرامج ومشروعات، والمضى قدما فى تحقيق هذه الأهداف وفقا لآجال ونتائج الخطط التى يتم وضعها وتنفيذها.

ونرى أن هذا المفهوم يصلح للدلالة على عملية التخطيط أياً كان المستوى الاقتصادي الذى تعنى به كلياً كان أم قطاعياً أم جزئياً، وأيا كان الحيز المكانى الذى تركز عليه قوميا كان أم إقليمياً، وأيا كان المدى الزمنى لهذه العملية طويلا كان أم متوسطاً أم قصيراً. وذلك ما يقودنا إلى التفرقة بين أنواع التخطيط وفقا للمستوى الذى يغطيه مع ربط ذلك بدرجة الإلزام فى الخطة من ناحية وبطبيعة النظم الاقتصادية التى تمارس فيها عملية التخطيط من ناحية أخرى. ثم نفرق بين أنواع التخطيط وفقاً للأفق الزمنى للخطط التى تنتج عن هذه العملية.

١-٢ أنواع التخطيط وفقا لمستوى التغطية وطبيعة النظم الاقتصادية

وفقاً لمستوى التغطية، يمكن التفرقة بين أربعة أنواع من التخطيط هى: التخطيط القومى، والتخطيط الإقليمى، والتخطيط القطاعى، والتخطيط الجزئى.

ووفقاً لطبيعة النظم الاقتصادية يمكن التفرقة بين التخطيط فى الاقتصاد الاشتراكى، والتخطيط فى الاقتصاد المختلط، والتخطيط فى اقتصاد السوق.

ولعله مما يساعد على تناول هذه الأنواع من التخطيط، بطريقة مبسطة، أن نتذكر أن عملية التخطيط تسفر فى النهاية عن خطة تتحصل فى مجوعة من الأهداف متفق عليها بأولويات معينة، وموارد يتم تخصيصها لتحقيق هذه الأهداف، ثم آليات تشريعية وتنظيمية وإجرائية تضمن استخدام هذه الموارد، فى إطار برامج ومشروعات محددة، على النحو الذى يحقق الأهداف المنشودة.

وفى ضوء هذا المفهوم للخطة نجد أن عملية التخطيط هى عملية مثلثة الأبعاد إذ تشمل: تحديد الأهداف وترتيبها فى أولويات، وحصر الموارد الفعلية والمحتملة واستخداماتها الحالية والممكنة لتحقيق أفضل تخصيص لها يمكن من تحقيق الأهداف المرجوة، ثم تحديد ووضع الآليات التشريعية والتنظيمية والإجرائية الملائمة لتحقيق أهداف الخطة بالموارد المتاحة والممكنة. ويقترن

بذلك الحرص على وضع وتطبيق نظام لمتابعة وتقييم عمليات تنفيذ الخطة لضمان فاعليتها فى تحقيق الأهداف المرجوة أو إدخال ما يلزم عليها من تعديلات إذا لزم الأمر.

١-٢-١ **وإذا ما بدأنا بالتخطيط القومى الشامل**، نجد أنه عملية تغطى كافة مكونات الاقتصاد القومى إنتاجاً واستهلاكاً وادخاراً واستثماراً فضلا عما يكون لهذا الاقتصاد من علاقات اقتصادية إقليمية ودولية. ويترتب على هذه العملية إعداد خطة قومية شاملة للاقتصاد القومى أخذاً فى الاعتبار ما يتصل بذلك من أبعاد اجتماعية وسياسية وتشريعية وتنظيمية وعلمية وتكنولوجية وثقافية بحكم أن الأداء الاقتصادى لا ينفصل عن هذه الأبعاد ويتأثر بها سلباً أو إيجاباً بقدر ما تعنى الجهة القائمة بالتخطيط بهذه الأبعاد.

ومن الناحية التاريخية نجد أن التخطيط القومى الشامل ارتبط فى البداية بالنظم الاشتراكية (خاصة ما عرف سابقا بالاتحاد السوفيتى وباقى دول المعسكر الاشتراكى)، وكانت الخطط التى أعدت فى هذا الإطار ملزمة ويعتمد تنفيذها على القرارات والأوامر الإدارية المباشرة خاصة فى مجالات الإنتاج والاستثمار والتبادل التجارى مع العالم الخارجى، أما الأسواق المحلية للسلع والخدمات فما كانت – بصفة تكاد تكون مطلقة – سوى مجالات وسيطة لتخصيص وتوزيع هذه السلع والخدمات بأسعار جبرية أو بكميات مقننة أو بكليهما معا فى غالب الأحوال، وقد ساعد على ذلك كله سيطرة تامة للدولة على كافة وسائل الإنتاج، وهى سيطرة كفلتها سيادة الملكية العامة لوسائل الإنتاج والتوزيع والتمويل باستثناءات قليلة فى مجال الإنتاج الزراعى وعلى نطاق محدود للغاية.

وعلى الرغم من أن التجارب التاريخية لهذه النظم الاشتراكية أوجدت انطباعاً عاماً[٦] بتلازم حتمي بين التخطيط القومى الشامل وآلية تنفيذ الخطة بالقرارات والأوامر الإدارية المباشرة بحكم السيطرة التامة للدولة على وسائل الإنتاج والتوزيع والتمويل، إلا أن هذا الانطباع أخذ يتراجع تدريجيا بفعل الكثير من التطورات فى النظم الاشتراكية ذاتها (التجربة اليوجوسلافية فى التسيير الذاتى والتى مثلت نهجا مختلفا فى عهد "تيتو" منذ أوائل أربعينات القرن الماضى، والإصلاحات

[٦] الحقيقة أنه لم يكن مجرد انطباع عام وإنما كان اتجاها واضحا ووجد له انعكاسات فى كثير من الأدبيات المتعلقة بالتخطيط خاصة تلك التى قدمها مفكرون واقتصاديون يتبنون الفكر الاشتراكى (انظر على سبيل المثال عمرو محيى الدين: التخطيط الاقتصادى، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٥)

الاقتصادية فى باقى دول المعسكر الاشتراكى خاصة منذ أوائل ستينيات القرن نفسه)، وكذلك بفعل تباينات التطبيق الاشتراكى فى كثير من الدول التى تحررت من الاستعمار المباشر فى العقدين التاليين لانتهاء الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٥، وأخيراً بفعل التطور فى الأدبيات الاقتصادية من حيث النظر إلى التخطيط كمكمل لآليات السوق أو مصحح لانحرافاتها[٧] ... وكلها تطورات أسقطت الانطباع بالتلازم الحتمى بين التخطيط القومى من جهة، وكل من الإلزام الآمر والسيطرة التامة للدولة على وسائل الإنتاج والتوزيع والتمويل من جهة أخرى. وبناء عليه يمكن الحديث عن تخطيط قومى شامل لكنه ليس آمرا ولا مرتبطاً بالضرورة بسيطرة تامة للدولة على وسائل الإنتاج والتوزيع والتمويل أو أى منها فى هذه المجالات الثلاثة.

١-٢-٢ أما عن التخطيط الإقليمى فمن الملاحظ أنه، على خلاف التخطيط القومى الشامل، يكاد يكون مألوفاً فى معظم الدول الغربية حيث يسود اقتصاد السوق، وينصرف مفهومه العام فى هذه الدول إلى عملية وضع خطط استخدام الحيز المكانى فى إقليم معين أو منطقة معينة، حيث يشير هذا المفهوم إلى "التحديد الكفء لمواقع الأنشطة المستخدمة للأراضى فى هذا الحيز المكانى"[٨]. أى أن هذا المفهوم كان يقتصر على عملية إعداد مخطط استخدامات أراضى الإقليم للأغراض المختلفة (مشروعات البنية الأساسية من طرق ومحطات وشبكات الاتصالات والمياه والكهرباء والصرف الصحى- مشروعات الإسكان – والمشروعات الاقتصادية الزراعية والصناعية والخدمية)، ولكن ما أسفرت عنه عمليات النمو فى هذه الدول من تفاوتات إقليمية، بتأثير آليات عمل أقطاب النمو، أدى إلى تطوير عمليات التخطيط الإقليمى ليصبح من أهم أهدافها العمل على تضييق فجوة النمو بين الأقاليم المختلفة داخل الدولة . ولم يكن الأمر مختلفا داخل اقتصادات دول المعسكر الاشتراكي (سابقاً) إلا من حيث إن هدف توازن النمو بين أقاليم الدولة كان جزءًا لا يتجزأ من الخطط المركزية فى هذه الدول وما يشتق منها من خطط إقليمية.

[٧] انظر الفقرة السابقة مباشرة حول مفهوم التخطيط.

[8] See - http://en.wikipedia.org/wiki/Regional_planning
- http://encyvlopedia2.thefreedictionary.com/Regional+planning

وإذا ما أخذنا فى الاعتبار حالات ما يعرف بالدول النامية، والتى تعتبر التنمية الشاملة الهدف العام الذى تشتق منه كل أهدافها، يمكن أن نطرح للتخطيط الإقليمى مفهوما عاما ينصرف إلى عملية إعداد خطط تنمية إقليمية تغطى كل منها أحد التقسيمات الرئيسية المعتمدة للدولة. ويختلف مدى شمول وتكامل واستقلال كل من هذه الخطط الإقليمية تبعا لما إذا كانت الدولة فيدرالية أم كونفدرالية، أو تبعا لكيفية وحدود المزج بين المركزية واللامركزية فى الإدارة العامة للدولة، ومن ثم تختلف حدود ومستوى التنسيق، وإلى أى مدى يكون هذا التنسيق ملزما، فى الخطط الإقليمية فى كل من هذه الحالات. كما تجدر الإشارة إلى اختلاف التخطيط الإقليمى فى الدول التى تعتمد تقسيمات إقليمية اقتصادية عنه فى الدول التى تعتمد تقسيمات إقليمية جغرافية، وذلك من حيث درجة شمول التخطيط الإقليمى للمتغيرات الاقتصادية وما يتصل بها من متغيرات اجتماعية وتشريعية وتنظيمية وثقافية وعلمية وتكنولوجية . وعلى الرغم من حالات الاختلاف هذه إلا أن حدا أدنى من التنسيق لابد من توافره بين الخطط الإقليمية خاصة إذا ما تعلق الأمر بالدول القومية أو الوطنية الموحدة فى شكلها التقليدى أو حتى تلك الدول ذات الصيغة الفدرالية.

١-٢-٣ التخطيط القطاعى

قد ينصرف التخطيط القطاعى إلى تخطيط للعمليات الإنتاجية للقطاعات المولدة للناتج، أو إلى تخطيط عمليات استخدامات هذا الناتج وفقا للقطاعات المستخدمة. ففى المعنى الأول يكون التخطيط القطاعى تخطيطاً للعمليات الإنتاجية لقطاعات الزراعة والصناعة والخدمات الإنتاجية والخدمات الاجتماعية، وما إلى ذلك وفقاً للتقسيم القطاعى الذى تأخذ به الدولة للقطاعات المولدة للناتج المحلى أو القومى. وفى المعنى الثانى يكون التخطيط القطاعي تخطيطاً لأوجه التصرف فى الناتج وفقا لتقسيم استخداماته بين الاستهلاك والادخار والاستثمار والعلاقات الاقتصادية مع العالم الخارجى.

وإذا كان التخطيط القطاعى الخاص بالقطاعات المولدة للناتج يمكن أن يكون مباشراً وآمراً وملزماً فى نظم التخطيط المركزى، ولكونه جزءاً لا يتجزأ من عملية التخطيط القومى الشامل فى هذه النظم، إلا أن التخطيط القطاعى الخاص بالقطاعات المستخدمة للناتج لا يكون كذلك بالنسبة لكل هذه القطاعات الأخيرة، حيث يستدعى الأمر أن يكون هناك توظيف لأساليب ومحفزات غير

مباشرة على الأقل بالنسبة لقطاعات الادخار والاستهلاك العائليين، والعلاقات الاقتصادية مع العالم الخارجى على اعتبار أن المتغيرات الخاصة بهذه القطاعات تتأثر إلى حد كبير بعوامل خارج نطاق التحكم والسيطرة المباشرة للسلطات القائمة بعملية التخطيط.

أما عن التخطيط القطاعى فى نظم اقتصاد السوق، حتى لو كان بها قدر من الاختلاط بين الملكية العامة والملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، فالغالب الأعم أن يكون تخطيطاً قائماً على توظيف أساليب ومحفزات غير مباشرة يتم الاجتهاد لكى تؤدى إلى تنفيذ الخطط القطاعية سواء تعلق الأمر بالقطاعات المولدة للناتج أم المستخدمة له. ومما لاشك فيه أن الإدارة الاقتصادية فى هذه النظم تحرص على أن تكون الخطط القطاعية فى الحالتين (توليد الناتج واستخدامه) قابلة للتنفيذ الكامل، ومن ثم فهى تسعى لتحقيق ذلك من خلال الرؤية الشاملة لما يطمح المجتمع فى أن يكون عليه الاقتصاد القومى فى الحاضر والمستقبل، وترجمة هذه الرؤية إلى مهام محددة للقطاعات وأيضاً للوحدات التى يتكون منها كل قطاع، فضلاً عن حسن انتخاب الوسائل المباشرة (من تشريعات وقرارات تنظيمية وإجرائية) والوسائل غير المباشرة (من سياسات عامة تتضمن حوافز إيجابية وسلبية) لضمان أفضل ما يمكن من تنفيذ للخطط القطاعية وخطط الوحدات المكونة لكل قطاع.

١-٢-٤ التخطيط الجزئى

التخطيط الجزئى بصفة عامة هو تلك العملية التى تستهدف وضع خطة لما دون مستوى الاقتصاد القومى ككل حتى لو كانت شاملة لكل العمليات الاقتصادية للمستوى محل الاهتمام، أو وضع خطة لتنفيذ بعض وليس كل الأنشطة الاقتصادية، مثل تخطيط الاستثمار أو التخطيط للبنية الأساسية حتى لو كان ذلك على المستوى الوطنى ككل. ولكن هذا المعنى العام ليس هو المقصود بالتخطيط الجزئى اصطلاحاً فى الأدبيات المتخصصة، حيث ينصرف مفهوم التخطيط الجزئى فى هذه الأدبيات إلى عملية إعداد خطة شاملة ومتكاملة على مستوى وحدات النشاط الاقتصادى لتحقيق الأهداف الإنتاجية المحددة للوحدة. مما يعنى أن التخطيط الجزئى بطبيعته من وظائف الإدارة على مستوى المنشآت والمشروعات، عامة أو خاصة، التى تمارس الأنشطة الاقتصادية

المختلفة، ومن ثم فإن عملية التخطيط فى هذا المستوى لا بد وأن تسفر عن خطة تنفيذية لتحقيق أهداف المنشأة أو المشروع أيا كانت طبيعة النظام الاقتصادى للدولة.

١-٣ حدود عملية التخطيط فى المستويات الأربع ومتطلباتها

أشرنا فيما تقدم إلى أن عملية التخطيط هى عملية مثلثة الأبعاد إذ تشمل: تحديد الأهداف وترتيبها فى أولويات، وحصر الموارد الفعلية والمحتملة واستخداماتها الحالية والممكنة للوصول إلى أفضل تخصيص لها على النحو الذى يمكن من تحقيق الأهداف المرجوة، ثم تحديد ووضع الآليات التشريعية والتنظيمية والإجرائية الملائمة لتحقيق أهداف الخطة بالموارد المتاحة والممكنة.

ومن المناسب أن نلاحظ أنه وإن كانت هذه الأبعاد الثلاثة لا غنى عن استجماعها سواء تعلق الأمر بالتخطيط القومى أو الإقليمى أو القطاعى أو الجزئى إلا أن محتوى وحدود ومتطلبات تنفيذ كل من هذه الأبعاد الثلاثة تختلف باختلاف هذه المستويات الأربعة للتخطيط، ويكمن جوهر هذا الاختلاف فى حدود وصلاحيات ومسئوليات الجهة القائمة بالتخطيط فى كل من هذه المستويات على نحو ما نحاول توضيحه فيما يلى:

١-٣-١ التخطيط القومى

بحكم أن التخطيط القومى يشمل الاقتصاد القومى ككل، سواء كانت الخطط التى يسفر عنها آمرة وملزمة أو لم تكن كذلك (على نحو ما سنوضحه عند تناول مفهوم التخطيط التأشيرى)، فإن السلطة المركزية (بشقيها التنفيذى والتشريعى) تكون هى المنوط بها القيام بعملية التخطيط فى هذا المستوى وإعداد الخطط طويلة ومتوسطة وقصيرة الأجل التى تغطى الاقتصاد القومى ككل كما تغطى ما يتصل بأداء هذا الاقتصاد من متغيرات اجتماعية وتعليمية وعلمية وتكنولوجية وديموجرافية وثقافية. وعلى قدر اتساع قاعدة التخطيط وشمولها على هذا النحو تكون مسئوليات وصلاحيات هذه السلطة المركزية والإمكانيات المتاحة لها، بحيث إنه ما أن يحدث التوافق المجتمعى[٩] على الأهداف وأولوياتها يتعين على هذه السلطة أن توظف كل إمكانياتها وصلاحياتها لاستيفاء المتطلبات الموضوعية لعملية التخطيط ووضع الخطط القابلة للتنفيذ فى الآماد الزمنية التى تغطيها هذه الخطط.

[٩] ومفروض أن يكون ذلك بالآليات الديموقراطية المناسبة لمشاركة كافة فئات المجتمع.

وتتحصل متطلبات التخطيط القومى، كما هو الحال فى أى عملية للتخطيط، فى مجموعة من الأهداف، وموارد يمكن تخصيصها لتحقيق هذه الأهداف، ومجموعة من البرامج والمشروعات والسياسات التى يتم توظيفها، فى إطار تشريعى وتنظيمى وإجرائى مناسب، لتحقيق استغلال الموارد على النحو الذى يحقق الأهداف.

وعلى الرغم من بساطة التعبير عن هذه المتطلبات إلا أن توفيرها وكفاءة توظيفها فى إعداد وتنفيذ ومتابعة الخطط أبعد ما يكون عن مثل هذه البساطة خاصة إذا ما كان ذلك يتعلق بالمستوى القومى ككل، وذلك ما نحاول توضيحه من خلال مجموعة الملاحظات التالية:

١- على الرغم من أن ما يتم تبنيه من أهداف للخطة يجب أن يكون محلاً لتوافق مجتمعى من خلال آليات ديموقراطية، إلا أن هذا التوافق يجب أن يكون محصلة لإعمال آليات الديموقراطية فى جانب الطلب (أو بالأحرى المطالب المجتمعية) من جهة، وفى جانب العرض (أو بالأحرى منتجى السلع والخدمات بما فى ذلك سلع وخدمات النفع العام) من جهة ثانية، فضلاً – من جهة ثالثة– عن البعد القيمى والثقافى الحاكم لسلوكيات وأفعال أفراد وفئات ومؤسسات المجتمع من حيث تقديم المصلحة العامة على الخاصة، أو العكس، أو كيفية انتخاب توليفة مقبولة بينهما . فهذا البعد الثقافى والقيمى يلعب دورا حاكماً فى تحديد فرص التنفيذ الناجح للخطط وتحقيق أهدافها . وبحكم أن عملية التخطيط القومى تتولاها السلطات القائمة على الإدارة الكلية للحياة المجتمعية فى أبعادها المختلفة (اقتصادية وسياسية واجتماعية ....) فإن هذه الإدارة تمتلك من السلطات والوسائل والأساليب ما يمكن – بل وما يجب – توظيفه للتوفيق بين هذه الجوانب الثلاثة فى اختيار الأهداف وتحديد أولوياتها، مع الاهتمام ببيان ونشر حيثيات ذلك بأسلوب مقنع للغالبية العظمى من المواطنين.

٢- عند تحديد الأهداف التى يتم تبنيها فى عملية التخطيط وما تسفر عنه من خطط للاقتصاد القومى، لا بد من التفرقة بين التخطيط للنمو واستدامته، والتخطيط للتنمية وتواصلها. فالتخطيط للنمو واستدامته عادة لا يستهدف إعادة هيكلة الاقتصاد القومى أو إعادة توزيع علاقات القوة الاقتصادية بين الفئات والشرائح الاقتصادية للمجتمع، فضلا عن أن أهدافه تكون معظمها كمية وتخضع إلى حد بعيد لقيود الواقع كما تترجمها الموارد المتاحة والمتوقعة مادية كانت أم

بشرية أم مالية، والأنماط السائدة لاستغلال هذه الموارد واحتمالات تغيرها بفعل التطور التكنولوجى، وليس معنى ذلك أن التغيرات النوعية تكون مستبعدة تماما من التخطيط للنمو، وإنما الغالب أن مثل هذه التغيرات تكون مستهدفة كأثر لتراكم الأهداف الكمية عبر الزمن . أما التخطيط القومى من أجل التنمية، وبحكم أن التنمية عملية إرادية للفكاك من قبضة التخلف وحلقاته المفرغة، فإن الأهداف التى يتم تبنيها يتعين أن تكون متخطية لقيود الواقع، مما يستلزم بالضرورة إعادة هيكلة هذا الواقع، سواء من حيث الأنشطة السائدة ومنتجاتها أو توليفة الموارد المادية والبشرية وخصائصها وتوزيعها بين الاستخدامات البديلة أو الأطر التشريعية والتنظيمية والإجرائية لممارسة الأنشطة الاقتصادية. ومن ثم فإن أهداف التخطيط للتنمية تكون نوعية وكمية فى آن واحد، وكثيرا ما يكون من المناسب تغليب الأهداف النوعية على الكمية فى المراحل الأولى للتنمية حتى اكتساب الاقتصاد القومى القدرة على تحقيق نمو ذاتى متواصل.

٣- وأيا كان التخطيط القومى للنمو أو للتنمية فإن الموارد هى محور كل العمليات التى ينطوى عليها هذا التخطيط، فالموارد بدون شك هى التى تتحكم فى الأهداف التى يمكن تحقيقها، والنجاح فى تنفيذ الخطط يقاس بمدى تحقيقها للأهداف التى تم تبنيها، ومن ثم فإن قابلية الخطط للتطبيق الناجح تخضع فى النهاية لكم ونوع واستخدامات الموارد التى يمكن تخصيصها وتوظيفها بالكفاءة المطلوبة لتحقيق ذلك. أما عن المكون الثالث فى عملية التخطيط والمتمثل فى مجموعة البرامج والمشروعات التى تتألف منها الخطة علاوة على ما يلزم لتنفيذ هذه الخطة من سياسات اقتصادية وأطر تشريعية وتنظيمية وإجرائية، فإنه يتعلق بإدارة واستخدام وتنمية الموارد مادية كانت أم بشرية أم مالية، وذلك ما يؤكد مرة أخرى أن الموارد هى محور عملية التخطيط، وكلما اتسعت قاعدة الموارد وتنوعت وتميزت بديناميكية ترتقى بها كماً ونوعاً وتضمن استبدال الناضب منها بموارد متجددة كلما كانت عملية التخطيط أكثر فاعلية فى وضع وتنفيذ الخطط التى تحقق الأهداف التى يطمح إليها المجتمع . ومن ثم فإن الركيزة الأساسية لعملية التخطيط تتمثل فى حصر ودراسة وتحليل قاعدة الموارد المادية والبشرية المتاحة والممكنة واستخداماتها الحالية والممكنة، وفى ضوء ذلك يمكن إما اعتماد الأهداف المبدئية التى تم التوافق عليها وعلى أولوياتها مجتمعيا، أو إعادة

النظر فيها لتصبح أكثر قابلية للتحقيق على أساس الإمكانيات الفعلية والممكنة لقاعدة الموارد، وعلى أن يتم شرح وتوضيح ذلك للحصول على التوافق المجتمعى حول هذه الأهداف بعد تعديلها.

٤- وباعتبار أن الركيزة الأساسية لعملية التخطيط هى حصر ودراسة وتحليل قاعدة الموارد المتاحة والممكنة واستخداماتها الفعلية والممكنة، فإن ذلك يستدعى بالضرورة أن تكون المعرفة بمفهومها الواسع[١٠] متطلبا أساسيا عاما (ليس فقط للقائمين بعملية التخطيط وإنما لكافة المواطنين) لنجاح عملية التخطيط، مما يعنى إتاحة الحصول على المعلومات والبيانات ذات المصداقية والوضوح الكافيين لفهم الأمور ومتابعتها. بيد أن السلطات القائمة المنوط بها إعداد الخطط القومية تحتاج، علاوة على ذلك، إلى اهتمام خاص بالمعرفة العلمية القائمة على تطبيق مناهج البحث والتحليل العلمى وأساليب القياس والاستشراف استنادا إلى قواعد للبيانات والمعلومات كافية لتحليل المسار التاريخى للمتغيرات الخاصة بموارد المجتمع والتنبؤ باتجاهاتها المستقبلية على أساس مجموعة من السيناريوهات البديلة المبنية على افتراضات واقعية خاصة بالاستخدامات البديلة للموارد وبالتطورات التكنولوجية التى يمكن أن تؤثر سلبا أو إيجابا فى اختيار أى من هذه الاستخدامات.

٥- ما تقدم من ملاحظات يشير بوضوح إلى أن عملية التخطيط القومى عملية مركبة ذات أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وتشريعية وتنظيمية وثقافية وتعليمية وعلمية وتكنولوجية وتتأثر كفاءة هذه العملية، ومن ثم جودة الخطط التى تنتج عنها، بقدرة السلطات القائمة بالتخطيط على أخذ هذه الأبعاد فى الاعتبار، والتأثير فى كل منها على النحو المطلوب، بمنهج علمى سليم مع الاهتمام بحشد التأييد الشعبى لما تسفر عنه هذه العملية من خطط وبرامج ومشروعات حتى يمكن ضمان تنفيذها . كل هذه المهام يمكن تحقيقها بنجاح كلما كانت السلطات المركزية (التنفيذية والتشريعية) القائمة على عملية التخطيط وإعداد الخطط القومية قد وصلت إلى مواقعها بآليات ديموقراطية

[١٠] ويعنى هذا المفهوم الإحاطة بالشىء، أى العلم به، والمعرفة هى أشمل وأوسع من العلم، ذلك أنها تشمل كل الرصيد الواسع والهائل من المعارف والعلوم والمعلومات التى استطاع الإنسان أن يجمعه عبر مراحل التاريخ الإنسانى الطويل بحواسه وفكره وعقله. انظر فى مفهوم المعرفة:

ساسى سفيان، الحوار المتمدن – العدد ١٠٤٦ على الموقع
http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=28058
http://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%85%D8%B9%D8%B1%D9%81%D8%A9
http://www.siironline.org/alabwab/alhoda-culture/019.htm1

سليمة، وراعت تحقيق أوسع مدى ممكن من المشاركة فى المراحل المختلفة للتخطيط. ومما لا شك فيه أن نجاح عملية التخطيط القومى يتوقف على حسن توظيف هذه السلطات لصلاحياتها وإمكانياتها لتوفير قواعد البيانات والمعلومات، وضمان استخدام المناهج والنماذج والأساليب العلمية، اللازمة لتنفيذ هذه العملية والوصول إلى وضع وتنفيذ الخطط التى تحقق أهداف المجتمع . وبحكم طبيعة صلاحيات وإمكانيات هذه السلطات عليها أن تعالج أى قصور فى توفير هذه المتطلبات بحيث – مثلاً – لا يكون القصور فى البيانات والمعلومات، أو انخفاض مصداقيتها وجودتها، قيداً على فرص إعداد خطط فعالة فى تحقيق الأهداف المرجوة. ومن ثم فإن فعالية التخطيط القومى تتوقف على الإرادة الحقيقية للسلطات المعنية باتخاذه منهجاً للإدارة الكلية للاقتصاد القومى، وهذه الإرادة تكتسب أهمية مضاعفة إذا تعلق الأمر بالتخطيط للتنمية وليس مجرد التخطيط للنمو.

١-٣-٢ التخطيط الإقليمى

لا يختلف الأمر كثيرا فى هذه الحالة عنه فى حالة التخطيط القومى إذا ما كان نظام الحكم فى الدولة يقوم على درجة عالية من اللامركزية بحيث تتمتع السلطات الإقليمية بصلاحيات واسعة فى تعبئة وإدارة مواردها واستغلالها على النحو الذى يحقق بالدرجة الأولى الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنبثقة من خصوصيات الإقليم وسكانه مع مراعاة حد أدنى من التنسيق اللازم لتحقيق أمرين على المستوى القومى. أولهما، العمل على القضاء على فجوات النمو (أو التنمية) بين أقاليم الدولة القومية. ثانيهما، توازن المساهمات النسبية العادلة فى تحمل أعباء متطلبات قيام الدولة القومية بوظائفها فى إدارة العلاقات مع الدول الأخرى وفى الدفاع والأمن والعدالة وتحقيق حد أدنى من الإتاحة الكمية والنوعية للخدمات الأساسية، كالتعليم والصحة، وكفالة حرية المواطنين فى التنقل والإقامة داخل الدولة وما يتصل بذلك من مرافق عامة كوسائل الاتصال والمواصلات وخدمات الإدارة العامة.

أما إذا كان نظام الحكم فى الدولة مركزيا على نحو لا تتمتع فيه السلطات الإقليمية سوى باختصاصات إدارية لتنفيذ الخطط والسياسات التى تقوم بوضعها السلطات المركزية، فإن التخطيط الإقليمى فى هذه الحالة لا يعدو كونه أحد الوظائف الإدارية التى تقوم بها السلطات الإقليمية فى

حدود تنفيذ ما يخص الإقليم من خطط وسياسات السلطة المركزية، وما تخصصه هذه الأخيرة من موارد للإقليم.

١-٣-٣ التخطيط القطاعى

سواء كنا نتحدث عن قطاعات الاقتصاد القومى الرئيسية، إنتاجية كانت (زراعة – صناعة – خدمات ...) أم وظيفية (إنتاج – استهلاك – استثمار – ادخار ...)، أو عن قطاعات فرعية داخل هذه القطاعات الرئيسية، يمكن النظر إلى التخطيط فى هذه القطاعات على أنه محكوم بالأهداف العامة للمجتمع كما تتبناها الخطة القومية أو كما تحددها برامج وسياسات الحكومة فى بياناتها المعتمدة من البرلمان، ومحكوم أيضا بتخصيص الموارد على النحو الوارد فى الخطة القومية أو الذى تستهدفه أدوات التخطيط غير المباشر كالسياسات المالية والنقدية والأدوات التنظيمية والإجرائية، وبالتالى فإن التخطيط القطاعى، منظورا إليه على هذا النحو، أقرب ما يكون إلى وظيفة الإدارة التى تعمل على تنفيذ تكليفات محددة لها باستخدام الموارد المخصصة لهذا الغرض . وعلى الرغم من صواب هذه النظرة إلا أنها مبتسرة لتجاهلها حقيقة أن مساهمة القطاعات الرئيسية والفرعية فى إعداد الخطط القومية تكاد تكون لا غنى عنها فى الإعداد الجيد للخطط القومية، وغالبا ما تأخذ هذه المساهمة شكل خطط قطاعية مقترحة تمثل النواة الأساسية لبناء الخطط القومية. ومن ثم فعمليات التخطيط القطاعى تلعب دوراً محورياً فى مراحل إعداد الخطة القومية، كما تلعب دورا محوريا أيضا فى تنفيذ هذه الخطة خاصة إذا ما كانت الجهات القائمة على شئون القطاعات (مثل الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات ...) تتفهم مسئولياتها وتؤدى وظائفها جيداً من حيث الإشراف والمتابعة والتنسيق بين المنشآت والمشروعات والبرامج التابعة للقطاع والعمل على حل ما يواجهها من مشكلات وعقبات.

١-٣-٤ التخطيط الجزئى

ينصرف مفهوم التخطيط الجزئى فى الأدبيات المتخصصة، وكما سبق أن أشرنا، إلى عملية إعداد خطة شاملة ومتكاملة على مستوى وحدات النشاط الاقتصادى لتحقيق الأهداف الإنتاجية المحددة للوحدة. وهذا يعنى أن التخطيط الجزئى هو بطبيعته من وظائف الإدارة فى المنشآت والمشروعات، عامة كانت أم خاصة، التى تمارس الأنشطة الاقتصادية المختلفة.

فإذا كانت هذه المنشآت والمشروعات تعمل فى إطار نظام اقتصادى قائم على التخطيط المركزى الملزم والآمر فإن أداء إداراتها لوظيفة التخطيط لا يتجاوز حدود التنفيذ الملتزم بما يخص المنشأة أو المشروع فى الخطة القومية وما قد يوجد لها من تقسيمات إلى خطط قطاعية، سواء تعلق الأمر بالأهداف أو الموارد التى تخصص لتحقيق هذه الأهداف، دون أن ينفى ذلك مشاركة المنشآت والمشروعات فى مراحل إعداد الخطة القومية على غرار ما سبق توضيحه بالنسبة للقطاعات.

أما إذا كانت المنشآت والمشروعات تعمل فى إطار نظام اقتصادى قائم على آليات السوق، فإن عملية التخطيط الجزئى فى هذه الحالة تكتسب أبعادا أكثر تعقيدا سواء من حيث أهدافها أو الموارد التى يمكن أن تعتمد عليها أو الأطر التشريعية والتنظيمية والإجرائية التى تعمل المنشأة أو المشروع فى ظلها. وتنبع التعقيدات أو التحديات التى تواجهها عملية التخطيط للمنشآت أو المشروعات فى ظل آليات السوق من عدة أمور من أهمها:

- أن التخطيط فى هذه الحالة يخضع للكثير من المعطيات التى لا يستطيع المخططون على المستوى الجزئى تغييرها إلا فى حالات استثنائية لا تتاح لمعظم المنشآت أو المشروعات.
- أن التخطيط فى هذه الحالة يتم فى بيئة تتسم بالمنافسة غير الكاملة، خاصة من حيث إتاحة وتداول المعلومات وفرص النفاذ إلى مصادر الموارد المادية والتمويلية والتوجهات والممارسات الاحتكارية والقيود التشريعية والتنظيمية والفعلية على حرية الدخول والخروج، مما يشوه عمل آليات السوق وما يرتبط بها من مؤشرات تحتاجها عملية التخطيط على المستوى الجزئى.
- أن أهداف تعظيم الربح والنمو والتوسع فى المنشأة أو المشروع تتعارض بالضرورة مع الأهداف المماثلة للمنشآت والمشروعات المنافسة فى نفس مجالات النشاط، كما أن فرص تحقيق هذه الأهداف تتأثر إلى حد كبير بمدى سلامة واستقرار السياسات العامة للسلطات القائمة على أمور الإدارة الاقتصادية الكلية، وذلك كله ما يجعل للعوامل الخارجة عن سيطرة المخططين للمنشأة أو المشروع أهمية كبيرة فى تحديد فرص نجاح ما يتم وضعه من خطط وسياسات.
- نتيجة لما تقدم حالاً فإن من أهم متطلبات التخطيط للمنشأة أو المشروع دراسة وتحليل العوامل البيئة المحيطة بالمشروع سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وتكنولوجياً (وذلك فى إطار ما يطلق عليه

اختصارا PEST Analysis)[١١]، ويتحدد نطاق هذه البيئة ضيقاً واتساعاً تبعاً للنطاق الذى تتسوق منه المنشأة أو المشروع ما يلزم من المدخلات السلعية والخدمية وللنطاق الذى تسوق فيه منتجاتها سلعية كانت أم خدمية ... ومن ثم فإن المعلومات والبيانات الخاصة بهذه البيئة، وما يتصل بها من تكنولوجيات الإتاحة والتخزين والمعالجة، فضلاً عن المعرفة بأساليب ونماذج تحليل الفرص والمخاطر والقدرة على توظيفها بكفاءة، تعد من المتطلبات الأساسية للتخطيط الفعال للمنشآت والمشروعات.

- ومن المتطلبات الأساسية أيضا للتخطيط الجزئى دراسة وتحليل عوامل البيئة الداخلية[١٢] كما تحددها علاقات الإنتاج الفنية والتنظيمية والإنسانية والمعايير المستخدمة فى إدارة هذه العلاقات على النحو الذى يمكن من تحقيق أهداف المنشأة أو المشروع.

- ومما يساعد كثيرا فى وضع خطط فعالة للمشروعات أن يتم تصنيف العوامل المؤثرة على إمكانيات وضع وتنفيذ خطة فاعلة فى تحقيق أهداف هذه الوحدات إلى عوامل قوة وعوامل ضعف (فى إطار دراسة وتحليل العوامل الداخلية للمشروع) وفرص وتهديدات (فى إطار دراسة وتحليل العوامل الخارجية عن المشروع)، وعلى أن يكون ذلك منطلقاً للمخططين فى هذا المستوى لدفع الدراسات والسيناريوهات المستقبلية اللازمة لإعداد خطة المشروع فى اتجاه تعميق وتفعيل جوانب القوة وتحجيم جوانب الضعف لأدنى حد ممكن، وفى اتجاه تعظيم الاستفادة من الفرص وتجنب التهديدات بقدر المستطاع، وذلك هو جوهر ما أصبح يعرف بـ SWOT analysis[١٣]

١-٣-٥ التنسيق بين الخطط فى المستويات الأربعة

يعتبر التنسيق بين عمليات التخطيط، وما ينتج عنها من خطط، على المستويات الأربعة (القومى والإقليمى والقطاعى والجزئى) أمراً ضرورياً لنجاح عملية التخطيط فى هذه المستويات وضمان تحقيق الأهداف المرجوة من خلال تنفيذ الخطط التى يتم وضعها. ولا يثير هذا الأمر مشكلة تذكر، أو على الأقل هذا ما يجب أن يكون، فى نظام اقتصادى مدار مركزياً بخطة قومية

[١١] ينصرف هذا التحليل إلى ما يعرف بدراسة العوامل الخارجية على مستويين: أولهما عام يخص كل المنشآت والمشروعات بغض النظر عن مجالات أنشطتها الإنتاجية، وثانيهما خاص يركز على الصناعة أو المجال الذى تتخصص فيه المنشأة أو المشروع (انظر فى ذلك محمود عبدالحى: الإدارة الإستراتيجية، محاضرات لطلبة ماجستير التخطيط والتنمية، معهد التخطيط القومى. القاهرة ٢٠١١)

[١٢] لتفصيل هذه العوامل، انظر: محمود عبدالحى، المرجع السابق مباشرة.

[١٣] لمزيد من المعلومات عن هذا التحليل انظر محمود عبدالحى، المرجع السابق.

آمرة وواجبة التنفيذ (كما كان الحال فى نظم المعسكر الاشتراكى إلى بضعة عقود خلت)، ففى هذه الحالة تكون الخطط ما دون القومية جزءًا لا يتجزأ من الخطة القومية، كما تكون هذه الأخيرة نتاجا للتوفيق والتنسيق ما بين مدخلات عملية التخطيط فى المستويات دون القومية.

أما عندما يتعلق الأمر بالتخطيط فى اقتصاد السوق، فإنه يمكن التفرقة نظريا بين ما يعرف بالاقتصاد المختلط الذى يلعب فيه القطاع العام (بمفهومه الواسع الذى يشمل القطاع الحكومى وقطاع الأعمال العام) دوراً مؤثراً بجانب القطاع الخاص، والاقتصاد الرأسمالى الصرف (الذى يقوم كلية على القطاع الخاص والمبادرات الفردية ويقتصر القطاع العام فيه على القطاع الحكومى بدوره فيما يعرف بالدولة الحارسة). وهذه الحالة الأخيرة تكاد تكون الآن حالة نظرية لا تجد لها سنداً من الواقع المعاصر، فوظائف القطاع الحكومى الحالية، وفى أى دولة، حتى وإن اقتصرت على وظائف الدفاع والأمن والعدالة وتوفير المرافق العامة (من طرق وكبارى وشبكات نقل وتوزيع المياه والكهرباء وشبكات تقديم الخدمات الصحية والتعليمية) أصبحت ذات تأثير بالغ على قرارات الاستثمار والإنتاج فى كافة قطاعات الاقتصاد القومى وتمثل مصدرا ضخما لعرض وطلب الكثير جدا من السلع والخدمات ... هذا فضلا عن أن الدولة فى معظم اقتصادات السوق المتقدمة، إن لم يكن كلها، أصبحت الآن شريكاً مباشرا بالتملك الكلى أو بالمشاركة مع القطاع الخاص فى مشروعات إنتاجية (مثل مراكز البحوث وتطبيقاتها التكنولوجية فى كثير من المجالات المتقدمة، وشركات الطيران، والسكك الحديدية، وشركات إنتاج الأدوية، والأسلحة، وإنتاج وتوزيع الكهرباء والمياه) أو شريكاً غير مباشر بالتدخل فى قرارات البحث والتطوير والإنتاج والتسويق فى مجالات ذات صفة إستراتيجية كصناعات الدواء والأسلحة ومشروعات إنتاج الطاقة التقليدية والمتجددة.

من ذلك نخلص إلى أن الاقتصاد المختلط يكاد يكون هو الحالة السائدة فى اقتصادات دول السوق متقدمة كانت أم نامية، وفى هذه الحالة يظل التنسيق بين الخطط القومية والإقليمية والقطاعية والجزئية أمرا ضروريا ولكنه يصبح بصفة عامة أصعب نسبياً مما فى حالة اقتصادات التخطيط المركزى الشامل الآمر. ومصدر هذه الصعوبة يكمن فى أن التخطيط فى حالة اقتصاد السوق يكون تخطيطا تأشيريا لا يعتمد تنفيذ الخطط الناتجة عنه على الملكية العامة المسيطرة

والأوامر الإدارية المباشرة، وإنما يعتمد على توظيف السياسات الاقتصادية (خاصة المالية والنقدية والائتمانية) للتأثير بطريقة غير مباشرة، ومن خلال آليات السوق، على قرارات القوى الفاعلة فى السوق على نحو يعظم من فرص تنفيذ الخطط وتحقيق أهدافها. وذلك ما نحاول توضيحه فى الفقرة التالية.

١-٤ التخطيط التأشيرى

التخطيط التأشيرى لا يختلف عن التخطيط الملزم الآمر من حيث إن كل منهما تكون له أهداف محددة، ويعمل على استخدام المتاح والممكن من الموارد لتحقيق هذه الأهداف بأقصى كفاءة ممكنة. كما أن كلا النوعين من التخطيط يمكن أن يكون – من حيث المستوى الذى تغطيه الخطة– قومياً شاملاً، أو إقليمياً أو قطاعياً أو جزئياً. وإنما يقع الاختلاف أساسا فى أن التخطيط التأشيرى يحتفظ بعمل آليات السوق ويعتمد على التوجيه غير المباشر لما يكمن خلفها من قرارات الاستثمار والإنتاج والاستهلاك والادخار والتصدير والاستيراد بحيث يتوقع أن تؤدى هذه القرارات إلى تخصيص واستغلال الموارد على النحو الذى يحقق الأهداف التى تم تبنيها. بينما التخطيط الملزم الآمر يتحكم مباشرة فى جانبى العرض والطلب عند المستويات المرغوب فيها من السلطات التخطيطية لأسعار السلع والخدمات وكثيرا ما يلجأ إلى التسعير الجبرى على الأقل للسلع والخدمات الأساسية التى تستهلكها الغالبية العظمى من فئات المجتمع.

ومن واقع هذا الاختلاف يكون التخطيط التأشيرى عملية أكثر صعوبة من التخطيط الملزم الآمر، ومنبع هذه الصعوبة هو أن التخطيط التأشيرى يعتمد على مجموعة من الحوافز الإيجابية والسلبية، من خلال السياسات الاقتصادية خاصة المالية والنقدية والائتمانية، وبعض القواعد التنظيمية والإجرائية، للتأثير فى قرارات القوى الفاعلة فى السوق بحيث يترتب على هذه القرارات تخصيص الموارد المتاحة والممكنة للمجالات التى تحقق أهداف الخطة. ولكى يكون المخططون أقرب إلى التأكد من هذه النتيجة لا بد وأن يبنى التخطيط التأشيرى ليس فقط على قاعدة وافية من البيانات والمعلومات عن الموارد المادية والبشرية، الفعلى منها والمحتمل، والدراسات والبحوث المتعمقة والنماذج التى تسعى كلها لتحديد أفضل البدائل لتخصيص الموارد على النحو الذى يحقق الأهداف المرجوة وإنما أيضا – وربما بنفس القدر من الأهمية– على انتخاب التوليفة المثلى من

السياسات الاقتصادية والتنظيمية والإجرائية التى يعتمد عليها فى التوجيه غير المباشر لقرارات القوى الفاعلة فى السوق (على جانبى العرض والطلب) بحيث تحقق أهداف الخطة.

ويحتاج التخطيط التأشيرى للوصول إلى هذه التوليفة المثلى من السياسات إلى الكثير من استطلاعات رأى القوى الفاعلة فى السوق حول هذه السياسات، فضلا عن دراسات سلوكية متعمقة لمدى واتجاهات استجابات هذه القوى للسياسات التى يمكن تبنيها، بالإضافة إلى درجة عالية من مرونة الفعل ورد الفعل تجاه هذه الاستجابات بحيث تأتى النتائج أقرب ما تكون لتحقيق أهداف الخطط التى يستقر الأمر على تنفيذها. كما يحتاج التخطيط التأشيرى إلى درجة عالية من الوعى والاستجابة لدى المواطنين وغيرهم من المقيمين خاصة إذا كانوا من المستثمرين والممارسين لأنشطة إنتاجية على أرض الدولة، ولعل من أهم ما يساعد على توفير هذه الدرجة من الوعى والاستجابة أن تتاح فرص وقنوات المشاركة فى تصميم السياسات وصنع واتخاذ القرارات من خلال آليات ديموقراطية حقيقية وسليمة.

ولما كانت معظم اقتصادات السوق حاليا أقرب إلى الاقتصاد المختلط، فإن التخطيط التأشيرى يصبح أيسر نسبياً كلما كان للقطاع العام (حكومة وقطاع أعمال عام إن وجد) وزن نسبى أقوى أو أكبر. ففى هذه الحالة يمكن للحكومة استخدام المعاملات الاقتصادية للقطاع العام لمساندة سياساتها الاقتصادية والتنظيمية والإجرائية للتأثير على قرارات القوى الأخرى الفاعلة فى السوق فى الاتجاهات التى تعظم من فرص تنفيذ الخطط التأشيرية وتحقيق أهدافها.

١-٥ التخطيط الاستراتيجى[١٤]

تناول الكثيرون مفهوم التخطيط الاستراتيجى بالتوضيح على نحو يمكن أن نخلص منه إلى أنه يكاد يكون هناك اتفاق على أنه "عملية نظامية متواصلة يتخذ القائمون بها قرارات تتعلق

[١٤] لمزيد من التفاصيل حول مفهوم التخطيط الاستراتيجى انظر:
- سعد حافظ محمود، التخطيط للتنمية الاقتصادية، الجزء الرابع (التخطيط الاستراتيجى – مفهومه ومراحله وأساليبه وأدواته) مذكرة داخلية- معهد التخطيط القومى. القاهرة ٢٠١١.
- محمود عبدالحى، مرجع سابق.
- BLACKERBY ASSOCIATES; Definition of strategic Planning. http://www.blackerbyassoc.com/SPDefine.html
- محمد يوسف حسن، التخطيط الاستراتيجى ،١ /http://shekham2.maktoobblog.com/1017603

بالنتائج المستقبلية المستهدفة، وكيفية بلوغ هذه النتائج، وكيفية قياس وتقييم النجاح"[١٥]، وذهب البعض إلى التفرقة بينه وبين التخطيط العادى من حيث إن "التخطيط بمفهومه العادى يعمل على التنبؤ بالمستقبل أما التخطيط الاستراتيجى فهو يسعى إلى تشكيل المستقبل، والتخطيط بمفهومه العادى غالبا ما يجارى الواقع والتخطيط الاستراتيجى عكس ذلك، والتخطيط العادى غالبا ما يسعى إلى بلورة أهداف محددة لا تحتاج إلى فترة زمنية طويلة لتحقيقها عكس التخطيط الاستراتيجى الذى يسعى إلى تحقيق أهداف كبرى وطموحة لا يمكن تحقيقها فى فترة زمنية قصيرة، وغالبا ما يرتبط التخطيط العادى بالبيئة المحلية بينما التخطيط الاستراتيجى يمتد ليشمل البيئة الدولية"[١٦].

وعلى الرغم من أهمية هذه المحاولات لصياغة مفهوم خاص للتخطيط الاستراتيجى يتميز عن "التخطيط العادى" إلا أننا نميل إلى الاحتفاظ بوحدة مفهوم التخطيط على النحو الذى خلصنا إليه فى ختام الفقرة (١-١) أعلاه، ومن ثم نذكر بأن التخطيط هو **عملية إرادية واعية قوامها الدراسة العلمية الشاملة للواقع القائم وإمكانياته الفعلية والممكنة فى ضوء التقدم العلمى وتطبيقاته التكنولوجية واشتقاق الأهداف التى يمكن تحقيقها فى ضوء هذه الدراسة، ثم تحديد نسق أولويات، وسياسات وإجراءات وبرامج ومشروعات، المضى قدما فى تحقيق هذه الأهداف وفقا لآجال ونتائج الخطط التى يتم وضعها وتنفيذها** ... وكما أشرنا فإن هذه العملية تمثل منهجاً لعمل متواصل وثلاثى الأبعاد: الموارد المادية والبشرية، والأهداف، والأطر التشريعية والتنظيمية والإجرائية التى من خلالها يتم تخصيص واستخدام الموارد لتحقيق الأهداف. وداخل هذا المفهوم العام للتخطيط وأبعاده الثلاثة، فإن ما يضفى على التخطيط صفة "الاستراتيجى" هو الرؤية التى ينطلق منها هذا التخطيط، فإذا كانت هذه الرؤية هى التنمية الشاملة والمتواصلة أو المستدامة فإن التخطيط لترجمتها إلى مهام تنفذ وأهداف تتحقق يعتبر تخطيطا استراتيجيا بحكم أن هذا هدف استراتيجى بامتياز.

ولكن يتعين التأكيد على أن انتقاء وتبنى مثل هذا الهدف الاستراتيجى لا يكفى بذاته لكى يكون التخطيط تخطيطا استراتيجيا، فمفهوم هذا الأخير لا ينفصل عن انتخاب عدد من الخيارات

[15] BLACKERBY ASSOCIATES; op.cit

[١٦] محمد يوسف حسن، مرجع سابق.

الاستراتيجية الملائمة كسبل للوصول إلى تحقيق الهدف الاستراتيجى العام. فالتخطيط بصفة عامة، وكما ذكرنا سابقاً، عملية إرادية واعية، ولكى يكون تخطيطاً استراتيجياً يجب أن تبدأ هذه العملية بأكثر السبل أو المسارات تأثيرا فى تصاعد هذه العملية بنجاح فى اتجاه تحقيق الهدف الاستراتيجى، وهو التنمية الشاملة والمتواصلة. ولا يتحقق ذلك إلا بالبدء بالمسارات ذات الصفة الاستراتيجية من حيث تأثيراتها الإيجابية على باقى المسارات المكملة. وربما يساعد فى توضيح ذلك أن نشير، مثلا، إلى أن استراتيجية النمو غير المتوازن يكتب لها النجاح فى تحقيق التنمية الشاملة والمتواصلة كلما أفلحت إدارة التنمية، عبر المراحل أو الخطط المتتالية، فى تنمية وتطوير أكثر القطاعات أو المشروعات تحفيزاً لإنشاء وتنمية قطاعات ومشروعات أخرى بفعل آثار الجذب الخلفية Backward linkage effects وآثار الدفع للأمام Forward linkage effects.

١-٦ أنواع الخطط حسب مداها الزمنى

تنقسم الخطط حسب مداها الزمنى إلى خطط طويلة الأجل، وأخرى متوسطة الأجل، وثالثة قصيرة الأجل. ومعروف فى الأدبيات أن الخطط طويلة الأجل يتراوح مداها الزمنى من عشر سنوات إلى عشرين سنة، والخطط متوسطة الأجل يتراوح مداها الزمنى من ثلاث إلى خمس سنوات، بينما الخطط قصيرة الأجل تكون فى الغالب خططا سنوية. والواقع أن الخطط الخمسية والسنوية هى التى اكتسبت رواجاً واضحاً فى الغالبية العظمى من تجارب الدول التى تعد خططاً قومية، وذلك انعكاسا لحدود القدرة على استشراف المستقبل على نحو يمكن معه اختيار أهداف محددة مع القدرة على تعبئة واستخدام موارد فعلية متاحة و/أو يمكن تدبيرها. أما الخطط طويلة الأجل فلم تخرج عن كونها أهدافا رئيسية مرغوب فى تحقيقها ومسارات تتصف بالعمومية فى اتجاه تحقيق هذه الأهداف، وربما لم يعد من مناسبا الآن الحديث عن خطط طويلة الأجل، بالمعنى التقليدى للخطة، لعشر سنوات أو أكثر، مع تلاحق التغيرات المحلية والإقليمية والعالمية والإقليمية بسرعة عالية – بفعل الثورة العلمية والتكنولوجية المتواصلة منذ ما يقرب من ثلاثة عقود من الزمان والمختلفة نوعيا عن كل ما سبقها – وانعكاساتها على كافة جوانب الحياة المجتمعية. فمع هذه التغيرات وانعكاساتها لا يكون هناك مجال للتعامل مع المستقبل فى الأجل الطويل إلا من خلال رؤى ومسارات استراتيجية تترجم إلى عدد من السناريوهات البديلة التى يتم العمل على تحقيق

الأفضل منها للمجتمع من خلال خطط متوسطة وقصيرة الأجل، وهو ما يقتضى تغييرات جذرية ليس فقط فى أساليب وأدوات التخطيط وإنما أيضا فى كيفية مراعاة مرونة الخطط من خلال بدائل لا تهدر أهدافها، وفى انتقاء هذه الأهداف وصياغتها والمعايير المشتقة منها للحكم على كفاءة تنفيذ الخطط وتعديلها إذا اقتضت الضرورات ذلك . ولعلنا لا نجاوز الصواب إذا ما ذهبنا إلى أن سرعة وتلاحق التغيرات المعرفية والتكنولوجية، فضلا عن عدم استقرار علاقات وأبعاد التنافس والتعاون محليا وإقليميا وعالميا، ربما تكون من المبررات القوية لألا يكون التخطيط بأهداف قطعية محددة وإنما بأهداف احتمالية تقع بين حدين أدنى وأقصى وكلاهما يتوافق مع نقلة كمية ونوعية على طريق التنمية أو النمو المنشود للمستوى الذى توضع له الخطة، فذلك ما يساعد على أن يكتسب التخطيط قدراً أعلى من المصداقية.

(٢) التخطيط فى جمهورية مصر العربية

ربما يمكن اعتبار برنامج السنوات الخمس للصناعة (والذى بدأ عام ١٩٥٧) أول محاولة تخطيطية على المستوى القومى فى مصر، ولكن المؤكد أن تجربة مصر فى التخطيط القومى الشامل بدأت مع الخطة الخمسية الأولى (١٩٦٠/٦١-١٩٦٤/٦٥). ومر تاريخ هذه التجربة بفترات ثلاث يمكن التمييز بينها: الأولى منذ بداية ستينيات وحتى بداية ثمانينيات القرن العشرين، والثانية من بداية الثمانينيات وحتى بداية التسعينيات من نفس القرن، والثالثة امتدت منذ هذا التاريخ وحتى قيام ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١.

ولم يكن التخطيط على وتيرة واحدة خلال هذه الفترات الثلاث، ففى الفترة الأولى كان التخطيط مركزياً قومياً شاملاً وملزماً إلى درجة تكاد تكون كاملة بحكم السيطرة الكاملة للدولة على الاقتصاد القومى من خلال التأميمات التى جعلت القطاع العام هو القطاع القائد للاقتصاد القومى من خلال اتساع قاعدته لتكاد تشمل كل المشروعات الصناعية باستثناء الصناعات الحرفية والمشروعات الصغيرة، وتشمل القطاع المالى بالكامل، وقطاعات المقاولات والنقل والاتصالات والمواصلات وتجارة الجملة والتجارة الخارجية، وقطاعات الخدمات الاجتماعية فى التعليم والصحة باستثناءات محدودة، أما عن الأنشطة التى ظل القطاع الخاص يلعب الدور الأساسى فيها (الزراعة والصناعات الحرفية والمشروعات الصغيرة صناعية كانت أم فى تجارة التجزئة) فكانت

تحت سيطرة قوية غير مباشرة من جانب الدولة عن طريق التحكم فى معظم مدخلاتها وأسعارها. وعلى الرغم من أن السنوات من عام ١٩٧٤ إلى بداية عام ١٩٨١ شهدت تزيدا فى حجم ودور القطاع الخاص فى الاقتصاد المصرى عامة – مع تطبيق قانون عام ١٩٧٤ للاستثمار العربى والأجنبى فى إطار ما عرف بسياسة الانفتاح الاقتصادى– إلا أن ذلك، بصفة عامة، لم يغير كثيرا من جوهر عملية التخطيط فى مصر من حيث مركزيتها ومستوى شمولها وظلت الخطط ملزمة على نحو مباشر للقطاع العام، وعلى نحو غير مباشر للقطاع الخاص – رغم تنامى دوره– من خلال الرقابة على النقد الأجنبى وعلى الأسعار والقيود على التسهيلات الائتمانية، وغيرها من بعض الإجراءات التنظيمية.

أما عن التخطيط فى الفترة الثانية (١٩٨١–١٩٩١) فقد تركز على الاستثمارات العامة فى مشروعات البنية الأساسية، بينما لقيت استثمارات قطاع الأعمال العام اهتماماً أقل من ذلك بكثير على الرغم من استمرار الوزن النسبى المرتفع لهذا القطاع فى الاقتصاد المصرى، وربما كان ذلك تمهيداً لإفساح المجال واسعاً للقطاع الخاص لتولى قيادة عملية التنمية فى مصر وللتحجيم الكبير لدور القطاع العام فى معظم مجالات الإنتاج المباشر للسلع والخدمات، ويؤيد هذا الاحتمال تبنى مصر لبرنامج الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى اعتباراً من عام ١٩٩١، حيث أصبحت الخصخصة والانتقال إلى اقتصاد السوق المحور الأساسى لهذا البرنامج.

وأخيرا فإن عملية التخطيط فى الفترة الثالثة، التى بدأت منذ تبنى برنامج الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى عام ١٩٩١، شهدت نوعا من الازدواج الذى يجمع ما بين التخطيط المباشر للاستثمارات العامة التى أصبحت مجالاتها تكاد تنحصر فى مشروعات البنية الأساسية ونصيب متراجع نسبيا – بحكم تزايد استثمارات القطاعين الخاص والأهلى – فى مشروعات الخدمات الاجتماعية فى الصحة والتعليم، والتخطيط غير المباشر لباقى الاقتصاد القومى عن طريق بعض السياسات المالية والنقدية والائتمانية. وقد شهدت هذه الفترة أيضا محاولات لتطوير عملية التخطيط لتكون تخطيطا بالمشاركة إلا أن مفهوم المشاركة جاء مبتسراً لاقتصاره على بعض كبار رجال الأعمال الذين تحلقوا حول السلطة السياسية فى بادىء الأمر (أثناء فترة حكومة الدكتور عاطف عبيد ١٩٩٩– ٢٠٠٤) ثم اخترقوها بدءا من وزارة الدكتور أحمد نظيف، ومع

تنامى هذا الاختراق تم تحجيم عملية التخطيط لتقتصر بالأساس على التخطيط المباشر للاستثمارات العامة التى أضحت نوعياتها وأحجامها وأهدافها تتحدد بما يخدم أهداف وأنشطة القطاع الخاص المصرى والأجنبى، أما عن الإدارة الكلية لباقى الاقتصاد المصرى فاستمرت قائمة على التخطيط غير المباشر بالسياسات المالية والنقدية والائتمانية، مع تركيز الاهتمام على رصد ومتابعة ما يجرى على الساحتين الاقتصادية والاجتماعية والاستجابة بطريق أو بآخر لمطالب كبار رجال الأعمال المتنفذين فى السلطة، وكان من نتيجة ذلك أن أصبح النمو، كما يتحدد من وجهة نظر مصالح كبار رجال الأعمال المصريين والاستثمارات الأجنبية، هو الهدف الرئيسى للتخطيط مع الكثير من الأهداف الاجتماعية – استجابة للزخم الذى أخذه مفهوم وفكر التنمية البشرية – ولكن حظ هذه الأهداف كان كبيراً فى القول والدعاية السياسية وضئيلاً فى الفعل والتنفيذ.

وجدير بالذكر أن التخطيط فى مصر قد غابت عنه الرؤية الاستراتيجية بصفة عامة خلال الفترات الثلاث التى ذكرناها وإن لم تكن كلها على قدم المساواة فى هذا الأمر، حيث تميز الجزء الأول من الفترة الأولى (خاصة الخطة الخمسية ١٩٦٠/٦١-١٩٦٤/٦٥) بشىء من هذه الرؤية، تمثل فى مضاعفة الدخل القومى خلال عشر سنوات والتصنيع والعدالة الاجتماعية، وإن كان من الصعب اعتبار ذلك رؤية استراتيجية واضحة ومتكاملة لافتقادها تحديد مسارات استراتيجية ممكنة وفاعلة لتحقيق هذه الأهداف، والدليل على ذلك أن من أهم أسباب إصابة تجربة التخطيط المصرية خلال الستينيات فى مقتل ما لجأت إليه الولايات المتحدة الأمريكية (فى ظل إدارة ليندون جونسون) من تجميد استفادة مصر من منح القمح الأمريكى فى إطار مشروع النقطة الرابعة.

أما فيما تلا ذلك من سنوات الفترات الثلاث، فقد كان التخطيط بصفة عامة يسعى للتعامل مع المتغيرات الجارية اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً (محلياً وإقليمياً وعالمياً) فى إطار محاسبى قائم أساسا على استهداف التوازن بين الموارد والاستخدامات (من خلال تبنى أساليب الموازنات السلعية ونماذج المدخلات والمخرجات، أو حتى مصفوفة الحسابات الاجتماعية) دون رؤية استراتيجية واضحة ومعلنة للكافة وتستجمع توافقاً مجتمعياً يؤازر العمل على تحقيق الأهداف المنبثقة عن هذه الرؤية، ولا يمكن بحال اعتبار ما شهدته عملية التخطيط فى مصر فى الفترة الثالثة (بداية تسعينات القرن لعشرين وحتى قيام ثورة يناير ٢٠١١) من تبنى مسايرة العولمة وتنمية الاندماج فى

الاقتصاد العالمى وتوجهات التنمية ومعاييرها على النحو الذى أخذ زخماً هائلاً منذ بداية تسعينيات القرن المنصرم .ولا يمكن اعتبار ذلك بحال رؤية استراتيجية مصرية تبناها التخطيط القومى خلال هذه الفترة، وإنما يقع ذلك فى إطار ما ذكرناه حالاً عن التعامل مع المتغيرات الجارية.

(٣) بعض المقترحات لتطوير منظومة التخطيط فى مصر

ما تقدم حالا من بعض الملاحظات عن عملية التخطيط فى مصر، ما قبل ثورة الخامس والعشرين من يناير، لا يمكن سوى اعتباره تقييما إجماليا عاما وغير مستوف للكثير من التفاصيل.

٣-١ وإذا كان من بين هذه التفاصيل ما يحسب سلبياً على هذه العملية والذين قاموا عليها خلال هذه الفترة إلا أن من بينها أيضا ما يحسب إيجابياً للتخطيط والمخططين فى مصر خلال هذه الفترة خاصة إذا ما أخذنا فى الاعتبار أن التخطيط كان أحد الآليات التى لعبت دورا إيجابياً هاماً فى تمكين مصر من عبور الكثير من التحديات والظروف الصعبة[١٧] التى مرت بها منذ بداية ستينيات القرن الماضى وحتى الآن بأقل التكاليف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن ثم لا يمكن إنكار ما اكتسبته كوادر مصرية من خبرات فى هذا المجال، وهى خبرات يتعين تنميتها والاستفادة منها فى تطوير منظومة التخطيط فى مصر، على أن يوضع من القواعد والتنظيمات والإجراءات ما يكفل أن يكون ذلك فى إطار ديموقراطى يلبى تطلعات كافة الفئات الاجتماعية سياسية كانت أم اقتصادية أم اجتماعية.

٣-٢ ولتحقيق ذلك يتطلب الأمر أن تكون وزارات الدولة وهيئاتها ومؤسساتها المعنية بالشئون الاقتصادية والاجتماعية، مركزية كانت أم إقليمية أم محلية، تحت رئاسة وزير للتخطيط بدرجة نائب لرئيس الوزراء وتكون له سلطات طلب البيانات والمعلومات والمقترحات – من كافة الوزارات وباقى أجهزة الدولة – اللازمة لإعداد الخطط القومية والإقليمية والقطاعية، وتكليف الجهات المتخصصة بمراجعة وتقييم هذه البيانات والمعلومات والمقترحات والتأكد من مصداقيتها وواقعيتها، ثم بإجراء الدراسات والبحوث حول الموارد والإمكانيات المالية والمادية والبشرية المتاحة

[١٧] من بين هذه التحديات والظروف الصعبة حرب يونيو ١٩٦٧ وحرب أكتوبر ١٩٧٣، والتحول إلى الانفتاح الاقتصادى عام ١٩٧٤، وتطبيق برامج للاصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى وعبور عدد من الأزمات المحلية والعالمية (كضرب الارهاب للسياحة عام ١٩٩٧ والتأثير السلبى لثورة يناير ٢٠١١ على الاقتصاد المصرى، والأزمة المالية – ثم الاقتصادية- العالمية خلال ٢٠٠٧-٢٠٠٨) .

والاستخدامات الفعلية والبديلة لهذه الموارد، بحيث يتوفر للقائمين على عملية التخطيط أساس سليم يتم الانطلاق منه لإعداد الخطط القومية والقطاعية والإقليمية ومتابعة تنفيذها.

٣-٣ يتم إنشاء أمانة دائمة لمعلومات وبيانات ودراسات التخطيط، على أن ينصرف نشاط هذه الأمانة إلى ثلاثة فروع: أولها ما تقدم حالا عن مراجعة وتقييم البيانات والمعلومات والمقترحات الواردة من الجهات المعنية بالشئون الاقتصادية والاجتماعية، وثانيها دراسات وبحوث ميدانية استطلاعية تغطى كافة الفئات الاقتصادية والاجتماعية بالمجتمع (خاصة تلك التى تمارس أنشطة استثمارية/إنتاجية فى مختلف قطاعات الاقتصاد المصرى) لمعرفة تفضيلاتها من حيث الأهداف وقدراتها على التنفيذ وإمكانياتها فى الاستجابة لمتطلبات تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التى يتوافق عليها المجتمع فى الخطة العامة للدولة، وثالثها دراسات المتابعة والتقييم، وفقا لمعايير محددة، لما يتم تنفيذه من الخطط التى يتم تبنيها.

٣-٤ تطوير عملية التخطيط بالانتقال بها من "التحديد القطعى Deterministic" للوسائل والمسارات والأهداف إلى المقاربات "الاحتمالية المحكومةControlled Probabilistic"، بما يعنى استخدام سيناريوهات ونماذج بديلة لاستخدام المتاح (فعلياً و/أو متوقعاً) من الموارد المادية والمالية والبشرية للوصول إلى أهداف ليست قطعية التحديد وإنما احتمالية التحقيق بين حدين مقبولين أدنى وأقصى . مثل هذا التطوير فى عملية التخطيط نراه أكثر ملاءمة لما هو جار حاليا، ومتوقع تواصله ربما لبضعة عقود قادمة، من تغيرات علمية وتكنولوجية واقتصادية واجتماعية وسياسية متلاحقة على المستويات المحلية والإقليمية والدولية، فمع وجود هذه التغيرات وسرعة تواصلها يصعب القطع بما يمكن تحقيقه فى المستقبل خاصة إذا ما تعلق الأمر بمعدل النمو على مستوى الاقتصاد القومى.

٣-٥ تطوير عملية التخطيط فى اتجاهين متكاملين، أولهما التخطيط التأشيرى الذى ينصرف إلى توظيف السياسات المالية والنقدية والجوانب التنظيمية والإجرائية لتحفيز القوى الفاعلة فى الاقتصاد المصرى (إنتاجية واستثمارية واستهلاكية) على تبنى وتنفيذ الخيارات الوطنية التى تعبر عنها الخطة. وثانيهما التخطيط التشاركى الذى ينصرف إلى إشراك القوى الفاعلة فى الاقتصاد المصرى

فى إعداد وتنفيذ ومتابعة الخطط التى يتم تبنيها فى مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والتنظيمية.

٣-٥ الاهتمام الجاد بالبحث والتطوير فى كافة مجالات الحياة المجتمعية عامة، مع تركيز خاص على ما يتعلق منها بتأمين تواصل توافر الموارد المادية والبشرية اللازمة لوضع وتنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وما يتعلق منها بالنماذج والأساليب التخطيطية، وما يتعلق بوضع وتنفيذ أسس ومعايير تحقيق العدالة الاجتماعية فى تحمل أعباء التنمية واقتسام ثمارها. وأخيرا ما يتعلق منها بقياس وتقييم استجابة القوى الفاعلة فى المجتمع للخطط والسياسات التى يتم تبنيها فى ضوء ممارسات ديموقراطية سليمة، مع الاهتمام بمتطلبات تقويم ما قد يكون فى هذه الممارسات من انحرافات مقصودة أو غير مقصودة.

٣-٦ تكليف أجهزة الإعلام والتعليم والثقافة بنشر ثقافة ومقومات التخطيط وأهمية العمل على توفير متطلباته والالتزام بتنفيذ ما يتم الاستقرار عليه من خطط وأهداف كضمان لاستمرار التنمية والتقدم على طريق تحقيق تطلعات كافة فئات المجتمع.

٣-٧ التنسيق السليم والملزم للعمل بين منظومة الأجهزة المعنية بالتخطيط سواء فى مجالات المعلومات والبيانات أو البحوث والدراسات أو صياغة الخطط على المستويات المختلفة (قومية، إقليمية، قطاعية، جزئية ...) مع تزويدها بكل الإمكانيات المادية والبشرية والحوافز لحسن أداء مهامها بالكفاءة المطلوبة.

٣-٨ الاهتمام بالدراسات المستقبلية المتعلقة بكافة أبعاد الحياة المجتمعية (سياسيا، واقتصاديا، واجتماعيا، وعلميا، وثقافيا ...) مع تطبيق وتطوير أساليب ونماذج التحليل والتوقعات وفقا لسيناريوهات تراعى حركة المتغيرات المؤثرة فى تفضيلات المجتمع وقدراته على التطوير وإنجاز ما يتبناه من أهداف وتطلعات.