للموسوعة الصغيرة
٣٠

دراسة في التخطيط الاقتصادي
مع اشارة خاصة لتجربة العراق

د. يحيى غني النجار

منشورات وزارة الثقافة والفنون
١٩٧٨ ـــــــــــ الجمهورية العراقية

تمهيـــــد

شهدت السنوات التالية للحرب العالمية الثانية انتزاع كثير من الدول المتخلفة اقتصاديا استقلالها السياسي . ولقد عملت هذه الدول على الحفاظ على هذا الاستقلال وذلك عن طريق تبنى عملية التنمية كطريق للخلاص من التخلف ووسيلة للحصول على الاستقلال الاقتصادي . وقد اتضح لهذه الدول بان النظام الاشتراكي هو النظام القادر على تحريك اقتصادياتها المتخلفة الى الامام وتعبئة كل قواها وطاقاتها للمعركة ضد التخلف وحينئذ ادخلت في هذا الحساب العمليات المتعلقة بوضع التصاميم والمخططات التى ترسم المسار المقبل للتطويرات الاقتصادية والاجتماعية كما يريدها المجتمع او قادته السياسيين . اي بعبارة اخرى اخذت بالحسبان التخطيط الاقتصادى .

بذلك اصبح علم التخطيط يحتل مركز الصدارة بين العلوم الاقتصادية في عصرنا هذا ـ

عصر الحرب القائمة ضد الاستغلال والتخلف والتبعية الاقتصادية . وبذلك يمكن القول ، بان هذا العلم حديث الولادة فقد نشأ وتطور في اول بلد اشتراكي، وافتنى في التطبيق مع بناء الاشتراكية في الاتحاد السوفياتي ثم البلدان الاشتراكية الاخرى .

لقد وضع الاتحاد السوفياتي اول خطة اقتصادية شاملة ، وذلك في عام ١٩٢٨ ، عرفت في العالم بالخطة الخمسية والتي لاقت استخفاف الدول الراسمالية في ذلك الوقت .الا ان مواجهة الاتحاد السوفياتي ، الازمة العالمية ٢٩ـ١٩٣٠ دفع الدول الراسمالية نفسها الى تبني ، مايسمى من قبل بعض الاقتصاديين ، بالتخطيط كوسيلة للخروج من الازمات الملازمة لها .

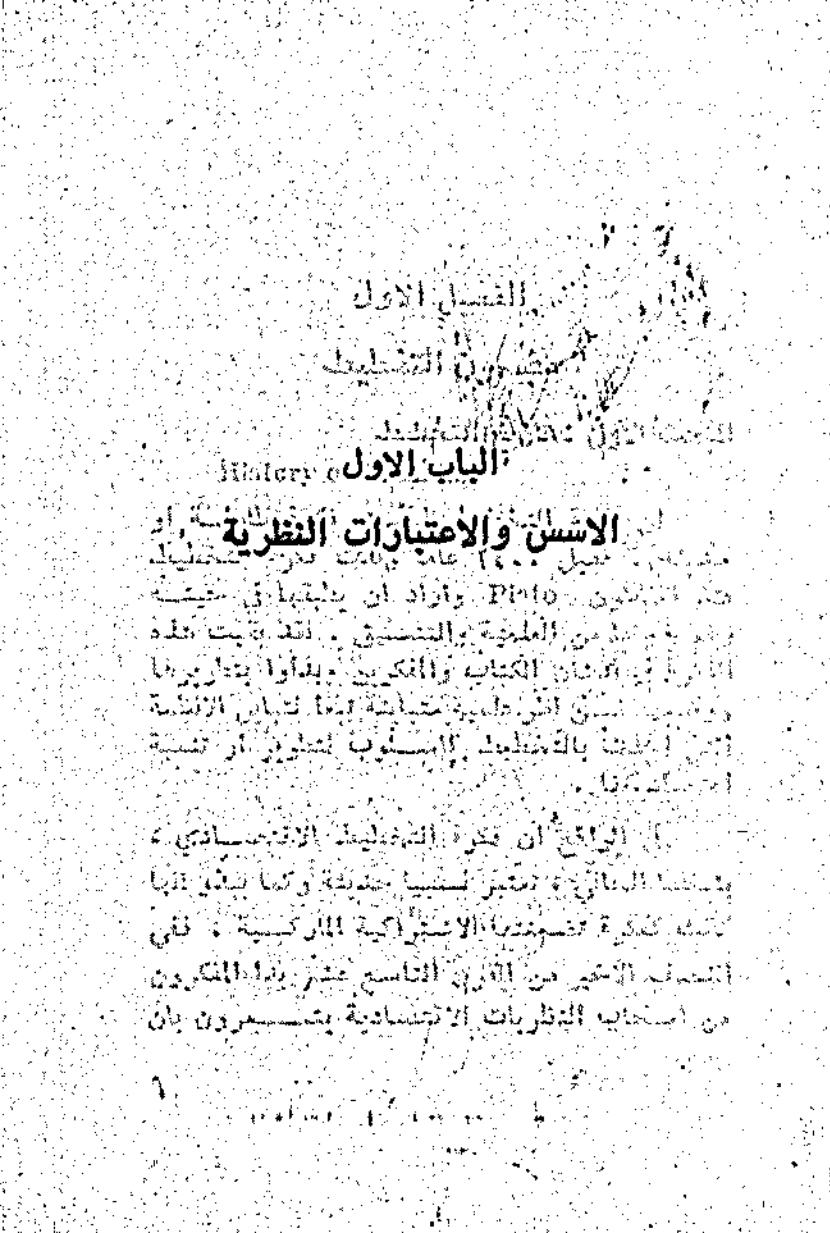
بذلك ، اختلفت الغايات المتوخاة من هذه الوسيلة تبعا لتباين الانظمة الاقتصادية . فطالما الخلاف حول الغايات قائم فالاتفاق مابين الكتاب للوصول الى تسمية وتعريف مقبول من قبلهم جميعا امر مستبعد . لذلك ، ولغرض الوقوف على ما هو صحيح ، كرسنا الباب الاول من هذه الدراسة لتحليل الاسس والاعتبارات النظرية للتخطيط ــ مضمون التخطيط ، انواع التخطيط ، وجوانب التخطيط .

ان الجهود المبذولة من قبل حكومة الثورة في قطرنا الحبيب منذ عام ١٩٦٨ لتطوير الاقتصاد القومي ، وذلك عن طريق اتخاذ التخطيط كوسيلة لتعجيل مسيرة التنمية الانفجارية ، رسخت ايماننا بضرورة وضع معرفتنا المتواضعة في خدمة الثورة وتحقيق ما تصبو اليه من اهداف سامية . وهذا ما دفعنا لتخصيص الباب الثاني من هذه الدراسة لتعريف القراء بالتخطيط في القطر العراقي منطلقين من البرامج التي وضعت خلال الفترة ١٩٤٨ ــ ١٩٥٨ ، والخطط خلال الفترة ١٩٥٨ ــ ١٩٦٨ . ان اخذ البرمجة والتخطيط خلال هذه الفترة قد وضح قيمة الجهود والمكاسب التي حققتها حكومة الثورة في مجال التنمية والتخطيط منذ عام ١٩٦٨ والذي يمكن ان نعتبره العام الذي تم فيه وضع الاسس العلمية للتخطيط في القطر العراقي .

آملا ان تكون هذه الدراسة البسيطة المتواضعة كافية ، وبالحدود الدنيا من المعرفة ، لتعريف القراء او بالاحرى اعطاء القراء فكرة عامة عن هذا الموضوع الواسع ، هذا ونرجو من العلي القدير ان يكلل مساعينا بالنجاح ، والله ولي التوفيق .

بغداد ــ ١٩٧٨

الدكتور يحيى غني النجار



الفصل الاول

الباب الاول

الاسس والاعتبارات النظرية

Pinto

الفصل الاول

مضمون التخطيط

المبحث الاول : تاريخ التخطيط
History of Planning

ان فكرة التخطيط ليست فكرة طارئة او حديثه . فقبل ٢٤٠٠ عاما ولدت فكرة التخطيط عند افلاطون Plato واراد ان يطبقها في حينه رغم خلوها من العلمية والتنسيق . لقد بقيت هذه الفكرة في اذهان الكتاب والمفكرين وبداوا بتطويرها ووضعها ضمن اطر علمية متباينة تبعا لتباين الانظمة التي اخذت بالتخطيط كاسلوب لتطوير او تنمية اقتصادياتها .

في الواقع ان فكرة التخطيط الاقتصادي ، بشكلها الحالي ، تعتبر نسبيا حديثة وكما يبدو انها كانت كفكرة تضمنتها الاشتراكية الماركسية . ففي النصف الاخير من القرن التاسع عشر بدا المفكرون من اصحاب النظريات الاقتصادية يشعرون بان

اقتصادات اوربا الغربية اصبحت مشبعة في التفاوت الطبقي والتناقض الاقتصادي لذلك بـداوا يؤمنون بان النظام الراسمالي سينهار ان لم يعالج بتدخـل الدولة . ان اعتقادهـم هذا واتجاه تفكيرهـم لـم يتضمن فكرة التخطيط الاقتصادي كاسلوب يجب ان يتبع من قبل الدولة . بعد ذلك اخـذ بعض الكتاب يشـير الى ضـرورة الاخـذ بالتخطيط الاقتصادي كاسلوب يجب ان يتبع من قبل الدولة. فاول كاتب غربي ادخل التخطيط الاقتصادي ضمن تعريفه للنشاط الاقتصادي هـو الكاتب الترويجي البرفسور كريـستيان Kristian الذي اكـد على فكرة التخطيط الاقتصادي في مقاله صـغيرة نشرها عام ١٩١٠[1] . ان الفكرة التي نشرها الكاتب اتخذت فعلها في المانيا اثناء الحرب العالمية الثانيـة حيث انها استخدمت كتكنيك فعال لادارة اقتصـاد الحرب[2]. ليست المانيا وحدهـا طبقت هـذا التكنيك وانما انكلترة ايضا ، على ان هـذا التطبيق لا يعني اكثر من مجرد قبول وقتي لهذا الاسلوب. حيث بمجرد انتهاء الحرب انتهى الايمان ايضـا

(1) Keilhau, W., "Principles of Private and Public Planning", p. 17.

(2) Jewkes, J., "Ordeal By Planning", 1946, p. 2.

بهذه الفكرة وانسحبت حكومات هـذه الدول الى وظائفها الرئيسية البعيدة عن التخطيط الاقتصادي.

في عام ١٩٢٨ اعطى الاتحاد السوفياتي الشكل الحقيقي للتخطيط الاقتصادي عندما وضع خطـة الخمس سنوات لتحقيق هدف التحول السـريع لاقتصاديات القطر من حالة اقتصاد زراعي متخلف الى اقتصاد صناعي متقدم . ان هذه التجربة قد لاقت استخفاف الكثير مـن الدول وتنباوا لهـا بالفشل . لكن هذا الاعتقاد لم يصمد طويلا ، ومما ساعد في ذلك هو الازمة العالمية في ١٩٢٩–١٩٣٠ التي اوشكت ان تؤدي بالنظام الراسـمالي الى الانهيار التام وبقاء الاتحاد السوفياتي بعيداً عنها . حيث كشفت هذه الازمة التناقضات الملازمـة للنظـام الراسمالي . بذلك اتجه تفكير الاقتصاديين الـى التخطيط الاقتصادي كعـلاج شاف للامـراض الاقتصادية . ان هذا الاتجاه جـاء في نفس الوقت الذي كانت كتابات كينز تاخذ طريقها للتاكيد علـى الاعتقاد المتضمن تقوية فكرة التخطيط كاداة لمعالجة الاوضاع الاقتصادية الراسمالية . كذلك كانت هناك محاولة لتخطيط الحياة الاقتصادية في المانيا النازية

وايطاليا الفاشية خلال الثلاثينات ولكن الهدف بطبيعة الحال يختلف من الاساس ، حيث ان الاتحاد السوفيتي كان يهدف رفع مستوى معيشة الافراد بينما في المانيا وايطاليا فالهدف هو لتوجيه الاقتصاد صوب اقتصاد حرب .

اخيرا ان انتزاع دول جنوب شرقي آسيا استقلالها قد ادى الى تبني التخطيط الاقتصادى القومي كوسيلة للحصول على تقدم اقتصادى سريع خلال فترة قصيرة من الزمن .

المبحث الثاني : المقصود بالتخطيط
Meaning of Planning

ان من الصعوبة بمكان اعطاء تعريف دقيق للتخطيط الاقتصادى يتفق عليه جميع الاقتصاديين. لذلك تباينت التعاريف بما تضمنته من فحوى واطار تبعا لتباين الفكر السياسي الذي يحمله المعرّف . فالتخطيط بصورة عامة يقصد به الوسائل لتحقيق غايات . فهنا يظهر الخلاف بين الكتاب حيث ان الغايات تتباين من كاتب لاخر . فطالما الخلاف حول الغايات قائم فالاتفاق ما بين الكتاب للوصول الى تعريف مقبول من قبل جميع الكتاب مستبعد .

لذلك سنحاول استعراض اهم التعاريف التي وردت في دراسات كتاب التخطيط ومن ثم سنقوم

بالبحث في انواع التخطيط والنقاشات التي دارت حول التاكيد على بعض انواع التخطيط دون غيرها .

روبنز **Professor L. Robbins**

« التخطيط يعني سيطرة الدولة على الانتاج بشكل او بآخر »[٣] .

ان هذا التعريف قد تضمن التاكيد فقط على سيطرة الدولة على الانتاج . حسب اعتقادنا ان هذا التعريف ليس تعريفا دقيقا للتخطيط الاقتصادى حيث انه لا يتعدى كونه (تخطيط غير مباشر) والذى يقصد به التخطيط من خلال آلية السوق .

ميردال **Professor Myrdal**

« الخطة الاقتصادية تعني البرنامج الذى تتبناه الحكومة في تطبيقه كنظام لتدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية عن طريق التلاعب بقوى السوق وتوجيهها للعمليات الاجتماعية »[٤] .

ان هذا التعريف ما هو الا استعراض واسع للتخطيط الاقتصادى من حيث :

---

(٣) Robbins, L. "Economic Planning and International order, p. 7.

(٤) Myrdal, G., "Economic Theory and Under-developed Regions", 1958, p. 91.

١ ــ انه حدد التخطيط الاقتصادى بتدخل الدولة فقط ، وهذا طبعا تضيق لفكره او مفهـــوم التخطيط .

٢ ــ ان هذا التعريف قابل للتطبيق في الاقتصـــاد الحر (اقتصاد السوق) وليس في الاقتصـــاد الاشتراكي حيث قوى السوق معدومة .

وانرسون **Professor Waterson**

« التخطيط هو تنظيم واع ومستمر يستخدم لاختيار احسن السبل المتوفرة لتحقيق غايات او اهداف معينة . وهو يشمل الاقتصاد في استغلال الموارد الاقتصادية النادرة ، لذلك فهو يستخدم للحصول على غايات متباينة ومن قبل مجتمعات مختلفة وبطرق متباينة . لذلك فهو ليس مقتصراً على حل المشاكل الاشتراكية بل يمكن استخدامه في المجتمعات الديمقراطية والراسمالية ايضا »(٥).

ان هذا التعريف يتسم بالاتساع الواسع في مفهوم التخطيط .

داربن **Professor E. F. M. Durbin**

التخطيط هو « طريقة الادارة الاقتصاديـة

(٥) Waterson, A., "Development planning-Lessons of Experience", 1966 p. 20.

التي من خلالها نعتمد على السـلطة الاقتصاديـة المركزيـة كموجه للنشاطات الاقتصادية من خلال قيادتها الانتاج ، الاسعار والتكاليف »(٦) .

يتضمن هذا التعريف الحفاظ على القطـاع الخاص وان دور السلطة الاقتصادية ما هو الا قيادة هذا القطاع من خلال التوجيه في مجال الانتـاج ، الاسعار ، والكلف ، وهذا معناه ان هذا التعريف ليس تعريفا للتخطيط الاقتصـادى وانما هـو للتخطيط غير المباشـر الذى لايتضـمن اى تغيير جوهرى في التركيب الاقتصادى للمجتمع .

بابـرا **Mrs. Barbara Wotton**

التخطيط هـو « الاختيار الواعي والمتعمـد للافضليات الاقتصادية من قبل السلطة العامة »(٧)

نستطيع ان نفهم مـن هـذا التعريف بان الافضليات الاقتصادية تقرر من قبـل السـلطة ، لكن الشيء الذي بقي غامضا هو من الذي يقـوم بتنفيذ هـذه الافضليات هـل الدولة نفسـها ام القطاع الخاص وتحت اشراف الدولة ؟

(٦) Durbin, E.F.M., "Problems of Economic planning" p. 97.

(٧) Wootton, B., "Freedom Under planning", p. 12.

ديكنسن H. D. Dickinson

التخطيط الاقتصادى هو « وضع القرارات الاقتصادية بماذا وكم ينتج ؟ وكيف ومتى واين ينتج ؟ ولمن يوزع ؟ وذلك على اساس تقرير واع من سلطة حازمة وعلى اساس مسح شامل للنظام الاقتصادى باسره »[٨] .

ان هذا التعريف يعكس الخواص التالية للتخطيط الاقتصادى :

١ ــ وحدة الرقابة والاشراف (مركزية التخطيط).

٢ ــ الطبيعة الواعية للقرارات الاقتصادية .

٣ ــ تغطية اقرارات الاقتصادية لمجموع الاقتصاد القومي (الشمولية) .

٤ ــ قيام التخطيط الاقتصادى اساسا على قرارات كمية ونوعية وكيفية .

وهذا يعني ان التخطيط يتمثل في اخضاع القوانين الاقتصادية والسير التلقائي الحر للاقتصاد الى رغبة ومشيئة المخططين واهدافهم المستقبلية .

اوسكار لانكه Oskar Lange

يعتبر اوسكار لانكه تخطيط التنميةالاقتصادية

(٧) Dickinson, H.D, "Economice of Socialism", 1939 p. 14.

سمة اساسية للاشتراكية وانه يتضمن حقيقة مفادها ان الاقتصاد الاشتراكي لا ينمو تلقائيا وان تنميته وتوجيهه تتم بالارادة الواعية لمجتمع منظم .

فالتخطيط في نظر اوسكار لانكه : هو مجموعة الوسائل اللازمة لاخضاع سير وعمل القوانين الاقتصادية والتنمية الاقتصادية لتوجيهات وارادة المخططين[٩] . ان من اهم القوانين الاقتصادية التي يجب أن تخضع لارادة المخططين والتي تتعلق بالتنمية الاقتصادية في المستقبل هي :ــ

١ ــ القوانين الاقتصادية الخاصة بالانسجام بين قوى الانتاج وعلاقات الملكية والتي تعني انه كلما زادت وسائل الانتاج بمعناهاالفني والكمي مع ازدياد مستوى التكنيك في فروع الانتاج وزيادة التخصص وتقسيم العمل المتعلق بها كلما زاد التناقض الناشيء بين الانتاج الجماعي المتزايد من ناحية وبين الملكية الخاصة لعناصر الانتاج من ناحية اخرى .

٢ ــ قانون القيمة الذى ينص في ظل مجتمع ينتج

(٩) Lange. O., "Essays on Economic Planning", Asia Publishing House, London, 1967.

تحت تقسيم اجتماعي للعمل ـ ان الانتاج يتبادل على اساس متوسط الوقت المبذول الضرورى اجتماعيا الذى يظهر او يبرز في اسعار المنتجات . ولذلك فان العلاقة بين معدل زيادة انتاجية العمل وكلفة اعادة الانتاج للقوى العاملة التي تحدد قيمة المنتجاب تشير مشكلة هامة هي مشكلة تحديد الاجور التي تستوجب الحل عند تصميم ووضع الخطة .

٣ ـ القوانين الاقتصادية الخاصة بتوزيع السلع الاستهلاكية استنادا الى كمية ونوع العمل ، والتي تعتمد على كلفة اعادة انتاج القوى العاملة التي تتفاوت في المهن المختلفة حيث تكون الاجور والمرتبات متساوية بالنسبة الى نفس العمل سواء اكان الذي اداه من الرجال ام من النساء . كما يجب أن تكون الاجور اعلى بالنسبة للاعمال الشاقة او الاكثر مسؤولية كما يجب ان يزيد مقدار الاجر للعامل بنسبة زيادة اسهامه في ثروة المجتمع .

٤ ـ القانون الاقتصادى الخاص بعملية الانتاج الواسع الا وهو قانون التوازن بين الانتاج والاستهلاك ، التوازن بين حجم السلع المعروضة وبين حجم القوة الشرائية للسكان ، وبين الانتاج اللازم المرغوب فيه وبين انتاجية

العمال ، بين انتاجية العمال ومعامل راس المال ، واخيرا التوازن بين انتاجية العمال وبين نمو مستوى الاجور في حقل الانتاج .

ان عدم حصول هذا التوازن بين هذه الجوانب سيؤدى بالنمو الاقتصادى الى الانحراف او الاختناق مما يؤدى الى تعطيل سير التنمية الاقتصادية ومن ثم عدم تحقيق اهداف الخطة الاقتصادية .

ان الانسجام المنطقي بين القوانين الانفة الذكر سيؤدى الى تحقيق التنسيق الداخلي للخطة الاقتصادية بحيث تتفق اهداف الخطة الاقتصادية ووسائل تنفيذها مع مقتضيات ومتطلبات القوانين المذكورة .

ويعتبر التوفيق بين القوانين الاقتصادية وبين اهداف ووسائل الخطة شرطا اساسيا لنجاح عملية وضع وتنفيذ الخطط الاقتصادية ومن ثم السياسة الاقتصادية المطبقة .

بالاضافة الى القوانين الاقتصادية السابقة يجب الاخذ بنظر الاعتبار العوامل غير الاقتصادية التي تلعب دورا مهما في وضع الخطط وتنفيذها :ـ

أ ـ العوامل الطبيعية .

ب ـ العوامل السكانية .

ج ــ الاهداف السياسية في الداخل والخارج كتدابير الدفاع الوطني والامن الداخلي.

د ــ مستوى التكنيك والتطور العلمي في ميادين الانتاج والعلوم الاجتماعية .

لورون Lewis Lorwin

الاقتصاد المخطط يعني « التنسيق للتنظيم الاقتصادى الذى يضم الخطط الفردية والخطط الاخرى للمنظمين والصناعات بشكل تعامل فيه كوحدات مترابطة متناسقة في ظل نظام اقتصادى واحد يهدف استغلال جميع الموارد المتوفرة للحصول على الحد الامثل لا شباع الحاجات البشرية خلال فترة زمنية معينة »(١٠) .

نستطيع ان نفهم من هذا التعريف بان لورون يدعو الى اقامة نظام ثالث يبتعد عن الاشتراكية بمقدار ما يبتعد عن الراسمالية مقدما حلا ثالثا لمشكلة التنظيم الاقتصادى لمجتمع متوسط بين النظامين الاخرين مستبقيا حسناتهما ورافضا مساوئهما . ان هذا التخطيط (لمجتمع واقتصاد حر) في راى الاقتصاديين الاشتراكيين هو البرمجه الاقتصادية او التخطيط التاشيرى .

(١٠) Frederick, G., "Readings in Economic Planning", p. 153.

بتنهايم Professor Charles Bettelheim

لقد اعطى بتلهايم تعريفا يختلف نوعما عما ورد من تعاريف . فانه يعتقد بان « الخطة الاقتصادية تتضمن كليا الترتيبات المقررة مسبقا لغرض تنفيذ المشاريع التي تتعلق بالنشاط الاقتصادى »(١١) .

ان بتلهايم بتعريفه هذا يعتقد بان :ــ

آ ــ هذا النوع من التخطيط يعتبر تخطيطا جزئيا ولكن من الممكن وفي نفس الوقت ان يحيط الحياة الاقتصادية ككل .

ب ــ الخطة الاقتصادية تهدف الى ملائمة الانتاج لخدمة الخدمه الاجتماعية .

حسب ما نعتقد ان هذه التعريف يبدو مربكا اضافة الى انه يدل على ان بتلهايم لم يميز بين التخطيط الاقتصادى التاشيرى والتخطيط الاقتصادى الاشتراكي . ولكن الدراسات والبحوث التي نشرها الاقتصادى المذكور تشير الى عكس ذلك . اضافة الى ذلك اننا لو اعتمدنا على نفس المصدر الذى استقينا منه التعريف المذكور لراينا توضيحا اكثر لمفهوم التخطيط . فنراه في الصفحة الرابعة من المصدر المذكور يؤكد على ما يلي :

(١١) Bettelheim, Ch., "Studies in the Theory of Planning", p. 9.

« غالبا ما يستعمل (وهذا غير مناسب) مصطلح التخطيط التاشيرى كمرادف لمصطلح الخطة . في الواقع ان التخطيط التاشيري ما هو الا مؤشر عام وليس خطة اقتصادية ، من جانب آخر عند تصميم الخطة فان التأشير يظهر في التحديد المبدئي للاهداف » . في الصفحة الخامسة من نفس المصدر نرى بتلهايم يميز بين الخطة الاقتصادية والتنبؤات الاقتصادية والتي اسماها (Economic Conjuncture) والتي تعني (Economic Forcasting) . فلقد حدد هذا التمييز بالقول : « بصورة عامة ، ان التنبؤات تعني او تتضمن الملاحظة التالية : ان الاقتصاد يتطور او يتغير وفقا لقوانينه السائدة والقوة الداخلية للقصدية في تحديد الضرورات . اما التخطيط ، فعلى العكس فانه يتضمن تحرير الاقتصاد من قيود القوانين المهيمنة عليه ، ان هذا يعني ان الاقتصاد يجب ان يخضع لرغبات الناس لا لسيطرة القوانين » .

ان بتلهايم نراه في هذه العبارات قد اصبح جديا حيث انه يعتبر التخطيط هو التخطيط الاقتصادى الاشتراكي فقط وما عدا ذلك لايمكن ان يسمى تخطيطا . لذا نراه في مؤلفه الموسوم التخطيط والتنمية يقول :

« هناك تعارض جوهرى بين اقتصاد السوق والاقتصاد المخطط . ففي اقتصاد السوق تصدر القرارات النهائية والفعلية من الافراد وتكون محكومة بمصالحهم الخاصة » .

والاقتصاد الراسمالي هو الشكل الاكثر تطورا لاقتصاد السوق. ويتميز الاقتصادالراسمالي بنوع خاص بوجود سوق للعمل ، حيث انفصل العمال عن وسائل الانتاج واصبح من المتعين عليهم ان يبيعوا قوة عملهم ليحصلوا على قوتهم ، في حين استحوذت طبقة اجتماعية محدودة العدد ــ طبقة الراسماليين ــ على وسائل الانتاج . وتستغل طبقة الراسماليين وسائل الانتاج التي بيدها لتمتلك اكبر نصيب ممكن من الانتاج في شكل فائض قيمة . ويوجد في هذا المجتمع عدد من القوانين الاقتصادية الموضوعية تحدد حجم الانتاج وظروف تكرار انتاج راس المال .

لذلك « فالبرمجه » الراسمالية (التي يريد البعض ان يسميها « التخطيط التاشيرى »)* لا تستطيع ان تعدل جوهريا ظروف تكرار الانتاج والتوزيع لانها لاتمس علاقات الانتاج نفسها ، وبالتالي لاتمس علاقات التملك .

(*) اي اعداد البرامج programmation indicative
التخطيط التاشيري Plonification

وفي مواجهة هذا الاقتصاد الراسمالي يقوم الاقتصاد الاشتراكي ، حيث يملك العاملون ملكية جماعية لوسائل الانتاج . وفي هذا الاقتصاد الاشتراكي لايوجد سوق عمل بالمعنى الدقيق ولا سوق راس مال ، ولهذا فقد حل محل آليات (ميكانيكية) السوق ، في تسيير وتطوير هذا الاقتصاد ، التخطيط الذى يحدد ظروف تكرار الانتاج الاشتراكي . وهذا لايعني ان آلية السوق لن تستمر في اداء دور ثانوى نسبيا خلال فترة انتقال (يمكن ان تطول احيانا) بحيث تبقى بعض العلاقات السلعية وكذلك بعض المقولات السلعية والنقود بنوع خاص .

ولكن الامر الجوهرى اقتصاديا واجتماعيا هو ان هذين النظامين الاقتصاديين يتعارضان تماما من حيث طبيعة علاقات الملكية ومن حيث الاليات التي تحدد سير كل منهما (السوق في احدهما ، والخطة في الاخر) وبالتالي من حيث غاية هذه السيرة الربح الفردى او اشباع الحاجات الاجتماعية .

ان هذا التعارض واضح الى عهد قريب ولكن المصطلحات اخذت تختلط عند البعض على الاقل في السنوات الاخيرة . والسبب الموضوعي الاساسي لهذا الخلط في المصطلحات الذى ظهر اخيرا هو ان عددا من البلدان الراسمالية ، اى البلدان التي تسود

فيها الملكية الفردية لوسائل الانتاج والتي تخدم الدولة فيها مصالح ملاك وسائل الانتاج الذين يسيطرون عليها ، قد اخذت منذ ١٩٤٦ ـ ١٩٤٧ تحاول رسم بعض « الخطط » .

والواقع ان اقتصاديات هذه البلدان الراسمالية لا يمكن ان تصبح اقتصاديات مخططة لانها مازالت اقتصاديات سوق يتخذ القرارات النهائية فيها ملاك وسائل الانتاج الذين لايسعون بالطبع لاشباع الحاجات الاجتماعية وانما لزيادة ارباحهم . وفي هذه الظروف تستمر هذه الاقتصاديات خاضعة لقوانين تكرار انتاج راس المال وايلولة الربح لطبقة معينة « والخطة » في هذه الاقتصاديات تضاف الى آليات وقوانين اقتصادية غريبة عن التخطيط . وبالتالي لا يمكن ان يكون « للخطة » فيها دور حاسم ، حتى ولو اثرت قليلا في مجرى بعض التطورات .

ويرجع الخلط الى : ان اصطلاح «التخطيط» قد استخدمه البعض للتعبير في الوقت نفسه عن التخطيط بالمعنى الصحيح ، اى التخطيط الاشتراكي وعن الوسائل التكنيكية لوضع البرامج الاقتصادية التي تضاف الى اقتصاد راسمالي دون ان تكون قادرة على تعديل مجرى القرانين

الاساسية لذلك الاقتصاد وبصفة خاصة ما يتميز به من استغلال الانسان للانسان[١٢] .

من هذا نستطيع ان نستنتج بان بتلهايم لا يعتبر التخطيط مجرد (فن) وانما هو (اسلوب سير) نوع معين من المجتمعات ، من هذا الاستنتاج يمكن ان يبرز استنتاج آخر الا وهو : لا يمكن ان يوجد تخطيط الا في مجتمع تحققت فيه شروط الاشتراكية او هي بسبيلها الى التحقيق او على الاقل شروط الشروع في بنائها . اى ان التخطيط يمكن ان يتخذ شكلا متطورا (في حالة المجتمع الاشتراكي) المتطور او شكلا انتقاليا (في مجتمع تكون الاشتراكية فيه في مرحلة البناء) .

اذن يمكن ان نستخلص مما ورد ذكره بان بتلهايم يعني بالتخطيط الاشتراكي « انه النشاط الاجتماعي الذى يحدد بواسطته العاملون في بلد اشتراكي ، من ناحية الاهداف التي يستهدفونها في مجال الانتاج والاستهلاك ، وذلك بطريقة منسقة، مع الاخذ بالاعتبار القوانين الاقتصادية الموضوعية وكذلك خواص التنمية الاجتماعية ، ويؤمنون ، من

(١٢) بتلهايم ، شارل ، « التخطيط والتنمية » ، ترجمة الدكتور اسماعيل صبرى عبدالله ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٨ ، ص (١٨ — ١٩) .

ناحية اخرى بتحقيق تلك الاهداف فيما يرون انه افضل السبل » .

فللتخطيط الاشتراكي حسب راي بتلهايم شروط معينة تدور جميعها حول محور واحد الا وهو تركيز القرارات الاساسية للخطة على العاملين انفسهم ، اى بتعبير آخر الى :

١ — التخطيط الاشتراكي غير ممكن الا في بنيان اجتماعي لايضم متبطلين ومستغلين وطفيليين اجتماعيا ، يتمتعون بما تضفيه النقود من قوة .

٢ — التخطيط الاشتراكي غير ممكن الا حين تصبح وسائل الانتاج والمبادلة الاساسية بيد المجتمع لابيد الافراد . وهذا يقتضي تأميم وسائل الانتاج والمبادلة الرئيسية .

٣ — التخطيط الاشتراكي يقتضي وجود هيكل تنظيمي يسمح للعاملين بالمشاركة الايجابية في اعداد الخطط الاقتصادية وتنفيذها .

زويك **Professor F. Zweig**

يعتقد زويك بان التخطيط هو « كل ترتيب للسيطرة التامة على الاقتصاد ككل لتنفيذ اغراض

او اهداف اى كان نوعها وبواسطة اية وسائل كانت(١٢) » .

ان هذا التعريف في نظر زويك يتضمن ثلاث مفردات رئيسية :

١ ـ مركزية الاقتصاد القومي
Centralisation of the National Economy

ان المركزية في هذا المفهوم تتضمن اما تركيز الملكية او تركيز الانتاج او تركيز السيطرة . نستطيع ان نفهم من هذا ان التخطيط يقود الى المركزية والمركزية تقود الى التخطيط . اى ان الاقتصاد الذى تلعب فيه آليات السوق بصورة تلقائية لايصلح لان يكون اقتصادا مخططا .

٢ ـ السيطرة على الاقتصاد القومي
Control of National Economy

ان هذا يتضمن احلال السلطة التخطيطية محل ميكانيكية السوق التلقائية . اى ان وظائف السوق ستنتقل من الاليات الحرة الى عاتق السلطة التخطيطية . ان هذا معناه

(١٢) Zweig, F., "The planning of Free Societies" Indian Edition, 1962 p. 19.

تحويل او انتقال مهمة الاختيارات الرئيسية الى السلطة التخطيطية وهذه الاختيارات او ما نطلق عليها بالمهمات هي : مهمة الانتاج ، مهمة الاحتراف او الاختصاص ، مهمة توزيع العمل ، مهمة تحديد نسب التبادل ، مهمة تحديد الادخارات والاستثمارات ومهمة تحديد الاستهلاك .

٣ ـ الاقتصاد المخطط يتضمن ادارة الاقتصاد القومي ككل . اذ ان الموارد الانتاجية للقطر يجب ان توزع توزيعا عقلانيا وبوعي تام وبشكل شامل وذلك بربط كل مورد مع الاخر من حيث اعتبارها كمستخدمات ـ منتجات . من هذا نستطيع ان نستنتج بان الاقتصاد المخطط يجب ان يستثنى من دائرته الصراع والمنافسة ضمن حدوده ويحل فكرة التعاون بدلها .

سيث Seth, M.L.

يعتقد سيث بان التخطيط بمعناه الدقيق يعني ما يلي :ـ

١ ـ تحديد الافضليات الاقتصادية وتنفيذها من قبل اجهزة الدولة .

٢ ـ احلال القطاع العام محل القطاع الخاص .

٣ ـ قيام الدولة بالتخطيط والتنفيذ .

٤ ـ تحديد الدولة لاهداف الخطة الاقتصادية على ان يتحقق من خلالها بناء تركيب اقتصادي اشتراكي للمجتمع . ان هذا لا يمنع من ان تكون هناك اهداف اخرى .

من هذه الملاحظات يمكن ان نستخلص التعريف العلمي للتخطيط الاقتصادى الاشتراكي واين يتم تطبيق التخطيط بمعناه الدقيق .

فالتخطيط الاقتصادى Economic planning يعني « المبادرة ، السيطرة والتنظيم للنشاط الاقتصادى من قبل الدولة لغرض تحقيق اهداف مرسومة خلال فترة معينة او محددة من الزمن »(١٤) .

لو حاولنا تطبيق مفردات هذا التعريف على ما سيحدث بالتخطيط في الدول الغربية لراينا ان الاسلوب الذى اطلقوا عليه تسمية التخطيط يخلو من ذلك .

اما الدول التي يضم تخطيطها الاقتصادى

(١٤) Seth, M. L. "Theory and practice of Economic planning", S. Chand & Co. (Pvt.) Ltd. New Delhi, 1974, p. 45.

هذه المفردات (او الشروط) فهى الاتحاد السوفياتي ، الصين ، دول شرق اوربا فقط التي طبقت التخطيط بمعناه الاشتراكي . هنالك دول في طريقها لتطبيق النظام الاشتراكي (مرحلة تحول) لا يمكن ان نضيفها الان حيث ان القطاع الخاص لا يزال يلعب دوره رغم سيطرة وتوجيه الدول له . فمتى ما انصهر القطاع الخاص ببودقة القطاع العام كليا فحينذاك نعتبر هذه الدول قد طبقت التخطيط الاقتصادى الاشتراكي حرفيا .

احمد الخشاب ، منصور حسين ، كرم حبيب التخطيط حسب اعتقادهم هو عبارة عن وسيلة عملية لتجميع القوى وتنسيق الجهود وتنظيم النشاط الذى تبذله جماعة من الجماعات في اطار واحد مع تكامل الاهداف وتوحيد المواقف ، بحيث يمكن الانتفاع بذكاء الافراد ومعلوماتهم ومقدرتهم الذهنية والعملية واستغلال امكانيات البيئة والافادة من تجارب الماضي ووسائل الحاضر للوصول الى اهداف تقابل حاجات المجتمع وتحقق ارتقاءه الى حياة اجتماعية افضل(١٥) .

يبدو ان التعريف يتسم بالعمومية والسطحية

(١٥) الخشاب ، احمد ـ حسين ، منصور ـ حبيب ، كرم ، « الطريق الصعب ... طريق التنمية » ، دار الجيل للطباعة ، القاهرة ، ص ٩ .

ومما يدلل على ذلك هو ان هؤلاء الكتاب قد اعتبروا ، وفي مكان آخر ، التدخل من قبل الدولة في بعض البلدان تخطيطا ايضا ويمكن ملاحظة ذلك من قولهم « لقد اصبح التخطيط طابع العصر الحديث ولم يعد قاصراً على مجموعة من الدول دون الاخرى بل ان معظم الدول تاخذ به الان . اخذت به الدول الاشتراكية ، كما اخذت به الدول الراسمالية ونلاحظ ان كلا الفريقين يرى في التخطيط سياسة ورسالة واسلوبا » .

الدكتور محمود الحمصي :

يعتقد الدكتور الحمصي بان التخطيط الاقتصادي يعني عمليات وضع التصاميم والمخططات التي ترسم المسار المقبل للتطويرات الاقتصادية والاجتماعية كما يريدها المجتمع او قيادته السياسية(١٦) .

يبدو ان هذا التعريف شامل ولم نستطع من خلاله ان نميز هوية التخطيط هل هو مؤشر ام اشتراكي .

لكن الحمصي ، عاد ثانية وعرف التخطيط الاقتصادي تعريفا وافيا من الممكن ان نتعرف على

(١٦) الحمصي ، محمود : « التخطيط الاقتصادي » ، دار الطليعة ـ بيروت ، ١٩٦٦ ، ص ١٢ .

وسائلة واهدافه من خلال التعريف نفسه ، وكذلك من خلال توضيحات الكاتب . الا ان الشيء الذي لم نستطع فهمه هو لماذا وضع الكاتب حداً فاصلا بين التخطيط الاقتصادي والاجتماعي علما بانه وضع نفس التعريف لهما . فحسب اعتقادنا كان الكاتب موفقا اكثر وضع التعريف تحت عنوان التخطيط بجانبيه الاقتصادي والاجتماعي الا انه كتب ما يلي : ـ

يمكن تعريف التخطيط الاقتصادي والاجتماعي بانه عملية وضع خطط العمل للاستفادة من كافة الطاقات والموارد التطويرية الموجودة لدى البلد وتعبئتها في مختلف فروع الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية ذات النفع المادي والنوعي للمجتمع . على ان يجري توزيع الموارد على الفروع الانتاجية بصورة متوازنة بحيث تتمخض عملية التطوير عن اقصى نفع ممكن للمجتمع خلال فترة زمنية معينة(١٧) .

وضح الكاتب بان التخطيط هو عملية هادفة الغرض منها اختيار افضل السبل لتحقيق رغبات وتطلعات جمهور السكان لبلوغ مستويات اعلى فاعلى للحياة الاقتصادية والاجتماعية وان تحقيق

(١٧) الحمصي ، محمود ، نفس المصدر السابق ، ص ١٥ .

اقصى نفع ممكن يستدعي استخدام كل الوسائل والامكانيات التي يستطيع المجتمع توفيرها خلال فترة معينة .

لقد بين الكاتب وبوضوح بان التخطيط الاقتصادى يجب ان يكون ضمن اطار اشتراكي حيث ان التخطيط ضرورة لتلبية رغبة المجتمع الملحة في التطوير السريع المتوازن من اجل رفع المستويات المعيشية والحضارية ، اضافة الى ان التطوير التلقائي (في ظل نظام الاقتصاد الحر) عاجز عن تحقيق هذه الرغبة بكفاءة .

الدكتور كاظم حبيب

يعتقد الدكتور حبيب ان التخطيط الاقتصادي الشامل المركزى اداة اساسية في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سبيل خلق وتهيئة افضل الظروف والامكانيات لتطوير الاقتصاد الوطني وتحقيق الاهداف المشخصة والمحددة من جانب الدولة والمجتمع في مرحلة معينة ، انه نظام كامل لادارة وتوجيه الاقتصاد الوطني ، حيث انه يتضمن مجموعة من القرارات والتدابير والتنظيمات والنشاطات التي تتخذها او تؤديها الدولة على نطاق البلد كله وفي علاقاتها الاقتصادية الخارجية والتي تجد تعبيرها في خطة اقتصادية متكاملة

ومترابطة وموحدة تستهدف خلق التوازن والتناسب والترابط الداخلي بين فروع وقطاعات الاقتصاد الوطني كافة ، وعلى مختلف المستويات محددة بذلك شروط الانتاج وتجدده البسيط والموسع ووتائر نموه في الفترات الزمنية المتعاقبة المتلاحقة ، مستندة في ذلك على استيعاب القوانين الاقتصادية الموضوعية المهيمنة على العلاقات والعمليات الاقتصادية الاشتراكية واستخدامها الواعي والهادف بالاضافة الى تعبئة وتنظيم وتوجيه الشعب كله ، الى المساهمة الواعية والمبادرة الواعية المبدعة في جميع المراحل ، وتهيئة ووضع وتنفيذ ومراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية .

ثم يعود الدكتور حبيب ويضيف : ان التخطيط الاقتصادى الشامل ضرورة موضوعية تنبثق من طبيعة المرحلة التي يمر بها المجتمع في ظل سيادة العلاقات الانتاجية الاشتراكية اى في ظل نمط الانتاج الاشتراكي ، الا ان عمق وشمولية ودقة عملية التخطيط الاقتصادى ، اى ابتداء بوضع الخطة الاقتصادية وانتهاء بتنفيذها والرقابة عليها واستخلاص النتائج والدروس منها ، مرتبطة عضوياً وبصورة مباشرة واساسية بحالة القوى المنتجة ومستوى تطورها ، وبمستوى العلاقة القائمة بين القوى المنتجة وعلاقات الانتاج ، وبمستوى التوافق الذى يمكن تحقيقه بين القاعدة

الاقتصادية والبناء الفوقي . ان بقاء القوى المنتجة اى قـوة العمل ووسائل الانتاج في حالة تخلف من الناحية العملية والتكنيكية ، من الناحية الاقتصادية من جهة ، واستمرار وجود قطاع كبير ومهم مـن وسائل الانتاج وفروع الاقتصـــاد الوطني بقيادة القطاع الخاص وفي خدمته وبعجز الدولة عن توسيع قاعدة القطاع العـام في القطاع الزراعـــي والقطاع الصناعي بالصورة المطلوبة من جهة اخرى ، يعني في الوقت نفســـه العجز عن تطبيق محتوى القوانين الاقتصادية الموضوعية والعجز عن تطبيق شـامل وعميق ومكتمل لعملية الخطيط الاقتصادى(١٨) .

يبدو ان الدكتور حبيب قـد قدم مفهومـــا للتخطيط الاقتصادى الاشتراكي فقط من خـــلال تقديمه الشروط والمـتلزمات والاهداف لهـــذا النوع من التخطيط .

ان فهمنا لمـــا عرضـــه الكاتب لا يتعـدى التعليقات التي اوردناها على تعاريف اوسكار لانكه، وشارل بتلهايم ، حيث انه لم يضـف شيئا جديـدا لمـــا ورد في مفاهيم هؤلاء الكتاب .

---

(١٨) حبيب ، كاظم : « دراسات في التخطيط الاقتصادى » ، دار الفارابى ــ بيروت ، ١٩٧٤ ، ص ص ٣٥ــ٣٦ .

الفصل الثاني

أنواع التخطيط

المبحث الاول : التخطيط والتنمية الاقتصادية :

لقد لاحظنا في الصفحات الســـابقة تعاريف متعددة للتخطيط بعضها متقارب من الاخر كبعدها من تعاريف اخرى . ان تباين التعاريف ليس معناه ان بعض هـذه التعاريف خاطئة والاخرى صحيحة حيث ان التعريف يمثـل ايمـــان الكاتب بالنظـام الاقتصادى الذى يعتقده انه النظام الاســـلم . فنرى قسما من الاقتصاديين يؤمنون بان الانتـــاج يجب ان يقوم على الملكية الفردية لوســائل الانتاج التي تصبح راس مال . فبذلك يرون ان راس المال ليس شيئا ماديا فقط وانما هو علاقة اجتماعيـة تتم بوساطة وسائل الانتاج . مؤداها تمكين طبقة (او بعض طبقات) في المجتمع من ان تخص نفسها بالفائض الاقتصادى ، الامر الذى يعني اســتبعاد

غير المالكين وتحويلهم الى عمال اجراء فتصبح القدرة على العمل (وليس العمل) سلعة . اى بمعنى آخر ان هذه العلاقة ستكون وسيلة لتحقيق الهدف المنشود الا وهو الربح . فالاقتصاد (حسب اعتقادهم) يجب ان يقوم على المشروع الفردى كوحدة انتاجية تهدف الى تحقيق اقصى ربح نقدى . اى ان الهدف بالنسبة لمن يتخذ قرارات الانتاج هو اذن تحقيق الارباح . فالمشروع يقوم بالانتاج للسوق ، للمستهلك المجهول ، لكل من يملك قوة شرائية ، فالحاجات لا تشبع الا اذا كانت مصحوبة بمقدرة نقدية فان ضعفت هذه المقدرة النقدية اصبح اشباع هذه الحاجات من الصعوبة بمكان مهما كانت درجة ضرورتها .

لغرض تحقيق هذه الاهداف فالعملية الاقتصادية يجب ان تؤدى بكيفية معينة الا وهى : ان الانتاج يجب ان يكون تلقائي يتم عن طريق قوى السوق وجهاز الاثمان الذى يلعب الدور الرئيسي في توزيع الموارد الانتاجية بين النشاطات المختلفة . بعبارة اخرى ان السوق وحركات الاثمان في الاسواق المختلفة هي ميكانيكية التنسيق في النظام الراسمالي . فكل صاحب او مدير مشروع يتخذ القرارات المتعلقة بما ينتجه والكمية التي ينتجها بالنشاط والمكان الذى يقوم فيه بالاستثمار ، بعدد

العمال اللازم استخدامهم ، بالكمية من الاحتياطي من المواد الاولية وغيرها اللازم الاحتفاظ بها وغير ذلك من القرارات اللازم اتخاذها حتى يتم انتاج كمية معينة في خلال فترة زمنية معينة . كل هذه القرارات يتخذها المسؤول عن ادارة المشروع على اساس الاثمان التى تواجهه في الاسواق المختلفة (مع بعض التعديل الناتج عما يتوقعه من تغير في هذه الاثمان) اى اثمان المنتجات واثمان السلع التي يستخدمها كعناصر انتاج والتي تحدد مع الفن الانتاجي المستخدم في انتاجه . ولكن مجموع تصرفات الافراد او مجموع القرارات التي يتخذها في هذا الشان افراد مختلفون او يديرون العديد من المشروعات الفردية ، يكون ذا اثر على هذه الاثمان فتتغير ، الامر الذى يؤدى الى اعادة النظر في قرارات هذه المشروعات . وتستمر هذه التغيرات ـ اى تغيرات الاثمان ـ في الحدوث الى ان تقترب من نوع من التنسيق بين هذه الالاف من القرارات الفردية المستقلة والتي يعتمد احدها على الاخر في نفس الوقت . بهذا المعنى يقال ان النتيجة العامة على مستوى المجتمع ليست هي النتيجة التي قصدها او هدف اليها الفرد او المجموعة من الافراد بعبارة اخرى ، نتيجة النشاط الاقتصادى للمجتمع تمثل نتيجة قرارات اقتصادية متعددة متضاربة

لوحدات اقتصادية . وبالرغم من ان كل قرار يصدر بوعي وتدبير من جانب المنتج او المستهلك الذى يتخذه وتكون نتيجة مقصودة مقدما ، الا ان النتيجة النهائية تحدث تلقائيا دون ان يكون في حسبان احد قبل حدوثها فهي نتيجة من صنع الاتجاهات السائدة في السوق على نحو يقال معه ان النظام تحكمه قوى موضوعية ، او قانون القيمة ، مستقلة في عملها عن ارادة الافراد ، وهو مايعبر عنه اختصارا : بان الاقتصاد الراسمالي يعمل من خلال ميكانيكية السوق .

ان الالية التي يعمل بها النظام الراسمالي قد تمخضت عنها ازمات اقتصادية ، اتخذت شكل الدورية في السابق ، واللازمة في الحاضر ، لذا نرى الاقتصاديين الراسماليين اخذوا يفكرون باساليب للخلاص من هذه الازمات فمن هذه الاساليب هي ما يطلق عليه بالبرمجة او التخطيط غير المباشر . ان هؤلاء الاقتصاديين لم يفكروا او يحاولوا التفكير في تغيير التركيب الاقتصادى الاجتماعي لهذا النظام ، وانما حاولوا التخفيف من هذه الازمات . لذا نراهم يعرفون التخطيط الاقتصادى بتعريف يخلو من اي فكرة تدور حول تغيير طبيعة النظام .

هناك اقتصاديون يعتقدون بان طريقة الانتاج

يجب ان تتميز بكون الانتاج يجب ان يتم بقصد اشباع الحاجات وليس بقصد تحقيق اقصى ربح . فلاجل ان يتحقق ذلك ، فملكية وسائل الانتاج يجب ان تكون جماعية . ففي هذه الحالة يصبح الهدف من الانتاج هو اشباع الحاجات الاقتصادية او الحاجات الاقتصادية ـ الاجتماعية بمعنى ان الانتاج يوجه لاشباع الحاجات التي تمكن ظروف المجتمع (الموارد الطبيعية التي تحت تصرفه ، القوى العاملة ومستواها الفني ، وسائل الانتاج المتراكمة ، او باختصار مستوى التطور للقوى الانتاجية) من اشباعها لغالبية افراد المجتمع في فترة زمنية معينة. فاعتبار الحاجة اجتماعية بهذا المعنى يتحدد اذن بمستوى تطور القوى الانتاجية للمجتمع . وبالتالي مدى قدرتها على اشباع حاجة دون اخرى لافراد الجماعة اي ان الاصل في الانتاج انه انتاج يتكيف وفقا للحاجات الاجتماعية .

ففي هذه الحالة ـ الانتاج لاشباع الحاجات الاجتماعية فان تحديد الحاجات الاجتماعية الواجب اشباعها يجب ان تتم وفق قرار واع مدروس اذ يستلزم التوفيق بين احتياجات المجتمع في الزمن القصير واحتياجات تطوره في الزمن الطويل في الوقت الذى تتعدد فيه الحاجات الاجتماعية تعددا لاتستطيع معه الموارد المحدودة ، اشباعها كلها

في نفس الوقت . بناء عليه اذا ماتم التوفيق بين احتياجات الحاضر والمستقبل فترتب الحاجات الاجتماعية التي سيجرى اشباعها ترتيبا يتضمن اسبقية البعض منها على البعض الاخر اى انها ترتب ترتيبا « هرميا » يحقق لبعض الحاجات اولوية الاشباع بالنسبة للبعض الاخر .

لذلك نرى الاقتصاديين الذين يؤمنون بتغير التركيب الاقتصادى ـ الاجتماعي للنظام الاقتصادى وجعله يقوم على اساس الملكية الجماعية لوسائل الانتاج لتحقيق الهدف المنشود من الانتاج الا وهو اشباع الحاجات الاجتماعية ؛ فانهم يرون ان العمل التلقائي لقوى السوق لايمكن ان يحقق هذا الهدف فالتخطيط بمفهومه الاشتراكي هو الذى يحقق ذلك من هنا ظهرت تعاريف اخرى للتخطيط .

ان ماورد ذكره يقودنا الى تبيان انواع التخطيط وبالتالي ايضاح الاسباب التي دعتنا نؤمن بان التخطيط الاقتصادى الاشتراكي هو الطريق الذى يجب ان تسلكه الدولة النامية لتعجيل عملية التنمية الاقتصادية وتحقيق غاياتها الاقتصادية ـ الاجتماعية باسرع وقت ممكن بغية تقليص الفجوة بينهما وبين الدول المتقدمة اقتصاديا التي اصبحت مشكلتها اليوم الحفاظ على مستوى مقبول للنمو الاقتصادى .

ويمكن تصنيف التخطيط الى عدة انواع تبعا للغاية المنشودة منه .

المبحث الثاني التخطيط المضاد للدورات (التقلبات) والتخطيط التنموى :

التخطيط الاقتصادى ممكن ان يصنف الى نوعين : ـ

آ ـ التخطيط المضاد للدورات
Anti - cyclical Planning

ب ـ التخطيط التنموى
Developmental Planning

التخطيط المضاد للدورات قد طبق في الدول الراسمالية (الصناعية المتقدمة) حيث يلعب القطاع الخاص الدور الرئيسي في النشاطات الاقتصادية وتلعب آلية السوق دوراً في الاستثمار والاستهلاك. وحيث ان آلية السوق في الاقتصاد الحر قد ادت ولاتزال تؤدى الى تقلبات دورية لذا نرى ان هدف هذا النوع من التخطيط هو الحصول على الاستقرار ضمن الأطار الاقتصادى ـ الاجتماعي السائد .

ان هذا معناه ان هذا التخطيط يحاول الحفاظ على التركيب الاقتصادى ـ الاجتماعي للنظام دون تغيير . ففي هذه الحالة نجد ان السياسات

والوسائل التي تطبق في مجال التخطيط ستعمل عملها من خلال التاثير على ميكانيكية السوق . فتستخدم هذه السياسات والاساليب للتوجيه واحيانا « للاصلاح » حيث يكون الهدف من التخطيط هو اصلاح الاتجاه الذى يؤدى بالاقتصاد الى ازمة ولذلك اطلق على هذا النوع من التخطيط من قبل بعض الاقتصاديين بالتخطيط الاصلاحى Corrective Planning

فالوسائل التي طبقت في الدول الراسمالية في الثلاثينات ماهي الا تخطيط مضاد للدورات او التخطيط الاصلاحي . مثال على ذلك تجربة (Bium) في فرنسا خلال الفترة ١٩٣٦ ــ ١٩٣٧، والتجربة الجديدة في الولايات المتحدة الامريكية عام ١٩٣٣ اثناء حكم روزفلت ماهي الا تخطيط اصلاحي او مضاد للدورات . ان القانون الخاص بالاستخدام الذى صدر في الولايات المتحدة الامريكية عام ١٩٤٦ يمكن اضافته الى الامثلة السابقة لهذا النوع من التخطيط حيث ان الفكرة التي تضمنها هذا التشريع هو مجابهة القوى التي سببت الازمة وكذلك التضخم وذلك من خلال توجيه وقيادة المشاريع الخاصة .

تحت ظل هذا النوع من التخطيط نرى حكومات الدول الراسمالية تحاول جهدها بعدم

التدخل الواسع في الحياة الاقتصادية ولكنها في نفس الوقت تحاول تطبيق الوسائل الفعالة في حدود قيادة وتنظيم المشاريع الخاصة بغية التخفيف من حدة التقلبات التجارية في الاقتصاد . بهذا يمكن ان تحدد اهداف هذا النوع من التخطيط بما يلي :ــ

١ ــ التخفيف من حدة التقلبات التجارية وما تتركه من آثار سلبية .

٢ ــ تحقيق الاستخدام الكامل للموارد الاقتصادية .

٣ ــ تحقيق التقدم الاجتماعي ــ الاقتصادى للقطر .

على ان هذه الاهداف تحقق ضمن التركيب الاقتصادى ــ الاجتماعي السائد للنظام وهنا يظهر الاختلاف واضحا بين التخطيط الاصلاحي والتخطيط التنموى .

التخطيط التنموى يطبق في الدول النامية لغرض تحقيق الاهداف المرسومة لعملية التنمية الاقتصادية. من هذه الاهداف (والتي تعتبر رئيسية) هي : تحقيق الاستخلام الكامل للموارد الاقتصادية وزيادة وتائر نمو الدخل القومي كحجم وكمعدل . فلتحقيق هذه الاهداف تطبق الدولة وسائل وسياسات من شانها تغيير التركيب الاقتصادى

الاجتماعي للاقتصاد القومي . حيث ان التركيب السائد يعتبر معوقا لعملية تحقيق الاهداف المرسومة . بهذا يمكن ان نحصر اهداف التخطيط التنموي ضمن اطار :

آ ـ التعجيل في زيادة وتائر النمو الاقتصادى .

ب ـ تغيير التركيب الاقتصادى ـ الاجتماعي السابق والذى اعتبر معوقا لعملية التنمية الاقتصادية او بالاحرى سببا للتخلف الاقتصادى . ان دول اسيا وافريقيا التي تحررت من السيطرة الاستعمارية وبدات بعملية التنمية الاقتصادية قد طبقت التخطيط التنموى حيث انها وجدت ان التخطيط الاصلاحي ليس قادراً على تحقيق مستلزمات عملية التنمية الاقتصادية .

المبحث الثالث : التخطيط الشامل والتخطيط الجزئي .

التخطيط الاقتصادى القومي ممكن ان يتخذ شكلين :ـ

١ ـ التخطيط الشامل
Comprehensive Planning

٢ ـ التخطيط الجزئي
Partial Planning

التخطيط الجزئي يعني تخطيط الدولة لبعض

القطاعات الاقتصادية المهمة فقط على سبيل المثال القطاع الزراعي ؛ او القطاع الصناعي او الاستثمار .. الخ . واحيانا نرى التخطيط الجزئي لايشمل الا احد فروع احد القطاعات مثلا تخطيط لانتاج الحنطة او لانتاج الرز . او يكون في الصناعة كتخطيط لصناعة السيارات او غيرها من الصناعات. في هذه الحالة تضع الدولة خطة لهذه الفروع دون المساس بالبقية الباقية من النشاطات الاقتصادية داخل القطاع نفسه او غيره من القطاعات . ففي هذه الحالة نجد ان التخطيط الجزئي الفرعي يتم عند حالات خاصة تقتضي وضع خطة لتلافي النتائج السلبية المترتبة عن هذه الحالة . ان من يشاطرنا بهذا الراى البرفسور لويس الذى اطلق على هذا النوع من التخطيط ؛ التخطيط لوجبة غير كاملة . فقد عبر عن ذلك اذ قال : ان التخطيط الجزئي الفرعي تظهر حاجته للتطبيق في القطاعات حيث اصبح التوازن بين العرض والطلب بعيداً عن التوازن(١٩) .

لذلك اصبح التخطيط الجزئي بعيداً عن الشمولية والتوحيد ؛ وهذا عكس ما يهدف اليه

(١٩) Lewis, A. W., "Theory of Economic Growth", George Allen & Unwin Ltd., London, p. 384.

التخطيط الشامل الذى يتسم بالشمولية حيث انه يمس جميع جوانب الاقتصاد والتوحيد بينها . فهو يغطي الجانب الاستثمارى للقطاعات الى جانب الموارد الاقتصادية الموجودة . لذلك فان التخطيط الجزئي يمكن ان يسمى بخطة عمل وليس تخطيطا بمعنى الكلمة . وفي هذه الحالة لايؤدى التخطيط الجزئي ثماره مالم يؤدى الى التخطيط الشامل .

ان بعض الاقتصاديين امثال روبنز قد ذهبوا الى ابعد من ذلك . فروبنز يعتقد بان الحالة بوجود التخطيط الجزئي اسوأ من الحالة التي ينعدم فيها هذا التخطيط(٢٠) .

هناك اعتقاد يخالف ما يعتقده روبنز فبعض الاقتصاديين يعتقدون بان التخطيط الجزئي الفرعي يساعد على تخصيص الموارد الاقتصادية في مواقعها المناسبة ، مثال على ذلك وضع برنامج الكهربة او النقل في بعض القطاعات كما حدث في كولومبيا ، ان هذه البرامج تمكن السلطة من وضع ميزانية استثمارية على اساس عقلاني لتوزيع الموارد وهذا مما يسهل تطبيق خطة تنموية شاملة في المستقبل .

ان الاعتقاد السائد هو ان التخطيط الجزئي

(٢٠) Robbeins, L., op. cit., p. 14.

لايمكن ان يستديم لفترة طويلة ، اذ انه يعني التركيز على قطاع واحد او بضعة قطاعات ترسم لها خطة جزئية تستهدف . . نموها بمعدلات قد تفوق كثيرا ، معدل نمو القطاعات الاخرى التي اهملها التخطيط الجزئي . بل قد تتخلف هذه القطاعات في نموها ، فيؤدى ذلك الى تخلف القطاعات التي خططت لها الدولة بمعنى ان الاقتصاد القومي يفقد صورته التوازنية ابان عملية التنمية المخططة . ولهذا يؤكد المخططون ان التخطيط الشامل بحكم انسحابه الى جميع القطاعات الاقتصادية ، امر ضرورى لتحقيق النمو المتوازن للاقتصاد القومي ، وهذا يدعو بدوره الى ان تكون مرحلة التخطيط الجزئي مرحلة تجريبية قصيرة الاجل ، ممهدة للتخطيط الشامل .

لقد بين الدكتور رفعت محجوب رايه بهذا الشان اذ قال : ـ

« ان التخطيط الشامل ييسر كثيرا للمخططين مهمة اختيار افضل الاستعمالات البديلة للموارد المتاحة في المجتمع على العكس من التخطيط الجزئي . ذلك ان شمول الخطة لكل القطاعات الاقتصادية يسمح بمواجهة كل الامكانيات القومية ، وكل الاهداف القومية معا على حين ان جزئية الخطة لاتسمح الا بمواجهة جزء من هذه الامكانيات وجزء

من الاهداف ، وقد توجه جزءا من الامكانيات الى استعمال معين قد يفضله كثيرا استعمال اخر في القطاعات الاخرى او فروع من هذه القطاعات التي تخرج عن نطاق الخطة الجزئية(٢١) .

في اعتقادنا ان عملية التنمية الاقتصادية تقتضي توزيع الموارد الاقتصادية وفقا لمبدا (الافضلية) . ان تطبيق هذا المبدا لايمكن ان يؤدى مفعوله دون توفر الشروط التالية :ـ

آ ـ المسح الشامل للموارد الاقتصادية المتاحة .

ب ـ تحديد الافضليات .

ان هذين الشرطين في الحقيقة مترابطين اذ ان تحقيق هذه الافضليات لاتتم الا عن طريق معرفة ما تحققه المشاريع من منافع مباشرة وغير مباشرة او بتعبير آخر معرفة ما تحققه هذه المشاريع من وفورات خارجية . لمعرفة ذلك على الدولة ان تقوم بالتخطيط الشامل معتمدة على تكنيك المستخدم المنتج والذى يبين مدى ترابط القطاعات وكذلك المشاريع داخل هذه القطاعات بعضها مع البعض الاخر . في هذه الحالة يجب رسم خطة شاملة تنفذ على شكل مراحل تتخذ شكل القيام بمشروعات

(٢١) المحبوب ، رفعت ، « الاقتصاد السياسى » ، الجزء الاول ، ١٩٦٥ ، ص ص . ٢٧٦-٢٧٧ .

بغية جعلها قاعدة لمشروعات اخرى وهذا ما ينطبق على المستوى القطاعي ايضا .

المبحث الرابع : التخطيط الدائم
Permanent Planning

(قصير المدى ، متوسط المدى ، بعيد المدى) التخطيط الطارىء
Emergency Planning

التخطيط الدائم Permanent Planning

كثيرا ما يستخدم كمرادف للتخطيط بعيد المدى . فهذا النوع من التخطيط يتسم بالاتساع اضافة الى تركزه على اهداف لايمكن ان تحقق خلال فترة قصيرة من الزمن . ان هذا التخطيط قد يتخذ شكلا آخر هو سلسلة من الخطط المتوسطة المدى فاهداف الخطة السابقة تعتبر وسيلة لتحقيق اهداف الخطة التالية ، وهذا ما حدث في الاتحاد السوفيتي حيث يطبق بما يسمى بالتخطيط السنوى والذى يطلق عليها « بالخطة الجارية » او « الخطة الجارى تنفيذها » وهي تشتق من خطة متوسطة المدى او طويلة (بعيدة المدى) .

ان بعض الكتاب لايفرق بين الخطة طويلة المدى وخطة المستقبل . في الواقع ان الفرق شاسع حيث ان الخطة طويلة المدى تختص بقطاع واحد معين ،

بينما تحاول الثانية ان تغطي كل قطاعات الاقتصاد القومي . فاذا وضع الجهاز المركزي للتخطيط مثلا برنامجا لتطوير قطاع الصناعة يمتد الى عشر سنوات فيمكن ان يسمى خطة طويلة المدى للصناعة . اما الخطة الخاصة بالمستقبل فهي خطة طويلة المدى تغطي جميع قطاعات الاقتصاد القومي ، بما فيها قطاع الصناعة .

بصورة عامة يمكن ان نصنف التخطيط الدائم الى ثلاثة انواع من الخطط مترابطة بعضها مع البعض الاخر . فالخطة العامة طويلة المدى ، والخطة العامة المتوسطة المدى ، والخطة السنوية التفصيلية يرتبط بعضها مع البعض الاخر بشكل سلسلة . فالخطة العامة الطويلة المدى تواجه الاهداف البعيدة دون التعمق في تفصيلاتها او تحديد وسائل تحقيقها غير ان هذه الخطة تنفذ ، بعد ذلك ، على مراحل ، وتحدد لكل مرحلة فترة زمنية معينة ، وتوضع لكل مرحلة خطة متوسطة المدى تذهب في تقرير اهدافها الى قدر معين من التفصيلات ، مع تحديد وسائل تحقيق هذه الاهداف ، في صورة برامج ومشروعات يتعين تنفيذها خلال سنوات الخطة . وتقسم الخطة متوسطة المدى ، بدورها الى خطط سنوية ، توضح كل خطة حجم الموارد المتاحة ، والاهداف المقررة

في ضوء هذه الموارد والامكانيات وما يتطلبه ذلك من تحديد المشروعات والبرامج اللازمة لتوجيه النشاط الاقتصادي نحو تحقيق الاهداف المقررة في الزمن المحدد .

ان تداخل هذه الانواع الثلاثة من الخطط ، في بعضها البعض ، يضفي عليها قدرا كبيرا من المرونة اللازمة لمواجهة التغييرات غير المتوقعة ، وسهولة تعديل ما ينبغي تعديله من اهداف تبعا لذلك . وبعبارة اخرى « فان وضع خطط ثلاث لمدد ثلاث مختلفة انما يعني ، في الواقع ، الجمع بين طول المدى في توقع الاهداف وقصر المدى في تنفيذ الاهداف ؛ اى الجمع بين (بعد التوقع) وبين (دقة التنفيذ) » (٢٢) .

الكاتب الاقتصادي ميردال يقترح فكرة (التخطيط الديناميكي) وتتضمن وضع ثلاث خطط في كل عام ، اولها خاصة بالعام التالي وتحدد النشاط الاقتصادي اثناء السنة التالية وثانيها عن الفترة القصيرة التالية والتي تتكون من ثلاثة او خمسة او سبعة اعوام ، ويتم تعديلها ومواءمتها سنويا عن طريق ترك السنة التي انتهت واضافة سنة ثالثة او خامسة او سابعة جديدة ، وثالثها

(٢٢) المحجوب ، رفعت ، نفس المصدر السابق ، ص. ٢٩٣ .

خطة للمستقبل من ١٠ او ١٥ او ٢٠ عاما او اكثر في بعض القطاعات .

لذلك يمكن القول بان هذه الخطط مترابطة وكل واحدة تعتبر وسيلة يتاكد عن طريقها الجهاز المركزى للتخطيط من ان الخطة يتم تنفيذها وفقا لما هو مقرر بها ، وان يتخذ من الاجراءات ما يصحح اية اخطاء او انحرافات في تنفيذ الاهداف المرسومة .

بهذا يمكن ان نستنتج من ان تسمية التخطيط الدائم جاءت من الحقيقة المتضمنة عدم امكانية التراجع عن فكرة التخطيط اذا ما بدانا بها .

على النقيض من ذلك نجد التخطيط الطارىء
Emergency Planning

فهذا النوع من التخطيط ماهو الا تخطيط صدفة . اذ انه يستخدم في حالة طارئة كعدم التوازن في الاقتصاد . فمثلا على ذلك انه يستعمل لمعالجة التقلبات الدورية في الاقتصاد وينتهي مفعوله بمجرد القضاء على الحالة الاقتصادية الطارئة . فالتخطيط الذى اتبع من قبل الدول الراسمالية لمعالجة ازمة الثلاثينات والذى انتهى الاستمرار به بمجرد ازالة الازمة ما هو الا مثال لهذا النوع من التخطيط .

رغم ذلك يعتقد بعض الاقتصاديين بان

التخطيط الطارىء اذا بقى لفترة طويلة متعاقبة من الزمن يمكن ان يتحول الى النوع الاخر من التخطيط وهو التخطيط الدائم .

المبحث الخامس : التخطيط العام
General Planning

التخطيط التفصيلي Detailed Planning

وقد يتخذ التخطيط احد الشكلين التاليين :

آ ـ التخطيط العام General Planning

ب ـ التخطيط التفصيلي Detailed Planning

قد يكون التخطيط عاما وقد يكون تفصيليا . فالتخطيط العام يتعلق برسم الخطوط العريضة للتنمية في المستقبل دون الدخول بتفاصيل . اما الخطة التفصيلية فانها تخوض التفاصيل وكيف تنفذ . مثلا على ذلك لو تم تحديد زيادة الانتاج الصناعي بمقدار عشرة ملايين وحدة ودون الدخول بتفاصيل في كيفية توزيع هذا الانتاج بين الوحدات الصناعية ففي هذه الحالي يعتبر هدفا للخطة العامة . اما اذا دخلنا في تفاصيل الانواع المنتجة وكيف توزع بين الوحدات الصناعية وما هي الوسائل لتحقيق هذا الهدف فهذا معناه تحديد هدف لخطة تفصيلية .

في الواقع نجد من الصعوبة وضع حد فاصل بين الخطة العامة والخطة التفصيلية . حيث ان الفصل بينهما يعتمد على التكنيك المستعمل في التخطيط .

بعض الاقتصاديين امثال زويك يعتقدون بان التخطيط العام افضل من التخطيط التفصيلي حيث انه يعتقد بان «التخطيط التفصيلي ، كقاعدة، لا يخلو من البيروقراطية ، وبشكل عبئا ثقيلا على المنفذين اضافة الى انه بطيء في التنفيذ ويؤدي الى التصلب في التطبيق وزيادة تكاليف الانتاج »(٢٢) .

لقد اتبعت الاقطار الاشتراكية باستثناء يوغسلافيا التخطيط التفصيلي بغية التاكد من الانحرافات التي ربما تحصل في التطبيق . وقد شملت هذه التفاصيل الانتاج في جميع المشاريع والمزارع الجماعية خطوة فخطوة .

في الدول ذات النظام الاقتصادي المختلط نجد ان خططها القومية قد وضعت بمجلدات . مثال ذلك ان خطة الثمان سنوات لاندونسيا تضمنت ٤٦٣٨ صفحة .

وفي الواقع ان وضع خطة بهذه التفاصيل

(٢٢) Zweig, F., op. cit., p. 328.

تؤدي الى التعقيد في التنفيذ . فمن الافضل وضع خطة عامة تلحقها بخطط تفصيلية تتعلق بكل هدف من الاهداف الموضوعة . بذلك ستسهل عملية التنفيذ والمتابعة دون ارباك .

المبحث السادس : التخطيط المركزي

Centralised Planning

التخطيط اللامركزي Decentralised Planning

انقسم خبراء التخطيط فيما بينهم بشأن التخطيط المركزي والتخطيط اللامركزي . فبعضهم يعتقد بان التخطيط المركزي يطبق في النظام الاشتراكي والتخطيط اللامركزي يطبق في النظام الراسمالي . بمعنى آخر ان التفرقة بين هذين النوعين من التخطيط تعكس ، وبحسب اعتقادهم ، التفرقة بين نوعين من النظم الاقتصادية الا وهي النظام الاقتصادي الاشتراكي والنظام الاقتصادي الراسمالي . ان هؤلاء الخبراء يعتقدون بان التخطيط المركزي يعني تولي السلطة المركزية ، ممثلة في جهاز التخطيط المركزي ، اصدار القرارات الاساسية وحدها اي قيام السلطة المركزية باصدار كل القرارات الخاصة بالخطة دون مشاركة اي من اجهزة التخطيط الاخرى في اصدارها . اما التخطيط اللامركزي فيعني اعطاء الحرية التامة للقطاع الخاص لوضع وتطبيق

الخطة . اى بمعنى آخر ان التخطيط المركزى يبدا من الاعلى واللامركزى من الاسفل .

اما الخبراء الاخرون فيعتقدون بان المسالة ليست بهذه الحدية . اذ ان التخطيط المركزى قد يجمع معه التخطيط اللامركزى في حدود المشاركة بالآراء والاتفاق في تحديد الاهداف بين السلطة المركزية والوحدات الانتاجية .

لتوضيح ذلك علينا ان نحدد ماهية كل من التخطيط المركزى والتخطيط اللامركزى :

اولا ــ التخطيط المركزى Centralised Planning

يطلق على التنظيم المركزى للقرارات التخطيطية بالتخطيط المركزى . وهو يتميز بكون الدولة تعمل على قيادة وتوجيه الاقتصاد القومي نحو تحقيق الاهداف المرسومة معتمدة في ذلك على سلطتها السيادية (اى سيادة الدولة) مما يستوجب مركزية القرارات الاستثمارية والانتاجية والمالية التي تتولى توزيع الموارد الاقتصادية على استخداماتها المختلفة . وتقوم السلطة المركزية باتخاذ القرارات الاساسية بعد ان تستطلع راى الوحدات الانتاجية المختلفة داخل الانشطة والقطاعات الاقتصادية فيما يتعلق بها من هذه القرارات .

ان الصعوبة التي جابهت بعض الكتاب هي : اي القرارات يعتبر اساسيا وايها لا يعتبر كذلك ؟

الواقع انه لاتوجد هناك حدود فاصلة واضحة بين ما يعتبر في عداد القرارات الاساسية التي تتولى اصدارها السلطة المركزية وبين ما يعتبر في عداد القرارات ذات الصفة الجارية التي تتعلق بمواجهة مشاكل خاصة وتظل خارج السلطة المركزية . اذ من الثابت ان ما يمكن ان يعتبر اساسيا من القرارات الخاصة بالخطة يختلف من فترة زمنية الى اخرى في البلد الواحد ، ومن بلد الى آخر ، في نفس الفترة وتبعا لمقتضيات الظروف . بيد انه من الثابت ، ايضا ، ان ثمة من القرارات ما يوصف ، بلا ريب ، بالصفة الاساسية ، مثل القرارات الخاصة بتحديد حجم ونوع الانتاج ، وحجم الاستثمارات العينية ، وحجم الاجور وعوائد الملكية ومستويات الائتمان . لذلك نرى بعض الكتاب يشيرون دائما الى ان هذا النوع من التخطيط يتميز بكونه كمي حيث ان قراراته تنصرف الى تحديد الكميات التي ينتجها ويستخدمها كل فرع من فروع النشاط الانتاجي .

مما يتقدم نستطيع ان نستنتج الخصائص التالية للتخطيط المركزى :

١ ـ ان التخطيط المركزى لا يمكن ان يتم دون حصول التشريك . اذ ان التخطيط المركزى وحده الذى يكفل المواءمة بين الامكانيات القومية وبين حاجات الجماعة التي لا يمكن اشباعها الا باستخدام هذه الامكانيات . وغني عن البيان ان اشباع حاجات الجماعة هو هدف النشاط الاقتصادى في المجتمع الاشتراكي .

٢ ـ يقوم مجلس التخطيط المركزى باتخاذ القرارات الاساسية فقط وليس كل القرارات كما يتبادر الى الذهن وذلك للاستحالة العملية لتنفيذ هذا الاجراء . ويتدرج تحت القرارات الاساسية التي يتخذها مجلس التخطيط المركزى تلك المتعلقة بالخطوط العامة لخطط الانتاج والاستثمار والاسعار والاجور وهي لاتشتمل على القرارات الجارية ولا تلك المتعلقة بالمشاكل الخاصة بالمنشأ ، او الوحدات الانتاجية والاستهلاكية .

ويلاحظ ان هذه القرارات الاساسية تختلف وفقا لاختلاف الظروف والزمان . كما ان اتخاذ القرارات الاساسية بواسطة مجلس التخطيط المركزى لايعني تنفيذ ما تتضمنه هذه القرارات دون ان يقام وزن لراى المؤسسات والهيئات

الادارية والاقتصادية التي تنفذها ، وانما يتعين على هذه الاخيرة ان تتخذ قرارات واقتراحات بديلة مبينة مضمون ونتائج هذه الاقتراحات .

وهنا تجدر التفرقة بين التخطيط المركزى والتسيير الذاتي في الاطار الاشتراكي ، ان التخطيط كما قدمنا ، هو تحديد اهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحديد الوسائل التي ينبغي اتباعها لتحقيق تلك الاهداف . ولهذا فان التخطيط بحكم طبيعته ذاتها ، هو ، بالضرورة من اختصاص السلطة المركزية في المجتمع الاشتراكي ، لما يقتضيه من تنسيق دقيق بين مختلف القطاعات والانشطة التي يشملها التخطيط المركزى . اما « التسيير الذاتي » فيتعلق بالتنفيذ الجارى للخطة اى بالقرارات اليومية التي لاحصر لها ، والتي يتعين اتخاذها لتحقيق الخطة . وفي المستوى الحالي لنمو قوى الانتاج ، وخلال فترة طويلة ولاشك ، تتولى هذا التسيير اجهزة لها قدرة من الاستقلال ، رغم تبعيتها للدولة . وفي اطار هذا الاستقلال الذاتي ، يتخذ مديرو وحدات الانتاج على مسؤولياتهم القرارات الجارية اللازمة لتحقيق الخطة . وهذا يعني ان اغلبية هذه القرارات ليست ثمرة اوامر

ادارية ، وانما تصدر عن مبادرات في المستوى المحلي تتخذ لتحقيق الخطة(٢٤) .

والواقع ان الجمع بين التخطيط المركزى وبين التسيير الذاتي ، في المعنيين المتقدمين هو ، في الواقع الجمع بين مبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ . ولقد اخذ في الاتحاد السوفياتي منذ عام ١٩٢٨ بمبدأ المركزية في التخطيط ، غير ان التجربة السوفياتية قد انتهت الى منح الوحدات الانتاجية استقلالها الذاتي وشخصيتها المعنوية والقانونية ، تمكينا لروح المبادرة في ميدان النشاط الاقتصادى من جانب مديرى هذه الوحدات واستكمالا لاحد المقتضيات الجوهرية لنجاح تنفيذ الخطة .

٣ ـ التوازن في حالة التخطيط المركزى يتم بين التدفقات العينية (الانتاج العيني) وبين التدفقات النقدية في الاقتصاد القومي كما يستلزم قيام توازن جزئي على مستوى كل قطاع .

٤ ـ في التخطيط المركزى تكمن صعوبة تحديد صلاحية القرارات الانتاجية والاستثمارية . اذ ان التخطيط المركزى يستدعي القيام

(٢٤) بتلهايم ، شارل ، نفس المصدر السابق ، ص. ٢٣٠ .

بالحسابات الاقتصادية لتوفير اسعار تمثل التكاليف الاجتماعية للانتاج حتى يصبح في الامكا تقدير مدى الصلاحيات الاقتصادية للقرارات الانتاجية والاستثمارية .

ونظرا لكون اسعار السوق لاتنظمها النفقات الاجتماعية فان الجهاز المركزى للتخطيط يعتمد على اسعار حسابية معبرة عن هذه النفقات وتحسب على اساس معدلات رياضية تمثل جداول الكفاية الحديه لعناصر الانتاج ودوال التفضيل الاجتماعي ودوال التكاليف للوحدات الانتاجية ويتمثل الاختلاف بين الاسعار المحاسبية والاسعار السوقية في الفرق بين التكلفة الاجتماعية والتكاليف الشخصية في الوحدات الانتاجية .

ونظرا لاستحالة حصول جهاز التخطيط على جميع البيانات الخاصة بالاسعار تمهيدا لوضع الاسعار المحاسبية فان تطبيق التخطيط المركزى يجابه بصعوبة تحديد صلاحية القرارات الانتاجية والاستثمارية التي يمكن اتخاذها لذلك تم الاعتماد على دمجها ضمن الموازين السلعية من اجل الموازنة بين الموارد الاقتصادية والاستخدامات كالابتداء بالتعليمات الانتاجية وتحديد الاسعار على نحو يحقق التوازن .

ثانيا ـ التخطيط اللامركزي :
Decentralised Planning

نادى بعض الكتاب الاقتصاديين بالتخطيط اللامركزي وضرورة تطبيقه في الدول الرأسمالية ولكن هؤلاء الكتاب ، اختلفوا فيما بينهم بشأن تحديد ماهية التخطيط اللامركزي . فمنهم من يعتقد بان التخطيط اللامركزي يعني ترك الحرية التامة للمشاريع الفردية بوضع وتطبيق الخطة ، اى ان التخطيط يبدا من الاسفل الى الاعلى . اما القسم الاخر من الكتاب فهم يعتقدون بان هذا النوع من التخطيط يفترض تغييراً جذريا في علاقات الملكية اذ انه يتطلب ان يقوم النظام الاقتصادى على اساس ملكية عامة تشمل الجزء الاكبر من ادوات الانتاج ، ولكنه يمكن في الوقت نفسه الابقاء على بعض عناصر الاقتصاد الراسمالي ، اذ انه يترك للمشروعات حرية اتخاذ كثير من القرارات الهامة . اي انالجهاز المركزي للتخطيط يقوم باتخاذ بعض القرارات ، تاركاً للمشروعات العامة والمشروعات الخاصة اتخاذ البعض الاخر .

لقد حدد دعاة هذا النوع من التخطيط القرارات التي تكون من اختصاص جهاز التخطيط المركزى وهي :

آ ـ تحديد الحجم الكلي للاستثمار : ان هيئة التخطيط المركزية هي التي تقرر تقدير الحجم الكلي للاستثمارات المقرر تنفيذها في فترة معينة مقومة بالنقود . ان هذا التحديد يجب ان يتم على اساس التشغيل الكامل لقوى العمل مع الاخذ بنظر الاعتبار مستوى الاجور والميل الحدى للاستهلاك .

ب ـ تحديد سعر الفائدة : ان تحديد سعر الفائدة يرتبط بتحديد الحجم الكلي للاستثمار من جهة وتحقيق التعادل بين عرض كل سلعة والطلب عليها . ان الهيئة تاخذ على عاتقها تحديد اسعار الفائدة التي تفترض بان يقوم جهاز المؤسسات الانتاجية بالاقتراض للاغراض الاستثمارية بالقدر المعادل لجملة الاستثمارات الكلية . في هذه الحالة يقوم الجهاز المركزى للتخطيط بتحديد اثمان المنتجات من السلع الاستثمارية والمواد الاولية وغيرها من مستلزمات الانتاج . اما اسعار البيع فيترك امر تحديدها للمستهلكين والاجور تحدد وفق اتجاهات وظروف قوى السوق .

نرى هنا بوضوح الترابط بين قرارات السلطة المركزية والقرارات الخاصة سواء في المشروعات

العامة او الخاصة . اذ كحصيلة للقرارات المركزية نرى القرارات الخاصة تتخذ في مجالات ثلاثة :

١ ــ في مجال حجم ونوع الانتاج الجاري .

٢ ــ في مجال الاستثمارات الجديدة او في مجال التوسع في الطاقة الانتاجية للمنشآت القائمة .

٣ ــ في مجال تحديد اثمان بيع السلع الاستهلاكية للمستهلكين النهائيين

وبما ان سعر الفائدة يتحدد من قبل سلطة التخطيط المركزية والاسعار النهائية وفق ظروف وقوى السوق فان كل مشروع يقوم بتحديد انتاجه الجاري عند المستوى الذي يحقق التعادل بين ثمن الناتج والنفقة المتغيرة للانتاج الصافي . لذلك نرى كل مشروع يمضي قدما في الطلب على الاستثمار ما دامت الكفاية الحدية لراس المال تزيد عن سعر الفائدة ولا يتوقف عن الاستثمار الا عندما تتعادل الكفاية الحدية مع سعر الفائدة .

مما تقدم نستطيع ان نحدد السمات الرئيسية للتخطيط اللامركزي :

١ ــ يقوم هذا النوع من التخطيط على اساس واسع من الملكية الجماعية لعناصر الانتاج ،

٢ ــ يتسم هذا النوع من التخطيط بانه يترك الى المستهلكين والمؤسسات الانتاجية مهمة

اجراء الحسابات الاقتصادية .

٣ ــ يعتبر هذا النوع من التخطيط ــ في راي مؤيديه ــ الذي يؤدي الى اقتصاديات منطقية ومعقولة لتحديد مقدار وهيكل الانتاج الامثل.

٤ ــ يقوم التخطيط اللامركزي على اساس قياس شخصي للقيمة لاحق للانتاج وليس قياس موضوعي للقيمة سابق للانتاج لان انصار هذا التخطيط يعتقدون بان حل المشاكل الناجمة عن نمو وتطور الاقتصاد القومي لا يمكن ان يأتي سلفا بسبب عدم وجود سلم موضوعي للقيم الاقتصادية مما يسهل الحساب سلفا وذلك لانهم يرون ان القيم الاقتصادية تنشأ من التقديرات الشخصية للافراد اللاحقة للانتاج عندما يجدون في الاسواق الانتاج الفعلي الموجه اليهم وان هذه القيم لاتنشأ عن السير الموضوعي اى ان بالامكان القول ان مؤيدي هذا النوع من التخطيط يؤمنون بالنظرية الشخصية للقيمة وليس بالنظرية الموضوعية للقيمة .

٥ ــ السلطة المركزية للتخطيط لا تؤثر في الانتاج بصورة مباشرة ، اذ انها لا تمارس هذا التاثير الا عن طريق بعض المتغيرات الاقتصادية كسعر الفائدة والاثمان والتي تهدف من ورائه

للوصـــول الى حالة التوازن بين التدفقات العينية للانتاج وبين حجم الانتاج .

اهم الانتقادات الموجهة للتخطيط اللامركزي

١ ــ تحت ظل هــذا النوع من التخطيط لا يمكن عمل خطة متوسطة او بعيدة المــدى . ان السبب في ذلك هو ان الســلطة المركزية هي التي تحدد سعر الفائدة وثمن ادوات الانتــاج اللازمة للاستثمار وهذا التحديد ، اضــافة الى اسعار بيــع الــسلع التي تتحدد عن طريق قــوى الســوق ، هو الذى يحــدد حجم الاستثمارات العينية . وبسبب كون ســعر الفائدة لايمكن ان يكون ثابتا خلال فترة طويلة من الزمن وكذلك اسعار الــسلع الانتاجيــة التي تخضع بدورها للتقلبات في اسعار الــسوق العالمية لذا نجد ان هــذا النوع من التخطيط يحتاج الى مراجعة مــستمرة مما يؤدى الى عرقلة عملية التنفيذ التي تتطلب الــسرعة . لذا نجــد ان القرارات التي تتخذ في ظل هذا النوع من التخطيط تخلو من المنطقية .

٢ ــ ان التخطيط بطبيعته عملية مستمرة وهــذا معناه ان التنبؤ يلعب دورا بارزا فيــــه . وبسبب كون التخطيط اللامركزي يعتمد على

تنبؤات مديــرى المؤســسات الذين لايهتمون الى بمصالحهم الخاصة التي تدخــل ضمن اطار الحصــول على اكبر كمية ممكنة مــن الارباح وباسرع وقت ممكن ، لذا نــرى ان دور التنبؤ ضعيف في هذا النوع من التخطيط وهذا معناه وجود صفة الجمود فيــه .

٣ ــ ان عامل الــسعر يــستخدم من قبــل مجلس التخطيط اللامركــزى لتحقيــق التوازن بين عرض وطلب الــسوق والخدمات التي تجــرى في التبادل بين مختلف فروع الانتاج . وبسبب كون الاسعار غير ثابتة نتيجة لاعتماد الدولة على الاســواق الخارجية ســــواء في مجــال الاستيراد او التصدير ، لذا فان حجم الناتج القومي كهدف سيتغير بين فترة واخــــرى ويصبح هدفا ليس مرسومــا وانما تابعــا لعوامل اقتصادية قد تكون خارجية .

★

لقــد اســـتعرضنا المركزيـــة في التخطيط واللامركزية في التخطيط من زاوية ان المركزية فــي التخطيط تقوم بمسيرتها تحت ظل نظام اشتراكي واللامركزية في التخطيط تحت ظل نظام راسمالي .

الان يمكن النظر للمركزيــة واللامركزيــة من

زاوية اخرى الا وهي المركزية في التخطيط واللامركزية في التنفيذ وكلاهما ضمن اطار اشتراكي .

تثور قضايا الصراع بين المركزية واللامركزية كنتيجة حتمية لاسلوب التطوير الاداري ، الذي يتطلب السيطرة على القوى الاقتصادية وتحريكها بالاتجاه الذي يحقق اقصى المنافع الاقتصادية والاجتماعية لجمهور السكان . وهذا الاسلوب يحتم قيام جهة مركزية (مجلس التطوير) باعطاء ، اشارة التحريك ، وتعيين الاتجاه العام لمسيرة التطوير ، كما يحتم استجابة الاجهزة الاخرى (التخطيطية والتنفيذية) بالانطلاق لتعبئة الطاقات الاعمارية في مختلف فروع الفعاليات التطويرية . وبذلك تبدأ عمليات التخطيط والتنفيذ ثم عمليات تشغيل المشاريع المنجزة . ولاشك ان القيام بهذه العمليات يتطلب توزيع المسؤوليات المختلفة على الاجهزة المتعددة وفروعها . وعند القيام بتوزيع المسؤوليات يظهر النزاع بين المركزية واللامركزية .

والنزاع بين المركزية واللامركزية يدور حول كيفية تنظيم عمل الاجهزة على اساس تجعلها قادرة على القيام بوظائفها باقصى كفاءة ممكنة ، وباقل تنافر مستطاع بين الوسيلة والهدف . ولكل من المركزية واللامركزية خصائص واساليب .

فالمركزية تعني حصر مسؤولية اتخاذ القرارات بشأن تفاصيل العمل في مركز واحد هو مركز السيطرة والتوجيه . وهذا النوع من التنظيم يحتم رجوع الاطراف والفروع الى المركز لاخذ رأيه وموافقته بشأن كل الاعمال التي تقوم بها تلك الفروع . اما اللامركزية فانها تعني منح وتخويل الاطراف والفروع سلطات تجعلها قادرة على المبادرة، واتخاذ القرارات بشأن كافة الامور ذات الطابع التفصيلي او المحلي .

ولغرض الاحاطة بالتخطيط المركزي واللامركزي ضمن الاطار الاشتراكي بكافة جوانبه علينا ان نبحث :

- المركزية واللامركزية في اعداد الخطة .
- المركزية واللامركزية في تنفيذ الخطة .

المركزية واللامركزية في اعداد الخطة :

يقوم الجهاز المركزي للتخطيط بما يلي :

وضع الخطط اللازمة لتحقيق اهداف مرسومة . في هذه الحالة ان المهمة الملقاة على عاتق الجهاز تنحصر بما يلي :

١ ـ تنظيم تقرير اولي حول الاوضاع الاقتصادية

القائمة والامكانيات الاستثمارية المتوفرة لدى البلـــد .

٢ ـ يقوم جهاز التخطيط بتحريات شـــاملة عن الامكانيات المتوفرة وقابليات اقتصاد البلد على التوسع والنمو .

٣ ـ يقوم مجلس التطوير بوضع الصيغة العامة للسياسة التطويريـــة ، ويعلنهـا متضمنة مجموعة الاهداف التي يمكن تحقيقها في ضوء الامكانيات المتوفرة . ثم يطلب من الوزارات المختلفة ذات العلاقـــة تقديم اقتراحاتهـــا ومناهجها الاعمارية على ضـــوء الســـياسة المعلنـــة .

٤ ـ اختيار المشـــاريع ومفاضـــلتها وتنســـيقها واخراجها على شـــكل خطة متكاملة داخليا ومنسجمة مع الاهداف المعلنة في السياســـة التطويرية .

٥ ـ رفع الخطة الى مجلس التطوير لكي يدرسها ، ويدخل التعديلات التي يراها ، ثم يتقـدم بها الى السلطة التشـــريعية لتستعرضـــها وتصادق عليها .

من خلال استعراضنا للمهام الملقاة على عاتق الجهاز المركزي للتخطيط نستطيع ان نســـتخلص ما يلي :

أ ـ ان اوليات وخامات الخطط الاقتصادية تتجمع كحصيلة للتعاون والتفاعـــل المتبادل بين المستويات الفوقية والتحتية بتشـكيلات الدولة . ولهذا يقال ان التخطيط يجرى على اساس « مـــن اعلى الى اسفل ومن اسفل الى اعلى » .

ب ـ ان كل وزارة ومؤسسة تقوم بتحضير مناهجها في نطاق اختصاصها ، ولا تتعـــدى ذلك النطاق بحكم تكوينها وطبيعة الوظيفة الملقـــاة عـــلى عاتقها . ولهذا فان دور كل وزارة يكون ذات طبيعة جزئية وتمهيدية بالنسبة لعملية التخطيط الشاملة.

جـ ـ ان تكوين خطة شاملة لكل الاقتصاد ، ومتناسقة داخليا، يتطلب اخضاع مناهجومقترحات كافة الوزارات والجهات الاخـــرى لتمحيص وتدبير جهاز واحد قادر على معالجة مجموع الاقتصـــاد كوحدة متكاملة . وهذا يعني ان عمل الجهاز المذكور يشمل مناهج كل الوزارات والمؤسسات الاخرى ، وهو الجهاز الوحيد الذى يعمل على صعيد مجمـــوع الاقتصاد الوطني باكمله .

د ـ ان عملية تنســـيق مناهج الوزارات المختلفة هي التي تجعل التخطيط الشامل ذا طبيعة مركزية ، بحكم صفة الشمول التي تحتم وحدانية (مركزية) الجهاز الذى يتولى هذه العملية .

« وبهذا الاستنتاج الاخير نكون قد اوضحنا عدم امكان القيام بوضع الخطط الشاملة الا على اساس المركزية وعليه فان مناقشة اللامركزية بالنسبة لعملية التخطيط الشامل تصبح غير واردة اصلا »(٢٥) .

المركزية واللامركزية في تنفيذ الخطة :

اما مجال المناقشة في قضية المركزية واللامركزية في عملية التنفيذ فانه واسع جدا اذا ما نظر المناقش للموضوع من زاوية ظروف ونطاق الحركة التطويرية للبلد المطبق فيه التخطيط . فهناك من الاقتصاديين من يؤمنوا بضرورة اخضاع عمليات انشاء المشاريع لسيطرة وتوجيه جهاز واحد يترتب عليه اتخاذ القرارات بشان كافة تفاصيل العمليات الانشائية ؛ وتنفيذ تلك القرارات. ان المبررات التي يستند اليها هؤلاء الاقتصاديون في تبنيهم اسلوب المركزية في التنفيذ هي :

١ ــ ان المركزية في التنفيذ تؤدى الى الاقتصاد في استخدام العناصر النادرة ، خصوصا الكفاءات الفنية والادارية . فبدلا من توزيع الموجود من تلك الكفاءات على عدد كبير من المشاريع وما ينجم عن ذلك من ضعف في قوة

(٢٥) الحمصي ، محمود ، نفس المصدر السابق ، ص ٥٣ .

القرارات المتخذة من قبلهم لادارة هذه المشاريع فان سلطة التخطيط تقوم بجمعهم في مركز واحد يعملون فيه على شكل فريق يدير اعمال الفروع فنياً واداريا بطريقة المكاتبات بينهم وبين الفروع .

٢ ــ ان عمل العناصر النادرة (الكفاءات الفنية والادارية) بشكل فريق في مركز واحد يؤدى الى التنسيق لاعمال الفروع بحيث تجرى تلك الاعمال على نحو متكامل خال من التناقض والفجوات . اضافة الى ذلك ، ان هذا التكامل يؤدى الى فهم الامور بشكل يجعل اعمال الفروع متضمنة حلولا تتناسب مع سياسة او تعليمات المركز . ان هذه النتائج مجتمعة تؤدى الى عدم احتمال قيام حالات سوء التصرف على النطاق المحلى سواء بتعمد او بطريقة عفوية .

هناك من الاقتصاديين من يؤمن بضرورة تبنى اسلوب اللامركزية في التنفيذ مستندا الى المبررات التالية :

١ ــ ان عملية التنمية ينبغى ان تشمل كافة القطاعات . وحيث ان القطاعات متعددة وتشمل على مشاريع عديدة لذا فان التنفيذ على اساس الاسلوب المركزى يكون شاقا ،

وينطوي على تباطؤ وتعطيلات مربكة وذلك لخضوعه لاسلوب الروتين المكتبي الذي من شأنه اضاعة الوقت وعرقلة الاجراءات التطويرية .

٢ ـ ان المركزية في التنفيذ تعتمد طريقة المكاتبات بين المركز والفروع بصورة مستمرة وكثيرة وهذا ما يترتب عليه حتمية قيام ظاهرة التضخم في الاجهزة المكتبية ، الامر الذي يستنزف جزء من الاموال ، ومن الطاقة البشرية التي يمكن تعبئتها للاغراض التطويرية ، بدلا من تشغيلها بالاعمال المكتبية.

٣ ـ ان اللامركزية تسمح للعاملين في الفروع لاكتساب القدرة على المبادرة او التدريب على اتخاذ القرارات . ان هذا معناه تنمية القابليات التي قد تكون موجودة لدى العاملين في الفروع وخلقها ان لم تكن موجودة .

٤ ـ ان اللامركزية تسمح للكفاءات العلمية المتوفرة والعاملة في التنفيذ بالتعرف على الظروف المحلية وهذا مما يتيح الفرصة لهم لاختيار الحلول الانسب لمشاكل الفروع وهذا من شأنه رفع كفاءة العمل وتجنب الاضرار المتوقع حدوثها .

في الواقع ، ان من الصعوبة البت مقدما في افضلية المركزية على اللامركزية او اللامركزية على المركزية بصورة تجريدية ، او بمعزل عن واقع الحياة في البلد المطبق فيه التخطيط .

المبحث السابع : جوانب التخطيط :(٢٦)

التخطيط المالي ، التخطيط المادي ، التخطيط الرئيسي ، التخطيط المساعد ، التخطيط الاجتماعي:

اعتاد بعض الاقتصاديين تصنيف التخطيط الى عدة انواع ، هي :

١ ـ التخطيط المالي ويقصد به تنظيم الموارد المالية الضرورية لسد احتياجات عملية التنمية . اذ ان عملية التنمية تحتاج الى موارد مالية لتغطية تكاليف المشاريع المترجمة لاهداف الخطة .

٢ ـ التخطيط المادي ويعني به التخطيط على اساس الموارد الحقيقية اللازمة لعمليات الانتاج ، كالموارد والالات والمعدات والقوى

(٢٦) النجار ، يحيى غني د. ، « مجموعة المحاضرات التي القيت على طلبة الدراسات العليا ـ ماجستير اقتصاد ـ جامعة بغداد ـ كلية الادارة والاقتصاد » ١٩٧٦ ـ ١٩٧٧ .

العاملة ، ويتطلب كل مشروع من مشروعات التنمية قـــدراً معينا من الموارد الحقيقة . وهذا التخطيط للموارد الحقيقية ينبغى ان يتم على مســـتوى الاقتصـــاد القومى ، في مجموعه ، وبالنســبة لكل مشروع على حدة .

٣ ـ التخطيط الرئيسي ويعنى به التخطيط على اساس الموارد المالية الكافية . في هذه الحالة نجد ان الخطة توضع في جزئين ، احداهمـا الجزء الرئيسي والاخـر الجـزء التكميلى . فالجـزء الرئيسي يجب ان تتولى اجهـــزة الدولة تنفيذه مهما كانت الاحوال ، ويجب ضمان الموارد اللازمة لتنفيذه مقدما . واما الجزء التكميلى فانه ينفذ اذا كانت المـوارد اللازمة له متوافرة ، فاذا لم تكن متوافـرة فانه يمكن عدم تنفيذ الجزء التكميلى دون ان يؤثـر ذلك ، تاثيرا سيـــئا ، على التركيب الاساسي للجزء الرئيسي .

٤ ـ التخطيط المساعد هو ذلك النوع من التخطيط الذى يخدم التخطيط العام ويعاونه في تحقيق الاهداف القومية ، ويضم تخطيط القـــوى العاملة وتخطيط الاسعار والاجور .

٥ ـ التخطيط الاجتماعى يستهدف تحقيق اهداف اجتماعية تتمثل في زيادات معينة في عناصـر

الخطة الاجتماعية التى تغطى بعض قطاعات الخدمات التى تكون لها ، في العادة ، الصفة الجماعية في الاستهلاك ، والتى تقدمها الدولة عادة بلا مقابل او بمقابل رمزى ، كخدمـات التعليـــم والصـــحة والخـــدمات الدينية والاجتماعية والثقافية والترويحيةوالسياحية والتنظيمية .

ان العلاقة بين هـــذه الانـواع المذكورة من التخطيط وثيقة ، فاذا اهتزت او وهنت هـــذه العلاقة فلا يمكن تنفيذ الخطة بالشكل الذى يؤدى الى تحقيق الاهداف المرسومة . ان هذه العلاقـة يمكن ان توضح من خلال تحليل المعادلة التالية :

$$\text{معدل النمو الاقتصادى} = \frac{\text{راس المال المعد للاستثمار}}{\text{معامـل راس المـــال}}$$

ان معدلات النمو الاقتصادي تعتبر انعكاسا لمقدار الانتـــاج المتدفق من القطاعات الاقتصادية (التدفقات العينية) ، فان ازدادت هذه التدفقات بنسـبة اعلى من نسبة الزيادة السكانية فان الاقتصاد القومى قد حقق زيادة في معدل النمو الاقتصادى . اما اذا كانت الزيادة في التدفقات العينية مساوية للزيادة السكانية فهذا يعنى ان الاقتصاد القومى قد

بقى في حالة سكون . اما اذا ازدادت التدفقات العينية اقل من نسبة الزيادة السكانية فهذا يعنى زيادة حدة التخلف الاقتصادى . اى ان معدل النمو الاقتصادى يرتبط بالتدفقات العينية بعلاقة طردية ؛ وان هذه العلاقة ترتبط بالزيادة السكانية بعلاقة عكسية . وحيث ان الزيادة السكانية لايمكن الحد منها في الامد القصير ؛ لذا فعلى المخطط الاقتصادى أن يهتم بمعالجة العلاقة بين معدل النمو الاقتصادى والتدفقات العينية .

ان معدل النمو الاقتصادى يعتبر متغيراً تابعاً ؛ اذ ان التدفقات العينية هى التى تحدد معدل النمو الاقتصادى . وفي الوقت الذى يعتبر التدفق العينى متغيراً مستقلا بالنسبة لمعدل النمو الاقتصادى ، فانه يعتبر متغيراً تابعاً بالنسبة للموارد الاقتصادية اللازمة لعمليات الانتاج . اذ أن توفر الموارد الحقيقية يسمح بزيادة التدفقات العينية . ان هذه العلاقة الطردية بين الموارد الحقيقية والتدفقات العينية تأخذ مسارا تصاعديا اذا توفرت الموارد المالية الكافية لاستغلال الموارد المادية استغلالا من شأنه ان يزيد من التدفقات العينية . في هذه الحالة يصبح المخطط الاقتصادى مضطراً لمواءمة الموارد الحقيقية مع الموارد المالية وذلك عن طريق التخطيط المادي والتخطيط المالي . بذلك ، اصبح

واضحا ان كلا النوعين من التخطيط ، المادى والمالى ، ضرورى للتخطيط السليم ؛ ولكن الاراء تختلف حول ايهما يسبق الاخر ، اذ يرى فريق من الكتاب انه ، « لا يمكن للاستثمار ان يمتد الا الى الموارد الحقيقية التى لم تنفق ؛ ومدخرات المجتمع هى المقابل المالى للموارد الحقيقية التى لم تستهلك . ومن ثم ، لا يمكن للاستثمار ان يتعدى المدخرات . وعلى ذلك يجب ان يتقيد الاستثمار الجديد في اى مجتمع بمدخراته . ولا يمكن ان تخلق النقود الجديدة موارد حقيقية ، ولن تستحث عملية التنمية ولا تنتهى الا بالتضخم »(٢٧) .

ومثل هذه النظرية في التخطيط لابد ان تقيد الانفاق الاستثمارى ، في المجتمع النامى ، بحجم ما يتاح فيه من مدخرات . واذا كنا نعتبر ، حاليا ، ان مدخرات المجتمعات النامية محدودة الى حد بعيد ؛ وكان من المحتم ان تتوافق الانفاقات الاستثمارية في مشروعات التنمية مع المدخرات الراهنة للمجتمع ، فان التنمية الكاملة لن تتحقق في مثل هذه المجتمعات النامية قبل انقضاء فترة طويلة من الوقت . ومن ثم فقد وضع في الاونة الاخيرة ، اتجاه متزايد ، بين صفوف الاقتصاديين ،

(٢٧) عمر ، حسين ، « **التخطيط الاقتصادى** » ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٧ ، ص ١٢١ .

نحو اعتبار المدخرات التى يفترض وجودها سلفا مجرد خرافة ، فلم يعد احد يعتقد بان طاقة الدولة الاستثمارية تتقيد بأموال الادخار . ويؤيد موريس دوب هذا الاتجاه قائلا : ان مشكلة التصنيع ، في الدول المتخلفة ، ليست مالية اساسا ، وانما هى مسالة تنظيم اقتصادى ، فالاستثمار في اية دولة لا يتقيد بالمدخرات ، ولكنه بمواردها المادية . واذا تم توفير الموارد المادية اللازمة ، فانه لن تظهر مشكلات في صدد التمويل ، فالتمويل في الواقع ليس الا وسيلة لتعبئة الموارد الحقيقية القائمة ، وليس ثمة ضرر في خلق التمويل ، مادامت الموارد الحقيقية متاحة ، ومن الممكن تعبئتها .

هناك من الاقتصاديين من يعترض على اضفاء الاسبقية على التخطيط المادى في الدول المتخلفة بحجة ان ذلك يكون مدعاة لحدوث موجات تضخمية كنتيجة مترتبة على التوسع في خلق النقود . غير انه يمكن الرد على هذا الاعتراض بانه ما دامت هناك قوى عاملة متعطلة وموارد انتاجية اخرى معطلة في الاقتصاد القومى ، فلا يحتمل حدوث التضخم ، اذ ستوجه النقود الاضافية الى تعبئة هذه الموارد . وفضلا عن ذلك ان المخطط الاقتصادى يضع الخطة في جزاين ، احداهما الجزء الرئيسى من الخطة ، والاخر الجزء التكميلى منها . ان المخطط الاقتصادى

ينفذ الخطة بجزئيها في حالة تمكنه من وضع الوسائل الكفيلة لمنع ظهور ظاهرة التضخم النقدى ، الناجم عن خلق النقود ، وما يؤديه من نتائج سلبية تتمثل بارتفاع الاسعار وانخفاض الاجر الحقيقى للعمال . فان عجز المخطط الاقتصادى عن ذلك فانه ينفذ الجزء الرئيسى من الخطة ويهمل الجزء التكميلى دون ان يؤثر ذلك ، تاثيرا سيئا ، على التركيب الاساسى للجزء الرئيسى .

ان الوسائل التى ينبغى ان تتبع من قبل المخطط الاقتصادى لانجاح عملية التخطيط نطلق عليها التخطيط المساعد . ان هذا التخطيط يضم تخطيط القوى العاملة لضمان نجاح الخطة القومية العامة في تحقيق اهدافها ، اذ ان نجاح التنفيذ يتوقف اساسا ، على توفير الاعداد المطلوبة للخطة من الافراد الفنيين والعاملين ، بحيث لا يوجد عجز في بعض التخصصات وفائض في تخصصات اخرى بما ينطوى عليه ذلك من سوء توزيع الموارد البشرية بين فروع النشاط المختلفة . ولتحقيق المستوى المعيشى المطلوب للعمال لابد من الاهتمام بالنوع الاخر من التخطيط المساعد الذى يعالج حالة الاسعار . فاهمية تخطيط الاسعار تاتى من اهمية انتهاج سياسة سعرية سليمة من جانب الدولة ، ضمانا لتجنب الاثار السلبية للتضخم وترشيد

استخدام الموارد وتوجيهها الى افضل استخداماتها. وهنا يظهر دور تخطيط الاسعار كأداة لربط السياسة السعرية بسياسة عدالة التوزيع ، وربط السياسة السعرية بسياسة توليد الفائض الاقتصادي في القطاع العام كدعامة اساسية لتمويل استثمارات الخطة ، وتجنب ضغوط التضخم الناجمة عن طريق انفراد قطاع معين برفع اسعار سلع تعتبر مستلزمات انتاج لسلع اخرى مما قد ينعكس اثره في صورة ارتفاع الاسعار بصفة عامة .

ان خلق الموارد المالية لضمان تنفيذ التخطيط المادي لايمكن ان يحقق هدفه المنشود بالاعتماد على التخطيط المساعد فقط ، بل لابد من خلق المستلزمات لرفع الكفاءة الانتاجية . ان رفع الكفاءة الانتاجية بدوره لا يمكن ان يتحقق عن طريق ادخال التكنولوجيا المتطورة فقط بل لابد من زيادة كفاءة القوى العاملة الى المستوى الذي يسمح بتحقيق اهداف الخطة باقل التكاليف . ان هذا يتطلب رفع المستوى الصحي والتدريبي للقوى العاملة والذي بدوره يعتمد على توفير العدد الكافي من المؤسسات الصحية والتعليمية والثقافية والترويحية وغيرها . ان الوسيلة التي تستهدف تحقيق هذه الاهداف نطلق عليها بالتخطيط الاجتماعي .

مما ورد نستطيع ان نستنتج بان الترابط وثيق

بين التخطيط المادي ، التخطيط المالي ، التخطيط الرئيسي ، التخطيط المساعد ، والتخطيط الاجتماعي ، بدرجة ان كل نوع يعتبر مكمل للاخر . ان هذا الترابط يخلق الاستحالة لفصل او تفضيل نوع على نوع آخر من هذه الانواع . لهذا نرى من الافضل استبدال كلمة نوع بجوانب ، وبذلك تصبح العلاقة بين متغيرات المعادلة كالاتي :

معدل النمو الاقتصادي = دالة (الوجه المالي للتخطيط + الوجه المادي للتخطيط + الوجه الاجتماعي للتخطيط) .

حيث ان :

الوجه المالي للتخطيط = (الموارد المالية المتاحة + الموارد المالية نتيجة خلق النقود + مردود المشاريع المقامة ضمن الخطة والمعاد استثمارها) .

الوجه الاجتماعي للتخطيط = الزيادات في عناصر الخطة التي تغطي بعض قطاعات الخدمات التي تكون لها ، في العادة ، الصفة الجماعية في الاستهلاك ، والتي تقدمها الدولة عادة بلا مقابل او بمقابل رمزي بغية رفع الكفاءة الانتاجية

للعاملين في تنفيذ الخطة ، وتشمل خدمات التعليم والصحة .

الوجه المالي للتخطيط

اذن: معدل النمو الاقتصادي = ——————————

الوجه الاجتماعي للتخطيط

* * *

الباب الثاني

تطبيق البرمجة والتخطيط في العراق

الفصل الاول

البرمجة والتخطيط في العراق خلال الفترة ١٩٤٨ ـ ١٩٦٨

المبحث الاول : البرمجة في العراق :

توزيع الموارد الماليـة في المجـالات الاستثماريـة خـلال الفترة ٩٤٨ ـ ١٩٥٨

بالرغم من وفرة الموارد الطبيعية والمالية في العراق الا انه اعتبر من البلدان المتخلفة اقتصاديا . فلو اعتمدنا على معيار معدل الدخل الفردى ، رغم شوائبه الكثيرة كمعيار للتقدم او التخلف الاقتصادى، لرأينا الهوة الواسعة بين مستوى اقتصاده ومما هو عليه في الدول المتقدمة اقتصاديا . ففى الوقت الذى كان معدل الدخل الفردى في العراق عام ١٩٥٥ (١٧٢) دولار بلغ المعدل في الدول المتقدمة ، ولنفس السنة ، (١٢٥٠) دولار .

ان انخفاض المستوى الاقتصادى للعراق ، اذن ، ممكن ان يعزى الى عدم وجود حكومة وطنية تواقة للنهوض بالاقتصاد العراقى الى المستوى الذى يسمح بتقليص الفجوة بين مستوى اقتصاده ومما هو عليه في الدول المتقدمة اقتصاديا. على النقيض من ذلك ، نجد الرغبة الملحة للشعب لانتزاع الاستقلال السياسي والدخول في عملية تنمية شاملة من شانها الحصول على الاستقلال الاقتصادى وتحقيق الرفاهية الاقتصادية ـ الاجتماعية . ان هذه الرغبة لم يكبتها الشعب ، بل اعلنها بشكل ثورى قدم دماءه ثمنا لها . ففى المدن قامت تظاهرات ومعارك دامية مع رجال الشرطة ، بينما قام الفلاحون في الريف بثورات ضد الاقطاعيين المستغلين . فعلى سبيل المثال ، شهد عام ١٩٤٦ ثورية دموية قام بها الفلاحون ضد الاقطاع (٢٨) ، وخلال الفترة ١٩٥٢ ـ ١٩٥٨ جدد الفلاحون ثورتهم في كل من محافظة البصرة ، اربيل ، السليمانية ، والقادسية (٢٩) .

---

(٢٨) الشبيبانى ، « واقع الملكية الزراعية في العراق » ، بغداد ، ١٩٦٢ ، ص ٥٧ .

(٢٩) Efrat, M., "Agrarian Reform in Iraq", New Outlook, 10, (5), 1967, pp. 25 - 30.

لقد وجدت حكومة نورى السعيد آنذاك نفسها امام موقف محرج ، اذ ان عدم تلبية طلبات الجماهير تعنى الاطاحة بنظام الحكم . فتجنبا لهذه النتائج ، تم صدور قانون الدجيلة عام ١٩٤٥ والذى الحق بقانون آخر عام ١٩٥١ لتوزيع الاراضى الاميرية على الفلاحين لتنميتها وزراعتها . ولغرض تمكين الفلاحين من القيام بزراعة الاراضى الموزعة عليهم قام المصرف الزراعى ، الذى اسس عام ١٩٤٠ ، بتوسيع نشاطاته وذلك عن طريق فتح فروع جديدة في كل من محافظة البصرة والموصل ، وذلك لغرض امداد الفلاحين بالقروض المتوسطة والبعيدة المدى اضافة الى بيع مستلزمات الزراعة. ولغرض تحقيق الهدف المرسوم تم تخصيص مبلغ ٢٫٢٠٠ * مليون دينار كقروض للفلاحين المستفيدين من توزيع الاراضى . ان تقييم هذه المحاولة وضحت بان المبلغ الذى خصص للغرض المذكور قد انفق في مجالات استهلاكية غير مثمرة . اذ ان الفلاحين لم يستثمروا هذه القروض بسبب عدم وجود قروض قصيرة الامد لسد نفقات معيشتهم لحين الحصاد

(*) في عام ١٩٤٠ مول المصرف الوطنى (آنذاك) المصرف الزراعى بمبلغ (١٫٦) مليون دينار ، وفي عام ١٩٥٢ تم اضافة مبلغ (٦٠٠) الف دينار وبذلك اصبح المبلغ ٢٫٢٠٠ مليون دينار .

هذا مما اضطرهم لاستغلال القروض ، والتي كانت تعطى دون اشراف ومتابعة ، لاطفاء جزء من ديونهم ، من جهة ، وسد نفقات معيشتهم ، من جهة اخرى. بذلك ، اصبح الفلاح مديناً للمصرف من جهة وللاقطاعي من جهة اخرى ودون وجود مصدر لاطفاء الدين . ان ما ترتب عن ذلك ، بقاء الفلاح تحت سيطرة الاقطاعي والمرابي بشكل اقوى من السابق.

ان فشل المحاولة التي قامت بها الحكومة زادت من حدة المشكلة . فتلافياً للنتائج السلبية المترتبة عن الفشل ، قامت الحكومة بمحاولة اخرى الا وهي تأسيس مجلس الاعمار . ففي الشهر السادس من عام ١٩٥١ قامت الحكومة بتأسيس مجلس الاعمار وفق قانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٥١ لاستغلال ٥٠٪ ، ثم زيدت هذه النسبة الى ٧٠٪ من ايرادات النفط لاغراض التالية :

١ ـ اعداد خطة اقتصادية ومالية لتنمية الموارد في العراق لرفع مستوى المعيشة .

٢ ـ القيام بمسح عام للموارد المستغلة وغير المستغلة .

٣ ـ تنفيذ مشاريع صناعية وزراعية طبقاً لمبدأ الافضلية .

لقد تم ، لتحقيق هذه الاغراض ، تخصيص مبلغ (٦٥ر٧) مليون دينار للسنوات المالية الخمس ٥١ـ١٩٥٥ ، بينما قدرت الايرادات المخمنة بنحو (٩٥ر١) مليون دينار . ان هذه التخصيصات قد تم توزيعها على قطاعات : الادارة والتنظيم ، مشاريع الري ، الطرق والجسور ، الابنية ، احياء الاراضي ومشاريع اخرى .

لو حاولنا تحليل هذه الارقام وذلك بربطها بحاجة العراق من هذه المشاريع ، التي تمثل البنية الاقتصادية التحتانية للاقتصاد القومي ، لرأينا بان هذه التخصيصات غير كافية لتقوية البنية الاقتصادية التحتانية . اضافة الى ذلك ، ان المشاريع المنوي اقامتها لاتشمل مشاريع صحية وثقافية وتعليمية والتي بدورها تمثل البنية الاجتماعية للاقتصاد القومي . ان عدم تخصيص مبالغ لهذه المشاريع لايعني ان العراق ليس بحاجة اليها ، بل على العكس من ذلك فالحاجة ماسة لضعف قاعدتها . فالاحصائيات الرسمية تشير الى ان نسبة المرض لكل طبيب ٦٨٧ر١١ الف ونسبة السرير الواحد في المستشفيات لكل ١٠٠٠ شخص ٢ر١ يقابلها ٨٨٠ و ٥٠ر١٠ على التوالي في المملكة المتحدة . من ناحية اخرى ، ان اهمال تقوية البنية الاجتماعية التحتانية للاقتصاد القومي

لايمكن ان تعزي الى العجز في الامكانية المالية بل الى الاهمال المتعمد . ان الدليل على ذلك هو ، ان ايرادات الخطة هي اكثر بكثير من النفقات المخصصة . فالفضلة النقدية من الايرادات والبالغة ٤ر٤٩ مليون دينار ، تقرر استغلالها في تمويل مشروعات المنهاج الاضافي لنفس السنة . اذ ان فترة البرنامج الاول امتدت الى ست سنوات ابتداء من ١٩٥١ ولغاية ١٩٥٦ . ووفقا للقانون المرقم (٢٢) لسنة ١٩٥٢ ، تمت اضافة تخصيصات جديدة لتنفيذ البرنامج الاول قدرها ٤ر١٥٥ مليون دينار .

في الواقع ان هذه الاضافة لامبرر لها . اذ ان القطاع الزراعي لم ينل الا ٩ر٣٢ مليون دينار من المبالغ المخصصة للبرنامج الاول المعدل للفترة ١٩٥١ ـ ١٩٥٤ والبالغة ٨ر٨٩ مليون دينار . وفي الوقت الذي نال القطاع الزراعي ٦ر٣٦٪ من التخصيصات ، نال القطاع الصناعي ٧ر١٥٪ والتي تعادل ١ر١٤ مليون دينار .

ان اعطاء اهمية كبرى للقطاع الزراعي مقارنة بما حظي به القطاع الصناعي ، يمكن ان يبرر بجعل القطاع الزراعي مصدراً لخلق مستلزمات التنمية وذلك عن طريق تنميته بالمستوى الذي يسمح

بتوفير وتحصيل عملة اجنبية . الا ان الحقائق تشير الى عكس ذلك ، اذ ان ما انفق فعلا على المشروعات الزراعية ٦ر١٦ مليون دينار اى بنسبة ٨ر٢٧٪ من مجموع المصروفات ، وان ما انفق على القطاع الصناعي لم يتجاوز ٦ر٢ مليون دينار اى بنسبة ٩ر٥٪ (٣٠) .

ان اهمال تنمية القطاع الصناعي لايمكن اعتباره خطأ عفويا . اذ ان سياسة الاعتماد على الذات في التصنيع استبعدت تماما بسبب ارتباط العراق بالمنطقة الاسترلينية آنذاك ، حيث تضمن هذا الارتباط جعل العراق مصدرا رئيسيا للمواد الاولية ومستوردا للمواد الاستهلاكية الترفية من دول المنطقة الاسترلينية ولا سيما بريطانيا . لذلك نجد ان المشروعات الصناعية المقترحة لم تشمل سوى معمل لانتاج الزفت في القيارة ، ومعمل لانتاج الانسجة القطنية في الموصل ، ومعملين لانتاج الكبريت في منطقة كركوك ، ومعملا لانتاج السكر في

(٣٠) هاشم ، جواد ـ عسر ، حسين ـ المنوني ، علي ، « تقييم النمو الاقتصادي في العراق ١٩٥٠ ـ ١٩٧٠ » الجزء الثاني ، الجمهورية العراقية ، وزارة التخطيط ، ص ٢٠٩ .

الموصل . ولكن اقتراح هذه المشاريع كان لغرض الدعاية فقط ، حيث ان قسما منها لم ينفذ الا في ثورة تموز عام ١٩٦٨ وفق خطط اقتصادية وضعت بصورة علمية ومدروسة لتطوير الاقتصاد العراقي .

المبحث الثاني : التخطيط في العراق : توزيع الموارد المالية في المجالات الاستثمارية خلال الفترة ١٩٥٨ ــ ١٩٦٨

في فجر تموز عام١٩٥٨ انتزع العراق استقلاله السياسي . ان هذا الاستقلال ما هو الا الاساس المادى للاستقلال الاقتصادى والذى بدونه لايمكن الحفاظ على الاستقلال السياسي .

ان الاستقلال الاقتصادى لايمكن ان يتحقق دون وضع استراتيجية التنمية الاقتصادية حيث يتم وضع الاطار العام للتطور الاقتصادى في المجتمع وفي ظلها تبرز عدة استراتيجيات قطاعية مثل استراتيجية التصنيع والتنمية الزراعية والتجارة الخارجية واستراتيجيات اخرى . ان ذلك يعنى ، ان على الدولة ان تستغل الموارد المادية والمالية المتاحة في مجالات استثمارية من شأنها ان تخلق مصادر لتدفق موارد مالية جديدة تستخدم للاسراع بعملية التنمية الاقتصادية ــ الاجتماعية

بغية زيادة الدخل القومي كحجم وكمعدل وتحقيق الرفاهية الاقتصادية ــ الاجتماعية بالمستوى الذى يسمح بتقليص الفجوة بين مستوى الاقتصاد العراقي المتدنى وما هو عليه في الدول المتقدمة اقتصاديا . ان تحقيق هذه الاهداف ما هو الا حصيلة المعالجة المادية للتخطيط . وبناء على ذلك يعتبر الاساس المادى للتخطيط ذات اهمية كبيرة بالنسبة للعراق.

من هذا المنطلق قامت الدولة بتشكيل اجهزة تخطيطية وكلفت برسم خطط اقتصادية ، كانت الاولى الخطة المؤقتة للفترة ١٩٥٩ ــ ١٩٦٠ / ١٩٦١ ــ ١٩٦٢ ؛ والثانية للفترة ١٩٦١ ــ ١٩٦٥ ، اما الثالثة فقد غطت الفترة ١٩٦٥ ــ ١٩٦٩ .

ان الخطة المؤقتة ١٩٥٩ ــ ١٩٦٠ / ١٩٦١ ــ ١٩٦٢ ما هى الا خطة سنوية ضمت مشاريع ذات فترة حمل قصيرة ، في الوقت نفسه اعتبرت الاساس للخطة التفصيلية ١٩٦١ ــ ١٩٦٥ . ولقد تم تخصيص مبلغ ٥٥٦ر٣ مليون دينار لتغطية نفقاتها(*) . ان تخصيص هذا المبلغ كان بهدف تنمية القطاعات الصناعية والزراعية مع التركيز على تنمية القطاع الاول . اذ بلغ مجموع ما خصص

(*) كما تم تخصيص مبلغ ١٠ر٠ ملايين دينار لتسوية الالتزامات الدولية .

للاستثمار في القطاع الصناعي مبلغ ٨ر١٦٦ مليون دينار وهو ما يعادل ٣٠٪ من مجموع التخصيصات في حين بلغت نسبة تخصيصات القطاع الزراعي الى مجموع التخصيصات نحـــو ٣ر٢٠٪ فقط .

ان تخصيص مبلغ ٣ر٥٥٦ مليون دينار كان بهدف تحقيق زيادة سنوية في حجم الدخل القومي بنسبة ١٠٪ ، وعلى ان تكون هذه الزيادة اساسا لمضاعفة حجم الدخل القومي خـــلال فترة زمنية امدها عشر سنوات . عند التعمق في مدى امكانية تحقيق هذا الهدف يبدو واضحا ان وضـــعه تم بطريقة غير مدروسة دراسة علمية من شـــانها ان تضمن تحقيقه ، اذ ان :

١ ــ تحديد هدف زيادة الدخل القومي بنســبة معينة تتطلب دراسة النسبة المتوقعة لمساهمة كل قطاع من القطاعات الاقتصادية في الدخل القومي خلال العشر سنوات آخذين بنظـــر الاعتبار تاثير الزيادة المتحققة في نمو القطاع على الزيادات المتوقعة في السنة او السنوات التالية . اما ما حدث فعلا هو احتساب او تقدير معدلات النمو للقطاعات على ضـــوء المتغيرات التي ساهمت بهذه الزيادة للســنة السابقة ودون الاخذ بنظر الاعتبار المتغيرات الداخلية والخارجية المتوقع ظهورها .

٢ ــ تحديد الزيادة في معدلات نمو كل قطـــاع تستلزم دراسة الوفورات النقدية وغير النقدية التي يوفرها كل قطاع للقطاعات الاخـرى . بينما تشير البيانات المتوفرة حول الخطط الى الزيادة المتوقعة في انتاج كل قطاع دون الاشارة الى مدى مساهمة هذه الزيادات في الزيادات المتوقعة للقطاعات الاخرى .

٣ ــ مســـاهمة نمو كل قطـاع مـن القطاعـات الاقتصاديـة للتنمية الاقتصاديـــة لا تعني مساهمة الزيادة في انتاج ذلك القطاع للدخل القومي فقط . اذ ان مساهمة كل قطاع في زيادة الناتج القومي لا تعني الا مساهمة ذلك القطاع في وجه واحـــد من اوجـه التنمية الاقتصادية الا وهو الوجه الكمي . فالمساهمة الفعالة لكل قطاع في التنمية الاقتصادية تعني مساهمته في الاوجه الاخرى للتنمية الاقتصادية والمتمثلة بالوجه الدولي والتركيبي . ان هذه المساهمات قد اهملتها الخطط الاقتصادية وهذا يعني ان التخطيط اصـبح اداة لتحقيق نمو اقتصادي وليس تقدم اقتصـادي كحصيلة لتنمية اقتصادية هدفت الى تحقيق زيـادة في معـدلات النمو الاقتصادي المخطط المبنى

على التغييرات الجذرية في التركيب الاقتصادى .

٤ ـ التخطيط الاقتصادى له جوانب متعددة منها الجانب الاجتماعى ، المالى ، والمادى . يحتل الجانب الاجتماعى اهمية كبيرة بين هذه الجوانب نظرا لاستخدامه كوسيلة لتحقيق اهداف اجتماعية تتمثل في زيادات معينة في عناصر الخطة التى تغطى بعض الخدمات ذات الصفة الجماعية في الاستهلاك ، والتى تقدمها الدولة عادة بلا مقابل او بمقابل رمزى ، كالخدمات التعليمية ، الصحية ، الاجتماعية، الثقافية ، الترويحية ، والتنظيمية وغيرها . ان هذه الخدمات اعتبرت المصدر الاساسي لخلق رؤوس الاموال البشرية والتى بدورها تعتبر المستلزم الرئيسي لاستغلال الموارد المادية والمالية امثل استغلال . من هنا جاءت الصلة الوثيقة بين التخطيط الاصيل ـ الذى يمتد الى القطاعات الاقتصادية ـ والتخطيط المساعد ـ الذى يمتد الى الموارد البشرية ـ . فاذا اختلت او وهنت هذه العلاقة فلا يمكن ضمان سلامة تنفيذ الخطة . اذ ان طبيعة النشاط الاقتصادى لكل قطاع يحتاج الى الاستعانة بقدر معين من الموارد البشرية .

فنجاح التنفيذ ، اذن ، يتوقف اساسا على تخطيط القوى العاملة والذى بدوره يهدف الى توفير الاعداد المطلوبة من الافراد الفنيين والعاملين ، بحيث لايظهر العجز في بعض التخصيصات وفائض في التخصيصات الاخرى وذلك بسبب سوء التوزيع في الموارد البشرية بين فروع النشاطات المختلفة . ولتوفير الاعداد المطلوبة لابد من تقدير احتياجات الخطة من القوى العاملة بغية الاعتماد على مؤشرات دقيقة للخطة في وضع التخصيصات المطلوبة من القوى العاملة واقتراح السياسة التدريبية التى تكفل التوازن بين الطلب على القوى العاملة في مختلف المهن والتخصيصات وبين المعروض منها .

بالرغم ، وكما بينا ، من اهمية التخطيط المساعد في نجاح الخطة ، الا ان الخطط الموضوعة خلت من الشمولية وخلوها من التخطيط التربوي والاجتماعي بنواحيه الاخرى . اذ انها خلت من دراسة تفصيلية للقوى العاملة سواء من ناحية التخصيصات او ما يتوقع دخوله من السكان في مرحلة سن العمل خلال سنوات تنفيذ الخطة . لذلك ،

وبالرغم ، من زيادة التخصيصات القطاعية في هذه الخطة عن سابقتها من الخطط ـ معبرا عنه بنسبة المصروفات الى التخصيصات ـ فان المستوى الاقتصادى للقطر العراقى قد بقى على ما كان عليه في عهد مجلس الاعمار .

٥ ـ اعتماد الخطة على القروض الاجنبية معناه عدم استغلال الفائض الاقتصادى المتولد باكمله ، اذ ان جزءا كبيرا منه سيدفع على شكل فوائد وهذا معناه عدم امكانية الدخول في مدار تراكم عملية رؤوس الاموال المالية . ان اجهزة التخطيط لم تاخذ ذلك بنظر الاعتبار ، حيث تشير البيانات الاحصائية الى ان ما تم تخصيصه للخطة قبل عام ١٩٥٨ من ايرادات النفط كان بنسبة ٧٠٪ وانخفضت الى ٥٠٪ بعد عام ١٩٥٨ .

ان الاعتماد على النسب المخصصة من ايرادات النفط لا يعتبر مؤشرا دقيقا للمبالغ المطلقة والمخصصة لتغطية نفقات الخطة . فزيادة ايرادات النفط تعني ان نسبة الـ ٥٠٪ مساوية أو اكثر من الـ ٧٠٪ اذا ما ترجمناها الى ارقام مطلقة . لذلك اعتمدنا على الارقام المطلقة للقروض التى تم الحصول عليها قبل وبعد ثورة ١٩٥٨ . ففى الوقت الذى بلغت القروض قبل ٩٥٨ مبلغ ٢ر٢

مليون دينار فانها ارتفعت الى ٩ر٥٠ مليون دينار خلال الفترة ١٩٦١ ـ ١٩٦٩ . ان هذه الزيادة في القروض دفعت بالحكومة الى زيادة تخصيصات الخطة ١٩٦٥ ـ ١٩٦٩ بغية اطفاء الديون . فقد خصت ايرادات الخطة بنحو ٢ر٥٦١ مليون دينار ، بينما خصص منها ١ر٦٤٣ مليون دينار للصرف على المشاريع الواردة في الخطة ، ومبلغ ٠ر٢٥ مليون دينار لتسديد القروض .

٦ ـ التنمية الاقتصادية الناجحة تعتمد الموازنة في تنمية كافة القطاعات على ان تعطى الاولوية للقطاع الذى تتوفر فيه مستلزمات التنمية بغية جعله منبعا لتدفق مستلزمات التنمية المطلوبة من قبل القطاعات الاخرى . فتوفر الاراضى الخصبة غير المستغلة او المستغلة جزئيا ، والمياه الوفيرة ، والايدى العاملة ، ما هى الا مستلزمات متوفرة لتنمية القطاع الزراعى وبالمستوى الذى يسمح بتوفير وتحصيل عملة اجنبية، توفير رؤوس الاموال، والايدى العاملة لتنمية القطاع الصناعى .

بالرغم من هذه الامكانيات المتوفرة لتنمية القطاع الزراعى في العراق وجعله مصدرا لتدفق مستلزمات التنمية للقطاعات الاخرى، الا ان الخطط

اهملت هذا القطاع وتركت الفلاح المنتفع من قانون الاصلاح الزراعي يكافح بقوة عمله فقط . ان ما ترتب عن ذلك ، انخفاض الانتاج الزراعي واصبح بذلك العراق مستوردا للمواد الزراعية بعد ما كان مصدرا لها . اضافة الى ذلك ، ان تنمية القطاع الصناعي واجهت تعثرات وتقلبات بسبب اعتمادها وبصورة رئيسية على مورد النفط الذي لايمكن ان يعتمد عليه بصورة مستمرة(*) . ان هذه التقلبات في نمو القطاع الصناعي لا تتناسب مع عملية التنمية الاقتصادية التي تبغي الحصول على تقدم اقتصادي مستمر . ان هذا ما ادركته اجهزة التخطيط ودفعها الى جعل القطاع الصناعي يحتل المرتبة الاولى في الخطة الاقتصادية ٦٥ ـ ٦٩ من حيث جملة التخصيصات حيث بلغت نحو ٢ر١٨٧ مليون دينار، اى بنسبة ٠ر٢٨٪ من تخصيصات الخطة البالغ قدرها ١ر٦٦٨ مليون دينار . هذا بينما احتل القطاع الزراعي المرتبة الثانية ، حيث بلغت

(*) احتلت ايرادات النفط المرتبة الاولى بين سائر الايرادات ، فقد بلغت نحو ٠ر٣٩٠ مليون دينار ، اى بنسبة ٥ر٦٩ من مجموع ايرادات الخطة . هذا في حين ان ايرادات القروض الاجنبية بلغت نسبتها نحو ٠ر١٧٪ . اما بالنسبة للمصادر الاخرى للايرادات ، فان نسبتها واطئة قياسا بالمصادر المشار اليها ، مما يدل على اهمية ايرادات النفط كمصدر رئيسي لتمويل المشاريع الاستثمارية .

التخصيصات نحو ٦ر١٧٣ مليون دينار ، اى بنسبة ٠ر٢٦٪ من مجموع تخصيصات الخطة . الى جانب ذلك ، اهتمت اجهزة التخطيط بالبنية الاقتصادية التحتانية للاقتصاد القومي ـ الى حد ما ـ حيث بلغت نسبة التخصيصات لقطاع النقل والمواصلات نحو ٥ر١٦٪ وقطاع المباني والخدمات ٠ر٢٠٪ .

ان توزيع التخصيصات بهذا الشكل اضفى صفة الشمولية للخطة . ان تبني اسلوب التخطيط الشامل ـ ربما ـ جاء نتيجة ادراك السلطة التخطيطية للاثار السلبية التي يخلقها التخطيط الجزئي ، والتي يمكن اجمالها ادناه :

١ ـ ان التخطيط الجزئي يحقق نموا قطاعيا تدعو اليه الحاجة في القطاعات الاقتصادية التي ينشأ بها اختلال في قوى العرض والطلب . وحيث ان الاقتصاد القومي ككل يشكو من هذا الاختلال لذا فان التخطيط الجزئي سيؤدي الى زيادة الاختلال الاقتصادي وعلى مستوى الاقتصاد القومي . لذلك ان التخطيط الجزئي يزيد الموقف سوءا عما كان عليه ، لو لم يكن هناك تخطيط على الاطلاق .

٢ ـ ان عملية التنمية الاقتصادية تتسم بصفة الاستمرارية وهذا معناه ان التخطيط ينبغي

ان يستمر باستمرارها . فالتخطيط الجزئى لا يخدم عملية التنمية الاقتصادية في هذه الحالة . اذ ان التخطيط الجزئى يركز على قطاع معين لغرض رفع معدلات نموه بنسبة اعلى مما تحققه بقية القطاعات . ان هذه الحالة تؤدى الى بقاء القطاعات التى لم يشملها التخطيط في حالة تخلف وبالمستوى الذى لم يسمح لها بان تكون سوقا او ممولا للقطاعات الاخرى . في هذه الحالة فان الاستمرار في تنمية هذا القطاع تعتمد على الاسواق الخارجية وهذا ما يؤدى الى خلق تبعية اقتصادية وهذا ما تسعى التنمية الاقتصادية للتخلص منه . اذن اصبح الاستمرار في تخطيط هذا القطاع لغرض تنميته معتمدا على تنمية بقية القطاعات وفق خطط علمية مدروسة .

٣ ـ ان التخطيط الجزئى لا ييسر كثيرا للمخططين اختيار افضل الاستعمالات البديلة للموارد المتاحة في المجتمع . ان هذه الحالة تؤدى الى استغلال غير كامل للامكانات القومية وتحقيق بعض الاهداف المرسومة . اذ ان هذا الجزء من الامكانات القومية المستعملة قد توجه الى استعمال معين قد يفضله كثيرا استعمال

آخر في قطاعات اخرى او فروع من هذه القطاعات التى اخرجت من نطاق الخطة الجزئية .

لهذه الاسباب ـ وحسب ما نعتقد ـ تم وضع الخطة ٦٥ ـ ١٩٦٩ بالشكل الذى يكفل تحقيق نوع من التوازن في معدلات النمو للقطاعات الاقتصادية المختلفة والمبنى على اساس التشابك الاقتصادى بين هذه القطاعات لتحقيق اهداف اجتماعية اضافة الى الاهداف الاقتصادية. فاهداف الخطة المرسومة كانت : تحقيق معدل نمو للدخل القومى بنسبة لا تقل عن ٨٪ سنويا وذلك عن طريق تحقيق معدلات نمو سنوية للقطاعات الزراعية والصناعية بما لا تقل عن نسبة ٥ر٧٪ و ١٢٪ على التوالى ؛ زيادة الفائض الاقتصادى ؛ تحقيق الاستخدام الكامل للقوى العاملة وذلك بالقضاء على البطالة البنيانية والمقنعة ؛ تقوية البنية الاجتماعية التحتانية للاقتصاد القومى وذلك بتوسيع الخدمات الصحية والتعليمية بغية رفع الكفاءة الانتاجية للاقتصاد القومى .

وبالرغم من المساعى المبذولة لانجاح الخطة الا انها فشلت في تحقيق الاهداف المرسومة . ان

من الاسباب التى يمكن ان يعزى اليها الفشل فى عدم وجود التنسيق بين مجلس التخطيط الاقتصادى ومجلس التخطيط للتربية والتنمية الاجتماعية الذى انشا عام ١٩٦٤ لتخطيط النواحى التربوية والاجتماعية ضمن الاطار العام الشامل في العراق . اضافة الى ذلك ، ان الخطة لم تهتم بالجانب المالى للتخطيط بالشكل الذي يضمن التناسق بينه وبين الجوانب الاخرى المتمثلة بالوجه المادى والاجتماعى. اذ ان مجلس التخطيط الاقتصادى لم يمارس صلاحياته الممنوحة له قانونا في ابداء الراى في السياسة المالية والنقدية والضريبية للدولة والمساهمة في وضع الميزانية العامة للدولة . ان عدم نجاح الجانب المالى للتخطيط ادى الى فشل الجانب المادى للتخطيط . ان الفشل تمثل في عدم امكانية انجاز نسبة كبيرة من مشروعات الخطة في وقتها المحدد ، وهذا معناه عدم امكانية الاستفادة من مردودات هذه المشاريع المتوقع الحصول عليها . اضافة الى ذلك ، ان تاخير تنفيذ هذه المشاريع ادت الى تاخيرات مضاعفة ويبدو ذلك واضحا من الارقام الاحصائية التى تشير الى ان المعدل السنوى للتنفيذ الفعلى للمشروعات لم يتجاوز الـ ٥٠٪ من التخصيصات السنوية للمشاريع المرسومة .

المبحث الثالث :

اسباب فشل الخطط الاقتصادية المرسومة للفترة ١٩٥٨ ـ ١٩٦٨

رغم عزم الكثير من الدول النامية على رفع مستواها الاقتصادى عن طريق تبنيها عملية التنمية الاقتصادية المسيرة باسلوب التخطيط الاقتصادى الا انها فشلت في تحقيق اهدافها التى تطمح الحصول عليها وذلك بسبب عجزها عن توفير مستلزمات التنمية المتمثلة بالعملة الاجنبية ، رؤوس الاموال الوطنية ، ايدى عاملة ماهرة ، ومستلزمات فنية وادارية .

ان العراق مثله مثل هذه الدول من حيث النتيجة ، حيث ان الخطط الاقتصادية الموضوعة لغاية ١٩٦٨ لم تستطع تحقيق الاهداف المرسومة ، ولكن الفارق بين العراق وهذه الدول هو ان اسباب الفشل في العراق لا تعود الى النقص في مستلزمات التنمية وانما تعود الى اسباب اخرى يمكن ان توصف بانها اخطاء تكنيكية ترتبط بتصميم الخطة وتوزيع التخصيصات في مجالات لا يمكن ان تعتبر استثمارية منتجة . اذ ان المشاريع التى تم اختيارها تتسم بارتباطات امامية وخلفية ضعيفة ، وهذا يدل على ان المشاريع التى وقع الاختيار عليها

لم تدرس اسس التشابك القطاعي والتشابك داخل القطاع الواحد والمتمثل بالتاثيرات المباشرة وغير المباشرة لكل قطاع او مشروع على القطاعات او المشاريع الاخرى . ان هذا يدل على ان اختيار المشاريع قد تم على اساس عشوائي دون الاخذ بنظر الاعتبار كلفة الفرصة لعوامل الانتاج المستخدمة في المشاريع المختارة . فقد تم سحب هذه العوامل من المجالات حيث كلفة الفرصة عالية الى حيث كونها منخفضة وهذا مما سبب خسائر اقتصادية للاقتصاد القومي ككل . اضافة الى ذلك ، ان الخطة سارت اسرع واكثر مما ينبغي وذلك بتكليف العدد القليل من الاداريين الاكفاء والعمال الفنيين بادارة مشاريع كثيرة لا تتناسب مع عددهم وهذا مما ادى الى بعثرة جهودهم والتي بدورها ادت الى عدم امكانية تنفيذ هذه المشاريع في وقتها المحدد لها . اما المشاريع التي تم انجازها فانها ، وبسبب الشحة في الايدي العاملة الماهرة ، لم تعمل بطاقاتها الانتاجية المصممة .

ان عدد نجاح الخطة لا يعزى فقط الى الاخطاء التكنيكية في تصميم الخطة وانما الى ضياعها بين المركزية واللامركزية . فعدم قدرة اجهزة التخطيط على تشخيص المشاريع الملائمة لتحقيق الاهداف المرسومة دفعها الى تكليف الوزارات

باعداد قائمة بالمشاريع التي تحتاجها رغم علمها بان الاجهزة المسؤولة في الوزارات غير قادرة ايضا على تشخيص المشاريع الضرورية لها ، كذلك ليست لديها الوقت الكافي للقيام بالاختيار ، اضافة الى ان عامل المباهات قد تمركز في هذه الوزارات وظهر بشكل اختيار مشاريع ضخمة وعديدة دون الحاجة اليها وانما بسبب حاجتها الى تعريف الاجهزة التخطيطية بانها من الوزارات التي تتسم بنشاطات واسعة . لذلك ، ان المبالغة في التكاليف قد ظهر واضحا في المشاريع غير المنتجة . ان هذه النتائج السلبية ممكن ان تعزى كذلك الى ان الخطة كميزانية فقدت سيطرتها المباشرة على هذه الانفاق الذي وضع تحت باب المصاريف الادارية . ان هذا بدوره معناه ، ان الخطة لم تستطع السيطرة على الانفاق لكونها رقيب غير مباشر على حجم ووجه الانفاق .

هناك عوامل اخرى قد ادت الى فشل الخطط الاقتصادية منها : عدم الالتفات الى العوامل النفسية والاجتماعية ، قلة البيانات الاحصائية ، ضعف الاجهزة الاحصائية ، وانعدام التناسق بين السياسة المالية والاستثمارية .

الفصل الثاني

التخطيط الاقتصادي بعد عام ١٩٦٨

المبحث الاول : التخطيط خلال الفترة ١٩٦٨ ـ ١٩٧٦

ادركت حكومة الثورة ان الاقتصاد العراقي لم يستطع الارتقاء الى المستوى الذى يمكن ان يطلق عليه انه قطع شوطا في التنمية . لذلك ، اخذت الحكومة بدراسة الاسباب التى ادت الى ذلك وقامت بمعالجتها بغية تلافي المعرقلات امام عملية التنمية الاقتصادية التى قامت بها وفق خطط اقتصادية مدروسة لتحقيق وتائر عالية للتقدم الاقتصادى ليست للقطر العراقي فحسب بل للوطن العربي ككل . اذ ان العراق اعتبر كمركز اشعاع لبقية الاقطار العربية ومن هنا اصبح مفهوم التنمية في العراق مفهوم متميز نسبيا عنه في الدول النامية الاخرى . فالتنمية في العراق يمكن ان تعرف كما

جاءت على لسان الاستاذ عدنان الحمدانى حيث قال :

التنمية في العراق لها مفهوم متميز نسبيا عنها في الدول النامية الاخرى كونها تستمد حيويتها واصولها من الفلسفة الاقتصادية التى يؤمن بها حزب البعث العربى الاشتراكى ، الحزب الذى يقود السلطة في العراق .

وباختصار فان التنمية تستهدف بالمفهوم العام للحزب اعادة بناء وتنظيم المجتمع العربى بمنطق شمولى يغطى كافة القطاعات في الاقتصاد وفي السياسة وفي الاجتماع وفي التوجيه لكى يؤدى هذا المجتمع الدور الفعال في بناء نفسه . وليسهم في بناء الحضارة الانسانية ، ويستعيد العرب دورهم الحضارى المعروف في التاريخ ، وعليه فان التنمية في العراق تبدأ من مفهوم قومى . وبمعنى آخر اننا نبنى العراق كقاعدة نموذجية لانطلاق التنمية ضمن ابعاد قومية ، وكل الفعاليات الاقتصادية التى تحصل هنا ينبغى ان تتم بتاثير متبادل مع الانشطة والمقومات الاقتصاديةالعربية ونؤمن ان هذه الوحدة شيء حتمى لابد ان يتحقق ، وعليه يجب ان يكون للفعاليات الاقتصادية دور مشجع ومسهل لتحقيق الوحدة العربية ، بدلا من ان تكون الفعاليات المذكورة

حينما لا تحتوى على البعد القومى في بعض الحالات معوقا على طريق تحقيق الوحدة العربية .

من جانب آخر ، فان التنمية في العراق تستهدف بناء علاقات انسانية جديدة تقوم على اساس العدل والتكافؤ ، والغاء التمييز بكافة اشكاله بين المواطنين ، وان لا ميزة لمواطن على مواطن الا بالقدر الذى يعطيه من جهد لخدمة المجتمع على طريق تحقيق الاهداف التى نؤمن بها .

نحن قطر من المفيد ان نعترف بان شاننا شان البلدان النامية فقدنا الكثير من فرص التنمية في حياتنا وكان ذلك على حساب التقدم وعلى حساب ازدهار المجتمع وسعادة المواطنين ، والسبب في ذلك يرجع الى كون المنطقة كان مسيطرا عليها من قبل الاحتكارات العالمية ، وانها لم تستطع ان تستعيد حريتها السياسية والاقتصادية الا في الاونة الاخيرة ، وعليه فعلينا ان نكون بحسابات الزمن حريصين جدا للوصول الى اهدافنا بفترة قصيرة جدا لتعويض مافات شعبنا ، وما اصاب امتنا من تخلف فقدت فيه الكثير من المقومات التى كان يفترض ان تبنى في هذا المجتمع خلال الفترات السابقة . لذا فاننا ننشد التنمية المعجلة السريعة ، ويجب ان يكون واضحا ان تحقيق التنمية على هذا النحو لن يصرفنا عن قيامها على اسس اقتصادية ، وعلمية سلمية .

وبصدد الجانب الاقتصادى ، لابد من التذكير ان اسس التنمية تعتمد بالدرجة الاولى على فرض السيطرة الوطنية المطلقة على المصادر الطبيعية للثروات ، ووضعها في خدمة الشعار المرحلى الذى يطرحه الحزب ضمن البرنامج السياسي الذى يتم عادة بين مؤتمر انتخابي وآخر ، اى بين كل خمس سنوات ، وهذه المدة مساوية للمراحل الزمنية التى تنظم بها خطط التنمية القومية في القطر العراقى . فالتنمية يمكن ان تعبر عنها بمراحل او حلقات زمنية ، ومن ثم فان كل مرحلة منها يعبر عنها بخطة خمسية تتكون من شرائح خمسة كل واحدة منها تمثل خطة صغيرة لسنة واحدة ومن مجموع هذه الخطط الصغيرة تكون مرحلة تنموية تتالف منها عادة خططنا الخمسية (٢١) .

وجد العراق ان الحفاظ على الاستقلال السياسي لايمكن ان يتم دون الحصول على الاستقلال الاقتصادى والذى بدوره يعتمد على تبنى عملية تنمية تهدف الى تحقيق :

---

(٢١) خطط التنمية القومية في العراق : وقائع المؤتمر الصحفى الذى عقده الاستاذ عدنان الحمدانى عضو القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي وزير التخطيط في العشرين من تموز ١٩٧٦ بمناسبة الذكرى الثامنة لثورة ١٧ تموز ، ص ٥ ـ ٧ .

١ ــ التصنيع السريع للبلد .
٢ ــ ادخال التحسينات في الزراعة .
٣ ــ اقامة الاسس الاقتصادية لمجتمع اشتراكي .

ان هذه الاهداف تعتبر متداخلة فيما بينها ، اذ لا يمكن تحقيق هدف معين دون تحقيق الاهداف الاخرى. اضافة الى ذلك ، ان تحقيق هذه الاهداف لا يمكن ان يتم بالاعتماد الكلي على راس المال الخاص لعدم كفايته من جهة ، وتعارضه مع اقامة الاسس الاقتصادية للمجتمع الاشتراكي من جهة اخرى . بجانب ذلك ، تجنب العراق الاعتماد على راس المال الاجنبي اذ انه يدخل على شكل راس مال احتكاري هدفه تحقيق الارباح العالية والسريعة ومن ثم تحويلها الى الخارج بدلا من اعادة استثمارها لغرض تطوير الموارد الانتاجية للبلد . اذ ان راس المال الاحتكاري الاجنبي يهتم فقط بتلك الفروع من الاقتصاد الوطني التي لاتنافس صناعات الاقطار المتقدمة . بعبارة اخرى ، ان راس المال الاحتكاري الاجنبي لا يتجنب فقط الاسهام في صناعات منافسة لصناعات الدول الراسمالية بل يحاول ايضا الاستثمار في مجالات معينة تضمن استمرار بقاء العراق اقتصاداً مكملا لاقتصاديات الدول الراسمالية واسواقها .

ان ما يمكن استنتاجه من ذلك ، ان القطر

العراقي ادرك ان تحقيق التنمية الشاملة لا يمكن ان تتم الا عن طريق الاستثمارات العامة ، اي بواسطة تطوير القطاع الاشتراكي ليصبح اساسا للتنمية الاقتصادية للقطر العراقي والوطن العربي ككل . لذلك ، تضمنت عملية التنمية حقيقتين ، هما :

١ ــ تصنيع القطر العراقي لا يمكن ان يتحقق الا تحت نظام الاستثمارات العامة ، وان هذا يعني ضرورة القيام بتأميم الصناعات الاجنبية والصناعات المحلية التي يتسم انتاجها بالطابع الاجتماعي وتطويرها لقطاع مؤمم يخدم عملية التنمية .

٢ ــ عملية التنمية تؤدي الى اقامة الاسس الاقتصادية للمجتمع الاشتراكي .

ان ما اكدت عليه حكومة الثورة هو انه لايمكن ان يكتب النجاح لعملية التنمية ما لم تكن شاملة . اذ ان تنمية القطاع الصناعي لايمكن ان تستمر دون تنمية القطاع الزراعي وذلك لكون التصنيع يتطلب موارد اقتصادية ومالية يستطيع القطاع الزراعي اشباع الجزء الاكبر منها بعد تنميته . ان هذا لايعني ان تنمية القطاعات الزراعية والصناعية تتم بمعزل عن الجوانب الاخرى للتنمية . اذ ان تنمية هذه القطاعات الاقتصادية (الزراعية والصناعية) لايمكن ان تؤدي الى تحقيق الرفاهية الاقتصادية بصورة

سريعة وبوتائر نمو عالية ما لم ترافق بتنمية الجانب الاجتماعى والذى يتمثل بالصحة والتعليم .... الخ .

عند وضع التخصيصات الاستثمارية لخطة التنمية القومية ٧٠ ـ ١٩٧٥ اخذت حكومة الثورة بنظر الاعتبار الترابط بين الجوانب الاقتصادية والاجتماعية ، وقد تم توزيع التخصيصات البالغة ١١٤٤ مليون دينار على النحو التالى :

آ ـ الاستثمار الحكومى المركزى ٥٣٧ مليون دينار .

ب ـ استثمار المصالح والمؤسسات العامة ٣٢٢ مليون دينار .

جـ ـ استثمار القطاع الخاص ٢٨٥ مليون دينار .

ان ادراك حكومة الثورة ، وكما ذكرنا سابقا ، لضرورة تنمية القطاع الزراعى دفعها لاعطاء الاولية لهذا القطاع ومن ثم للقطاع الصناعى ، واقتصار اولوية مشروعات المبانى والاسكان والنقل والمواصلات والمشروعات المكملة للمشروعات الزراعية والصناعية، وضرورات الصيانة والادامة .

ان التوزيع القطاعى للاستثمار قد اصبحت ملزمة للقطاع العام فقط ، اما بالنسبة للقطاع

الخاص فان الخطة قامت بدور الموجه ، بغية اف
المجال للمبادرة الفردية، بحيث اقتصر تدخل الد
على الحد الادنى الضرورى لتوجيه النشاط الخ
نحو اهداف خطة التنمية القومية ٧٠ـ١٩٧٥ .

لو حاولنا تحليل ارقام التوزيع القط
للاستثمار الحكومى المركزى في خطة التنمية القو
٧٠ـ٩٧٥ لراينا ان المبلغ المخصص والبالغ
مليون دينار قد وزع بالشكل التالى : للقطاع الز
١٨٥ مليون دينار اى ما يعادل ٣٤٪ ، للصناع
١٣٢ مليون دينار اى ما يعادل ٢٥٪ ، للن
والمواصلات ٦٠ مليون دينار اى ما يعادل ١١
للمبانى والاسكان ٧٥ مليون دينار اى ما يع
١٤٪ ، للنفقات المتفرقة (قروض للدوائر الحك
والالتزامات الدولية) ٨٥ مليون دينار اى ما ي
١٦٪ .

ان مقارنة هذه الخطة بالخطط التى س
تبين ان السلبيات التى لازمت الخطط السابق
تم تحاشيها قدر الامكان . حيث نجد ان هذه ا
اخذت بمبدا الشمولية ليس على مستوى القط
من حيث الانتاج فقط وانما تضمنت منا
التفصيلات المتعلقة بالدخول ، العمالة ، الاست
الادخار ، والتعامل مع العالم الخارجى . وان
البرامج رغم كونها مركزية الا انها وضعت عن

مشاركة اجهزة مختلفة من ذوى الاختصاص لمناقشة الخطة في مختلف مراحل اعدادها . ان هذه الاجهزة لم تتناول دراسة تخطيط القطاع العام فقط بل تناولت ايضا القطاع الخاص وذلك عن طريق توضيح المجال امامه واعتبرته مسؤولا عن عدد من النشاطات وذلك عن طريق افساح المجال له لتوجيه مدخراته صوب نواحى الاستثمارات المنتجة ووفق القوانين التى تكفل ذلك .

ان الاخذ بجميع هذه النواحى بنظر الاعتبار عند التخطيط تحتاج بطبيعة الحال الى بيانات احصائية دقيقة لكى تأخذ عملية التخطيط صيغتها العلمية والفنية ، لذلك قامت حكومة الثورة بدعم الاجهزةالاحصائية والتخطيطية في الدولة وتطويرها. بهذا الدعم والتطوير استطاعت اجهزة التخطيط من تخطيط التعليم والتدريب آخذين بنظر الاعتبار قيمة ومستوى الاستثمار الذى يحتاجه التعليم ، وتحديد العلاقة المثلى بين سنوات النظم التعليمية المختلفة وقطاعاتها المختلفة (الهيكل التعليمي) ، وكيفية تحسين انتاجية نظام التعليم وتمويله باحسن طريقة ممكنة مع دراسة مردود الاستثمارات المخصصة له .

ان اعداد الخطة بنجاح لا يضمن نجاحها ما لم تنفذ بدقة ووفق الزمن المحدد لها . ان حكومة

الثورة لم تغفل هذه الحقيقة وهذا ما دفع اجهزة التخطيط بوضع التعليمات الخاصة والمتعلقة بتنفيذ الخطة تجنبا للاجتهادات والتفسيرات للقواعد العامة في تنفيذ المشروعات المحددة في الخطة . من هذه التعليمات : طريقة اختيار المهندسين الاستشاريين، اجراءات اعلان مناقصات متعلقة بمشروعاتالخطة ، طريقة تنفيذ مشروعات الخطة ، اجراءات تسلم وفتح العطاءات ، اجراءات تدفق وتحليل العطاءات وتنظيم العقود ، اجراءات خاصة بالتامينات والاستقطاعات النقدية الموقوفة ، قواعد التسليف على المكائن والمواد ، اجراءات تغيير الاعمال والاعمال الاضافية ، اجراءات طلب عرض القضايا على الهيئة التوجيهية او مجلس التخطيط ، القواعد الخاصة بادراج اسماء المقاولين المخالفين في القائمة السوداء وغير ذلك من الاحكام العامة .

المبحث الثانى :

المنهاج الاستثمارى لعام ١٩٧٧ :

اكد المنهاج الاستثمارى لعام ١٩٧٧ على ضرورة رفع الكفاءة الانتاجية لعناصر الانتاج . فرفع الكفاءة الانتاجية للقوى العاملة تعتمد على رفع المستوى التعليمى والصحى للطبقة العاملة للمستوى

الذى يسمح باستغلال الموارد الاقتصادية استغلالا امثل وباقل التكاليف . لذلك ركزت حكومة الثورة على المشاريع السكنية والصحية والتربوية . الا ان الاهتمام بالمشاريع التى تدخل ضمن البنية الاجتماعية التحتانية للاقتصاد القومى غير كاف لرفع الكفاءة الانتاجية ما لم ترافق بتقوية البنية الاقتصادية التحتانية للاقتصاد القومى . لهذا اهتمت حكومة الثورة بخدمات النقل والمواصلات السلكية واللاسلكية ، المشاريع الزراعية والثروة الحيوانية ، المشاريع الاروائية وبالاخص انشاء السدود والخزانات . فقد اولى السيد الرئيس القائد اهتماما بتقوية البنية الاقتصادية-الاجتماعية للاقتصاد القومى ، فوفقا لتوجيهات سيادته اولى المنهاج اهتماما خاصا برفع مستوى الخدمات الخاصة للمواطنين في مجالات الاسكان ، توفير مياه الشرب ، الخدمات الصحية والصحة الوقائية . من هذا المنطلق اعطى المنهاج الاستثمارى اهتماما استثنائيا بالتنمية البشرية وتنفيذ الخطط التربوية وبصفة خاصة المدارس بانواعها والمدارس المهنية ومراكز التدريب المهنى والجامعات ، حيث بلغت الزيادة في التخصيصات السنوية لعام ١٩٧٧ عما كانت عليه في سنة ١٩٧٦ في حدود ٨٤٪ لقطاع

التربية والتعليم العالى واعداد الكوادر الوسطية ، ٥٠٪ للمشاريع السكنية ، ٤٥٪ للمشاريع الصحية و ٤٠٪ لمشاريع مياه الشرب والمجاري .

بغية تلافي السلبيات المتمخضة عن التنمية غير المتوازنة ، ركز المنهاج الاستثمارى على نشر هذه الخدمات في عموم محافظات القطر رغبة في معالجة مظاهر التخلف وتحقيق توازن نسبى في حركة التحولات الاجتماعية المستهدفة لقطرنا وبشكل خاص مسالة تقليل الفوارق في مستلزمات المعيشة بين الريف والمدينة انسجاما مع مقررات المؤتمر القطرى الثامن لحزب البعث العربي الاشتراكي . فلقد بلغت الزيادة في التخصيصات السنوية لعام ١٩٧٧ لمشاريع الخدمات في مختلف محافظات القطر اكثر من ٦٠٪ مقارنة بتخصيصات عام ١٩٧٦ .

ان هذه المبالغ المخصصة لا تمثل مقدار الخدمات العامة والمنتجات التى سيحصل عليها المجتمع ، بل توجد اضافة الى ذلك المشاريع السابقة التى لم تستكمل بعد . فقد قامت الدولة بمراعاة الاولوية لاستكمال تنفيذ المشروعات التى اوشكت على الانتهاء بغية التعجيل في الحصول على المزيد من المنتجات والخدمات العامة .

لم تركز حكومة الثورة على المشاريع المتوسطة والبعيدة المدى فقط بل اهتمت ايضا بالمشاريع القصيرة المدى وعلى ان تمول من ميزانية الدولة . لاجل ذلك ، ازدادت تخصيصات الميزانية لعام ١٩٧٧ بنسبة ١ر٤٪ عن الميزانية الاعتيادية المنقحة لعام ١٩٧٦ . حيث بلغ المجموع العام من النفقات الجارية المصدقة في الميزانية الاعتيادية لعام ١٩٧٧ (١٦٥٢ر٩٩٨ر٠٤٠) دينار مقابل (١ر١٥٨٣) مليون دينار لعام ١٩٧٦ . رغم هذه الزيادة في النفقات الجارية الا ان الميزانية لم تشك من العجز وذلك بسبب الاجراءات المتخذة والتي تضمنت الحصول على ايرادات تغطي الزيادة في النفقات . فقد ازدادت ايرادات الدولة المتعمدة بنسبة ١ر٤٪ عن عام ١٩٧٦ . ان هذه النسبة تعادل نسبة النمو في النفقات الجارية في الميزانية المذكورة عن عام ١٩٧٦ .

ان زيادة ايرادات الدولة عن الانفاق جاء كمحصلة لاتباع سياسة ترشيد الانفاق بهدف منع الاسراف والتبذير وذلك بجعل الانفاق مقاسا بمردوده الاقتصادى والاجتماعى ليكون الركيزة في المرحلة القادمة على زيادة الانتاجية ورفع كفاءة الاداء بما يحقق الاستغلال الامثل للطاقات البشرية والمادية المتاحة . اضافة الى ذلك ، ان الميزانية اهتمت بالوسائل التى من شانها ان تزيد من حصيلة

الدولة المالية وذلك عن طريق الاهتمام بالاجهزة المسؤولة عن جباية ايرادات الدولة غير النفطية . فقد تضمنت الميزانية مبالغ لزيادة كفاءة المسؤولين عن جباية ضريبة الدخل والرسوم المختلفة وذلك عن طريق توفير الخدمات التى تزيد من انتاجيتهم .

مما ورد نستطيع ان نستنتج بان الميزانية لم تحقق الاهداف العامة التي تم ذكرها فحسب ، بل انها ايضا عكست اهداف وطموحات القيادة السياسية في تحقيق التخطيط المالى السليم والمنسجم مع المقترحات الاولية للمنهاج الاستثمارى لعام ١٩٧٧ .

* * *

مصادر البحث باللغة العربية

(١) الحمصي، محمود ، «التخطيط الاقتصادي»، دار الطليعة ــ بيروت ، ١٩٦٦ ، ص ١٢ .

(٢) الخشاب ، احمد ــ حسين ، منصور ــ حبيب ، كرم ، « الطريق الصعب .... طريق التنمية » ، دار الجيل للطباعة ، القاهرة ، ص ٩ .

(٣) الشيباني ، «واقع الملكيةالزراعية في العراق»، بغداد ، ١٩٦٢ ، ص ٥٧ .

(٤) المحجوب ، رفعت ، « الاقتصاد السياسي » ، الجزء الاول ، ١٩٦٥ ، ص ٣٧٦ ــ ٣٧٧ .

(٥) النجار ، يحيى غني ، « مجموعة المحاضرات التي القيت على طلبة الدراسات العليا ــ ماجستير اقتصاد ــ جامعة بغداد ، كلية الادارة والاقتصاد » ، ١٩٧٦ ــ ١٩٧٧ .

(٦) بتلهايم ، شارل ، « التخطيط والتنمية » ،

ترجمة الدكتور اسماعيل صبرى عبدالله ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٨ ، ص ١٨–١٩ .

(٧) حبيب ، كاظم ، « دراسات في التخطيط الاقتصادى » ، دار الفارابى – بيروت ، ١٩٧٤ ، ص ص ٣٥–٣٦ .

(٨) خطط التنمية القومية في العراق ، « وقائع المؤتمر الصحفى الذى عقده الاستاذ عدنان الحمدانى عضو القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي وزير التخطيط في العشرين من تموز ١٩٧٦ بمناسبة الذكرى الثامنة لثورة ١٧ تموز ، ص ٥ – ٧ .

(٩) عمر ، حسين ، « التخطيط الاقتصادى » ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٧ ، ص ١٣١ .

(١٠) هاشم ، جواد – عمر ، حسين – المنوفى ، على ، « تقييم النمو الاقتصادى في العراق ١٩٥٠ – ١٩٧٠ » ، الجزء الثاني ، الجمهورية العراقية ، وزارة التخطيط ص ٢٠٩ .

مصادر البحث باللغة الانكليزية

1- Bettelheim, Ch., "Studies in the Theory of Planning", p. 9.

2- Dickinson, H. D., "Economice of Socialism", 1939, p. 14.

3- Durbin, E.F.M., "Problems of Economic Planning", p. 97.

4- Efrat, M., "Agrarian Reform in Iraq", New Outlook, 10, (5), 1967, pp. 25-30.

5- Frederick, G., "Readings in Economic Planning", p. 153.

6- Jewkes, J., "Ordeal By Planning", 1946. p. 2.

7- Keilhau, W., "Principles of Private and Public Planning", p. 17.

8- Lange, O., "Essays on Economic Planning", Asia Publishing House, London, 1967.

9- Lewis, A. W., "Theory of Economic Growth", George Allen & Unwin Ltd., London, p. 384.

10- Myrdal, G., "Economic Theory and Under-developed Regions", London, 1958, p. 91.

11- Robbins, L., "Economic Planning and International Order", p. 7.

12- Seth, M. L., "Theory and Practice of Economic Planning", S. Chand & Co. (Pvt.) Ltd. New Delhi, 1974, p. 45.

13- Waterson, A., "Development Planning-Lessons of Experience", 1966, p. 20.

14- Wootton, B., "Freedom Under Planning", p. 12.

15- Zweing, F., "The Planning of Free Societies", Indian Ed., 1962, p. 19.

المحتويـــات

صفحة

١ ـ تمهيـد ٢

٢ ـ البـاب الأول

الأسس والاعتبارات النظرية ٧

الفصـل الأول

مضـمون التخطيط ٩

الفصـل الثاني

انـواع التخطيط ٢٧

٣ ـ البـاب الثاني

تطبيق البرمجة والتخطيط في العراق ٨٧

الفصـل الأول

البرمجة والتخطيط في العراق خـلال

الفتـرة ١٩٤٨ ـ ١٩٦٨ .. .. ٨٩

الفصـل الثاني

التخطيط الاقتصادي بعد عـام ١٩٦٨ ١١٢

دار الحرية للطباعة ـ بغداد ١٣٩٨هـ ـ