مذكرة

بإنشاء جهاز مركزي للتخطيط القومي والإقليمي

١٥ أبريل ١٩٦٧

مقدمة :

يؤكد الأسلوب العلمي للتخطيط ضرورة وجود الحركة المستمرة والتداخل بين مستوياته المختلفة في التخطيط القومي والتخطيط الإقليمي ثم التخطيط العام للمدن حتى التخطيطات المحلية للأحياء والتجمعات السكنية الصغيرة. وإذا كان الأسلوب العلمي للتخطيط يرتكز في الأصل على المقومات الاقتصادية للمجتمع كأساس للتنمية فهو يرتبط بعد ذلك بالتحولات الاجتماعية وحركة السكان وهو ما تنعكس آثاره بعد ذلك على البيئة الطبيعية والثقافية للمجتمع.

إن طبيعة الانطلاق الثوري في مجالات التنمية الاقتصادية وتوفير الخدمات لا تتحمل أن تنتظر المستويات المختلفة من التخطيط للنتائج الكاملة للمستويات التي تعلوها بل إن طبيعة الحركة والتحول المستمر في المجتمعات يستحيل معها اعتماد المستويات المختلفة من التخطيط على بعضها. الأمر الذي يستدعي ضرورة الانطلاق بجميع المستويات في وقت واحد وعلى أساس علمي من الحركة المستمرة والتكامل بينها. ويؤكد هذا المفهوم ضرورة ارتباط التخطيط الاقتصادي بالتخطيط الطبيعي حيث يتسم التكامل بين مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بتوزيعها التوزيع الإقليمي الذي يربط سياسة تنمية الموارد المحلية بتوزيع السكان وذلك بهدف رفع الكفاءة الاقتصادية لاستعمالات الأرض في أنحاء الجمهورية.

إن ظاهرة النمو الرأسي للسكان تتطلب مقابلتها بالتنمية الاقتصادية في كل من الاتجاهين الأفقي والرأسي وذلك بزيادة الرقعتين الزراعية والصناعية من ناحية وزيادة الإنتاج الرأسي للزراعة والصناعة من ناحية أخرى. ويتم ذلك في ضوء المقومات الطبيعية والمعالم الجغرافية للبلاد حيث يرتبط التخطيط الاقتصادي بالتخطيط الطبيعي وهو ما يقوم به التخطيط الإقليمي.

ارتباط قطاعات الخطة القومية بالمقومات الطبيعية للتخطيط الإقليمي :

يرتبط كلٌ من قطاعات الخطة القومية بالمقومات الطبيعية للتخطيط الإقليمي على الوجه التالي :

١- قطاع الزراعة :

وهو يرتبط بمناطق الريف الحالية وطبيعة الأرض وكمية الإنتاج ووسائل النقل وتوزيع الخدمات كما يرتبط بالمناطق القابلة للاستصلاح وموارد المياه وطرق المواصلات ومصادر الأيدي العاملة ومراكز التسويق وهو يتأثر كذلك بطبيعة الضغط السكاني وحركة السكان بين الأقاليم المختلفة وذلك بالإضافة إلى المؤثرات الاقتصادية المحلية والخارجية بالنسبة لتكامله مع قطاعات الإنتاج الأخرى .

٢- **قطاع الصناعة :**

ويرتبط بالتوزيع الحالي للصناعات كما يرتبط بموارد المواد الخام والقوى المحركة وموارد الأيدي العاملة ثم بطبيعة الإنتاج وطرق النقل والمواصلات ومراكز التسويق والتصدير والاستيراد. كما يرتبط بطبيعة التكامل بين الصناعات من جهة والإنتاج الزراعي من جهة أخرى.

٣- قطاع الخدمات :

ويرتبط بالتوزيع الإقليمي والمحلي لمختلف الخدمات الإسكانية والتعليمية والصحية والاجتماعية والثقافية والترويحية ثم يأتي بعد ذلك التوزيع الإقليمي لخدمات الأمن والعدالة والدفاع والخدمات التنظيمية والمرافق العامة. ويرتبط هذا القطاع بطبيعة توزيع السكان وشرايين الطرق والمواصلات كما يرتبط بالبيئة الثقافية والمناخية للأقاليم المختلفة.

٤- **قطاع التجارة والمال:**

ويرتبط من الناحية الطبيعية بتوزيع الخدمات التجارية ثم بمراكز الإنتاج ومراكز التسويق. وكذلك بمراكز النشاط التجاري في المدن والأقاليم. ومراكز الاستيراد والتصدير والأسواق الحرة والموانى.

٥- قطاع النقل والمواصلات :

ويرتبط بصورة أقوى بالمعالم الطبيعية للبلاد في شرايين الطرق البرية والنهرية والسكك الحديدية وطرق ومواني النقل البحري والجوي. كما يرتبط هذا القطاع ارتباطاً وثيقاً بقطاعات الزراعة والصناعة والخدمات ويؤثر على حركة السكان وتنمية الموارد الطبيعية ومن ثم زيادة استغلال الأرض.

٦- قطاع التشييد والبناء:

يرتبط هذا القطاع من ناحية بالإنشاءات في المراكز الصناعية والأقاليم الزراعية ومواقع الخدمات بأنواعها المختلفة. ومن ناحية أخرى يرتبط بمراكز إنتاج مواد البناء الطبيعية والصناعية كما يرتبط كذلك بالتوزيع المحلي والإقليمي للسكان.

البحث عن الأقاليم التخطيطية :

تتحدد مقومات الإقليم التخطيطي على أساس الكيان الطبيعي أو الكيان الاقتصادي كما تعتمد هذه المقومات إلى حد كبير على حجم المشاكل التخطيطية وحجم السكان وحركتهم في الداخل والخارج.

وتمثل الجمهورية العربية المتحدة نموذجاً فريداً في هذا المجال. فبينما تظهر أقاليمها الطبيعية بوضوح في الوادي والصحراوات، تتركز المشاكل التخطيطية في واحد منها. بينما الكيانات الاقتصادية للأقاليم الأخرى لم تتبلور بعد. ومع استمرار حركة السكان بين الأقاليم المختلفة تختلف وجهات النظر حول تحديد الأقاليم التخطيطية للدولة التي لاتزال تعتمد على التحديد الإداري الذي ورثته من الماضي.

وتوضح التجارب التي أجريت في هذا المجال صعوبة تحديد الأقاليم التخطيطية، فمشروع التخطيط الإقليمي لمحافظة أسوان امتد تأثيره حتى وصل إلى أطراف بعيدة في الجمهورية كما لم يتم التحقيق الكامل للغرض منه إذا تمت دراسة الظروف الاقتصادية والاجتماعية الحالية والمستقبلية فيه على مستوى المحافظة كتقسيم إداري. وكان من الصعب اقتراح اتجاهات التنمية وخطوط التطور الاجتماعي وترجمتها إلى مشروعات محددة دون الارتباط بالخطة القومية. وإن كان المشروع قد حقق بعض الدراسات التفصيلية لبعض المشروعات المحلية في المحافظة. وفي نفس المجال تحددت مشاكل تخطيط مدينة القاهرة في الحدود التي رسمت

لمشروع القاهرة الكبرى وانتهى الأمر إلى ضرورة الاعتماد على التخطيط الإقليمي لتوجيه سياسة العمل في المشروع. كما يجرى في الوقت الحاضر البحث عن الإقليم التخطيطي لمدينة الإسكندرية. وهكذا فكلما تعرضت الدراسات التخطيطية للتجمعات السكنية في الريف أو في الحضر امتدت حتى شملت الأقاليم ثم الجمهورية بأسرها. وهذا ما يؤكد ضرورة الحركة المستمرة بين مستويات التخطيط المختلفة التي تعمل متوازية وذلك باعتبار الجمهورية إقليم تخطيطي واحد.

الحاجة إلى جهاز مركزي للتخطيط القومي والإقليمي :

ولما كان الأمر يستوجب ضرورة الحركة المستمرة بين مستويات التخطيط المختلفة التي تعمل متوازية باعتبار الجمهورية إقليم تخطيطي واحد فإنه يستوجب في نفس الوقت إنشاء الجهاز الذي يقوم بهذا العبء الكبير حتى يربط التخطيط القومي بالمقومات الاجتماعية والطبيعية للبلاد. وهنا تظهر الحاجة إلى جهاز مركزي للتخطيط القومي والإقليمي يدعم الأجهزة الحالية للتخطيط الاقتصادي بأجهزة أخرى تعطي الخطة القومية معالمها الطبيعية وتصلها بالمستويات المحلية للتخطيط وذلك على ضوء الارتباطات السابقة لقطاعات الخطة القومية.

ويقوم هذا الجهاز بإجراء عمليات المسح الإقليمي الشامل للموارد الطبيعية والصناعية والبشرية والمعالم الجغرافية ويدرس مجالات تأثير الخدمات المركزية والمحلية وتوزيع السكان وحركتهم وطرق المواصلات بأنواعها وكذلك الحدود الإدارية ونظم الحكم المحلي.

وبهذا المفهوم ينقسم العمل في الجهاز المركزي للتخطيط القومي والإقليمي إلى القسمين الآتيين :

أولاً : التخطيط الاقتصادي

وهو ما يقوم به أجهزة وزارة التخطيط ممثلة في الأجهزة الخاصة بالقطاعات المختلفة للخطة القومية.

ثانياً : التخطيط الإقليمي

وينقسم بدوره إلى قسمين :

١ – التخطيط الاجتماعي

ويصور المقومات الاجتماعية للسكان في تكويناتهم الديمقراطية وكثافتهم السكانية وحركتهم الداخلية والخارجية بين الجهات المختلفة من البلاد ومصادر الأيدي العاملة ونوعيتها.

٢ – التخطيط الطبيعي

وهو الذي يضع التخطيط الاقتصادي في صورته الطبيعية على ضوء النتائج التي يوضحها التخطيط الاجتماعي. والتخطيط الطبيعي بذلك يوجه المراحل التنفيذية للتخطيط القومي فهو يربط بين متطلبات التخطيط الزراعي والتخطيط الصناعي ويحدد الاستعمالات المناسبة للأرض على ضوء طبيعتها وقيمتها واقتصادياتها. ويرسم شبكات الطرق ووسائل النقل التي تخدم الاستعمالات المختلفة للأرض.

وعلى ضوء نتائج الدراسات السابقة يوزع التخطيط الطبيعي مشروعات الإسكان التي تناسب الاستعمالات المختلفة للأرض في الإقليم كما يعطي التخطيط الطبيعي الوظائف المختلفة للمدن ويحدد العلاقات بينها وهو في هذا المجال يضع التوزيع الإقليمي للخدمات التعليمية والصحية والثقافية والاجتماعية والترفيهية والسياحية ويترك التوزيع المحلي لهذه الخدمات يتم على المستوى المحلي لتخطيط المدن والقرى.

كما يحدد التخطيط الطبيعي الأقاليم التخطيطية الثانوية سواء أكان ذلك على أساس التكامل الطبيعي كمناطق البحر الأحمر أو الوادي الجديد أو على أساس التكامل الاقتصادي كما في المناطق أو الأقاليم الصناعية أو الزراعية. وعلى هذا المستوى ينتقل العمل التخطيطي إلى الحيز التنفيذي على الأرض في المدينة والقرية.
ويحدد التخطيط الطبيعي بعد ذلك المقومات والحدود الجديدة للحكم المحلي.

تبعية الجهاز المركزي للتخطيط الإقليمي

ولما كان الجهاز المركزي للتخطيط الإقليمي يعمل على مستوى الجمهورية ليضع الخطة القومية في صورتها الطبيعية فهو في هذا الوضع يكمل الأجهزة المركزية التي تتبع رئاسة الجمهورية حتى يصبح ترتيبها كالآتي :

١- الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء.
٢- الجهاز المركزي للتخطيط القومي والإقليمي.
٣- الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.
٤- الجهاز المركزي للمحاسبات.

علاقة الجهاز المركزي للتخطيط الإقليمي بالأجهزة الأخرى

والجهاز المركزي للتخطيط الإقليمي في هذا الوضع يستمد معلوماته من الأجهزة الآتية :

١- الجهاز المركزي للتخطيط الاقتصادي ويمكن أن يتكامل معه في جهاز واحد.
٢- الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء.
٣- معهد التخطيط القومي.
٤- أجهزة البحوث الجيولوجية وبحوث التربة وغيرهما من الأجهزة العلمية.

ومن ناحية أخرى يستمد التخطيط الإقليمي معدلاته التخطيطية من أجهزة التخطيط المحلي على مستوى الأقاليم الثانوية أو على مستوى التجمعات السكنية للمدن والقرى.
والجهاز المركزي للتخطيط الإقليمي بهذا الوضع يضع الخطط العامة للأجهزة التنفيذية التي تقوم بدورها بوضع الخطط التنفيذية لوحداتها الإنتاجية في قطاعات الزراعة والري والصناعة والتشييد والإسكان والنقل والمواصلات.
ويتابع أعمال الجهاز المركزي للتخطيط الإقليمي الإدارات المركزية لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء في الجهاز المركزي للمحاسبات امتداداً لدورها الذي أنشئت من أجله.
ويعاون الجهاز المركزي للتخطيط الإقليمي معاهد عليا متخصصة للتخطيط الإقليمي لتكامل التخصصات المختلفة من الاقتصاد والاجتماع والجغرافيا والإحصاء والقانون والهندسة وتخطيط المدن والإسكان.

الأقسام التنفيذية للجهاز المركزي للتخطيط الإقليمي

ويتم العمل في الجهاز بعد وضوح طبيعة عمله ونوع الدراسات التي يقوم بها في الإدارات المركزية الآتية :

١- إدارة الوثائق والبيانات والإحصاء :

وتقوم بجمع الوثائق والبيانات التي تخدم التخطيط الإقليمي كما تقوم بتحضير الخرائط والمطبوعات وتجري الإحصاءات العينية وترتبط في هذا المجال بالجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء ومد الإدارات الأخرى في الجهاز بكافة المعلومات والبيانات التي تطلبها.

٢- إدارة البحوث الاقتصادية :

ويتم بها بحوث التكامل الاقتصادي للمشروعات الإنتاجية كما يتم بها بحوث الكفاية الاقتصادية لمشروعات الخدمات. ومعدلات التداخل من القطاعات المختلفة على المستوى القومي أو الإقليمي.

٣- إدارة البحوث الاجتماعية

ويتم بها التطور الديموغرافي للسكان ومعدلات زيادة السكان في المناطق المختلفة ومدى التحول الاجتماعي للسكان نتيجة التحولات الاقتصادية والثقافية وتضع المعدلات التخطيطية للخدمات الإقليمية وتدرس الحركة السكانية بين المناطق المختلفة في الدولة.

٤- إدارة التخطيط الطبيعي وتنقسم إلى الأقسام الآتية :

١- قسم المسح الطبيعي :

ويتم فيه مسح المعالم الجغرافية والجيولوجية وأنواع التربة ومصادر المياه وطاقة أدوات الري والصرف وطاقة شرايين الطرق وأنواع النقل والمواصلات بها. كما تحدد الاستعمالات العامة للأرض وتوزيع التجمعات السكنية. ويتم ذلك على المستوى القومي أو مستوى الأقاليم الثانوية.

٢- قسم المرافق العامة والخدمات :

ويقوم بدارسة المرافق العامة وتوزيع الخدمات على المستوى القومي أو في نطاق الأقاليم الثانوية. ويحدد مجال تأثير مراكز الخدمات ونطاق تخديم المرافق العامة.

٣- قسم النقل والمواصلات :

ويقوم بدارسة حالة الطرق وطاقاتها وكفاءة وسائل النقل البري والنهري والبحري والجوي. ويرسم النظام المركزي أو الطولي لشبكات الطرق تبعاً لما يحدده التخطيط الإقليمي وذلك يربطها بمراكز الإنتاج ومصادر المواد الخام والأسواق.

٤- قسم بحوث الإسكان :

ويقوم بدارسة حاجة الأقاليم المختلفة من الإسكان ويوزع الخطة القومية للإسكان عليها تبعاً لما يحدده التخطيط الإقليمي في المراكز المختلفة لتجمعات السكان.

ويتم في إدارة التخطيط الطبيعي التكامل الاقتصادي لمشروعات القطاعات المختلفة للخطة سواء أكان على مستوى الجمهورية أو في نطاق الأقاليم الثانوية.

٥- الإدارة القانونية والحكم المحلى :

وبها يتم وضع المقومات القانونية التي تضمن تنفيذ التخطيط الإقليمي كما يتم بها وضع المقومات القانونية لمناطق الحكم المحلي ورسم حدوده الإدارية.

ويستكمل الجهاز صورته بعد ذلك بالإدارات المالية والإدارية وورش النماذج ومطابع الخرائط والمستندات والتصوير الجوي.

التخطيط الإقليمى فى المجال التطبيقى :

لقد أخذت كثير من دول العالم بمبدأ التخطيط الإقليمي مثل بولندا في أوروبا والهند في آسيا وغانا في إفريقيا كما خصصت له الأقسام العلمية في جامعات البلاد المتقدمة والتي خطت في هذا المجال خطوات واسعة وظهرت مشروعات متكاملة من التخطيط الإقليمي مثل مشروع وادي التنسى في أمريكا والجوس بلان في روسيا.

ومن أمثلة البحوث العامة التي تناقش بعض جوانب التخطيط الإقليمي في الجمهورية العربية المتحدة بحث " التخطيط الإقليمي كأساس لتخطيط القرى العربية " وهو مقدم إلى المؤتمر الهندسي العربي الذي عقد في القاهرة عام ١٩٦٣ ، وبحث " الامتداد الأفقي للزراعة والامتداد الأفقي للصناعة في نطاق التخطيط الإقليمي وأثره على تخطيط القاهرة الكبرى " وهو مقدم إلى المؤتمر الآسيوي الإفريقي للإسكان المزمع عقده فى سنغافورة في أكتوبر ١٩٦٧.

والله ولي التوفيق ،،،

دكتور/ عبد الباقي إبراهيم
أستاذ تخطيط المدن المساعد بكلية الهندسة
بجامعة عين شمس، ومدير عام الإدارة العامة
للتشييد والإسكان بالإدارة المركزية لمتابعة تنفيذ
الخطة وتقييم الأداء بالجهاز المركزي للمحاسبات

القاهرة في ١٥ ابريل ٦٧