تجارب الدول العربية في التخطيط للتنمية

الدول العربية المقومات والقدرات الأساسية:

قبل استعراض تجارب التخطيط التنموي في الدول العربية ومراحله التاريخية، قد يكون من المفيد بداية التعرف على امكانات وطاقات الدول العربية (مجتمعة)، وكذلك التعرف على بعض التحديات التي تواجهها ،

وذلك من خلال استعراض بعض المؤشرات الاقتصادية والديمغرافية، والتي تم تضمينها في الجدول التالي:-

بيان حول بعض المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة لمجموع الدول العربية– التقرير الاقتصادي العربي الموحد – 2012

البيان	الوطن العربي
المساحة مليون كم مربع	14.2
نسبة المساحة الى اجمالي مساحة العالم	%10.2
عدد السكان – مليون نسمة	360
الناتج المحلي الإجمالي – مليار دولار	2700
نسبة انتاج النفط الخام للانتاج العالمي	%29.4
نسبة احتياطي النفط للاحتياطي العالمي	%57.5
نسبة احتياطي الغاز للاحتياطي العالمي	%29.1
نسبة الصناعات التحويلية للناتج	%9.3
نسبة الصناعات الاستخراجية للناتج	%35.5
الامية بين البالغين	%25
البطالة	%17.2
الانفاق على الصحة للناتج المحلي الاجمالي	%4.3
الانفاق على التعليم للناتج المحلي الاجمالي	%4.5
الفجوة الغذائية	%35
نسبة الأرض المزروعة إلى الأرض القابلة للزراعة	%34.9
نسبة الصادرات الزراعية إلى الواردات الزراعية	%21.2

المصدر : التقرير الاقتصادي العربي الموحد – صندوق النقد العربي – ابوظبي – 2012

استنادا البيانات الصادرة عن التقرير الاقتصادي العربي الموحد حول المؤشرات العامة للاقتصاد العربي – 2012

تظهر المؤشرات السابقة أمرين غاية في الأهمية وكذلك غاية في الخطورة وهما :-

- الوطن العربي يمتلك قدرات وموارد حقيقية طبيعية وبشرية ومادية. لاسيما مساحته وثرواته النفطية من البترول والغاز، وأرضه القابلة للزراعة، وعدد سكانه وقوة عمله، وغير ذلك من الهبات الطبيعية الممثلة في التنوع المناخي والجغرافي وطول وامتداد سواحله.

الوطن العربي لدية العديد من الإخفاقات في هياكله الإنتاجية ومؤشراته التنموية، ممثلا في تراجع حصة الصناعات التحويلية في الناتج والاعتماد الأكبر على الصناعات الاستخراجية.

- إضافة لظاهرة البطالة وضعف الإنفاق على الصحة والتعليم.
- في الوقت الذي يبلغ فيه المتوسط العالمي للبطالة نحو 7.0% ، يبلغ في الدول العربية نحو 17.2%. (أكثر من ضعف المعدل العالمي) .

ورغم أن هذه البيانات صادرة عام 2012 إلا أن الاستنتاجين السابقين كانا حاضرين من حيث المضمون أمام المخططين العرب منذ ما يزيد عن نصف قرن!!!!.

التخطيط الاقتصادي في الدول العربية

مارست كافة الدول العربية بعد الاستقلال أسلوب التخطيط الاقتصادي (الشامل) والذي استهدف في سواده الأعظم :-

- تأسيس بنى اقتصادية واجتماعية تؤسس للدولة الجديدة حديثة العهد بالاستقلال.
- تقليص روابط التبعية بقوى الاستعمار.
- تدعيم مقومات الاعتماد على الذات.
- وكما يبرز الجدول التالي فقد شرعت الدول العربية في التخطيط (بمعناه الذي تم استعراضه في الأجزاء السابقة)، لاجال ما بين خمس إلى سبع إلى عشر سنوات، مع اللجوء في بعض الأحيان للتخطيط السنوي المرحلي، وذلك وفق طبيعة الأهداف أو الغايات المرجوة،

بيان حول بدء عمليات التخطيط للتنمية
في عدد من الدول العربية

الدولة	بداية التخطيط – الخطة الاولى
مصر	1965 – 1960
سوريا	1965 – 1960
تونس	1971 – 1962
ليبيا	1968 – 1963
الكويت	1972 – 1967
السعودية	1975 – 1970
الأردن	1980 – 1975
عمان	1980 – 1975
الإمارات	1985 – 1980
الجزائر	1985 – 1980
فلسطين	1998 -1994

المصدر : تم تجميع هذه البيانات استنادا للمعلومات المنشورة على المواقع الالكترونية الخاصة بوزارات واجهزة التخطيط في عدد من الدول العربية – ديسمبر 2012 .

السمات الاساسية لتجربة الدول العربية في التخطيط التنموي

يمكن التمييز بين مراحل ثلاث مر بها التخطيط التنموي في الدول العربية، وذلك على النحو التالي:-

المرحلة الأولى: التخطيط الشامل

منذ الستينات وبعد الاستقلال اعتمدت معظم الدول العربية التخطيط الشامل بهدف إحداث تغييرات هيكلية اقتصادية واجتماعية من خلال برامج وخطط تديرها وتسيطر عليها الحكومات بشكل عام. وقد تاسس هذا التوجه في ذلك الحين على اسباب وقناعات متعددة منها:-

- الفكر التنموي الذي كان سائدا آنذاك كما روجت له الأمم المتحدة ومنظمات التنمية الدولية.
- فشل السوق في تخصيص الموارد بشكل يحقق التنمية الاقتصادية.
- ضعف المبادرة وعدم وجود أصحاب المبادرة والمجددين.
- ظهور الحاجة إلى تغيرات هيكلية وجوهرية في الاقتصاد والمجتمع وليس تغيرات هامشية.

لذلك اتجهت الحكومات بشكل عام إلى:

- تشجيع تراكم رأس المال.
- استخدام فائض العمل بشكل أمثل.
- تخفيف الضغط على العملات الأجنبية من خلال سياسات إحلال الواردات.
- التركيز على سياسات التصنيع.
- إعادة تخصيص الموارد من خلال خطط وبرامج منسقة ومخططة.

أي أن الدول النامية بشكل عام ومنها الدول العربية احتاجت إلى التخطيط اعتقادا منها أن الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي كانت سائدة في ذلك الحين ستعيق التنمية، وأن التنمية لن تحصل بشكل تلقائي من خلال اقتصاديات السوق.

لذلك فإن تخطيط التنمية أخذ معنى: توفير مقدار من الاستثمارات المنتجة تكفي لتحقيق زيادة (نمو) في الدخل القومي الحقيقي تزيد بشكل واضح عن الزيادة، أو النمو السكاني بحيث يؤدي إلى زيادة حصة الفرد من الدخل القومي. وعليه فإن العامل الاستراتيجي والمحدد الرئيسي في عملية التنمية هو الاستثمار، وبالتحديد الاستثمار المنتج.

وقد هدفت جميع الخطط في الدول العربية بشكل عام إلى إعادة تخصيص الموارد الاقتصادية وإعادة توجيه الاستثمارات المنتجة لذلك استخدمت طرق وسياسات متفاوتة لتحقيق ذلك إلا أنها جميعا متقاربة من حيث المضمون واعتمدت بشكل عام على مستوى النمو الذي يمر به الاقتصاد **وقد تفاوتت هذه الطرق بين:-**

- تأميم الصناعات والتمويل والتجارة والموارد الطبيعية.
- مساهمة الحكومة في تمويل وتحقيق الإصلاح الزراعي.
- استخدام الضرائب والقروض لتمويل العجز.
- تحفيز المدخرين الأفراد للاستثمار في المشاريع الإنتاجية.
- استحداث مؤسسات متخصصة لتمويل المشروعات في القطاعات الإنتاجية والاجتماعية.
- تحفيز رجال الصناعة والتجار والملاك إضافة للأفراد لتوجيه أكبر جزء ممكن من دخولهم نحو الاستثمارات المنتجة والتي تحقق أعلى معدل للنمو وتسارع عملية التنمية.

"نتيجة لهذه الإجراءات فقد نتجت الشواهد التالية:-

- ضعف دور القطاع الخاص.
- أهمية دور الدولة في الاقتصاد. (وارتفاع ملكية الدولة للموارد في العديد من الدول العربية).
- ضعف دور السوق في تخصيص الموارد
- ظهور التشوهات الهيكلية، حيث بدأت الدول تعاني من العجز الكبير في موازناتها

لذلك فقد ظهرت الدعوة إلى تخطيط التنمية بالاعتماد على النظرية الكلاسيكية الحديثة والتي تقول بتحرير الاقتصادات من القيود، بشكل عام والأسواق بشكل خاص بحيث يقوم السوق بدوره في تخصيص الموارد.

المرحلة الثانية: برامج التصحيح الهيكلي

أدت سيطرة الدولة على الاقتصاد بشكل عام إلى تشوهات في نظام الأسعار وميكانيكية السوق لتصبح عائقا في وجه التنمية لذلك صار لا بد من تصحيح المسار، حيث بدء البنك الدولي World Bank وصندوق النقد الدولي IMF بفرض برامج التصحيح الاقتصادي على الدول النامية بشكل عام ومن بينها الدول العربية. اعتبارا من بداية الثمانينات، والتي قامت على المباديء التالية:

- تحرير الأسواق والاعتماد على آلية السوق.
- تحرير الأسعار
- تقليل دور الحكومة في الاقتصاد.

وتتكون برامج التصحيح بشكل عام من السياسات والإجراءات التالية:

- تحرير الأسواق بشكل عام ورفع الدعم عن السلع المختلفة بما في ذلك السلع الزراعية.
- التحرير المالي، بمعنى عدم التحكم في تحديد أسعار الفائدة والقضاء على أسعار الفائدة السالبة.
- الانفتاح الاقتصادي وتحرير التجارة الخارجية.
- تخصيص الموارد الاقتصادية للقطاعات المختلفة بما في ذلك التعليم والصحة على أساس معدل العائد الداخلي.

- الإصلاح الإداري لتمكين الجهاز التنفيذي من تنفيذ إصلاحات اقتصادية تتناسب مع اقتصاد السوق.

بناءا على ما تقدم يمكن القول أن التخطيط الشامل وبرامج التصحيح الهيكلي تتفق بخطوطها العريضة من حيث الأهداف إلا أنها تختلف في كيفية الوصول إليها .

المرحلة الثالثة: إطار التنمية الشاملة

لم يثبت نجاح التخطيط الشمولي وبرامج التصحيح الهيكلي في تحقيق التنمية الشاملة حيث كان التركيز فيها على تحقيق معدلات نمو في الناتج المحلي الإجمالي تزيد عن معدل النمو السكاني إلا أن معدلات الفقر لم تتناقص بل زادت في بعض الأحيان كما تأثر الهيكل الاجتماعي لذلك ظهرت الحاجة إلى تحديد أهداف أخرى للتنمية والاعتماد على سياسات مختلفة عما كانت عليه في مرحلتي التخطيط الشمولي وبرامج التصحيح الهيكلي.

لذلك وفي عام 1999 بدء البنك الدولي ما سمي بإطار التنمية الشاملة Comprehensive Development Framework CDF

والذي ركز على تفعيل دور جميع الشركاء في التنمية لتحقيق نتائج مرغوبة للعملية التنموية مثل تخفيض مستوى الفقر، وتقوية التداخل بين مكونات التنمية الاجتماعية والإنسانية والهيكلية والاقتصادية والحاكمية والبيئية والتمويلية.

وقد بينت الإدارة العامة للتنمية الشاملة في البنك الدولي في عام 2000 أن الإطار العام للتنمية الشاملة يقوم على أربعة مبادىء وهي:

إطار التنمية شامل وطويل الأجل Long-term Holistical Development Framework

- أن جميع برامج وسياسات التنمية يجب أن تكون مملوكة ومُدارة من البلد نفسه.
- الاعتماد على شراكة بين جميع المهتمين والمساهمين في التنمية بقيادة البلد نفسه.
- تعميم نتائج التنمية.

- امتلاك الدولة استراتيجية واضحة لمحاربة الفقر: حيث اشترط البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على الدول ذات الدخل المنخفض، بناء وتنفيذ استراتيجية لتخفيض الفقر Poverty Reduction Strategy PRS كشرط أساسي لمعالجة مشاكل المديونية وتوفير التمويل لهذه الدول. حيث لابد من إعداد دراسة استراتيجية وطنية تخفض الفقر بالتعاون مع الجهات الدولية بما يضمن الأتي:-

- توثيق عملية المشاركة مع المهتمين في البلد لتقوية وتوثيق ملكيتها لبرامج التنمية.
- تشخيص حالة الفقر بشكل تفصيلي باستخدام كافة المقاييس الملائمة.
- تحديد واضح للأهداف طويلة ومتوسطة الأجل لتقليل الفقر بالاعتماد على مؤشرات واقعية ومناسبة لقياس التقدم المحقق.
- تحديد أولويات واضحة ومناسبة للقرارات والعمل الحكومي.

كما أنه من المهم جدا لنجاح إطار التنمية الشاملة أن يتوفر استقرار في إطار السياسات الاقتصادية الكلية، واختيار سياسة مالية مناسبة وخطة تمويلية لبرنامج التنمية، بالإضافة إلى سياسات هيكلية وقطاعية وسياسات للعدالة الاجتماعية مناسبة وتحسين حاكمية وإدارة القطاع العام.

ويمكن النظر إلى إطار التنمية الشاملة على أنه اعتراف (ضمني) بفشل برامج التصحيح الهيكلي لاسيما ما يتعلق بدور الدولة في النشاط الاقتصادي، والعودة إلى إعطاء أهمية كبيرة للتخطيط وتوسيع أهدافه ليشمل تقليل الفقر ضمن رؤيا طويلة الأجل تصل إلى 25 عام تتناسب مع أهداف الألفية للتنمية (MDG)

وتنقسم إلى خطط متوسطة الأجل (ثلاث سنوات بدلا من خمس سنوات) مع مراجعة للخطة في منتصف المدة، مع وجود مؤشرات كمية لمراجعة التقدم لتحقيق الأهداف المرحلية.

أي أن إطار التنمية الشاملة قد تجنب ضعف تنفيذ خطط التنمية الشاملة من حيث المتابعة الحثيثة لتحقيق الأهداف بشكل مرحلي.

كما حاول تجنب عدم التأكد من تدفق المساعدات الخارجية للتنمية عن طريق تشجيع وتحفيز الممولين والمانحين على تحديد المشروعات التي يرغبون في تمويلها وتقديم التزاماتهم في الأجل المتوسط لدعم هذه المشاريع وكذلك لبرنامج التنمية الشامل.

الأهداف الإنمائية للألفية كأهداف للخطط التنموية

بعد عقود من التنمية الشاملة وبرامج الإصلاح الهيكلي التي تبنتها الدول النامية بضغط أو بتوجيه أو بإشراف من البنك الدولي والصندوق الدولي، تبين أن كل جهود التنمية السابقة لم تحقق معدلات نمو كافية ولم تحدث تنمية بشكل شامل، ما أدى إلى قيام الأمم المتحدة في سبتمبر (أيلول) 2000 بتبني "الأهداف الإنمائية للألفية"

التي تتمحور حول الإقلال من الفقر كهدف محوري للتنمية وهنا عُرف الفقر بالمفهوم الواسع الذي يتضمن الفقر المادي وكذلك فقر القدرات كالتعليم والصحة والمشاركة السياسية والمساواة بين الجنسين والعناية بالبيئة. (الفقر متعدد الأبعاد)

ويتطوي الإعلان على أهداف سميت "أهداف الألفية" وتضم جل الأهداف الدولية للتنمية التي تم تبنيها خلال المؤتمرات والقمم العالمية التي انعقدت في بحر تسعينيات القرن الماضي وقد قبلت هذه الأهداف إجمالا – البالغ تعدادها ثمانية – كمرجعية لقياس التقدم في التنمية. وهي بذلك مرفقة بمعدلات ينبغي تحقيقها في أجال محددة (2005، 2015، 2020)، ومؤشرات ملائمة لقياس مدى التقدم المحرز في كل مجال من المجالات.

الأهداف التنموية الالفية

الأهداف والغايات	الغايات
1. القضاء على الفقر المدقع والجوع	تخفيض نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن دولار واحد بحلول عام 2015 (الغاية 1) تخفيض نسبة السكان الذين يعانون من الجوع إلى النصف (الغاية 2)
2. تحقيق تعميم التعليم الابتدائي	كفالة تمكن الأطفال في كل مكان، سواء الذكور أو الإناث منهم، من إتمام مرحلة التعليم الابتدائي، بحلول عام 2015 (الغاية 3)
3. تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	إزالة التفاوت بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي ويفضل أن يكون ذلك بحلول عام 2005، وبالنسبة لجميع مراحل التعليم في موعد لا يتجاوز عام 2015 (الغاية 4)
4. تخفيض معدل وفيات الأطفال	تخفيض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بمقدار الثلثين (الغاية 5)
5. تحسين الصحة النفاسية	تخفيض معدل الوفيات النفاسية بمقدار ثلاثة أرباع (الغاية 6)

6. مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والملاريا وغيرهما من الأمراض	وقف انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز (الغاية 7) وقف انتشار الملاريا وغيرها من الأمراض الرئيسية (الغاية 8)
7. كفالة الاستدامة البيئية	إدماج مبادئ التنمية المستدامة في السياسات والبرامج القطرية وانحسار فقدان الموارد البيئية (الغاية 9) تخفيض نسبة الأشخاص الذين لا يمكنهم الحصول على مياه الشرب المأمونة إلى النصف (الغاية 10) تحقيق تحسين كبير بحلول عام 2020 لمعيشة ما لا يقل عن 100مليون من سكان الأحياء الفقيرة (الغاية 11)
8. إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية	المضي في إقامة نظام تجاري ومالي يتسم بالانفتاح والتقيد بالقواعد والقابلية للتنبؤ به وعدم التمييز (الغاية 12) معالجة الاحتياجات الخاصة لأقل البلدان نموا (الغاية 13) معالجة الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية الصغيرة الجزرية (الغاية 14) المعالجة الشاملة لمشاكل ديون البلدان النامية باتخاذ تدابير على المستويين القطري والدولي لجعل تحمل ديونها ممكنا في المدى الطويل (الغاية 15) التعاون مع البلدان النامية لوضع وتنفيذ استراتيجيات تتيح للشباب عملا لائقا ومنتجا (الغاية 16) التعاون مع شركات المستحضرات الصيدلانية لإتاحة العقاقير الأساسية بأسعار ميسورة في البلدان النامية (الغاية 17) التعاون مع القطاع الخاص لإتاحة فوائد التكنولوجيات الجديدة، وبخاصة تكنولوجيا المعلومات والاتصال (الغاية 18)

والأمر اللافت هنا هو ما تضمنته الأهداف الإنمائية للألفية، من توظيف قوي لمفهوم التخطيط التنموي. وتوفر عناصره الأساسية المتمثلة في :-

- وجود أفق تخطيط طويل المدى: حتى عام 2020م .
- تحديد أهداف كمية محددة بالمعدلات والزمن. (الفقر، والتعليم والصحة والبيئة) .
- الاعتماد على مؤشرات تجميعية (مركبة) لكل هدف من الأهداف الرئيسية والفرعية لمتابعة ومراقبة وتقييم الإنجاز التنموي ولحساب تكاليف تحقيق الأهداف.

ترشيد سياسات التنمية

- أن الحديث عن "الاستراتيجيات المثلي للتنمية" ينطوي على التسليم بمحورية التخطيط التنموي في عملية إحداث التنمية في الدول النامية.
- ورغم عدم تبلور اتفاق عام حول الاستراتيجيات الفعالة للتنمية إلاّ أن هناك توجّه عام نحو إعادة الاعتبار إلى أهمية التخطيط التنموي في إدارة اقتصادات الدول النامية ومن ثم في صياغة الاستراتيجيات التنموية الملائمة.
- وفي ضوء تعريف "التخطيط الشامل ضمن إطار التنمية الشاملة الحديثة" بأنه "سياسة اقتصادية عقلانية ومقصودة ومنسقة لتحقيق الأهداف المخططة"،

- لذا توجب على معظم الدول النامية ومنها العربية، إعادة النظر في السياسات الاقتصادية التي طبقت في فترة الستينات وأوائل السبعينات (فترة التخطيط الشمولي)، والتي تمركزت حول العدالة الاجتماعية بما في ذلك النفقات العامة على الصحة والتعليم ودعم أسعار الغذاء ودعم أسعار المدخلات الزراعية وحتى العمالة الحكومية.
- وهي السياسات التي أصبحت ومنذ بداية الثمانينات تسمى بالسياسات الاقتصادية الضعيفة.
- ومع العودة إلى إطار التنمية الشاملة بالصيغة الحديثة أصبحت بعض هذه السياسات مرغوبة من قبل الدول المانحة بشكل عام، مثل،

- المطالبة في بعض الأحيان بمجانية التعليم الأساسي وزيادة رواتب المدرسين وكذلك رواتب موظفي الصحة وأن تدفع من المساعدات كما طالبت الدول المانحة بعض الدول بتقديم العناية الطبية الأساسية مجانا للفقراء .
- **بشكل عام:** فقد كان لابد من إعادة النظر في غياب سياسات العدالة الاجتماعية من برامج التصحيح الهيكلي وقد حدد البنك الدولي ثلاث مجالات لتدخل الدولة في مجالات العدالة الاجتماعية وهي:
- الاستثمار في القدرات الإنسانية Human Capacity وتحديدا في الطفولة المبكرة والمدارس والصحة وشبكات الأمان الاجتماعي والضرائب التصاعدية من أجل العدالة الاجتماعية،،.

- تمكين الجميع من الوصول إلى (**العدالة، والأرض، والبنية التحتية**)، بحيث يتم أخذ العدالة الاجتماعية بالاعتبار في نظم المحاكم وكذلك تحقيق العدالة في استخدام الأراضي والبنية التحتية (عدالة استخدام الأرض لا تعني بالضرورة الملكية ولكن العمل) .
- تشجيع ودعم العدالة في الأسواق المالية وأسواق العمل وأسواق السلع .
- وقد اعتبرت سياسات خلق الوظائف من السياسات الضعيفة، وكان لا بد من ترشيد هذه السياسات بحيث لا يتم تحميل الموازنة مباشرة بذلك العبء،
- بل لا بد من أن تكون عملية خلق الوظائف ضمن ديناميكية وسياسات إعادة تخصيص وتحريك الموارد الاقتصادية.