آفاق ومتطلبات التخطيط الاقتصادي لفلسطين

أودّ، وأنا أتحدث عن آفاق ومتطلبات التخطيط الاقتصادي لفلسطين، أن أبدأ بإثارة سؤالين تبدو إجابتهما واضحة، ولكنهما ضروريان للحديث عن الموضوع:

- ما هو التخطيط؟
- ولماذا التخطيط؟

ولن أدخل في متاهات لفظية وأنا أبحث عن تعريف للتخطيط، فهناك العشرات من التعريفات ولكنها في النهاية تبيّن أن التخطيط هو وسيلة لغاية. وفي العادة فإن الغاية هي تحقيق تنمية شاملة، ومن هنا جاءت التسمية "التخطيط التنموي". ولست أدري إذا كان هناك تخطيط غير تنموي اللهم إلا إذا كان المقصود هو التخطيط على المستوى الجزئي، وأقصد على مستوى المؤسسة.

وقد ارتبط التخطيط في أذهان الكثيرين بالاشتراكية التي اتبعت منهج التخطيط المركزي لتخصيص الموارد بين القطاعات المختلفة من أجل معالجة المشاكل وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

وبعد الحرب العالمية الثانية أصبح التخطيط التنموي مقبولا بشكل كبير كوسيلة لتسريع معدلات النمو الاقتصادي ورفع مستوى المعيشة في كثير من الدول. وقد بلغ الحماس الشديد ذروته في الخمسينيات، وكان من أهم أسباب ذلك:

- النجاح الذي حققه التخطيط المركزي في الاتحاد السوفيتي الذي كان دولة متخلفة وأصبح قوة صناعية بعد الحرب العالمية الأولى، مما ترك الانطباع لدى الكثير من الدول أن هذه النتيجة نجمت عن تخطيط الاقتصاد.
- تجارب التخطيط الناجحة في أوروبا والولايات المتحدة أثناء الحرب.
- طموح الدول الأقل نموا في الحصول على استقلال اقتصادي بعد أن حصل عدد كبير منها على استقلال سياسي بعد الحرب.
- الحاجة إلى إعادة بناء اقتصاديات بعض الدول الصناعية الغربية التي عانت خلال الحرب العالمية الثانية.

وقد شجع على ذلك نجاح برامج الإنعاش الاقتصادي التي نفذت في أوروبا عقب الحرب العالمية الثانية، وعلى رأسها "خطة مارشال" لإعادة إعمار أوروبا.

وقد استمر انتشار التخطيط التنموي في الستينيات نتيجة لزيادة الدور الذي كانت تلعبه الدولة في الاقتصاد، ونتيجة لسياسات الدعم التي اتبعتها الدول الصناعية الغربية والبنك الدولي والأمم المتحدة التي كانت تشجع على ذلك. وحتى الولايات المتحدة التي كانت تعارض التخطيط بشكل قوي حتى الستينيات اتخذت موقفا مغايرا لذلك أثناء إدارة الرئيس كيندي ودعمت مشروع The Alliance for Progress of the American Countries الذي شجع الدول الأعضاء على رسم خطط تنموية واعتبر ذلك شرطا للحصول على قروض أجنبية.

وقد تم تحضير الكثير من الخطط التنموية في العديد من الدول بمساعدة البنك الدولي وبمساعدة فنية من بعض الحكومات الغربية، وكان معظم الخطط الأولى لتلك الدول عبارة عن برامج للاستثمار العام. وقد تطور ذلك لاحقا بواسطة اقتصاديي التنمية والمنظمات التابعة للأمم المتحدة الذين شعروا أن خطط الاقتصاد الكلي macro-economic plans يمكن أن تؤدي إلى نمو اقتصادي أسرع، وأن هناك حاجة إلى تحولات هيكلية في المجتمعات التقليدية باتجاه التصنيع. وهكذا أصبحت الخطة عبارة عن وثيقة تتضمن نموذجا تخطيطيا مليئا بالاقتصاد القياسي والتنبؤات ونسبة رأس المال إلى الإنتاج ومعاملات الادخار والاستهلاك وغيرها، مع التركيز على الاقتصاد الكلي واحتياجات البلد من العملات الأجنبية لتبرير منح الائتمان والقروض لذلك البلد. وغالبا ما كان يوضع هدف معدل نمو مرتفع، ويتم من خلاله حساب الفجوة الادخارية وفجوة العملات الأجنبية. وكثيرا ما يتم اكتشاف أن معدلات النمو هذه غير واقعية، وأن تلك الخطط، بالرغم من أناقتها وقدرتها على إقناع وكالات الدعم الدولية بتمويلها، ذات تأثير محدود على الاقتصاد.

وقد أدت خيبة الأمل الناجمة عن عدم فعالية منهجيات تخطيط الاقتصاد الكلي إلى التحول من ذلك النوع من التخطيط إلى التركيز على القرارات الاقتصادية اليومية واتخاذ سياسات قصيرة الأمد. ولكن ذلك كان على حساب الإجماع على استراتيجية اقتصادية طويلة المدى، مما أدى إلى اتخاذ قرارات اقتصادية غير متناسقة تسيطر عليها رغبات الأفراد في القطاعات العامة وقوتهم السياسية. كان كل قطاع عام يدافع عن مشاريعه وخططه، ولم يكن هناك إطار عام لتسهيل اختيار المشروعات والأولويات الاستثمارية.

وفي السبعينيات أصبح واضحا أن التركيز على مشاريع القطاع العام بالإضافة إلى معالجة المشاكل على المدى القصير تعني أن المخططين ليس لديهم تأثير على قرارات السياسة الاقتصادية التي تؤثر على المتغيرات الاقتصادية الهامة وتؤثر، بالتالي، على النمو الاقتصادي. ومنذ ذلك الحين، بدأت بعض الدول تجربة إعداد

خطط تقوم على وضع خطوط عريضة للسياسات التي يستطيع القطاع الخاص أن يعمل من خلالها. وكان الهدف من "خطط السياسات" هذه هو جعل القرارات العامة متناسقة مع بعضها البعض وتخفيض درجة عدم التيقن للقطاع الخاص. وقد انعكس ذلك على الوثائق التخطيطية التي قامت تلك الدول بصياغتها خلال الفترة الماضية، وبدأ البنك الدولي بوجه خاص، ووكالات الدعم الأجنبية بوجه عام، التأكيد على حاجة الدول لاختيار مجموعة عريضة من السياسات المتناسقة بغية الوصول إلى تخصيص أفضل للموارد المتاحة لها.

وأنتقل الآن إلى السؤال الثاني: **لماذا التخطيط؟**

حسب النظرية النيوكلاسيكية في الاقتصاد فإن نظام السوق وآلية السعر هما الأدوات التي يتم من خلالها تخصيص الموارد المتاحة للمجتمع بكفاءة قصوى لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يسعى ذلك المجتمع لتحقيقها. وحسب هذه النظرية، فإن التخطيط ليس فقط لا لزوم له، وإنما ضارّ لأنه يشوّه الدور الذي تقوم به قوى السوق.

فكيف يمكن إذن أن نوفق بين التخطيط والنظرية النيوكلاسيكية؟

يعتقد الكثير من الاقتصاديين أن النظرية النيوكلاسيكية تقوم على مجموعة من الافتراضات التي لا تنطبق على معظم الدول النامية. فالاحتكاكات imperfections التي تعاني منها الأسواق في تلك الدول كثيرة، ويأتي في مقدمتها عدم وجود منافسة حقيقية، ووجود تأثيرات خارجية externalities، ووجود عدم تيقن، وعدم وجود معلومات كافية. هذه الاحتكاكات تؤدي إلى فشل نظام السوق market failure ولا تتيح، بالتالي، لآلية السعر أن توجّه القرارات الاقتصادية بكفاءة، مما جعل أولئك الاقتصاديون يدافعون عن التخطيط كوسيلة للتخلص من هذا الخلل، وكأداة لاتخاذ القرارات الرشيدة بين الاستثمارات المختلفة أو بين الأهداف التنموية المتباينة. وهذا الاستنتاج ينطبق بشكل خاص على الدول منخفضة الدخل والتي تمر في المراحل الأولى للتنمية نظرا لعدم توفر المؤسسات اللازمة لنجاح نظام السوق فيها.

وفي ضوء الخلفية السابقة، انتقل الآن إلى أحد الأسئلة الرئيسية في موضوع اليوم، وهو: **هل نحن بحاجة إلى تخطيط اقتصادي في فلسطين؟**

وفي اعتقادي أن الإجابة على هذا السؤال هي "نعم". ففي خضم المرحلة الانتقالية التي يمر به الاقتصاد الفلسطيني، والعقبات والتشوهات والاحتكاكات التي يعاني منها، فإن التخطيط العلمي المدروس سوف يسهم

في تحقيق التنمية الشاملة في فلسطين بصورة مقبولة، شريطة أن يتم تبني التخطيط الذي يتلاءم مع الظروف التي تحيط بالاقتصاد الفلسطيني من جهة واحتياجات هذا الاقتصاد وقدراته من جهة أخرى.

أعتقد أن كثيرين يلاحظون، مثلي، وجه الشبه بين أوروبا بعد الحرب وفلسطين بعد الاحتلال، فالدمار والتشويه اللذين أصابا الاقتصاد كان كبيرين ولا يمكن معالجتهما إلا بالجهد والتخطيط السليم. وإذا كانت خطة مارشال قد ساعدت على إعادة إعمار أوروبا، فلا بد من خطة مماثلة لإعادة إعمار فلسطين. وللتذكير، فقد شجعت خطة مارشال الدول الأوروبية على استخدام التخطيط لمساعدة اقتصاداتهم على الانتعاش وإصلاح الدمار الذي خلفته الحرب، وكان يطلب من كل دولة مشاركة صياغة خطة شاملة قبل استلام الدعم من الولايات المتحدة الأمريكية. وقد أدى هذا النجاح إلى استمرار بعض الدول الغربية في نشاطهم التخطيطي حتى بعد انتهاء مشروع مارشال.

ومما يجعل التخطيط الشامل ملحا لفلسطين هو أن المتطلبات التي يحتاجها الاقتصاد الفلسطيني لمعالجة الاختلالات والتشوهات التي خلفها الاحتلال الإسرائيلي كثيرة وكبيرة. وفي ظل شح الموارد الطبيعية وندرة الموارد المالية ومحدودية الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني يصبح من الضروري جدا ترتيب الأولويات وتنسيقها حتى نتفادى هدر هذه الموارد النادرة بسبب الاختناقات أو التكرار أو الإنفاق على مشاريع عديمة الأهمية.

التخطيط بالنسبة لفلسطين مهم أيضا لتوضيح السياسات التي يجب اتّباعها لتحقيق التنمية الشاملة. وفي ظل المرحلة الانتقالية التي يعيشها الاقتصاد الفلسطيني، فإن هناك الكثير من السياسات التي يجب تحديدها وتوضيحها، سواء على المستوى الكلي (السياسات المالية والنقدية –عندما يصبح ذلك ممكنا– والسياسات الخاصة بالدخل والأجور والتجارة والاستثمار الخ.) أو على المستوى القطاعي (السياسات الخاصة بالصناعة والزراعة والسياحة وغيرها).

التخطيط أيضا مهم للحصول على التمويل والدعم اللازمين لمشاريع التنمية. فجميع الحكومات الأجنبية والمؤسسات الدولية المانحة تشترط صياغة خطة تفصيلية كشرط مسبق للحصول على القروض والمساعدات المالية اللازمة.

وإذا كان التخطيط مهما، فيصبح السؤال التالي هو: **أي نوع من التخطيط نريد في فلسطين؟**

من الطبيعي جدا أن نستفيد من تجارب الآخرين. وإذا كانت تجربة التخطيط المركزي قد فشلت في معظم الدول التي تبنته ومارسته خلال العقود الماضية، فإن من الواضح أن مثل هذا النوع من التخطيط ليس هو التخطيط الذي نرغب فيه، لنفس الأسباب التي أدت إلى فشله في تلك الدول. وبالمقابل، فإن تجربة الدول سريعة النمو، وخصوصا دول جنوب شرق آسيا، تجعل من المثمر والمفيد دراسة منهجية التخطيط التي اتبعتها تلك الدول والتي توصف أحيانا بأنها "تعاونية شاملة" لأنها تشمل الاقتصاد كله وتقوم على أساس تعاون وثيق بين الحكومات المعنية والقطاع الخاص، وتوصف أحيانا بأنها "تأشيرية أو إرشادية" لأنها تقوم على أساس الجمع بين برمجة استثمارات القطاع العام وإعداد التنبؤات (وليس تحديد الأهداف) بالنسبة للقطاع الخاص، كما يشير تقرير البنك الدولي حول "الاستثمار في التنمية". وفي هذه الحالة يمكن تركيز الجهود على وضع برامج استثمارية للقطاع العام، بدلا من الاقتصاد بأكمله، في الوقت الذي يتم فيه إعداد تنبؤات في مجال الاقتصاد الكلي. وتساعد هذه التنبؤات على تشجيع المستثمرين نتيجة للمعرفة بمستقبل الاقتصاد مما يعني بالتالي تخفيض عامل المخاطرة.

وحسب تقرير البنك الدولي المذكور، فقد أظهرت الدراسات أن الدول التي حققت أفضل أداء للاقتصاد هي التي جمعت بين التخطيط الفعال للقطاع العام وبين تفادي تشوهات الأسعار بالنسبة للاقتصاد بأكمله، وبالتالي فهي تركز على السياسات وتحسين أنظمة الأسعار والحوافز وأداء الأسواق لوظائفها، مع التركيز على التنسيق والتشاور بين أجهزة الحكومة والقطاع الخاص على حد سواء.

وإذا أردنا الاستفادة من تجارب تلك الدول والخبرات المتراكمة في هذا المجال، فإن استراتيجية التخطيط في فلسطين يجب أن ترتكز إلى عنصرين:

- وضع برنامج استثماري سليم للقطاع العام يتم من خلاله تخصيص الموارد الشحيحة للاحتياجات العامة والمشاريع ذات الأولوية القصوى.

- إنشاء إطار ملائم للسياسات المترابطة على صعيد الاقتصاد الكلي تقوم على توفير حوافز كافية لتحقيق نمو اقتصادي طويل المدى. ويشمل ذلك السياسات المالية والنقدية (عندما يصبح ذلك ممكنا) والتجارية والدخل والأجور والأسعار وغيرها.

أي أن المطلوب هو تطوير سياسات لجعل القطاع الخاص أكثر فاعلية. وهذا لا يعني إلغاء دور السلطة (الدولة)، ولكنه يعني إعطاءها دورا مميزا تقوم من خلاله بالتركيز على السياسات التي تعمل على تقوية نظام السوق من خلال توفير بيئة اقتصادية واجتماعية مواتية تؤدي إلى توسيع وزيادة فاعلية القطاع الخاص.

ويبقى السؤال الأخير: **ما هي متطلبات هذا التخطيط؟ وهل هي متوفرة في فلسطين؟**

يعتبر الاستقرار السياسي بالتأكيد متطلبا مسبقا للتخطيط الفعال، وخصوصا على المدى الطويل. ومما لا شك فيه أن عدم الاستقرار السياسي وعدم التيقن الاقتصادي الذي تعاني منه فلسطين يجعل من الصعب صياغة الخطط بدقة وخصوصا الخطط طويلة المدى نتيجة لعدم إمكانية التنبؤ بالمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية بدقة لفترات بعيدة. ويعتقد كثير من الاقتصاديين أمثال لويس وتينبرغن أن التخطيط يجب أن يبدأ بخطة طويلة المدى تبين فيها الأهداف والتطلعات بعيدة المدى من أجل تشجيع القيام بالتحولات الأساسية في الهيكل الاجتماعي والاقتصادي التي تتطلبها التنمية الاقتصادية، والتي لا يستطيع التخطيط قصير المدى تحقيقها. وبعد صياغة الخطة طويلة المدى يمكن إعداد خطة متوسطة المدى ثم خطة سنوية. ولكن على أرض الواقع فإن معظم الدول في مراحل التنمية المبكرة تبدأ بالتخطيط قصير المدى، وأحيانا خطة متوسطة المدى، ونادرا ما يعطوا اهتماما كافيا للأهداف بعيدة المدى.

من ناحية أخرى فإن نجاح التخطيط يتطلب توفر كمية هائلة من المعلومات والبيانات الإحصائية الدقيقة الخاصة بالدخل والإنفاق والادخار والاستهلاك والاستثمار والإنتاج، إضافة إلى البيانات الديموغرافية والمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية للأنشطة المختلفة، والتي نحتاج إليها لتقييم الوضع الاقتصادي والاجتماعي، والتعرف على خصائصه وميزاته وأبرز المشكلات التي تعيق تقدمه. والمعروف أن دقة النتائج تتوقف على وفرة ونوعية البيانات التي يتم الاعتماد عليها في استخراج المعاملات المختلفة. ومن الواضح أن الاقتصاد الفلسطيني يعاني كثيرا في هذا الميدان، فالبيانات المتوفرة عادة ما تكون شحيحة وجزئية، وأحيانا متناقضة، وهناك تشكيك في مصادرها، وغالبا ما لا تكون حديثة بما يكفي لاستخدامها لأغراض التنبؤ والتخطيط. كما أن الدراسات التي تتناول العلاقة بين المتغيرات الاقتصادية الفلسطينية هي أيضا محدودة، وغالبا قديمة. إن أحدا لا ينكر بالطبع الجهد الذي تبذله دائرة الإحصاء المركزية ومعهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس) ومركز البحوث والدراسات في نابلس وغيرها، ولكن هذه المؤسسات لا تزال حديثة وأمامها شوط بعيد لبناء قاعدة معلومات قوية وسليمة.

ومن المتطلبات الأساسية للتخطيط أيضا توفر الكوادر المدربة والمؤهلة التي تستطيع صياغة الخطط ورسم السياسات وتحليل وتقييم المشروعات ومتابعة تنفيذها، ويحتاج ذلك إلى حشد من الطاقات المتنوعة من الإداريين والباحثين والإحصائيين والفنيين. ويعاني الاقتصاد الفلسطيني من نقص كبير في هذه الكفاءات في الوقت

الحاضر، وبالتالي لا بد من إيلاء هذا الموضوع اهتماما أكبر لتوفير وتطوير الكفاءات الضرورية بسرعة، سواء من خلال إيفاد بعثات دراسية إلى الخارج للتخصص في شؤون التخطيط أو إقامة دورات تدريبية أو استقطاب الكفاءات المتخصصة في مختلف جوانب التنمية من الخارج. وهناك العديد من الدول التي أقامت معاهد قومية للتخطيط (كالكويت ومصر والعراق وغيرها)، ويأتي في مقدمة أهداف تلك المعاهد عادة "إعداد الكوادر التخطيطية المؤهلة" من خلال الدورات التدريبية والبعثات وعقد المؤتمرات والندوات. كما تقوم تلك المعاهد بإجراء ونشر الأبحاث والدراسات التخطيطية والاقتصادية والاجتماعية، وتنظيم برامج تدريبية وتعليمية وإبداء الرأي في مشروعات القوانين والقرارات الخاصة بالتنمية.

من المتطلبات الأساسية للتخطيط أيضا وجود مؤسسات وتشريعات حديثة، وفي مقدمتها قانون تخطيط يوضح الصلاحيات والمسؤوليات والعلاقات بين أجهزة التخطيط وبقية أجهزة ومؤسسات السلطة. وفي غياب مثل هذه التشريعات والمؤسسات يصبح من المتعذر الحصول على المعلومات والبيانات من الجهات المختلفة، كما يصبح من الصعب التنسيق وترتيب الأولويات للمشاريع التنموية.

ويرتبط بالمتطلب السابق متطلب آخر يرتبط بالوعي التخطيطي لدى الأجهزة والمؤسسات والأفراد. وبصورة أكثر تحديدا، يجب أن تكون هناك مشاركة فعالة في عملية التخطيط من كافة قطاعات المجتمع وخصوصا القطاع الخاص الذي يجب أن يلعب دورا أساسيا في صياغة التشريعات والسياسات وتحديد البرامج والمشاريع التي يمكن أن تنعكس على عملية التنمية. ولكي نضمن هذه المشاركة فيجب زيادة الوعي التخطيطي لدى هذا القطاع وبذل مجهود كاف لتدريب كوادره ليكونوا شركاء في إعداد الخطط وتنفيذها وتحقيق أهدافها. ومما لا شك فيه أن نجاح التخطيط يتطلب فهما كاملا لعملية التنمية وإدراكا لدور التخطيط في هذه العملية.

وأخيرا فإن نجاح التخطيط يتطلب التزاما ثابتا من متخذي القرار وعلى أعلى المستويات. فقد أظهرت الدراسات أن عدم وجود التزام قوي ودعم كاف من القيادة السياسية كان السبب الرئيسي في عدم تنفيذ معظم الخطط التنموية.

وفي الختام، لا بد من الإشارة إلى أن تخصيص يوم دراسي لموضوع التخطيط في فلسطين يعتبر خطوة هامة لزيادة الوعي الذي أشرنا إليه قبل قليل، آملا أن يتبع ذلك نشاطات مماثلة في المستقبل القريب.