

دليل السياسي الذكي

إلى

صنع القرار في مجال

مشروعات التنمية

في مصر

العدد الخامس

تم إعداد هذا الدليل استناداً إلى الأبحاث الواردة في كتاب
صنع القرار في مشروعات التنمية في مصر

تحرير أ.د. مصطفى كامل السيد

القاهرة: شركاء التنمية، 2010.

دليل السياسي الذكي هو الإصدار الجديد
لشركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب،
والذي يستهدف ترجمة نتائج الأبحاث العلمية
التي يقوم بها الشركاء إلى سياسات عملية قابلة
للتطبيق في كافة مجالات التنمية التي غطتها
أنشطتهم البحثية، وذلك مساهمة منهم في طرح
أساس علمي لسياسات التنمية في مصر،
ويأملون أن يكون ذلك خطوة على طريق تفعيل
نموذج رشيد في صنع القرار.

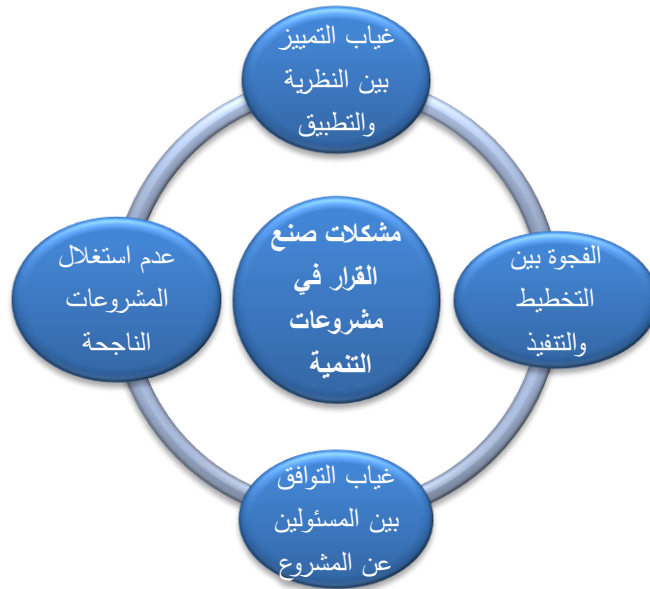
وسوف تتتابع الإصدارات في هذه السلسلة
بالمواكبة مع اكتمال وتجدد المشروعات البحثية
لشركاء التنمية.

إن مسألة صنع القرار في مصر من المسائل ذات الأهمية القصوى، فكثيراً ما وجهت انتقادات للحكومات المصرية المتعاقبة لغياب آليات واضحة لصنع القرار. والواقع إن غياب تلك الآليات لا يتعلق فقط بصنع القرار السياسي أو الاقتصادي بل يتجاوزه إلي القرار في مجال مشروعات التنمية. ومن هنا ينبغي وضع آليات محددة ومعروفة سلفاً للنخبة والجمهور العام في مصر عن الكيفية التي يتم من خلالها صنع واتخاذ القرارات في المجالات المختلفة. وتقدم الورقة تحليلاً عاماً للمشكلات المرتبطة بصنع القرار في مجال مشروعات التنمية في مصر والتوصيات المقترحة لمعالجة هذه المشكلات، وذلك بالاستناد إلى مشروعات محددة في مجالين؛ مجال الصناعة (مشروع فوسفات أبو طرطور ومجمع الألومنيوم)، ومجال التعمير (مشروعات المدن الجديدة).

صنع القرار في مشروعات التنمية في مصر: ما هي المشكلات الحالية؟

تستند الرشادة في صنع قرارات التنمية على توافر المعلومات الملائمة حول قضية أو مشكلة تنموية ما، ووضع بدائل الحل المناسبة المتعلقة بهذه القضية أو المشكلة أمام صانع القرار، وترجيح أكثر البدائل المناسبة لحلها ومتابعة آثار هذا الحل في المستقبل. ويتبين للمتابع لمشروعات التنمية في مصر بشكل عام عدم توافر خصائص الرشادة والشفافية في صنع القرار، مما أدى إلي تبديد هائل للموارد الاقتصادية في بلد هو في حالة أزمة اقتصادية حفيفة، وتحول مشروعات التنمية إلى عبء علي الاقتصاد بدلاً من أن تكون جزءاً من حل مشاكله.

شكل (1): مشكلات صنع القرار في مشروعات التنمية في مصر



وتلقي دراسة صنع القرار في مشروعين صناعيين مهمين، هما فوسفات أبو طرطور ومجمع الألومنيوم، ومشروعات المدن الجديدة في مجال التعمير الضوء على عدد من المشكلات والقضايا حول عملية صنع القرار في مصر يمكن إيجازها فيما يلي:

- **غياب التمييز بين العمل البحثي النظري والعمل على المستوي التنفيذي الصناعي**، فكثير من المشروعات تكون ممكنة التحقيق نظرياً، غير أن تنفيذها قد لا يؤدي إلى تحقيق العائد الاقتصادي المأمول. وقد كان عدم الانتباه إلى هذا العامل أحد أسباب فشل مشروع فوسفات أبو طرطور.
- **الفجوة بين المخطط والمنفذ**، ويظهر ذلك بوضوح في حالة المدن الجديدة حيث يوجد اختلاف واضح في تنفيذها عن المخططات التي وضعت لها في سبعينيات القرن الماضي وقت إنشاء هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة كجهاز مسئول عن إدارة وتنمية تلك المدن. وقد تضافت قوي سياسية وغير سياسية، رسمية وغير رسمية، للإسهام في انحراف تلك المشروعات عما خطط لها.
- **غياب التوافق في اللجان المنوط بها دراسة أو تنفيذ أو متابعة المشروع وعدم استعدادها للعمل بروح الفريق**. وقد كان ذلك أحد أسباب فشل مشروع فوسفات أبو طرطور.
- **عدم استغلال المشروعات الناجحة**، كمشروع الألومنيوم، سواء في الاستفادة منها كنموذج يمكن تكراره في كيفية صنع القرار في مجال مشروعات التنمية من ناحية، أو في تطويره ودعم تنافسيته وتنافسية منتجاته في الخارج من ناحية أخرى. وقد كان مشروع الألومنيوم نموذجاً للتخطيط الجيد، خاصة فيما يتعلق باختيار موقعه لسهولة ربطه بمصادر استقبال مستلزمات الإنتاج، ومصادر تسويق وتوزيع منتجاته محلياً وخارجياً، وذلك من خلال شبكة من المواصلات البرية والنهرية والبحرية والسكك الحديدية، وكذلك قربه من محطة محولات السد العالي، ومن ميناء سفاجا بالبحر الأحمر لاستقبال خام الألومنيوم المستورد وقرب الأيدي العاملة اللازمة لبدء إعداد الموقع والإنشاءات المدنية والمعدنية. ولكن هناك حاجة إلى تطوير المشروع ودعمه. وسوف يتم عرض بعض التوصيات في هذا الشأن في القسم التالي من الورقة.

صنع القرار في مشروعات التنمية: الطريق إلى حل المشكلات الحالية

وفي ضوء المشكلات السابقة، يوجد بعض التوصيات للوصول إلى قرار أكثر رشادة في تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية في مصر، كما يوجد توصيات خاصة للمشروعات محل الدراسة.

أما التوصيات العامة فيمكن إجمالها فيما يلي:

- **استناد القرار إلى المعلومات والحقائق وإخياره بعد مناقشة مختلف البدائل**، حيث ينبغي أن ينصب الجهد الرئيسي لصناع القرار علي تجميع المعلومات المرتبطة بالمشكلة، ثم تحليلها ومناقشتها وتقييمها، وطرح البدائل المختلفة لحلها من خلال لجان فنية ذات صلة، وبحث السيناريوهات المحتملة لكل بديل بحيث لا

تكون عملية تنفيذ المشروعات عملية عشوائية. ويرتبط بذلك بناء نظام اتصالي ومراكز للمعلومات تتلاءم مع مقتضيات العصر، من حيث السرعة والكفاءة.

- **توسيع دائرة المشاركة في صنع القرار** بحيث تشمل المواطنين المتأثرين بالقرار والمتخصصين، ويتطلب ذلك الحد من المركزية المفرطة في صنع القرار. ويكتمل ذلك بتطوير أجهزة لقياس الرأي العام تتوافر لها جميع الإمكانيات المادية والبشرية والمناخ الحر، في تناول كل الموضوعات، دون تدخل من أي جهة، بحيث يأتي القرار نتاجاً لمشاركة كل الدوائر، وكافة المستويات، وبالتالي يعبر عن رأي الجماهير.
- **مشاركة الإعلام** في تغيير بعض التصورات التقليدية من جانب المجتمع، والتي تقف حائلاً أمام بحث وتحليل بعض الخيارات أو البدائل الأكثر واقعية أو الأكثر ملائمة من غيرها في صنع قرار تنموي ما.
- **مراعاة التجانس** في تجارب وخبرات من يشتركون في معالجة وتحليل وصنع وتنفيذ المشروعات التنموية.
- **قيام السلطة التشريعية** بدورها في الرقابة على أداء الحكومة في تخطيط وتنفيذ هذه المشروعات.
- **استحداث جهاز فعال لصنع القرار** في مشروعات التنمية يشكل من أعضاء في كافات الاختصاصات، بالإضافة إلي الخبراء الفنيين، بحيث تكون مهمة الجهاز الأساسية التنسيق والمتابعة للمشروعات التنموية القائمة، واستحداث خطط ومشروعات تنموية جديدة. وينبغي على هذا الجهاز استيعاب الدروس المستفادة من تجارب التنمية المشابهة، سواء داخل أو خارج البلاد، وذلك للاستفادة من التراكم التاريخي في الممارسة. وسوف يتم التفصيل في مهام واختصاصات هذا الجهاز في الجزء التالي من الورقة.



شكل (2): الطريق نحو حل مشكلات صنع قرارات مشروعات التنمية في مصر

وفيما يتعلق بالاستفادة من مشروع الألومنيوم كنموذج ناجح، يمكن طرح مجموعة من الإجراءات على الشركة والدولة لتعزيز تنافسية المشروع. أما بالنسبة للشركة يقترح:

- **التحديث المستمر لتكنولوجيا الإنتاج** بما يتواءم مع المستويات العالمية، وزيادة الإنتاجية، وتعظيم القيمة المضافة لمنتجاته من خلال التركيز على تحسين المواصفات الفنية للمنتجات المصنعة.
- **الاستمرار في إتباع إستراتيجية تخفيض تكاليف الإنتاج**، خاصة في ظل التوقعات المستقبلية بإلغاء دعم الطاقة الكهربائية.
- **الاهتمام بكفاءة التسويق**، بالاستفادة بثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تحديث موقع الشركة على الانترنت، وتفعيل البيع في الأسواق الخارجية بواسطة تطبيقات التجارة الالكترونية.
- **الاهتمام بتدريب العمالة وإعادة تأهيلها**.
- **القيام بدراسة شاملة متعمقة لأبعاد التسعير والتسويق**، والظروف المستقبلية والمحتملة للإنتاج والطلب العالميين، ومستقبل استخدام وتسعير الطاقة الكهربائية لقطاع الصناعة في مصر، مع ضرورة الحساب المستمر للكفاءة الاقتصادية، التي تقوم على حساب المخرجات والمدخلات بالأسعار الحقيقية وليس الأسعار المحاسبية.
- **تعزيز التعاون العربي** من خلال التنسيق بين الشركة والشركات الأخرى في دول الخليج، في مجال صناعة الألومنيوم، ومن خلال تبادل المعارف والمعلومات.

وبالنسبة للدولة فعليها تدعيم المشروع بمجموعة من الإجراءات من بينها:

- **حسم ملف أسعار الطاقة الكهربائية للمصانع في مصر**، والإعلان عنه بشفافية كبيرة، خاصة فيما يتعلق بمصنع الألومنيوم.
- **إعادة النظر في القرار 1993**، وبخاصة فيما يتعلق بالبيع في السوق المحلي على أساس العلوات الإضافية على السعر العالمي.
- **خصخصة نسبة 25%** من ملكية الشركة بهدف دعم القدرات المالية للشركة وتحسين مستوى التكنولوجيا المستخدمة فيها.

أما فيما يتعلق بحل مشكلات المدن الجديدة، فيمكن اقتراح ما يلي:

- **تحديد علاقة المجتمعات العمرانية الجديدة بالمحليات**، إلى جانب ضرورة إعادة ترسيم الحدود الإدارية للمحافظات، حيث أن جميع المحافظات موجودة على مساحة 5% من أراضي الدولة، في حين أن 95% من الأراضي صحاري، ليس لها هوية، وهذه الحدود لابد أن توضع داخل تخطيط إقليمي، وأن يعاد وضع ورسم أقاليم تخطيطية لمصر، خاصة أن كل المدن الجديدة تقريباً، قامت على أراضي صحراوية بالأساس.

- **زيادة التعاون والتنسيق بين الوزارات** المنوط بها عمل وتشغيل المدن الجديدة، وأهمها الوزارات الخدمية مثل وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية الجديدة، وذلك لاتخاذ اللازم، كل في مجاله، بالكفاءة المطلوبة، لتشغيل الخدمات التعليمية والصحية والأمنية.
- **تحديد أصحاب المصالح الأساسيين في أي مشروع عمراني تنموي**، ومحاولة إثارة اهتمامهم بالمشروع المزمع إنشاؤه، والتعرف على ردود فعلهم المحتملة على القرارات المحورية المتعلقة به، والحصول على أكبر دعم ممكن ممن يهمهم أمر هذه المشروعات، ومواجهة محاولات توجيه هذه المشروعات لخدمة مصالح خاصة.¹
- **الالتزام بالمخطط الأصلي للمدينة**، وعدم الخروج عنه، وتحديد وظيفة المدينة وقاعدتها الاقتصادية وعلاقتها بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.
- **الالتزام بالأهداف التي قامت المدن الجديدة من أجلها**، وبخاصة مراعاة البعد الاجتماعي في بيع الأراضي والوحدات السكنية، حتى لا تكون مناطق معزولة للأغنياء.
- **تحفيز المستثمرين للمشاركة في إدارة وتشغيل المدن الجديدة**، وإتاحة فرصة أكبر للمشاركة الشعبية في تنمية المدن الجديدة، من خلال المجتمع المدني، وذلك من أجل إبعاد المدن الجديدة عن أسلوب الإدارة المركزية التي تدار بها الآن.
- **الاتجاه لبناء مدن متوسطة وصغيرة الحجم**، يتراوح عدد سكانها ما بين 100 ألف إلى 150 ألف نسمة. فالمدن الصغيرة أيسر في الإنشاء والتنمية والإدارة من المدن الكبيرة. وينبغي أن تكون تلك المدن قريبة من المدن الكبرى، وذلك لجذب السكان إليها وتحقيق سرعة الاستيطان.

جهاز التخطيط والتنسيق والمتابعة: نحو ترشيد صناعة قرار مشروعات التنمية في مصر

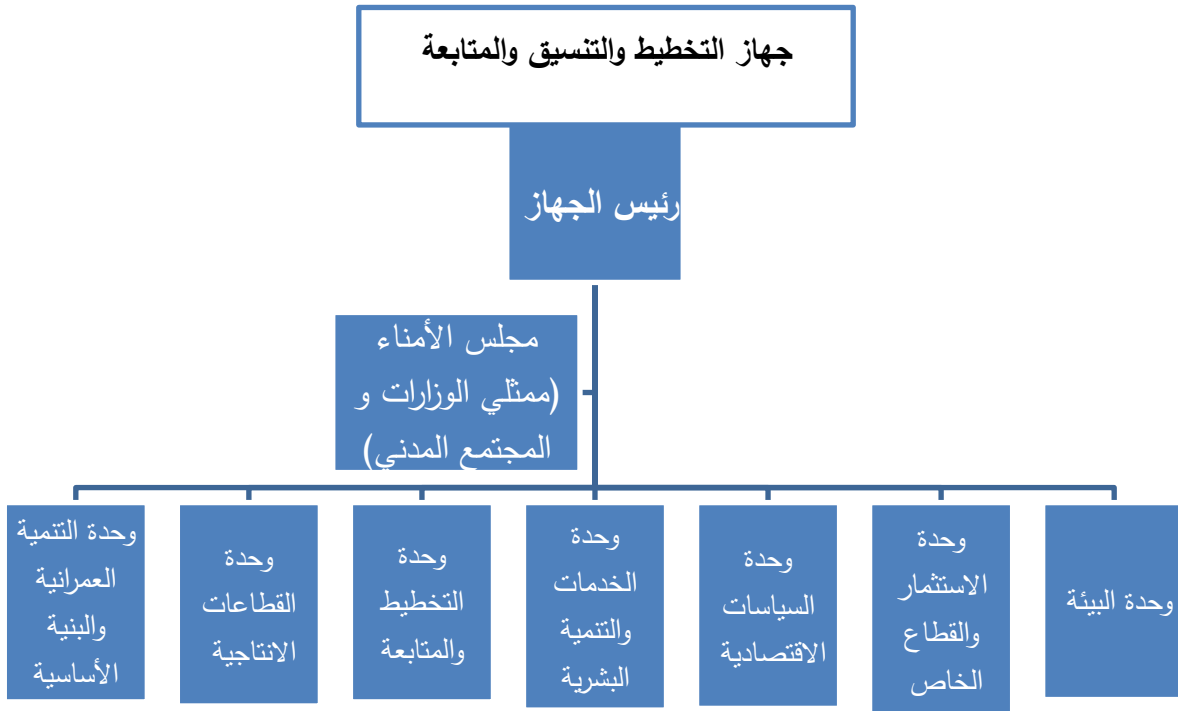
يتبين من عرض المشكلات السابقة لعملية صنع القرار في مشروعات التنمية في مصر أننا بحاجة إلى جهاز جديد تكون مهمته:

- وضع مشروع قومي للتنمية الشاملة بمصر.
- إعادة دراسة مشروعات التنمية وتحديد أولوياتها، وإضافة أو حذف مشروعات معينة، مع الوضع في الاعتبار الظروف المحلية والإقليمية والدولية.
- تحديد المشروعات الموجهة للقطاع الخاص والاستثماري، داخل كل منطقة تنموية، وفي القطاعات التنموية، وعمل دراسات الجدوى، والترجيح لهذه المشروعات بين المستثمرين.
- متابعة التخطيط التفصيلي مع الوزارات والمحافظات والقطاع الخاص والاستثماري.
- عمل الدراسات العلمية الخاصة بمعوقات التنفيذ .

¹ - تسببت جماعات المصالح في إلغاء العديد من الدراسات والمشروعات التخطيطية لتعارضها مع المصالح الخاصة لهم، على الرغم مما كان متوقعا لها من عائد اجتماعي واقتصادي هام (مجمع الوزارات في مدينة السادات نموذجا).

- اقتراح المشروعات الإنتاجية أو الخدمية أو البنية الأساسية لكل سنة من سنوات الخطة، بالتنسيق الكامل مع وزارة التخطيط.
- إنشاء قاعدة بيانات حديثة لكل محافظة، تدخل في المشروع القومي للتنمية، علي أن تكون هذه القاعدة مرتبطة بقاعدة البيانات بالمركز الرئيسي بمجلس الوزراء.

شكل (3): الهيكل المقترح لجهاز التخطيط والتنسيق والمتابعة



وبناء على تلك الأهداف يمكن تقسيم الجهاز لعدد من الوحدات هي: التخطيط والمتابعة، والقطاعات الإنتاجية، والتنمية العمرانية والبنية الأساسية، و الخدمات والتنمية البشرية، والسياسات الاقتصادية والتشريعية، وحماية البيئة، وتنشيط الاستثمار والقطاع الخاص.

وطبقاً لذلك التقسيم الهيكلي للجهاز، يمكن أن يتشكل الجهاز، بالإضافة إلي رئيس الجهاز (بدرجة وزير)، من مجلس للأمناء يضم عدداً من المسؤولين بالوزارات الرئيسية والمحافظات والمحليات، وممثلين عن المجتمع المدني، والجماعات المستفيدة. كما ينبغي أن يضم في عضويته عدداً من الخبراء المتفرغين وغير المتفرغين.

اعتمدت هذه التوصيات على فصول الكتاب الذي أصدره شركاء التنمية عن صنع القرار في مشروعات التنمية، والذي كان نتيجة مشروع بحثي، ومؤلفو فصول هذا الكتاب هم التالية أسماؤهم:

- 1- أ.د. أبوزيد راجح، ملاحظات حول صنع القرار في مجال التعمير؛
- 2- أ.د. جمال زهران، الإطار النظري لصنع القرار السياسي مع إشارة لصنع القرار التنموي في مصر؛
- 3- د. طارق نوير، صنع القرار والمشروعات التنموية في مصر: حالة مجمع الألمونيوم بنجع حمادي؛
- 4- د. محمد رضا محرم، صنع القرار والمشروعات التنموية في مصر: حالة مشروعات فوسفات أبوظرطور؛
- 5- أ.د. محمود منصور، اتخاذ القرار بشأن مشروعات التنمية: حالة توشكي؛
- 6- أ.د. مصطفى كامل السيد، صنع القرار في مجال التعمير: ضياع الهدف مع افتقاد الإرادة السياسية وتغير المسؤولين؛
- 7- لواء، منير ثلث، صنع القرار في المشروع القومي لتنمية سيناء؛
- 8- د. نجوي إبراهيم محمود، صنع القرار والدور التنموي للمدن الجديدة.

ترقبوا صدور الأعداد التالية من دليل السياسي الذكي

- 1 - انتقال العمالة بين البلدان العربية.
- 2- إصلاح الخدمة المدنية في مصر.
- 3- الإدارة المحلية في مصر: الواقع وآفاق المستقبل.
- 4- التغييرات المناخية وأثارها علي مصر.
- 5- الأرض والسكن في مصر.