الخطاب الافتتاحي

التخطيط بالمشاركة (التخطيط الديمقراطي)

التجربة المصرية

أحمد الدرش

الخطاب الافتتاحي
التخطيط بالمشاركة (التخطيط الديمقراطي)
التجربة المصرية

أحمد الدرش*

ملخص

يستعرض الخطاب الرئيسي التجربة المصرية الحديثة في إعادة النظر في أساسيات التخطيط في إطار إقتصاديات السوق. ويعترف الخطاب بأن التنمية عملية طويلة المدى ومعقدة في طبيعتها وأن ديناميكيات التوقعات والإنجازات تتطلب إعادة النظر في التخطيط كأداة لتحقيق الأهداف التنموية المنشودة. وفي حالة مصر فقد ظهرت الحاجة لإعادة النظر في عملية التخطيط لتأخذ بعين الإعتبار التغيرات التي طرأت على الهياكل الإقتصادية والإجتماعية والحاجة لإعطاء البعد الإقليمي الأهمية التي يستحقها. ويعتقد بأن التخطيط بالمشاركة يمثل مقاربة تمكن كل المهتمين بالتنمية، من حكومة وقطاع خاص، ومنظمات غير حكومية والمجتمع المدني، من المشاركة في عملية التخطيط بحيث تلعب الحكومة دور الشريك المنسق. هذا وقد تم إستعراض تجربة مصر في هذا الصدد كما تم إستعراض الأسباب الداعية لإعطاء التخطيط الإقليمي أولوية خاصة مع تفاصيل حول كيفية تطبيق هذه المقاربة في مصر.

Keynote Address on Participatory Planning: The Egyptian Experience

Ahmed Aldarsh

Abstract

The keynote address reviews the recent experience of Egypt in revisiting the essentials of development planning in a market oriented economy. It is acknowledged that the development process is long-term and complex in nature and that the dynamics of expectations and realizations require occasional reconsideration of the modality of planning as a tool to achieve desired development goals. In the case of Egypt such reconsideration is dictated by the need to take into account the changes that have taken place in the economic and social structures and the need to accord the regional dimension the importance it deserves. Participatory planning is thought to be an approach that can engage all stake-holders (government, private sector, non-government organizations and civil society) in the process of planning with the government playing a coordination role. Egypt's nascent experience in this respect is reviewed. Similarly, the reasons for according regional planning a special priority are presented together with the details of how such an approach can be implemented in Egypt.

* وزير التخطيط ووزير الدولة للتعاون الدولي السابق – جمهورية مصر العربية.

المقدمة

عندما تسلمت دعوة د. عيسى الغزالي – مدير عام المعهد العربي للتخطيط بالكويت لتقديم خطاب إفتتاحى حول "الأهداف الدولية للتنمية وتحديات تحقيقها في الدول العربية بالتركيز على المقدرة المحلية في مجال صياغة الاستراتيجيات والبرامج التنموية ومجال تنفيذ هذه البرامج"، كان على أن أختار أي النقاط أغطى وبأي درجة من التعمق، ولقد رأيت أن أبدأ بانطباعاتي عما حدث ويحدث خلال العقدين الماضيين في مجالي التنمية ومفهومها من جانب والتخطيط الاقتصادي من جانب آخر. وتقتضي الأمانة أن أنبه المستمعين إلى أن هذا الخطاب لا يهدف أن يكون وصفة أو روشته لما يجب أن تكون عليه التنمية بوجه عام والتخطيط الاقتصادي بوجه خاص في الدول العربية، ولكني سأحاول في الوقت المتاح لي أن أعرض تجربتي الشخصية كوزير مسئول عن التخطيط في جمهورية مصر العربية، ومحاولتي تكييف العملية التخطيطية لتتواءم مع المتغيرات المتسارعة على المستويين النظري والعملي، في مجالي التنمية الاقتصادية ومفهومها من جهة، والتخطيط الاقتصادي كأداة لتحقيق أهداف هذه التنمية من جهة أخرى.

فعلى المستوى النظري، إنفض جمهور الاقتصاديين والمنظرين للنموذج الاشتراكي القائم على التخطيط المركزي الآمر، والذي تولت فيه الدولة القرارات الخاصة بتخصيص الموارد على استخداماتها المختلفة بين الحاضر والمستقبل، وبين الأنشطة المختلفة وأيضاً التوزيع المكاني للاستثمارات، بالإضافة إلى قرارات توزيع الناتج المحلي بين مختلف فئات المجتمع، كما اختفي أيضاً هذا التوزيع على المستوى العملي في نهاية الثمانينات بسقوط الاتحاد السوفيتي وتفكك المعسكر الشرقي، ولم يبقى على الساحة الدولية إلا النموذج الصيني، وحتى في هذه الحالة فقد تبنت الصين الشعبية مبدأ "أمة واحدة ونظامين إقتصاديين، وفي نفس الوقت إكتسب نموذج الاقتصاد الحر المبني على اقتصاد السوق أتباعاً جدداً، وازداد القبول لفكر الخصخصة وتنامي دور القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية في معظم دول العالم الثالث، وتحققت طفرة كبيرة إن لم تكن ثورة في عالم المعلومات والاتصالات، وانشقت الدعوة إلى حرية التجارة ليس فقط في السلع بل في الخدمات أيضاً، وإن كانت هذه الحرية لم تمتد لتشمل حرية انتقال كل عوامل الإنتاج خاصة عنصر العمل.

ولم يقتصر الأمر على ذلك، بل إن مفهوم التنمية كما عرفناه قد تغير تماماً منذ أن روج "أمارتيا سين" لتعريفه الجديد للتنمية في سلسلة محاضراته التي ضمنها كتابه المنشور تحت عنوان "التنمية صنو الحرية" عام 1999.[1] لقد كانت الحكمة السائدة في أدبيات إقتصاديات التنمية أن "الإنسان هو هدف التنمية وهو سبيلها"، وأنا أزعم أنه يجب أن تعاد صياغة هذه المقولة وأن تصبح كما يلي: "الإنسان الحر سياسياً واقتصاديا واجتماعياً هو هدف التنمية وهو أيضاً وسيلتها وأداتها".

(1) A.K. Sen (1999), Development as Freedom; Anchor Books, New York

ولا تقتصر الحرية، بهذا المفهوم على ذلك، بل تتضمن أيضاً العمليات [2] التي تتيح حرية الأفعال والقرارات، وكذلك الفرص المتاحة للأفراد كل حسب ظروفه الشخصية والاجتماعية. وهكذا تتضح حقيقة أن العمليات والفرص المتاحة لهما أهمية خاصة وكل منهما يمكن إرجاعه إلى المفهوم المقترح للتنمية على أنها والحرية صنوان: أي أن نجاح عملية التنمية يجب أن يقاس بما تضيفه من مساحات إلى حيز الحريات المتاحة للأفراد، فاتساع نطاق الحرية أمام الأفراد لما يعزز ويقوى قدرتهم على مساعدة أنفسهم، وأيضاً على التأثير في العالم المحيط بهم، ولاشك أن هذين الأمرين يصبان في صلب عملية التنمية.

إن التنمية الاقتصادية والاجتماعية عملية طويلة الأجل، لابد أن يسبقها رؤية طويلة الأجل متفق عليها مجتمعياً، تحدد الأهداف وترتب الأولويات وتقرر المنهج الواجب إتباعه. فالتنمية تتطلب جهداً مستداماً وعملاً دءوبا ومتواصلاً يستند إلى مخطط هيكلي، تتحدد في نطاقه البرامج والمشروعات، حتى تتحول الرؤية المجتمعية إلى واقع ملموس، وهذا ما تتضمنه عملية التخطيط للتنمية الاقتصادية. ويرجع تاريخ التخطيط الاقتصادي في دول العالم الثالث إلى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وإن كانت هناك بعض المحاولات التخطيطية في بعض هذه الدول، قبل هذا التاريخ وفي ظل الحقبة الاستعمارية وتحت رعايتها . وقد بلغ هذا التخطيط أقصى انتشار له في منتصف الستينات، مما دعا واترستون (1965) إلى القول " أن الخطة القومية اليوم، قد لحقت بالسلام أو النشيد والراية الوطنية، كرمز للسيادة والتحديث" .[3]

وبالرغم من أن التخطيط الاقتصادي في الدول النامية قد حقق في نصف القرن الأخير إنجازات ملموسة، إذا ما قورنت بالأداء الاقتصادي لتلك الدول تاريخياً، حيث حققت تلك الاقتصاديات في المتوسط معدلات نمو لا يستهان بها وقدر كبير من الديناميكية في نشاطها الصناعي و الأنشطة الحديثة الأخرى بما فيها ظروفها الاجتماعية، إلا أن هناك قدر كبير من عدم الرضا في بعض الدوائر عن العملية التخطيطية، إلى درجة أن البعض يشكك في جدوى التخطيط نفسه كأداة للتنمية. ولما كانت حالة الرضا عن الأداء هي دالة لعاملين هما: مستوى التوقعات من ناحية ومستوى الأداء أو النتائج الفعلية من ناحية أخرى، فالبعض يرى، وبحق أن منحنى التوقعات قد انتقل إلى مستوى أعلى وفي نفس الوقت إشتدت حدة بعض الظواهر الاجتماعية والاقتصادية، وعلى رأسها وفي مقدمتها مستويات البطالة وما يصاحبها عادة من مظاهر الفقر، وهذا ما يفسر عدم ثقة البعض في جدوى العملية التخطيطية. ولعل احتدام هاتين المشكلتين هو الذي استدعى إعادة النظر في العملية التخطيطية، ليس بغرض التخلي عنها كأداة ضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولكن لتأكيد استجابتها للحاجات المتغيرة للمجتمع.

---

(2) بمعنى "Process".

(3) Waterston, A. (1965), Development Planning : Lessons of Experience, Johns Hopkins Press, Baltimare

وقد نجم عن كل هذه المتغيرات اتجاه العديد من دول العالم النامي نحو التخلي عن أسلوب التخطيط الاقتصادي بالصيغة التي كانت متبعة في الماضي، وفي نفس الوقت بدأت في الظهور مفاهيم جديدة ترى أن خطط التنمية لا يجب أن تدور في ظل قوالب فكرية جامدة، أو من خلال إطار تقليدي يقوم على تصحيح أوضاع معينة أو علاج إختلالات أو فرض توازنات من خلال قوة جبرية أو قانونية أو إدارية تتمثل في سلطة الدولة التي كانت تتحمل في الماضي كل أعباء التنمية ونتائجها، وأصبح الأمل معقوداً، لتحقيق التنمية الشاملة، على تفعيل فكر جديد لا يعتمد على قرارات السلطة التخطيطية وتفضيلاتها وقراراتها الفوقية، بل يقوم على صياغة شكل جديد من العلاقات يشارك فيها المجتمع بكل طوائفه وتنظيماته، باعتبار أن الجميع هم هدف التنمية وهم أدواتها .

واسمحوا لي هنا أن أعرض على حضراتكم بعض ملامح التجربة المصرية في تطوير العملية التخطيطية في مصر، والتي شرفت بمسئوليتها إبان فترة خدمتي في الحكومة كوزير للتخطيط، و في نفس الوقت وزيراً للدولة للتعاون الدولي. فقد أدركت منذ الوهلة الأولى لتكليفي بمهام وزارة التخطيط، أنه لابد وبالضرورة من الأخذ بأسلوب جديد في التخطيط يتواكب مع المتغيرات التي لحقت بالمجتمع المصري، ويحقق في نفس الوقت الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمكانية التي يصبو المجتمع إلى تحقيقها . وقد رأيت أن تطوير العملية التخطيطية في مصر يتطلب السير في محورين:

الأول: يأخذ في الاعتبار التطورات التي حدثت في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية، التي صاحبت مسيرة التنمية في مصر، ويقوم هذا المحور على تبني أسلوب جديد للتخطيط القومي يقوم على أساس مشاركة جميع الأطراف المعنية في مصر، التي تتأثر أو تؤثر فيها عملية التنمية الاقتصادية، وهذا يتضمن مؤسسات الدولة، القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني، في كل مراحل العملية التخطيطية بدءاً بتحديد الأهداف وترتيب الأولويات، مروراً بالتنفيذ وانتهاء بمرحلة المتابعة. وقد أطلقت على هذا الأسلوب "التخطيط بالمشاركة "، وسأعرض في ما بعد متطلبات وأسس هذا الأسلوب.

الثاني: يقوم على أخذ البعد المكاني في الاعتبار والتحول من التخطيط القطاعي إلى التخطيط القطاعي/ المكاني أو التخطيط الإقليمي.

وسوف نستعرض ببعض من التفصيل أهم ملامح كل من هذين الاتجاهين في ما يلي:

مفهوم التخطيط بالمشاركة: (تجربة وزارة التخطيط)

يزداد دور الدولة صعوبة كلما زاد الاتجاه نحو التحول إلى الاقتصاد الحر والبعد عن الاقتصاد الموجه الذي كانت تأخذ فيه الدولة بزمام المبادرة في توجيه دفة الاقتصاد. ولعل التحول إلى اقتصاد أكثر انفتاحاً وما صاحبه من تحول الدولة للاعتماد على اقتصاديات السوق وتبنيها لفكر الخصخصة، كان له أثره في تنامي القطاع الخاص وظهور دوره كشريك فاعل في تنفيذ خطط التنمية جنباً إلى جنب مع الدولة والمنظمات الأهلية الأخرى.

وبات هذا يتطلب من الدولة تبني صياغة جديدة لمفهوم تخطيط وإدارة الاقتصاد القومي، يقوم على دمج وتنسيق وتحفيز شركائها في عملية التنمية على القيام بأدوارهم واستثارة مشاركتهم، من خلال منظومة عمل جديدة تتكامل فيها جهود الدولة مع جهود القطاع الخاص والمجتمع المدني، في تحقيق أهداف التنمية أو ما يطلق عليه "شركاء التنمية". كما يتطلب من الدولة إعادة النظر في نظم العمل داخل مؤسساتها وتفعيل دور أجهزة التخطيط فيها، من أجل مواكبة المتغيرات المختلفة، بما يكفل تحقيق المرونة الكافية وتوطيد العلاقة بين الحكومة وشركائها الجدد، لتحقيق مجموعة من الأهداف نذكر منها:

- تبادل الآراء والحوارات والاستفادة من خبرات القطاع الخاص، وتطويعها بما يؤدى إلى خدمة أهداف وخطط التنمية.
- ترسيخ مبدأ المشاركة وإتاحة الفرصة أمام كل الفئات، للمساهمة في وضع الاستراتيجيات والأهداف القومية، بحيث تأتى الخطة معبرة تعبيراً حقيقياً عن آمال وتطلعات المجتمع.
- تأكيد مبدأ الديمقراطية وصياغة بنود عقد إجتماعي جديد، تقوم فيه الحكومة بدور الشريك المشرف وليس القائد الأوحد لعملية التنمية.

ولقد سعدت أيما سعادة، عندما تضمن تقرير "التنمية الإنسانية العربية للعام 2002 "، والذي تبناه الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، والذي أتشرف بكوني أحد مدرائه وعضو مجلس إداراته، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أنه وان كانت الدول العربية قد حققت إنجازات خلال العقود الثلاثة الماضية، إلا إنها تواجه مشاكل إقتصادية وإجتماعية عميقة و معقدة، تفرض عليها اتخاذ مجموعة متوازية من التوجهات والإصلاحات، بغية تحسين نوعية الحياة للفرد والمجتمع، ليس فقط في جانبها المادي بل أيضا لزيادة مساحة الحرية والعدالة والمشاركة، والتي أصبحت وبحق، شرطاً ضرورياً من شروط الحياة اللائقة للإنسان. وقد تزامن هذا التقرير مع صدور مجلد "الخطة الخمسية الخامسة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (2002-2007) وخطة عامها الأول" في جمهورية مصر العربية، والذي تضمن في صدره

أنه جاء **تعبيراً عن الحوار والتشاور البناء بين شركاء التنمية وتجسيداً عاماً لمنهج وأسلوب جديد في "التخطيط بالمشاركة".**

لذلك سعت وزارة التخطيط إلى تشكيل مجلس استشاري ممثل في "لجنة التخطيط بالمشاركة" والتي تضم في عضويتها نخبة من المستشرين، ورؤساء جمعيات رجال الأعمال، وعدداً من الشخصيات العامة، والمنظمات غير الحكومية، وأهل الرأي والخبرة، وممثلي الجهات الأكاديمية والبحثية المختلفة وذلك للمساعدة في القيام بالمهام التالية:

- المناقشة المستفيضة لخطة الدولة قبل عرضها على جهات الاعتماد، بحيث تأتى الخطة واقعية وقابلة للتنفيذ وممثلة لآراء كل الشركاء.
- تقديم المقترحات الاستراتيجية الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية في أبعادها القطاعية والمكانية، وتعظيم فرص الإفادة من الاندماج في الاقتصاد العالمي.
- إقتراح السياسات والأدوات الاقتصادية اللازمة لتحقيق أهداف الخطة وآليات وأدوات التدخل المبكر لحل المشاكل التي قد تواجه مسار الاقتصاد الوطني.
- المشاركة في صياغة الأهداف والسياسات العامة، خصوصاً تلك التي تؤثر وتتأثر بالقطاعات التي يشارك فيها القطاع الخاص.
- دراسة المشاكل التي تواجه القطاع الخاص مع مختلف الجهات الحكومية، ووضع التوصيات الخاصة بحلها ورفعها لجهات إتخاذ القرار، وتقديم المقترحات والتوصيات التي يكون من شأنها تحسين مناخ الاستثمار، وتشجيع دخول القطاع الخاص في مجالات جديدة.
- تقديم المشورة وتوفير المعلومات بشأن المشروعات المرشحة للاستثمار الخاص، من حيث المتطلبات ومقومات النجاح والجدوى الأولية، واقتراح آلية لتجميع البيانات ومتابعة تنفيذ الخطة.

إن التحول إلى آليات السوق لا يعني بالضرورة غياب دور الدولة في النشاط الاقتصادي وإعطاء القيادة المطلقة للقطاع الخاص، وإنما يعنى حدوث تغيير في مضمون هذا الدور وفى مناهج وأساليب التخطيط. لذلك يتطلب الأمر تقديم طرح جديد لدور الحكومة؛ يتناسب مع طبيعة ما ترغب الدولة في تحقيقه من أهداف، وتقديم أسلوب جديد لإدارة خطط التنمية تقوم فيه الحكومة بدور الشريك المشرف، بما يضمن كفاءة الأداء الاقتصادي والارتفاع بمعدلات النمو، ويعمل في نفس الوقت على تحقيق البعد الاجتماعي للخطة، والذي سوف يظل دائما دوراً أصيلاً للدولة.

مفهوم دور الشريك المشرف: لعل أحد أهم أسباب نجاح فكر التخطيط بالمشاركة يكمن أولا في تفهم الدولة لدورها الجديد في ظل اقتصاد أصبحت تلعب فيه الدولة دور الشريك، الذي يدخل في تحالف مع مجموعة من الشركاء (قطاع خاص ومنظمات المجتمع المدني)، لتنفيذ أهداف معينة، يستدعي تنفيذها الاعتماد على مجموعة الشركاء وتنسيق الأدوار معها . ودور **المشرف** وهو المنوط به توجيه جهده إلى وضع الأطر والسياسات العامة والتي من خلالها يندرج دور باقي الشركاء، بما يؤدى في النهاية إلى تحقيق أهدف المجتمع وتحقيق التوازن بين كافة طبقاته.

بدون هذه الرؤية الجديدة لدور الدولة، فإنه يصبح من الصعب تحقيق أهداف فكرة المشاركة، لان هذه الرؤية هي التي توفر المناخ المطلوب، الذي من خلاله يمكن تحفيز باقي الشركاء وحثهم على القيام بأدوارهم واستثارة مشاركتهم.

التخطيط الإقليمي: (تجربة وزارة التخطيط)

أسباب التحول إلى التخطيط الإقليمي

لم يحظ الاهتمام بالبعد المكاني في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية السابقة بنفس الاهتمام الذي حظي به البعد الزمني والبعد القطاعي للخطة. وقد أثر ذلك في ظهور مشكلة على درجة كبيرة من الخطورة، والمتمثلة بمشكلة الفوارق الإقليمية أو الفوارق بين المحافظات. حيث نجد بعض الأقاليم أو بعض المحافظات أكثر تقدما من الناحية الاقتصادية والاجتماعية من سائر الأقاليم والمحافظات الأخرى.

يشير تقرير حديث للبنك الدولي [4] إلى ظاهرة الفوارق الإقليمية في معدلات النمو في مصر، ففي الفترة الممتدة من 94/95 إلى 2000/99 حققت أربع محافظات هي القاهرة، الإسكندرية، بورسعيد والسويس أعلى معدلات نمو، بينما حققت محافظات الدلتا معدلات نمو متوسطة، فاقت بكثير معدلات النمو في محافظات الصعيد، كما بلغ معدل النمو في نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي 8.9٪ سنوياً في المدن والمناطق المجاورة لها، أي في المناطق الحضرية، ولم تتعد هذه النسبة 0.5 ٪ سنوياً في صعيد مصر، بينما بلغت نسبة النمو في الوجه البحري حوالي 5 ٪ في السنة.

ولقد ترتب على وجود هذه الفوارق تحول الأقاليم أو المحافظات المتقدمة إلى مناطق جذب تتجه إليها رؤوس الأموال والأيدي العاملة والسكان، نظراً لتوافر الخدمات الرئيسية المختلفة وارتفاع مستوى الأجور وتوافر فرص العمل والأسواق وغيرها من العوامل التي تساعد على جذب الأنشطة الاقتصادية، في الوقت الذي تحولت فيه الأقاليم الأقل تطوراً إلى مناطق طرد، تنزح منها رؤوس الأموال والأيدي العاملة إلى الأقاليم الأكثر تقدماً.

[4] World Bank (2002), AER: Poverty Reduction in Egypt, Diagnosis & Strategy, Washington D.C.; p.6.

كما ترتب على استمرار تركز الأنشطة في المحافظات والمدن الرئيسية مثل القاهرة والإسكندرية تزايد حدة المشاكل والفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المحافظات من جهة، وبينها وبين المناطق الحضرية والمناطق الريفية من جهة أخرى. وكان من نتيجة ذلك أن اتجه سكان المناطق الريفية والمدن الصغيرة إلى الهجرة بحثاً عن مستوى معيشي أفضل.

ومما زاد من تفاقم هذه المشكلة أن حركة الهجرة قد اتجهت إلى عدد قليل من المدن مثل العاصمة والموانئ وبعض المدن الرئيسية، محدثة بذلك مشاكل جمة لتلك المدن، من مشاكل الازدحام وزيادة الكثافة السكانية، إلى تلوث البيئة وتكدس وسائل النقل والمواصلات، ومشاكل الإسكان والعشوائيات، والتعدي على الأراضي الزراعية وتآكل المساحات الخضراء، وارتفاع معدلات البطالة. هذا فضلاً عن انخفاض مستوى الخدمات التعليمية والصحية المقدمة، وتدهور البنية الأساسية.

لذلك اتجه التفكير إلى ضرورة الأخذ في الاعتبار البعد المكاني لتوطين الأنشطة، مع البعد القطاعي لخطط التنمية لتكوين بعدٍ أكثر شمولية وهو البعد الإقليمي. ويهدف هذا البعد الإقليمي إلى تحقيق عدد من الأهداف منها: تحقيق النمو المتوازن بين المحافظات المختلفة داخل الجمهورية، والنهوض بالأقاليم المختلفة وتخصيص مزيد من الاستثمارات لها، والسيطرة في عملية نمو المدن، ووقف الهجرة من الريف إلى الحضر، عن طريق زيادة العناية بهذه المناطق وتقليل الفوارق بينها وبين الحضر.

هذا وقد تضمنت "الخطة الخمسية الخامسة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية 2002-2007 وخطة عامها الأول " والمنشورة في إبريل 2002، قسماً خاصاً بالتنمية المكانية.

الأقاليم الاقتصادية الحالية:

وحتى نتمكن من تحقيق هذه الرؤية فقد تم تقسيم الجمهورية إلى ستة أقاليم كالتالي:

1. **إقليم قناة السويس وسيناء:** يتكون من محافظات بورسعيد، الإسماعيلية، السويس، شمال سيناء، وجنوب سيناء.
2. **إقليم جنوب الوادي:** ويتكون من محافظات أسيوط، سوهاج، قنا، أسوان والوادي الجديد والبحر الأحمر، ومدينة الأقصر.
3. **إقليم القاهرة الكبرى:** ويتكون من محافظات القاهرة، الجيزة، القليوبية.
4. **إقليم وسط وشرق الدلتا:** ويتكون من محافظات المنوفية، كفر الشيخ،دمياط، الدقهلية، والشرقية.

5. **إقليم الإسكندرية:** ويتكون من محافظات الإسكندرية، البحيرة، ومطروح.

6. **إقليم شمال الصعيد:** ويتكون من محافظات الفيوم، بنى سويف، والمنيا .

وقد ظهر مؤخرا رأي ينادي بتعميق مفهوم التخطيط الإقليمي، وذلك بإعادة النظر في التقسيم الإداري للمحافظات، التي تعتبر النواة الأولى للأقاليم الاقتصادية، وإعادة النظر في حدود المحافظات الجغرافية بحيث تشكل كل محافظة كياناً اقتصادياً، له مقوماته المكانية والصحراوية والزراعية والبحرية وموارده الطبيعية، ويصبح بمقدور السكان التحرك عرضياً في تنمية مكانية، كلما كانت الموارد الطبيعية والاقتصادية متوفرة لحركتهم. ثم تكون هذه المحافظات بعد ذلك كياناً إقليمياً مستقلاً، له كل مقومات الاقليم المتوازن مع الأقاليم الأخرى سكانياً وإقتصادياً . وتصبح هذه الأقاليم الاقتصادية كيانات جاذبة للأنشطة الاقتصادية، كل على قدر نجاحه في استخدام موارده الطبيعية وقدرته على جذب الاستثمارات ورؤوس الأموال.

وسوف أعرض في ما يلي موجزاً لخطة تطوير الخطة والتخطيط في مصر، والتي كنت قد كلفت بها زملائي خبراء معهد التخطيط القومي بالقاهرة في أوائل عام 2000، والتي انعكست في ما احتوته "الخطة الخمسية الخامسة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (2002-2007) وخطة عامها الأول والمنشورة في إبريل 2002 .

موجز حول: متطلبات وأسس تطوير تخطيط التنمية في مصر

أهمية تطوير التخطيط القومي في مواجهة تحديات العولمة

تبرز ضرورة تدعيم عملية التخطيط وتطوير أساليبه في المرحلة الراهنة للتنمية في مصر، لعدة اعتبارات:

(أ) لعب التخطيط دوراً هاما في ضبط إيقاع التحول الاقتصادي في الانفتاح الاستهلاكي إلى إعادة تأهيل وتطوير البنية الأساسية للمجتمع، وتكثيف التراكم الاستثماري من خلال العودة إلى نظام الخطط الخمسية المتصلة.

(ب)في الوقت الذي تتطلع فيه مصر إلى الانطلاق في معراج النمو الاقتصادي السريع، تبدو الضرورة ملحة للحفاظ على "الاستقرار" الاقتصادي، وضمان التوازن الداخلي والخارجي على حد سواء .

(جـ) ضخامة التحديات التي تجابه التنمية في مصر، فاستراتيجية التنمية الشاملة يلزم أن تقوم على:

- الارتفاع بمعدل النمو الاقتصادي إلى ما يزيد على 7٪ سنويا .

- المشاركة في الانتفاع بعوائد التنمية لكافة فئات المجتمع، من خلال تقوية قاعدة رأس المال البشري خلق فرص عمل، وكذلك توزيع فرص التنمية على محافظات مصر المختلفة.

(د) تعدد وضخامة المشروعات القومية الكبرى التي تتطلب إستثمارات هائلة.

(هـ) تفرض العولمة تحديات مضاعفة على الاقتصاد المصري، الذي يتعرض للمنافسة الشديدة، بينما تتزايد الفرص المتاحة لجذب رؤوس الأموال والتقنيات الأجنبية.

دواعي الحاجة إلى تطوير نظام وأساليب التخطيط القومي

إن التغيرات التي حدثت في الاقتصاد وفي المجتمع تؤثر بالضرورة على عملية التخطيط، ولعل أهم هذه التغيرات ما يلي:

- **تغير أدوار شركاء التنمية:** إن التحولات الاجتماعية والاقتصادية العميقة التي شهدتها مصر، وتلك التي تتأهب لإنجازها في المستقبل، تتطلب دوراً فاعلاً لكل أطراف عملية التنمية: صناعها، والمستفيدون من عوائدها . ولم تعد الدولة وحدها مسؤلة عن جهد التنمية.

إن التنسيق في ما بين أهداف وبرامج المنشآت الخاصة، وأهداف وبرامج الحكومة، على نحو يتسق مع الأهداف الوطنية يستلزم بدوره الدخول في حوار جماعي مفيد بين مؤسسات وتنظيمات الدولة من ناحية، وممثلي المنشآت الخاصة، وأفراد المجتمع من ناحية أخرى، وبمعنى آخر مشاركة القطاع الخاص في العملية التخطيطية. وبالنظر لتنامي حجم ودور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، فإن الأمر يستلزم تطوير أساليب تعامل جهاز التخطيط مع المجتمع المدني والقطاع الخاص.

- **عدم كفاية الدراسات والبحوث والبيانات التخطيطية:** لعل من ضمانات سلامة التخطيط ونجاحه في تحقيق أهدافه وجود دراسات إقتصادية وإجتماعية علمية وفنية. كما أنه من الخطأ الاحجام عن تدعيم العملية التخطيطية بقواعد المعلومات والبيانات الدقيقة، التي لا يمكن إعداد خطة تأشيرية سليمة بدونها .كما أن الاستفادة من المؤسسات العلمية والبحثية التخطيطية، وما يمكن أن تقوم به من بحوث ودراسات تسهم في إثراء ونجاح العمل التخطيطي، تعد أحد أهم خطوات تطوير العملية التخطيطية.

- **ضرورة تدعيم أساليب المتابعة والتقييم للخطة:** يأتي الفرق في حسن الأداء وكفاءة الأنشطة ومعدلات التنمية بين المجتمعات، إستنادا إلى مدى الاهتمام وفاعلية عمليات المتابعة والتقييم لأداء الخطط في هذه المجتمعات.

ولا تتم المتابعة بدون خطة لها أهداف محددة. وقد جرت العادة أن ينصب الاهتمام الأكبر لتقارير المتابعة على الجوانب النقدية دون العينية، بينما العكس هو المطلوب.

منهج التخطيط السائد والحاجة لتطويره

يرتبط أسلوب التخطيط والأدوات المستخدمة فيه بمنهج التخطيط، وبالنظام التخطيطي. كما يرتبط أسلوب وأدوات التخطيط بأسلوب إدارة العملية التخطيطية، فمنهج التخطيط المتبع لازال يسير على نمط معياري. ويعول في حسابات الخطة على التوازنات المحاسبية وحدها. ومرد ذلك أن العملية التخطيطية كانت موجهة بصفة أساسية للقطاعين الحكومي والعام. ولعل أهم مظاهر التصور في هذا المنهج ما يلي:

- جرى التركيز فيه على الجوانب الاقتصادية، ولم تحظ الجوانب الاجتماعية أو البشرية بالاهتمام اللازم.
- حتى في هذه الجوانب الاقتصادية أو الاجتماعية، فقد كان يركز فيها على حزم الاستثمار، وبصفة أساسية الاستثمارات الحكومة والعامة.
- أن منهج التخطيط المعياري المتبع قد عول كثيراً على الجوانب العينية دون الجوانب النقدية والمالية.

في ضوء العوامل السابقة ثمة حاجة ملحة لتطوير كل من مناهج إعداد الخطة والأدوات والطرق المستخدمة فيها ،وبصفة خاصة النماذج المستخدمة في إعداد ومتابعة وتقييم العملية التخطيطية لاعتبارات أهمها: توسع قاعدة الشركاء في النشاط الاقتصادي، التغيرات الحادثة في إدارة العملية الإنتاجية، إنفتاح الاقتصاد على السوق العالمي، وتنامي دور تأثير العوامل الخارجية، والفيض الهائل من المعلومات، وتطور أساليب تنظيمها، وتغير مفاهيمها وأسسها المنهجية.

أن هذا التطوير لمناهج التخطيط وأساليبه وأدواته يتطلب ضرورة حسم العديد من القضايا أهمها:

- تحديد هوية الشركاء من القطاع الخاص، ونوعية الأنشطة التي سيتولون تنميتها وأوزانها النسبية.
- أسلوب مشاركة هؤلاء الممثلين للقطاع الخاص.
- ما الوزن المعطى للمشروعات الاستراتيجية؟
- ما هي أفضل السبل لاستيعاب المتغيرات الإقليمية والبعد الجغرافي ؟
- ما هو محور إرتكاز العملية التخطيطية في العقدين القادمين ؟
- ما هي آليات التصحيح المقترحة ؟
- ما هي حدود وقدرة متخذ القرارات الوطنية على التخطيط في ظل العولمة وزيادة تأثير العوامل الخارجية؟
- ما هي عناصر القوة وعناصر القصور في آليات السوق القائمة؟ وكيفية التغلب على عناصر القصور؟

مقاصد عملية تطوير نظام التخطيط القومي

إن التطوير المستهدف يجب أن يتضمن تطويراً للآليات والأساليب المختلفة، التي تضمن القيام بالوظائف التالية:

- **الكفاءة الاقتصادية:** ينطوي نجاح نظام التخطيط في التواؤم مع مقتضيات إقتصاد السوق على **توفير الإطار المناسب للارتقاء بمؤشرات الكفاءة الاقتصادية،** مما يضمن الارتفاع بمعدلات النمو الاقتصادي من خلال تعبئة موارد أكبر وزيادة إنتاجيتها في نفس الوقت.

- **التوازن الاجتماعي:** يستهدف تطوير نظام التخطيط مراعاة تكامل البعد الاجتماعي مع كفاءة الأداء الاقتصادي، بحيث تضمن آليات إعداد خطة التنمية ومتابعتها، **تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية.**

- **الاستقرار:** إن نظام التخطيط الكفء يجب أن يتضمن: آلية فعالة للتنسيق بين السياسات المختلفة، والبرامج والأدوات المستخدمة للتأثير في المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، وتلافى أثر التقلبات الاقتصادية قصيرة الأمد.

- **الفاعلية والمرونة:** يتضمن تطوير نظام التخطيط: العمل على تحقيق فاعلية ومرونة الأساليب المتبعة والأدوات المستخدمة لاستقراء وسرعة الاستجابة للتغيرات الخارجية والداخلية الطارئة. ويمكن أن يتأكد ذلك من خلال إنشاء **آلية لما قد يعرف بتخطيط الطوارئ.**

- **الشفافية:** يجب أن يتسم تطوير نظام التخطيط بالشفافية، ويستند إلى تجميع وتنظيم البيانات والإحصاءات المختلفة، وإتاحتها لكافة المعنيين. ومن الضروري تحديثها بصفة مستمرة، والتنسيق بين الأجهزة المعنية بذلك.

- **الديمقراطية والمشاركة:** إن تطوير نظام للتخطيط الديمقراطي يقوم على مشاركة القطاع الخاص والأهلي في مختلف مراحل ومستويات التخطيط القومي، بما يضمن تفعيل تحمل القطاع الخاص لدوره التنموي ومسئوليته الاجتماعية في آن واحد. وقد يكون من المناسب إنشاء مستوى مؤسسي محدد ضمن وزارة التخطيط، فيمكن أن تكون مسئوليته مثلاً تفعيل مشاركة القطاع الخاص في عملية التخطيط القومي.

إتجاهات تطوير مناهج وأساليب وطرق وأدوات التخطيط

(أ) إتجاهات تطوير أساليب التخطيط في الأجل القصير

يمكن تحديد الأجل القصير بالمدة المتبقية من الخطة الخمسية الحالية (آنذاك في عام 2000)، وهذا التطوير في الأجل القصير يمكن بلورته في ما يلي:

- **تطوير وثيقة الخطة السنوية**
  - التعويل بدرجة أكبر على مؤشرات معدلات النمو في المتغيرات الأساسية.
  - الاكتفاء بتحديد الأهداف، معبرا عنها "بالمؤشرات التخطيطية" للمتغيرات الرئيسية الحاكمة للخطة والبرامج الرئيسية.
  - أهمية إعداد بدائل للخطة، مستندة إلى رصد التغيرات الأساسية المحلية والعالمية، بما فيها بيان هامش الانحراف في التوقعات.
  - بذل جهد أكبر في تقدير المتغيرات المتعلقة بالقطاع الخاص.
  - التعويل بدرجة أكبر على تنسيق السياسات المتبعة لتحقيق أهداف الخطة وعوامل الاستقرار الاقتصادي.

- **البدء في إعداد الدراسات اللازمة للتحضير لإعداد الخطة الخمسية القادمة.**
  - بناء نظام للمؤشرات التخطيطية الرئيسية.
  - ويعنى بهذا النظام تحديد بعض المقاييس للمتغيرات الحاكمة لكل من أهداف وسياسات الخطة، والتي تجد التعبير عنها في قيم المؤشرات التنموية.
  - تطوير قواعد البيانات والمعلومات وطرق إعدادها .
  - وذلك بالتنسيق بين مصادر إنتاج وإعداد البيانات الإحصائية، ومراكز المعلومات المختلفة، وتطوير قنوات البيانات والمعلومات عن القطاع الخاص والقطاع الأهلي، وتوسيع شبكة البيانات والمعلومات للمستويات الإقليمية وللمشروعات الكبرى، وكذلك وضع أسس العلاقة بين أجهزة التخطيط والمعلومات ووحدات إتخاذ القرارات والقطاع الخاص.
  - إعداد الدراسات المسحية والتحليلية حول الظواهر والمتغيرات الاقتصادية المحلية والعالمية، والبدء في إعداد وتجريب النماذج الكمية.
  - إستكشاف وتطوير قنوات أسس تفعيل أدوار شركاء التنمية، وذلك بالنظر في إمكان عرض مشروع خطة

2000-2001 على ممثلي منظمات القطاع الخاص والأهلي والرأي العام والدوائر الأكاديمية، قبل عرضهـــا على مجلس الشعب، وكذلك تنظيم عدد من الندوات والمؤتمرات حول أهم قضايا الخطة السنوية القادمـة وتوجهاتها .

(ب) الاتجاهات العامة المقترحة لتطوير مناهج و أساليب التخطيط في الأمد المتوسط

- إستكمال الدراسات لإعداد الخطة الخمسية القادمة: وتتضمن دراسات إقتصادية / إجتماعية، و كذلك دراسات عن بدائل إستخدام الموارد المتاحة.

- القيام بدراسات تطوير أساليب التخطيط و أدواته و نماذجة: تدعيم أسلوب التخطيط التأشيرى، وضرورة الاعتماد على نظام للنماذج التخطيطية، و كذلك بناء نظام متكامل لدعم القرارات التخطيطية.
- إجراء التغيرات المؤسسية اللازمة:لتدعيم أسس تطوير نظام التخطيط ، و ذلك على المستويات المختلفة و تتضمن وزارة التخطيط ذاتها ، علاقة الوزارة بالوزارات النوعية ، العلاقة بين أجهزة التخطيط و المعلومات و اتخاذ القرار ، و كذلك العلاقة بين أطراف عملية التخطيط للتنمية.

الآليات المقترحة لتطوير التخطيط نحو تدعيم مشاركة القطاع الخاص و الأهلي

إن الارتكاز على تطبيق آليات السوق في إدارة العملية التخطيطية يستلزم بالضرورة تفعيل مشاركة القطاع الخاص و المجتمع المدني في المراحل المختلفة لعملية التخطيط ، و يمكن أن يتم ذلك من خلال الحوار المستمر ودورات للتشاور تشمل على: دورة تشاور أولى، وهي الخاصة بالأهداف القومية و آلية تحديدها ديمقراطيا، دورة تشاور ثانية، وتتعلق بتحديد الأهداف القطاعية و الإقليمية و البرامج، وإطار المشاركة المقترح، ودورة تشاور ثالثة، وتتعلق بالسياسات و مواصفاتها و أدواتها .

وتعنى **دورة التشاور الأولى** بالأهداف و آليات تحديدها ديمقراطيا، وتنطوي على ما يلي:

- **صياغة دالة الأهداف القومية – مواصفات الشكل:** تمثل الأهداف الغايات النهائية التي يسعى النظام إلى تحقيقها . وينبغي أن يتوفر في صياغة الأهداف القومية من حيث الشكل، خواص القابلية للقياس الكمي أو التحديد النوعي، تعدد متغيرات دالة الهدف ، تعدد دوال الأهداف و أن تكون الأهداف مفتوحة ومتسقة.

- **صياغة دالة الأهداف القومية – مواصفات المضمون:** يحتاج تصميم مضمون دالة الأهداف القومية إلى تشخيص تحليلي و متعمق للمشاكل والاختلالات التي يعانى منها الاقتصاد القومي، مع ترتيبها في أولويات و والتعبير عنها في دالة الأهداف القومية.
- صياغة دالة الأهداف القومية – الإجراءات و الآليات: يستهدف إجراء الحوار و التشاور حول الأهداف المبتغاة – من خلال توسيع نطاق المؤتمر القومي للتنمية الاجتماعية مثلا – تحقيق عدة أغراض، منها: إطلاع كافة الأطراف المعنية على الحجم الحقيقي للمشاكل التي تواجه الاقتصاد القومي، إتاحة الفرصة لتعديل الطرح المبدئي للمشاكل، مشاركة أكبر عدد ممكن من أصحاب المصالح الحقيقية في الصياغة النهائية لدالة الأهداف القومية.

وتعنى **دورة التشاور الثانية** بالأهداف الفرعية و إطار المشاركة المقترحة، حيث يجمع الحوار كافة المشاركين في أنشطة المجتمع لبناء توافق حول المشكلات القطاعية و الإقليمية ، وخلال هذا الحوار يتم وضع تصور مبدئي للبرامج والمشروعات الأساسية المقترحة و الاتفاق المبدئي على تحديد دور كل من الدولة و القطاع الخاص ، وضع تصور لأسلوب المتابعة المناسب. وتهدف هذه الخطوة في التشاور، إلى الوصول إلى اتفاق على مجموعة الأهداف الفرعية التي يقوم بتحديدها أصحاب الحاجات المباشرة، سواء مجتمعات محلية معينة أو مشروعات قطاعية.

وأخيراً تعنى **دورة التشاور الثالثة** بالسياسات و مواصفاتها و أدواتها، حيث تقوم السياسات الاقتصادية بترجمة توجهات وأدوات الحكومة في حفز و تحريك القوى الفاعلة في الاقتصاد القومي، لتنفيذ الخطط التي تحقق الأهداف المتفق عليها بين شركاء التنمية. و الأصل أن تصميم و تنفيذ و متابعة هذه السياسات هي عمليات فنية محكومة بالأهداف القومية و الأهداف القطاعية والإقليمية، ومن ثم فإنها تكون انعكاسا لدورتي التشاور الأولى و الثانية.

ولا يعني ذلك أنه لا تشاور بشان هذه السياسات. إذ يظل هناك مجال واسع للتشاور، ولكنه يختلف في طبيعته و حدود الالتزام بنتائجه و أطرافه، عن التشاور في الدورتين الأولى و الثانية. أما التشاور حول السياسات وأدواتها، فيكون حول اختيار أفضل البدائل لتحقيق الأهداف المتفق عليها مجتمعياً، و لتحقيق الشفافية في القرارات المتصلة بأدوات السياسة الاقتصادية.

المراجع

معهد التخطيط القومي "الخطة الخمسية الخامسة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (2002-2007) وخطة عامها الأول "
جمهورية مصر العربية إبريل 2002 .

A.K. Sen (1999), Development as Freedom; Anchor Books, New York.

Waterston, A. (1965), Development Planning : Lessons of Experience, Johns Hopkins Press, Baltimare.

World Bank (2002), AER: Poverty Reduction in Egypt, Diagnosis & Strategy, Washington D.C.; p.6.