معهد التخطيط القومي

لقاء الخبراء

للعام الأكاديمي ٢٠١٨/٢٠١٩

وقائع الحلقة الثالثة

"المعايير الواجب توافرها في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية"

منسق اللقاء

أ.د. خالد زكريا أمين

مدير مركز السياسات الاقتصادية الكلية

في إطار تنفيذ الأنشطة العلمية التي ينظمها معهد التخطيط القومي، تم عقد ثالث الفعاليات العلمية لنشاط "**لقاء الخبراء**" للعام الأكاديمي ٢٠١٨/٢٠١٩ بقاعة الأستاذ الدكتور/ إبراهيم حلمي عبد الرحمن حول موضوع "**المعايير الواجب توافرها في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية**" لمركز السياسات الاقتصادية الكلية، وذلك بمشاركة عدد من الخبراء من داخل وخارج المعهد، حيث يهدف لقاء الخبراء مناقشة المعايير الواجب توافرها في خطط التنمية الاقتصادية الاجتماعية المستدامة الناجحة، وذلك لمساعدة الحكومة على وضع تلك المعايير في اعتبارها عند وضع خطط التنمية المستدامة. حضر اللقاء أكثر من ٨٠ مشاركاً من الهيئة العلمية والهيئة العلمية المعاونة بمعهد التخطيط القومي، ومن المدعين من خارج المعهد ممن له اهتمام بالقضية محل النقاش، حيث استمر اللقاء قرابة الثلاث ساعات من الساعة العاشرة صباحاً وحتى الساعة الواحدة ظهراً.

تحدث في اللقاء:

- الأستاذ الدكتور عثمان محمد عثمان، وزير التخطيط والتنمية الاقتصادية الأسبق والأستاذ بمركز السياسات الاقتصادية الكلية – معهد التخطيط القومي.
- الأستاذ الدكتور/ خالد عبد الحليم، خبير التخطيط المحلي والأستاذ بالجامعة الأمريكية بالقاهرة.
- السيد الأستاذ/ عبد الفتاح الجبالي، الخبير الاقتصادي ورئيس مجلس إدارة جريدة الوطن.

المحاور

تناول اللقاء المحاور التالية:

١. المعايير الاقتصادية والاجتماعية الواجب توافرها عند وضع خطط التنمية الاقتصادية الاجتماعية
٢. كيفية الحكم على خطة للتنمية الاقتصادية الاجتماعية بالنجاح أو الفشل
٣. العلاقة بين الخطط القومية والخطط الإقليمية والمحلية

٤. هل تختلف الخطط طويلة ومتوسطة الأجل عن الخطط قصيرة الأجل من حيث المعايير وعوامل النجاح؟

٥. التخطيط في ظل اقتصاد السوق (تفعيل الفكر والتطبيق)

أولاً: مقدمة

يُمثّل التخطيط أحد العمليات الهامة التي تقوم بها الدول لتحقيق أهدافها الاجتماعية والاقتصادية المنشودة من خلال وضع برامج زمنية محددة لتنفيذ تلك الأهداف سواء كانت قصيرة أو متوسطة أو طويلة الأجل، وتحديد الإمكانيات المادية والبشرية والموارد المتاحة التي تساعد في الوصول إلى تلك الأهداف. وبذلك؛ تحتاج العملية التخطيطية إلى وجود الآليات والقوانين والإجراءات التي تساعد على اتخاذ القرارات السليمة لتحقيق الأهداف المنشودة، في ظل وجود آليات رقابية وشفافية يستطيع من خلالها المواطن التعرف على ما تقوم به الحكومة لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي محاسبتها .

ويتضمن التخطيط الفعّال عدد من العناصر الواجب توافرها والمتمثلة في وجود إرادة سياسية واضحة لتحقيق الأهداف المتضمنة في الخطة، ووضوح ومنطقية الأهداف المنشودة حتى يمكن تحقيقها، فضلاً عن وضوح المهام والمسئوليات للقائمين على التخطيط أو التنفيذ أو الرقابة، وضمان عدم التداخل بين الجهات المختلفة، والتأكد من الاستغلال الأمثل للموارد سواء المادية أو البشرية، بالإضافة إلى مشاركة أطراف المجتمع المختلفة في عملية التخطيط سواء القطاع الخاص أو المجتمع المدني، للتأكد من أن الخطة وأهدافها سوف يكون لها أثر إيجابي بالفعل على المجتمع بكافة أطرافه.

وفي ظل الانفتاح الاقتصادي والعولمة؛ لم يعد التخطيط متصلاً فقط بتحقيق الأهداف الوطنية، ولكن أيضاً لتحقيق الأهداف الإقليمية والدولية. وبالتالي، أُلقي على عاتق القائمين على التخطيط الربط بين الأهداف الوطنية والإقليمية والدولية، ووضع الأطر والآليات اللازمة للعمل على تحقيق تلك الأهداف. فعلى المستوى الدولي؛ قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠١٥ بالتصديق على أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر والتي ستعمل الدول، من خلال خططها الوطنية على

تحقيقها من أجل القضاء على الفقر بجميع أشكاله، وتعزيز الرخاء والنمو الاقتصادي، ومكافحة عدم المساواة، ومعالجة التغيرات المناخية وتعزيز القضايا البيئية. أما على المستوى الإقليمي؛ فقد صادقت القمة الأفريقية في عام ٢٠١٥ أيضاً على الأجندة الأفريقية ٢٠٦٣، والتي ترسم إطاراً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لدول المنطقة لمدة خمسين عاماً. وليس ذلك فحسب؛ فلقد جاءت خطتها العشرية الأولى ٢٠١٤-٢٠٢٣ لتضع التزامات عديدة على المستويين الوطني والإقليمي تتعلق بالعديد من القضايا المتعلقة بالمؤسسات، وتحقيق الرخاء الاقتصادي، والاحتواء الاجتماعي.

وفي مصر؛ تعنى وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري بصياغة خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار التوجهات العامة للدولة، والتي يُطلق عليها حالياً خطط التنمية المستدامة. وتماشياً مع التوجهات والمتطلبات الدولية والإقليمية؛ أطلقت مصر استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠ لتعكس بصورة كبيرة تلك التوجهات، ولتمثل حلقة الربط بين الأهداف الوطنية والإقليمية والدولية بمحاورها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية .

وعلى الرغم من الجهود المبذولة في صياغة خطط التنمية المستدامة الوطنية؛ إلا أنه لا يزال هناك فجوة بين التخطيط والتطبيق. ولذلك؛ لابد من التعرف على المعايير الواجب توافرها في خطط التنمية المستدامة الناجحة؛ والتي بالتالي تُسهم في كفاءة وفعالية التنفيذ، وتضمن تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المنشودة.

ثانياً: المعايير الاقتصادية والاجتماعية الواجب توافرها عند وضع خطط التنمية الاقتصادية الاجتماعية

يعاني المجتمع المصري من كثير من المشكلات والقضايا المثارة والتي تطرح كثيراً من التساؤلات كالجدل حول التعريفة الجمركية وما يحدث حول السياسة الجمركية في الوقت الحالي، علاقة السياسة النقدية بالسياسة المالية، كيفية تحديد سعر الفائدة، مدى أهمية تشجيع الصناعات المختلفة للمجتمع المصري كصناعة الاسمنت، وصناعة الأسمدة وصناعة السيارات، بينما في المقابل نجد تعارض حول الرؤى للسادة المسئولين ومتخذي القرار، مما يطرح تساؤل حول مدى وجود تخطيط متكامل في

المجتمع من عدمه، ولذلك فلابد من معرفة المعايير الواجب توافرها في التخطيط بوجه عام. يوصي الخبراء بعدم الحاجة إلى الاعتماد على اقتصاد السوق وإغفال التخطيط بل لابد من إعادة النظر في ثقافة المجتمع بإعادة الآلية لفكر التخطيط حتى في ظل وجود اقتصاد يعتمد على آلية السوق. وبالنظر إلى المؤسسات التي تقوم على العملية التخطيطية والأطر التشريعية التي تسمح بوضع خطة سليمة علينا النظر إلى قانون الخطة ومدى مرونته في إعداد خطة قابلة للتنفيذ تتمتع بجميع المعايير الواجب توافرها، وكذلك النظر إلى الأطر التشريعية الحاكمة، الإطار المؤسسي بالدولة، إصلاح الخلل التشريعي والمؤسسي، ووضع أطر تشريعية جديدة بأطر تنظيمية جيدة، وأطر إدارية ووضع علاقات واضحة وصريحة بين جميع قطاعات المجتمع ومن بينهم القطاع الخاص حتى يوجد رؤية كاملة لإعداد خطة واضحة وسليمة والحصول على عملية تخطيطية تحقق الأهداف التنموية للمجتمع. ونظرا لكون الإطار التخطيطي في مصر مقرون بمحددين رئيسيين وهما: الاتفاق مع صندوق النقد الدولي والأهداف الإنمائية وهو ما يجب مراعاته عند وضع الخطة لننطلق من خلاله في المستقبل لعملية تخطيطية ذات أهداف واضحة. ولذلك، ندعو إلى إعادة النظر في منظومة التخطيط بالمجتمع المصري حتى نتمكن من وضع المعايير الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الواجب توافرها بخطط التنمية الاقتصادية الاجتماعية المستدامة.

ثالثاً: كيفية الحكم على خطة للتنمية الاقتصادية الاجتماعية بالنجاح أو الفشل

تمثل عمليات القياس أهمية قصوى في إعداد الخطط وصنع السياسات بوجه عام، وبالتالي تعتبر عمليات المتابعة والتقييم أساس نجاح الخطط والإعداد الجيد. وللحكم على مدى نجاح الخطة الاقتصادية من عدمها، فلابد من التطرق إلى فاعلية الإنفاق الحكومي مثل تقييم إنفاق الدولة على المدن الجديدة منذ عام ١٩٩٠ حتى الأن، حيث يمكن قياس فاعلية الإنفاق الحكومي من خلال فاعلية الجنية المصري لعدد السكان قاطني المدن الجديدة وحجم المشاكل العمرانية الحالية وما إلى ذلك.

إن فاعلية الخطط ونجاحها تلمس حية الأفراد اليومية داخل المجتمع وليس صانعي السياسات فقط. معاير النجاح تتمثل في المعايير الفنية الموجودة في كل قطاع رئيسي مثل المعايير الاجتماعية والبيئية والاقتصادية، وتكامل تلك المعايير والنظرة الشاملة لها يساعد على نجاح الخطة. يجب وجود معايير قياس تقيس مدة تكامل الخطة وتحقيقها لأهداف التنمية الاستدامة وعدم الإعتماد فقط على المعايير الكمية وإغفال المعايير الكيفية كجودة المعيشة ورفاهية المواطن. أيضاً، تعتبر الحوكمة أو الحكم الجيد الدعامة الأساسية لتحقيق خطة متكاملة، لابد من تفعيل معايير الحوكمة في إعداد خطة ناجحة كالمشاركة، وقياسها، ووضع معايير للمشاركة، والشفافية في إعداد الخطة، والمساءلة، إلخ. أيضاً، يعتبر التبني السياسي أحد أهم العوامل لنجاح الخطة الاقتصادية الاجتماعية الاستثمارية، فلابد أن ينعكس محركات القرار السياسي التنموي بالخطة والتنسيق بين الجهود المختلفة حتى تنعكس في الخطة.

رابعاً: العلاقة بين الخطط القومية والخطط الإقليمية والمحلية

يوجد فهم خاطئ بأن خطة كل مستوى عبارة عن تجميع للمستويات الأقل منه، حيث أن كل مستوى له مجال تخطيطي متكامل مع المستويات الأخرى لكل معاييره التي تختلف عن الأخرى في مستوى آخر الذي له مؤشراته الخاصة به. الخطط المحلية معنية بتقديم وتحسين الخدمات والمرافق العامة وبالتالي معايير نجاحها واضحة المعالم كتحسين الفجوة التنموية لتحسن مستوى المعيشة للمواطن أو تحسن منظومة التعليم والصحة. أما الخطة الإقليمية، فأهم جانب فيه عالمياً هو التنمية الاقتصادية فلابد أن تكون خطة ترويج لتنافسية الإقليم واستهداف عدالة الموارد في الاقليم. وطبقاً لقانون التخطيط في مصر تعتبر الأقاليم أقاليم اقتصادية خدمية في أساسها اقتصاد مع وجود الجاني الاجتماعي. أما الخطة القومية فلابد تعكس أن الرؤية التنموية لمصر ووضع مصر تنموياً في إطار زمني ووضع مصر إقليمياً وعالميا وتنافسيتها.

خامساً: التخطيط في ظل اقتصاد السوق (تفعيل الفكر والتطبيق)

يعتبر التخطيط إدارة للاقتصاد القومي، حيث يوجد علاقة وطيدة علاقة بين الخطة والموازنة العامة في مصر. تصدر الخطة بموجب قانون محدد بمجموعة من الشروط والضوابط وهي تمثل إطار للسياسات والبرامج يتم العمل بها لتحقيق الأهداف التنموية. تتسم الخطة بالواقعية والمرونة والشمول والوحدة. بينما الموازنة العامة تمثل إيرادات واستخدامات (نفقات) الحكومة وكافة هيئاتها، وهى الانعكاس المالي لخطة التنمية. يوجد فهم خاطئ حول اعتبار التخطيط كيان ملزم للقطاع العام وتأشيري للقطاع الخاص. عوائق التقدم تكمن في مقاومة المجتمع للتغير والتحديث في جميع جوانبه مثل إعاقة تطبيق نظام التأمين الصحي الشامل ومحاربة الدروس الخصوصية من ذوي المصالح، نخبة متكلسة سلفية فكرياً، اجتماعياً، واقتصادياً حيث لا يوجد مرونة في التفكير والتفاوض، وأولويات المجتمع ليس من اختياره. ومن أهم التغيرات التي طرأت هي تبدل الأسس النظرية لاقتصاديات التنمية والتخطيط بين الأطر الزمنية المختلفة وذلك كما هو مبين بالجدول التالي:

عقدي الخمسينيات و الستينيات	منذ الثمانينيات حتى الأن
* اشتراكية الكفاية والعدل: الهدف هو تعظيم الناتج المحلي الإجمالي	تعدد وترابط أهداف التنمية، في مواجهة تصاعد واستفار دعاوى توزيع الدخل والثروة، ومكافحة الفقر
* القطاع العام يقود التنمية (دور الدولة)	* الخصخصة هي القاعدة لزيادة دور القطاع الخاص
* التصنيع عن طريق الإحلال محل الواردات	* التصدير هو محرك النمو Engine of growth
* الاستثمار المادي العنصر الأساسي للنمو	* الاستثمار البشري في مقدمة الأولويات
* التخطيط العيني (المركزي)	* قوى السوق

لا يوجد تعارضاً بين السوق وإدارة الخطة، ولذلك سمات السوق تتمثل في اعتباره نظاما للحوافز incentives ومصدر للمعلومات الضرورية لاتخاذ القرارات من قبل المنتجين والمستهلكين. الحساب الاقتصادي الرشيد لا يضمن – واقعياً– كفاءة تخصيص الموارد. حالات فشل السوق Market failure تستوجب تصحيح مؤشراتها وليس توهم إلغائها. التخطيط لا يجب أن يشوه السوق بحجة "الأسعار الاجتماعية" فهي مسئولية السياسة المالية، ومن هنا يمكن استنباط إن المهمة الأساسية للتخطيط هي ترجمة انعكاسات آلية السوق إلي سياسات اقتصادية عامة، وتصحيح تشوهات الأسعار الناجمة عن عدم اليقين ونقص المعلومات وجمود السوق ذاتها. هناك خصائص أساسية للتخطيط في اقتصاد السوق ألا وهي:

١. تخطيط بالأهداف
٢. تخطيط مرن
٣. تخطيط مالي
٤. تخطيط لامركزي
٥. تخطيط بالمشاركة

ومن ثم فإن المهمة الرئيسية تكمن في التحول إلي اقتصاد السوق والإصلاح الاقتصادي لتحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة والارتقاء بنوعية الحياة من خلال بناء أسس ومؤسسات اقتصاد السوق والمبادرات الفردية والملكية الخاصة بصفة أساسية. ولتفعيل ذلك يجب أما تعديل بعض السياسات أوتغيير أسس النظام الاقتصادي، مع الانفتاح علي الاقتصاد العالمي ومعرفة حجم و نطاق القطاع العام. ويمكن إيجاز مهام التخطيط في اقتصاد السوق كما يلي:

١. تدعيم نظام الحوافز و الأسعار و إزالة تشوهات السوق من خلال:
   - توفير زيادة المنافسة بين المشروعات
   - التخفيف من عوامل عدم التأكد

٢. إدارة الاقتصاد الكلي من خلال:
   - وضع رؤية استراتيجية للتنمية
   - رسم السياسة الكلية الاقتصادية

- الاستثمار في البنية الاجتماعية و رأس المال البشري

٣. المحافظة على التوازن (الاستقرار) الاقتصادي من خلال:

- استخدام أدوات السياسة الاقتصادية. (المرونة و البرجماتية)
- تصحيح تشوهات الأسعار
- تطوير أساليب اختيار وتقييم برامج الاستثمار العام

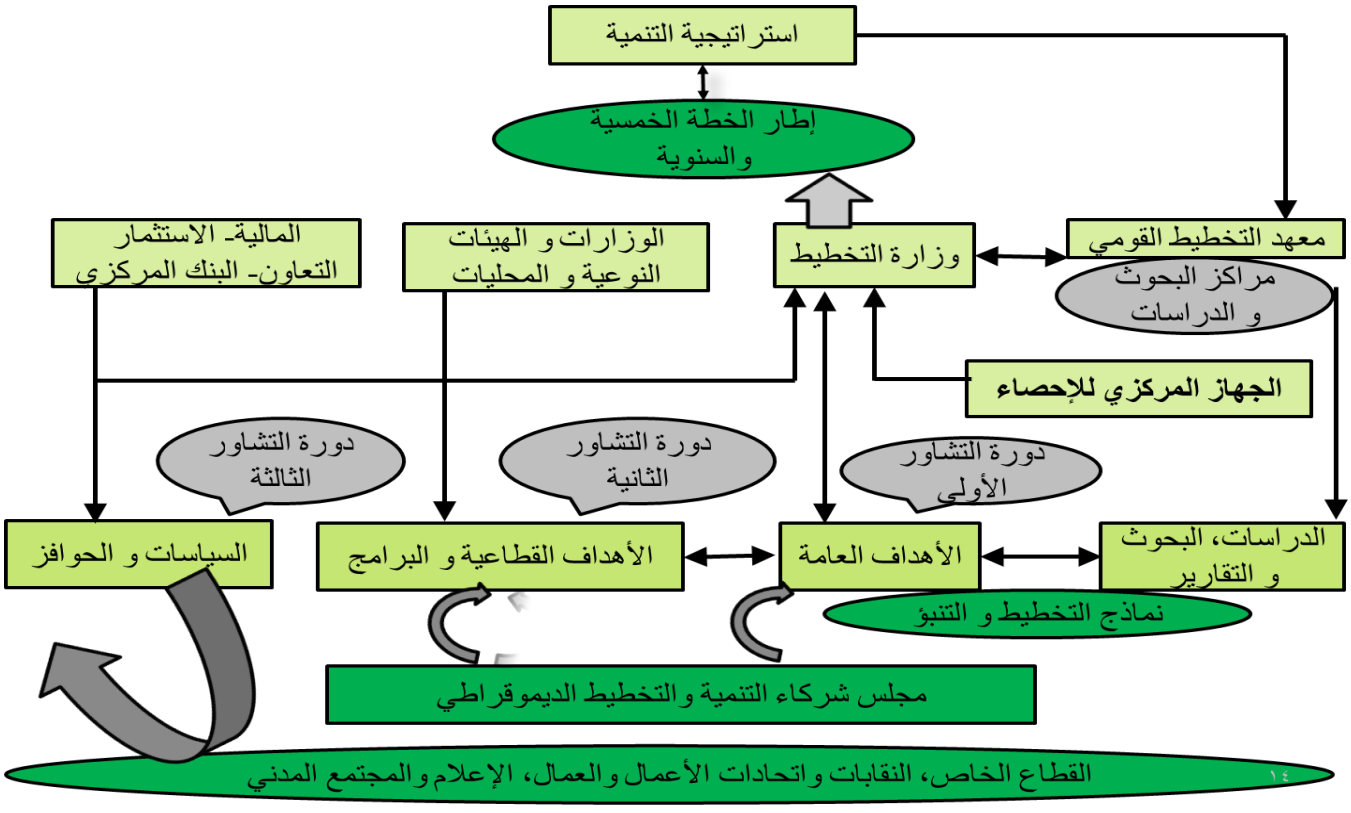
٤. تدبير الموارد والاحتياجات التمويلية للمشروعات

- عدم مزاحمة المشروعات الخاصة
- العناية باستكمال المشروعات العامة وتمويل احتياجات الإحلال والصيانة

٥. التشاور والمشاركة

- أهمية التنسيق بين شركاء التنمية
- المواءمة بين المرونة والتنسيق
- التركيز علي الهدف

يمر التخطيط بأربع مراحل رئيسية وهي: الدراسة والتحليل، الحوار والتشاور، إعداد وصياغة إطار الخطة، والتنفيذ والمتابعة. والشكل التالي يبين العلاقة بين شركاء التنمية وإطار التخطيط الديموقراطي:



بعد انتهاء العرض بدأت المدخلات والتى ركزت على النقاط التالية:

- ❖ لابد من الأخذ ببحوث المعهد في رسم السياسات الحاكمة، حيث أن جميع المشكلات المثارة في هذه الحلقة تم تناولها في بحوث المعهد.
- ❖ مصر في نهضة تنموية قد تكون غير مخططة ولكن لم يسبق في تنفيذها عهد سابق مثل النهضة في العمران والبنية التحتية للدولة.
- ❖ بعد التطورات التي ظهرت مع وضع الأهداف الإنمائية على المستوين العالمي والمصري نجد أن جوهر الخطة يكمن في كونها مستدامة وشاملة وتغطي جموع جوانب الاستدامة مما يغلب معيار الشمول والتماثل عليها.
- ❖ اقتراح إطار من المعايير لتقييم جودة الخطط يقسم إلى ثلاثة أقسام وهي:
  - معايير قبلية، تتسم بمدى قابلية واستعداد وتهيئة المجتمع للتخطيط وهي:
    - الوضع المؤسسي والتنظيمي للجهة المسؤولة عن التخطيط، فلابد أن يكون لها الدور الرئيسي والسيادة في وضع التخطيط.
    - الفلسفة الحاكمة للتنمية ومن ثم للتخطيط، حيث يمكن قياسه من خلال مدى الابتعاد على معيار النيوليبرالية أو توافق واشنطن في وضع السياسات وامتلاك الأدوات الفاعلة للتأثير في حركة الاقتصاد وأساسها حد معقول من الملكية العامة المشروعات وحد معقول من الإجراءات الحمائية.
    - الإدارة السياسية وما ينتج عنه من مناخ سياسي وتقاس من خلال المناخ الديمقراطي الذي يوفر حرية ويثري المشاركة الشعبية في إعداد الحطة ومتابعتها.
    - وجود قيادة السياسية تلم بأهمية التخطيط وأهمية المتابعة والتقييم وأهمية جدوى المشروعات.
  - معايير مصاحبة أو مرافقة للخطة مثل الشمول والتكامل المصاحب لجمع البيانات والشفافية.

- معايير لاحقة لوضع الخطة والتي تركز على وضع الخطة وتقييمها ومتابعة مدى تحقيق أهدافها

❖ عند الحكم على نجاح الخطة فلابد الأخذ بعين الاعتبار الأبعاد السياسية والأمنية والإقليمية مع الإنفاق الحكومي.

❖ نظراً لوجود فجوة في الأطر التنظيمية التشريعية لعمل وزارة التخطيط، فيقع على كاهل معهد التخطيط القومي التعاون مع وزارة التخطيط لوضع أطر تنظيمية لعمل وزارة التخطيط.

❖ عمل دراسة داخل معهد التخطيط حول "وضع استراتيجية لسياسة التغيير".

❖ ربط البعد الأمني والسياسي للدولة بالسياسة الخارجية، حيث أن خطة الدولة يجب ان تهتم بالبعد السياسي الخارجي، فلابد ان ينعكس في الخطة دور مصر مع الخارج مثل مشروعات التعاون مع أفريقيا ونظرة مصر للعالم الجديد.

❖ إدماج الاقتصاد الأخلاقي واقتصاد الهوية في اقتصاد الخطة.

❖ للتغلب على عجز الموازنة، يجب إجراء دراسات لإيجاد مصادر تمويل أخري بجانب الضرائب.

❖ الحل الأمثل لا يكمن دائماً في وضع معايير للتخطيط الناجح فقط.

❖ إعادة النظر في هيكلة الكيان المؤسسي بكامله مع إدراك العلاقة بين عناصر المنظومة التخطيطية.

❖ يوجد تعارض بين الجانب الواقعي ومكونات الخطة الحقيقة، حيث أن الخطة المنفذة لا تتسم بالشمولية والتكامل، ويجب علاج هذا القصور من خلال النظرة الشاملة للقضايا مثل قضايا المياه والغذاء والطاقة.

❖ تعزيز ثقافة الابتكار داخل المجتمع بإدماج بعد الابتكار وتفعيل المشاركة عند إعداد الخطة.

❖ الأخذ بأهداف رؤية مصر: ٢٠٣٠ كإطار حاكم عند إعداد الخطط التنموية المختلفة على جميع مستوياتها حتى لا تنتج كأطر منفصلة.

❖ نظراً لدور المعهد الهام بكونه مركز رائد للفكر التنموي والتخطيطي، فعليه إجراء مجموعة من الدراسات منها:

- دراسات لتنسيق التكامل بين الخطط المحلية والإقليمية والقطاعية والقومية بأطر سياسية وتنظيمية وفنية وإدارية صحيحة مكتملة المعايير والمقاييس.
- دراسة حول إدارة الاقتصاد الكلي بشكل صحيح.
- دراسة حول كيفية التنسيق بين السياسات الحاكمة للخطة الشاملة الناجحة.
- دراسة حول وضع مصر في التقارير الدولية كدخل أساسي عند وضع السياسات والبرامج المكونة للخطة.