نحو توسيع نطاق المشاركة فى منظومة التخطيط فى مصر

أ.د. سهير ابو العينين *

مقدمة

تشهد مصر حالياً فترة حاسمة فى تاريخها، حيث واجهت تحديات اقتصادية جسيمة، ولكنها واصلت وتواصل عملها فى المواجهة وحققت نجاحاً ملحوظاً، فقد استعادت الاستقرار الاقتصادى الكلى بدرجة كبيرة وعادت الثقة إلى الأسواق، واستأنف النمو مساره، وتراجع التضخم.

وتوضح تجارب الدول الأخرى أن مواصلة بذل الجهود لتحقيق الاستقرار يجب أن تقترن بإصلاح هيكلى يدفع عجلة التنمية فى اتجاه الاستدامة ورفع مستوى المعيشة وتحسين نوعية الحياة وتحقيق تطلعات وطموحات المواطنين بكافة فئاتهم فى جنى ثمار التنمية. ويتطلب ذلك الاهتمام بأحد الأبعاد الهامة فى التنمية والتخطيط، إلى جانب الاستدامة، وهو بعد الشمول أو ما اصطلح على تسميته أحياناً الاحتوائية (inclusiveness). ولعل من الوسائل الناجعة لتحقيق التنمية المستدامة الشاملة هى تبنى الشمول فى منهج التخطيط، وذلك بتوسيع نطاق المشاركة المؤسسية لكافة الأطراف الفاعلة فى المجتمع فى منظومة التخطيط.

إن مثل هذه الآلية تتيح لكافة الأطراف المشاركة أن تتفاعل مع الحكومة بشكل أفضل فى تفهم أهداف التنمية والأولويات المجتمعية والقيود الحاكمة، وأيضاً طرح المشكلات التى تعوق أدائها ونشاطها والتوافق حول آليات حل هذه المشكلات. وأن يسمع ويتحاور كافة الشركاء مع بعضهم البعض بدلاً من حوار بين الحكومة وكل طرف على حدة.

وقد اكتسب مفهوم التنمية الشاملة (inclusive development) أو النمو الشامل (inclusive growth) أهمية كبيرة على الصعيد الدولى، ويتضمن عدة مجالات منها الحوكمة، اصلاح سوق العمل، إصلاح التعليم والمشروعات الصغيرة والمتوسطة وغيرها. وفيما يتعلق بتطبيق المفهوم على منظومة التخطيط للتنمية فيمكن أن يدخل فى مجال الحوكمة.

* أستاذ ، بمعهد التخطيط القومى .

وفيما يتعلق بتطبيق منهج التخطيط الشامل (inclusive planning) فإن هناك عدة اعتبارات يجب التعامل معها مثل: تعدد المستويات (مركزى – محلى)، تعدد الآليات والأطراف الفاعلة (الحكومة – القطاع الخاص– المجتمع المدنى). وليس هناك تعريف محدد واضح للتخطيط الشامل، وهو يطرح ويستخدم فى مجالات متنوعة مثل التخطيط الحضرى والصحى. ويمكن استخدام مفهوم التخطيط الشامل لتوصيف منهجية للتخطيط المركزى لتحقيق التنمية الشاملة، وذلك بتضمين كل أطراف المصلحة فى عملية التخطيط وبناء توافق مجتمعى حول أهداف الخطة وآليات تنفيذها. ويعد بذلك آلية هامة لتحقيق الديموقراطية بشكل فاعل يفيد المجتمع ويقلل الصراعات (Sakamoto 2014).

وهناك أشكال متعددة للمشاركة المجتمعية فى التخطيط للتنمية، لعل أهمها يتمثل فى المشاركة التمثيلية (representative)، حيث أنها تسمح بإتاحة أصوات لممثلي الأطياف المختلفة فى المجتمع للمشاركة فى الصياغة والتنفيذ والمتابعة لخطط التنمية والشعور بملكيتها، مما يدعم إستدامة وكفاءة خطط التنمية فى تحقيق تنمية شاملة تستجيب بشكل فعال لاحتياجات المجتمع دون استبعاد لأى فئات وخاصة الضعيفة والمهمشة.

وقد حدثت فى الفترة الأخيرة تطورات فى منهجية التخطيط فى مصر فى أكثر من اتجاه، ولعل أهمها يتمثل فى استعادة الاهتمام بالأجل الطويل واستدامة التنمية وعدم الاقتصار على الأجل المتوسط والقصير، وقد تمثل ذلك فى الأولوية الواضحة التى توليها الحكومة لمشروعات تدعيم وتطوير البنية التحتية للاقتصاد المصرى ومشروعات قومية طويلة الأجل، والتى من المتوقع أن تمهد المجال لتنمية مستدامة قوية فى المستقبل القريب والبعيد، كما تمثل فى وضع رؤية تنموية طويلة الأجل فى إطار استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠، مع التأكيد على مرونة وديناميكية هذه الاستراتيجية وامكانية تعديلها لمواكبة التطور على أرض الواقع. ويمكن استكمال هذه التطورات بتوسيع نطاق المشاركة بشكل مؤسسى فى منظومة التخطيط لتحقيق التنمية الشاملة.

١. تجارب بعض الدول فى التخطيط للتنمية الشاملة

فى الفترة الأخيرة هناك اهتمام متزايد من جانب المؤسسات الدولية والتنموية ومؤسسات التمويل والأدبيات بقضايا النمو الشامل والتنمية الشاملة والتنمية التشاركية (participatory) والتخطيط الشامل والتخطيط التشاركى (participatory planning)، حيث أصبحت قضية المشاركة فى وضع سياسات التنمية وتنفيذها من جانب الأطراف المختلفة فى المجتمع وتضمين الفئات الضعيفة والمهمشة بصفة خاصة هدفاً متفقاً عليه. وقد تمثل التركيز الأساسى فى هذا التوجه على البعد المكانى واللامركزية فى صياغة السياسات والبرامج التنموية لتمكين الوحدات الجغرافية فى المحليات والمستويات الأقل كالمدن والمراكز فى عمليات صنع القرار وتنفيذ المشروعات التنموية ومتابعة تنفيذها.

فى اليابان بعد الحرب العالمية الثانية تم إنشاء المجلس الاقتصادي الياباني "shingikai" وذلك كآلية للتخطيط التشاركى، وتحسين عملية صنع القرارات للمستقبل ولتجميع وتحقيق التكامل بين الخبرات المتواجدة فى الدولة. وكان المجلس يضم ما بين ٢٠ و٣٠ عضواً بعضهم دائمين وبعضهم مؤقتين. وكانت الوزارة المسئولة عن وضع الخطط هى وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة وتمثل الجهاز المركزى المنوط بالتخطيط والكيان الاستشارى لرئيس الوزراء. وكان المجلس يضم أكاديميين وموظفين حكوميين وممثلين للقطاع الخاص والإعلام والمجتمع المدنى والنقابات والمستهلكين. وكان يتبع المجلس فرق عمل متعددة تجاوز عدد أعضائها المائتين. وفى عام ٢٠٠١ تم تغيير المجلس إلى مجلس للسياسة الاقتصادية والمالية تحت رئاسة رئيس الوزراء، وفى ٢٠٠٩ استبدل بوحدة السياسة القومية (Sakamoto 2014). وتوضح التجربة أن هناك تطور مؤسسى فى آلية المشاركة يواكب تطور المجتمع ودرجة نموه.

وكانت النمور الأسيوية من أوائل الدول التى طورت استراتيجيات للنمو الشامل والتخطيط التشاركى، فقد نجحت حكومات هذه الدول فى تطوير حوار فعال مع كافة الأطراف المشاركة فى التنمية فى ظل جهاز تخطيط مركزى، مهمته التوفيق والتنسيق بين هذه الأطراف وتعبئة جهودها نحو تحقيق النمو الشامل. كما أظهرت أيضاً تجربة هذه الدول أنه فى سياق الدول النامية قليلة الخبرة فى ممارسة الديمقراطية، فإنه من الأهمية بمكان وجود خطة أو رؤية استرشادية لتكون أساساً للحوار، حيث يمثل ذلك عاملاً حاسما فى نجاح تحقيق النمو الشامل.

وفى إندونيسيا بعد سقوط نظام سوهارتو تغير أسلوب اتخاذ القرار من أعلى إلى أسفل وأصبح من أسفل إلى أعلى ويضم مستويات متعددة من المواطنين. وفى ٢٠٠٤ صدر قانون نظام التخطيط للتنمية وينص على أن يضم ممثلين للمواطنين فى عملية التخطيط. ومع إنشاء لجنة التخطيط للتنمية فى ٢٠٠٩ تمت مأسسة مشاركة الأطراف أصحاب المصلحة والمحافظين والتنسيق بينهم فى وضع السياسات.

وترجع المؤسسات الدولية نجاح التجربة الماليزية إلى القوة التنظيمية لمكتب التخطيط الاقتصادى تحت رئاسة رئيس الوزراء. وقد تم إنشاء وحدتين تحت رئاسة مجلس الوزراء: وحدة التخطيط الاقتصادى و وحدة تنسيق التنفيذ مما أعطى قوة للتخطيط، وتم تضمين كافة أطراف المصلحة وإرساء حوار مؤسسى مع القطاع الخاص على المستوى المركزى والإقليمى.

وهكذا تتطور ديناميكيات التخطيط للتنمية فى اتجاه توسيع مشاركة الفئات المختلفة فى المجتمع. وتوضح تجارب الدول الأسيوية أن هذا المنهج أدى إلى نمو اقتصادى أكثر قوة وأكثر استدامة.

وبخلاف التجارب على مستوى الدول يعد بنك التنمية الأسيوى (Asian Development Bank ADB) أحد الأمثلة الواضحة على تبنى اتجاه التشاركية فى التنمية، حيث بدأ منذ ١٩٩٦ فى وضع إطار مؤسسى لتضمين منهج التنمية التشاركية فى عمليات البنك الأساسية (Asian Development Bank 1995). وقد أدى ذلك إلى كفاءة أكبر فى نتائج عمليات البنك. ويضع البنك تعريفاً للتنمية التشاركية بأنها منهجية تسمح لكل أصحاب المصلحة بالتأثير والمشاركة فى إدارة المبادرات التنموية والقرارات والموارد التى تؤثر فى حياتهم.

ومن مزايا توسيع نطاق المشاركة فى عمليات اتخاذ القرار وصنع السياسات أنها تؤدى إلى مزيد من الكفاءة والفاعلية فى السياسات وفى النتائج والآثار المستهدفة، ومزيد من الشفافية والمحاسبية فى الأداء الحكومى، وتشعر الأفراد بملكية المشروعات والبرامج التنموية مما يزيد الشعور بالمواطنة ويزيد الثقة فى الحكومة ويقلل من احتمالات الصراع الداخلى فى الدولة ويدعم بالتالى فرص استدامة التنمية.

وتأخذ المشاركة أشكالاً متعددة وفقاً لدرجة ومستوى المشاركة ودرجة اللامركزية التى تتبناها الدولة، كما تتدرج أشكال المشاركة من مجرد تبادل للمعلومات إلى استشارات إلى حوارات وورش عمل حول برامج أو سياسات معينة إلى مشاركة كاملة ومسئولية فى إطار مؤسسى فى عملية صنع القرار، وهذا الشكل الأخير هو أكثرها كفاءة وجدوى. وتتمثل الفئات المشاركة فى الكيانات الحكومية المعنية بالتخطيط أو صنع السياسات (وهى الكيان الرئيسى المعنى بالتنسيق بين الأطراف المختلفة)، تنظيمات ممثلة للقطاع الخاص، تنظيمات ممثلة للمجتمع المدنى، وحدات حكم محلى، أكاديميين، برلمانيين ومانحين دوليين. وتشمل المشاركة كل مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم.

٢. التجربة المصرية

هناك حوارات دائمة تدور بين وزارة التخطيط – باعتبارها الكيان الحكومى المركزى المسئول عن وضع خطة التنمية المتسقة مع السياسة العامة للدولة التى تضعها الحكومة – وبين ممثلين عن القطاع الخاص للتشاور حول قضايا محددة تتعلق بنشاط القطاع الخاص وكيفية تحفيزه فى اتجاه المشاركة فى تحقيق أهداف الخطة. ولكنها حوارات متقطعة من فترة لأخرى ولا تسير وفق آلية مؤسسية منتظمة ومستدامة. وقد تزايدت هذه الحوارات والاستشارات فى الفترة الأخيرة ولكنها ما زالت تفتقر للآلية المؤسسية. ويمكن رصد جهود الحكومة فى التعاون مع القطاع الخاص والمجتمع المدنى فيما يلى.

أ) تجربة الوكالة اليابانية للتعاون الدولى (Japan International Cooperation Agency_JICA)

فى عام ٢٠١١ بعد أحداث ٢٥ يناير فى مصر كانت هناك محاولة من مؤسسة جايكا اليابانية للمساعدة فى تطوير نظام التخطيط فى مصر لتطبيق التخطيط الشامل بتوسيع نطاق المشاركة فى المنظومة التخطيطية بغرض تحقيق تنمية شاملة لا تستبعد أحد، وذلك بأسلوب يشابه التجربة اليابانية بعد الحرب العالمية الثانية (Sakamoto 2012). وبالتعاون مع وزارة التخطيط تم إنشاء لجنة للتخطيط القومى من خبراء أكاديميين من معهد التخطيط القومى وعدد قليل من التنفيذيين من قطاعات مختلفة، ولكنها لم تنجح فى تضمين ممثلين عن القطاع الخاص والمجتمع المدنى. وتم وضع مسودة لخطة مشابهة لخطة اليابان بعد الحرب العالمية الثانية وذلك بوضع

هدف محدد هو مضاعفة الدخل القومى فى ١٠ سنوات (أى بعدل نمو يزيد عن ٧% سنوياً) وذلك كرؤية استرشادية وأساساً للحوار المجتمعى حولها. ونظراً لعدم الاستقرار السياسى والاجتماعى والأمنى فى هذه الفترة وأيضاً نتيجة ضعف الإطار المؤسسى والتشريعى لم تطرح هذه الخطة الاسترشادية لحوار مجتمعى ولم تنجح التجربة ولم يتم الأخذ بها.

ب) استراتيجية التنمية المستدامة : رؤية مصر ٢٠٣٠

حدث تطور أيضاً فى اتجاه محاولات متعددة لتوسيع نطاق المشاركة المجتمعية فى صياغة استراتيجية التنمية المستدامة ٢٠٣٠ فى شكل تنظيم جلسات حوار أثناء الإعداد للاستراتيجية مع أطراف متعددة تشمل أكاديميين والقطاع الخاص والمجتمع المدنى للتعرف على رؤيتهم وتطلعاتهم والتنسيق بينها. واهتمت الاستراتيجية بقضية المشاركة فى التنمية فى إطار الإصلاح المؤسسى والإدارى، حيث ورد فى محور "الشفافية وكفاءة المؤسسات الحكومية" أن تتضمن مؤشرات قياس هدف كفاءة الجهاز الإدارى الحكومى مؤشراً ينص على "الانتهاء من وضع آلية مشاركة المحليات والمواطنين فى وضع الموازنة العامة بحلول عام ٢٠١٧" (وزارة التخطيط).

ج) برنامج عمل الحكومة ٢٠١٩/١٨-٢٠٢٢/٢١ – مصر تنطلق

هناك اهتمام فى البرنامج أيضاً بقضية المشاركة مع القطاع الخاص فى تحقيق التنمية وأيضاً فى إطار تطوير الأداء الحكومى. ونجد فى إطار الهدف الاستراتيجى الثالث "التنمية الاقتصادية ورفع كفاءة الأداء الحكومى" يرد ذكر الاهتمام بمشروعات الشراكة مع القطاع الخاص، وذلك بهدف زيادة تعبئة الموارد والمدخرات القومية (رئاسة مجلس الوزراء). وفى إطار هذا الهدف أيضاً ورد نص على أن الحكومة "تؤمن بالدور الحيوى والإيجابى الهام الذى يلعبه القطاع الخاص فى الإسراع بمعدلات النمو الاقتصادى فى ظل آليات السوق المنضبط". وهناك برنامج فرعى لتعزيز المسئولية الاجتماعية للقطاع الخاص، ويستهدف الترويج لسياسات التنمية وتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة والتناغم مع المنظمات الدولية والمجتمع المدنى. وهناك برنامج فرعى أيضاً لتمويل المشروعات التنموية بنظام المشاركة بين القطاع العام والخاص، وتتمثل فى مشروعات مرافق عامة وصحة وتعليم وإجراء بعض التعديلات التشريعية والتنفيذية على القانون

الحالى للشراكة. هناك أيضاً برنامج فرعى لتحفيز الاستثمار الخاص فى الصناعة وذلك بتحسين بيئة الأعمال من خلال إجراءات محددة. ومع ذلك لا يوجد الإطار المؤسسى اللازم لشراكة مستدامة.

د) **دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤**

يمثل الدستور الإطار التشريعى العام المنظم لكيفية أداء الدولة لمهامها فى المجالات المختلفة. ولا يتعرض دستور ٢٠١٤ لقضية المشاركة فى التخطيط للتنمية بشكل مباشر اللهم إلا فى سياق النص على تطبيق اللامركزية.

وتنص المادة ٢٧ من الدستور، والخاصة بالنظام الاقتصادى للدولة، على أن "يلتزم النظام الاقتصادى بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافسية وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالى والتجارى والنظام الضريبى العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمى المستهلك". كما تنص المادة ١٦٧ على تحديد اختصاصات الحكومة ومنها: "الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها"، و"إعداد مشروع الخطة العامة للدولة والموازنة العامة للدولة". وفى باب الإدارة المحلية تنص المادة ١٧٦ على أن "تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية، والنهوض بها، وحسن إدارتها، ويحدد البرنامج الزمنى لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية". كما تنص المادة ٢٤٢ على أن "يستمر العمل بنظام الإدارة المحلية القائم إلى أن يتم تطبيق النظام المنصوص عليه فى الدستور بالتدريج خلال خمس سنوات من تاريخ نفاذه، ودون إخلال بأحكام المادة 180 من هذا الدستور".

هـ) قانون الشراكة مع القطاع الخاص

يساهم القطاع الخاص بأكثر من ٦٠% من الناتج المحلى الإجمالى، ويساهم بأكثر من ٩٠% فى بعض الأنشطة مثل الزراعة والصناعة التحويلية والتشييد والبناء والتجارة الداخلية

والسياحة والمعلومات والأنشطة العقارية والخدمات الاجتماعية. وساهم الاستثمار الخاص بحوالى ٥٢% من جملة الاستثمارات فى عام ٢٠١٦/٢٠١٧ (وفق بيانات وزارة التخطيط).

وفى عام ٢٠٠٦ قامت الحكومة المصرية بوضع سياسة جديدة طويلة الأجل لتفعيل الشراكة مع القطاع الخاص بهدف التوسع والزيادة فى الاستثمارات الخاصة بالبنية التحتية. وقامت الحكومة بتفعيل سياسة وبرنامج الشراكة مع القطاع الخاص من خلال تأسيس الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية. وقامت هذه الوحدة بوضع مشروع قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص فى مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة. ورغم وجود قانون ووحدة للشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص فى وزارة المالية منذ ٢٠١٠ إلا أن المشروعات التى تمت فى هذا الإطار قليلة جداً. وفى عام ٢٠١٨ قام رئيس الوزراء بتأسيس لجنة لتفعيل التشارك مع القطاع الخاص، وخاصة فى مجالى التعليم والمرافق العامة، كما تم تشكيل لجنة بوزارة المالية لدراسة وإجراء التعديلات التشريعية اللازمة على قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص، والتى تتضمن استحداث آليات جديدة للتعاقد مع القطاع الخاص.

و) نشاط المجتمع المدنى

فيما يتعلق بالمجتمع المدني توضح إحصائيات وزارة التضامن الاجتماعى أن هناك ٤٨ ألف جمعية مشهرة و٩٦ منظمة دولية عاملة فى مصر. وبلغ حجم الإنفاق السنوى للجمعيات الأهلية فى ٢٠١٧ حوالى ١٠ مليار جنيه، منها ٩٨% من التبرعات. وتشارك الجمعيات والمؤسسات فى توفير التدريب وفرص تشغيل وإقراض متناهى الصغر، كما تساهم فى إنشاء مستشفيات ومراكز علاجية ومستلزمات وأجهزة للمستشفيات الحكومية. وكذلك هناك دور لمنظمات المجتمع المدنى فى التعليم وفى إقامة بعض المرافق خاصة فى مجال المياه والصرف الصحى. ويتلقى العديد من الجمعيات والمؤسسات العاملة لتنمية المجتمع المصرى تمويلاً من صندوق دعم الجمعيات التابع لوزارة التضامن الاجتماعى. وهناك حالياً توجه للتشارك بين الحكومة والمجتمع المدنى فى عديد من المجالات وبصفة خاصة الصحة والمرافق فى المناطق الفقيرة.

ز) مشروع قانون التخطيط الموحد

فى إطار سعى وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى لتطوير منظومة التخطيط تم إعداد مشروع قانون جديد للتخطيط الموحد فى مارس ٢٠١٧ (رئاسة الوزراء)، وهو مشروع مشترك بين ثلاث وزارات وهى وزارات التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، والتنمية المحلية، والإسكان.

ومن مبررات مشروع القانون الجديد أنه يأتى بعد مرور أكثر من ٤٠ عاماً على القانون القديم للتخطيط لعام ١٩٧٣، والذى لم يعد يصلح ولا يتوافق مع التطورات التى حدثت وتحدث على كل من الساحة المحلية والإقليمية والعالمية، ولا مع التطورات المنهجية فى أساليب التخطيط وإدارة التنمية بمفاهيمها الحديثة التى تسعى للاستدامة والشمول. كما أن العمل على تنفيذ استراتيجية التنمية المستدامة ٢٠٣٠ يتطلب التنسيق بين وزارة التخطيط وباقى أجهزة الدولة وتعزيز قدرة الدولة على المتابعة، كما يتطلب توسيع نطاق المشاركة ليشمل كل الأطراف الفاعلة والمستفيدة من التنمية.

وينص الهدف المحدد لقانون التخطيط الموحد على ما يلى:

"رسم المنظومة المتكاملة للتخطيط التنموى المتوازن ومتابعة تنفيذها وتقييم نتائجها على المستوى المركزى والإقليمى وعلى مستوى وحدات الإدارة المحلية، وتحديد أدوار الجهات المعنية بالتخطيط وآليات الشراكة بينها على المستوى المركزى والإقليمى والمحلى لرفع مستوى المعيشة وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتحسين كفاءة استخدام كافة موارد الدولة ومعدلات النمو الاقتصادى وتعزيز التنافسية وتحسين جودة الحياة وكفاءة تقديم الخدمات والمرافق وسد الفجوات التنموية قطاعياً وجغرافياً **وتعزيز مشاركة الأطراف الفاعلة فى عملية التنمية** وتشجيع البحث العلمى والابتكار وصولاً إلى تنمية مستدامة متوازنة جغرافياً وقطاعياً وبيئياً وذلك فى إطار السياسة العامة للدولة".

كما تستهدف المنظومة الجديدة مجموعة مبادئ أساسية من بينها: الاستدامة والتنوع واللامركزية، ومن بينها المشاركة والانفتاح على المجتمع وذلك "**بالسماح بمشاركة جميع الأشخاص ومؤسسات المجتمع المدنى والقطاع الخاص والجامعات ومراكز البحوث والدراسات والأطراف ذات الصلة فى إعداد خطط التنمية وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها وإتاحتها للرأى العام**".

ويتسق مشروع القانون الجديد مع مواد الدستور وما نص عليه من السعى للتوجه نحو اللامركزية. وينظم إعداد الخطط ويزيل التشابكات بين الوزارات المختصة، كما يهدف القانون إلى تكامل التخطيط الاقتصادى والاجتماعى والبيئى مع التخطيط العمرانى.

ومن أهم بنود مشروع القانون الجديد إنشاء مجلس أعلى للتخطيط والتنمية المستدامة برئاسة رئيس الجمهورية وعضوية رئيس الوزراء والوزراء المعنيين بشؤون التخطيط، والمالية، والإسكان، والتنمية المحلية، والدفاع، والداخلية، والصناعة، والبيئة، والموارد المائية والري، وممثلين عن كل من الرقابة الإدارية، وجهاز المخابرات العامة، وخمسة أعضاء من ذوى الخبرة يرشحهم الوزير المعنى بشؤون التخطيط ، ويصدر بتشكيل المجلس قرار من رئيس الجمهورية. ويقوم هذا المجلس بمهام التنسيق والتعاون بين الجهات المعنية بهدف التخطيط والتنمية، ويعزز القانون قدرة وزارة التخطيط على المتابعة والتقييم للخطط والمشروعات. كما يحدد مشروع القانون منهجية تخطيطية مفصلة لإعداد الخطط على المستوى القومى والإقليمى والمحلى، مع تحديد الأدوار التى تقوم بها كافة الأطراف ذات العلاقة.

ووفقا للمادة السادسة من مشروع القانون يكون للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية المستدامة أمانة فنية يصدر بتشكيلها قرار من رئيس الجمهورية، برئاسة الوزير المعنى بشئون التخطيط، وتضم فى عضويتها ممثلين عن كل من الوزارة المعنية بالتنمية المحلية، والهيئة العامة للتخطيط العمرانى، ومعهد التخطيط القومى. وللأمانة الفنية الاستعانة بمن تراه من جهات أخرى أو من الخبراء المتخصصين.

وحدد المشروع اختصاصات للأمانة الفنية للمجلس، وتشمل " تطوير منهجية إعداد الوثائق التخطيطية على المستويين المركزى والمحلى، واقتراح الإجراءات التنفيذية اللازمة لتحسين كفاءة عملية التخطيط، ومراجعة الخطط التنموية الاستراتيجية على مستوى الأقاليم والمحافظات قبل عرضها على المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية المستدامة، لضمان اتساقها مع الوثائق التخطيطية القومية. كما تشمل التنسيق بين الوزارات والجهات المعنية بالتخطيط والتنمية المستدامة على المستويين المركزى والمحلى. كما تشمل أيضاً **تفعيل دور شركاء التنمية فى عملية إعداد الخطط القومية والإقليمية والمحلية والمشاركة فى تنفيذها.**

ويعرف القانون شركاء التنمية بأنهم: "الهيئات والمنظمات والمؤسسات غير الحكومية الوطنية والدولية التى تؤثر أو تتأثر بخطط التنمية، وتشمل القطاع الخاص والمجتمع المدنى والنقابات والأحزاب والمؤسسات المانحة المحلية والدولية والمؤسسات الأكاديمية والبحثية والإعلامية".

وينص مشروع القانون على أنه فى إجراءات وضع الخطة فى الوزارات يتم إعداد الخطط القطاعية ويشارك فيها شركاء التنمية **إذا استدعت الضرورة ذلك**. ويشاركوا فى إعداد الخطة الاقتصادية الاستراتيجية للإقليم.

ملاحظات على مشروع القانون

يمثل مشروع القانون نقلة جديدة فيما يتعلق بآلية المشاركة فى كل مراحل منظومة التخطيط، ويتضمن نصوصاً تسمح بتفعيل هذه المشاركة على المستوى الجغرافى، وذلك بتمثيل هيئة التخطيط العمرانى فى الأمانة الفنية للمجلس الأعلى للتخطيط وأيضاً فى إجراءات وضع الخطة على المستوى المركزى والإقليمى ووحدات الإدارة المحلية. إلا أنه رغم أن القانون يستهدف مشاركة كل شركاء التنمية، ويعرفهم بشكل موسع ليشملوا كل الأطراف المعنية، فإنه لا يسمح بتفعيل هذه المشاركة بشكل مؤسسى مستدام، وذلك لأنه لا يتيح عضوية هؤلاء الشركاء من خلال ممثلين لهم فى المجلس الأعلى للتخطيط ولا فى الأمانة الفنية، مما يعنى استمرار النهج السارى حالياً فى التشاور مع هؤلاء الشركاء والتنظيمات الممثلة لهم بشكل متقطع من وقت لآخر وفق ما تقتضيه الظروف.

٣. رؤية مقترحة

لم يناقش مشروع القانون الموحد للتخطيط بعد فى البرلمان، وقد يكون من المفيد ترسيخ آلية مؤسسية لتوسيع نطاق المشاركة فى منظومة التخطيط وإجراء تعديلات فى مشروع القانون وذلك بالنص بشكل صريح على عضوية تنظيمات ممثلة للقطاع الخاص والمجتمع المدنى والنقابات والأكاديميين فى الأمانة الفنية للمجلس الأعلى للتخطيط، وذلك بدلاً من الاقتصار على تضمين هيئة التخطيط العمرانى فقط والاقتصار على المشاركة فى إطار البعد المكانى.

وفيما يتعلق بالقطاع الخاص فإنه ليس قطاعاً متجانساً ولذا يجب تمثيل كل أطرافه بحيث يشمل المشروعات المتوسطة والصغيرة ويشمل المنتجين والمصدرين والمستوردين والتجار وغيرهم.

ومن أهم النقابات التى يجب مشاركتها نقابات للعمال وأيضاً الفلاحين، وفى هذا السياق من المهم تقوية هذه النقابات وتوفير التدريب اللازم لتمكينهم من المشاركة بشكل فعال.

وفيما يتعلق بالأكاديميين فإن تعدد التخصصات له أهمية كبيرة، وبصفة خاصة من المهم أن يشملوا خبراء فى علم الاجتماع، وذلك لتضمين الأبعاد الاجتماعية والتخطيط لتطوير منظومة القيم فى اتجاه الهدف الاستراتيجى لبناء الإنسان المصرى.

ومن الضرورى أن تكون آلية المشاركة فى ظل جهاز تخطيط مركزى مهمته التوفيق والتنسيق بين هذه الأطراف وتعبئة جهودها نحو تحقيق النمو الشامل. وذلك مع وجود خطة أو رؤية استرشادية لتكون أساساً للحوار، حيث يمثل ذلك عاملاً حاسما فى نجاح التخطيط الشامل. ومن المهم أيضاً أن تكون المشاركة فى كل المراحل وليس فقط فى إعداد الخطة وفى مجال المشروعات والاستثمار.

٤. التحديات

رغم المزايا التى تتيحها هذه المنهجية للمشاركة فى التخطيط إلا أنها تتضمن تحديات لا يمكن إغفالها. فيما يتعلق بالبعد المكانى للمشاركة قد لا يكون من المفيد البدء بتطبيق اللامركزية، وبصفة خاصة اللامركزية المالية، إلا بعد استكمال مقومات نجاحها وهى، فى رأيى، لم تكتمل بعد. حيث يجب أن يستتب الاستقرار الأمنى وانتهاء خطر الإرهاب بشكل كامل وانتهاء حالة التربص بمصر والتدبير لزعزعة استقرارها والتأثير على نسيجها الاجتماعى. ومن المقومات المطلوبة أيضاً تأهيل الكوادر البشرية فى الأقاليم والوحدات المحلية، وتزويدها بالخبرات اللازمة للقيام بالمسئوليات المنوطة بها فى ظل اللامركزية أياً كان مستوى تطبيقها.

ومن التحديات الأخرى هناك خطورة فى الإسراف فى عدد الأطراف المشاركة فى التخطيط، حيث قد يؤدى ذلك إلى صعوبة التنسيق ، ويعوق بالتالي التنمية واتخاذ القرارات والتنفيذ.

وهناك تحديات أخرى تواجه تطبيق هذا المنهج التشاركى فى الدول النامية، ولعل أهمها يتمثل فى توفير الوقت وموارد التمويل اللازمة للمشاركة المؤسسية المستدامة للفئات المختلفة، وتوافر الخبرات اللازمة لدى بعض الأطراف خاصة الفئات الضعيفة وبعض فئات المجتمع المدنى والوحدات المحلية فى المستويات الدنيا.

ومن التحديات الأخرى، والأكثر خطورة، والتى يمكن أن تظهر هى محاولة بعض الأطراف القوية والأكثر خبرة للمناورة لتمرير مصالحها الخاصة فى الأجندة التنموية. وهو ما يتطلب بذل جهد فى تصميم آلية المشاركة لتفعيل دور قوى لجهاز التخطيط المركزى وفى اختيار الأطراف المشاركة لضمان توازن المصالح وذلك فى إطار تشريعى محكم.

وفى النهاية يمكن القول أن الأجهزة الحكومية المركزية هى الأكثر قدرة على تقييم التحديات القائمة، ومن ثم احتمالات نجاح مثل هذه الآلية المؤسسية للمشاركة وأيضاً احتمالات المخاطر التى يمكن أن تنشأ عنها. وإذا كانت التحديات فى هذه المرحلة يمكن أن تؤدى إلى مخاطر قد تؤثر سلبياً على التنمية وعلى التوافق المجتمعى، فإنه قد يكون من المفيد التدرج فى تطبيق هذا المنهج والبدء بإرساء جدول روتينى منتظم لجلسات حوار وورش عمل منتظمة – كل شهر على سبيل المثال – بين الجهاز المركزى للتخطيط وكافة الأطراف الفاعلة التى يجب أن تشارك فى التخطيط للتنمية، وفى مرحلة لاحقة يمكن إجراء تعديل التشريعى لتضمين هؤلاء الأطراف فى إطار مؤسسى للمشاركة الفاعلة.

المصادر

- وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى. www.mpmar.gov.eg
- وزارة المالية. www.mof.gov.eg
- وزارة التضامن الاجتماعى. www.moss.gov.eg
- جمهورية مصر العربية. رئاسة مجلس الوزراء (٢٠١٨). برنامج حكومة دكتور مصطفى مدبولى. www.cabinet.gov.eg
- دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.

- قرار رئيس مجلس الوزراء بمشروع قانون بإصدار قانون التخطيط العام للدولة. ١٢ مارس ٢٠١٨.

-Hafez Ghanem (2014). "Governance Reforms to Achieve Social Justice and Inclusive Growth in Egypt: Building Inclusive Economic Institutions". Economic Research Forum, Working Papers Series No.873,.

-Kei Sakamoto (2013). "Efforts to Introduce Inclusive Planning in Egypt". Global Economy and Development at BROOKINGS, Working Paper 58, January 2013.

-Asian Development Bank. "Mainstreaming Participatory Development Processes into Bank Operations".(1995).