

قضايا اقتصادية

عن مشروعات مصر العملاقة: البنية التحتية و"حياة كريمة"

أبريل 2022

هذه الورقة هي أحد أوراق السياسات الخاصة بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية وتقع تحت عنوان تقييم الأداء الاقتصادي في مصر، وهي من تأليف الدكتورة عبلة عبد اللطيف، الرئيس التنفيذي ومدير البحوث، المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

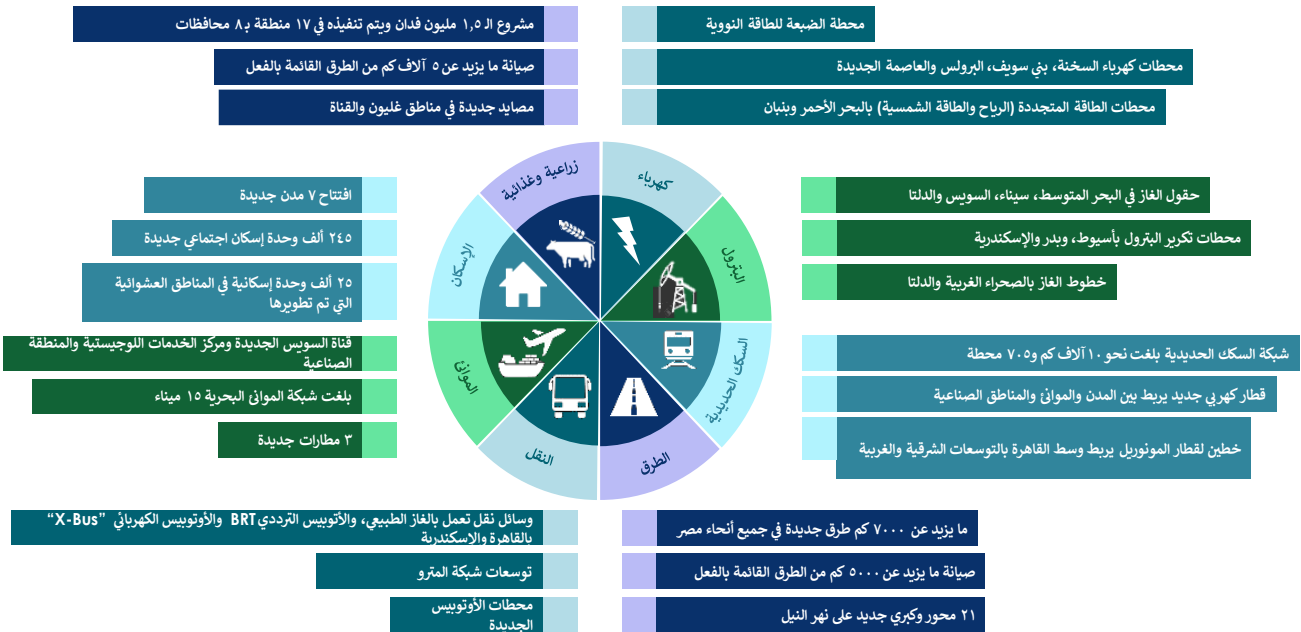
لا يجوز إعادة إنتاج أي جزء من هذه الدراسة أو حفظها في نظام لاسترجاع المعلومات أو نقلها بأي شكل أو بأي وسيلة سواء كانت ميكانيكية أو إلكترونية أو من خلال النسخ أو التسجيل أو غير ذلك دون إذن كتابي مسبق من المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

© 2022 المركز المصري للدراسات الاقتصادية. جميع الحقوق محفوظة.

لماذا التركيز على المشروعات العملاقة؟ ولماذا "الطرق والكباري"، ومشروع "حياة كريمة" تحديداً؟

- ترتبط المشروعات العملاقة باستثمارات ضخمة (كما هو موضح في الشكل (1))، وهذا في حد ذاته سببا كافيا يستدعي تقييمها.
- مشروعا العاصمة الإدارية الجديدة وتوسعة قناة السويس هما الأضخم بين المشروعات؛ حيث يبلغ حجم الاستثمارات فيهما مجتمعان نحو 740 مليار جنيه.
- من المهم بحث مدى تلبية هذين المشروعين للاحتياجات التنموية للدولة نظرا لأهميتهما سواء للناس أو للاستثمار (كونهما مشروعات أحلام (Dream Projects)، شريطة تنفيذهما بالصورة الصحيحة).
- من المهم أيضا معرفة متى سوف تحقق هذه المشروعات الهدف منها، والإطار الزمني لذلك؛ خاصة في ظل ضخامة تكلفتها، والتأكد من توافر عوامل أو شروط النجاح فيها.
- من المهم كذلك معرفة مصادر تمويل هذه المشروعات وتأثيرها على موقف الدين، خاصة في ظل الظروف الحرجة الحالية وتخفيض قيمة الجنيه مؤخرا.
- يجب معرفة إلى أي مدى تتدخل الأطراف المستفيدة في صنع القرار نظرا لأهمية مشاركتهم كأحد شروط نجاح المشروعات واستمرارية نتائجها الإيجابية.
- رغم الحديث بكثرة عن هذه المشروعات والحملات الإعلامية المتعلقة بها، إلا أنه في واقع الأمر البيانات المتاحة حول الإطار المؤسسي لها، ونظام إدارتها، ومصادر تمويلها، وأنظمة المتابعة والتقييم الخاصة بها، نادرة للغاية.

الشكل (1): نظرة على مشروعات مصر العملاقة بداية من عام 2014



المصدر: خريطة مشروعات مصر: <https://egy-map.com/>.

أهم الجوانب التي ينبغي الاهتمام بها والتركيز عليها لضمان نجاح هذه المشروعات وتحقيقها للأهداف المرجوة منها

- مدى اتساق هذه المشروعات مع خطة التنمية في مصر

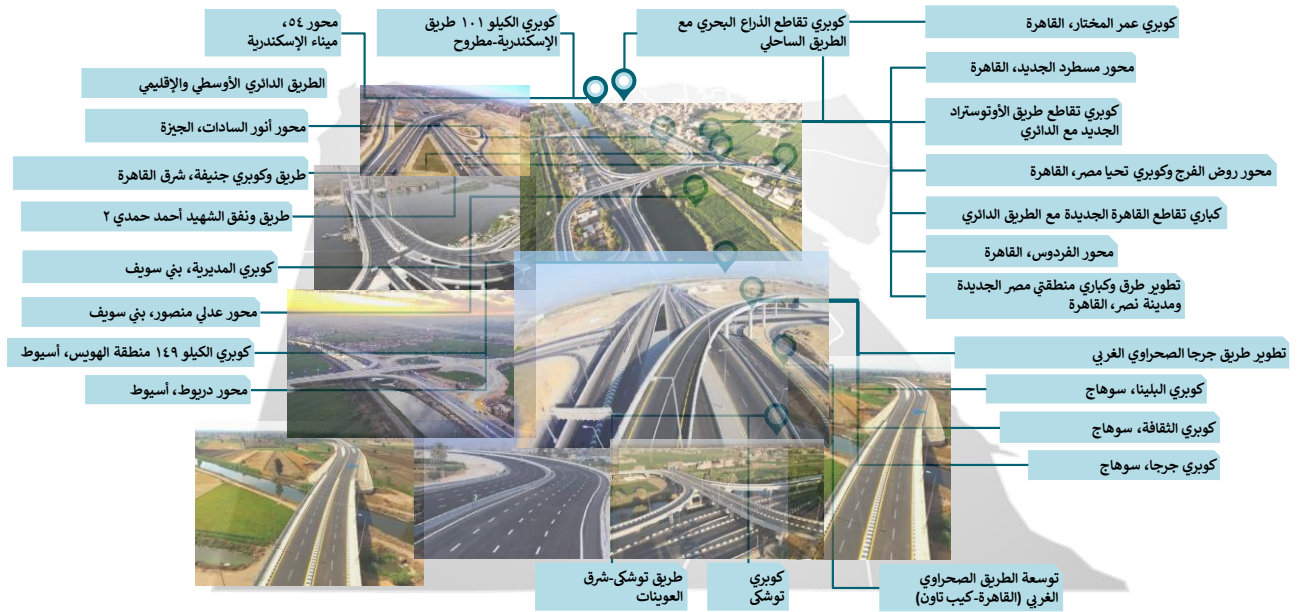
- الإطار المؤسسي المتبع في إدارة كل مبادرة/ مشروع
- مصادر تمويل هذه المشروعات والضغط الذي تسببت فيه على وضع الدين
- وجود بنية السياسات اللازمة لدعم تحقيق الأهداف المرجوة
- مشاركة الأطراف المستفيدة في صنع القرار
- مدى وجود أنظمة للمتابعة والتقييم

المشروع القومي للطرق

الخطة الكلية المعنونة للمشروع:

- تم الإعلان عن "المشروع القومي للطرق" لأول مرة في عام 2014، وبدأ بالفعل في عام 2015.
- يعتبر من مشروعات الأحلام (dream project) ويهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة لأنه يربط بين شبكة الطرق الجديدة مع الشبكة الحالية، وإنشاء مناطق لوجيستية لتعزيز التنمية الاقتصادية، والمساعدة على بناء مدن جديدة، بالإضافة إلى توزيع الموارد بشكل أفضل وتحسين التنمية الزراعية.
- يتضمن المشروع 3300 كم من الطرق الجديدة بتكلفة كلية قدرها 36 مليار جنيه (كما هو موضح في الشكل (2)).

الشكل (2): البنية التحتية (الطرق، المحاور، والكباري): بعض الطرق والمحاور والكباري الجديدة



المصدر: خريطة مشروعات مصر: <https://egy-map.com/>.

- تتولى ثلاث جهات تنفيذ هذا المشروع هي: وزارة النقل والمواصلات ممثلة في الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري (1300 كم)؛ وزارة الإسكان ممثلة في الجهاز المركزي للتعمير (800 كم)؛ والقوات المسلحة ممثلة في الهيئة الهندسية (1200 كم).

- يساهم بنك الاستثمار القومي في تمويل المشروع بالنسبة للوزارتين، وهو المسؤول عن متابعة تنفيذ المشروع وحل المشكلات التي قد تواجهه.

إيجابيات المشروع:

- بوجه عام، هناك اتساق كبير بين كافة مشروعات البنية التحتية وخطة التنمية.
- بالنسبة للطرق ومنظومة النقل تحديداً، هذا المشروع طموح للغاية ويهدف إلى ربط مناطق الدولة المختلفة ببعضها البعض، الأمر الذي من المفترض أن يعمل على تحسين المرور، وخفض التركيز في المدن القديمة، وجذب الاستثمارات نتيجة تحسن النقل.
- تم تنفيذ الطرق والكباري بشكل سريع مما قلل المشكلات المرورية التي واجهت الناس.
- الإيرادات المتحصلة من بوابات الرسوم تغطي جزءاً من تكلفة إنشاء الكباري والطرق.
- الكباري الجديدة، لا سيما الواقعة في مناطق الدلتا، لها نتائج إيجابية لاحظها الجميع.
- مشاركة شركات عملاقة من القطاع الخاص، حيث تقوم بتنفيذ أعمال الإنشاءات الفعلية ويعمل من خلالها عدد كبير من الشركات الصغيرة بعقود من الباطن.

جوانب غير إيجابية للمشروع:

- كلمة "البنية التحتية" تعني في مصر "مشروعات ضرورية" ينبغي تنفيذها أياً كانت طبيعتها، رغم أنه في واقع الأمر هناك أولويات حتى داخل البنية التحتية ذاتها لا بد من أخذها في الحسبان؛ حيث يمكن تأجيل بعض المشروعات خاصة في ظل ارتفاع تكلفتها البديلة ومحدودية الموارد المتاحة.
- العائد على الاستثمار في الطرق والكباري غير مباشر ويأتي لاحقاً من خلال جذب الاستثمارات وزيادة الإنتاجية بعد خلق فرص العمل وتحسين النقل؛ لذا يجب حساب التكلفة جيداً لأنها تشكل عبئاً على الاقتصاد، خاصة في ظل وجود احتياجات بنية تحتية أخرى لم يتم تلبيتها (على سبيل المثال هناك مناطق صناعية في الصعيد فقدت كثيراً من الاستثمارات لعدم اكتمال البنية التحتية بها) وبالتالي فقدت العديد من الفرص الاستثمارية.
- البطء الشديد في تبني السياسات اللازمة لتحفيز الاستثمارات، وهو الهدف الرئيسي لهذه المشروعات أو على الأقل أحدها، مقارنة باستثمارات البنية التحتية الفعلية (إنفاق ضخم دون متابعته بالعمل اللازم لتحقيق العائد المرجو منه).
- غياب الشفافية في إسناد المشروعات؛ حيث يتم معظمها بالإسناد المباشر، ولا تتوافر معلومات كافية حول مصادر تمويلها أو تكلفتها الفعلية، أو أسلوب إدارة المنظومة ككل، خاصة وأنه بعد تنفيذ المشروعات تصبح الطرق التي تم إنشائها ضمن اختصاص هيئات وجهات عامة مختلفة.
- لم يتم تحقيق الخطة الأساسية التي تهدف إلى إنشاء مناطق لوجيستية تدعم التنمية الاقتصادية على أرض الواقع.
- عدم مشاركة الأطراف المستفيدة في صنع القرار.

حياة كريمة: تحسين جودة الحياة في التجمعات الريفية

الخطة الكلية المعلنة للمشروع:

- بدأت المبادرة في عام 2019، ومن المخطط أن يتم الانتهاء منها في ثلاث سنوات، ومن المفترض أن تضم مبادرات "تكافل وكرامة" و"100 مليون صحة" إلخ، والهدف منها هو تحقيق تحول كامل في الحياة الريفية في مصر.
- تستفيد من المبادرة 4584 قرية تضم 60 مليون شخص مستفيد.
- تقدر الاستثمارات الكلية للمبادرة بنحو 700 مليار جنيه.
- مصادر التمويل: تمويل حكومي وتبرعات عينية من المجتمع المدني (نحو 10%).
- ينقسم البرنامج إلى ثلاث مراحل يتم تنفيذها تدريجياً، حيث يتم البدء بالمراكز الأشد فقراً.
- وفقاً لما هو معلن، تم الانتهاء من المرحلة الأولى، وتضمنت 52 مركزاً في 1413 قرية في 20 محافظة بتكلفة إجمالية قدرها 260 مليار جنيه.
- الجهات القائمة على التنفيذ هي وزارة الإسكان والهيئة الهندسية للقوات المسلحة، ومؤخراً بعض منظمات المجتمع المدني (22 منظمة غير حكومية).
- يتولى ممثلو "مؤسسة حياة كريمة" إدارة ومتابعة التنفيذ، ويتعاملون بشكل مباشر مع رئيس الوزراء.

إيجابيات المشروع:

- هناك اتساق قوي بين مبادرة حياة كريمة وخطة التنمية (الاهتمام بالمناطق الريفية والحد من الفقر وتحسين جودة الحياة وتحسين العدالة الجغرافية وخلق فرص عمل في المناطق الريفية... إلخ).
- مشاركة المجتمع المدني بشكل جزئي في تنفيذ المشروع.
- الاهتمام بالتعليم والصحة ونية الحكومة في توفير الخدمات للسكان في المناطق الريفية.
- وفقاً للخطة المعلنة، هناك خلق فرص عمل للشباب في التجمعات الصناعية والمشروعات الأخرى.

الجوانب غير الإيجابية للمشروع:

- التركيز الكبير على البنية التحتية في المبادرة والتي تنحصر بين أمرين: إما "مشروعات مهمة وضرورية" مثل الصرف الصحي والكهرباء والمياه النظيفة وتحسين المسكن وجعله قابلاً للمعيشة.. إلخ؛ أو "مشروعات أقل ضرورة ويمكن استبدالها بسهولة" مثل إنشاء مباني لتقديم الخدمات الحكومية.
- عدم تنظيم أولويات تنفيذ المشروعات على المستوى الجغرافي (التركيز على المراكز وليس القرى حتى وإن كانت أكثر احتياجاً).
- يتركز الاهتمام بالتعليم والصحة على بناء فصول جديدة وتزويد المستشفيات بأسرة، ولا يوجد تركيز كافي على توفير المعلمين والأطباء.
- غياب الشفافية فيما يتعلق بتمويل المشروع والعبء الفعلي الواقع على الموازنة أو الديون.

- عدم مشاركة الأطراف المستفيدة في صنع القرار مما يؤدي أحيانا إلى سوء توزيع الموارد.
- هناك شكوك حول الاستدامة المالية لاستكمال المشروع.
- التركيز الشديد على خلق فرص عمل مؤقتة من خلال الإنشاءات وعدم الاهتمام بخلق وظائف دائمة.
- نظام إدارة تنفيذ المشروع مبسطا بدرجة لا تتناسب مع ضخامته ولا يوجد دور للمحافظ (غياب اللامركزية).
- ليس واضحا من هي الجهة المسؤولة عن التنفيذ بالتحديد؛ حيث تتولى التنفيذ عدة وزارات مختلفة.
- تتم كافة أعمال التنفيذ بالإسناد المباشر (بدون مناقصات)، وبتكلفة مرتفعة وإن كانت مشاركة منظمات المجتمع المدني قد أدت إلى خفض التكلفة.
- لم يتم حتى الآن متابعة وتقييم تأثير المشروع باستخدام مؤشرات قياس الأداء الرئيسية.
- المشروعات غير المكتملة تشكل عبئا على السكان في المناطق الريفية.
- لا يوجد متابعة للمشروعات لتحقيق منافع اقتصادية منها تواكب وتيرة تنفيذها، (على سبيل المثال استخدام المزارعين للري بالتنقيط لا يحصل على نفس الأهمية التي يلقاها تبطين الترعة).

ما الذي يجب فعله لتحقيق أقصى نفع من المشروعات (بالنسبة للمشروعات الجديدة)

- إعادة النظر في أولويات البنية التحتية، خاصة عقب تخفيض قيمة الجنيه، والتوقف عن تنفيذ المشروعات غير الضرورية.
- إصلاحات السياسات قبل تنفيذ أي إنشاءات؛ فقد يكون كافيا وحده لتحقيق الهدف¹، على سبيل المثال إذا تم تطبيق اللامركزية يتم تقديم الخدمات داخل المحليات.
- تنسيق جهود كافة المؤسسات المشاركة في تنفيذ المشروعات، بما في ذلك الجيش والمؤسسات الأمنية؛ لتقليل المبالغة في المشروعات إلى الحد الأدنى وتحسين توزيع الموارد وأولويات التنمية.
- تبني مزيد من الشفافية في تمويل المشروعات لتقليل تأثيرها على الدين الكلي.
- عدم تنفيذ المشروعات بالإسناد المباشر والاعتماد في ذلك على المناقصات فقط لأنها تقلال التكلفة.
- من الضروري توحيد الموازنة الحكومية بحيث يمكن التعرف على المعوقات المالية بصورة سريعة والمشاركة في كافة القرارات.

ما الذي يجب فعله لتحقيق أقصى نفع من المشروعات (بالنسبة للمشروعات التي تم تنفيذها بالفعل)

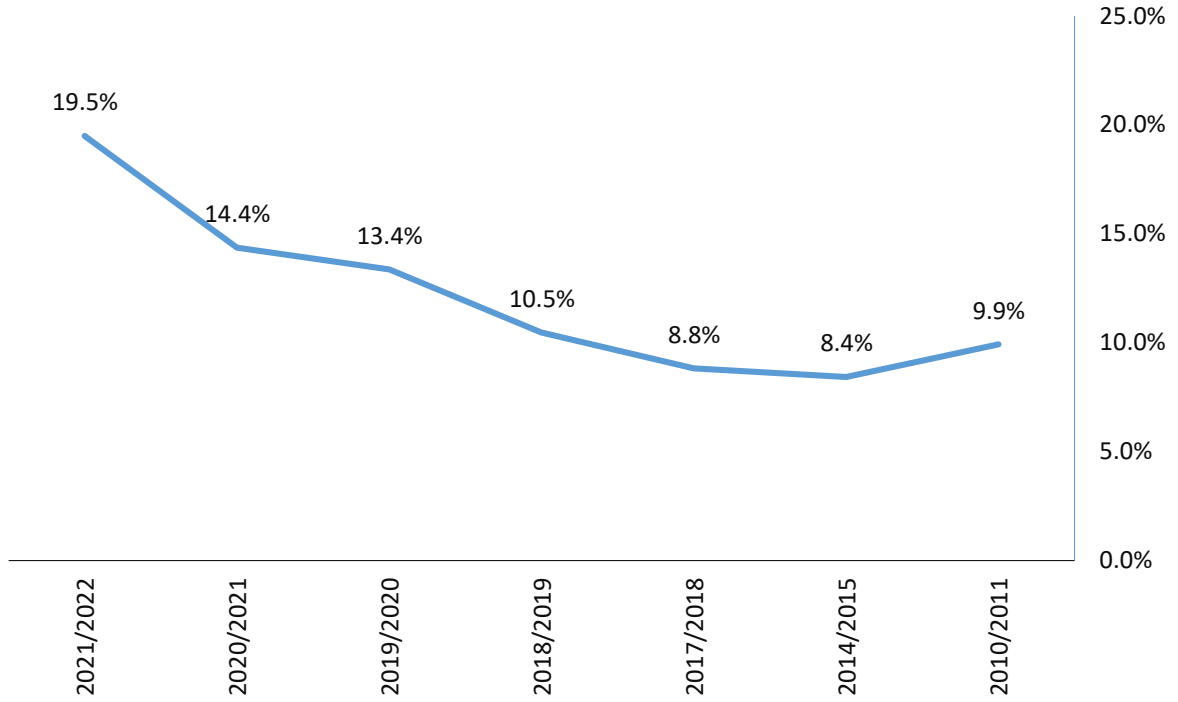
- استكمال البنية التحتية المادية ببنية من السياسات اللازمة للملائمة لها.
- غلق الدوائر (closed circles) بحيث يتم استكمال المشروعات فيتحقق تأثيرها الإيجابي وتشعر به الناس.
- ضرورة تطبيق اللامركزية لضمان إدارة جميع المشروعات بالشكل الملائم والاحتفاظ بنتائجها.

¹ استحواذ المباني والإنشاءات حاليا على نسبة كبيرة من الاستثمارات الحكومية بشكل عام (انظر الملحق).

- تبني إطار مؤسسي قوي يكون مسؤولاً عن تنفيذ مبادرة حياة كريمة ويتناسب مع حجمها.
 - لا بد من تقييم تأثير المشروعات على الناس بشكل مسبق من البداية بواسطة أجهزة مستقلة والمجتمع المدني لتصحيح أي أخطاء مستقبلية محتملة.
 - تدريب السكان في المناطق الريفية على الوظائف اللازمة لتقديم الخدمات التي يتم إنشائها (المدارس، المستشفيات، البريد، إلخ).
 - يجب التركيز بصورة أكبر على خلق فرص عمل دائمة ومصادر للدخل مثل مبادرة "وظيفتك جنب بيتك" والتي حققت نجاحاً في القليوبية خلال السنوات السبع الأخيرة.
 - توحيد الجهات المسؤولة عن صيانة الطرق، ووضع علامات على الطرق، والإعلان عبر وسائل الإعلام عن التغييرات في خريطة الطرق.
- وأخيراً، فإن الأحلام والجهود الضخمة يجب أن تستكمل بالسياسات الملائمة لضمان تحقيق الأهداف المرجوة والعائد على الاستثمار على كافة المستويات، وإذا لم يتحقق ذلك تصبح كافة هذه الاستثمارات الضخمة بدون نتائج تتناسب معها، كالماء في كل مكان ولكن القليل منه صالح للشرب.

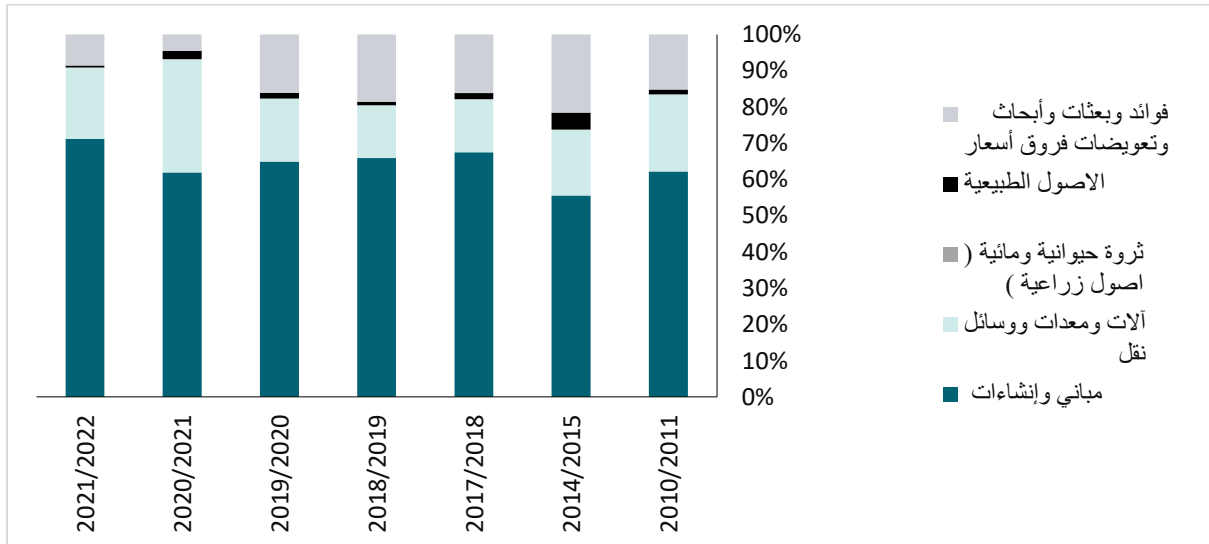
الملحق

الشكل (1م): تطور الاستثمارات الحكومية كنسبة من المصروفات



المصدر: حسابات المركز المصري للدراسات الاقتصادية (المركز) بناء على بيانات وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

الشكل (2م): استحواذ المباني والإنشاءات على حوالي 70% من الاستثمارات الحكومية في موازنة 2022/2021



المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.