

جمهورية مصر العربية
تعزيز الاستثمار الخاص
والتمويل التجاري للبنية التحتية



© 2018 البنك الدولي للإنشاء والتعمير / البنك الدولي

1818 H Street NW, Washington DC 20433

هاتف +1 202-473-1000

www.worldbank.org

هذا العمل هو نتاج لموظفي البنك الدولي بمساهمات خارجية. لا تعكس النتائج والتفسيرات والاستنتاجات المعبر عنها في هذا العمل بالضرورة وجهات نظر البنك الدولي أو مجلس المديرين التنفيذيين أو الحكومات التي يمثلونها.

لا يضمن البنك الدولي دقة البيانات المضمنة في هذا العمل. لا تشير الحدود والألوان والطوائف وغيرها من المعلومات التي تظهر على أي خريطة في هذا العمل إلى أي حكم من جانب البنك الدولي بشأن الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد أو قبول هذه الحدود.

بيان حقوق المؤلف:

تخضع المادة في هذا العمل لحقوق النشر. لأن البنك الدولي يشجع نشر معارفه ، يمكن إعادة إنتاج هذا العمل ، كليًا أو جزئيًا ، لأغراض غير تجارية طالما تم إسناد الإسناد الكامل لهذا العمل

يرجى توجيه جميع الاستفسارات الأخرى المتعلقة بالحقوق والترخيص، بما في ذلك الحقوق الفرعية، إلى مكتب الناشر، البنك الدولي،
the Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, على العنوان التالي:
pubrights@worldbank.org بريد إلكتروني 202-522-2625 ، فاكس رقم USA

صور الغلاف

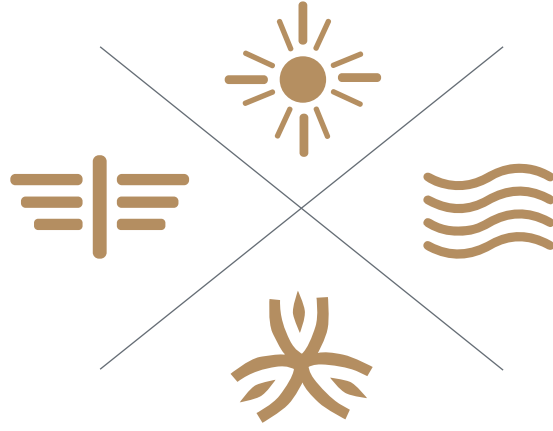
Water being poured into tank. Ghana. Photo: © Arne Hoel/The World Bank

Close up of leaf. Detail. Photo: © Curt Carnemark/ World Bank

Power plant using renewable solar energy with the sun: © Gencho Petkov/Shutterstock

Aerial view container cargo ship, import-export business logistics, and transportation of International by ship in the open sea: © Avigator Fortuner 887/Shutterstock

Cover design: Rana Al Gazzaz



التقرير

شاركت الحكومة البريطانية في تمويل هذا التقرير، من خلال الصندوق الائتماني المشترك ما بين البنك الدولي والحكومة البريطانية و تم إعداد التقرير على يد فريق بقيادة: إيجاز أحمد (قائد فريق المهام وكبير أخصائي الشراكة بين القطاعين العام والخاص، GTIFP) وهيلين مارت قائد فريق المهام المساعد وكبير أخصائي الشراكة بين القطاعين العام والخاص، (GTIDR)، تحت إشراف كليف هاريس (مدير الممارسة، GTIMF)، وأشيش خانا (مدير البرنامج، MNC03). ضم أعضاء الفريق الرئيسي: فاطمة الزهراء ياسين عجلان (أخصائي زراعة، GFA05)، توتشي نجوين (أخصائي الطاقة، GEE05) والكسندرا ليابلينا (استشاري، GTIAK).

يود الفريق أن يعرب عن تقديره لدعم السيد أسعد علام، رئيس هيئة الأركان بمكتب الرئيس، والسيد وليد لبيدي، المدير القطري (CMEEC).

ويود الفريق أن يعرب عن تقديره أيضاً للدعم الثمين الفعال المقدم من مديري الممارسة التاليين: أليجاندر الفاريز دي لا كامبا (GFCM1)، كارمن نوناي (GWA05)، إريك ماجنوس فرنستروم (GEE05)، جين دنيس بزم (GFCMW)، جوليان لمبياتي (GFA03)، أوليفيه لو بير (GTD05)، رينوه سيليجمان (GGOMN) ويولندا تايلور (GGOPM).

ويدين الفريق بالفضل إلى الأفراد التاليين لإسهامهم ومدخلاتهم في الأجزاء المتنوعة الخاصة بالقطاعات: **البنك الدولي للإنشاء والتعمير:** وائل زكوت (كبير المستشارين، GSULN)، تراسي لين (مدير برنامج، MNC03)، أرنو دورنيل (الأخصائي الرئيسي للقطاع المالي، GFCLT)، الأن مودي (كبير الاقتصاديين، GFCAW)، دياب نجوين-فان هوت (الأخصائي الرئيسي للنقل، GTD05)، أسامة حماد (الأخصائي الرئيسي لقطاع إمداد المياه والصرف الصحي، GWA05)، كريستوفر بريث (الأخصائي الرئيسي للأعمال التجارية الزراعية، GFAGE)، إبراهيم سعيد تشودهوري (كبير الاقتصاديين، GMTMN)، كاتارين باراجونا (كبير أخصائي تمويل البنية التحتية، GEE05)، حاتم شهباني (كبير أخصائي النقل، GTD03)، سامي علي (كبير أخصائي النقل، GTD05)، ساندرا بروكا (كبير أخصائي الزراعة، GFA05)، محمد ندا (كبير أخصائي الحضر، GSU11)، سامح مبارك (كبير أخصائي الطاقة، GEE05)، الكسندر جوهانز هودرمان (كبير أخصائي الغاز، GEEX2)، محمد يحي أحمد سعيد عبد الكريم (كبير أخصائي الإدارة المالية، GGOMN)، جمال عبد العزيز (كبير أخصائي المشتريات، GGOPM)، فريد تادروس (كبير أخصائي القطاع الخاص، GFCM1)، كيلارا سوت (اقتصادي، GMTA4)، جويرن هانتلر (أخصائي الطاقة، GEE01)، مريم ساميدا (أخصائية القطاع الخاص، GFCM1)، مكيب هایل (أخصائي الشباب، GFA03)، أليسو باييتي (استشاري، GWAGP)، دينا العبد (استشاري، GTD05)، يوانهي وانج (استشاري، GFCLT)، ايناس شعبان (مساعد الفريق، MNCEG)، هبة الله أبو الليل (مساعد الفريق، MNCEG)، إنجي عوض (مساعد الفريق، MNCEG)؛ مؤسسة التمويل الدولية: ايجناشيو دي كالونجي (المسؤول الرئيسي للاستثمار، CNGOG)، بيير بوزو دي بوجو (كبير أخصائي الصناعة، CN3SI)، أشرف مجاهد (المسؤول الرئيسي عن الاستثمار، CM3A3)، ملك دراز (مسؤول الاستثمار، CN3IN)، مارك سورايل (مسؤول الاستثمار، CN3IN)، جان لويس مرقص (مسؤول الاستثمار، CNGOG)، محمد الألفي (مسؤول الاستثمار المساعد، CM3MP)؛ **هيئة الضمانات الاستثمارية المتعددة الأطراف:** عبير بورجل، كبير الأمناء (MIGOP).

وختاماً يود الفريق أن يتقدم بالشكر إلى الزملاء مراجعي هذا التقرير؛ مارتن ريزر (المدير القطري، LCC5C)؛ ماريان فاي (كبير الاقتصاديين، GGSCE)، ميرلي مارجريت بارودي (مدير، MIGES) وبرانارد شيهان (المدير الأسبق لقسم البنية التحتية والموارد الطبيعية العالمية، مؤسسة التمويل الدولية). قدم ساجاد علي شاه (مدير، MNADE) تعليقات إضافية مكتوبة.

قائمة الاختصارات

| | | | |
|--------|---|-------|--|
| BOO | نظام البناء والتملك والتشغيل | MALR | وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي |
| BOT | نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية | MDB | بنك التنمية المتعدد الأطراف |
| BRT | النقل السريع بالحافلات | MENA | منطقة الشرق الأوسط وأفريقيا |
| CAI | مطار القاهرة الدولي | MERE | وزارة الكهرباء والطاقة المتجددة |
| CAPEX | نفقات رأسمالية | MFI | المؤسسات المالية متناهية الصغر |
| CBE | البنك المركزي المصري | MIDOR | معامل تكرير البترول بالشرق الأوسط |
| CIB | البنك التجاري الدولي | MIGA | هيئة الضمانات الاستثمارية المتعددة الأطراف |
| CL | التزامات/خصوم عرضية | MIIC | وزارة الاستثمار والتعاون الدولي |
| CMA | منطقة إقليم القاهرة | MoCA | وزارة الطيران المدني |
| CTA | هيئة النقل بالقاهرة | MoF | وزارة المالية |
| DP | شركاء التنمية | MoP | وزارة البترول |
| E&P | التنقيب والإنتاج | MoT | وزارة النقل |
| EBRD | البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير | MPMAR | وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري |
| ECA | جهاز حماية المنافسة | MTI | وزارة التجارة والصناعة |
| EEA | هيئة كهرباء مصر | MW | ميغاوات |
| EEHC | الشركة القابضة لكهرباء مصر | MWRI | وزارة الموارد المائية والري |
| EETC | الشركة المصرية لتوزيع الكهرباء | NAT | الهيئة القومية للأنفاق |
| EGAS | الشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية | NBFI | المؤسسات المالية غير المصرفية |
| EGP | جنيه مصري | NIB | بنك الاستثمار الوطني |
| EGPC | الهيئة المصرية العامة للبترول | NREA | هيئة لطاقة الجديدة والمتجددة |
| EHCAAN | الشركة المصرية القابضة للمطارات والملاحة الجوية | O&M | عمليات التشغيل والصيانة |
| ENR | الهيئة القومية لسكك حديد مصر | OPEC | منظمة الدول المصدرة للبترول |
| FDI | الاستثمارات الأجنبية المباشرة | PPA | اتفاق شراء الطاقة |
| FIT | التعريف المميز | PPP | الشراكة بين القطاعين العام والخاص |
| FRA | هيئة الرقابة المالية | PSO | متعهدو القطاع العام |
| GALPDP | الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة | PV | أنظمة كهروضوئية |
| GAPTP | الهيئة العامة لتخطيط مشروعات النقل | RIS | نظام المعلومات النهري |
| GCC | مجلس التعاون الخليجي | RTA | هيئة النقل النهري |
| GCR | منطقة القاهرة الكبرى | SBM | نموذج المشتري الأوحد |
| GCTRA | جهاز تنظيم النقل بالقاهرة الكبرى | SCZ | منطقة قناة السويس |
| GDP | الناتج المحلي الإجمالي | SEZ | منطقة اقتصادية خاصة |
| GoE | الحكومة المصرية | SFP | التخطيط المالي الاستراتيجي |
| GOPP | الهيئة العامة للتخطيط العمراني | SGC | لجنة الضمانات السيادية |
| GW | جيجاوات | SOE | المؤسسات المملوكة للدولة |
| ICT | تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | SPV | شركات منشأة لأغراض خاصة |
| IFC | مؤسسة التمويل الدولية | TSO | مشغل نظام التوزيع |
| IPO | طرح عام أولي | US\$ | دولار أمريكي |
| IPP | مشروعات الطاقة المستقلة | VGF | تمويل الفجوة لتحقيق القدرة على الاستثمارية |
| ITDP | معهد النقل والسياسات التنموية | WBG | مجموعة البنك الدولي |
| ITS | نظام متكامل للنقل | WSC | شركات المياه والصرف الصحي |
| IWT | النقل عبر الممرات المائية الداخلية | WSS | إمداد المياه والصرف الصحي |
| LNG | الغاز الطبيعي المسال | | |
| LRT | النقل بالقطارات السريعة | | |

جدول المحتويات

| | |
|-----|--|
| 2 | ملخص تنفيذي |
| 12 | مقدمة: لم الحاجة إلى توسيع التمويل التجاري والاستثمار الخاص في البنية التحتية المستدامة؟ |
| 19 | التحول القطاعي |
| 22 | النقل |
| 24 | المطارات |
| 29 | الموانئ |
| 36 | الشحن عبر السكك الحديدية |
| 44 | الممرات المائية الداخلية |
| 52 | النقل الحضري |
| 61 | الطاقة: الكهرباء والمصادر المتجددة، البترول والغاز |
| 61 | الكهرباء والمصادر المتجددة |
| 72 | البترول والغاز |
| 81 | المياه والصرف الصحي |
| 88 | الزراعة |
| 97 | معالجة القضايا الشاملة لعدة قطاعات: سبل إقامة مشروعات قوية |
| | الأنشطة التمكينية 98 |
| 98 | سبل الحصول على الأراضي |
| 101 | تحسين الحوكمة – نظام المشتريات |
| 103 | تحسين الحوكمة - أداء المؤسسات المملوكة للدولة |
| 104 | سوق تمويل البنية التحتية |
| | الأنشطة الوظيفية 107 |
| 107 | انتقاء المشروعات: إعداد خططاً استراتيجية متماسكة للاستثمار: النتائج الأساسية |
| 110 | هيكلية المشروعات: تعميم نموذج الشراكة مع القطاع الخاص |
| 113 | استدامة المشروعات: إدارة التزامات المالية العامة والالتزامات العرضية |
| 117 | الملخص والخاتمة |

بدأت الحكومة المصرية مرحلة انتقالية طموحة، تمس إليها الحاجة، صوب سياسة اقتصادية أفضل وذلك في ضوء ما واجهته من اختلالات على مستوى الاقتصاد الكلي واضطرابات في الاقتصاد الجزئي. فقد واجهت مصر، في مرحلة ما بعد 2011 تحديات اقتصادية جسيمة أسفرت في نهايتها عن إعاقة التجارة واستثمارات القطاع الخاص وفاقت من المشاكل الهيكلية الراسخة ومنها على سبيل المثال مناخ الأعمال الضعيف وارتفاع نسبة البطالة ودعم الطاقة المكلف، مما نتج عنه توازنات مالية وخارجية غير مستدامة. وفي عام 2016 أدخلت الحكومة المصرية إصلاحات اقتصادية تحولية لعبت دوراً حيوياً في استعادة استقرار الاقتصاد الكلي وتضمنت إجراءات الإصلاح الرئيسية ما يلي: (1) قرار تحرير سعر الصرف الذي قضى بدوره على فرط تقييم العملات الأجنبية والنقص الحاد فيها (2) إطلاق برنامج للتعزيز المالي الذي أدخل ضريبة القيمة المضافة والتخفيض التدريجي في دعم الطاقة و (3) إقرار تشريعات شديدة الأهمية تضمنت استحداث قوانين عن إصدار التراخيص الصناعية والاستثمار والإعسار من أجل تعزيز بيئة العمل وجذب الاستثمارات الخاصة وتحسين النمو وخلق فرص العمل.

لقد بدأت مصر الآن تجني ثمار برنامجها التحولي للإصلاح إذ تم بشكل كبير استعادة استقرار الاقتصاد الكلي والثقة في السوق واستأنف النمو مسيرته كما أن الحسابات المالية آخذة في التحسن، ومن المتوقع أن تنخفض نسبة الدين العام لأول مرة منذ عشر سنوات. فبينما تفادت العديد من البلدان كوارث اقتصادية، استطاع عدد قليل منها الحفاظ على ذلك الاستقرار بل والمضي قدماً لاستكمال جهود التحديث لتحقيق النمو المستدام والشامل، ومصر الآن تعد في المرحلة التي تمتلك فيها الفرصة لتحقيق ذلك، وهو الأمر الذي لن يتطلب فقط توسيع وعميق خطة الإصلاح بل يتطلب أيضاً أن تحيد الدولة عن كونها موفرة لفرص العمل والإنتاج وتتحرك نحو تهيئة بيئة تمكينية للقطاع الخاص يستطيع فيها الاستثمار والتصدير وتوليد المزيد من الوظائف بشكل أكثر

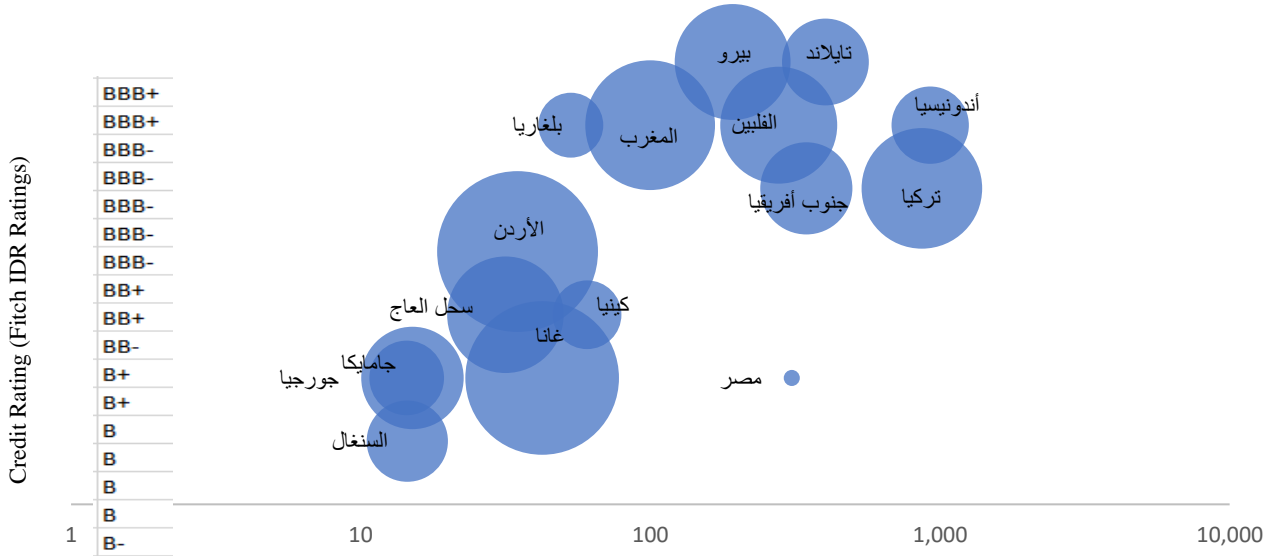
وفي الوقت الذي تقف فيه المالية العامة على أرض صلبة يظل الموقف المالي العام مثيراً للتحدي، فقد وصلت نسبة الدين العام مع نهاية السنة المالية 2017/2016 إلى 109% من الناتج المحلي الإجمالي، بزيادة قدرها 30 نقطة مئوية في أربع سنوات. ومع وجود حيز مالي محدود فإن الاعتماد على الموارد العامة لتمويل استثمارات البنية التحتية التي تمس إليها الحاجة لن يعد استراتيجية مجدية لتلبية احتياجات البلاد، وهو ما يؤكد من جديد الحاجة إلى حدوث تحول في نموذج التنمية بحيث يلعب القطاع الخاص دوراً محورياً في جذب استثمارات كبيرة جديدة عبر القطاعات الاقتصادية ذات القدرات العالية.

ومع دخول 80 مليون مصري ضمن القوة العاملة في غضون العشر سنوات القادمة سيكون خلق فرص العمل هو التحدي الاقتصادي الأكبر أمام مصر. وسوف يوفر تحسين البنية التحتية الوصول إلى الوظائف والأسواق والخدمات الأساسية كما أنه سوف يوجد سلاسل إمداد يمكن الاعتماد عليها، ومن ثمّ يتيح كفاءة حركة البضائع والخدمات عبر الحدود ويعزز من قدرات مصر التصديرية، وتلك النتائج الإيجابية مجتمعة سوف تدعم التنمية القومية في مصر من خلال تخفيف حدة الفقر وتقليل البطالة والاختلالات الإقليمية والجهل والفقر الصحي.

ولقطاعات البنية التحتية احتياجات استثمارية هائلة، فوفقاً لمؤتمر مجموعة الدول العشرين (G 20) المنعقد تحت عنوان "نظرة استشرافية عالمية على البنية التحتية"، ستواجه مصر فجوة كبيرة في تمويل البنية التحتية على مدار العشرين سنة القادمة بناءً على الاتجاهات الحالية. ففي أثناء هذه الفترة تستطيع مصر أن توفر ما يصل إلى 445 مليار دولار أمريكي ولكنها في حاجة إلى 675 مليار دولار كي تفي باحتياجاتها، مما يسفر عن فجوة استثمارية قدرها 230 مليار دولار، يشكل قطاع النقل وحده 180 مليار دولار من إجمالي تلك الفجوة بينما تتطلب مشروعات البنية التحتية الخاصة بالمياه ما يزيد عن الاتجاهات المتوقعة بـ 45 مليار دولار، في شكل استثمارات. أما في قطاع البترول والغاز فإن حقل الغاز الرئيسي "ظهر" سوف يتطلب استثمارات تتراوح بين 11 و16 مليار دولار.

يمكن للتحوّل تجاه الاستثمار الخاص أو التمويل التجاري في استثمارات كبيرة خاصة بالبنية التحتية، وكذلك ازدياد الاستثمار الخاص في الزراعة-- يمكن أن يستقدم الكفاءات من خلال إثارة الضغط التنافسي ونقل المخاطر واستخدام تكنولوجيا وخبرات إدارية جديدة، إلا أن هذا التحوّل يتطلب تمويلاً كافياً على مستوى المشروعات والذي يمكن توفيره من خلال رسوم الاستخدام أو المدفوعات الحكومية ويمكن تسهيله من خلال زيادة تدفقات تمويل البنية التحتية العامة. ومن حسن الحظ أن مصر لديها نطاق ملحوظ لزيادة استخدامها من تمويل المشروعات من أجل البنية التحتية (كما هو موضح في الشكل رقم (1.0 أدناه)، ويمكن أن يسفر تحسين تدفقات التمويل عن عزوف القطاعات عن الاعتماد على الممولين وتحوّلها نحو الاعتماد على رسوم الاستخدام. ويستحسن إدخال الشراكات ما بين القطاعين العام والخاص إلى جانب التمويل الخاص حيث يوفران أكثر المكاسب الفورية فيما يتعلق بالكفاءة، فعلى سبيل المثال يمكن لنموذج شراكة ما بين القطاعين العام والخاص زيادة الإيراد من خلال تطبيق أفضل لرسوم الاستخدام عن طريق إيجاد الحوافز للقائمين على تشغيل النقل البري للمحافظة على الطرق عند مستوى محدد من الجودة، ومن ثمّ خدمة المستخدمين ومساعدة الحكومة على منع التحميل الزائد. فضلاً عن ذلك فإن هذا النموذج يمكنه أيضاً توليد تدفقات جديدة من الإيرادات من جراء تعظيم استعمال الأصول أو تحسين مرافقها للمستخدمين، والذي بدوره سوف يعزز من رغبة المستخدمين على السداد ويسهل استعادة التكلفة. ومن الأهداف الهامة لهذا التحوّل جذب مشاركين جدد إلى السوق ممن لديهم المهارات والخبرات الضرورية المطلوبة من أجل زخم الكفاءة (مثل توليد الكهرباء) وتوظيف أنواع جديدة من التكنولوجيا (مثل التحلية)

شكل رقم (1.0): أحجام تمويل مشروعات البنية التحتية في الإقتصاديات الناشئة



(متوسط الناتج المحلي الإجمالي (القيمة بالمليار دولار أمريكي) 2012-2016)

يعكس حجم الفقاعة أحجام تمويل المشروعات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. يشير المحور الأفقي إلى حجم الناتج المحلي الإجمالي في حين يشير المحور الرأسي إلى التصنيف الدولي للانتماء. المصادر: رويترز، PFI، Global، قاعدة بيانات PPI، ومصادر من الأسواق.

أبرمت مصر على مر التاريخ صفقات هامة لتمويل مشروعات، منها على الأخص ثلاثة مشروعات لإنتاج الطاقة المستقل وذلك في أواخر التسعينات وأوائل الألفية الثانية. ففي الفترة من عام 2007 إلى 2016 أبرمت مصر صفقات دولية لتمويل المشروعات تقدر قيمتها بـ 11.8 مليار دولار أمريكي، إلا أن اثنين منها فقط كانا في قطاع البنية التحتية (ميناء دمياط الدولي ومشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة)، أما جميع الصفقات الأخرى لتمويل المشروعات التي أبرمت خلال العقد السابق كانت في مجالات الصناعات الثقيلة والتصنيع و البترول والغاز. وبلغت أحجام تمويل المشروعات في عام 2017 أرقاماً محفزة إذ تم تمويل 29 مشروعاً للطاقة الضوئية الشمسية في الربع الأخير من العام وتضمن ذلك 13 مشروعاً بتكلفة إجمالية بلغت 823 مليون دولار أمريكي تم تمويلها بإجمالي قروض أوب بلغت 650 مليون دولار قدمتها المؤسسة الدولية للتمويل، و15 مشروعاً تم تمويلها من قبل البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، كما قامت مؤسسة بروبازكو بتمويل مشروع؛ وقام البنك الصناعي والتجاري الصيني بتمويل ثلاثة مشروعات. وقامت وكالة ضمان الاستثمار متعدد الأطراف (ميغا) بدعم 12 مشروعاً بتغطية لرعاة الأسهم والدين من قبل البنك الصناعي والتجاري الصيني بمخاطرة مالية وصلت إلى 210 مليون دولار أمريكي، وتم تقييد تمويل المشروعات نظراً للافتقار إلى أطراف مقابلة تتمتع الجدارة الائتمانية وكذلك إلى صف من المشروعات القابلة للتمويل المصري.

وإذا كان للبلاد أن تلحق برفقائها فإن ذلك يتطلب وضع القطاعات الاقتصادية الرئيسية على قاعدة مالية أفضل والانتقال من التمويل القائم على الممولين إلى التمويل القائم على المستخدمين. وتقتضي الاختلافات المتواجدة بين قطاعات البنية التحتية اهتماماً خاصاً نظراً لتنوع الآثار المترتبة على الاستراتيجيات المالية الانتقالية داخل كل قطاع من القطاعات. وعندما يتعلق الأمر بالسعي إلى امتداد دور القطاع الخاص فإن تلك الآثار تعتمد على: (أ) طبيعة فرص الاستثمار المستدام سواء كان خاص أو تجاري على الأجل القريب والمتوسط (وكذلك احتياج دور القطاع العام المستمر وطبيعة ذلك الدور) و(ب) الخطوات المحددة اللازمة لإتاحة تلك الفرص. وسوف يتطلب ذلك في أغلب القطاعات (عدا قطاع الزراعة حيث تقل سيطرة الاستثمار في مشروعات تمتلكها الدولة ويقل استخدام الضمانات) أعمالاً أساسية على المستوى القطاعي لوضع هيكل قطاعية ونماذج أعمال تكون مستدامة ومتسقة مع متطلبات الاستثمار. وتتضمن هذه الخطوات ثلاثة أبعاد:

(أ) تعزيز الأطر المؤسسية والقطاعية لتنفيذ بنية تحتية استراتيجية في الوقت المحدد وفي حدود الموازنة وبطريقة فعّالة وميسورة من حيث التكلفة بل، وفوق كل شيء، مفيدة للمستخدمين والمواطنين. ويعد ذلك الأمر ذا أهمية خاصة لأن ضعف القدرات المؤسسية (أي الافتقار إلى المهارات التنظيمية والفنية والتجارية وكذا نقص التنسيق والخبرات) يمكنه أن يقوّض من تنمية المشروعات، ومن ثمّ قد يفضي إلى عقود باهظة وطرح مناقصات غير موفقة أو (إذا انطبق ذلك) أو يسفر عن مشروعات عاجزة عن جذب تمويل خاص.

(ب) الانتقال نحو استقلال مالي من خلال تعديل التعريفات وطرق وضع التعريفات وذلك لضمان استدامة تدفقات الإيرادات وكفائتها وكذلك لتحسين الأداء التشغيلي والكفاءة. فمعظم القطاعات تعمل وفقاً لأسعار تحددها الحكومة المصرية، كما أن الكيانات القطاعية التي تعمل تحت هيكل مؤسسية متنوعة، موضوعة في الوقت الحالي على مستوى أقل من مستويات استعادة التكلفة، وذلك يعني أن ثمة حاجة إلى تحويلات مالية جسيمة في بعض الحالات لدعم العمليات وفي حالات عديدة لدعم استثمارات جديدة.

(ت) توضيح خطط المشروعات وأولوياتها لمساعدة مستثمري المستقبل على فهم بشكل أفضل خطوط الاستثمارات و (أيما انطبق ذلك) والبيئة التنافسية للمشروعات المقترحة.

جدول (2,0) ملخص الاستراتيجيات القطاعية

| الطاقة | النقل | المياه | الزراعة | مدى الاستعداد |
|--|---|--|---|-------------------------|
| | | | | |
| القدرة | الهيكل المؤسسي | التعريفات | الموارد | القيود الأساسية المعوقة |
| أمن الطاقة: من خلال مصادر إمداد متعددة للطاقة (بما في ذلك توليد الطاقات القابلة للتجدد) والاستفادة من المركز الجغرافي الاستراتيجي ليصبح مركزاً إقليمياً للغاز مع تعظيم الكفاءة والتمسك بالمبادرات الخاصة بالتغير المناخي | من المقرر تطبيق استراتيجية الشحن متعدد الطرائق واستراتيجية متكاملة للنقل الجماعي مما يمهد الطريق أمام البلاد كي تصبح مركزاً تجارياً عالمياً | تحسين استدامة قطاع المياه وتحقيق أمن المياه من خلال هيكل جديد للتعريفات وإدخال واسع لتكنولوجيات تحلية المياه | تصبح مصر من خلال تلبية احتياجات النمو السكاني منتجاً ومورداً كفاء ومركزاً تحوئياً للأعمال التجارية الزراعية | الأهداف الاستراتيجية |

مشروعات بنية تحتية مستدامة تعظم من التمويل الخاص والتجاري

- الوصول إلى الأراضي: تخصيص لأراضي الدولة وتسجيلها بشكل كفاء وفعال بما يفضي إلى تمويل قائم على الأراضي
- الحوكمة :- وضوح قواعد المشتريات وإعمالها، المنافسة في قطاع التشييد والبناء وتعزيز شفافية المؤسسات التي تمتلكها الدولة وجدارتها الائتمانية
- سوق تمويل البنية التحتية: تنمية أسواق الدين المحلي، حشد التمويل الدولي، توسيع دور البنوك التجارية وتطوير الأدوات المالية ذات أسعار الفائدة الثابتة وأدوات التحوط

أنشطة تمكينية
شاملة لعدة
قطاعات

نتائج عن القطاعات الرئيسية وتحديد أولوياتها

قطاع النقل: يعد قطاع النقل قطاعاً حيوياً لربط المناطق النائية بمراكز النمو، باعتباره مفتاح للنمو الشامل من أجل التنمية الاقتصادية، إذ تستطيع مصر من خلال تطوير نظام للنقل أكثر تكاملاً أن تعزز مركزها الجغرافي الاستراتيجي وأن تصبح مركزاً إقليمياً للتجارة واللوجستيات. والاستثمار في قطاع النقل سيزيد من القدرة على الترابط والاتصال وبالتالي (1) يلبي الاحتياجات الحضرية للنمو السكاني؛ و (2) يتيح دخول الأسواق بشكل أفضل لهؤلاء الذين لا تصل إليهم الخدمات بشكل كاف وخاصة في المناطق النائية و (3) يوفر المسارات الضرورية لإمداد المستلزمات والخدمات بشكل فعال، رابطاً الأسواق المحلية بالأسواق العالمية.

قطاع الطاقة: يعتبر قطاع الطاقة شديد الأهمية لاستعادة استقرار الاقتصاد الكلي وتعزيز احتياطات العملة الأجنبية وأمن الطاقة وإظهار نماذج متطورة للحكومة في مصر. وتحتاج مصر، كي تحقق هدفها في أمن الطاقة، أن تسعى إلى توسيع وتنوع مصادر إمداد الطاقة واحتياجات القدرات وتعزيز الحوكمة وتحقيق الاستدامة المالية. أما فيما يتعلق بالكهرباء، فستظل تنمية الطاقة المتجددة وتحديث قطاع البترول والغاز وإقامة مركز إقليمي للغاز والبترول إلى جانب كفاءة الطاقة—ستظل تشكل أولوية في هذا الصدد. ويعد إصلاح القطاع وتعريفات استعادة التكلفة ورفع كفاءة شركة التوزيع عوامل أساسية لتعزيز مضي مساهمة القطاع الخاص قدماً. وثمة حاجة في الوقت الحالي إلى إيجاد حلول قصيرة إلى متوسطة الأجل لتقليل الاعتماد على الضمانات الحكومية، مع تناول، في الوقت نفسه، ثلاثة اهتمامات للمستثمر:

(أ) الترتيبات التعاقدية للمشروعات

(ب) الشكوك المحيطة بالقطاع

(ج) المشهد السياسي

المياه والصرف الصحي: تتوقع الأمم المتحدة أنه بحلول عام 2025 قد تصل مصر إلى مستوى ما يطلق عليه "أزمة مياه مطلقة" حيث تقل فيها حصة الفرد عن 500 متر مكعب الأمر الذي سيؤثر بشكل كبير على الزراعة التي تشكل 86% من استخدامات المياه. ولقد اتخذت مصر خطوات هامة تجاه تحسين استعادة التكلفة غير أن هذا الجهد في حاجة إلى أن يستكمل بالتركيز على تحسين كفاءة تجميع المياه وتخفيض نسبة فقدان المياه على المستويين التقني والتجاري.

الزراعة: يمتلك قطاعا الزراعة والأعمال التجارية الزراعية أعلى قدرة بين القطاعات المختارة على خلق فرص عمل، إذ تشكل الزراعة وحدها أكثر من 30% من الناتج المحلي الإجمالي. وترتكز الاستراتيجية الجامعة المقترحة في هذا الصدد على جعل مصر منتجاً ومورداً كفاً لمنتجات الزراعة والأعمال التجارية الزراعية، مع دعم تنمية البلاد لتصبح مركزاً تحوئياً عالمياً كفاً في الأعمال التجارية الزراعية. ويمكن لمصر، من خلال استكمال تنميتها القطاعية بشبكة قوية للنقل واللوجستيات، أن تحقق الأمن الغذائي وتقلل من الخسائر الغذائية والنفايات (التي تصل نسبتها في المتوسط إلى 30% لبعض سلاسل القيمة) وتحقق إمكاناتها الضخمة في التصدير.

جدول (3.0): الإجراءات قصيرة الأجل ذات الأولوية

الطاقة

الكهرباء: تطبيق قانون الكهرباء، طرح مناقصات لمشروعات إضافية في الطاقة الشمسية وتحسين كفاءة الطاقة وخدمة العملاء

البتروول والغاز: (1) تنفيذ مشروع تحديث قطاع البتروول والغاز، ولا سيما إعادة الهيكلة المالية لشركات القطاع القائمة التي يزيد عددها عن 105 شركة؛ و(2) الانتهاء من استراتيجية إقامة مركز البتروول والغاز؛ وتحفيز/تعظيم كفاءة الطاقة، ومبادرات الحد من إشعال الغاز

النقل:

المطارات: تحسين أعمال التنسيق وتقييم الخيارات وتحديد أولوياتها لاستيعاب ساعات ومستلزمات الخدمات في المستقبل وخاصة في مجال الشحن الجوي

الموانئ: يتعين الانتهاء من الاستراتيجية القومية لتنمية الموانئ من أجل تحسين الكفاءة والربط والاتصال بالموانئ الجافة الداخلية ومراكز الإنتاج/الاستهلاك، ولتيسير منح الامتيازات التي تتسم بالشفافية

السكك الحديدية: تطوير أعمال الشحن من خلال استثمارات القطاع الخاص/الشراكات ما بين القطاع العام والخاص، القيام بإصلاحات رئيسية للهيئة القومية لسكك حديد مصر بما يزيد من تعزيز الإطار القانوني والتنظيمي، وكذلك من خلال مواجهة المنافسة مع النقل البري.

الممرات المائية الداخلية: تعزيز التعاون بين الوزارات ذات الصلة وزيادة طاقة الهيئة العامة للنقل النهري؛ معالجة اختناقات البنية التحتية لتحقيق النقل بشكل كفاء عبر ممرات نهر النيل الرئيسية

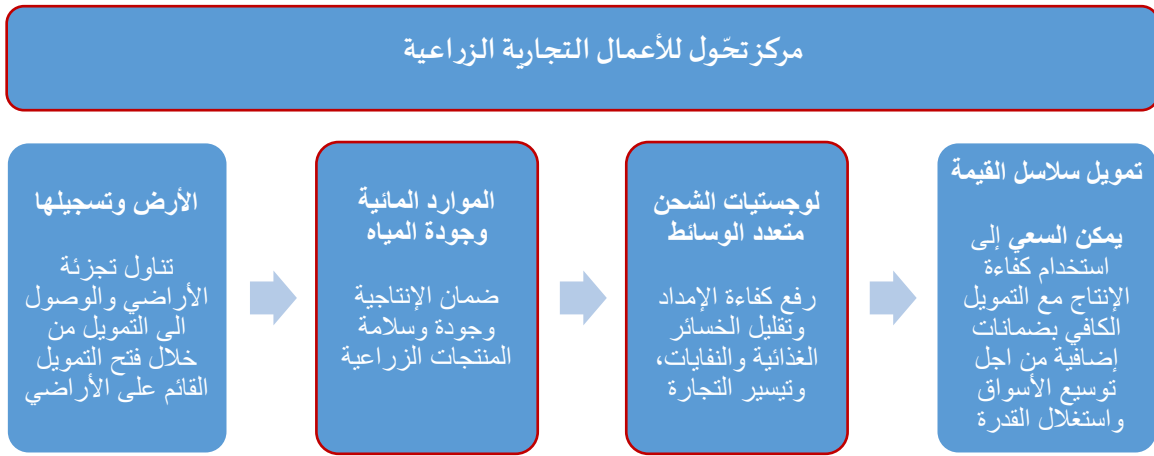
النقل الحضري: ثمة حاجة إلى وضع استراتيجية شاملة للنقل الجماعي والنقل الحضري مع توحيد الهيكل المؤسسي.

المياه: (1) مراجعة هياكل تعريفات مياه الشرب في ضوء التناقص المستمر لنصيب الفرد من مستويات موارد المياه (2) إجراء تدريب على التخطيط المالي الاستراتيجي للقطاع (3) معالجة الجدارة الائتمانية للهيئة العامة للموارد المائية والشركات المحلية لتوزيع المياه (3) تمكين وتعزيز مساهمة القطاع الخاص في مشروعات المياه (بما في ذلك مشروعات التحلية) ومياه الصرف

الزراعة: (1) إرساء آلية لاستعراض السياسات المتعلقة بالاستثمارات الخاصة في مجال الزراعة والتنسيق بينها؛ (2) استعراض خيارات تأسيس هيئة واحدة تختص بالأراضي (3) تمويل وتمكين الجهة المعنية بسلامة الغذاء؛ و (4) وضع إطار لاستخدام نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل إدارة موارد المياه والزراعة الدقيقة؛ و(5) تيسير تنمية سلاسل القيمة التي يحركها سغار الملاك المزارعين من خلال مصادر وطرائق (رقمية) متنوعة للتمويل (على سبيل المثال مؤسسات التمويل المتناهي الصغر المؤسسات المالية غير المصرفية)، والوصول إلى المعرفة.

الجدير بالذكر أن هناك بعض أوجه التفاوت بين مدى الاستعداد وقدرة القطاع، فبرغم أن بعض القطاعات، مثل قطاع الزراعة، لديها قدرة هائلة على خلق فرص عمل وتيسير التجارة (يقدر حجم القدرة التصديرية غير المستغلة في هذا القطاع بما لا يقل عن 10 مليار دولار) إلا أنها مقيدة وعاجزة عن استغلال تلك القدرة بشكل كامل نظراً للعوائق المؤسسية والتنظيمية. وثمة أيضاً روابط بين القطاعات، ترد إحدى الأمثلة عليها في الشكل أدناه، حيث يؤدي، على سبيل المثال، انخفاض تكاليف النقل بنسبة 1% إلى زيادة التجارة بنسبة 1% كما يمكنه أن يقلل النفايات الزراعية بنسبة 30%.

رسم بياني رقم (4.0): مثال على الروابط بين القطاعات



تناول الأنشطة التمكينية والوظيفية الشاملة لعدة قطاعات:

يعد تطوير أسواق الأراضي مفتاح تنفيذ البنية التحتية، يمكن تحقيقه من خلال تقليل المخاطر التي تنطوي على وفرة الأراضي، وفتح التمويل القائم على الأراضي. وفي هذا الصدد تحتاج الحكومة إلى الاستباق في دعم الجهود التي تبذلها كل من الهيئة العامة للتخطيط العمراني والمركز الوطني لتخطيط استخدامات أراضي الدولة ووزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري بغية تحسين تخصيص أراضي الدولة إلى هيئات ذات صلة تعهد بها، فضلاً عن أن هناك حاجة إلى صياغة مشروع قانون جديد لتوطيد الصكوك وإصلاحها وإدخال صكوك جديدة.

تحتاج الحكومة إلى تعزيز الشفافية والتنافسية في تنفيذ البنية التحتية من خلال معالجة القضايا الخاصة بشراء المستلزمات، مما سيكفل للهيئات المتعاقدة الحصول على مردود المال كما انه سيتمنح الثقة للقطاع الخاص. فالقطاع الخاص على سبيل المثال يتسم في الوقت الحالي بضعف النمو وسيطرة المؤسسات التي تمتلكها الدولة بالإضافة إلى تاريخ من الممارسات غير التنافسية (مثلاً فمؤسسات القطاع العام هي المصدر الوحيد مما يعمل على إقصاء القطاع الخاص)، وبناءً عليه يتعين على جهاز حماية المنافسة أعمال منع الاحتكار والتصدي للتفسيرات والتطبيقات غير المتسقة لقواعد شراء المستلزمات.

ومن المفضل كذلك أن يتم تعديل أطر المشتريات لإدخال اليات استئناف مستقلة وتقرير أحكام خاصة ب "الشفافية والإفصاح"

هناك حاجة إلى إقامة مشروعات استثمارية بشكل قوي تكون مجدية ومستدامة بغية تعظيم استقطاب التمويل الخاص والتجاري. ويوضح الشكل (5) أدناه الأنشطة التمكينية والوظيفية الرئيسية التي يلزم الاضطلاع بها وتعاقبها على نحو يضمن ألا يتم طرح مشروعات في السوق سوى تلك المشروعات ذات الأولوية التي يمكنها زيادة التمويل الخاص وتكون مستدامة ورشيده من الناحية المالية.

ومن الضروري لوزارة المالية أن تضع نهجاً جديداً لتوفير البنية التحتية، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال قيامها بدور ريادي في معالجة القضايا الشاملة لعدة قطاعات، ولا سيما تلك القضايا الخاصة بإدارة ومتابعة الالتزامات المالية والخصوم العرضية التي تنشأ من مشروعات البنية التحتية. فضلاً عن ذلك فالوزارة تستطيع أيضاً أن تلعب دوراً استباقياً في اختيار المشروعات وترتيب أولوياتها في مرحلة تخطيط التنمية، بما يضمن التوافق مع استراتيجيات القطاع ووفرة الحيز المالي. ويتضمن ذلك تعزيز ودعم لجنة الضمانات السيادية والعمل عن كثب مع وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري في وقت تخطيط الاستثمارات العامة/مرحلة الموافقة على المشروعات الاستثمارية. وتحتاج وزارة المالية أيضاً إلى إنعاش وتنشيط وحدتها المركزية للشركات بين القطاع العام والخاص لتوفير الدعم الفني في المجالات المذكورة أعلاه وللعمل ك "بوابة دخول" لضمان أن السوق لا يصل إليه سوى المشروعات القوية والقابلة للتمويل المصرفي، التي تظهر مردوداً للأموال، مما يحفز الهيئات المتعاقدة على تحديد النماذج ذات الأولوية من الامتيازات/الشركات ما بين القطاع العام والخاص القائمة على رسوم الاستخدام.

ومن الضروري أيضاً لوزارة المالية أن تقوم بدور رئيسي في إصلاح المؤسسات التي تمتلكها الدولة، خاصة فيما يتعلق بالشفافية وتحسين الأداء الحسابي والمالي وإيجاد كيانات تتمتع بالجدار الائتمانية بشكل مستقل، تكون قادرة على الوصول إلى صكوك الأسهم والديون دون ضمانات سيادية، فالإصلاح القطاعي واستمرارية المتعهدين أمران ضروريان للوصول إلى حلول طويلة الأجل. ويتعين على وزارة المالية، من خلال العمل عن طريق لجنة الضمانات السيادية، أن تضع سياسة انتقالية شاملة بشأن إيقاف الضمانات السيادية لنماذج الشركات بين القطاع العام والخاص المعوّضة عن القطاع العام/الهيئة المتعاقدة، وذلك بناءً على تحسين الجدوى المالية للقطاع—ولاسيما من خلال تحسين الجدارة المالية للمتعهدين. والانتقال التدريجي من السداد السيادي الكامل للمدفوعات أو من نموذج الضمانات الائتمانية إلى نموذج ضمانات غير سيادية يمكن أن يتضمن توظيف آلية لتأمين السداد (مثل استخدام حسابات الضمان)، مساندة للالتزامات محددة فقط ومحققاً لاستخدام ضمانات وتأمينات خارجية.

يتعين خلق فرص لتوسيع مصادر التمويل طويل الأجل للبنية التحتية، فعلى سبيل المثال يمكن لوزارة المالية أو البنك المركزي المصري أن يطرحا برامج تجارة الجملة التي تمنح تسهيلات لتقاسم المخاطر أو إعادة التمويل إلى البنوك التجارية المحلية المشتركة في تمويل طويل الأجل للبنية التحتية، مثل التسهيلات الطارئة التابعة التي تدعم الديون الممتازة في حالة قصور التدفق النقدي الخاص بالمشروعات. ويتعين أيضاً على الحكومة أن تحوّل تدخل الدولة إلى التمويل الإنمائي، بل وربما الانتقال إلى إعادة توجيه تكليف بنك الاستثمار القومي وعملياته وحوكمته لينتقل من دوره الحالي في الإقراض المباشر

للمشروعات العامة نحو دور أكثر تحفيزاً يقوم بتسهيل التمويل التجاري للبنية التحتية. وختاماً يتعين على وزارة المالية، من خلال هيئة الرقابة المالية، أن تشجع وتسهل تطوير الأدوات المالية ذات أسعار الفائدة الثابتة وأدوات التحوط في أسواق الدين التجاري لإتاحة الفرصة للمقرضين والملتزمين بتقليل تعرضهم لتضارب سعر الفائدة ومخاطر التذبذب.

منذ بداية التقرير، أجرت فرق العمل التابعة لمجموعة البنك الدولي مشاورات عن كثب مع الحكومة المصرية وشركاء التنمية وأصحاب المصلحة للقطاعات لضمان تقديم حلول ذات صلة ومتنوعة. وقد تم ذلك من خلال الاشتراك في حوار منتظم على هيئة اجتماعات ثنائية رسمية وغير رسمية وإجراء مشاورات مع القطاع العام والقطاع الخاص، كل ذلك تم استكماله من خلال ورش عمل تخطيطية قائمة على التفاعل للتحقق على نحو مستمر من النتائج الأولية. ومن خلال هذا النهج الواضح والموحد استطاعت الفرق المحافظة على اتساق استراتيجيات الحكومة وشركاء التنمية بشأن القطاعات وتوثيق التعاون بين الوزارات المعنية بعدة قطاعات (وزارة المالية، وزارة الاستثمار والتعاون الدولي ووزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري) والوزارات التنفيذية المختصة.

1- يستهدف برنامج الحكومة المصرية الطموح للإصلاح الاقتصادي دفع النمو الذي يقوده القطاع الخاص وتحفيز خلق فرص عمل من خلال جذب استثمارات جديدة كبيرة عبر القطاعات الاقتصادية ذات القدرات العالية. ويتطلب ذلك استمرار الاستثمار في البنية التحتية لضمان التنافسية وإيجاد سلاسل إمداد يمكن الاعتماد عليها وتوفير الوصول إلى الأسواق والخدمات الرئيسية إلى جانب زيادة الإنتاجية. وتؤدي التطورات في البنية التحتية إلى تحسين جودة الحياة من خلال تخفيف حدة الفقر وتخفيض البطالة والاختلالات الإقليمية والأمية والفقر الصحي؛ كلها عوامل تعوق التنمية القومية. وتحسين جودة البنية التحتية يمكنه أن يساهم في تحقيق عوائد كبيرة متمثلة في ازدياد التنافسية الاقتصادية؛ فقد انتهت إحدى الدراسات إلى أنه يمكن لكل نقطة مئوية تحسناً في جودة البنية التحتية أن تولد 1,42% كعائد متمثل في التنافسية الاقتصادية¹. فيما يتعلق بالتوظيف المباشر لمشروعات البنية التحتية فإن كل مليار دولار يتم إنفاقه على تشييد الطرق والكباري يمكنه توليد 350,000 فرصة عمل، كما يمكن لمشروعات المياه والصرف الصحي توليد 136,000 فرصة عمل، وتقل فرص العمل عن ذلك في المشروعات الأكثر تعقيداً (وتعني محطات الكهرباء والاتصالات وهكذا)² وتساهم مشروعات البنية التحتية كذلك في خلق فرص العمل على الأجل الطويل في ضوء علاقتها السببية بالنمو الاقتصادي. وستكون مصر قادرة أن تدفع بالنمو الاقتصادي من خلال توفير بنية تحتية متطورة إذا ما استطاعت دعم تخطيط البنية التحتية وتنفيذها وتمويلها، محققة قدرتها على أن تصبح مركزاً تجارياً في منطقة شرق البحر الأبيض المتوسط ومعززة للعمل الزراعي والصادرات.

2- بالرغم من ذلك فإن احتياجات مصر للاستثمار في البنية التحتية كبيرة ولا يمكن استيفائها على أساس "تسيير الأعمال على النحو المعتاد". فوفقاً لمؤتمر مجموعة الدول العشرين (G 20) المنعقد تحت عنوان "نظرة استشرافية عالمية على البنية التحتية"، ستحتاج مصر إلى 675 مليار دولار أمريكي كاستثمارات على مدار العشرين سنة القادمة لتواجه احتياجاتها من البنية التحتية، وهو ما سيشكل تحدياً، في ضوء تدهور الموارد المالية العامة في مصر في أعقاب الانهيار الاقتصادي في فترة ما بعد 2011. فقد وصل إجمالي الدين الحكومي (شاملاً الدين المحلي لقطاع الموازنة العامة والدين الحكومي الخارجي) إلى ما يقدر ب 108,7% من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية السنة المالية 2016/2017، وهو ما شكل ارتفاعاً يوازي 12 عاماً وما يزيد عن 30 نقطة مئوية عن السنة المالية 2011/2012. والطبيعة الهشة للموارد المالية العامة لمصر تفرض قيوداً على الإنفاق العام. وبالرغم أن مصر تستطيع أن توفر ما يصل إلى 445 مليار دولار أمريكي في مواردها المالية العامة على مدار العشرين سنة القادمة إلا أن ذلك المستوى من الإنفاق العام سيتترك رغم ذلك فجوة استثمارية قدرها 230 مليار دولار، بين الموارد المالية المتاحة وإجمالي احتياجات الاستثمار في البنية التحتية

¹ "تحسين البنية التحتية لشمال أفريقيا من أجل تنافسية متطورة" Urbain Thierry Yogo and Audrey Verdier-Chouchane, "Enhancing North Africa's Infrastructure for Improved Competitiveness," African Development Review 27, issue 3 (September 2015): 274–287.

² "البنية التحتية والعمالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" Estache, Antonio; Ianchovichina, Elena; Bacon, Robert; Salamon, Ilhem. (2013) Washington, DC: World Bank

4- لكي تجذب مصر هذا الاستثمار الإضافي، يجب أن تكون قادرة على إظهار أساسيات اقتصادية صلبة وتوفير بيئة استثمارية مواتية. وفي ضوء ما واجهته البلاد من انتشار الاختلالات على مستوى الاقتصاد الكلي والاضطرابات في الاقتصاد الجزئي، فقد بدأت الحكومة المصرية مرحلة انتقالية طموحة، تمس إليها الحاجة، صوب سياسة اقتصادية أفضل ستعمل على تحسين جاذبيتها للمساهمات الخاصة في استثمارات البنية التحتية. فقد واجهت مصر، في مرحلة ما بعد 2011 تحديات اقتصادية جسيمة أسفرت في نهايتها عن إعاقة التجارة واستثمارات القطاع الخاص، فضلاً عن أنها فاقمت من المشاكل الهيكلية الراسخة ومنها على سبيل المثال مناخ الأعمال الضعيف وارتفاع نسبة البطالة ودعم الطاقة المكلف، مما نتج عنه توازنات مالية وخارجية غير مستدامة. وقد أخذ مستوى الدين الحكومي في مصر اتجاهاً تصاعدياً عاكساً للتحديات الناشئة عن الانهيار الاقتصادي في فترة ما بعد 2011.

5- أدخلت الحكومة المصرية، في ضوء الموقف الصعب الذي واجهته، إصلاحات اقتصادية تحولية. بدأت في أواخر عام 2016 ولعبت دوراً حيوياً في استعادة استقرار الاقتصاد الكلي. وكان قرار تحرير سعر الصرف إحدى إجراءات الإصلاح الرئيسية، الذي قضى بدوره على فرط تقييم العملات الأجنبية والنقص الحاد فيها، وتم إطلاق برنامج للتعزير المالي الذي كان في جوهره إدخال ضريبة القيمة المضافة والتخفيض التدريجي في دعم الطاقة. وقد أقر البرلمان تشريعات شديدة الأهمية تضمنت استحداث قوانين عن إصدار التراخيص الصناعية والاستثمار والإعسار - وهي أمور ضرورية من أجل تعزيز بيئة العمل وجذب الاستثمارات الخاصة وتحسين النمو وخلق فرص العمل. والأهم من ذلك أن هذه الإصلاحات مهدت الطريق لتغيرات ملموسة في الحوافز الاقتصادية، مما يقود الاقتصاد تجاه نموذج اقتصادي كثيف العمالة وقائم على التصدير

6- لقد بدأت مصر الآن تجني ثمار برنامجها الطموح والشاق للإصلاح الاقتصادي إذ تم استعادة استقرار الاقتصاد الكلي والثقة في السوق واستأنف النمو مسيرته كما أن الحسابات المالية آخذة في التحسن، ومن المتوقع أن تنخفض نسبة الدين العام لأول مرة منذ عشر سنوات (جدول 1). وواصل النمو تسارعه خلال السنة المالية 2018/2017 (من يوليو إلى يونيو) ليرتفع إلى 5,2% في النصف الأول من العام مقارنة بـ 4,2% في السنة المالية 2017/2016. وتراجع معدل التضخم الكلي السنوي من 33% في منتصف عام 2017 إلى حوالي 13% في شهر إبريل، كما تقلص العجز في الحسابات الجارية يشده مما يعكس عودة النشاط إلى قطاع السياحة ونمو الحوالات النقدية من الخارج نمو قويا وانتعاش الصادرات، بينما وصلت ازدياد ثقة المستثمر دعمها لتدفقات المحافظ الاستثمارية إلى الداخل. فضلاً عن ذلك فقد ارتفعت الاحتياطيات الأجنبية لتصل إلى 44 مليار دولار في نهاية شهر مايو 2017، أي ما يوازي سبعة أشهر من الواردات، بينما ظلت تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة مركزة بشكل كبير في قطاع الصناعات الاستخراجية. وأسفرت الإصلاحات المالية الهامة التي جرت في جانبي الموازنة - الجانب المتعلق بالنفقات وذلك المتعلق بالإيرادات - عن تحسن في التوازن المالي رغم ارتفاع أسعار البترول عما هو مدرج في الموازنة، وصاحب ذلك تقلص العجز العام في الموازنة ليصل إلى 10,9% من الناتج المحلي الإجمالي في السنة المالية 2017/2016 بعد أن كان 12,5% في العام الأسبق.

وفي الوقت نفسه عملت الإصلاحات التي طرأت على دعم الطاقة على تحرير التمويل اللازم لمساعدة فئات اجتماعية مستهدفة.

7- بالإضافة إلى النتائج الإيجابية لتلك الإصلاحات، فإن هذه التغييرات في السياسات تعمل على تحويل النموذج الاقتصادي لمصر من نموذج تقوده الدولة إلى آخر يتصور وجود دوراً أكبر للقطاع الخاص. فقد تفادت العديد من البلدان وقوع كوارث/أزمات اقتصادية وحقت قدراً من الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي ولكن استطاعت القلة الحفاظ على ذلك الاستقرار بل وانتقلت إلى إجراء المزيد من التحديث الذي يدفع بدوره النمو المستدام الشامل. ومصر لديها الفرصة لتحقيق ذلك، وهو الأمر الذي لن يتطلب فقط توسيع وعميق خطة الإصلاح بل يتطلب أيضاً أن تحيد الدولة عن كونها موفرة لفرص العمل والإنتاج وتتحرك نحو تهيئة بيئة تمكينية للقطاع الخاص يستطيع فيها الاستثمار والتصدير وتوليد المزيد من الوظائف بشكل أكثر. وأظهرت الدولة التزامها للتحرك في هذا الاتجاه، عاملة على إيجاد فرص أكبر لكل المصريين، مع التركيز في الوقت نفسه على تحسين الحوكمة وحماية الفئات الضعيفة والحد من أوجه عدم المساواة وضمان تقديم الخدمات

8- ثمة أسباب وجيهة تكمن وراء تمكين القطاع الخاص وتعزيز السياسات الاقتصادية ذات التوجه السوقي. فقد ذكر صندوق النقد الدولي أنه بحلول عام 2028 سيزداد عدد سكان مصر الذين هم في سن لعمل بنسبة 20% بدءاً من عام 2018، فيبلغ إجمالي القوى العاملة 80 مليون مصري في عشر سنوات فقط من الآن، ومن ثمّ سيكون خلق فرص عمل لتلك القوى العاملة المتنامية هو التحدي الاقتصادي الأكبر أمام مصر، والذي سيتطلب أن يلعب القطاع الخاص دوراً محورياً. بالإضافة إلى ذلك فبينما تقف موارد المالية العامة على أرض صلبة، يظل الموقف المالي بوجه عام مثيراً للتحدي. فقد وصلت نسبة الدين العام مع نهاية السنة المالية 2016/2017 إلى 109% من الناتج المحلي الإجمالي، بزيادة قدرها 30 نقطة مئوية في أربع سنوات. ومع وجود حيز مالي محدود فإن الاعتماد على الموارد العامة لتمويل كل من الزيادات في الإنفاق الاجتماعي المنصوص عليها دستورياً واستثمارات البنية التحتية التي تمس إليها الحاجة، لن يعد استراتيجية مجدية لتلبية احتياجات البلاد، مما يستدعي دعوة القطاع الخاص ليلعب دوراً أكثر بروزاً.

1-1: المؤشرات الاقتصادية الرئيسية

| السنة المالية | السنة المالية | السنة المالية | السنة المالية | السنة المالية | السنة المالية | السنة المالية | السنة المالية | السنة المالية | التحديث الأخير: في أغسطس 2017 |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---|
| 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | |
| المتوقع | المتوقع | المتوقع | ما قبل الفعلي | الفعلي | الفعلي | الفعلي | الفعلي | الفعلي | |
| 5.8 | 5.5 | 5.0 | 4.2 | 4.3 | 4.4 | 2.9 | 2.2 | 2.2 | قطاع الاقتصاد الحقيقي والأسعار |
| 9.5 | 10.5 | 11.5 | 12.0 | 12.5 | 12.7 | 13.3 | 13.4 | 12.6 | معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (سنوياً) |
| 12.0 | 14.0 | 22.1 | 23.3 | 10.2 | 10.9 | 10.1 | 6.9 | 8.6 | معدل البطالة (الربع الأخير من السنة المالية) |
| | | | | | | | | | معدل التضخم وفقاً لمؤشر سعر المستهلك (متوسط الفترة) |
| -7.3 | -8.4 | -9.8 | -10.9 | -12.5 | -11.4 | -12.0 | -12.9 | -10.0 | المالية العامة (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) |
| 1.2 | 0.8 | -0.6 | -1.8 | -3.5 | -3.5 | -3.9 | -5.0 | -3.7 | رصيد الموازنة العامة |
| 91.3 | 96.4 | 99.8 | 108.8 | 102.8 | 93.1 | 89.4 | 88.2 | 78.1 | رصيد أولي |
| | | | | | | | | | الدين العام (محلي+خارجي) |
| -13.2 | -13.1 | -13.7 | -15.1 | -11.5 | -11.7 | -11.2 | -10.7 | -12.2 | القطاع الخارجي (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) |
| -4.1 | -4.4 | -4.9 | -6.6 | -5.9 | -3.6 | -0.9 | -2.2 | -3.6 | الميزان التجاري |
| 3.7 | 3.5 | 3.4 | 3.4 | 2.1 | 1.9 | 1.4 | 1.3 | 1.4 | رصيد الحسابات الجارية |
| 34.0 | 35.6 | 38.4 | 41.6 | 16.8 | 14.6 | 15.1 | 15.0 | 13.4 | صافي تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة |
| 16.9 | 18.6 | 19.0 | 20.1 | 8.0 | 8.0 | 9.7 | 10.7 | 9.2 | الدين الخارجي |
| | | | | | | | | | الدين الخارجي للحكومة |

المصدر: البنك الدولي ووزارة المالية

9- استعانت الحكومة المصرية بمجموعة البنك الدولي في تحديد فرص وعوائق توسيع التمويل التجاري والاستثمار الخاص من أجل تحقيق تنمية مستدامة في قطاع البنية التحتية عبر القطاعات الرئيسية. ويقوم تحليل كل قطاع على الركائز التالية:

* المراحل الانتقالية على المستوى القطاعي: خلق قطاعات أقوى من الناحية المالية وتمتع بأداء أفضل، بالإضافة إلى فرص استثمارية ذات الجدارة الائتمانية. وتتبع هذه الركيزة الإطار المقدم في مربع (1) أدناه (ينطوي هذا الإطار على تحديد القيود المعوّقة وأولويات الإجراءات على المستويات القطاعية. وهو إطار يستند على أهداف الحكومة وأولوياتها لكل قطاع ويتبعه: (أ) تقييم الفرص والخيارات لرفع {أس المال التجاري أو الاستثمار الخاص: (ب) الملامح الأساسية للعوائق الرئيسية التي تقف أمام تعظيم التمويل الخاص/التجاري: (ج) عرض للتوصيات بشأن السياسات القصيرة ومتوسطة الأجل.

* الإجراءات في المجالات الشاملة لعدة قطاعات: تحسين استقرار الاقتصاد الكلي وإصلاح الأسواق المالية وأسواق رأس المال وفتح أسواق التشييد والبناء بشكل أكثر للقطاع الخاص واستهداف إصلاحات أسواق الأراضي، مع تحسين كفاءة الإنفاق العام والدعم، فضلاً عن ضمان أن الاستثمار الخاص يتم استقطابه من خلال عمليات كفاء تركز على الممارسات العالمية السليمة وتوزيع المخاطر توزيعاً ملائماً.

10- يركز التقرير على أربعة قطاعات ذات أولوية اختارتها الحكومة المصرية، وهي تحديداً:

قطاع الطاقة: نقل البترول والغاز وتوزيعهما؛ توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها

قطاع النقل: نقل البضائع متعدد الطرائق واللوجستيات الخاصة به، بما في ذلك الموانئ والمطارات والسكك الحديدية والممرات المائية الداخلية، وما يتصل بذلك من البنية التحتية الخاصة باللوجستيات؛ النقل الحضري في منطقة إقليم القاهرة الكبرى؛

قطاع المياه والصرف الصحي: إمداد المياه بكميات وفيرة وتوزيعها ومعالجة مياه الصرف؛

قطاع الزراعة: إضافة القيمة والتحوّل وزيادة كفاءة سلاسل القيمة وإدارة موارد المياه المستدامة والأراضي

مربع 1: إطار تقييم القطاعات

صمم الفريق الفصول الخاصة بالقطاعات بناء على المعلومات التي حصلوا عليها على النحو التالي:

- 1- أهداف الحكومة وأولوياتها.** يتناول القسم أهداف الحكومة وأولوياتها بالنسبة لتنمية كل قطاع (ما يتعلق بالوصول ومستوى الخدمات وتطورات الكفاءة والتركيز على التكنولوجيا، إن وجد)، ويصف التوجه الاستراتيجي العام وكذلك الأهداف المحددة على أساس الوثائق الاستراتيجية المتاحة والمناقشات مع الجهات النظيرة للحكومة. وربما يتناول هذا القسم، على أساس المعلومات المتاحة، تقييماً تقريبياً لاحتياجات القطاع إلى التمويل اللازم لتحقيق أهداف القطاع وأولوياته.
- 2- الفرص والخيارات لرفع رأس المال التجاري أو الاستثمار الخاص:** يتناول القسم تقييم إمكانية/سهولة الوصول إلى رأس المال الخاص. وتدور الأسئلة الرئيسية المطروحة في القسم حول " ما الذي يستلزم عمله من أجل استقطاب التمويل التجاري؟" و "ما المكاسب السريعة الممكنة؟"
- 3- القيود المعوّقة لتحقيق أهداف القطاع:** يتناول القسم تقييماً للقيود المعوّقة لتحقيق أهداف القطاع فيما يتعلق بالإصلاحات والتطورات المطلوبة في السياسات وفي البيئة التشريعية والمؤسسية وفي مجال الحوكمة والبيئة التنظيمية وكذلك في مجال الاقتصاد السياسي المحيط بها. ويتضمن، أينما كان ذلك ممكناً، تقييماً للقيود المعوّقة لتعظيم وإدارة التمويل الخاص/التجاري لتحقيق أهداف القطاع فيما يتعلق بما يلزم من كمية الأصول وجودتها ومستويات الخدمات والقوة التشغيلية والمالية للمرافق/الجهات المقدمة للخدمات
- 4- خطة العمل الموصي بها:** يتناول القسم مواءمة النتائج عن الأقسام الثلاثة الأولى للثلاثة سنوات القادمة وذلك من منظور السياسات وأيضاً من منظور تشريعي ومؤسسي وتنظيمي³ من حيث تحقيق أهداف القطاع. ويورد القسم كذلك مقارنة الإجراءات الموصي بها قياساً على التجارب في البلدان المماثلة، ملقياً الضوء، أينما كان ذلك ملائماً وممكناً، على قدرة القطاع. وختاماً يتضمن القسم نظرة عامة على المشروعات "المحركة الأولى" التي بالفعل قيد

³ بالنسبة لقطاع الزراعة/الأعمال التجارية الزراعية سيكون التركيز على إلقاء الضوء على الصلات بقطاعات البنية التحتية الأخرى بالنظر إلى السياق المصري.

الإعداد وتلك التي لديها أعلى قدرة من منظور تحقيق الأهداف التي وضعتها الحكومة للقطاع واستقطاب القدرات فضلاً عن اعتبارات بيئية واجتماعية أخرى. وتحدد أولوية المشروعات بناء على أهميتها وتعاقيها وصلاتها بالإجراءات الأخرى وجدوى تنفيذها.

11- منذ بداية التقرير، أجرت فرق العمل التابعة لمجموعة البنك الدولي مشاورات عن كثب مع الحكومة المصرية وشركاء التنمية وأصحاب المصلحة للقطاعات لضمان تقديم حلول ذات صلة ومتنوعة. وقد تم ذلك من خلال الاشتراك في حوار منتظم على هيئة اجتماعات ثنائية رسمية وغير رسمية وإجراء مشاورات مع القطاع العام والقطاع الخاص، كل ذلك تم استكمالها من خلال ورش عمل تخطيطية قائمة على التفاعل للتحقق على نحو مستمر من النتائج الأولية. ومن خلال هذا النهج الواضح والموحد استطاعت الفرق المحافظة على اتساق استراتيجيات الحكومة وشركاء التنمية بشأن القطاعات وتوثيق التعاون بين الوزارات المعنية بعدة قطاعات (وزارة المالية، وزارة الاستثمار والتعاون الدولي ووزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري) والوزارات التنفيذية المختصة.

- 12- اجتذاب مشاركة القطاع الخاص إلى القطاعات يتطلب قنوات ملموسة من فرص استثمارية ذات جدارة اقتصادية. فقد أكد مستثمرو المستقبل الحاجة إلى وضوح سياسات الحكومة وتوجيهها الاستراتيجي، وإتاحة تلك المعلومات سيساعد في تحفيز واجتذاب مستثمرين جدد. وفي قطاعات معينة، مثل قطاع النقل، قد يكون من الضروري وضع خطوطاً عريضة لمدى وفرة الفرص الاستثمارية وجاذبيتها وذلك بغية توضيح البيئة التنافسية التي ستقام بها الاستثمارات.
- 13- ومع ذلك لا تزال العديد من القطاعات تفتقر إلى نهج مترابط للتخطيط على مستوى القطاع مما يسفر عن قصور الوضوح بشأن المشروعات المستقبلية. والسبب الكامن وراء ذلك هو التفتت المؤسسي وضعف التنسيق، هي مشكلة تتضح بشكل كبير في معظم القطاعات التي تم دراستها. فعلى سبيل المثال في قطاع النقل يجري التخطيط في كل طريقة من طرائق النقل (السكك الحديدية والموانئ والممرات المائية والمطارات والطرق البرية) بشكل مستقل ودون أي اتصال بالطرائق الأخرى. وتواجه أيضاً قطاعات المياه والزراعة التحدي نفسه المتمثل في ازدواجية التكاليف والافتقار إلى التنسيق.
- 14- ومن ثمّ هناك حاجة إلى الإعلام عن الخطط الاستثمارية وتحديد الأولويات للاستثمارات المستقبلية. فمن الصعب، بدون تخطيط شامل، تحديد استراتيجيات بغية ترتيب أولويات المشروعات الاستثمارية وتعاقبها. وثمة حاجة ملحة، على الأجل القصير، إلى تعزيز القدرة التخطيطية على مستوى القطاع، وعلى الأجل البعيد سيكون من الضروري بذل الجهود من أجل إزالة التفتت المؤسسي. ورغم أن التحليلات الأولية على مستوى القطاعات قد أظهرت بعض الفرص الاستثمارية في المستقبل إلا أن الفجوات لا تزال قائمة.
- 15- أكدت الحكومة المصرية، في الإطار والاستراتيجية الخمسية للاقتصاد الكلي في مصر، الاتجاه نحو إقرار توجهاً واسع المجال بشأن السياسات من شأنه أن يدعم نمو القطاع الخاص من خلال الإصلاحات التشريعية والهيكلية مع استكمال هذا المسار باستثمارات في مشروعات البنية التحتية الضرورية. وقدمت الحكومة المصرية مجموعة كبيرة من الاستراتيجيات القطاعية، أوجزتها في الورقة عن "رؤية وزارة التخطيط لمصر في عام 2030" وكذلك في خطط العمل للقطاعات الصادرة عن مؤتمر التنمية الاقتصادية في مصر، ملقبة الضوء على تلك الاستراتيجيات ذات القدرة الأعلى على النمو.⁴ ترد رؤية الحكومة المصرية للقطاعات المختارة في جدول 1-2 أدناه.

⁴ القطاعات المحددة هي: الإسكان والمرافق؛ الطاقة والتعدين والزراعة والساحة والتصنيع والمشروعات الصغيرة والمتوسطة فضلاً عن قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنقل واللوجستيات

جدول 2-1: استراتيجية الحكومة المصرية فيما يتعلق بالطاقة والنقل والمياه والزراعة

| القطاع | رؤية الحكومة المصرية | إجراءات حددتها مجموعة البنك الدولي |
|--------|--|---|
| النقل | <ul style="list-style-type: none"> • إتاحة الإمكانية لمصريي • تصبح مركزاً تجارياً عالمياً، • والتصدي لتحديات النقل الحضري | <ul style="list-style-type: none"> • وضع استراتيجية نقل محدثة شاملة وذات أولويات لتشمل كل طرائق النقل على أفق تخطيط مرحلي مع برامج تمويل مكرسة، وبغية تشجيع برامج مستدامة للنقل بطريقة أكثر تنسيقاً وفعالية • إنجاز مشروع قناة السويس لجديدة والمشروع القومي للطرق • تأهيل وتوسيع شبكة السكك الحديدية وفقاً لخطة استثمارية طموحة ب 10 مليار دولار مدتها 10 سنوات • دعوة القطاع الخاص على إنشاء مشروعات استراتيجية رئيسية إما تحت رعاية القطاع بمفرده أو بالتضامن مع القطاع العام، ويشمل ذلك محطات الحاويات والبضائع والنقل النهري ومشروعات السكك الحديدية والموانئ الجافة والنقل السريع بالحافلات، والقطارات السريعة. |
| الطاقة | <p>تقوم على ثلاث ركائز أساسية:</p> <p>(1) الأمن وذلك من خلال</p> <p>مصادر إمداد متنوعة للطاقة</p> <p>تستطيع أن تفي بالطلب؛ (2)</p> <p>الاستدامة على المستويين،</p> <p>المالي والاجتماعي؛ و (3)</p> <p>الحكومة حيث يتعين أن</p> <p>يتوفر إطار مؤسسي قوي</p> <p>يتمتع بالشفافية ويمكن</p> <p>إخضاعه للمحاسبة</p> | <ul style="list-style-type: none"> • تعجيل إنتاج الغاز من الحقول القائمة والتحفيز على التنقيب الجديد والتطوير من خلال إلغاء الدعم تدريجياً • إعادة توجيه القطاع ليعمل على أساس اقتصادي مع زيادة مشاركة القطاع الخاص من خلال إعادة هيكلة الهيئة المصرية العامة للبترول وتأسيس هيئة مستقلة منظمّة للبترول والغاز وإعادة النظر في نموذج المشروعات المشتركة الحاكم للصناعات الاستخراجية • توجيه 10 مليار دولار من الاستثمارات إلى صناعة التكرير للنهوض بقدرات معامل التكرير وبناء معامل جديدة • القضاء على انقطاعات التيار الكهربائي على الأجل القصير من خلال 3,600 ميجاوات زيادة في السعة الكهربائية • تأمين وقود إضافي لتشغيل محطات الكهرباء من خلال عقد اتفاقيات لتوريد شحنات الغاز الطبيعي المسال • توسيع السعة المستخدمة بمقدار 16 جيجاوات و26 جيجاوات على مدار المديتين 2012-2017 و2017-2022 على التوالي • تعزيز مشاركة القطاع الخاص وتحرير سوق الكهرباء • تشجيع الاستثمارات في الطاقة المتجددة من خلال التحوّل إلى آليات أخرى لبلوغ أقصى حد من التعريفات وتحسين الاستدامة المالية لقطاع مصادر الطاقة المتجددة (أي المناقصات) |

الزراعة

- تستهدف تحقيق مكاسب إنتاجية كبيرة لإطلاق قدرة عالية على النمو وتوليد فرص العمل من خلال: (1) تنمية رأسية لزيادة الإنتاج في الأراضي القديمة في وادي النيل والدلتا؛ (2) تنمية أفقية تشمل أراضي جديدة قابلة للاستصلاح في الصحراء
- زيادة الإنتاج عن كل وحدة أرض من خلال تحسين نظم إدارة المياه وشبكات الري
- توسيع الأراضي القابلة للاستصلاح من خلال الاستثمارات الكبيرة في إعداد الأرض وتنمية الموارد المائية من مستودعات المياه الجوفية
- تقليل النفقات إلى أدنى مستوى من خلال مرافق التخزين الحديثة ذات الموقع الاستراتيجي
- تطوير صناعات تصنيع الغذاء في مناطق زراعية صناعية تتميز بموقع مناسب
- إعادة هيكلة البنك الزراعي المصري

- تحسين الخدمات المرتبطة بالمياه، التي يتم إنشائها بموجب برامج الشراكات بين القطاع العام والخاص بالتضامن مع شركاء التنمية.
- تطوير نظم إدارة المياه
- تعزيز الهيكل المؤسسي والتشريعي لنظام إدارة موارد المياه
- توسيع البنية التحتية لدعم نظام مياه مستدام
- اعتماد إصلاحات السياسة المالية العامة لتحفيز أنماط مستدامة لاستهلاك المياه والموارد الطبيعية
- رفع الوعي للمحافظة على البيئة والموارد الطبيعية، مع توفير حوافز لإيجاد بدائل وأنواع تكنولوجيا أكثر تطوراً من أجل المحافظة على المياه وحماية الموارد الطبيعية
- العمل على استراتيجية نحو تحقيق تعريفه استعادة التكلفة بشكل كامل، على نحو مستقل عن ملكية الأصول

المياه والصرف الصحي

أهداف الحكومة وألوياتها للقطاع

16- مصر لديها رؤية طموحة لتوسيع ودمج شبكاتها للنقل لاستيفاء احتياجات التنقل المتنامية ولربط المجتمعات البعيدة بالوظائف والأسواق والفرص بحيث "لا يتخلف أحد". ولذلك فمصر تحتاج إلى إنشاء نظام للنقل أكثر تكاملاً وذكاء، يقدم خدمات تقوم حول احتياجات الإقبال أكثر منه حول قدرات الإمداد. وتوفير نظام للنقل أكثر تكاملاً⁵ سيتيح لمصر أن تجني مكاسب الكفاءة المرتفعة من اختيارات الطرائق المتطورة المتاحة أمام كل من الأفراد والبضائع المشحونة. بالنسبة للركاب يعني ذلك ربط المطارات والموانئ والسكك الحديدية والمترو ومحطات الحافلات في منابر اتصال متعددة الطرائق توفر فرصاً لمسارات سفر أخرى. أما بالنسبة للشحن، فمصر في حاجة إلى ممرات شحن⁶ يتم إنشاؤها خصيصاً على أفضل وجه من حيث استخدام الطاقة والانبعاثات، وتكون محل جذب نظراً لإمكانية التعويل عليها وقلة اختناقها وانخفاض تكاليفها التشغيلية والإدارية.

17- مصر، نظراً لموقعها الجغرافي، لديها فرصتان، منفصلتان ولكنهما مرتبطتان، لكي تعمل كمركز تجاري لمنطقة شرق البحر الأبيض المتوسط ورغم ذلك لم يتم استغلال أي منهما. فالفرصة الأولى تقوم على التجارة التي تعبر قناة السويس بين آسيا وأوروبا إلا أن مصر تلعب الآن فيها دوراً صغيراً⁷. والفرصة الثانية تقوم على التجارة البرية بين بلدان المشرق والمغرب، وبين أوروبا والخليج العربي، مروراً بمصر. ومن الضروري إدخال تحسينات في الربط الداخلي متعدد الطرائق وتيسير التجارة والخدمات البحرية والربط عن طريق نظام التدحرج (الرو-رو) الأرضي إلى الأردن والسعودية. وتتضمن احتياجات الاستثمار ما يلي: (1)0 تطوير مجمع الموانئ والمناطق اللوجستية المصري، بما في ذلك رفع كفاءة الموانئ البحرية وتطوير الموانئ الجافة والمناطق الحرة والمراكز اللوجستية (3)0 تعزيز الربط بمجمع الموانئ والمناطق اللوجستية من خلال السكك الحديدية (زيادة مساهمة السكك الحديدية من الشحن المحلي إلى 10%) والممرات المائية

قطاع النقل

يتفاوت تقدير تكلفة النهوض بالبنية التحتية الخاصة بالنقل في مصر إلى المعايير القياسية العالمية ليتراوح ما بين 3% و5% من الناتج المحلي الإجمالي، في حين تبلغ أقصى نسبة وصل إليها القطاع العام 1,2% من الناتج المحلي الإجمالي.

وتقدر الفجوة في التمويل بحوالي 6 مليار دولار سنوياً

ولمصر فرصتان، منفصلتان ولكنهما مرتبطتان، لكي تعمل كمركز تجاري لمنطقة شرق البحر الأبيض المتوسط:

- 1) بين آسيا وأوروبا من خلال قناة السويس؛
- 2) بين المشرق والمغرب، وبين أوروبا والخليج العربي برأ

بالإضافة إلى ذلك فإن تلبية الاحتياجات الاستثمارية في قطاع النقل سيكون قادراً على جني مكاسب أكبر للقطاعات الأخرى بما في ذلك قطاعات البترول والغاز والتعدين والأعمال التجارية الزراعية

⁵ مرجع: ورقة الاتحاد الأوروبي البيضاء بشأن النقل لعام 2011

⁶ تم تحديدها في الدراسة الشاملة عن الخطة العامة لنظام النقل القومي في جمهورية مصر العربية (الدراسة المصرية بشأن نظام النقل القومي — مينتس): (1) ممر البحر الأبيض المتوسط؛ (2) ممر النقل ما بين الطرائق؛ (3) ممر البحر الأحمر؛ و(4) ممر الصعيد

⁷ غير تحصيل رسوم القناة

الداخلية (زيادة مساهمة الممرات المائية في نقل البضائع إلى 5%) ورفع كفاءة النقل البري؛ و(3) زيادة القدرة على نقل البضائع من خلال النقل الجوي. وتحتاج صناعة الحافلات إلى إعادة هيكلة لكي تفي باحتياجات الطلب بشكل أفضل وكذلك لتأسيس بيئة أكثر تنافسية لتقديم خيارات للنقل أكثر كفاءة مثل السكك الحديدية والممرات المائية.

احتياجات تمويل القطاع بوجه عام

18- بوجه عام، هناك إمكانية كبيرة لاستثمار القطاع الخاص والتمويل التجاري في البنية التحتية للنقل متعدد الطرائق واللوجستيات. وتتفاوت تقدير تكلفة النهوض بالبنية التحتية الخاصة بالنقل في مصر إلى المعايير القياسية العالمية ليتراوح ما بين 3% و5% من الناتج المحلي الإجمالي، في حين تبلغ أقصى نسبة وصل إليها القطاع العام 1,2% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يترك فجوة تمويلية تبلغ على الأقل 6 مليار دولار سنوياً—دون الأخذ في الاعتبار المشروعات العديدة المحددة اللازمة لتطوير منطقة قناة السويس. بالإضافة إلى ذلك، تستطيع الحكومة المصرية، من خلال تلبية الاحتياجات الاستثمارية لقطاع النقل، أن تستفيد من الآثار الإيجابية غير المباشرة للقطاعات الأخرى (بما في ذلك قطاعات البترول والغاز والتعدين والزراعة والأعمال التجارية الزراعية)، إذ ستساعد تلك الآثار على التغلب على الاختناقات اللوجستية وتحسّن الوصول إلى الأسواق. وثمة حاجة إلى المزيد من العمل لتحديد أولويات استثمارات محددة وأشكال استثمارية ممكنة (الشراكات بين القطاع العام والخاص؛ استثمار يتم تمويله تجارياً من قبل المؤسسات المملوكة للدولة؛ استثمار خاص بالكامل)

إمكانية/سهولة الوصول إلى رأس المال الخاص

19- تباينت الوثيرة التي لاق بها تمويل القطاع الخاص قبولاً في قطاع النقل في مصر حسب كل قطاع فرعي، فبينما أصبحت القطاعات الفرعية للطيران والموانئ أكثر تطوراً تخلفت قطاعات السكك الحديدية والنقل الحضري، وشغل قطاع الممرات المائية الداخلية مركزاً وسطاً بين الاثنين. ويعدّ عجز خدمة النقل عن تحصيل رسوم تجارية—في مقابل اعتبار الخدمة التزام خدمة عامة—هو إحدى الأسباب الرئيسية وراء تباين سرعة مشاركة القطاع الخاص بين القطاعات الفرعية. من الأسباب الرئيسية الأخرى المستمرة في إعاقة تطور مساهمة القطاع الخاص عبر قطاع النقل ما يلي: (1) هيكل مؤسسي بالغ التعقيد لا ييسر عملية صنع القرار، ولا يشمل قواعد تنظيمية مستقلة وشفافة؛ و(2) قوانين عفا عليها الزمن يجب تحديثها لإتاحة استثمارات القطاع الخاص؛ و(3) غياب استراتيجية متكاملة للشحن متعدد الطرائق؛ و(4) غياب استراتيجية متكاملة للنقل الجماعي؛ و(5) عدم كفاية العاملين المؤهلين لإدارة الخدمات إدارة استراتيجية أو تشغيلية، أو لإدارة القطاعات الفرعية/طرائق النقل على النحو الصحيح. فضلاً عن ذلك فهناك اعتبارات بيئية غائبة في الوقت الحالي من التخطيط الاستراتيجي. والحكومة المصرية مدركة لهذه الأوجه من القصور وتبدأ في معالجة هذه المشكلات بصورة جدية. لذلك، إذا أمكن معالجة ما أشير إليه من قضايا شاملة لعدة قطاعات خلال عام، فيمكن تصور تدفق استثمارات القطاع الخاص في السنوات الخمس المقبلة، التي يمكنها تحويل جودة خدمات شحن البضائع ونقل الأفراد في مصر.

أهداف الحكومة وأولوياتها

المطارات

- لمطار القاهرة الدولي الفرصة لكي يتحوّل إلى مركز شحن جوي إقليمي ودولي، وذلك تمثيلاً مع توجه الحكومة المصرية الاستراتيجية نحو تطوير قدرة مصر للوجستيات الشحن، وتعظيم موقعها الجغرافي المتميز
- وضع نموذج لامتلاك وتشغيل المشروعات التي تديرها الدولة يتمتع بالجدارة الائتمانية، يستلزم تعزيز حوكمة الشركة المصرية القابضة للمطارات والملاحة الجوية واستقلالها المالي وتعرضها للمحاسبة وشفافيتها، وكذلك الأمر بالنسبة للجهات التابعة لها.
- لا يوجد حتى الآن سوى اتفاقان امتياز لمطارين أو محطات جوية في مصر وكلاهما لمطارات صغيرة

20- يركز قطاع الطيران المصري بشكل رئيسي على نقل الأفراد، خاصة بغرض السياحة، إذ يصل 80% من السياح إلى مصر جواً. ورغم ذلك فقد تراجعت حركة الملاحة الجوية في عام 2011 نظراً لانتهيار السياحة في أعقاب الثورة المصرية، كما أدت حوادث الطيران في الآونة الأخيرة إلى ازدياد البطء في عودة السياحة إلى حركتها الطبيعية منذ ذلك الوقت. وقد ألقى هذا الانخفاض في حركة الملاحة الجوية الضوء على مخاطر إهمال الشحن. بالإضافة إلى ذلك فموقع مصر الاستراتيجي وقربها من مجمع قناة السويس عمل على توليد فرصاً لنقل البضائع جواً.

21- صنف تقرير التنافسية العالمي (2016-2017) جودة المطارات المصرية في المرتبة 52، وهي المرتبة الثانية في المنطقة بعد الأردن ولكنها أعلى من المغرب وتونس. ويتألف نظام مطارات مصر الوطنية من 22 مطارا، صنفت تسعة منها كمطارات دولية، وصنفت ستة كمطارات محلية ولكنها تستخدم في الرحلات الدولية، صنفت سبعة مطارات كمطارات محلية بشكل محض.

22- يتولى مطار القاهرة الدولي نقل 99% من حجم شحن البضائع جواً في مصر، فضلاً عن تولي شأن المنتج الزراعي للتصدير والسلع العامة الواردة من الخارج.

وقد ازداد إجمالي شحن البضائع الجوي دولياً بمطار القاهرة الدولي بمتوسط معدل سنوي بلغ 3,6 في المائة من عام 2014 إلى 2016 بإجمالي 338.000 طن، مع حدوث تراجع في أعوام 2008 و2011 و2013 نظراً للأحداث الاقتصادية والسياسية⁸. وبالنسبة للشحن الجوي المحلي فلا توجد بيانات متاحة إلا لعام 2016، حيث بلغ 6.976 طن.

الشحن الجوي

يمثل الشحن الجوي فرصة لمصر، ويوصى بالإجراءات التالية: (1) توسيع قدرة محطات الشحن؛ (2) تعزيز إنتاجية المطار وكفاءته من خلال إشراك القطاع الخاص في إدارة المطارات ومرافق الشحن. والخطة العامة الجديدة هي الآن قيد الإعداد—وسوف تشمل تركيزاً على شحن البضائع جواً فضلاً عن نقل الأفراد

⁸ تتنبأت الخطة العامة لزيادة إجمالي الشحن الجوي من حوالي 210,000 طن إلى 639,000 طن في عام 2025، بزيادة في إجمالي الشحن الجوي الدولي المغادر (صادرات) ليصل إلى 418,000 طن في عام 2025 وإجمالي الشحن الجوي الدولي الوافد (واردات) ليصل إلى 200,000 طن في عام 2025، كما تتنبأت بزيادة إجمالي الشحن الجوي المحلي من 7,000 طن إلى 21,000 طن في عام 2025.

وزدادت أحجام التجارة (صادرات وواردات) منذ عام 1997 بمعدل سنوي مركب بلغ 16%. ويعد الاتحاد الأوروبي أكبر شريك تجاري لمصر، فالصادرات المصرية تتمتع بدخول مجاني إلى الاتحاد الأوروبي، كما أن تكاليف النقل بالغة التنافسية مما يجعل مصر قاعدة تصدير نموذجية لإمداد أوروبا وشريكاً تجارياً أكبر في المستقبل. وتأتي الولايات المتحدة الأمريكية كثاني أكبر شريك تجاري لمصر إذ تشكل 29% من الواردات المصرية و21% من الصادرات.

23- توسيع قدرة محطات الشحن يعد أولوية. يبدو أن القدرة الحالية لمدارج الإقلاع والهبوط والممرات الرئيسية ومحطات الركاب كافية بوجه عام لاستيفاء الطلب على مدار الحقبة القادمة على الأقل⁹ ورغم ذلك فإن قدرة محطات الشحن على تلبية الطلب الحالي غير كافية وبعيدة أيضاً عن أن تكفي لتلبية الزيادة المنشودة في الطلب إذا ما نجح مطار القاهرة في أن يصبح مركز شحن للمنطقة. ومن ثم يتعين أن تستهدف أولويات الاستثمار (الموضحة في جدول 2-2) زيادة القدرة على مناولة البضائع المشحونة وكذلك زيادة المساحة المخصصة لها، فضلاً عن استخدام بعض مكونات مفهوم "التمركز حول المطارات". ويمكن هيكلية الشراكات المحتملة في المستقبل بين القطاعين العام والخاص لخدمة إقامة إما محطات شحن تقليدية أو تحقيق مفهوم التمركز حول المطارات.

24- في عام 2017، أصدرت الحكومة تكليفاً بوضع خطة عامة مستدامة مالياً للمطارات، تكون دليلاً يسترشد بها التخطيط طويل الأجل وأولويات الاستثمار. وتتضمن هذه الخطة التي يقوم بتمويلها هيئة تقديم المساعدة الفنية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية ويديرها البنك الدولي، تركيزاً على نقل البضائع جواً بالإضافة إلى نقل الأفراد. وستقوم الخطة العامة بتقييم وترتيب أولويات الخيارات لاستيعاب القدرات المستقبلية ومستوى مستلزمات الخدمات، شاملاً ما يلي: زيادة قدرات المواقع القائمة في مقابل إقامة مواقع بأماكن جديدة أو غلق المرافق القائمة الغير مجدية من الناحية الاقتصادية؛ والاستغلال الأمثل للأنماط التشغيلية للاستفادة من أوجه التكامل بين المطارات بغية تعزيز الجدوى الاقتصادية والمالية للاستثمارات، وكذلك تعزيز استدامة قطاع الطيران المصري. وفي الوقت نفسه، تعزز الحكومة دعم إنتاجية المطارات وكفاءتها من خلال إشراك القطاع الخاص في إدارة بعض أكبر مطارات البلاد الدولية ومرافق شحن البضائع. فالمعرفة التقنية للقطاع الخاص وقدرته الابتكارية ستفيدان القطاع وذلك من خلال: إدخال أحدث تقنيات الإدارة؛ تنمية تدفقات إيرادات المطارات، خاصة للمناطق المكترسة للأنشطة التجارية. وختاماً، فحيث أن التطورات المزعم إدخالها ستطلب كماً كبيراً من رؤوس الأموال فإن القطاع الخاص يمكنه أن يساهم بشكل أكبر في سد الفجوة التمويلية. وإتاحة الفرصة لمصر للتنوع والإبقاء على مواردها العامة المحدودة لتلبية الاحتياجات الاجتماعية.

القيود المعوّقة لتحقيق أهداف القطاع

25- لا يزال الهيكل المؤسسي للقطاع الفرعي الخاص بالطيران يفتقر إلى التنسيق مع وزارة النقل. تضطلع وزارة الطيران المدني بمسؤولية التخطيط لقطاع الطيران بأكمله، والشركة المصرية القابضة للمطارات والملاحة الجوية هي الشركة العامة المسؤولة عن تشغيل مطارات مصر المدنية ويتم تمويلها ذاتياً. وسوف يتطلب تطوير نموذج، يقوم على امتلاك/تشغيل المؤسسات التي تمتلكها الدولة ويتمتع بالجدارة الائتمانية، زيادة توظيف حوكمة الشركة القابضة للمطارات والملاحة الجوية

⁹ أشار تقرير "تنفيذ إنجاز ونتائج مشروع تجديد صالة 2 بمطار القاهرة الدولي" أن مطار القاهرة الدولي سيكون لدي ما يكفي من محطة ركاب وقدرات لمدارج الإقلاع حتى عام 2030 على الأقل.

واستقلالها المالي وتعرضها للمحاسبة وشفافيتها، وكذلك الحال بالنسبة للجهات التابعة لها، كما يتطلب توثيق التنسيق مع وزارة النقل

26- لا يوجد بعد إطار مفعّل يمكن من خلاله منح امتيازات تجارية جديدة بأرض المطارات. فيالآن لا يوجد سوى امتيازات بالمطارات أو صالات المطارات في مصر، وكلاهما منحا لمطارات صغيرة (امتياز مدته 40 عاماً لمطار مرسى علم وآخر لمطار العلمين مدته 50 عاماً) لم يكونا مجديين من الناحية التجارية دون التطور السياحي المرتب. وكان هذان الامتيازان مقترحين لم يتم استجداهما ولم يتم طرحهما للمناقصة بشكل تنافسي، بل منحا لشركات تنشيط السياحة المصرية بموجب قانون 1997. ورغم ذلك أرجأت وزارة الطيران المدني، عندما تمّ إعادة هيكلتها في عام 2002، جميع الامتيازات الأخرى استناداً إلى أن المشروعات لم تكن مجدية من الناحية المالية (أو أن القطاع الخاص لن يقدم عطاءات بشأنهما)، وأن الأرباح ينبغي أن تذهب مباشرة إلى الحكومة دون أن تفيدها من خلال صاحب الامتياز. وكان المستجد هو إعادة طرح المناقصة في عام 2018 لتطوير مطار في رأس سدر ومنتجع سياحي مجاور له. وأدخلت الحكومة تعديلات شملت أحكاماً خاصة بشأن تملك الأراضي بعد أن فشلت المناقصة السابقة في تلقي أية عطاءات رغم إبداء أربع شركات اهتمامها بصورة مبدئية.

احتياجات التمويل

27- بالرغم ان المطار لديه أرض متاحة لاستيعاب نمواً كبيراً في المستقبل، إلا أنه ليس هناك منبر مناسب لكي تشترك شركات شحن البضائع في تطوير العمليات اللوجستية. فالبنية التحتية الحالية للمطار تتضمن مرفقين رئيسيين: محطة مصر الطيران للشحن الجوي ومركز للبضائع القابلة للتلف، بإجمالي مساحة تبلغ 20,000 متر مكعب وأربعة مرافق أصغر متفرقة، يدار كل مرفق من قبل كيان مختلف، ويمر أكثر من 60% من حجم الشحن في الوقت الحالي من خلال محطة مصر للطيران للشحن الجوي. وبعبداً عن مركز البضائع التالفة للمرافق القائمة لا ترتقي إلى المعايير المهنية للصناعة كما أنها وصلت إلى قدراتها طبقاً لتصميمها.

فرص وخيارات لرفع رأس المال التجاري أو الاستثمار الخاص

28- مركز إقليمي ودولي للشحن الجوي. على الرغم من موقع مصر الجغرافي المتميز بين ثلاث قارات مما يضعها في مفترق طرق لشبكات لوجستية دولية، إلا أن مطار القاهرة لم يستطع أن يتطور كمركز إقليمي ودولي هام للشحن الجوي. فالوقت الحالي يتولى البضائع التي تشمل المنتجات الزراعية كصادرات فضلاً عن شحن البضائع العامة كواردات؛ وعلى مدار السبع سنوات الماضية استقر حجم شحن البضائع عند حوالي 300,000 طن سنوياً، يتم شحن 80% من البضائع في الوقت الحالي بواسطة طائرات الركاب مع وجود اختلال موسمي شديد في حجم الصادرات القابلة للتلف وتراجعات كبيرة خلال شهور الصيف. وإذا ما قورنت تلك الأرقام بحركة الشحن الجوي في الشرق الأوسط نجد أنها كانت تنمو بمعدل 5,7% عن نفس الفترة الزمنية وبلغت في المجلد 2,2 مليون طن في عام 2017 مما يشير إلى الفرصة الضائعة على مطار القاهرة الدولي. ومن المرجح أن يعمل تركيز الحكومة المصرية على الصادرات، مع إيجاد منطقة قناة السويس على بعد يقل عن 150 كم، على زيادة الإقبال على الشحن الجوي، ولكن مطار القاهرة في الوقت الحالي ليس في وضع يسمح له بجذب الشركات العاملة في إدارة الشحن وهو أيضاً غير قادر حالياً على الاستفادة من الزيادة المتوقعة في حركة الشحن الجوي عالمياً، والتي من المفترض أن تبلغ الضعف على مدار العشرين سنة القادمة وفقاً للنشرة العالمية للشحن الجوي لعام 2016. وبينما تعتبر فرص استثمار القطاع

الخاص ومشاركته في قطاع شحن البضائع هي الأعلى فإن خيارات استيعاب القدرات ومستوى مستلزمات الخدمات في المستقبل في حاجة إلى التقييم وترتيب الأولويات. والخطوات السابقة في هذا الاتجاه تضمنت إعداد سياسة للنقل الجوي تحت مظلة مشروع تطوير مطار القاهرة ركزت بشكل أساسي على الخدمات المقدمة للركاب، ولكن لا يوجد أي دليل على تنفيذ أي من توصيات تلك السياسة. وثمة دراسة أخرى، أجريت بتكليف تحت مظلة نفس المشروع المذكور، بشأن إنشاء منطقة عمرانية تتمركز حول المطار لمدينة القاهرة، وهو مشروع لا يزال قيد النظر. ويجري في لوقت الحاضر وضع خطة عامة للنقل الجوي بتمويل من هيئة تقديم المساعدة الفنية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية، بغية ترشيد شبكة المطارات في البلاد

29- مركز عاصمي في قطع الأراضي داخل وحول مطار القاهرة الدولي. ويسمى ثاني مقترح طموح لتطوير مطار القاهرة الدولي مشروع "التمركز حول المطار"، وهو مشروع يشمل إنشاء مركز عاصمي بقطع الأراضي داخل وحول مطار القاهرة. وقد يتضمن ذلك إنشاء مكاتب ومراكز للبيع بالتجزئة، وفنادق وخدمات للرعاية الصحية ومؤسسات تعليمية ومراكز لإقامة المعارض ومخازن للبضائع المشحونة ومنابر لوجستية، بالإضافة إلى خطة للطاقة الشمسية لجعل مشروع التمركز ذاك ذا اكتفاء ذاتي في الطاقة. وقد أشار تقييم مالي على المستوى الكلي استند على نهج الشراكة بين القطاعين العام والخاص كجزء من الخطة العامة - أشار أن متوسط معدل العائد للمستثمرين في مشروع التمركز سوف يتجاوز 20%. وإحراز المزيد من التقدم في المشروع مرهون بموافقة الحكومة المصرية على المفهوم العام للمشروع وتفويضها لشركة مطار القاهرة لتنفيذه وكذلك بالتزامات من قبل عدد كاف من أصحاب المصلحة لدفع المشروع قدماً. ورغم أن المشروع يستطيع أن يجتذب استثمارات القطاع الخاص إلا أنه لا يزال في مرحلة مبكرة. وإحراز أي تقدم في هذا المشروع سيحتاج إلى تنسيقه عن كثب مع أي تقدم يتعلق بقرية البضائع بمطار القاهرة الدولي، حيث أن قدرتهما على تحقيق نجاح من الناحية التشغيلية والمالية ترتبطان ارتباطاً وثيقاً ببعضهما البعض.

خطة العمل الموصي بها

30- لكي تنجح سياسات الحكومة، سيكون من الضروري للأوضاع التي تتعلق بالإطار القانوني والتشريعي أن تفضي إلى مشاركة القطاع الخاص، كما أنه لا بد أن تكون هناك إرادة للسماح لأصحاب الامتيازات الخاصة بإدارة المطارات (بما في ذلك المطارات الكبيرة). وسيتم تحديد أمثل خيارات للمشتريات التي تحقق القيمة مقابل المادة كجزء من توصيات الدراسة بشأن الخطة العامة التي يمولها البنك المركزي، والمقرر استكمالها في يونيو 2018. وعلى وجه الخصوص سيتم تحديد البرامج الداعمة للشراكات بين القطاعين العام والخاص وإعداد الملامح الأساسية للجدوى المالية، وكذلك إعداد خارطة طريق للمعاملات التجارية.

جدول 2-2: فرص استثمارية للمطارات

| المشروع | النطاق | المسؤولية | تفاصيل إضافية |
|---|---|---|--|
| قدرة التعامل مع الشحن الجوي بمطار القاهرة الدولي. | تطوير مطار القاهرة الدولي ليصبح مركزاً دولياً كبيراً للشحن، ويشمل ذلك إعادة تنظيم وإعادة هيكلة مرافق الشحن الجوي الحالية، فضلاً عن بناء محطة شحن جديدة متخصصة على أرض داخل المطار سبق تحديدها | الشركة المصرية القابضة للمطارات والملاحة الجوية | تقوم حالياً هيئة التمويل الدولية بإجراء دراسة تمهيدية للجدوى لقرية البضائع بمطار القاهرة الدولي |
| التمركز حول المطار | إنشاء مركز عاصمي بقطع الأراضي داخل وحول مطار القاهرة. | الشركة المصرية القابضة للمطارات والملاحة الجوية | وإحراز المزيد من التقدم في المشروع مرهون بموافقة الحكومة المصرية على المفهوم العام للمشروع وتفويضها لشركة مطار القاهرة لتنفيذه وكذلك بالتزامات من قبل عدد كاف من أصحاب المصلحة لدفع المشروع قدماً. |

31- خدمات الركاب والخدمات الأرضية. قد تتاح فرص إضافية لاستثمار القطاع الخاص في قطاع نقل الأفراد، وذلك بناء على التوصيات الصادرة بموجب الخطة العامة للنقل الجوي، مثل تجديد صالة (1) بمطار القاهرة الدولي ومطارات المستوى الثاني. وإجراء تحليل لمستوى الأداء يتعلق بالقواعد المعيارية يمكنه أن يساعد في تقييم ما إذا كانت المطارات التي تديرها الشركة المصرية القابضة للمطارات والملاحة الجوية تعظم من قدرتها على تحقيق ربح. والأمثلة في الآونة الأخيرة مثل مطار الملكة علياء في الأردن والمطارات الإقليمية باليونان تلقي الضوء على قيمة المطارات وأن الحكومات يمكنها أن تصنع أموالاً من تلك المطارات من خلال الدفعات المقدمة ورسوم الامتياز المستمرة. أما المخاوف بشأن التنظيم والأمن فيمكن معالجتها من خلال الهيكلة المناسبة. ومن أجل جذب الاستثمارات إلى المطارات الصغيرة الغير مجدية من الناحية التجارية إذا ما عملت على أساس أنها قائمة بذاتها، فمن الممكن منح تلك المطارات الصغيرة مع الكبيرة إلى القطاع الخاص، أو تظل تحت مظلة الشركة المصرية القابضة للمطارات والملاحة الجوية وتدفعات التمويل المخصص من عوائد امتياز المطارات الأخرى. تشكل الخدمات الأرضية مجالاً آخر بإمكانه في المستقبل أن يجتذب مشاركة القطاع الخاص رغم انه لا يوجد خطة في الوقت الحالي لذلك.

الموانئ

تعمل خطة الحكومة المصرية لإرساء روابط الاتصال لشحن البضائع من خلال إنشاء الموانئ الجافة والمراكز اللوجستية بمنطقة إقليم القاهرة الكبرى وصعيد مصر وربطها بمجمع الموانئ عن طريق السكك الحديدية والممرات المائية الداخلية

نظراً للافتقار إلى التنسيق فإن كل أعمال الشحن تقريباً تتم براً ---وهي طريقة النقل ذات التكلفة التشغيلية الأعلى

لم تتبلور الخطة العامة التي سبق إقرارها، والتي استهدفت تحويل مصر إلى مركز إقليمي للشحنات العابرة والتجارة القائمة على الحاويات، وذلك بسبب تعارض مصالح سلطات الموانئ وقطاع النقل البحري وتعدد الوظائف التي يضطلعون بها وكذلك خدماتهم اللوجستية المرتبطة بذلك.

32- يصنف مجمع موانئ مصر في الترتيب ال 18 في العالم، ومع التحسينات يمكنه إضافة بما قيمته 12 مليار دولار من الصادرات. ويعتبر إرساء روابط للاتصال بمراكز الإنتاج والاستهلاك الرئيسية بمصر أمراً شديداً الأهمية لنجاح مجمع موانئ مصر. وتتضمن تلك المراكز منطقة إقليم القاهرة الكبرى التي تشكل حوالي ثلثي الناتج المحلي الإجمالي لمصر ونصف الوظائف بالبلاد، كما تضم المناطق النائية التي، رغم ذلك، تشكل نسبة كبيرة من السكان وحصّة كبيرة من أحجام الإنتاج الزراعي. وتعمل خطة الحكومة المصرية لإرساء روابط الاتصال لشحن البضائع من خلال إنشاء الموانئ الجافة والمراكز اللوجستية بمنطقة إقليم القاهرة الكبرى وصعيد مصر وربطها بمجمع الموانئ عن طريق السكك الحديدية والممرات المائية الداخلية

الفرص والخيارات لرفع رأس المال التجاري أو الاستثمار الخاص

33- تستخدم الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة الخطة العامة للنقل القومي لعام 2012 كإطار الذي تخطط من خلاله لإنشاء تسعة موانئ جافة/ مراكز لوجستية مستخدمة إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ ثلاثة من تلك الموانئ الجافة المقترحة واعدة أكثر من الأخرى بالنسبة للتمويل الخاص، وتعتمد الهيئة إنشاء اثنين منها في منطقة إقليم القاهرة الكبرى بمدينتي السادس من أكتوبر والعاشر من رمضان، بينما تنظر منطقة قناة السويس في إنشاء ميناء الإسماعيلية الجاف. والموانئ الثلاثة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمقترحات توسيع حركة الحاويات المتجهة إلى منطقة إقليم القاهرة الكبرى، رغم اعتمادها أيضاً على عمليات إضافة القيمة فضلاً عن الحاويات العابرة. بالنسبة للحاويات المتجهة إلى منطقة إقليم القاهرة الكبرى، فستعمل التطورات المقترحة كموانئ جافة، في حين أنه بالنسبة إلى الأنشطة المضيفة للقيمة، فسوف تحتاج أيضاً أن تكون مناطق اقتصادية خاصة.

34- ميناء الدخيلة/إسكندرية الجاف/منطقة اقتصادية خاصة. يمتلك ميناء الدخيلة/الإسكندرية مساحة محدودة لتخزين الحاويات ويسعى إلى إنشاء محطة داخلية للحاويات/أو منطقة اقتصادية خاصة في برج العرب، التي تبعد عن الميناء بنحو 20 كم. المشروع على أرض تمتلكها الهيئة القومية لسكك حديد مصر، ولم تقرر بعد وزارة النقل ما إذا كان لمشروع سينطوي على ميناء جاف يخدم التجارة المحلية المتدفقة من خلال ميناء الإسكندرية، أو على منطقة اقتصادية خاصة، بأنشطة مضيضة للقيمة للمنتجات الواردة. تلتزم الهيئة في الوقت الحالي الدعم من أجل إجراء دراسة جدوى وبناء عليها، ستحدد نطاق المشروع قبل طرحه للمناقشة كمشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص. وإذا ما تم إقامة المشروع كممنطقة اقتصادية خاصة، سوف يتنافس عندئذ مجمع ميناء إسكندرية مع ميناء شرق بورسعيد ومع غيرها من الموانئ الأخرى

الواقعة على ساحل البحر الأبيض المتوسط. ومن المتوقع لاستراتيجية تطوير الموانئ أن تحدد الملاح الرئيسية لنطاق توسيع ميناء الإسكندرية.

35- مركز دمياط اللوجستي للحبوب. دمياط لديها خطط طموحة لتصبح مركزاً للحبوب لمنطقة شرق البحر الأبيض المتوسط، ومن المقرر لهذا المركز المقترح أن يقوم على مساحة 3 مليون متر مكعب وطاقة تخزينية تصل إلى 50 مليون طن. ربما يكون نطاق التشغيل ذلك طموحاً أكثر من اللازم، ولكن إنشاء مركز يقوم على مساحة أصغر ويركز على الواردات المصرية والسلع المعاد تصديرها يمكن أن يكون مجدياً، ورغم ذلك فهناك مخاطرة بوجود قدرة أعلى من المطلوب حتى بالنسبة للأسواق المحلية وأسواق السلع المعاد تصديرها، كما هو الحال مع مشروع الدخيلة لربط مطاحن الحبوب ومشروع PSE لمطاحن الحبوب. ولذا يتعين على الاستراتيجية الوطنية لتطوير الموانئ البحرية أن توفر سياقاً يمكن من خلاله إيجاد حل لمخاطرة القدرة الزائدة على المطلوب، وذلك لتسهيل الجدوى المالية للمشروعات اللوجستية للحبوب في المستقبل، ولتمكين مشروعات الشراكات المستقبلية بين القطاعين العام والخاص.

36- تم اقتراح إنشاء ميناء السادس من أكتوبر الجاف. في منطقة إقليم القاهرة الكبرى كمشروع شراكة بين القطاعين العام

والخاص باستخدام النموذج القائم على (التصميم - البناء - التمويل - الصيانة والاستخدام). وتم حجز موقع مجاور لإقامة مركز مضيف للقيمة في المستقبل، سيتم تشغيله كمنطقة اقتصادية خاصة. ومؤخراً تم إعداد مسودة لمذكرة معلومات بشأن المشروع من خلال وزارة النقل، بتمثيل من الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة والوحدة المركزية للشراكة بين القطاعين العام والخاص بوزارة المالية، وبدعم من البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، ومن المتصور أن يتم ترسية المشروع خلال عام 2018. وسوف يعتمد نجاح مشروع ميناء السادس من أكتوبر الجاف على ربطه بشكل كاف من خلال السكك الحديدية بميناءي الإسكندرية والدخيلة. ويعمل البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية مع وزارة النقل لإنشاء خط سكة حديد للشحن لتحقيق هذا الربط من خلال شراكة بين القطاعين العام والخاص.

37- تم اقتراح مفهوم إنشاء ميناء جاف بمدينة العاشر من رمضان كمكلاً لذلك الميناء بمدينة السادس من أكتوبر في الخطة العامة للنقل القومي لعام 2012. ومنذ ذلك الوقت، أحرز القليل من التقدم وأثيرت مسألة رعاية المشروع حيث طرح مقترحان متنافسان: الأول كان برعاية الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة، ووضع في إطار "مركز لوجستي" بالعاشر من رمضان، أما المقترح الثاني فكان برعاية منطقة قناة السويس ولقب بـ "ميناء العاشر من رمضان الجاف" والجدير بالذكر أن نرى أن منطقة قناة السويس أجرت دراسة تمهيدية للجدوى للموقع المقترح الذي تبلغ مساحته 210 هكتار، وأشارت الدراسة إلى تكلفة إجمالية بلغت 500 مليون دولار (يستثنى منها تكاليف الحصول على الأرض) لتنتج إجمالي حركة تقدر بحوالي 1,25

الموانئ

في الماضي، أسفرت المنازعات بشأن الشروط التعاقدية، في بعض الحالات عن تأخيرات، وفي بعض الحالات الأخرى - عن إلغاء للامتيازات.

تظل مخاطر السوق كبيرة، فنمو شحن البضائع في مصر لم يكن قوياً بالقدر الكافي وليس متوقفاً أن يكون هكذا لدعم جميع المشروعات التي يتم النظر فيها. ويجري حالياً إعداد مسودة لاستراتيجية لتطوير الموانئ لتوحيد خطط التطوير والتنسيق بينها.

يعد ربط الأراضي الداخلية بمجمع الموانئ، خاصة عن طريق السكك الحديدية والنقل المائي الداخلي عامل نجاح شديد الأهمية للموانئ

مليون وحدة مكافئة لعشرين قدماً بحلول عام 2030. ولا يبدو أن هناك أي تقدم في الموقع المقترح من الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة الذي يبلغ مساحته 100 هكتار أكثر من إعداد رسومات المشروع. وقبل أن يمكن لميناء العاشر من رمضان الجاف أن يمضي قدماً، فمن الضروري توضيح احتياجات المقترح الخاص به بشكل أكبر، كما يتعين إسناد ملكيته ومسؤولياته التنفيذية. وهو أمر شديد الأهمية إذ بدأت الحكومة المصرية بالفعل في الاستفادة من الدعم المادي والفني المقدم من البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير من أجل إعداد مشروع ميناء العاشر من رمضان الجاف كمشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص.

38- يرجع إجراء دراسة جدوى تمهيدية لإنشاء منطقة تجارة حرة بالإسماعيلية إلى الماضي إذ قامت بها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في عام 1979 من أجل الجهات السالفة للهيئة العامة للموانئ البرية والجافة والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، ورغم أنه تم إنشاء المنطقة الحرة في عام 1985، إلا أنها لم تتقدم نظراً لغياب الربط عن طريق السكك الحديدية، وظهر المشروع في الصدارة من جديد كجزء من تنمية منطقة قناة السويس في عام 2014. ومن المتصور الآن أن يكون للمنطقة مرافق متخصصة للتعامل مع السلع الزراعية وعبورها وتخزينها. ولا تزال الإسماعيلية فرصة تعد أطول أجلا عن المنبرين اللوجستيين الداخليين الأخرين. ولا يوجد أي دليل متاح لأي دراسة جدوى تمهيدية تم استكمالها منذ تلك التي أجريت في عام 1979.

39- لن تكون هناك حاجة، على الأجل القصير إلى الثلاثة موانئ الجافة المقترحة. فالميناء الجاف بمدينة السادس من أكتوبر يمكن تشغيلها بحلول عام 2021، رغم اعتمادها إلى حد ما على توقيت توفير السكك الحديدية لربطها. أما الميناء الجاف بمدينة العاشر من رمضان فيمكن تشغيله بعد ميناء السادس من أكتوبر بعامين، بينما يستغرق ميناء الإسماعيلية لتشغيله أجلاً أطول من ذلك. وينبغي على الخطة القومية العامة المتكاملة والمقررة أن توضح الحاجة إلى المرافق الثلاثة كلها وتوقيت إقامتها.

القيود المعوّقة لأهداف القطاع

40- تتسم حوكمة القطاع الفرعي الخاص بالموانئ بالتفكك، الذي أفضى إلى غياب التنسيق فيما يتعلق بالتخطيط الاستثماري وإلى وجود نطاق عام غير ثابت من الطموحات الاستثمارية. ويتسم القطاع الفرعي للموانئ بما يلي: (1) سيطرة هيئات عامة بالموانئ ترفع تقاريرها إلى وزارة النقل (2) وجود ست شركات عامة ترفع تقاريرها إلى منطقة قناة السويس (شركة شرق بورسعيد وشركة غرب بورسعيد والعين السخنة والأديبة والعريش). (3) وجود شركات عامة ترفع تقاريرها إلى وزارة الاستثمار والتعاون الدولي؛ (4) وشركات خاصة مشتركة في خدمات التشغيل. ويتحمل كل ميناء المسؤولية عن استثماراته الخاصة كما أن كل منها وضع برامج انمائية طموحة بناء على تنبؤات شديدة التفاؤل للحركة، إلا أنه يبدو أنه لا يوجد حوار كاف بين الموانئ المختلفة، وأيضا بين الكيانات الأخرى القائمة على تشغيل الموانئ (مثل أبو طرطور تحت إشراف وزارة الصناعة والتجارة) التي تتعامل مع شحن البضائع الصناعية وتلك الخاصة بالتعدين. ومن ثمّ فهناك حاجة إلى إجراء حوار أفضل والمزيد من المواءمة بين إجراءات تلك الجهات ومشروعاتها الإنمائية، وهو ما نأمل أن تتناوله الاستراتيجية الوطنية لتطوير الموانئ البحرية.

41- فضلاً عن ذلك، الموانئ غير مدمجة في تخطيط أوسع لنظام النقل. فكافة طرائق النقل (والموانئ الجافة) المتصلة بالموانئ وربطها بالأراضي الداخلية تخضع لإشراف وزارة النقل ولكن كل طريقة من الطرائق تخضع لهيئات مختلفة، وهكذا فلم يوجد التنسيق اللازم مما نتج عنه نقل كافة الشحنات تقريباً برأ. ورغم أن النقل البري يتطلب أقل قدر من التنسيق مع الهيئات الأخرى إلا أنه الأعلى من حيث تكاليف تشغيل الوحدة (لغير المسافات القصيرة جداً والأحجام الصغيرة للغاية)، كما أنه يمثل أعلى نسبة وفيات بين الطرائق الأخرى وأكثرها سلبية من حيث الآثار البيئية والاجتماعية.

42- من الممكن، داخل الإطار المؤسسي القائم، تشجيع مشاركة القطاع الخاص من خلال نماذج مالك الأرض/الشراكات بين القطاعين العام والخاص أو النماذج القائمة على المالك-القائمين على تشغيل المشروعات التجارية التي تمتلكها الدولة، بيد أن هناك حاجة إلى الوضوح في استراتيجيات القطاع. في أواخر التسعينات أقرت الحكومة المصرية، تسهياً لأن تصبح مصر مركزاً إقليمياً للشحنات العابرة والتجارة القائمة على الحاويات، خطة عامة مبنية على مبدأ مالك الأرض، وذلك بغية تحديث الموانئ المصرية من خلال إيجاد مؤسسات مستقلة موجهة لتحقيق ربح وقائمة على التكلفة لإدارة تلك الموانئ. وقد تم ذلك من خلال قانونين جديدين (القانون رقم 1 لعام 1996 والقانون رقم 1 لعام 1998، الذين سمحا للقطاع الخاص (المحلي والأجنبي) أن يصبح مشاركاً في بناء الموانئ الخاصة وفي مجموعة من خدمات الموانئ والخدمات اللوجستية. ورغم ذلك فتطبيق نموذج مالك الأرض لم يتبع أفضل الممارسات الدولية، كما أن الوظائف المتعددة التي تضطلع بها سلطات الموانئ وقطاع النقل البحري تعاني من تعارض المصالح. بالإضافة إلى ذلك، فوظيفة التخطيط، الضرورية لتحديد احتياجات توسيع الموانئ وتحديثها، لم تستوفي بشكل كاف كما سبق مناقشته

43- غياب جهة منظمة مستقلة أسفر أيضاً عن نزاعات لم يتم تسويتها بين الحكومة وأصحاب الامتيازات الخاصة. فعلى سبيل المثال النزاع بين الحكومة (تمثلها وزارة النقل) شركة موانئ دبي العالمية التي تولت السيطرة على امتياز في عام 2008 بشأن توسع مقترح، والاتهامات المتبادلة بالإخفاق في الامتثال لشروط الامتياز، نتج عنهما تأجيل مشروع التوسع. وفي منطقة شرق بورسعيد استمرت مفاوضات لاتفاق الامتياز خمس سنوات واشتملت على نزاعات بشأن كيفية إدارة المرحلة الثانية من التنمية. وعلى نحو مماثل، اضطرت سلطة ميناء دمياط إلى إلغاء اتفاق الامتياز وبدء عملية التنمية مرة أخرى وذلك نتيجة نزاع يتعلق بغرامات فرضتها سلطة الميناء عن قصور الأداء في إنشاء محطة جديدة.

44- من إحدى القيود الأساسية المعوّقة أمام نجاح وتنمية الموانئ والموانئ الجافة هي الربط بالمراكز الاقتصادية في مصر. فميناء الإسكندرية في الوقت الحالي مرتبط بمنطقة إقليم القاهرة الكبرى بشكل أفضل من ارتباطه بمنطقة شرق بورسعيد ومنطقة قناة السويس، ومن ثم فإن نجاح مجمع الموانئ يعتمد على إرساء وسائل ربط للشحن ونقل البضائع بمنطقة إقليم القاهرة الكبرى وأخيراً، بمنطقة الصعيد وغيرها من المراكز الاقتصادية الرئيسية الأخرى. ومن طرائق النقل التي يتعين إعطاؤها الأولوية هي السكك الحديدية والنقل عبر الممرات المائية الداخلية لنهر النيل، وكلا الطريقتين تمنحان فرصاً للشراكات بين القطاعين العام والخاص ولاستثمارات القطاع الخاص.

45- ثمة قيد آخر يرتبط بالمخاطر الكبيرة في السوق. جرت استثمارات القطاع الخاص الرئيسية الناجحة الخاصة بالموانئ منذ أكثر من عشر سنوات مضت، إلا أنها كانت أقل نجاحاً في الآونة الأخيرة نظراً لأن القطاع الخاص صار قلقاً بعض الشيء فيما يتعلق بزيادة القدرة عن المطلوب والافتقار إلى التخطيط الاستراتيجي. فعلى سبيل المثال في الإسكندرية كانت هناك مناقشات جارية تتعلق بالتوسعات المطلوبة برصيف 100 ورصيف 55 مع جهتين مسئولتين عن التشغيل (شركة هاتشيسون

الصينية وجهة حكومية) كانتا تحاولان الفوز بمشروع التوسع لأنفسهما، وانتهت المفاوضات إلى طريق مسدود استمر هكذا لسنوات. أما محطة حاويات "شرق بورسعيد" الدولية، فهي تعمل أقل كثيراً من قدراتها كما أنها خفضت التعريفات بشكل كبير لمحاولة جذب حجم شحن إضافي، في الوقت نفسه تجري هناك مناقشة امتياز جديد، كما يستمر التخطيط للتوسع في ميناء دمياط. ولم يكن النمو في قدرات شحن البضائع وحركة الشحن قوياً بشكل كاف، بل وليس متوقعاً أن يكون كافياً، لدعم كافة المشروعات التي يجري النظر فيها. بالإضافة إلى ذلك فليس من المرجح أن تقبل البنوك التجارية والمؤسسات المالية الدولية مخاطر السوق التي ينطوي عليها قطاع الموانئ، وبناء عليه، فالمشروعات الجديدة قد لا تكون قابلة للتمويل المصري، ولذا فمن الضروري أن تقوم الحكومة بمعالجة هذا الموقف.

46- تشمل الشكاوى الأخرى من جهات تشغيل الموانئ ومقدمي الخدمات اللوجستية على انعدام كفاءة خدمات التخليص والتداول، يعزى جزء منها إلى عمليات التخليص الجمركي المعقدة وإلى النظم البالية لتكنولوجيا المعلومات فضلاً عن نقص الموظفين المؤهلين. فعلى سبيل المثال في ميناء السخنة يستغرق زمن تخليص الحاويات 25 يوماً في المتوسط. وتأتي مصر في المرتبة الـ49 من 190 بلد في مؤشر أداء الخدمات اللوجستية العالمي لعام 2016 الصادر عن البنك الدولي، وذلك عن الأداء الجمركي؛ ورغم أن إحرار مصر لـ2.75 نقطة (من إجمالي 4 نقاط) عن الأداء الجمركي يعد تقدماً طفيفاً عن السنوات السابقة إلا أنه لا تزال هناك حاجة إلى تقدم كبير لتخفيض تكلفة التجارة وتطوير تنافسية الصادرات المصرية.¹⁰ ويوصى بتحديث دراسة تقييم تيسير التجارة والنقل لعام 2010 الصادرة عن البنك الدولي بغية توضيح معوقات تيسير التجارة تلك.

خطة العمل الموحي بها

47- يتعين، على الأجل القريب، الانتهاء من الاستراتيجية الوطنية لتطوير الموانئ البحرية لتيسير منح أكثر شفافية لامتيازات محطات الموانئ وكذلك تيسير مراجعة هيكل الحوكمة. وتحتاج استراتيجية الموانئ الجديدة، التي يجري وضعها حالياً، أن توصي بإيجاد تنظيم مؤسسي جديد لقطاع الموانئ، وربما بمراجعة، تأخرت عن مواعدها، لقوانين الموانئ لعامي 1960 و1996 أو حتى بسن قانون جديد للموانئ. وبالإضافة إلى ذلك يتعين تأسيس جهة منظمة مستقلة.

48- على الأجل المتوسط ربما تكون بعض الإجراءات التي يتعين اتخاذها لتعزيز التخطيط متعدد الطرائق هي الترشيح المؤسسي. فبدون استراتيجية وطنية للموانئ (كجزء من الخطة العامة القومية للشحن متعدد الطرائق واللوجستيات) ستظل معظم مسؤوليات التخطيط يتم إسنادها إلى سلطات الموانئ وستظل إمكانية إنشاء موانئ جديدة في أي مكان وتوسيع الموانئ القائمة ولكن سيكون كل ذلك بدون خطط مركزية ومنسقة مما سيخلق مخاطر بوجود موانئ تتنافس على نفس حركة الملاحة. وختاماً فإنه يتعين على الاستراتيجية التصدي للتحديات الأخرى التي تقف أمام جذب استثمارات القطاع الخاص، ويشمل ذلك عقد اتفاقات لشراء الطاقة مع الكيانات ذات الصلة ومنح الحق الحصري المضمون لشحنات معينة من البضائع وكذلك للمناطق النائية التي تتسم بالانهيارات الأرضية.

¹⁰ مؤشر أداء الخدمات اللوجستية لعام 2016 الصادر عن البنك الدولي

جدول 2-3: خطة العمل للموانئ

| الإجراء | المسؤولية | تفاصيل إضافية |
|--|-------------|----------------------|
| استراتيجية وطنية لتطوير الموانئ توصي بـ (1) إيجاد تنظيم مؤسسي جديد لقطاع الموانئ، (2) مراجعة، تأخرت عن موعدها، لقوانين الموانئ لعامي 1960 و1996 أو حتى بسن قانون جديد للموانئ. مراجعة وتطوير اتفاقات امتياز أكثر توازناً؛ وتأسيس جهة تنظيمية مستقلة. | وزارة النقل | قيد التطوير |
| مراجعة هيكل وزارة النقل لتوحيد السلطات المسؤولة عن النقل البحري والنقل النهري والموانئ البرية والجافة | وزارة النقل | بحلول نهاية عام 2018 |

جدول 2-4: فرص استثمارية للموانئ

| المشروع | النطاق | المسؤولية | تفاصيل إضافية |
|--|--|---|--|
| ميناء الدخيلة/الإسكندرية الجاف/منطقة اقتصادية خاصة | يمتلك هذا الميناء مساحة محدودة لتخزين الحاويات، وهو يسعى لإنشاء محطة داخلية للحاويات و/أو منطقة اقتصادية خاصة في برج العرب، التي تبعد عن الميناء بحوالي 20 كم. وأرض المشروع تمتلكها الهيئة القومية لسكك حديد مصر | الهيئة القومية لسكك حديد مصر ووزارة النقل | تلتزم الهيئة القومية لسكك حديد مصر في الوقت الحالي الدعم من أجل إجراء دراسة جدوى |
| مركز دمياط اللوجستي للحبوب | . دمياط لديها خطة لتصبح مركزاً للحبوب لمنطقة شرق البحر الأبيض المتوسط، ومن المقرر لهذا المركز المقترح أن يقوم على مساحة 3 مليون متر مكعب ويكون له طاقة تخزينية تصل إلى 50 مليون طن | هيئة ميناء دمياط | |

| | | | |
|--|---|--|---|
| <p>من المتصور أن يتم ترسية مشروع الشراكة بين القطاعين في 2018، ويمكن بدء تشغيل المشروع في 2021</p> | <p>الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة</p> | <p>تم اقتراح مشروع إنشاء ميناء جاف بمدينة السادس من أكتوبر على يد الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة كمشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص باستخدام النموذج القائم على (التصميم - البناء - التمويل - الصيانة والاستخدام).</p> | <p>ميناء السادس من أكتوبر الجاف</p> |
| <p>يمكن تشغيله في عام 2023</p> | <p>الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة، ومنطقة قناة السويس</p> | <p>هناك مشروعان متنافسان: الأول لإنشاء "مركز لوجستي" بمدينة العاشر من رمضان برعاية الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة، والثاني برعاية منطقة قناة السويس لإنشاء "ميناء العاشر من رمضان الجاف".</p> | <p>ميناء العاشر من رمضان الجاف</p> |
| <p>على أجل أطول. تم استكمال دراسة جدوى تمهيدية في عام 1979، ولكن لم تجري دراسات في الآونة الأخيرة.</p> | <p>الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة</p> | <p>من المتصور أن يكون لها مرافق متخصصة للتعامل مع السلع الزراعية وعبورها وتخزينها</p> | <p>ميناء الإسماعيلية الجاف</p> |
| <p>تم توقيع الاتفاق الاستشاري في 2016، وتقوم مؤسسة التمويل الدولية في الوقت الحالي بإحاطة وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالأمر.</p> | <p>ميناء تعديني وصناعي يقع عند الكيلو 5 جنوب مناء سفاجا بالبحر الأحمر</p> | <p>ميناء أبو طرطور الصناعي</p> | <p>ميناء أبو طرطور الصناعي</p> |

الشحن عبر السكك الحديدية

أهداف الحكومة وأولوياتها

49- تبلغ شبكة الهيئة القومية لسكك حديد مصر حوالي 5000 كم، ثلثها ذومسارين. وتعتبر الشبكة من أعلى السكك الحديدية في العالم من حيث كثافة الحركة، إذ نقلت أكثر من 32 مليار راكب لكل كم. في عام 2016/2017. وعلى سبيل المثال فبرغم أن تلك الشبكة تنقل ما يقرب من نصف حركة ركاب شبكة السكك الحديدية الفرنسية، إلا أنها تصغر عن الشبكة الفرنسية بست مرات. وبوجه عام، فالبنية التحتية للسكك الحديدية في مصر توفر ربطاً جيداً بكل الأقاليم الرئيسية للبلاد.

50- لقطاع السكك الحديدية في مصر دور هام يمكن أن يلعبه في تعزيز جاذبية الموانئ المصرية، ولكنه لم يصل بعد إلى هذه القدرة نظراً للعدد المحدود من خطوط السكك الحديدية التي تصل إلى الموانئ وضعف إمكانية وصول خطوط السكك الحديدية إلى أرصفة الموانئ فضلاً عن العديد من التحديات الفنية والتشغيلية والمالية التي تراكمت على مدار الزمن، إلى جانب الإطار القانوني والتنظيمي القائم الذي عفا عليه الزمن.

القيود المعوّقة لتحقيق أهداف القطاع

51- الهيئة القومية لسكك حديد مصر غير مجدية من الناحية المالية وتعتمد على التمويل العام، فالهيئة تعمل بإجمالي عجز سنوي يقدر بـ 500 مليون دولار (2016/2017) قبل خصم الإهلاك والفائدة؛ وتظل نسبة تشغيلها (عائد الحركة/تكاليف التشغيل المباشرة) أقل من 60 في المئة بشكل مستمر. وينشأ معظم ذلك العجز عن خدمات الركاب التي لها دور اجتماعي في مصر ويتم تشغيلها بتعريفات منخفضة جداً (تشكل خدمة نقل الركاب/كم أكثر من 95% من كافة حركة السكك الحديدية)، ومن الجدير بالذكر أن عجز الهيئة يتضمن أيضاً التكاليف الكبيرة للبنية التحتية للسكك الحديدية.

52- تركز الهيئة لقومية لسكك حديد مصر بشكل كبير على نقل الركاب، بينما تشكل حركة شحن البضائع حوالي 4 في المئة فقط من إجمالي الحركة، ورغم ذلك فشحن البضائع لديه القدرة لأن يصبح قطاع أعمال قادر على تحقيق ربح. وخلال الخمس عشر سنة الماضية انخفضت بشكل مستمر قدرة الهيئة على التنافس في توفير خدمات شحن البضائع، من حوالي 12 مليون طن سنوياً من بضائع تم نقلها في عام 2000 إلى 3 مليون طن في الوقت الحالي. وتقوم خدمة شحن البضائع، رغم حصتها الصغيرة من السوق، بتوليد حوالي 21 في المئة من الإيرادات، وتتكدس حوالي 15 في المئة من التكاليف وهي مسؤولة عن حوالي 10 في المئة من العجز التشغيلي. والأسباب وراء انخفاض حركة شحن البضائع على السكك الحديدية معقدة منها العريات البالية والتكاليف الباهظة لصيانة الأصول والافتقار إلى المهارات اللازمة لتشغيل الأصول الحديثة التي تم شراؤها مؤخراً وغياب الثقافة/السلوك التجاري في التعامل مع العملاء، فضلاً عن عدم كفاية القاطرات وخاصة لقطاع الشحن.

53- فيما يتعلق بالسياسات والبيئة التنظيمية فقد أحرزت مصر تقدماً ملحوظاً، إلا أنه هناك حاجة إلى المزيد من الإصلاحات وإلى تطبيق إطار قانوني جديد. ، وتتعلق أكثر الإصلاحات أهمية بضمن أن النقل البري ليس أكثر تنافسية، بصورة مصطنعة، من نقل السكك الحديدية (والنقل المائي عبر الممرات المائية الداخلية لنهر النيل) وهو ما يعني أنه ليس أزهى ثمناً منه؛ ويعد تخفيض دعم أسعار الوقود في الآونة الأخيرة خطوة كبيرة في الطريق الصحيح نحو تحسين تنافسية نقل السكك

الحديدية وكذلك النقل المائي عبر الممرات المائية الداخلية نسبة إلى النقل بواسطة الحافلات. بالإضافة إلى ذلك فقد وضعت الحكومة قيوداً على حركة الحافلات في منطقة إقليم القاهرة الكبرى (تستطيع الحافلات السير في الليل فقط)، كما بدأت في تطبيق القيود على الحمولة المسموح بها على محور عجلات الحافلات. وبالرغم من ذلك فلا يزال الطريق طويلاً، فالحافلات المحملة فوق طاقتها مستمرة في إلحاق الضرر بالطرق وتلويث البيئة والتسبب في وقوع حوادث الطرق في مصر، خاصة في منطقة إقليم القاهرة الكبرى. وهناك حاجة أيضاً إلى إصلاح هيكل صناعة الحافلات إصلاحاً جذرياً للإيفاء بطلب المستوردين والمصدرين ومقدمي الخدمات اللوجستية، ويشمل ذلك الحاجة إلى إضفاء الصبغة المهنية على نوعية القوى العاملة وكذلك إلى تحديث جودة الحافلات المستعملة في الخدمة وأنواعها.

54- يمكن في الوقت الحالي منح حقوق الامتياز في خدمات السكك الحديدية في مصر بموجب قانون الامتيازات أو قانون القطاع أو قانون المناقصات أو قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويقتصر التعاون بين القطاعين العام والخاص بموجب قانون الامتيازات على إنشاء المرافق العامة وتشغيلها لتصب في النهاية في مصلحة القطاع العام—دون تأسيس شركة للمشروع أو أي نوع من الشركات المشتركة بين القطاعين. وبموجب قانون الامتيازات، تضطلع السلطة الإدارية (وهي في هذه الحالة الهيئة القومية لسكك حديد مصر) بمسؤولية تمويل المشروع من خلال المخصصات المعتمدة في ميزانية الدولة و/أو المنح المتوفرة، مما يعني أن السلطة الإدارية تتحمل مخاطرة تمويل المشروع. وتخضع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مصر لقانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة (القانون رقم 67 لعام 2010)، الذي يحدد استخدام العقود القائمة على الأداء التي يقوم القطاع الخاص بتقديم خدمات عامة على مدار مدة العقد ويتقاضى أجره عن ذلك من القطاع العام أو من المستخدمين النهائيين أو من مزيج من كليهما. وتقوم الجهة العامة الطارحة للمناقصة (الهيئة القومية لسكك حديد مصر) بتحديد مستلزمات المخرجات بينما تقع مسؤولية تحديد المدخلات بوجه عام على عاتق القطاع الخاص الشريك. وتحفظ الحكومة، بموجب عقد الشراكة بين القطاعين، بسيطرتها الاستراتيجية على الخدمات العامة، وتضمن توفير بنية تحتية جديدة، والتي تؤول بوجه عام مرة أخرى إلى القطاع العام في نهاية مدة عقد الشراكة بين القطاعين، كما أنها توزع المخاطر المتعلقة بالمشروع والأداء على الشركاء. وتجزئ المادتان (2) و(3) من قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص الدخول في عقود شراكة بين القطاعين في كافة مشروعات البنية التحتية والخدمات العامة التي تتضمن إنشاء المشروعات وتمويلها وصيانتها؛ ولا يجوز لمدة العقد أن تقل عن خمس سنوات ولا تزيد عن 30 عاماً، كما أن التكلفة التقديرية للمشروع لا يجوز أن تقل عن 100 مليون جنيه مصري. ويسري قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص على كل مشروعات الشراكات في مصر، باستثناء تلك التي يسري عليها قانون الامتيازات أو قوانين الامتيازات الخاص بقطاعات محددة والقانون وقانون المناقصات التقليدي. ويرغم ذلك لم يرقم قانون الشراكة بين القطاعين بإلغاء القوانين القائمة التي تنظم الامتيازات، وبالتالي لا يزال للجهات الإدارية الحق في منح الامتيازات بناءً على قانون الامتيازات أو قانون الامتيازات الخاص بقطاعات محددة، قانون المناقصات أو قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

55- في 2 إبريل 2018، أصدرت الحكومة القانون رقم 20/2018 وهو تحديث للقانون رقم 149/2006 الخاص بقطاعات محددة، عن قطاع السكك الحديدية، وذلك بقصد إتاحة مساهمة القطاع الخاص في كافة جوانب تقديم خدمات السكك الحديدية. وتمثلت التعديلات الأربعة الرئيسية التي تم استحداثها ما يلي: (1) إنهاء احتكار الهيئة القومية

لسكك حديد مصر لإدارة وتشغيل وصيانة شبكات السكك الحديدية؛ (2) تحديد أولوية موظفي الهيئة في شراء الأسهم التي تقوم ببيعها لتقتصر على 10%؛ (3) توسيع نظام الهيئة القائم على منح الامتياز لإتاحة مشاركة القطاع الخاص على نطاق أوسع؛ و(4) تحديد مدة الامتياز بـ 15 عاماً. ورغم ذلك فالفرص الحالية في تمويل عربات وعمليات الشحن من الأفضل مواءمتها بموجب الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص، والذي يتضمن شراكة بين الهيئة القومية لسكك حديد مصر وشركة خاصة بالمشروع يتم تأسيسها من أجل تنفيذ مشروع يتعلق بتشييد مرافق شبكات السكك الحديدية أو إدارتها أو تشغيلها أو صيانتها. ولا يجوز للهيئة، كونها السلطة الإدارية، أن تمتلك أكثر من 20% من أسهم شركة المشروع بموجب قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

56- بينما يعتبر التعديل الذي أدخل على القانون القطاعي في إبريل 2018 خطوة على الطريق الصحيح نحو تهيئة الأوضاع داخل السوق مما يسمح بتطوير قطاع السكك الحديدية، إلا أن ثمة حاجة إلى استحداث المزيد من التغييرات لتحسين جاذبية القطاع لتمويل القطاع الخاص، وخاصة بالنسبة لخدمات شحن البضائع. ومن الضروري لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص الخاصة بالبنية التحتية للسكك الحديدية، أن تأخذ في اعتبارها الأهداف الرئيسية في العمل على تحسين النظام العام للنقل السطحي متعدد الطرائق في مصر، وتخفيف اختناقات الطرق وما يتصل بها من عوامل خارجية سلبية على المستويات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية وتقديم "نظام تسليم" أكثر من مجرد تمويل خاص. وينطوي تنفيذ "نظام تسليم" على إصلاح اللوجستيات/السكك الحديدية/سلسلة لوجستيات الميل الأخير، شاملاً إجراءات جمارك كفاء وكذلك نظام كفاء للمرور (مثلاً خلال المرور إلى الميناء الجاف الداخلي)؛ استحداث معايير وممارسات تشغيلية للسكك الحديدية يمكنها أن تساعد الهيئة في الإصلاح التشغيلي الخاص بها ويشمل ذلك إدارة العمالة؛ دعم تأسيس جهة فنية ومالية منظمة تكون مستقلة وذات قدرة؛ ودعم الهيئة القومية لسكك حديد مصر في إرساء نظام حسابي للتكلفة يكون شفافاً وقابلاً للمراجعة، والذي سيكون أيضاً شديداً الأهمية في المساعدة على تحديد تعريفات الوصول.

57- تتضمن القضايا الرئيسية التي لا تزال تتطلب قرارات وإصلاح ما يلي: قدرة شركات الامتياز العاملة على تحديد التعريفات؛ آليات تحصيل (عقود خدمات تشتمل على احتساب الدعم وآليات للسداد) لالتزامات الخدمات العامة؛ ضمان الحق الحصري لشركة الامتياز العاملة في استثمار البنية التحتية وصيانتها وتشغيلها؛ وتعريف حقوق تشغيل النقل ونظام الدخول لضمان عدم التمييز فيما يتعلق بقواعد الوصول إلى البنية التحتية وتوزيع القدرات. وهناك دراسة شاملة "المشروع القومي لإصلاح سكك حديد مصر"، يجري إعدادها في الوقت الحالي بالهيئة القومية لسكك حديد مصر، بدعم وتمويل من البنك الدولي، لتحديد الاتجاهات الرئيسية في إصلاح قطاع السكك الحديدية. يوضح جدول 2-6 قائمة مفصلة من التوصيات في هذا الصدد.

58- يدرج شكل 2-5 خيارات هيكلية لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص للسكك الحديدية (تنطبق بصفة خاصة على الخطوط القائمة المهملة) ومدى تعقيدها، وقابليتها للتمويل المصرفي وكذلك مستوى المخاطرة التي تنطوي عليها، ويتعين على الحكومة أيضاً أن تحدد أساسيات هيكلية المشروعات مثل:

1. هل تأخذ الشركة الخاصة العاملة في البنية التحتية مخاطرة الطلب؟ فإذا كانت الإجابة لا، يجب ربط الهيكل

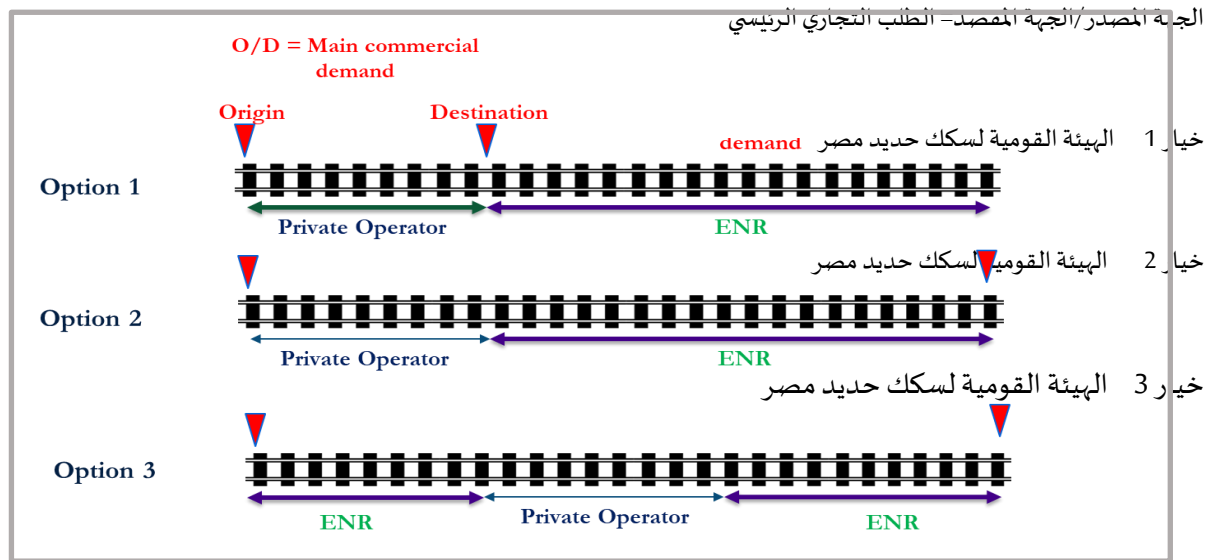
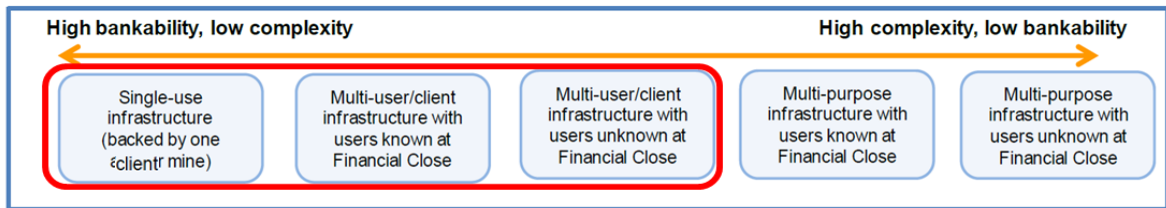
بالمدفوعات السنوية

2. هل يمكن للشركة الخاصة العاملة في البنية التحتية أن تعمل أيضاً في تشغيل القطارات؟
3. هل نظام/قواعد الوصول للبنية التحتية ما بين الجهة المصدر والجهة المقصد مفتوحاً أم يخضع للتنظيم (أي الحقوق الأساسية)؟
4. هل تظطلع الشركة الخاصة العاملة في البنية التحتية بمسؤولية ضمان إدارة الحركة على الجزء الخاص بها من شبكة السكك الحديدية؟

شكل 2-5 خيارات هيكلية لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص للسكك الحديدية وقابليتها للتمويل المصرفي ومستوى المخاطرة التي تنطوي عليها.

عالية التعقيد -منخفضة القابلية للتمويل المصرفي -منخفضة التعقيد

عالية التعقيد -منخفضة القابلية للتمويل المصرفي



- المربع الأول (من اليمين): بنية تحتية متعددة الأغراض بمستخدمين غير معروفين عند إقفال الحسابات المالية
- المربع الثاني: بنية تحتية متعددة الأغراض بمستخدمين غير معروفين عند إقفال الحسابات المالية
- المربع الثالث: بنية تحتية ذات مستخدمين/عملاء متعددين بمستخدمين غير معروفين عند إقفال الحسابات المالية
- المربع الرابع: بنية تحتية ذات مستخدمين/عملاء متعددين بمستخدمين غير معروفين عند إقفال الحسابات المالية
- المربع الخامس: بنية تحتية أحادية الاستخدام (يدعمها عميل أساسي)

59- من إحدى الاستثمارات الممتعة والممكنة لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو خط السكة الحديد المخصص للشحن بين موانئ الإسكندرية (ميناء الإسكندرية ومحطة الدخيلة للحبوب) والميناء الجاف المعتزم إنشاؤه بمدينة 6 أكتوبر في منطقة إقليم القاهرة الكبرى. ويتعاون كل من البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية مع الهيئة القومية لسكك حديد مصر لإجراء دراسة جدوى لهذا الممر، لاستيضاح بشكل خاص هيكل الخيار رقم (1) وذلك في مقابل ممر جديد تماماً غير مطروق من قبل. يوضح جدول 2-7 قائمة الفرص الاستثمارية.

خطة العمل الموحي بها

جدول 2-6. خطة عمل لإصلاحات قطاع السكك الحديدية

| المبررات والمكاسب | الإجراء |
|---|--|
| يتعين على الاستراتيجية الجديدة والإطار القانوني اللاحق لها أن يتناولان السياسات التي تؤيد النقل البري، مما يساعد على إيجاد ساحة أكثر تكافؤاً للمنافسة بين النقل البري ونقل السكك الحديدية | صياغة خطة عامة للشحن متعدد الطرائق واللوجستيات |
| إنشاء مجموعة عمل مرتفعة المستوى تختص بإصلاحات قطاع السكك الحديدية (أو لجنة توجيهية برئاسة الوزراء تختص بالنقل) والتأكد من اجتماعهم شهرياً حتى استكمال عملية الإصلاحات؛ صياغة قانون شامل وجديد للسكك الحديدية. | استكمال عملية إصلاحات السكك الحديدية (في عام 2018) |
| يستلزم تطبيق نموذج جديد للعمل الفصل بشكل واضح بين دور الدولة عن دور الشركات القائمة على تشغيل السكك الحديدية/مقدمي الخدمات. سيكون للدولة في هذا النموذج دور صانع السياسات ومنظم لسوق النقل بالسكك الحديدية، بينما ستعمل الشركة العاملة في السكك الحديدية بشكل حصري كمقدم للخدمة. ويجب أن يتضمن الإطار القانوني الجديد المبادئ المدرجة في مربع رقم 2، ويضمن أن "نظام التوصيل" الذي يشمل نقل السكك الحديدية، سيدعم اللوجستيات/السكك الحديدية/ سلسلة لوجستيات الميل الأخير، شاملاً إجراءات جمارك كفاء وكذلك نظام كفاء للمرور (مثلاً خلال المرور إلى الميناء الجاف الداخلي)؛ استحداث معايير وممارسات تشغيلية للسكك الحديدية يمكنها أن تساعد الهيئة القومية لسكك حديد مصر في الإصلاح التشغيلي الخاص بها ويشمل ذلك إدارة العمالة؛ دعم تأسيس جهة فنية ومالية منظمة تكون مستقلة وذات قدرة؛ ودعم الهيئة في إرساء نظام حسابي للتكلفة يكون شفافاً وقابلًا للمراجعة، والذي سيكون أيضاً شديداً الأهمية في المساعدة على تحديد تعريفات الوصول. | استحداث نموذج عمل وإطار قانوني جديدين |
| يتمثل التحدي الرئيسي لتحسين معايير السلامة في قطاع السكك الحديدية في إنفاذ، على نحو فوري، نهجاً جديداً لضمان السلامة. يتعين على هذا النهج فرض قاعدة السلامة كقاعدة أولية لتشغيل خدمات النقل، بغض النظر عن أحواله الفنية الحالية. | تطبيق إطار تنظيبي للسلامة في نقل السكك الحديدية |

مربع 2: الإطار القانوني-المبادئ الرئيسية

1. تسويق مقدمي خدمات السكك الحديدية
2. تعريف حقوق القطاع الخاص وواجباته للمشاركة في صناعة السكك الحديدية وإتاحة/تحفيز المشاركة الخاصة في عمليات تشغيل قطارات الشحن. ضمان الحق الحصري لشركة الامتياز العاملة في استثمار البنية التحتية وصيانتها وتشغيلها: تعريف حقوق تشغيل النقل وقواعد الوصول لضمان عدم التمييز فيما يتعلق بالوصول إلى البنية التحتية وتوزيع القدرات.
3. إضفاء الطابع الرسمي على خطط الأعمال متوسطة الأجل التي يتم تحديثها سنوياً: تنفيذ خطط أعمال متجددة لكل مجال من مجالات العمل ولكل نوع معين من النشاط، بما في ذلك تنفيذ أهداف الأداء المقيدة بجدول زمني (مثل نقل البضائع ونقل الأفراد عبر مسافات طويلة وكذلك نقلهم عبر مسافات قصيرة)
4. إدراج مبدأ شفافية أنشطة شركة السكك الحديدية، فيتعين إصدار تقارير سنوية وإتاحتها للجمهور للتشاور بشأنها، ويشمل ذلك بيان امتثال الشركة لميثاق حوكمة الشركات العامة، وإدارة المخاطر، والنتائج التشغيلية والمالية ونتائج المراجعة.
5. إدخال معايير محاسبية ومعايير مراجعة قوية وكذلك نظام محاسبة للتكاليف يكون قوياً وشفافاً، بما في ذلك حسابات مجزأة حسب مجال العمل.
6. إدخال دعم عام موجه لالتزامات الخدمات العامة. فمفهوم عقود الخدمات العامة يدور حول إقامة علاقة بين الحكومة كمتعاقد عن حجم خدمات نقل لأغراض اجتماعية، وشركة أو شركات السكك الحديدية كمتقدم للخدمات المتعاقد عليها. وبهذا، سيتم تحفيز شركات السكك الحديدية على تشغيل خدمات للركاب عالية الجودة، كما سيتم الوفاء بالحاجة الاجتماعية بأقل مساهمة من الجمهور، بينما تظل شركة أو شركات السكك الحديدية يحركها الدافع التجاري.
7. تنظيم "خفيف" لحركة النقل من شأنه أن يشجع التسعير القائم على السوق، مع حماية الفئات منخفضة الدخل عند الضرورة.
8. إعطاء الطابع المؤسسي للجهة المنظمة الفنية والمالية المستقلة
9. دعم نظام للمكافئات يعتمد على الأداء، يربط إعطاء الجوائز للمديرين بالأهداف المحددة للأداء
10. تكوين مجلس إدارة باختصاصات وحيادية معززة، بما في ذلك استخدام أعضاء منه من القطاع الخاص لتعزيز خبرة المجلس وفهم احتياجات السوق.
11. يجب أن يكون الرئيس التنفيذي لشركة السكك الحديدية شخصية منفصلة عن رئيس مجلس الإدارة، واختياره ينبغي أن يكون قائماً على الجدارة. ومن المفترض أن يقوم مجلس الإدارة بمتابعة الأداء الراهن للرئيس التنفيذي والعاملين بالمناصب الإدارية (وتعديل مكافاتهم تبعاً لذلك)
12. تنفيذ برنامج عمالة/موارد بشرية يخضع للرقابة ويتضمن تحقيق الاستغلال الأمثل لأعداد القوى العاملة والمهارات الفنية.

جدول 2-7. فرص استثمارية في قطاع السكك الحديدية

| المشروع | النطاق | تفاصيل إضافية |
|--|---|---|
| شركات خاصة عاملة في إدارة الشحن | تحويل عمليات الشحن التابعة للهيئة القومية لسكك حديد مصر إلى شركة منفصلة لها شكل من أشكال المساهمة الخاصة في الأسهم والعمليات. | |
| تجديد خط السكة الحديد بين قنا وسفاجا | تصدر شركة فوسفات مصر، وهي الشركة العاملة في إنتاج خام الفوسفات من منجم أبو طرطور بالصحراء الغربية، الجهود المبذولة لتجديد خط السكة الحديد على طول الطريق من المنجم متجهاً لأعلى حتى ميناء أبو طرطور الصناعي للصادرات. | من المقرر استكمال الخط في يوليو 2020 من خلال عقد هندسي للمشتريات والتشييد + برنامج للمشتريات والتمويل |
| خط سكة حديد للشحن يصل الموانئ الواقعة في الإسكندرية (بما في ذلك ميناء الإسكندرية ومحط الدخيلة للحبوب) بميناء السادس من أكتوبر الجاف. | دراسة جدوى إنشاء ممر مخصص للشحن، شاملاً الخط القائم المهمل المناشي/إيتاي البارود وخط ربط جديد غير مطروق من قبل /خط اتساق بمدينة 6 أكتوبر (قرب الجيزة/الواحات)، وذلك في مقابل خيار إنشاء خطوط جديدة كلية لم تطرق من قبل. | يتعاون كل من البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية مع الهيئة القومية لسكك حديد مصر لإجراء دراسة جدوى ووضع خيارات هيكلية لهذا الممر، مستوضحين بشكل خاص هيكل الخيار رقم (1) وذلك في مقابل ممر جديد تماماً غير مطروق من قبل. |
| مشروع ممرات السكك الحديدية الجانبية بغرب القاهرة | خط سكة حديد لربط ميناء 6 أكتوبر الجاف بمركز شمال القاهرة الصناعي | يلزم إجراء دراسة جدوى كاملة للمضي قدماً |
| تطوير خط السكة الحديد الذي يربط شرق بورسعيد بالإسماعيلية والقاهرة | من الضروري لهذا الخط أن يربط منطقة قناة السويس بمراكز الإنتاج والمراكز الاقتصادية في القاهرة، وبالتالي يضمن جدوى هذه المنطقة | يلزم إجراء دراسة جدوى كاملة للمضي قدماً |
| خط سكة حديد للشحن يصل الموانئ الواقعة في الإسكندرية (بما في ذلك ميناء الإسكندرية ومحط الدخيلة للحبوب) بميناء السادس من أكتوبر الجاف | دراسة جدوى إنشاء ممر مخصص للشحن، شاملاً الخط القائم المهمل المناشي/آيتاي البارود وخط ربط جديد غير مطروق من قبل /خط اتساق بمدينة 6 أكتوبر (قرب الجيزة/الواحات)، وذلك في مقابل خيار إنشاء خطوط جديدة كلية لم تطرق من قبل. | . يتعاون كل من البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية مع الهيئة القومية لسكك حديد مصر لإجراء دراسة جدوى ووضع خيارات هيكلية لهذا الممر، مستوضحين بشكل خاص هيكل الخيار رقم (1) وذلك في مقابل ممر جديد تماماً غير مطروق من قبل. |
| خط سكة حديد سريع بين القاهرة والإسكندرية | ربما يكون لذلك الربط بين القاهرة والإسكندرية دور مفيد في نقل البضائع، إذ يطلق قدرات مسار الشحن | تم استكمال دراسة تمهيدية للجدوى |

60- هناك خطوط أخرى تم اقتراحها كجزء من خطة وزارة النقل والهيئة القومية لسكك حديد مصر لربط الشحن، وتتضمن تلك الخطوط: خط بلبليس/مدينة العاشر من رمضان/الروبيكي إلى صعيد مصر (مسار خط حديدي مزدوج بطول 35 كم)، وصلة السكة الحديد من وادي الحجول إلى قناة السويس/ميناء السخنة، الوصلة بين المنصورة ودمياط، وخط أحادي المسار بطول 35 كم لربط مصانع أسمنت وادي الحجول بالسويس/ميناء لسخنة، إلا أن كل تلك الخطوط لا تزال في مرحلة الفكرة ولم يتم إجراء أية دراسات جدوى أو دراسات تصميم بشأنها.

الممرات المائية الداخلية

تبلغ حصة نقل البضائع في مصر عبر نهر النيل في الوقت الحالي 0,6 في المئة فقط.

وضعت الحكومة المصرية، خلال عامي 2007 و2008 هدف زيادة حصة الممرات المائية الداخلية من نقل البضائع إلى 5 في المئة من إجمالي الطلب القومي على الشحن.

تكبدت الشركات خسائر تشغيلية لأن وعود تخفيض دعم الوقود لم تتحقق وفقاً للبرنامج الزمني المقرر كما أن عجز الحكومة عن تطبيق قيوداً على الحمولة على محاور الحافلات أتاح للحافلات العمل بأسعار منخفضة بصورة مصطنعة وأضعف من تنافسية النقل عبر الممرات المائية الداخلية

61- يعد نقل البضائع عبر الممرات المائية الداخلية أكثر كفاءة من حيث استخدام الوقود بل وأكثر أماناً وصدقا من الناحية البيئية والاجتماعية، إذ يمتد جزء نهر النيل الذي يمكن الملاحه به على طول حوالي 2600 كم ويتضمن فئات متعددة من الملاحه، تعتمد على التيار الهوائي والعرض الممنوحين للسفن. وتشمل الشبكة من فئة الدرجة الأولى 980 كم من نهر النيل الرئيسي بين القاهرة وأسوان، و205 كم بين القاهرة والإسكندرية و241 كم بين القاهرة ودمياط. ولتنقل النهري للبضائع قدرة كبيرة مستقبلاً خاصة بعد تخفيض دعم الدولة للوقود في الآونة الأخيرة. فالبارجة الواحدة على الممرات المائية الداخلية تستطيع أن تحمل حوالي 1200 طن بضائع، وهو ما يستلزم أن تحمله عدد من الحافلات يتراوح بين 45 إلى 70 حافلة. ويمكن للبارجة أن تحمل طن بضائع لمسافة 550 كم مستخدمة خمسة لترات من الوقود، وذلك في مقابل 100 كم لنقل نفس الحمولة بواسطة الحافلات. وفي الولايات

المتحدة الأمريكية تقع 2192 إصابة بواسطة النقل البري في مقابل إصابة واحدة على الممرات المائية الداخلية. وتصدر الحافلات ما يقرب من حوالي أربعة أضعاف انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، كما أن لها أثر اجتماعي سلبي يبلغ 24.12 يورو لكل 1000 طن كم وذلك مقارنة بما أقصاه 5 يورو لكل 1000 طن كم للبارجات. ورغم ذلك فإن حصة نقل البضائع في مصر عبر نهر النيل في الوقت الحالي تبلغ فقط 0,6 في المئة.

62- حاولت الحكومة المصرية، استغلالاً للقدرة المشار إليها، أن تطور قطاع النقل عبر الممرات المائية على مدار الحقبين الماضيين على الأقل، فقد منحت، خلال عامي 2007-2008، عقوداً رئيسية لنقل الحبوب والفحم والسكر لشركة النيل للشحن وللشركة الوطنية القابضة لوسائل النقل، وذلك بغية زيادة حصة الممرات المائية الداخلية من نقل البضائع إلى 5% من إجمالي الطلب القومي على الشحن. وقامت الشركات بالاستثمار بشكل كبير في أسطول سفنها، بما في ذلك الاستثمار في 31 بارجة تم تجديدها، يبلغ طول كل منها 50 متر وسعة حوالي 400 طن، إلى جانب البارجات ذاتية الدفع وأكثر من 50 زورق دفع وأكثر من 60 بارجة مقطورة، ورغم ذلك تكبدت الشركات خسائر تشغيلية لأن وعود تخفيض دعم الوقود لم تتحقق وفقاً للبرنامج الزمني المقرر، كما أن عجز الحكومة عن تطبيق قيوداً على الحمولة على محاور الحافلات أتاح للحافلات العمل بأسعار منخفضة بصورة مصطنعة وأضعف من تنافسية النقل عبر الممرات المائية الداخلية. وبالرغم أن هذه الشركات لاتزال

ترغب في استمرار العمل مع الحكومة لتطوير القطاع، إلا أنها تشير إلى بعض نقاط الضعف التي تحول دون تشغيل القطاع بشكل يدر ربحاً، منها قصور قدرة الأهوسة الملاحية وعدم كفاية ساعات التشغيل، وكذلك عدم كفاية العمق المضمون للملاحة والوسائل المساعدة للملاحة على طول ممرات الملاحة الرئيسية، مما يسفر عن عجز الشركات عن العمل على مدار السنة وعلى مدار اليوم كل أيام الأسبوع وبكامل طاقتها.

القيود المعوّقة لتحقيق أهداف القطاع

63- يستلزم خلق بيئة أكثر تمكيناً لاستثمار القطاع الخاص في النقل عبر الممرات المائية الداخلية وجود التزام أكثر والمزيد من الموارد من قبل الحكومة المصرية لتنفيذ إصلاحات رئيسية على المستوي المؤسسي والقانوني وكذلك تنمية القدرات. كما أن التعاون والتنسيق بشكل فعال بين وزارة النقل ووزارة الموارد المائية والري هو إحدى عوامل التقدم الرئيسية. حددت استراتيجية تطوير النقل عبر الممرات المائية الداخلية لنهر النيل لعام 2015 خطة العمل الواردة في جدول 2-7أ (التي تم تحديثها بتوصيات البنك الدولي)، والتي لم تتحقق في أغلبها، بما في ذلك تعيين العاملين بهيئة النقل النهري وإضفاء الطابع المؤسسي على الهيكل المقترح لحكومة قطاع النقل عبر الموارد المائية الداخلية عن طريق استقدام عاملين مختصين. ومن الضروري أيضاً للخطة الرئيسية لوزارة الموارد المائية والري أن تدمج الأهداف الاستراتيجية المتعلقة بتطوير النقل عبر الموارد المائية الداخلية.

64- تتضمن الإجراءات الرئيسية اللازم اتخاذها: توضيح إطار تنظيمي ونظام لتحصيل الرسوم عن استخدام قنوات النيل الملاحية؛ وضع خطوات واضحة وشفافة وكفاء لإصدار تراخيص الموانئ؛ وضع خطة عامة للموانئ، التي ينبغي أن تكون جزء من الخطة العامة للشحن متعدد الطرائق واللوجستيات؛ إضفاء الطابع المؤسسي على نظام لجمع المعلومات وذلك لجمع بيانات هيدروغرافية ومورفولوجية منتظمة وشاملة بشأن نظام نهر النيل بغية الحفاظ على القنوات الملاحية؛ تمويل دراسات جدوى ودراسات تصميم مفصلة، ووثائق المناقصات لجذب اهتمام القطاع الخاص للاستثمارات ذات الإمكانات المرتفعة؛ و معالجة المعوقات الفنية للنقل عبر الممرات المائية الداخلية الواردة في مربع 3

مربع 3: المعوقات الفنية الرئيسية التي يجب معالجتها لدعم النقل عبر الممرات المائية الداخلية

القنوات المائية والملاحية

- نظام المعلومات النهري. هناك حاجة إلى توسيع النطاق الفني والتغطية الجغرافية لنظام المعلومات النهري الذي يتم تطبيقه الآن في صعيد مصر والنيل بأكمله. والهدف هو إدارة كاملة لحركة الملاحة وتخطيط اللوجستيات/قدرات التتبع وذلك لتغطية كافة مراحل رحلة الشحن
- وضع برنامج قصير الأجل للوسائل المادية المساعدة للملاحة، بغية تمكين السفن على العمل 24 ساعة في اليوم، ويمكن أن يتم ذلك من خلال نظام فعال لنظام المعلومات النهري المذكور أعلاه، ولكن فيما يتعلق بالوسائل المادية المساعدة للملاحة، فيمكن استخدام العوامات والمنارات الثابتة وإشارات التحذير والإضاءة
- تحديد حد أدنى لعمق وعرض كل ممر من ممرات القناة الملاحية، يتعين على هيئة النقل النهري ووزارة الموارد المائية والري وشركات النقل النهري مناقشة وتحديد عرض وعمق. مقطعين. والاتفاق عليهما، مما يسمح بنقل حمولات مجدبة اقتصادياً 24 ساعة في

اليوم و365 يوم في السنة، إذ أن برامج التجريف القائمة لم تثبت فعاليتها. ويمكن الاضطلاع بذلك من خلال برنامج متجدد، تبلغ مدته ثلاث سنوات، لأعمال إصلاحات القنوات المائية للممرات المائية ذات الأولوية.

- تعزيز تطوير الخدمات تطويراً تحركه البيانات وإتاحة خدمات الرصد في الوقت الحقيقي، فعلى سبيل المثال يمكن استخدام ذلك للحفاظ على مستويات المياه بقنوات الملاحة الرئيسية وإتاحة تحرير المياه من السدود ومن ثم معالجة قضايا الأعماق الضحلة للنهار المائي، بالإضافة إلى أن ذلك يمكن ربطه بنظام المعلومات النهري المقترح
- تنفيذ عقود قائمة على الأداء لبرنامج الأعمال الإصلاحية لقنوات الملاحة الرئيسية. فأداء المقاول لا يجري تقييمه في الوقت الحالي مقابل الحاجة إلى الحفاظ على قنوات الملاحة الرئيسية في المستوى المتفق عليه من أجل سير عمليات تشغيل سفن النقل عبر الممرات المائية الداخلية بشكل كفاء. والعقود القائمة على الأداء سوف تتيح متابعة مدى فاعلية الأعمال الإصلاحية لقنوات الملاحة الرئيسية (خاصة من منظور الشركة العاملة في التشغيل) عن كثب، مع السداد القائم على نتائج ذات قيمة.
- تشجيع بناء القدرات، على سبيل المثال من خلال تصميم وتنفيذ برامج تدريبية بشأن القنوات المائية لمهندسي هيئة النقل النهري والشركات العاملة في تشغيل وإدارة السفن. والقيام بذلك سوف يسهل الصيانة وعمليات التشغيل ويمكن أن يجتذب مستقبلاً دخلاء جدد إلى صناعة تشغيل وإدارة السفن (مما يعزز المنافسة والابتكار)
- المشاركة في حوار مستمر مع الشركات العاملة في تشغيل وإدارة السفن ومع المستثمرين، وتقصي تدابير تحوطية خاصة. إحدى الأمثلة على ذلك هي الملاحة بفرع دمياط حيث يوجد مشاكل خاصة بأعماق المياه. ويتعين إصدار تكليف بإجراء دراسة للنظر في حلول مناسبة مثل حدود السرعة والعمل في اتجاه واحد.

السفن

- وضع معايير تصميم شاملة لأبعاد السفن تكون قائمة على أفضل الممارسات العالمية في نقل البضائع. ومن الضروري أن تعكس القواعد الضرورية لحماية المحيط الحيوي. بالإضافة إلى ذلك يستلزم مراجعة عملية إصدار الموافقات بشأن تقديم تصاميم السفن
- إجراء دراسة جدوى و طلب في السوق لأنواع الابتكارية الجديدة من السفن. ويتعين الاضطلاع بذلك فقط إذا وجد ما يبرره في التخطيط العام أو التنبؤات بشأن الطلب/ أعمال تقييم السوق. وتتضمن أنواع السفن الجديدة للأسواق الناشئة السفن ذات التحميل الأفقي (القائمة على نظام التدحرج) ومزيج من سفن الممرات المائية الداخلية/السفن البحرية للنقل البحري لمسافات قصيرة.

الأهوسة

- وضع وتنفيذ خطة لإدارة أهوسة. وينطوي ذلك على دراسة مفصلة للأحوال الفنية والتشغيلية المختلفة لكافة الأهوسة النهريّة بامتداد لمساحات مختلفة للقنوات الملاحية من الدرجة الأولى، شاملة لرصد كامل للأداء وكذلك نظام للتقييم لتحديد حجم التأخيرات القائمة/مشاكل القدرات بالأهوسة الناشئة من أسباب متنوعة

الجسور

ضمان توافر معلومات دقيقة لشركات تشغيل وإدارة السفن ومعالجة المعوقات التي يتم تحديدها. في البداية يستطيع الفريق استقصاء الارتفاعات المسموح بها لكافة الجسور وتحفيز إدخال التغييرات الضرورية، فعلى سبيل المثال في حالة نهاية طريق الهويس وجسر السكة الحديدية بالإسكندرية فمن الضروري إحلال الجسر الحالي واستبداله ببنية متحركة لإتاحة الملاحة بأقصى ارتفاع من قناة النوبارية وإلها، وما يترتب على ذلك من إمكانية الوصول الكامل إلى الميناء البحري بالإسكندرية.

الموانئ

- وضع خطة عامة للموانئ (كمدخل للخطة العامة القومية للشحن متعدد الطرائق واللوجستيات). يتعين أن تتضمن الخطة: (1) تقييماً شاملاً يستند إلى التوقعات المستقبلية للطلب: (2) خطة لإقامة شبكة قومية مرافق الموانئ الحديثة تكون متكاملة ومرتكزة على التكنولوجيا؛ خطة استدامة تحدد مجالاً من الخيارات لمشاركة القطاع الخاص، تمثيلاً مع الأولويات الاستراتيجية للحكومة المصرية. ويتعين أن تفتقر هذه الخطة بنهج منقح لإصدار التراخيص للموانئ لإتاحة زيادة الشفافية والكفاءة

فرص وخيارات لرفع رأس المال التجاري أو الاستثمار الخاص

65- تطوير ثلاثة أجزاء نهريه كمرات ملاحية لاستثمار القطاع الخاص: من القاهرة إلى الإسكندرية /الدخيلة، القاهرة إلى دمياط، والقاهرة إلى الصعيد (أسيوط/سوهاج/قنا/الأقصر/أسوان). ومن الضروري توافر الاستثمارات العامة لتوفير قنوات ملاحية تعمل 24 ساعة في اليوم على مدار الأسبوع و365 يوم على مدار السنة، بعقود قائمة على الأداء، إن أمكن، لأعمال التجريف من أجل صيانة القنوات الملاحية وضمان أعماقها وأعراضها، وكذلك الوسائل المساعدة للملاحة التي تتيح ملاحية آمنة خلال النهار والليل. ومن المتوقع تواجد استثمارات القطاع الخاص في تطوير وتشغيل المحطات النهريه/الموانئ والمراكز اللوجستية للشحن متعدد الطرائق على طول الممرات الثلاثة. ويمكن أن ينطوي تطوير وتشغيل الأهوسة على مزيج متنوع من الاستثمارات العامة والخاصة ونماذج لشراكات بين القطاعين العام والخاص، كما يمكن لمستثمري القطاع الخاص الاختيار ما بين الاستثمار في كل البنية التحتية والمرافق على طول ممر بأكمله، بل وإدارتها، مستخدمين نهجاً متكاملًا للممر، أو الاستثمار في بنية تحتية يتم انتقاؤها حسب تفضيلهم على النحو الوارد أدناه. ورغم ذلك فمن الضروري، إذا كان لنهج الممر أن ينجح، تحديد هيكل لتحصيل الرسوم تحديداً جلياً كي يسمح لمستثمري القطاع الخاص بتحصيل الرسوم لصيانة البنية التحتية الملاحية.

66- تطوير وتشغيل محطات الشحن بالموانئ النهريه. استعانت هيئة النقل النهري في عام 2013 ببرنامج دعم تأمين الاستثمار في البحر المتوسط (إسمد)، لتطوير إطار وتقييم القضايا المتعلقة بتقاسم المخاطر وذلك من أجل إقامة شراكة بين القطاعين العام والخاص لتغطية أربعة موانئ نهريه. ولقد قام برنامج إسمد بمراجعة محاولة سابقة من هيئة النقل النهري بطرح مناقصة لميناء نهري كمشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص في 2010/2009، كما أجرى البرنامج سلسلة من المشاورات مع أصحاب المصلحة والمستثمرين وشركات تشغيل وإدارة النقل النهري، من القطاعين العام والخاص، وخلصت مراجعة المناقصة السابقة إلى أنها كانت ضعيفة من حيث الفكرة والتصميم بل وغير عملية. فعلى سبيل المثال، وجدت المراجعة أن الامتياز المقترح لميناء قنا كان ذا أجل قصير جداً مما لا يسمح باستعادة تكلفة أي استثمار، كما أن موقع المشروع كان غير كافياً من حيث إمكانية الوصول إليه نهراً أو براً، فضلاً عن أن الكثير جداً من مخاطر المشروع تم إسنادها إلى صاحب الامتياز. بالإضافة إلى ذلك، افتقرت تصميمات الموانئ النهريه الأخرى إلى إمكانية الوصول إليها براً بل وافتقرت حتى إلى المساحة الكافية لدوران البارجات. وقام برنامج إسمد، استناداً إلى هذه المراجعة وأخذاً في الحسبان المشاورات التي تمت مع ذوي الشأن، بإعداد خطة جديدة لمنح امتياز أربعة موانئ تحت مظلة عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وهي موانئ قنا وسوهاج وميت

غمر وأسيوط. وأورد التقرير سلسلة من التوصيات لتحسين جدوى النقل النهري، وهي توصيات شبيهة بتلك التي ذكرت بعد عام في استراتيجية تطوير النقل عبر الممرات المائية الداخلية لنهر النيل، ولكن الأولى كانت موجّهة بشكل أكثر إلى التنفيذ.

67- ورغم ذلك فليس محتملاً أن تجذب الموانئ الأربعة المقترحة طلباً كافياً أو تكون مجدية من الناحية التجارية ما لم يتم تخفيض تكاليف الاستثمار إلى أدنى حد لها. فالتكلفة التقديرية لموانئ قنا وأسيوط وسوهاج وميت غمر تبلغ على التوالي 28,5 مليون دولار أمريكي و 64,4 مليون و 21 مليون و 28,5 مليون، ولكن بالنظر إلى أن معظم الموانئ النهريّة لا تحتاج أكثر من مرفأً بسيط بمساحة حوالي 500 متر وونش متعدد الأغراض (للبيضائع الصب والبيضائع العامة وكحاوية) بسعة تصل إلى 50 طناً وسير دوار بسعة حوالي 500 طن/الساعة (يعتمد على البيضائع التي يتم تداولها) فضلاً عن منطقة للتخزين وطريق موصل إليها—بالنظر إلى ذلك فإنه يتعين ألا تتجاوز التكلفة 10 مليون دولار أمريكي للمرحلة الأولى، مع المزيد من الاستثمار حسب نمو الحركة. ومن الموانئ الأخرى المطروحة للاستثمار في استراتيجية النقل عبر الممرات المائية الداخلية لنهر النيل موانئ جنوب القاهرة متعددة الأغراض وموانئ شمال القاهرة متعددة الأغراض؛ تسعى الأولى إلى تحويل الموانئ القائمة (يحتمل أن تكون حلوان وتبين وأثر النبي) إلى عمليات متعددة الأغراض لمباشرة حركة الملاحة من صعيد مصر، بينما تسعى الموانئ الأخيرة إلى تحويل الموانئ القائمة بإمبابة وشبرا إلى عمليات متعددة الأغراض لمباشرة حركة الملاحة من دلتا النيل وموانئ البحر الأبيض المتوسط. وتتطلب هاتان المجموعتان من الاستثمارات روابط متعددة الطرائق بالبنية التحتية للطرق والسكك الحديدية، مما يعزز مرة أخرى الحاجة إلى استراتيجية شحن متعدد الطرائق واللوجستيات.

68- خدمات لوجستية متكاملة على الممرات المائية الداخلية. تُمة فرصة أخرى لاستثمار القطاع الخاص توجد في نقل البيضائع/العمليات اللوجستية باستخدام الممرات المائية الداخلية، كما فعلت شركة النيل للخدمات اللوجستية. وهناك حاجة إلى المزيد من الشركات المقدمة للخدمات بالنظر إلى إمكانية نمو الطلب، وخاصة في ضوء تطوير منطقة قناة السويس الجديدة وتوسّع مجمع الموانئ وكذلك الاستثمارات المقررة في الموانئ الجافة في منطقة إقليم القاهرة الكبرى. فالربط من خلال الممرات المائية الداخلية لنقل البيضائع من مجمع الموانئ إلى منطقة إقليم القاهرة الكبرى والمناطق النائية بما في ذلك صعيد مصر يمكن أن يصبح خياراً تنافسياً إذا استطاعت الحكومة معالجة بعض المعوقات كما يرد أدناه.

جدول 2-8: خطة عمل استراتيجية مصر للنقل عبر الممرات المائية الداخلية لنهر النيل

| المبررات والمكاسب | الإجراء |
|-------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> مسؤولية عن تنفيذ خطة عمل استراتيجية التنمية: ترفع تقاريرها إلى رئيس مجلس إدارة هيئة النقل النهري وإلى المجلس المعني بالبرنامج تصدر تكاليفات بشأن الأعمال الفنية الضرورية لمشروعات معيّنة وتدير تلك الأعمال رصد ما يحرز من تقدم بشأن تنفيذ خطة العمل وتقييمه وتحديثه بشكل دوري. يتأسس الوحدة قائد يحظى بالاحترام ويعمل بها أفراد من ذوي الاختصاص المطلوب |
| | <p>إنشاء وحدة تنفيذ خاصة تابعة لهيئة النقل النهري</p> |
| | <p>مراجعة هيكل منقح للحكومة وتنفيذه</p> <ul style="list-style-type: none"> من الضروري ضمان التنسيق بين كافة الأنشطة واهتمامات أصحاب المصلحة تنسيقاً كاملاً يتعين الاتفاق على بروتوكولات واضحة للعمل المشترك، على سبيل المثال مع الحكومة وأصحاب المصلحة <p>إنشاء مجلس وزاري مشترك</p> <ul style="list-style-type: none"> مسؤولاً عن تنسيق وتنفيذ القرارات الخاصة بالسياسة الاستراتيجية وقرارات الاستثمار، استناداً إلى النصيحة المسداة من الوحدة الخاصة التابعة لهيئة النقل النهري والوزارة المعنية ذات الصلة يشمل كافة الوزارات التي لها مصلحة في نهر النيل أو النقل عبر الممرات المائية الداخلية يتولى قيادته وزارتا النقل والموارد المائية والري <p>إنشاء مجلس معني بالبرنامج</p> <ul style="list-style-type: none"> مسؤولاً عن تنسيق وتنفيذ وتمويل تطوير شبكة النقل عبر الممرات المائية الداخلية يضم مسؤولين من وزارتي النقل والموارد المائية والري ومن إدارات أخرى معنية إشراك شركات القطاع الخاص العاملة في لتشغيل والإدارة أمر ضروري |
| | <p>معالجة قضايا حوكمة النقل عبر الممرات المائية الداخلية</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> خطوات عملية ومتطورة بشكل مستمر تضم جميع أصحاب المصلحة وترتكز على مهام عملية لتنفيذ مشروعات مفيدة على الأجل الطويل. ضرورة لتنسيق النقل عبر الممرات المائية الداخلية بالتنمية الاقتصادية/التطوير الساحلي في المستقبل وممرات النقل متعدد الطرائق. توجه الأولويات طويلة الأجل للوحدة الخاصة التابعة لهيئة النقل النهري والمجلس المعني بالبرنامج من خلال وضع قيمة للمشروعات النقدية واختبارها وترتيب أولوياتها. تضمن إدماج أهداف قطاع النقل عبر الممرات المائية الداخلية في الخطة العامة لوزارة الموارد المائية والري |
| | <p>وضع خطة عامة للنقل عبر الممرات المائية الداخلية (كجزء من الخطة العامة للشحن متعدد الطرائق واللوجستيات)</p> |
| | <p>إطلاق حملة لرفع الوعي والتصدي للأفكار السلبية بين العملاء المستقبليين عن النقل عبر الممرات المائية الداخلية</p> <ul style="list-style-type: none"> إلقاء الضوء على عوائق تنمية السوق وتوفير وسائل لاستكشاف قدرة خدمات القيمة المضافة، والأسواق الجديدة والابتكارات. |
| | <p>تنفيذ برنامج ممول للبحوث والتنمية</p> |

جدول 2-9: برنامج الاستثمار المحتمل مع دعم مجموعة البنك الدولي

| تفاصيل الاستثمار | الفئة/ المكون |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● أدوات البيانات والملاحظة: بما في ذلك رسم خرائط لنظام نهر النيل بأكمله وتوزيعه؛ توفير نظام للمعلومات النهرية على الإنترنت؛ تنفيذ المسوحات الهيدروغرافية (بما في ذلك قياس الأعماق والطوبوغرافيا) للحصول على معلومات دقيقة، مفصلة، وثلاثية الأبعاد عن النيل وفروعه وقنواته ذات الصلة بتنمية النقل المائي الداخلي، وتطوير قاعدة بيانات مؤرخة لبيانات المسح؛ دراسات محاكاة للسفن والقدرة على المناورة لتحديد الحد الأدنى من المتطلبات القنوات النهرية وحركة القناة؛ إنتاج وتوزيع الخرائط الملاحية الإلكترونية. ● تنمية المؤسسات / القدرات: لتحسين التنسيق والتخطيط للقطاع. ● الإصلاح التنظيمي لاستدامة القطاع: بما في ذلك زيادة كفاءة الموانئ وتحسين القدرة على تحقيق الإيرادات من خلال مراجعات للرسوم الجمركية والمراجعات التنظيمية والتشغيلية. | <p>تطوير المؤسسات والقدرات</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ● تمويل دراسات الجدوى والتصميم والضمانات، والدعم الاستشاري للمعاملات في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص وغيرها من معاملات القطاع الخاص للاستثمار في محطات الممرات المائية الداخلية، وموانئ الأنهار، ومناطق اللوجستيات. وتقديم الدعم لوحدة تنفيذ المشروع. | <p>تنمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودعم تنفيذ المشروع</p> |

- تحسين وصيانة قنوات الملاحة:
بما في ذلك (أ) إصلاح القنوات بين خزان الدلتا وميناء الإسكندرية للعودة إلى أبعاد التصميم الأصلية؛ (ب) تعميق وتوسيع قناة الملاحة في فرع دمياط من النيل بين خزان الدلتا وشمال القاهرة وبين القاهرة والصعيد بما في ذلك ترميم وصيانة الحد الأدنى من العمق المعلن عنه واستقامة الانحناءات النهرية؛ (ج) ربط طرق دلتا بالقنوات المجاورة للسماح بمزيد من الوصول إلى النقل المائي الداخلي، خاصة إلى المناطق الحضرية النامية.
- إصلاح الأهوسة الموجودة على طريق القاهرة. دمياط والقاهرة. الإسكندرية:
بما في ذلك إعادة تطوير الأهوسة بميناء الإسكندرية، وتحسين وقت الدوران والتقدم لجميع الأهوسة الأخرى (بما في ذلك الجسور من نوع "السحب" و "الأرجوحة"). وتوسيع الهويس غير المستخدم في قناطر محمد علي باشا القديم بفرع دمياط، ومضاعفة جميع الأهوسة على فرع دمياط، بما في ذلك قناطر الدلتا.
- توفير وسائل مساعدة مرئية للملاحة على مسارات الدرجة الأولى الرئيسية لتمكين الملاحة ليلا ونهارا.
- تحسين كفاءة الموانئ:
بما في ذلك توفير الروابط الناقلة بين صوامع الحبوب في ميناء دمياط ومحطة المياه الداخلية المجاورة، توفير معدات مناولة المواد السائبة من أجل تقليل وقت دوران السفينة؛ تحسين الوصول إلى الأراضي ومناطق الساحات في محطات الممرات المائية الداخلية الموجودة (مثل مخارج الطرق، وترتيبات البوابات، وتخطيط الساحات ومرافق المعاملات الجمركية)

تطوير البنية التحتية لتطوير طرق / ممرات الملاحة بالقاهرة - الإسكندرية، القاهرة - دمياط، والقاهرة - مصر العليا للشحن النهري

النقل الحضري

أهداف الحكومة وأولوياتها:

69- تشكل منطقة إقليم القاهرة الكبرى الحضرية ثلثي الناتج المحلي الإجمالي في مصر ونصف وظائف القطاع الخاص. يبلغ عدد سكان منطقة إقليم القاهرة الكبرى 20 مليون نسمة وبها أكثر من 50 000 سيارة نقل عام بسعات وجودة متفاوتة. تعمل نصف سيارات مصر في القاهرة الكبرى وتقل 20 مليون رحلة لنقل الأشخاص في اليوم وتنتج حوالي 13 مليون طن من ثاني أكسيد الكربون سنويًا. وعلى الرغم من الاستثمارات الضخمة في البنية التحتية للطرق وتشيد 80 كيلومتراً من خطوط المترو، فقد أخفق تزويد البنية التحتية للنقل والخدمات في مواكبة المتطلبات. على الرغم من تنوعها الشديد، بوجود تسعة أنواع متميزة من وسائل النقل العام (مترو وترام وحافلات عادية وحافلات إدارية وحافلة صغيرة وسيارات أجرة جماعية وسيارات أجرة عادية وعبّارات)، ونظام شامل من الطرق السريعة المرتفعة في المناطق الحضرية التي بنيت في السبعينيات والثمانينيات، إلا أن نظام النقل الحضري الحالي في القاهرة الكبرى يتطلب تحسينات كبيرة للحد من الازدحام المروري والانبعاثات الكربونية.

70- أثبتت وسائل النقل العام فعاليتها في الحد من مستويات الازدحام والتلوث في القاهرة الكبرى. تعد القاهرة الكبرى الآن من بين أكبر خمس مدن ملوثة في العالم.¹¹ يقدر البنك الدولي أن تلوث الهواء هو السبب في حوالي 11 000 حالة وفاة مبكرة سنويًا في منطقة إقليم القاهرة الكبرى وحدها، وأن الصدمات الحادة التي يتسبب فيها تلوث الهواء تؤدي إلى زيادة في أمراض الجهاز التنفسي بنسبة تزيد عن 3٪، وأن التكلفة السنوية لتلوث الهواء هي حوالي 193 مليار جنيه مصري (بالجنيه المصري) (ما يعادل حوالي 5-6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي).¹² وتعتبر المركبات أهم مصدر لتلوث الهواء (أكثر من 1 من 3 جسيمات دقيقة في الغلاف الجوي هي من السيارات). ووجدت الدراسة ذاتها التي أجراها البنك الدولي أن خفض استخدام السيارات بنسبة 1 في المائة يؤدي إلى انخفاض في تلوث الهواء بنسبة 0,27 في المائة، بغض النظر عن مستوى الازدحام، وأن خط مترو 3- الذي افتتح في عام 2012 وتم مده في عام 2014- أدى إلى انخفاض عدد السيارات التي تسير في شوارع القاهرة بنحو 56 000 وخفض تلوث الهواء بنسبة 3,4 في المئة.¹³

قيود معوّقة لتحقيق أهداف القطاع

71- إن الهيكل المؤسسي أكثر تعقيداً من بقية قطاع النقل. فقد تعثر العديد من الامتيازات الممكنة للحافلات التقليدية، وأنظمة النقل السريع، وأنظمة السكك الحديدية الخفيفة وسيارات الأجرة النهرية أمام هذه العقبة. فالتنظيم المؤسسي للنقل الحضري هو العقبة الرئيسية المعوّقة لتحقيق أهداف القطاع، ويفوق في ذلك قطاع المرافق، مما يستتبع عدم وجود استراتيجية شاملة للنقل العابر ونقص الجدوى المالية لمعظم مشاريع النقل العام. وكما هو الحال في معظم المناطق الحضرية الكبرى في البلدان النامية، فإن النقل العام الجماعي في القاهرة الكبرى غير قابل للتطبيق من الناحية المالية خاصة مع انخفاض أسعار التذاكر في الوقت الحالي.

¹¹ يتم تعريفها كمدن ذات تعداد يزيد عن 12 مليون نسمة.

¹² هذا هو تقدير الحد الأدنى، لأنه لا يشمل العديد من التكاليف مثل النشاط الاقتصادي الضائع (بسبب الأيام المرضية على سبيل المثال) أو انخفاض

إنتاجية العمالة، على سبيل المثال لا الحصر.

¹³ البنك الدولي: برنامج مصر لإدارة التلوث والصحة البيئية، 2018.

72- حتى الآن لم يكن هناك سوى تنسيق بسيط بين الوكالات العاملة في مجال النقل العام والمسؤولين عن تطوير الطرق وإدارة المرور. كانت هناك العديد من الحالات التي يتم فيها توسيع الطرق بما يضر بالمواصلات العامة.¹⁴ كما أن الحوكمة غير المتناسكة تزيد من التحديات التي تواجه أنظمة المرور والتنقل في القاهرة الكبرى. تم إدراج أصحاب المصلحة الرئيسيين الذين يتحملون مسؤوليات النقل الحضري في منطقة إقليم القاهرة الكبرى في مربع رقم 4. ومن أجل المضي قدماً بفعالية في حل مشاكل الازدحام الحضري في مصر، ولجذب استثمارات القطاع الخاص في ذلك القطاع، يحتاج الهيكل المؤسسي للنقل الحضري إلى إصلاح عاجل.

¹⁴ إن فقدان محاذة خط ترام "هليوبوليس" لتنمية الطرق بدلاً من النقل العام (كوسيلة نقل خفيفة حديثة أو حافلة نقل سريعة) هو مثال واحد فقط.

مرجع 4: أصحاب المصلحة الرئيسيون الذين يتحملون مسؤولية النقل الحضري

وزارة النقل: وزارة النقل هي المسؤولة عن تلبية احتياجات النقل في البلاد، سواء عن طريق السكك الحديدية أو الطرق أو المياه، بما يتماشى مع خطط التنمية الوطنية المصرية. توفر وزارة النقل التمويل خلال جميع مراحل دورة المشروع. لديها عدد من الوكالات التابعة لها تأثير على النقل بالقاهرة بما في ذلك:

- الهيئة القومية للأنفاق: هي المسؤولة عن إنشاء وتشغيل خطوط المترو الرئيسية (أي التخطيط والتصميم والتشييد والتشغيل والصيانة). كما أنها مسؤولة عن إنشاء الأنفاق التي يستخدمها المترو (وتلك الخاصة بحركة الطرق والسكك الحديدية تحت قناة السويس).
- مترو القاهرة: لتشغيل وصيانة خطوط مترو القاهرة. حالياً، هناك ثلاثة خطوط مترو تعمل مع الرابعة في مرحلة التصميم.
- الهيئة القومية لسكك حديد مصر: هي المسؤولة عن إنشاء وتشغيل 5000 كيلومتر من خطوط السكك الحديدية للركاب والبضائع في كل أنحاء مصر.
- جهاز تنظيم النقل بالقاهرة الكبرى، تحول مؤخرًا إلى جهاز تنظيم النقل في جميع أنحاء مصر: تم تصميم جهاز تنظيم النقل بالقاهرة في الأصل للعمل كجهاز تنظيمي وتخطيطي للقاهرة الكبرى. تم إنشاء جهاز تنظيم النقل بالقاهرة في عام 2012 إلا أنه كان يعاني من نقص في الموظفين ونقص التمويل، دون تخصيص ميزانية أو موارد، وبالتالي لم يتمكن من ممارسة سلطاته. في مارس 2018، تم دمج هيئة تنظيم النقل البري مع جهاز تنظيم النقل بالقاهرة لتشكيل هيئة تنظيم النقل والمسؤولة عن تنظيم النقل الحضري للبلد بأكمله.

المحافظات: تتكون منطقة إقليم القاهرة الكبرى من ثلاث محافظات هي القاهرة والجيزة والقليوبية. ولكل واحدة منها هيئة الطرق المحلية الخاصة بها، المسؤولة عن تصميم وبناء وصيانة الشبكة الفرعية التابعة لها من الطرق الحضرية، وتسجيل وتنظيم مشغلي خدمات النقل العام داخل منطقتها.

1. هيئة النقل بالقاهرة: أنشأتها محافظة القاهرة وتضم شركة القاهرة الكبرى للحافلات. تشغل هيئة النقل بالقاهرة حالياً وتخطط لطرق الحافلات العامة في القاهرة الكبرى، من خلال شركة القاهرة الكبرى للحافلات التابعة لها، تشغل الشركة حوالي 3000 حافلة عادية و950 حافلة صغيرة. كما تقوم بالتشغيل المباشر للعبّارات والحافلات النهرية (40 سفينة في المجموع). سيكون الهيكل الأمثل هو نقل الاختصاص على الحافلات الخاصة إلى هيئة تنظيم الاتصالات.

جهاز شؤون البيئة المصرية: تمول "مشروع النقل المستدام لمصر" مع التركيز على النقل العام في القاهرة. في عام 2014، حصلت على عقد يهدف إلى تحقيق المرحلة الأولى من النظام "الذكي" من أجل تقليل عدد السيارات المزدهمة في الشارع في سبيل تحسين جودة خدمات النقل العام.

73- تغطي أسعار الحافلات والسكك الحديدية الحالية أقل من 15 في المئة من تكاليف التشغيل. وعلى الرغم من مضاعفة أجرة المترو إلى 2 جنيه مصري، إلا أنها لا تزال أقل بكثير من الأسعار في أي مدينة كبيرة أخرى، مما يجعل هيئة النقل والمترو يعتمدان بشكل مفرط على التمويل العام. تنقل هيئة النقل بالقاهرة نحو 4,6 مليون مواطن يوميًا بأسعار أقل من 2 جنيه مصري (حوالي 0,12 دولار أمريكي). بينما تكاليف التشغيل تصل إلى حوالي 0,5 دولار أمريكي للرحلة الواحدة، مما ينتج عنه العجز السنوي في هيئة النقل بالقاهرة ويقدر بحوالي 400 مليون دولار أمريكي. ينقل المترو حوالي 3 ملايين مواطن في اليوم مع عجز تشغيل يبلغ حوالي 0,6 دولار أمريكي لكل راكب، مما ينتج عنه عجز سنوي للمترو يبلغ حوالي 500 مليون دولار أمريكي. وتتحمل هيئة النقل بالقاهرة والمترو معاً خسائر مالية سنوية تقارب مليار دولار أمريكي. ويوجد عامل إضافي وهو أن هيئة النقل بالقاهرة مكتظة للغاية. وفي الوقت نفسه، من الجدير بالاعتبار أن حافلات القطاع الخاص، التي تقدم أسعاراً مماثلة لهيئة النقل بالقاهرة، قادرة على مواصلة العمل مالياً بالرغم من معايير الجودة والسلامة الأقل. وفي ضوء هذه القضايا المؤسسية، إلى جانب النقص الواضح في الجدوى المالية لهيئة النقل بالقاهرة والمترو، فإن أية كيانات دولية حسنة السمعة من شأنها أن تقدم عرضاً للعمل كشراكة عامة خاصة للنقل العام، أو لتحمل عقود الإدارة والصيانة مثل ما تم اقتراحه بالنسبة للمترو، وسوف يحتاج ذلك إلى ضمانات قوية يمكن الاعتماد عليها من مدفوعات متعهدي القطاع العام (أو غيرها من أشكال التمويل العام) لجعل مشاركتهم مربحة. إن تطبيق عقود متعهدي القطاع العام بناء على أفضل الممارسات في البلدان الأخرى يمكن أن يشجع القطاع الخاص على الاستثمار في هذا النوع من الخدمات وأن يصبح حلاً موثوقاً به لتوفير وسائل نقل ذات جودة أعلى بالرغم من انخفاض تكاليف التشغيل. وتشمل النتائج المتوقعة للشراكة بين القطاعين العام الخاص دعماً مالياً أقل ويمكن التنبؤ به -يمكن التنبؤ به لأن صيغة حسابه ستُدرج في اتفاق الامتياز، وأقل من ذلك لأن من المتوقع أن يكون المشغل الخاص أكثر كفاءة من مشغل المؤسسات المملوكة للدولة.

الفرص والخيارات للاستفادة من رأس المال التجاري أو الاستثمار الخاص

74- شراكة النقل بالعبارات النيلية بين القطاعين العام والخاص. يتضمن هذا المشروع توريد وتشغيل السفن من أجل تحديث وتوسيع خدمة العبارات الموجودة في القاهرة. في عام 2016، دعت محافظة القاهرة من خلال هيئة النقل بالقاهرة، بمساعدة فنية من الوحدة المركزية للشراكة بين القطاعين العام والخاص بوزارة المالية والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، للتأهيل المسبق لشراكة مدتها 25 سنة بين القطاعين العام والخاص، من أجل تمويل وتطوير وتشغيل خدمة حافلات الركاب بنهر النيل. وقد توقف هذا الاقتراح لعدة أسباب، بما في ذلك عدم الوضوح بشأن الهيئة المسؤولة عن تأمين الأرض، وتطوير وصيانة أرصفة السفن والأرصفة التي ستكون جزءاً من عملية تشغيل العبارة. إلا أن المقترح مازال صالحاً ليصبح خدمة نقل تجاري حضري ذو فاعلية، وإن كان ذلك لن يتم إلا بمستوى من دعم التمويل العام.

75- خدمات النقل السريع بالحافلات. أصبحت خدمات النقل السريع بالحافلات أكثر شعبية في جميع أنحاء العالم كحل لمعالجة التكدس الحضري. وتتطلب محور حافلات مخصصاً للحركة ومحاذاة في منتصف الطريق، وجمع ثمن التذاكر باستخدام البطاقات الذكية، وعلاجات التقاطع التي تحظر المنعطفات عبر الممر، وأرصفة للصعود. هناك العديد من مشاريع النقل السريع بالحافلات المحتملة، بعضها يعود إلى دراسة كريبتس (CREATS) لعام 2006، ولكن لا يوجد أي منها قيد التشغيل. وتشمل تلك الخدمات غرب 6 أكتوبر، ومترو الخط 4 المحور، ومحور الطريق الدائري، من القاهرة إلى مدينة العاشر من رمضان ومن القاهرة إلى العاصمة الجديدة. كما وضعت هيئة تنظيم النقل بالقاهرة الكبرى بعض خطوط النقل السريع بالحافلات ذات الحجم الأصغر، والتي تربط بعض المناطق الحضرية ذات الدخل المرتفع بحرم الجامعات الكبيرة. هذه الطرق

هي في الغالب المسارات الشعاعية، على الرغم من أن بعضها يحتوي على أقسام تستخدم الطريق الدائري. وجميعها لديها العديد من تحويلات المترو. وكان التقدم بطيئاً حيث أن هيئة تنظيم النقل بالقاهرة الكبرى تعاني من نقص حاد في الموظفين وقلة التمويل. وسوف يحتاج الأمر إلى مزيد من الدراسة لتطوير شبكة كاملة للنقل السريع العابر. على الرغم من أن القاهرة الكبرى قد تحتاج إلى ما مجموعه 20 محورا أو ما شابه، فإن خمسة محاور مختارة بعناية يجب أن يتم اختيارها في البداية. سيكون هناك حاجة إلى توخي الحذر في التسويق والعمل مع وسائل الإعلام العامة لضمان نجاح هذا النموذج الجديد لخدمة الجمهور. وفي مايو 2015، بدأ معهد النقل والسياسات التنموية الذي يدعمه مكتب الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) في القاهرة دراسة جدوى مسبقة للنقل السريع بالحافلات في القاهرة الكبرى. وقد عكست النتائج وجود طلباً كافياً على النقل السريع بالحافلات على العديد من الطرق في القاهرة الكبرى وتحديداً: الجيزة ومدينة نصر والقاهرة الجديدة. وأعطت الدراسة الأولوية لمحورين. تم تطوير المحور الأول بمحافظة الجيزة ويمتد من ميدان الرماية وحتى ميدان أحمد عرابي. والثاني يربط مدينة القاهرة الجديدة بالقاهرة عبر مدينة نصر. ويتم تقريب أسطول مكون من 240 حافلة مفصلية بمعدل 50-60 حافلة في الساعة إلى هذه الخطوط. وتقدر تكلفة تنفيذها بحوالي 250 مليون دولار أمريكي. ويجري مكتب الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية حالياً دراسات الجدوى والتصميم. ويمكن لهذه الدراسة أن تساعد في صياغة هيكل الشراكة بين القطاعين العام والخاص إذا كان من الممكن توضيح الترتيبات المؤسسية.

76- خدمات الحافلات. إن حافلات القاهرة الحالية تخدم حالياً حوالي 13 مليون راكب شهرياً على 166 خطاً للحافلات، أو 10 650 راكبا لكل حافلة في الشهر. وتوجد خمسة محاور ذات أولوية وإمكانية عالية للحافلات في محافظة القاهرة (جدول 2.9). وقد تم اختيار هذه المحاور بعناية بناءً على التحقيقات الأولية وعمليات التفيتيش المادية للطرق، يليها تحليل متعدد المعايير. وتم إعداد وثائق العطاءات. ومع ذلك، لم يتخذ أي قرار للمضي قدماً. هذا المشروع جاهز لهيكل الشراكة بين القطاعين العام والخاص إذا أمكن توضيح الترتيبات المؤسسية ويمكن اتخاذ قرار بهذا الشأن. وتوجد نقطة إيجابية، حيث تولت شركة خاصة تشغيل خدمة حافلات جديدة يديرها القطاع الخاص في عام 2017 شركة خاصة، ألا وهي شركة مواصلات مصر، بتمويل من القطاع الخاص من الإمارات العربية المتحدة ومصر، وبعد شراء تراخيص هيئة النقل بالقاهرة الحالية، تعمل بنجاح مع الحافلات عالية الجودة والخدمة وتستعد للتوسع، مما يدل على الطلب المحتمل وإمكانيات السوق.

جدول 2-9 تفاصيل للمحاور الأساسية لمسارات حافلات محافظة القاهرة

| الرقم | المحور | الطول بالمتري | |
|-------|--|---------------|---------|
| | | اتجاه أ | اتجاه ب |
| 1 | أوتوستراد من تقاطع طريق القاهرة السويس إلى الطريق الدائري | 15 930 | 15 930 |
| 2 | جسر السويس من ألف مسكن إلى ميدان العباسية | 7 450 | 7 400 |
| 3 | مؤسسة الزكاة من تقاطع الطريق الدائري إلى ساحة الحرية | 8 160 | 8 160 |
| 4 | شارع بور سعيد من السيدة زينب إلى تقاطع كنيسة الملك ميخائيل | 6 050 | 6 300 |

| | | | | |
|--------|--------|--------|--|---|
| 14,600 | 7 300 | 7 300 | شارع الميثاق من الطريق الدائري إلى تقاطع عبد الله العربي | 5 |
| 89 980 | 45 090 | 44 890 | مجموع الطول | |

77- حافلات "فاست واي" أو "حافلات النقل السريع". في يناير 2017، دعا مرفق البيئة العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي شركات تشغيل الحافلات الدولية لتكيب وتشغيل وصيانة نظام نقل ذكي لمشغل الحافلات المحتمل لخدمة حافلات عالية الجودة جديدة على خمسة طرق "سريعة" وربط مترو القاهرة ومدينة السادس من أكتوبر ومدينة الشيخ زايد. سيخدم كل خط من محطات الحافلات عددًا محدودًا من محطات التوقف داخل كل مدينة، ثم يذهب بدون توقف على طول طريق سريع "خط سريع" للوصول إلى محطة مترو على هامش القاهرة الكبرى في مدينة الجيزة. ويتشابه هذا النوع من الخدمة مع النقل السريع بالحافلات ولكن بتكلفة استثمار أقل بكثير لأنه لا يملك نفس محاور الحافلات الحصرية. وستكون هذه الخدمة من أوائل الخدمات في القاهرة التي يتم تصميمها لربط محطات المترو بالوجهات خارج المنطقة الحضرية الرئيسية. وليس من الواضح كيف سيتم التعاقد على الخدمة، أو أي وكالة ستكون مسؤولة عن تشغيلها (سوف تمر الطرق عبر محافظتين وهما القاهرة والجيزة). وهي إمكانية لشراكة ناجحة بين القطاعين العام والخاص، إذا كان من الممكن حل الترتيبات المؤسسية.

78- السكك الحديدية السريعة. استفسرت وزارة النقل عن إمكانيات تطوير السكك الحديدية السريعة لبعض الممرات الرئيسية في مصر بما في ذلك بين القاهرة والإسكندرية، والقاهرة إلى صعيد مصر. وتشمل المبادئ الرئيسية للسكك الحديدية عالية السرعة الناجحة ما يلي: (1) حركة مرور كبيرة وكثيفة: عادة ما تشتمل على 15 إلى 20 مليون راكب لكل كيلومتر. (2) مدمج في نظام النقل الجماعي. على سبيل المثال، قام المغرب بتكامل خدمة السكك الحديدية السريعة في أجرة النقل الجماعي؛ (3) يجب أن تكون الأسعار في متناول جميع المستخدمين المصريين وأن تخدمهم؛ (4) بينما تكون مستدامة للمشغل؛ (5) وبحسب التعريف تعمل بسرعة عالية مما يعني على الأقل 250 كم / ساعة وبالتالي تحد من عدد مرات التوقف. وقد أظهرت التجارب في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك في الصين والمغرب، أن تحصيل قيمة الأراضي يمكن أن يعزز الجدوى الاقتصادية والمالية لاستثمارات السكك الحديدية السريعة التي يمكن أن تكون مكلفة. واستأجرت الصين والمغرب العقارات التجارية وغيرها من العقارات عالية القيمة في المحطات الحديثة متعددة الاستخدامات للمساعدة في تمويل استثمارات السكك الحديدية السريعة. ونظراً لحركة المرور عالية الكثافة، بما في ذلك حركة المسافرين المحليين من رجال الأعمال، بين القاهرة والإسكندرية، قد تكون الخدمة عالية السرعة على طول هذا المحور مجدية ولكنها تتطلب مزيداً من الدراسة، ويفضل أن يكون ذلك جزء من تطوير خطة النقل الجماعي المتكاملة. وأجريت دراسة جدوى مسبقة في عام 2010 ووجدت أن المشروع قابل للحياة اقتصادياً بعائد معدل داخلي على الاقتصاد بنسبة 11,8٪. إذا كانت الحكومة ستمول كل تكاليف البنية التحتية تقريباً بينما يقوم المشغل الخاص بإدارة خدمة السكك الحديدية وشراء المخزون المتداول، وتغطية تكاليف الصيانة والتشغيل المستقبلية. كان الطلب المقدر 10,3 مليون مسافر لعام 2025 (يتطلب 27 زوجاً من القطارات: أسطول من 6 مجموعات للقطارات + 1 احتياطي) و320 مليون مسافر بحلول عام 2040 (يتطلب 43 زوجاً من القطارات: أسطول مكون من 9 مجموعات قطارات + 1 احتياطي)، دون احتساب استخدام السائحين. وسيتم تخفيض وقت الانتقال من 2,5 ساعة إلى ساعة واحدة.

توصيات خطة العمل

79- يتعين وضع سياسة للتعريفات بواجبات الخدمة العامة، وهناك أيضا حاجة إلى استراتيجية شاملة ومتكاملة للنقل العابر والنقل الحضري. يعد تطوير استراتيجية النقل الجماعي المتكاملة أولوية لمعالجة العقبات التي تواجه الاستثمار في النقل الحضري والنقل الجماعي في مصر. وبدون هذه الاستراتيجية، لا يوجد أساس شامل يمكن من خلاله إعداد مشاريع النقل الجماعي والنقل الحضري. لا يزال الكثير مما تم اقتراحه بشكل عام في النقل للمناطق الإقليمية في القاهرة لعام 2002 صالحًا، ولكن يجب مراجعة العديد من التفاصيل، وتحديد الأولويات، والتسلسل، خاصة لمراعاة ما تم تنفيذه بالفعل من مشروعات، ونمط التنمية وحجمها منذ إعداد دراسة النقل للمناطق الإقليمية في القاهرة، واعتماد التقنيات الحديثة وخاصة لتطوير نظام أجرة متكامل.

جدول 2-10: الجدول الزمني والإجراءات / الاستثمارات لدعم النقل الجماعي المتكامل في القاهرة الكبرى

| الجدول الزمني | إجراءات / استثمارات |
|---------------|--|
| العام الأول | <ul style="list-style-type: none"> * تطوير لجنة توجيهية لمجلس الوزراء للمواصلات بما في ذلك اتخاذ القرارات بشأن الهيكل المؤسسي / الإدارة الحكومية للنقل |
| | <ul style="list-style-type: none"> * تطوير استراتيجية وخطة عمل النقل الجماعي المتكاملة، بما في ذلك تخطيط شبكة النقل العام من أجل القاهرة الكبرى |
| | <ul style="list-style-type: none"> * استعراض دور الهيئة، وتمكينها كسلطة (بما في ذلك جمع وتوزيع التمويل العام لمشاريع النقل العام في مصر، ومنح الامتيازات) |
| | <ul style="list-style-type: none"> * توظيف الهيئة وتشغيلها |
| | <ul style="list-style-type: none"> * إنشاء مرافق الاصطفاف والركوب في مواقع الضواحي كمغذيات للنقل العام |
| | <ul style="list-style-type: none"> * تنفيذ مشروع الاصطفاف والركوب واحد |
| | <ul style="list-style-type: none"> * تصميم، والتماس التمويل المطلوب لبدء التنفيذ، لخطة تحسين مواقف السيارات على مستوى المنطقة |

العام الثاني • الإعلان عن خطة على مستوى المنطقة لتحسين قابلية السير، وتنفيذ الدراسات اللازمة لطلب المقترحات / التصاميم

- *تصميم وتنسيق تنفيذ نظام جمع الأجرة المتكاملة عبر طرق داخل القاهرة الكبرى
- *الشروع في تصميم وتنفيذ واحد أو اثنين من المحطات الطرفية لتسهيل النقل بين الوسائط سهلة
- *الإعلان عن مشروع أو مشروعين كبيرين قد ينبثق من خطة العمل الجماعي للنقل الجماعي وضمان تنفيذها (بما في ذلك إسنادها إلى واحدة أو غيرها من المؤسسات القائمة، والإشراف على تنفيذها، وتقديم الدعم في الترتيب للتمويل، وما إلى ذلك)

العام الثالث • تطوير حوالي 10 إلى 15 مساراً لتشغيل خدمات الحافلات عالية الجودة (السريعة / الفاخرة) لربط المناطق الرئيسية داخل القاهرة بتلك الموجودة في الجيزة والقليوبية، وصياغة خطة التنفيذ بما في ذلك آليات التمويل، والشروع في تنفيذ هذه المسارات

- *إدارة خطة دعم التنقل
- *التنسيق والإشراف على تنفيذ مشروع النقل الجماعي مثل النقل السريع بالحافلات لربط ميدان رمسيس بالقاهرة الجديدة والجامعة الأمريكية بالقاهرة الجديدة

القضايا الشاملة لعدة قطاعات التي تحول دون الاستثمار الخاص

80- إن تحقيق نظام نقل متعدد الوسائط سليم في مصر شرط لا غنى عنه للتنفيذ الناجح للسياسات الطموحة لفريق الخبراء لتحقيق التنمية الاقتصادية المتسارعة للبلاد. وكما ذكر سابقاً، فإن الوتيرة التي تم الترحيب بها بتمويل القطاع الخاص في قطاع النقل في مصر قد تفاوتت حسب القطاع الفرعي. وقد كانت القطاعات الفرعية للطيران والموانئ أكثر تقدماً، في حين تخلفت السكك الحديدية والنقل الحضري عن الركب، مع وجود ممرات مائية داخلية في مكان ما بينهما. في حين أن قدرة خدمة النقل على تحصيل الرسوم التجارية - في مقابل أن ينظر إليها كالتزام للخدمة العامة - سبب أساسي يفسر سرعة مشاركة القطاع الخاص في القطاع الفرعي، ومن الأسباب الرئيسية الأخرى التي تستمر في تعويق تقدم مشاركة القطاع الخاص في قطاع النقل ما يلي: (1) بنية مؤسسية معقدة لا تسهل صنع القرار ولا التنظيم المستقل والشفاف؛ (2) القوانين العتيقة التي تتطلب التحديث للسماح باستثمارات القطاع الخاص؛ (3) عدم وجود استراتيجية نقل بضائع متكاملة ومتعددة الوسائط؛ (4) غياب استراتيجية النقل الجماعي المتكاملة؛ (5) عدم كفاية الموظفين المؤهلين لإدارة الخدمات أو القطاعات الفرعية / الأنماط بشكل استراتيجي أو عملي. إن حكومة مصر على دراية كاملة بهذه العيوب، وبدأت في معالجة هذه القضايا بشكل جدي. إذا كان من الممكن معالجة القضايا المتشابكة أعلاه في غضون عام واحد، فمن المتصور أن استثمارات القطاع الخاص التي يمكن أن تحول نوعية خدمات الشحن ونقل الركاب في مصر يمكن أن تتحقق في غضون السنوات الخمس المقبلة.

جدول 11-2 ملخص مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص المحتملة للنقل في مصر

مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تقترب من كونها جاهزة لتقديمها للقطاع الخاص

- *ميناء 6 أكتوبر الجاف (سوف يعرض قريباً كشراكة بين القطاعين العام والخاص بدعم من البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير)
- الوصول بالسكك الحديدية من موانئ الإسكندرية إلى ميناء 6 أكتوبر الجاف (قيد الإعداد كشراكة بين القطاعين العام والخاص بدعم البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية)
- عبارات ركاب نيلية في القاهرة (تم عرضها بالفعل ولكن يجري تنقيحها لجعل المشروع أكثر جاذبية للمزيد من المحتملين)
- ميناء الشحن في مطار القاهرة (مذكرة تصورات عن مشورة معاملات مؤسسة التمويل الدولية التي أعدت بالفعل)
- خطان لحافلات النقل السريع: (1) خط محافظة الجيزة من ميدان الرماية إلى أحمد عرابي؛ (2) محافظة القاهرة: مدينة القاهرة الجديدة عبر مدينة نصر إلى القاهرة الكبرى
- 5 محاور للحافلات في مدينة القاهرة الكبرى
- ميناء أبو طرطور الصناعي

الكهرباء والمصادر المتجددة

أهداف الحكومات وأولوياتها

- 81- حتى عهد قريب، كانت مصر تعاني من نقص في توليد الكهرباء بسبب عدة عوامل، أحدها انخفاض توافر إمدادات الغاز المنزلي لتوليد الطاقة. اعتمدت الحكومة المصرية برنامجًا قويًا لزيادة قدرة التوليد بنسبة 18 جيجاوات بحلول عام 2018، مع تطبيق هدف يبلغ 5 جيجاوات تقريبًا في سيناريو محافظ، و10 جيجاوات في أفضل الأحوال، وسيتم توفير معظمها بموجب اتفاقية مع شركة سيمز لبناء 14 جيجاوات من توليد الغاز الذي تموله الحكومة.
- 82- بالتوازي مع ذلك، شرع فريق الخبراء في تنفيذ برنامج طموح لتطوير قدرة الطاقة المتجددة في البلد يعادل 20 في المائة من التوليد بحلول عام 2022. ومن الجدير بالملاحظة أن التعديل الأخير للتعريفات والحملات العامة التي تعزز كفاءة الطاقة قد ساعدت في الحفاظ على ذروة الطلب عند نفس المستوى خلال العامين الماضيين. وفي إطار هذا البرنامج، تم تبني التعريفات التفضيلية في الفترة 2013-2014 (الجولة الأولى) وتمت مراجعتها في عام 2016 (الجولة الثانية). وقد وصل أكثر من 30 مشروعًا تم تطويرها بموجب نظام التعريفات المميزة إلى إغلاق مالي. وإن افترضنا في أفضل الأحوال توفّر تطوير 1400-1500 ميجاوات في إطار الجولة الثانية، فإن برنامج التعريفات المميزة سيظل دون هدفه الأولي البالغ 2300 ميجاوات للطاقة الشمسية الجديدة. وبصرف النظر عن الطاقة الشمسية، تم إنشاء مشروع رياح بطول 250 ميجاوات على نظام البناء الذاتي للتشغيل. وعموماً، فإن مشاريع الطاقة المتجددة التي تنفذها هيئة الطاقة الجديدة والمتجددة تضيف ما يقرب من 3900 ميجاوات من مشاريع الطاقة المتجددة.
- 83- إن الأساس المنطقي لتنمية الطاقة المتجددة في مصر يتجاوز الحاجة إلى الاستفادة القصوى من الموارد الطبيعية المحلية للبلد وزيادة أمن الطاقة عن طريق تنوع مزيج توليد الطاقة الذي يهيمن عليه حالياً الغاز الطبيعي. كما يساعد الاعتماد المتزايد على الطاقة المتجددة في الحد من الطلب على موارد الغاز الطبيعي المحلية، والتي يمكن تصديرها بعد ذلك لتوليد العملات الأجنبية التي تشتد الحاجة إليها بأسعار قد تزيد عن السعر التحويلي لتوليد الكهرباء محلياً.
- 84- علاوة على ذلك، عانى المركز المالي للقطاع بسبب انخفاض تعريفات المستهلكين بالتجزئة التي لا تغطي متوسط تكلفة الإمداد. وتقدر حالياً التكلفة الحقيقية لتوليد الطاقة في مصر بما يقرب من 8-9 سنت أمريكي لكل كيلووات ساعة (بما في ذلك دعم الوقود)، أقل قليلاً من بلد الأردن المجاور، مقارنة بالتعريفات الحالية لمتوسط المستخدم النهائي للولايات المتحدة التي تبلغ 5,3 سنت في كيلو واط في الساعة. ويشكل عدم التطابق هذا، الذي يشمل الدعم الحكومي، عبئاً مالياً مرتفعاً ويسهم في تصاعد الاختلالات المالية للمرافق المملوكة للدولة والمتأخرات بين المؤسسات. في 2015-2016، بلغت الإعانات المباشرة لرسوم الكهرباء 3,4 مليار دولار أمريكي، وقدرت الإعانات المقدمة من القطاع غير المباشر من خلال دعم الوقود المدعوم بمبلغ 6,3 مليار دولار أمريكي، مع دمج الدعم الاقتصادي الكلي لقطاع الكهرباء بحوالي 9,7 مليار دولار، أي ما يعادل 3 في المائة الناتج المحلي الإجمالي لمصر.

المصادر المتجددة

الفرص المتاحة في القطاع الفرعي توليد الطاقة هي الأوسع انتشاراً. ومن المتوقع أن تواصل الحكومة المصرية إنشاء المزيد من مشروعات الطاقة الشمسية وطاقة الرياح بناء على نظام المزارع العلي لما لا يقل عن 600 وحدة كهروضوئية شمسية في المرحلة الأولى، علاوة على مشروعات بناء وإملاك وتشغيل وبناء وتشغيل ونقل ملكية لطاقة الرياح والطاقة الشمسية. وبالإضافة إلى ذلك يُخضع عطاء بشأن 200 ميجاوات من الطاقة الشمسية لمراجعته في الوقت الحالي.

ويمكن للقطاع الخاص تولي معظم هذه التطورات ما سيساعد على تنويع ملكية أصول توليد الطاقة تمثيلاً مع رؤية الحكومة المصرية المبينة في قانون الكهرباء. وإن أقدمت على ذلك فسوف يتراجع الاعتماد على التمويل العام/ الحكومي.

85-بالإضافة إلى ذلك، توجد حاجة إلى حلول قصيرة الأجل ومتوسطة الأجل لتقليل الاعتماد على الضمانات الحكومية. على الرغم من أن الضمانات السيادية ستكون مطلوبة أثناء الانتقال إلى قطاع الطاقة المستدام مالياً، فإن الحكومة المصرية ووزارة الكهرباء والطاقة المتجددة ووزارة المالية والشركة القابضة لكهرباء مصر والكهرباء المصرية لشركة النقل سوف تستفيد من العديد من إجراءات التخفيف التي توزع المخاطر بفعالية، وتقلل من عدم اليقين، وإمكانية طلب أي ضمان حكومي.

الفرص والخيارات للاستفادة من رأس المال التجاري أو الاستثمار الخاص

86-تتمتع مصر بتاريخ من مشاركة القطاع الخاص الناجح في القطاع، في ظل ظروف محددة. وظلت غالبية استثمارات القطاع وما زالت توجه عبر التمويل العام، سواء من خلال عروض السندات الحكومية أو القروض / المنح المقدمة من مؤسسات التمويل الإنمائي الثنائية والمتعددة الأطراف. ومع ذلك، فقد تم تطوير ثلاث محطات مستقلة لتوليد الكهرباء (1996-2003) (وهي سيدي كير، والفرنسية للكهرباء بالسويس، وبورسعيد، بسعة إجمالية قدرها 2048 ميجاوات) بموجب خطة البناء-بناء التشغيل الذاتي مع 20 عام من اتفاق شراء الطاقة مع الشركة القابضة لكهرباء مصر، بصفتها المتعاقد الوحيد. كانت هذه المصانع تعتمد على تقنيات التوربينات البخارية التي تحرق الغاز الطبيعي. تم اختيار الشركات بناءً على المفاوضات المباشرة لاتفاق شراء الطاقة بين منتجي الطاقة المستقلين والشركة القابضة لكهرباء مصر. افترضت شركة الشركة القابضة لكهرباء مصر عددًا من المخاطر الهامة للمشروع (على سبيل المثال، تم تحديد الأسعار المتفق عليها للطاقة المشتراة من المصانع بالدولار الأمريكي، وتمت زيادة تكاليف الوقود إلى الشركة القابضة لكهرباء مصر، ودفعت الشركة تكلفة توليد الطاقة إلى معدل استخدام المصنع 65-70 في المئة). وقد كفل البنك المركزي المصري للمتعاقدين على شراء الطاقة ضمانات أسعار الفائدة -وهو ضمان سيادي لجميع التزامات المتعهد في ذلك الوقت- وتمت حماية المنتجين المستقلين للطاقة من التغييرات المستقبلية في القانون. ونتيجة لذلك، تمكنت الحكومة من اجتذاب مطورين ذوي جودة عالية ممولين من كل من وكالات التنمية متعددة الأطراف والقروض التجارية من البنوك المحلية والأجنبية، وبالتالي تم تأمين تعريفات اتفاق شراء الطاقة التي كانت منخفضة للغاية وفقاً للمعايير الدولية-على الرغم من زيادة التعريف الفعالية بشكل كبير بعد تخفيض قيمة الجنيه المصري. على الرغم من انخفاض قيمة العملة والتغييرات في الملكية، فإن أداء ثلاثة من مقدمي الاستراتيجية الدولية في أداء جيد، من حيث الأداء الفني والمالي. عوامل القدرة أعلى بكثير من مستوى مضمون 70 في المئة؛ وتوافر أكثر من 92 في المئة.

87- وبالنظر إلى كل ما تقدم لم يتم إجراء استثمارات إضافية في الأسهم في مصر منذ أن تم إغلاق المشاريع الثلاثة للبناء والتشغيل والتملك ونقل الملكية مالياً، باستثناء 265 ميجاوات من محطات الطاقة التي تخدم الأحمال التي تملكها منشآت

خاصة. وبما أن القانون المصري الجديد رقم 82 الذي يقصر ضمانات البنك المركزي المصري على "الكيانات القانونية العامة" صدر عام 2003، لم يعد البنك المركزي المصري يسمح قانوناً بتقديم ضمانات سيادية للشركة القابضة لكهرباء مصر (وهي كيان قانوني خاص) أو الشركات التابعة لها. وفي عام 2013، صدر قانون يمنح وزارة المالية سلطة صريحة لضمان الشركة القابضة لكهرباء مصر والشركات التابعة لها، ولكن حتى وقت قريب، تركت ملامح الضمانات التي قدمتها وزارة المالية قدراً كبيراً من الشكوك التي لم يتم كشفها والتي تكون في العادة ذات طبيعة سيادية. وحسب ما ذكرناه لاحقاً، يبدو أن هذه القضية قد تم حلها، ضمن الإطار العام للجولة الثانية من التعريفات الجمركية للتعريفات التفضيلية لمشاريع الطاقة الشمسية.

فرص قصيرة إلى متوسطة الأجل (سنة إلى سنتين)

88- وفي الأجلين القصير والمتوسط، تكون الفرص في القطاع الفرعي للتوليد هي الأكثر انتشاراً، بما في ذلك الاستثمار الخاص في أصول التوليد، لا سيما مصادر الطاقة المتجددة، لتنوع مقدمي الخدمات التوليد.

محطات سيمنز التي تدار بالغاز (إطار 4)

89- يدرس فريق الخبراء خيارات لزيادة مشاركة القطاع الخاص في ملكية هذه المحطات لعدة أسباب. واعتماداً على كيفية هيكله المعاملات، يمكن أن تكون هذه الخطوة خطوة أولى في تنفيذ ولاية تحرير قانون الكهرباء والبدء في تنوع ملكية أصول التوليد في هذا القطاع. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يساعد هذا في تقليل الاعتماد على ضمانات وزارة المالية الداعمة لدين محطات الطاقة، وبالتالي تحرير قدرة الاقتراض العام لأغراض أخرى.

90- ويشتمل الخياران الأساسيان قيد النظر على طرح عام أولي لأقلية (>20 في المائة) من حقوق الملكية في المركبات ذات الأغراض الخاصة التي تم إنشاؤها لامتلاك وتشغيل وصيانة كل من مصانع سيمنز أو شراكة استراتيجية تنطوي على بيع ما يصل إلى 49 في المائة من حقوق ملكية المركبات ذات الأغراض الخاصة. ويحتوي الخياران على مزايا ونقاط ضعف تخضع لتحليل الجدوى .

مربع 4: محطات سيمنز التي تدار بالغاز

في يونيو 2015، منحت الحكومة المصرية شركة سيمنز، بالتعاون مع شركتي أوراسكوم للإنشاءات وشركة السويدي إلكترونيك، عقدًا بقيمة 6 مليارات يورو لبناء على أساس تسليم المفتاح ثلاث محطات لتوليد الطاقة في بني سويف والبرلس والعاصمة الجديدة، سعة كل منها 4.8 جيجاوات، بطاقة إجمالية تبلغ 14.4 جيجاوات. وسيتم تشغيل محطات توليد الطاقة الثلاثة بواسطة 24 توربينات غازية من فئة سيمنز H-Class تم اختيارها من أجل إنتاجها وكفاءتها العالية، و12 توربين بخاري، و24 مولد بخاري لاسترداد الحرارة، و3 500 وحدة من أنظمة المفاتيح الكهربائية بالكيلو فولت. وكانت هذه الصفقة جزءًا من خطة وزارة الكهرباء و الطاقة المتجددة للتصدي لتحديات إمدادات الطاقة في البلاد على أساس المسار السريع. وتم البدء في تشغيل أول هذه المحطات العملاقة في صيف عام 2017، ومن المتوقع أن يتم تشغيل المتبقي في مايو 2018. وفي الوقت نفسه من المتوقع أن تتمتع مصر بفوائض توريد في الطاقة التي يتم توليدها حتى عام 2022.

وقد تم تمويل المشروع العملاق بشروط تفضيلية بموجب ضمان ائتمانات التصدير من ايولر هيرمس من الحكومة الفيدرالية الألمانية، وقدمه اتحاد 17 مصرفًا دوليًا، بقيادة بنك Deutsche Bank ، و KfW IPEX-Bank HSBC. وضمنت وزارة المالية المصرية القروض وأغلقت ماليًا في نوفمبر 2015 (بني سويف) ومارس 2016 (البرلس والعاصمة الإدارية الجديدة). وتتبع هيكلية الصفقة النهج التعاقدى التقليدي للهندسة والمشتريات والبناء الممول من القطاع العام الذي تستخدمه الشركة القابضة لكهرباء مصر لتمويل التوسع في قدرات توليدها الطاقة في العقود القليلة الماضية. ومن المتوقع أن يتولى تشغيل المحطات مقاول من القطاع الخاص بموجب عقد تشغيل وصيانة طويل الأمد مع شركة كهرباء مصر.

برنامج الطاقة المتجددة:

91- تتمتع مصر بأعلى مستويات الإشعاع الشمسي في العالم، إلا أن توليد الطاقة الشمسية محدود فيها. ولما كانت مساحة الصحراء تبلغ 95% من الأراضي المصرية، فإن إمكانات توليد الطاقة الشمسية هائلة. إذ تتراوح كميات الإشعاعات

تلبية الطلب فيما بعد عام 2022

بحلول عام 2022، من المقدر أن يزداد الاحتياج للطاقة بما يفوق 25 جيجاوات لتوليد كميات إضافية من الطاقة لتلبية الطلب المتوقع.

ومن المرجح أن تتضاعف بصورة كبيرة الحاجة لكميات جديدة من الطاقة، لاسيما التوليد المرن للطاقة من إشعال الغاز. ولكن يجب توخي الدقة في المفاضلة بين الخيارات المختلفة (الزيادة كميات الطاقة) في ظل التطورات التكنولوجية الجديدة واتجاهات خفض التكاليف

الشمسية في السنة، مقارنةً بنسبتها في العالم، ما بين 1,750 و2,680 كيلووات/متر مربع/سنة، من الشمال إلى الجنوب، وكميات الإشعاعات الشمسية الطبيعية المباشرة في السنة ما بين 1,970 و3,200 كيلووات/متر مربع/سنة، من الشمال إلى الجنوب، هذا مع ثبات نسبي في الكميات اليومية مع بعض التباينات الصغيرة. وتكشف التقديرات الصادرة عن أطلس الإشعاع الشمسي ومركز الفضاء الألماني عن إمكانية توليد كميات من الطاقة الشمسية قد تصل إلى 74 مليون جيجاوات/سنة، وهذه إمكانية لتوليد الطاقة تُظهر مدى ضآلة ما ولّدته البلاد من إجمالي الطاقة الذي بلغ 174,875 جيجاوات في عام 2015.

92- يقدم أطلس الرياح لعام 2006، الذي أعدته هيئة الطاقة الجديدة والمتجددة، تقييماً لمصادر الرياح في فترة من 8 سنوات بشأن إمكانية توليد الطاقة من الرياح في ست مناطق محددة بالبلاد، بها مساحات كبيرة من الأراضي المملوكة للدولة. على سبيل المثال، يتمتع الجزء الغربي من خليج السويس بأفضل مصادر الرياح في البلاد، حيث يفوق المعدل السنوي لسرعة الرياح 7 أمتار/ثانية، ويمكن توليد طاقة من الرياح تقارب من 20,000 ميجاوات. وتركز معظم الخطط القصيرة والمتوسطة الأجل لأنشطة توليد الطاقة من الرياح على هذه المنطقة. كما تضمنت الصفقة، التي عقدها الحكومة المصرية مع شركة سيمز لمحطات الطاقة بإشعال الغاز، إنشاء مرفق تصنيعي لإنتاج التوربينات في مصر، بهدف توريد ما لا يقل عن 600 توربين لعدد 12 مزرعة رياح جديدة في جميع أنحاء البلاد. ولا يزال غير واضح إذا كانت هذه المزارع الجديدة للرياح سوف تموّل من القطاع العام أم الخاص.

93- تبنت الحكومة المصرية برنامج التعريف التفضيلية في عام 2014 للنهوض بهذا النشاط الإنمائي للموارد المتجددة غير المكتشفة بعد. وتحدد الجولة الأولى من هذا البرنامج قيمة التعريف التفضيلية عند 14.3 دولار/كيلووات في الساعة من أجل تشجيع القطاع الخاص على سرعة توليد 2,300 ميجاوات من قدرة طاقة الفوتوفولتايك الشمسية الجديدة، و2,000 ميجاوات من قدرة طاقة الرياح. وقد استجاب القطاع الخاص بحماس، حيث قدمت 175 شركة مستندات لسابقة تأهيلها للمشاركة في هذه الجولة. وفيما يخص الطاقة الشمسية، جرى توقيع 55 مذكرة تفاهم للحصول على قطع من الأراضي المتوفرة لدى هيئة الطاقة الجديدة والمتجددة في ثلاثة مواقع شمسية مختلفة مملوكة للدولة. ولكن مع تفاقم الصعوبات المالية في الاقتصاد الكلي في مصر، ونتيجة الاختلاف مع المؤسسات المالية الدولية على توفير التمويل لهذه المشروعات - حيث كان السبب الرئيسي بنود مشاركة التحكيم الواردة في اتفاقات شراء الطاقة، فقد أُلغيت معظم مشروعات الجولة الأولى عندما تراجعت مؤسسات التمويل عن دعمها لها، باستثناء ثلاثة مشروعات بقدرة إجمالية بلغت 150 ميجاوات.

94- عُرضت الفرصة على مطوري المشروعات الذين لم يتمكنوا من تمويل مشروعاتهم في الجولة الأولى لإعادة تقديم مشروعاتهم في الجولة الثانية من البرنامج الذي اعتمده رئاسة الوزراء في سبتمبر 2016، وكانت التعريف التفضيلية قد خُفّضت بمقدار كبير. ومن المرجح توقيع اتفاقات في الجولة الثانية لتوليد طاقة بقدرة 1,300 ميجاوات، تشمل محطات

لتوليد الطاقة بقدرة 20 و30 و50 ميغاوات. وبالإضافة إلى التخفيض الهائل للتعريف التفضيلية وزيادة الشروط التعاقدية في اتفاقات شراء الطاقة من المؤسسات المالية المقرضة، فإن الفرق الرئيسي بين الجولتين الأولى والثانية من برنامج التعريف التفضيلية هو أن جميع مشروعات الجولة الثانية من المتوقع تجميعها في موقع واحد مملوك للدولة في بنبان، بالقرب من الجزء الجنوبي من مدينة أسوان. وجرى تعيين مقاول لإدارة المرافق من جهة خارجية، لإدارة وتنسيق كل المشروعات في موقع بنبان.

الفرص المتوسطة الأجل (2-5 سنوات)

95- من المرجح أن يكون هناك احتياجًا كبيرًا لكميات جديدة لتلبية الطلب فيما بعد عام 2022، ومن المعقول توقع البدء في إعدادات المشروعات لتوفير القدرات اللازمة لتوليد الكميات الجديدة في العامين المقبلين. ومن المتوقع أن يكون لدى مصر فائض إمداد من الطاقة المؤلدة يكفها حتى عام 2022، وهو ما يفسر محدودية خطوط الأنايب للاستثمار في توليد الطاقة. ومع ذلك، فقد زاد استهلاك الكهرباء في مصر بنسبة تفوق 6% في السنة، خلال الفترة من 2008 إلى 2010. ورغم انخفاض الاستهلاك إلى 4% منذ عام 2011، فمن المتوقع أن تشهد السنوات المقبلة ارتفاعًا تصل نسبته السنوية 5.1%. ويجدر الإشارة أيضًا إلى أن التعديل الأخير في التعريف وحملات ترشيد الطاقة قد ساعدت على الحفاظ على الحد الأقصى للطلب عند نفس المستوى الذي كان عليه في السنتين الماضيتين. وعلى الرغم من احتمال توليد بعض هذه القدرات الإضافية الجديدة من مرافق الطاقة المتجددة التي يجري إنشاؤها أو التخطيط لمراحلها، وربما من البلدان المجاورة عبر العلاقات الإقليمية المتبادلة المتوقع التكلفة بتزويدها في الفترة الزمنية 2018-2019، فلعل الحاجة تظل ماسة لتوفير قدرات جديدة من الطاقة، لاسيما التوليد المرن للطاقة بإشعال الغاز. وفي ظل الاحتياج المتوقع لإمدادات جديدة بعد عام 2022، وأخذًا في الاعتبار الدورة العادية التي تستغرق 3-5 سنوات لإنشاء مرافق جديدة لتوليد الطاقة بإشعال الغاز والقيام بما يلزم من تعاقدات وتمويل وإنشاءات، فمن المنطقي توقع البدء في إعدادات المشروعات لتوفير القدرات اللازمة لتوليد طاقة جديدة في العامين المقبلين.

96- يمكن تحديد أماكن هذه المشروعات الجديدة، إما في المواقع البكر، أو في مواقع الإنشاءات (بعبارة أخرى، المواقع التي بها محطة طاقة عاملة في الوقت الحالي). ويتضمن أسطول توليد الطاقة لدى الشركة القابضة لكهرباء مصر مزيجًا من المحطات المتفاوتة في أعمارها، بما فيها محطات تولد حوالي 10,000 ميغاوات ويبلغ عمرها 20 سنة أو ما فوق ذلك. ومن المرجح أن يتوقف تشغيل بعض هذه المحطات، والاستعاضة عنها بالإنشاءات في المواقع البكر عند بلوغها نهاية دورتها الاقتصادية. ومع ذلك، قد توفر هذه المحطات أوضاعًا نموذجية، حسب الظروف البيئية للمواقع القائمة عليها، لتوليد طاقة جديدة بإعادة تأهيل المحطات القديمة أو إعادة تشغيلها. إذ إن هذه المواقع مملوكة بالفعل للدولة ولن يستتبع تخصيصها وقوع آثار اجتماعية من المعتاد مواجهتها في المواقع الجديدة؛ وتتمتع ببنية أساسية للتوزيع والوقود؛ بل وقد يكون بها مرافق يمكن إعادة تحديد الغرض من استخدامها كي تساعد في إنشاء محطة طاقة جديدة.

97- أدركت بعض شركات القطاع الخاص إمكانات مواقع الإنشاءات وأعلنت عن خططها للاستفادة من هذه الفرصة السانحة أمامها. على سبيل المثال، أعلنت شركة إيني ENI عن خططها لاستثمار ملايين من اليورو في إنشاء أنظمة كهروضوئية على مواقع إنشاءات متاخمة أو مجاورة لما تملكه الشركة من مرافق قائمة للبتروول والغاز والبنية التحتية لتوزيع الكهرباء في مصر وباكستان وبلدان أخرى. وتخطط إيني لبناء مرافق الأنظمة الهجين للطاقة الشمسية والغاز الطبيعي، باستغلال سهولة اتصال هذه المواقع بمرافق الغاز الطبيعي والبنية التحتية القائمة. وفي ظل حجم الأسطول التي تملكه

الشركة القابضة لكهرباء مصر لتوليد الطاقة، وأهليتها للقيام بأعمال تطوير على مواقع الإنشاءات، فإن الفرصة مواتية كي يشارك القطاع الخاص في هذا المجال للاستثمار في توليد طاقة جديدة لتلبية الطلب المستقبلي في مصر، وفي الوقت نفسه للمساعدة في إضفاء التنوع على ملكية أصول توليد الطاقة في القطاع، وتقليل الاعتماد على التمويل العام لدعم أعمال التطوير الجديدة.

الفرص الطويلة الأجل (أكثر من 5 سنوات)

98- إن نظام توزيع الكهرباء الذي تنتهجه الشركة القابضة لكهرباء مصر له أثر كبير على جودة خدمات الكهرباء المقدمّة لكل فئات العملاء تقريباً؛ فالنظام يواجه مجموعة هائلة من التحديات، بما فيها العدد الفائق من الموظفين، وضعف الإدارة وإعداد الفواتير والتحصيل، وبطء عمليات التركيبات الجديدة وصعوبتها، وضعف خدمة العملاء، وارتفاع الخسائر التقنية بسبب ضعف صيانة النظام وتعزيزه، وهذا من بين جملة أمور. وكان هناك محاولات في الماضي للتعامل مع بعض هذه التحديات، ولكن نتيجة للطبيعة السياسية للإصلاحات اللازم إدخالها على القطاع الفرعي للتوزيع، فإن هذه المحاولات لم تُترجم إلى تحسينات ذات قيمة. ورغم ذلك، بفضل الزخم السياسي الناشئ في الوقت الحالي الذي تدفع به الإصلاحات، فإن الفرصة سانحة للبدء في معالجة بعض هذه التحديات عبر عقود الإدارة وتقديم الخدمات لإعداد الفواتير والتحصيل، وغيرها من أشكال مشاركة القطاع الخاص التي لا تتطلب نزع الملكية العامة.

القيود المعوّقة لتحقيق أهداف القطاع

99- من الخطوات الضرورية التي يجب اتخاذها في المرحلة التالية تنفيذ قانون الكهرباء، وإرساء قواعد المنافسة في قطاع الطاقة. فقد قامت مصر رسمياً بتفكيك القطاع في عام 2000، الذي كان في ذلك الوقت يخضع لتنظيم هيئة كهرباء مصر بموجب القانون رقم 12 لسنة 1976. وقد أعيد هيكلة الهيئة لتصبح شركة مساهمة بموجب القانون رقم 159 لسنة 1981، ثم أصبحت الشركة القابضة لكهرباء مصر بموجب القانون رقم 164 لسنة 2000. وعليه أصبحت الشركة القابضة لكهرباء مصر مرفق الكهرباء الوطني الفعلي الشامل لكل سلسلة الإمداد، والمسؤول عن خدمات الكهرباء في مصر، تحت إدارة وزارة الكهرباء والطاقة المتجددة.¹⁵ وتمتلك الشركة القابضة لكهرباء مصر نسبة 90% من قدرة توليد الطاقة في مصر، و100% من قدرتها على توزيع الكهرباء عبر الشركة المصرية لتوزيع الكهرباء، و99% من قدرة التوزيع (الشكل 2-11). وفي عام 2015، أصدرت الحكومة القانون رقم 87 لسنة 2015 (قانون الكهرباء)، الذي ينص على جملة أمور من بينها زيادة مشاركة القطاع الخاص في توليد الكهرباء وتوزيعها، وذلك لأول مرة منذ عقود عديدة. والهدف من هذا القانون هو تمهيد الطريق للتحرير التدريجي لقطاع الطاقة المصري، الذي ينقصه المنافسة الكاملة لقطاع التجزئة، مع إضافة مكون رئيسي وهو فصل الشركة المصرية لتوزيع الغاز عن الشركة القابضة لكهرباء مصر، وإعادة هيكلتها باعتبار أنها ستصبح مشغلاً مستقلاً لنظام التوزيع في عام 2018، وذلك من أجل تخطيط نظام التوزيع وتوسيعه وتشغيله وصيانته على أساس غير تمييزي.

100- رغم أن تحقيق الاستقلال المالي للشركة المصرية لتوزيع الكهرباء لا يعني أنها بحاجة له بالضرورة، فمما لا شك

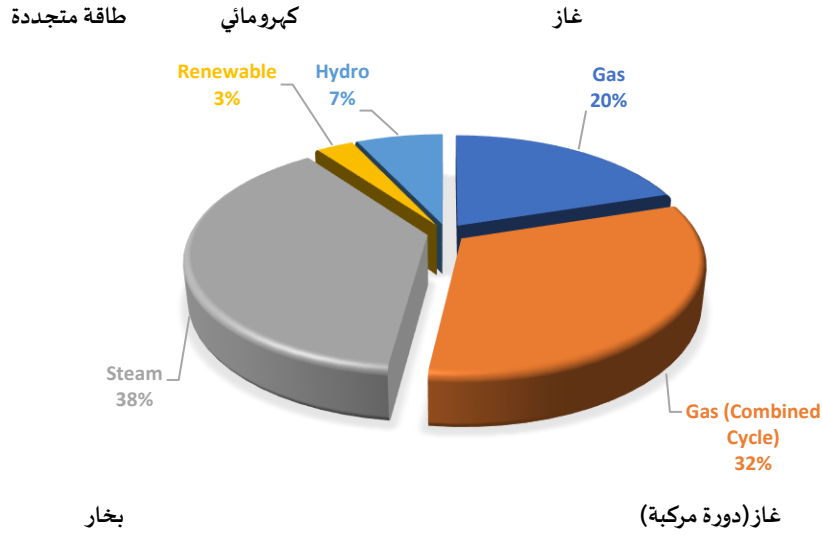
¹⁵ وزارة الكهرباء والطاقة المتجددة هي الهيئة الرئيسية المعنية بسياسات هذا القطاع.

فيه أنه سيضيف للمؤسسة الاستقلالية ويعزز إمكانية التنبؤ بتخطيط نظام التوزيع وتشغيله. كما أن الاستقلال المالي سيخفف العبء على الميزانية العمومية للحكومة المصرية لدعم استثمارات التوزيع، وذلك بالسماح للشركة المصرية لتوزيع الكهرباء أن تستدين من ميزانيتها وتقوم بالسداد من رسوم خدمة التوزيع التي تحصل عليها وفق تعريفه الكهرباء المعتمدة. وسوف يوجد كذلك سياسات التعريف بصورة أفضل، بضمان سداد عملاء الكهرباء التكاليف الكلية للخدمات التي يحصلون عليها.

101- من أجل تحقيق هذا الاستقلال المالي، على الشركة المصرية لتوزيع الكهرباء أن تستغل رأسماليها الاستغلال الملائم، وأن يكون لديها مصادر واضحة من التدفق النقدي عبر حماية نقل الأصول، وفق سياسات واضحة للتعريف التي من شأنها تحديد رسوم التوزيع وكيفية تحصيلها وسدادها للشركة المصرية لتوزيع الكهرباء. وفي ظل حقيقة أن الحكومة المصرية لا تزال تمتلك سلطة وضع التعريف، فمن المرجح أن يُطلب منها توفير الضمانات لكي تكفل أن القواعد المنظمة للتدفق النقدي للشركة المصرية لتوزيع الكهرباء لن تتغير بما يؤثر سلباً على قدرة الشركة على استرداد التكاليف التي أنفقتها. وربما سيكون هناك ضرورة لتوضيح دور مصر الرقابي، لاسيما فيما يتعلق بعمليات الشركة المصرية لتوزيع الكهرباء ومنهجيتها في تحديد تكاليف عادلة ومعقولة للتوزيع، لإضافتها إلى التعريف، وذلك على النحو الذي يوفر سجلاً واضحاً للتطبيق الشفاف والمنتظم للقواعد المتفق عليها.

102- ما إن يعاد هيكله ورسملة الشركة المصرية لتوزيع الكهرباء، ويزداد وضوح منهجية وضع التعريف، وتحديداً فيما يخص التدفق النقدي لخدمة التوزيع الخاضعة للحماية، قد تظهر فرص للمقرضين التجاريين لمنح التمويل مباشرة إلى الشركة المصرية لتوزيع الغاز لإقراضها بالمال اللازم للاستثمارات الرأسمالية في نظم التوزيع. وهذا التمويل المؤسسي في خطة استثمار الشركة المصرية لتوزيع الكهرباء لن يخفف فقط من الطلب على التمويل العام، بل قد يساعد أيضاً على تحفيز الالتزام التجاري في عمليات الشركة من أجل ضمان الامتثال لعقود المنح وشروط المقرضين، وتوضيح مساءلة الإدارة عن أداء الشركة.

شكل 2-11- قدرات الشركة القابضة لكهرباء مصر



103- مع وصول الكهرباء إلى مستويات شبه شاملة (99%)، ينظّم قطاع الكهرباء حول نموذج المشتري الأوحد، حيث تعمل الشركة المصرية لتوزيع الكهرباء بوصفها المشتري الأوحد للطاقة الكلية، وتبيع الكهرباء (اعتبارًا من عام 2015) لما يقارب من 24 مليون منزل؛ و2.5 مليون متجر؛ و165,000 مؤسسة صغيرة ومتوسطة؛ و27,000 للإنارة العامة (البلديات والمراكز). ويقوم على خدمة الغالبية العظمى من هذه الأحمال بقطاع التجزئة 9 شركات توزيع مملوكة للقطاع العام وتابعة للشركة القابضة لكهرباء مصر، ولكن هناك أيضًا 11 شركة توزيع خاصة توفر الأحمال الكهربائية للمناطق المحلية أو النائية. كما تدير الشركة المصرية لتوزيع الكهرباء عقودًا مع حوالي 100 جهة استهلاكية متصلة بشبكات توزيع الجهد العالي جدًا والجهد العالي، وتضطلع بمسؤولية التجارة الإقليمية للكهرباء مع البلدان المجاورة.

104- تعزيز القدرات المؤسسية والتنسيقية: ترتفع تكاليف شراء التكنولوجيا القديمة ارتفاعًا ملحوظًا. ويبدو من وتيرة منحنيات التكاليف النسبية أنها تشير إلى تراجع تكلفة الطاقة الشمسية في غضون 3-5 سنوات لتصبح أرخص كثيرًا من الغاز، ومن المرجح أن يصبح تخزين الطاقة المنخفضة التكلفة متوفرًا في خلال خمس سنوات. ومن هنا سيكون لزامًا تعزيز القدرات المؤسسية والتنسيقية كي تتمكن الحكومة من تقييم المكسب والخسارة والاستفادة من التطورات التكنولوجية.

105- الجوانب الرئيسية الثلاثة التي تشغل بال المستثمر هي الترتيبات التعاقدية للمشروعات، وعدم الموثوقية في القطاع، والمشهد السياسي. لذا من أجل تقليل درجة تعرض الحكومة لمخاطر توفير الضمانات، يمكن اتخاذ التدابير التالية في آن واحد:

- التحسينات التعاقدية والهيكلية. هناك أحكام تعاقدية عديدة يمكن أن تستخدمها الشركة القابضة لكهرباء مصر والشركة المصرية لتوزيع الكهرباء، بهدف تحديد المخاطر وإدارتها بين الأطراف القائمة على مشروعات الطاقة المستقلة وأطراف الشراكات بين القطاعين العام والخاص (يجب نقل المخاطر إلى جهة تتمتع بموضع مثالي في السوق للتخفيف من هذه المخاطر)، ويهدف تحديد المخاطر التي تواجه الحكومة في إطار اتفاقات شراء الطاقة. كما يمكن صياغة بعض الأحكام

للتقليل من المسؤوليات المباشرة لوزارة المالية، أو توصيفها بالمسؤوليات الطارئة، وهو ما يؤدي إلى تعامل أفضل للميزانية العمومية. ولا بد الإشارة هنا إلى أن خفض الضمانات لن يتحقق إلا بعد تحسين الأوضاع الائتمانية بصورة ملحوظة.

- **تحسينات تأمين السداد والسيولة.** يمكن كذلك أن تقوم الحكومة بالتحسينات المستهدفة استراتيجيًا على مستوى القطاعات من أجل تقليل مخاطر السداد المتصلة بالشركة القابضة لكهرباء مصر/ الشركة المصرية لتوزيع الكهرباء. ولا ترتبط هذه التحسينات بمشروع محدد، ولكن إذا ما نُقِدَت بالاشتراك مع مشروع ضخم وريادي، فإنها قد تترك انطباعًا قويًا يدل على قدرات الحكومة على الوفاء بالتزاماتها المالية المتعلقة بالاستثمار الخاص، والتزامها بالإصلاحات القطاعية المستمرة، وقدرتها على التنفيذ الناجح لإعداد الموازنة ومراقبة المدفوعات. وفوائد هذه التدابير واضحة على طول سلسلة القيمة عبر القطاع كله، وهو ما يرسخ الممارسات التي ستبني ثقة المستثمر، وتحسين جمع العوائد، وتنهض بالبيئة المواتية لدخول مزيد من الاستثمارات.
- **آليات التخفيف من المخاطر السياسية:** يمكن تقديم آليات للحماية من مخاطر عدم الاستقرار الإقليمي والسياسي، ثم هيكلتها للانتهاء من تطبيقها تدريجيًا وتقليص نطاقها عند إنجاز بعض الإنجازات المرورية المهمة.

خطة عمل بالتوصيات

جدول 2-12 فرص مشاركة القطاع الخاص

| المشروع | الوصف | الفترة الزمنية |
|--|--|----------------|
| الاستعانة بالاستثمار الخاص/رأس المال التجاري لمحطات الطاقة للدورة المدمجة بإشعال الغاز التابعة لشركة سيمنز | تنظر الحكومة المصرية في خيارات زيادة مشاركة القطاع الخاص في ملكية هذه المحطات. وفيما يلي الخياران الرئيسيان قيد النظر: (1) طرح مبدئي عام لحصة أقلية (أقل من 20%) من رأس المال، تُستثمر في شركات منشأة لأغراض خاصة، من أجل امتلاك كل محطة من محطات سيمنز وتشغيلها وصيانتها؛ أو (2) شراكة استراتيجية معنية ببيع نسبة تصل إلى 49% من حصة رأسمال الشركة المنشأة لأغراض خاصة. | 2-1 سنة |
| مشروعات مستقلة جديدة لتوليد الطاقة المتجددة | مناقصة تنافسية للطاقة الشمسية بمقدار 600 ميغاوات، قائمة على أساس آلية بديلة لتأمين السداد، لتوليد القدرة الإضافية المطلوبة بعد عام 2022؛ ومن المتوقع التعاقد على المشروعات المستقلة للطاقة بناءً على | 2-1 سنة |

اتفاقات شراء الطاقة الطويلة الأجل التي
ستبرمها الشركة المصرية لتوزيع الكهرباء عبر
عملية المناقصات.

5+ سنوات

مع الزخم السياسي الناشئ في الوقت الحالي
الذي تدفع به الإصلاحات، فإن الفرصة سانحة
للبدء في معالجة بعض هذه التحديات عبر
عقود الإدارة وتقديم الخدمات لإعداد الفواتير
والتحصيل، وغيرها من أشكال مشاركة القطاع
الخاص التي لا تتطلب نزع الملكية العامة.

إدارة شركات التوزيع

البتترول والغاز

أهداف الحكومة وأولوياتها

106- تُعتبر مصر من البلدان المهمة المنتجة للبتترول والغاز غير التابعة لمنظمة الأوبك (منظمة الدول المصدرة للبتترول). ويمثل القطاع حوالي 20% من الناتج المحلي الإجمالي ويوفر ما يزيد على 220,000 فرصة عمل مباشرة. وفي نهاية عام 2016، وفقًا للبيانات الصادرة عن شركة "بريتيش بتروليوم" BP، احتلت مصر المركز السادس بين أكبر منتجي احتياطي البتترول في أفريقيا، والمركز السادس عشر بين أكبر البلدان التي تحتفظ باحتياطي الغاز على مستوى العالم، يتبعها الكويت ثم النرويج. كما احتلت البلاد المركز الثاني بين أكبر منتجي الغاز الطبيعي الجاف في أفريقيا في عام 2016. وبوجه عام تُعتبر مصر من بين البلدان العالمية من الطراز الأول المنتجة للبتترول والغاز، حيث يجري التنقيب في أربعة أحواض بما فيها الحفر في البحر المتوسط الذي يشمل نسبة تقارب من 65% من إجمالي احتياطي الغاز الذي تملكه البلاد. إضافةً إلى ذلك، فإن مصر تُعتبر معبرًا رئيسيًا لنقل البتترول المشحون من الخليج الإيراني إلى أوروبا والولايات المتحدة.

107- شهد إنتاج البتترول طفرة كبيرة في عام 1993 وبدأ في التراجع المستمر، مع وصول حقول البتترول الرئيسية في البلاد إلى نهاية دورتها الإنتاجية وانخفاض حوافز الاستثمار. ونتيجة لهذا التراجع في إنتاج البتترول والزيادة المستمرة التي شهدتها مصر في الطلب عليه، فإنها أصبحت مستوردًا خالصًا للبتترول في عام 2009.

108- في بداية الألفية الجديدة انتعش قطاع الغاز الطبيعي في مصر، مع زيادة احتياطياتها وإنتاجها أربعة أضعاف منذ التسعينيات من القرن العشرين. وبعد إنشاء محطات تصدير الغاز الطبيعي المسيل، أصبحت مصر من البلدان الكبرى لتصدير الغاز. إلا أن في الفترة ما بين 2010 و2012، تباطأ إنتاج الغاز الطبيعي بسبب عدد من العوامل، تتضمن ما يلي: غياب الاستقرار السياسي والأمن؛ ووصول الخزانات لنهاية احتياطياتها؛ وزيادة العجز المالي ونقص السيولة الخارجية؛ وعدم إبرام اتفاقات بترو جديدة؛ وتراجع الاستثمارات. وكذلك باستثناء المرفق الذي تشغله شركة الشرق الأوسط لتكرير البتترول، فقد عانى قطاع التكرير من قلة الاستثمارات بصورة كبيرة على مدار العقود القليلة الماضية، وهو ما أدى إلى انخفاض معدلات الاستخدام الذي تسبب في تصدير مصر للبتترول الخام الذي لا يمكنها تكييره محليًا، وفي استيراد المنتجات المكررة.

109- بعد أن استعادت البلاد الاستقرار السياسي والأمن في عام 2013، انتهجت الحكومة سلسلة من التدابير لتغيير مسار التراجع في الاحتياطيات والإنتاج في قطاع البتترول والغاز في مصر. وقد تضمن هذا اتخاذ خطوات نحو إصلاح دعم الطاقة، برفع سعر بيع الغاز من مجموعات جديدة بنسبة تتراوح ما بين 40 و120% من أجل تحفيز الإنتاج، وطرح مناقصات للتنقيب عن الغاز في مساحات شاسعة من الفدادين بشروط تنافسية، والسماح لشركات الإنتاج الساحلي بتصدير 50-75% من حصة البتترول التي تطالب بها الدولة، بما يقلل من المتأخرات المستحقة على الهيئة المصرية العامة للبتترول لنصف قيمتها، فتصبح 2.5 مليار دولار أمريكي اعتبارًا من فبراير/مارس 2018. وتزامنًا مع تلك الخطوات، لاستعادة التوازن بين العرض والطلب، حصلت مصر على عقود استيراد للغاز الطبيعي المسيل من أجل سد الفجوة القصيرة الأجل بين العرض والطلب عبر الوحدة العائمة لتخزين وإعادة تحويل الغاز الطبيعي المسيل التي تعمل منذ مارس 2015، ووحدة ثانية جرى التكليف بإنشائها في أكتوبر 2015، بما يوفر حوالي 25% من الطلب المحلي في مصر.

110- بدأ مجددًا نشاط قطاع الغاز الطبيعي في مصر عند اكتشاف حقل ظهر للغاز (شركة إيني) في أغسطس 2015، الذي يحتوي على طاقة إجمالية من 850 مليار متر مكعب من الغاز، وبذلك يُعتبر أكبر حقل غاز طبيعي اكتُشف حتى الآن في

البتترول والغاز

بادرت الحكومة بإعداد "مشروع تحديث قطاع البترول والغاز" بهدف إنشاء قطاع للبترول والغاز يتمتع بالحدثة والكفاءة. والقيام بإصلاح هذا الحجم الضخم هو أكثر من مجرد إعادة تحديد المسؤوليات والترتيب التنظيمي، فهو تغيير ثقافي للطريقة التي كان يعمل بها القطاع.

حوض البحر المتوسط. وقد ساعدت سرعة وتيرة التنقيب في حقل ظهر، بالإضافة إلى حقل غرب الدلتا (بريتيش بتروليوم)، وحقل نورس الأصغر (إيني)، وحقل شمال علم الشاويش (إيني)، وحقل أتول (بريتيش بتروليوم)، في أن تجدد مصر معظم إنتاجها للغاز، وهي في سبيل استعادة فائض الغاز بحلول عام 2019. وهذه القوة الإيجابية الدافعة. المقترنة بالبنية التحتية للبترول والغاز التي أنشأتها الدولة، والحقول المنخفضة التكلفة، والشروط المغرية في العقود القائمة لتبادل الإنتاج، هذه كلها عوامل اجتمعت لتعزيز ثقة المستثمر وتجذب استثمارات جديدة تضخ في القطاع.

111- على الرغم من أن الطلب على المحروقات في مصر في نمو مستمر- حتى في ظل ما تبذله الحكومة من جهود لتنويع مزيج الطاقة لديها بعيداً عن المحروقات (وهو يمثل حالياً 95% من مزيج الطاقة) - يقل وضوح قدرة مصر على توريد الغاز في المستقبل. فبعد فترة وجيزة من فائض التوريد المتوقع أن يبدأ في عام 2019، من المتوقع أن يعاد البدء في أنشطة استيراد الغاز في عام 2022 من أجل تغطية الطلب المتنامي. وقد عانت بعض حقول الغاز التي توفر الإنتاج منذ زمن بعيد من معدلات مرتفعة لتراجع الإنتاج (معدل سنوي بلغت نسبته 12%)، في حين تباينت مستويات الإنتاج في الاكتشافات الجديدة من مدة تتراوح ما بين 11 إلى 18 سنة (أتول وظهر) إلى مدة أقصر من 3 إلى 5 سنوات (نورس وغرب الدلتا). ولن تدوم قدرة مصر على توريد الغاز أو التوسع فيه إلا بالقيام بمزيد من الاكتشافات، ثم تطويرها.

112- معظم الأراضي لم تُكتشف بعد (أكثر من 70%)، وهناك إمكانات كبيرة تدلل على وجود احتياطات غير عادية. إلا أن استغلال هذه الإمكانات سيتطلب، من بين أمور أخرى، السداد المنتظم للمتأخرات المستحقة على الهيئة المصرية العامة للبترول لضمان الموثوقية المطلوبة لدخول الاستثمارات الخاصة في سلسلة القيمة الأولية (التنقيب والإنتاج)، وتعزيز الاستثمار في الابتكار والبحث، وتبسيط العمليات والسياسات المعنية بالامتيازات، وتقليل الازدواجية في أنشطة سلسلة القيمة الأولية بين جميع الشركات الصغيرة. وسيكون هناك توريد إضافي من حقل ليفيathan الإسرائيلي بالتدفق العكسي لخط الأنابيب القائم.

113- الحكومة المصرية لديها رؤية طموحة للقطاع؛ فقد أطلقت "مشروع تحديث البترول والغاز" في يونيو 2016. وهو يلقي الدعم السياسي القوي من وزارة البترول ورئيس الوزراء ورئيس الجمهورية ويحظى الملكية السياسية القوية لهذه السلطات الثلاثة. ويتضمن المشروع خطة إصلاح تشمل: (1) زيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر داخل البلاد، مع مراحل إضافية للتراخيص ونماذج مالية جديدة من المتوقع أن تجذب مزيداً من الاستثمار الأجنبي المباشر؛ (2) تحسين الاستقرار المالي والميزان المالي- من المتوقع أن يحسن المشروع ربحية القطاع في ثلاث سنوات: الربح (2 مليار دولار أمريكي)، وزيادة الإنتاج (3 مليار دولار أمريكي)، وتميز العمليات (3 مليار دولار أمريكي)، وإدارة الطلب (3 مليار دولار أمريكي)؛ (3) تحسين الحوكمة والمساءلة في المؤسسات بتحديد واضح للأدوار والمسؤوليات بين وزارة البترول باعتبارها سلطة قائمة على صنع السياسات، والجهة الرقابية على تنفيذ اللوائح، والشركات العاملة التي تركز عملها على تشغيل عمليات تجارية قابلة للنجاح. ومن المتوقع أن يوفر المشروع عدة فرص لمشاركة القطاع الخاص (انظر جدول 2-12 للاطلاع على قائمة الاستثمارات المتوقعة لمركز

(البترو).)

114- إضافةً إلى ذلك، وضّحت المرحلة الأولى لمشروع التحديث الرؤية للقطاع كما يلي: "بحلول عام 2021، سيكون القطاع قد واصل إطلاق إمكاناته الكاملة لسلسلة القيمة باعتباره قاطرة للتنمية المستدامة في مصر، وحقق الاستفادة المالية، وأصبح مركزاً رئيسياً إقليمياً للبترو والغاز، وأصبح نموذجاً يُقتدى به لمستقبل مصر المحدث". كما حدد المشروع القيم الأساسية للقطاع أنها "السلامة، والابتكار، وأداب المهنة، والشفافية والكفاءة". وانتهت المرحلة الأولى بالتصميم الشامل لسبعة برامج وأنشطة لمشروع التحديث (الشكل 2-2). كما أعدت هيكلًا مؤسسيًا شاملاً لدعم المشروع بإنشاء "مكتب التنفيذ". وهو يتبع لجنة تسيير يرأسها وزير البترو وتتألف من رؤساء مجالس إدارة الشركات الرئيسية المملوكة للدولة وكذا المسؤولين الأقدم بوزارة البترو.

الفرص والخيارات للاستفادة من رأس المال التجاري أو الاستثمار الخاص

115- كانت المرحلة الثانية من مشروع التحديث تركز إلى هذه اللحظة تركيزاً رئيسياً على تحقيق مكاسب سريعة وإطلاق جهود التحسين من أجل التكيف في إحداث التغيير، وتعظيم الأثر، وتحقيق النتائج المرجوة. وبدأ تنفيذ المرحلة الثانية من مشروع التحديث في بواكير 2017- بدعم من البنك الدولي وشراكة استراتيجية مع المملكة المتحدة للنمو الشامل بمصر - صندوق الائتمان للمملكة المتحدة. ويرد في الشكل 2-2 التالي حصر للإنجازات الرئيسية للشهور الأولى من المرحلة الثانية من مشروع التحديث - حتى أغسطس 2017

شكل 2-2 الإنجازات الرئيسية للشهور الأولى من المرحلة الثانية من مشروع التحديث

الإنجازات عبر البرامج السبعة

| (1) جذب الاستثمارات | (2) إصلاح الهيكل القطاعي | (3) إدارة الموارد البشرية |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• خطة إعادة سداد المتأخرات• مشروع سريع للبترو في خليج السويس• دراسة عن عملاء متعددين لغرب البحر المتوسط• تحسين تنسيق منح الامتيازات عبر المناقصات | <ul style="list-style-type: none">• إجراء تحليل "للوضع الحالي للعمليات وفرص التحسين" لزدواجية الأدوار عبر القطاع• مقترح بشأن هيكل القطاع لاتخاذ القرار | <ul style="list-style-type: none">• عملية اختيارات جديدة للمناصب الأعلى• نموذج تشغيلي جديد لحقل ظهر• "تجرب" نموذج تشغيلي جديد للمشروعات المشتركة• خطة أولية بشأن التخطيط التعاقبي |
| <ul style="list-style-type: none">• أداء سلسلة القيمة النهائية وكفاءة الطاقة• 20 مشروع يحقق أثر قيمته 120 مليون دولار أمريكي• الغاز البترولي المسيل من تجارب الإشعال flares pilot في مجاويش• أفكار لتخفيض استهلاك الطاقة بنسبة 5%• إنشاء وحدات لكفاءة الطاقة في المواقع | <ul style="list-style-type: none">• (5) أداء سلسلة القيمة الأولية (التنقيب والإنتاج)• 40 ألف برميل إضافي في اليوم، يمكن إنتاجهم مع 10 شركات• التوسع في البترو غير التقليدي وكبريتيد الهيدروجين العالي | <ul style="list-style-type: none">• (6) استراتيجية مركز البترو والغاز• البدء في تحديد أولويات استراتيجية المركز وإمكاناته• الموافقة على جهاز تنظيحي لسوق الغاز |
| | | <ul style="list-style-type: none">• (7) دعم القرارات وتدفق البيانات• المواصفات لتخطيط موارد المشروعات وبرنامج دعم القرارات |

116- من المتوقع أن يولد مشروع التحديث عدة فرص لمشاركة القطاع الخاص في قطاع البترول والغاز بمصر -حتى وإن لم تكن في شكل الخصخصة الخالصة التي لا تقبلها الدوائر السياسية. على سبيل المثال، وفقًا للهيكل المقترح للقطاع الجديد، سوف تُجمَع الشركات التابعة للقطاع البالغ عددها أكثر من 105 شركة، والمؤسسة في إطار قانون الاستثمار، تحت أربع شركات قابضة (انظر الشكل 2-3). وبعد التجميع وتسوية الحسابات الختامية الخاصة بكل شركة (بالأصول والخصوم)، يمكن النظر في هذه الشركات القابضة الجديدة لتعزيز التمويل الخاص والتجاري. وهذا أمر حقيقي لاسيما في حالة شركات تكرير البترول، لأن جميع نفقات رأس المال والتشغيل، في أعمال سلسلة القيمة الأولية (التنقيب والإنتاج) والمشروعات المشتركة، يوردها المقاولون من القطاع الخاص.

117- البرنامج (6) من مشروع التحديث -وهو استراتيجية مركز البترول والغاز- أنشئ كذلك لتوليد عدة فرص لمشاركة القطاع الخاص. وإذ يشجع الموقع الجغرافي الفريد الذي تتميز به مصر، والروابط الجيدة مع الشرق الأوسط، وإمكانية الوصول المباشر لقنوات التوزيع البحرية، تسعى الحكومة المصرية لإنشاء مركز إقليمي للبترول والغاز يولد فرص تصدير، ويحسن التكامل الإقليمي، ويشجع الاستثمار في تكرير البترول، ويروج أسعار السوق في مصر. وفي حين لم يُصدر بعد أي قرار حول كيفية إنشاء المركز الإقليمي للبترول والغاز في مصر، فإن مشروع التحديث قدم خيارات استراتيجية يجري حاليًا تحليلها (مربع 5).

شكل 2-3 التجميع المقترح لشركات الاستثمار القائمة

| (25) مشروع وخدمة | (9) شركة على سلسلة القيمة النهائية | (28) شركة على سلسلة القيمة النهائية | (44) شركة على سلسلة القيمة الأولية (التنقيب عن البترول والغاز وإنتاجهما) |
|--|---|--|--|
| • شركتان حفر (EDC, Sino, Tharwa) | • نقل الغاز وتخزينه | • معامل التكرير | • 42 مشروع استثماري مشترك يركز على البترول والغاز (Gazwarina, Petrozenima, PetroSinai, Gulf, Waspetco, Osoco, Comompo, Marina, Petrofauvem, Petromalaha, Fanpetco, Petrozeti, Alamien, Mansoura, Bed-1, Magapetco, Oapco, Hamra oil, Burapetco, Zaitco, West baker, Petrosannan, South Dabaa, Eshpetco, Gempetco, Amapetco, Petrogulf, PetroSilah, Norpetco, PetroDara, PetroAmir, Suco, Petrosahed, Bapetco, Qarun, GPC, Agiba, Cupco, Petrobel, Khalda) |
| • 4 شركات لخدمات مواقع البترول Sinai for mining , Tanmia.EPSCO | • شركة شبكات مملوكة ملكية كاملة، بما في ذلك محطات معالجة (Gasco) | • 8 معامل تكرير بملكية 100% (SOPC, APRC, Tanta), NPC, ASORC, CORC, APC | • 7 شركات استثمارية بتروكيماوية (SIDPEC, MOPCO, Esterynics, Elab, Ethydc, EIPT), Emethanex |
| • 4 شركات تصنيع (EGGS, & petroleum, EPHH, IDM) | • توزيع الغاز | • 7 شركات استثمارية بتروكيماوية (SIDPEC, MOPCO, Esterynics, Elab, Ethydc, EIPT), Emethanex | • محطة بتروكيماويات مملوكة ملكية كاملة (EPC) |
| • 4 شركات لخدمات والصيانة (Petromaint, San Masr) | • 5 شركات توزيع للغاز لمناطق مختلفة (Town, Egypt Gas, Gas, ReGas, Cairo Gas, Sinai Gas) | • 5 شركات لنقل البترول الخام ومنتجاته (PPC, Petroleum Arrows, Altube, Sumed, MIDTAP) | • 5 شركات لنقل البترول الخام ومنتجاته (PPC, Petroleum Arrows, Altube, Sumed, MIDTAP) |
| • 4 شركات إنشاءات ومشروعات (PMS, EPROM, ENPPI, Petrojet) | • معالجة الغاز | • 3 شركات تجزئة للوقود (Misr Petroleum, Petroneel, COOP) | • 3 شركات تجزئة للوقود (Misr Petroleum, Petroneel, COOP) |
| • 4 شركات أخرى (Gas Cool, PAS, Petrosafe, OGS, Petrotrade) | • 3 شركات لمحطات المعالجة (UDCG, SeGas, EGBDCO) | • محطتان للغاز الطبيعي (Butagasco, Petrogas) | • محطتان للغاز الطبيعي (Butagasco, Petrogas) |
| • 5 شركات غير أساسية (Petrosport, Aquaparis, WGS, SSO, Sianco) | | • شركتان لتعبئة أنابيب الغاز (Gas Tech, CarGas) | • شركتان لتعبئة أنابيب الغاز (Gas Tech, CarGas) |

مربع 5- خيارات إنشاء مركز للبترول والغاز

خيارات مركز الغاز

فيما يتعلق بمركز الغاز، فإن الخيارات الاستراتيجية المقترحة يصاحبها إصلاحات مكثفة واستثمارات قليلة، نظرًا للزيادة البالغة عن الحد الملائم لاستخدام الغاز في ظل البنية التحتية القائمة في مصر. وهذه الخيارات هي:

- الخيار (أ) -فتح محدود لسوق الغاز بحلول عام 2020 (قطاع كبير للمعلومات والاتصالات): يقترح الجمع بين الإنتاج المصري والإنتاج من دول أخرى في الشرق الأوسط والبحر المتوسط؛ ويتضمن تصدير الغاز الطبيعي المسيل. وتتضمن الاستثمارات خطوط أنابيب من إنتاج دول بالشرق الأوسط والبحر المتوسط (مثل قبرص) إلى مصر، وهي مؤهلة للتمويل الخاص والتجاري.
- الخيار (ب) -لعبة الطاقة: هذا الخيار يبني على الخيار (أ) ويوفر كميات أكبر من الغاز لمشروعات الطاقة المستقلة، وشركات توليد الطاقة المملوكة للدولة، في أسواق التداول. ومن غير المتوقع وجود استثمارات في الغاز فيما عدا تطوير الأنظمة.
- الخيار (ج) -سوق خالص للتداول في الغاز المسيل: الخياران (أ) و(ب) شرطان أساسيان. ويتضمن القطاع الصناعي بأكمله، وإنشاء مركز افتراضي مع عدد أكبر من الأطراف الفاعلة ويشمل ذلك الأسواق المجاورة، بما يوفر قاعدة لسوق للورق. ومن غير المتوقع وجود استثمارات في الغاز فيما عدا تطوير الأنظمة.

خيارات مركز البترول

حُدثت خمسة خيارات. الخيارات (أ) و(ب) و(د) قائمة على الاستثمار المكثف، والخياران (ج) و(هـ) قائمان على الإصلاحات المكثفة.

الخيارات التي يمكن البدء بها فورًا:

- الخيار (أ) -ناقلات زيت دولية: هذا الخيار من شأنه الكشف عن العجز المتوقع في ناقلات الزيت في السوق الدولية، التي تؤدي إلى ارتفاع الأسعار والهوامش. ويتعلق بإنشاء محطة من 200-300 كم³ في شرق بورسعيد مع إمكانية الربط بين بورسعيد والمحطة البحرية في السويس والعين السخنة، بالإضافة إلى تطوير خط الأنابيب القائم.
- الخيار (ب): النقل من البحر المتوسط إلى السويس، ومن السويس إلى البحر المتوسط: يهدف هذا الخيار إلى الوقوف على الفرص المرتبطة بتجزئة الحمولة الكلية للناقلات المتجهة شمالاً، ومراجعة أسعار الحمولات العابرة جنوباً، وبناء أسواق للتداول/خلط مشتقات البترول/الاستفادة من فروق الأسعار/الاستفادة من الظروف الموسمية. وهو ما يتطلب إنشاء مرفق لميناء جديد على ساحل البحر المتوسط (مثل الحمراء)؛ وخط أنابيب من العين السخنة إلى السويس؛ وإنشاء محطة زيت سعتها 1,000,000 متر مكعب في كل من السويس وساحل البحر المتوسط/الحمراء، كمرحلة أولى (سعة تصل إلى 5,000,000 متر مكعب).

- الخيار ج: تكامل السوق المحلي والدولي (قائم على إصلاحات مكثفة)؛ ويتطلب هذا الخيار تفكيك قطاع سلسلة القيمة النهائية، وتعظيم سلسلة الإمداد والأسعار بناءً على المنافسة الحرة. وهو يمثل خطرًا على تنافسية محطات التكرير القائمة.

خيارات يمكن إعدادها في مرحلة لاحقة:

- الخيار د: إقامة تجارة إقليمية (قائم على الاستثمار المكثف): يتطلب هذا الخيار تفكيك نشاط سلسلة القيمة النهائية لإفساح المجال لدخول مستثمرين على طول سلسلة الإمداد، وتعظيم سلسلة الإمداد بين الإنتاج المحلي/الاستيراد/التصدير، وأسعار التسويق بناءً على المنافسة الحرة. وقد يتطلب الاستثمار في معامل تكرير (مثل ميدور) قائمة على التنافسية (أي مركبة).
- الخيار هـ: إنشاء أسواق للورق ومشتقات البترول (قائم على الإصلاح المكثف): يتطلب هذا الخيار وجود سوق مادي قوي يعمل بصورة جيدة، مع اكتشاف الأسعار للفئات الرئيسية التي يتم تداولها وتفكيك أسواق سلسلة القيمة النهائية، وتحسين رأس المال المساهم الخاص. ومن غير المتوقع وجود استثمارات في الغاز فيما عدا تطوير الأنظمة.

118- وأخيرًا، خطط البرنامج (4) لتنفيذ استراتيجية (أو خطة رئيسية) لمعامل تكرير البترول والقطاعات الفرعية البتروكيماوية المتوقع أن تكشف عن فرص إضافية لمشاركة القطاع الخاص. لدى مصر حاليًا ثمانية معامل تكرير ضعيفة في تركيبها، ومن ثم تنخفض هوامشها التجارية أو تكون منعدمة (ميدور هنا استثناء). وفي حال دخلت هذه المعامل في منافسة مع معامل التكرير الأجنبية في السوق في مصر، فمن المرجح ألا تحقق التنافسية المطلوبة. وقد خططت الهيئة المصرية العامة للبترول الاستثمار بمبالغ تقدّر بعدة مليارات من الدولارات الأمريكية في مشروعات مختلفة بهدف رفع مستوى كفاءة معامل التكرير وجودتها، وهي جميعًا ذات جدوى في حدود عملها الفردي، ولكنها في واقع الأمر إجراء ثانوي غير اقتصادي. وفيما يلي الخيارات الاستراتيجية التي يجب النظر فيها، في ضوء الاعتبارات التجارية وكذا اعتبارات توفير فرص العمل: (1) الاستمرار في إطار البنية التحتية القائمة وتعظيمها؛ أو (2) إعادة هيكلة القطاع الفرعي لإنشاء عدد أقل من معامل التكرير الأكثر تنافسية؛ أو (3) إنشاء معمل تكرير مركب وأحدث تكنولوجياً، وإغلاق معامل التكرير المتبقية (في فترة من 5 إلى 6 سنوات سيتوجب إنشاء معمل ثانٍ لتلبية الطلب)؛ أو (4) إغلاق جميع معامل التكرير واستيراد كل منتجات البترول للسوق المحلي من معامل تكرير إقليمية تنافسية في المنطقة. وسيكون لكل خيار شكل مختلف لنشاط الاستثمار. ومن المخطط القيام بمراجعة استراتيجية مماثلة للشركات البتروكيماوية السبعة.

القيود المعوّقة لتحقيق أهداف القطاع

119- رغم التطورات الناجحة التي شهدتها مصر في السنوات الأخيرة، فلا يزال قطاع البترول والغاز يواجهان تحديات عظيمة على كلا المستويين الوطني والدولي. فعلى المستوى الدولي، تتأثر آفاق قطاع البترول والغاز في مصر -من بين جملة أمور- نتيجة انخفاض الأسعار العالمية مع محدودية احتمالات التعافي، وعدم الاستقرار الجيوسياسي والاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وسرعة وتيرة الأنشطة الإنمائية في البلدان المنافسة حيث دخلت إيران مجددًا في السوق العالمي للبترول والغاز، ونتيجة الارتفاع العالمي في مصادر الوقود البديل. وعلى المستوى المحلي، من العوامل التي تضعف

القطاع هيكله دون النموذجي، وعدم كفاءة حوكمته التي تتصف بزيادة العمالة، وعدم تطور المهارات اللازمة، وعدم وضوح الخطط الإنمائية والتعاقبية. إضافةً إلى ذلك، فإن هيكل قطاع البترول والغاز يتمحور حول نموذج المشتري الأوحده، حيث تتمتع وزارة البترول بالاحتكار الطبيعي للقطاع، والشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية والهيئة المصرية العامة للبترول لحقوق الامتياز الخالصة. ويُعتبر إصدار قانون الغاز في يوليو 2017 ولائحته التنظيمية في فبراير 2018 إنجازين رئيسيين في مراحل تحديث قطاع الغاز. إذ يتيح الغاز الطبيعي المسيل مشاركة القطاع الخاص، ويمهد تمرير التصديق على قانون الغاز الطريق لإنشاء سوق جملة تنافسي للغاز، ويدعم دخول المستثمرين من القطاع الخاص، ويوفر لأطراف أخرى سبل الدخول لشبكة السوق. ومع ذلك، يحصل المستخدمون النهائيون على أسعار تمييزية محددة بصورة منفردة (مثال على ذلك: اختلاف الأسعار حسب كل قطاع، والأسعار المدعّمة). وكما هو الحال غالبًا مع هذه الأنواع من هياكل السوق، تكون الحوافز تفضيلية على أساس الاعتبارات السياسية و/أو الإدارية، وهو ما يؤدي إلى عملية صنع قرار معقدة وبطيئة، وإلى الوصول لنتائج دون المستوى النموذجي لكل من القطاع والاقتصاد. وثمة تحدٍ آخر مهم، وهو الطلب المحلي الكبير والمتنامي، وخاصةً على الغاز، وهو محدد باعتباره أولوية من أولويات الإمداد الطبيعية في ظل الضغوط العامة المتفاقمة.

120- في سياق القضايا المحلية، سيعمل برنامج الإصلاح الهيكلي للقطاع باعتباره أساسًا لتحديث القطاع، وذلك بتقديم طرق جديدة للعمل، والفصل بين الأدوار التنفيذية والتنظيمية وتلك المتعلقة بالسياسات، وتتضمن مبادئ التصميم التي أُنشئت لإنشاء هيكل جديد لقطاع البترول والغاز في مصر ما يلي: (1) رفع مستوى الحوكمة عبر القطاع كله؛ (2) الموازنة بين الاحتياجات الاجتماعية والتجارية؛ (3) التركيز على تحقيق القيمة من خلال زيادة الكفاءة والفعالية؛ (4) تبني عملية سريعة لصنع القرار بما في ذلك تحسين تخصيص الموارد واستخدامها من خلال إعادة التوزيع؛ (5) تقليل الازدواجية في الوظائف على جميع المستويات؛ (6) تقليل التدخل السياسي وتعظيم وضوح الأدوار.

121- كذلك، كي تحقق الفرص المذكورة في البرنامجين 4 و6 النتيجة المرجوة، يجب تنفيذ الإصلاحات السوقية التالية: (1) تبني التسعير الدولي للمنتجات البترولية والكيماويات، (2) إتاحة كاملة للدخول للسوق المحلي، (3) توحيد اتفاقات المشاركة في الإنتاج مع أسواق الغاز والتسعيرة العالمية، (4) خطة رئيسية محدّثة لأنشطة التكرير.

122- لكن نجاح إعادة الهيكلة هذه ليس مضمونًا. فرغم الجهد المبذول لإشراك القاعدة الأكبر من الأطراف، لا يزال التحديث غير "واقعي" للعديد من الأطراف في القطاع. إضافةً إلى ذلك، لا يوجد معالجة قوية للتطلعات المالية وأثار التحديث، بما في ذلك وجود قاعدة أساس وإمكانات متعلقة بالأهداف، وأفكار محددة من شأنها توليد قيمة عبر آفاق زمنية متعددة -أي في الأجل القصيرة والمتوسطة والطويلة. كما أن هناك عوائق كبيرة متعلقة بالميزانية، حيث إن الأموال المتاحة حاليًا أقل من المطلوب توفيره لجذب ما يكفي من قيادات ذات كفاءة ومن دعم خارجي/دعم الخبراء من أجل دفع عملية تحديث القطاع.

خطة عمل بالتوصيات

123- يجري القيام بتدابير جديدة لتغيير اتجاه التراجع الذي تشهده الاحتياطيات والإنتاج في قطاع البترول والغاز في مصر ورفع مستوى ثقة المستثمرين. ويتضمن هذا اتخاذ خطوات نحو إصلاح دعم الطاقة، لاسيما بالقيام بما يلي: رفع أسعار بيع الغاز من مجموعات جديدة بنسبة تتراوح ما بين 40 و120% من أجل تحفيز الإنتاج، وطرح مناقصات للتنقيب عن الغاز في مساحات كبيرة من الفدادين بشروط تنافسية، والسماح لشركات الإنتاج الساحلي بتصدير 50-75% من حصة البترول التي يمكن أن تطالب بها الدولة، وتحرير سوق الغاز بما في ذلك إنشاء جهاز تنظيمي مستقل للغاز؛ وخفض المتأخرات المستحقة

على الهيئة المصرية العامة للبترول إلى النصف، لتصبح 2.0-2.5 مليار دولار أمريكي، اعتبارًا من الربع الأول من عام 2018. ولا يزال القطاع الفرعي يعتمد اعتمادًا كبيرًا على الدعم (3% من الناتج الإجمالي المحلي في السنة المالية 2017). ومن المتوقع أن يؤدي الإصلاح الجاري تنفيذه في تعريفة الأسعار إلى نقل القطاع إلى مرحلة تحقيق التعافي من التكاليف، في حين أن الغاز الطبيعي قد حقق بالفعل التعافي الكامل من التكاليف. وتعاونت وزارة البترول مع وزارة المالية في الآونة الأخيرة على إنشاء مقايسة آلية لتعريفة الأسعار بما يعكس الأسعار الدولية ويضبطها على فترات متكررة وأقصر. ولكن لا تزال الأسعار المطبقة على المستخدمين النهائيين تمييزية ومحددة بصورة منفردة. ولقد أدت إصلاحات القطاع بالفعل إلى جذب استثمارات كبيرة في السنوات الأخيرة، وظل اهتمام المستثمرين عاليًا في ضوء الآفاق الواعدة بفتح السوق المحلي والوصول إلى البنية التحتية. ولكي تحرز الحكومة ما يلزم من تقدم، فعليها العمل الوثيق مع القطاع لتقديم معايير بيئية عالية وضمان جاهزيتها للتصدي للمخاطر ذات الصلة وإدارتها على النحو الملائم.

جدول 2-12- الإصلاحات الرئيسية الجاري تنفيذها في قطاع البترول والغاز

| الأولوية | الأهداف | الفترة الزمنية |
|--|---|--|
| تحرير سوق الغاز، وخفض اشتعال الغاز، وتحقيق الكفاءة في الطاقة عبر القطاع بأكمله | <ul style="list-style-type: none"> يمكن للمشاركين من القطاع الخاص الوصول إلى خدمات توزيع الغاز على أساس غير تمييزي، وسوف تُمنح التراخيص لاستيراد الغاز الطبيعي وتخزينه وتوزيعه. تنفيذ مبادرات لتحقيق الكفاءة في الغاز، بما فيها استثمارات رأس المال، عبر القطاع بأكمله.¹⁶ بعد إقرار مصر لمبادرة "القضاء على الإشعال الدوري بحلول عام 2030"، تنفيذ مشروعات لخفض إشعال الغاز بما فيها إصلاح الإطار التنظيمي والإشرافي والتنفيذي لإشعال الغاز. | 2-4 سنوات |
| إعادة الهيكلة المالية لعدد 105+ شركة قائمة بالقطاع | <ul style="list-style-type: none"> يُنظر في تأسيس شركات قابضة جديدة لتحسين التمويل الخاص والتجاري. وقد يتطلب هذا على المدى القريب القيام بطرح مبدئي عام والبيع الاستراتيجي للأصول الرئيسية. وهناك إمكانية على المدى المتوسط للتمويل التجاري للشركات. | 3-7 سنوات |
| البرنامج (6) - استراتيجية مركز البترول والغاز | <ul style="list-style-type: none"> تحليل الخيارات الاستراتيجية لإنشاء مركز للبترول والغاز، واختيار النهج الذي سيُتبع في سبيل ذلك. | اتخاذ قرار إنشاء مركز الغاز في منتصف عام 2018. |

¹⁶ منح مؤخرًا البنك الدولي للإنشاء والتعمير قرضًا سياديًا بقيمة 200 مليون دولار أمريكي لتمويل التعافي من الطاقة الحرارية المهدرة في شبكة توزيع جاسكو. كما بدأت مصر في الآونة الأخيرة بتنفيذ مبادرة القضاء على الإشعال الدوري بحلول عام 2030.

جدول 2-13. الاستثمارات المتوقعة لمركز البترول والغاز

| المشروع | الوصف |
|--|--|
| إنشاء محطة من 200 إلى 300 كم ³ في شرق بورسعيد | مع إمكانية الربط بين بورسعيد والمحطة البحرية في السويس والعين السخنة، بالإضافة إلى تطوير خط الأنابيب القائم. |
| مرفق جديد لميناء ومستودع على ساحل البحر المتوسط | إنشاء مرفق (مثل الحمراء)؛ وخط أنابيب من العين السخنة إلى السويس؛ وإنشاء محطة زيت سعتها 1,000,000 متر مكعب في كل من السويس وساحل البحر المتوسط/الحمراء، كمرحلة أولى (سعة تصل إلى 5,000,000 متر مكعب). |
| أعمال تطوير معامل التكرير | على سبيل المثال، ميدور؛ وشركة السويس لتصنيع البترول (سيمنح البنك الدولي للإنشاء والتعمير قرضًا سياديًا بقيمة 200 مليون دولار أمريكي لإصلاح معمل التكرير من أجل رفع مستوى كفاءته، ومعدل استخدامه، وقدرته في المعالجة)؛ ومعمل تكرير أسيوط. |
| خطوط أنابيب غاز عابرة للحدود | إنشاء خطوط أنابيب غاز بحرية من حقل أفروديت القبرصي وحقل ليفياتيان الإسرائيلي إلى شبكة الغاز في مصر. |
| إعادة تأهيل وتوسعة البنية التحتية لتصدير الغاز بمصر | إعادة تأهيل محتملة لمحطتين رئيسيتين بمصر للغاز الطبيعي المسيل في دمياط وإدكو، بهدف استئناف أنشطة تصدير الغاز والقيام بالتوسعات المستقبلية الممكنة في تلك المرافق. |

نظرة عامة على القطاع وأهداف الحكومة

124- تتوقع الأمم المتحدة أنه بحلول عام 2025 قد تصل مصر لمستوى "أزمة المياه المطلقة" الذي تقل فيه حصة الفرد الواحد عن 500 متر مكعب، وهو عائق خطير أمام قطاع الزراعة المسؤول عن استهلاك المياه بنسبة تفوق 80%.¹⁷ ولدى مصر وفرة من المياه العذبة التي لا تتغير نسبيًا مقارنةً بالنمو السكاني السريع بالبلاد؛ مما يؤدي إلى ندرة المياه.¹⁸ إذ كان التعداد السكاني في مصر في عام 1970، وقت إتمام بناء السد العالي في أسوان، حوالي 35 مليون نسمة، والرقم يقارب حاليًا من 100 مليون نسمة. نتيجة لذلك، تراجعت حصة الفرد السنوية من موارد المياه العذبة المتجددة تراجعًا مستمرًا على مدار السنين، حيث كانت وفرتها عالية نسبيًا في عام 1970 وبلغت 2,526 متر مكعب، وأصبحت اليوم 663 متر مكعب، وهذا مستوى بالغ الانخفاض عن النقطة الحرجة لحصة الفرد التي تبلغ 1,000 متر مكعب¹⁹ -وهو ما يُعرّف بندرة المياه. وعلى الرغم من أن كفاية استخدام المياه للأغراض الزراعية أعلى في مستواها مقارنةً بالبلدان الأخرى ذات الدخل المتوسط، فإن الاستخدام المنزلي للمياه، المحدد عند 126 لتر للفرد الواحد، أعلى مما هو عليه في البلدان التي يتساوى فيها مستوى الدخل بنسبة تتراوح ما بين 40 و130%.

125- تظل جودة المياه أحد التحديات الكبرى. وحيث تقع الغالبية العظمى للسكان والأنشطة الاقتصادية في مصر حول حوض النيل، فإن مسارات تدفق المياه من مناطق الزراعة والصناعة والمدن وإليها متصلة اتصالاً كاملاً في منظومة مترابطة تتطلب الانتباه الجدي لمشكلات جودة المياه، في ضوء أثرها على الكيانات التي تستخدم المياه من مصب النهر -سواء كانت المدن أو المصانع أو المزارع. ومع ذلك فإن الكميات الكبيرة للملوثات من مصادر غير معالجة ومختلفة عن تلك المصرح بها قانونًا تصب في النهر والقنوات، لاسيما من المزارع.

126- يضاعف تحديات المياه استخدام منطقة قناة السويس للتنمية الصناعية والصحراء الغربية للزراعة، لاسيما عند اجتماع ذلك بالنمو السكاني، والتوسع الجغرافي للتجمعات والأنشطة الاقتصادية، بما فيها التوسع في المناطق الساحلية لأغراض السياحة والتجارة. ففي كل هذه الحالات، يمثل الوصول للمياه العذبة عائقًا رئيسيًا أمام التنمية؛ مما يستلزم إما بنية أساسية باهظة التكلفة لنقل مياه نهر النيل لمسافات طويلة، أو استعمال تحلية مياه البحار، أو استغلال المياه الجوفية. والحل الأخير يعيقه أمران مجتمعان: محدودية إعادة تغذية المياه، وعمق مقياس المياه.

127- فيما يتعلق بالبنية التحتية، تقدّم معظم الخدمات حاليًا عبر توصيلات مواسير المياه. وفي الوقت الحالي يجري تشغيل ما يقارب من 2,715 محطة معالجة مياه بسعة إجمالية تبلغ 25.3 مليون متر مكعب في اليوم، وشبكة من 165 ألف كم. وقد وصلت اليوم نسبة السكان التي يصلها مياه الشرب عبر مواسير المياه المعالجة 96%. وكان عدد المشتركين في مياه الشرب قد ازداد منذ عام 2005 من 6.5 مليون إلى 14.6 مليون مشترك الآن، أو زيادة كلية نسبتها 125%. وتشغّل حاليًا 400 محطة مياه للصرف على البنية التحتية للصرف الصحي، بسعة كلية تبلغ 10.6 مليون متر مكعب في اليوم. وتقدر شبكة

¹⁷ <https://www.theguardian.com/world/2015/aug/04/egypt-water-crisis-intensifies-scarcity>. The Guardian.

¹⁸ موارد المياه العذبة المتجددة في مصر محدودة بصورة جوهرية نظرًا لاعتمادها على تدفقات المياه من نهر النيل؛ فهو مصدر 98% من المياه العذبة في مصر. ونهر عابر للحدود القطرية حيث تحصل مصر على حصة مُتَّفَق عليها تبلغ 55 مليار متر مكعب في السنة، تُخزّن في بحيرة ناصر خلف سد أسوان.

¹⁹ إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية (UNDESA).

الصرف الصحي بما يقارب من 54 ألف كم، ويصل إليها 7.37 مليون مشترك.

128- هناك نسبة تزيد على 75% من المجتمعات الريفية ليس بها مرافق معالجة مياه الصرف، وهو ما سيكون مطلوبًا على مدار العقود المقبلة لتخفيف الانهيار البيئي لنهر النيل. ويقدر البنك الدولي ضرورة توفير 14 مليار دولار أمريكي لقطاع مياه الصرف للتغطية الكاملة بنسبة 100% بحلول 2022، لاسيما في المجتمعات الريفية حيث تصل التغطية الحالية نسبة 15%. وقد استهدفت مصر تحقيق 40% من توصيل شبكة الصرف الصحي في المناطق الريفية بحلول عام 2021، وهو أمر ضروري تحديداً في المناطق الريفية التي تمثل المجتمعات الكثيفة سكانياً.

129- فيما يتعلق بتحلية المياه، تقع معظم محطات التحلية في مطروح والساحل الشمالي وجنوب سيناء وعلى ساحل البحر الأحمر، حيث تعالج معظم المحطات مياه البحر ولكن يزداد عدد المحطات التي تستخدم المياه الأسنة. والسعات الحالية للمحطات صغيرة بصورة عامة، حيث تتراوح ما بين 500 متر مكعب و10,000 متر مكعب في اليوم. ومع الأخذ في الاعتبار الاحتياطات الهائلة من المياه الجوفية الأسنة، فهناك أيضاً إمكانية كبيرة لمزيد من أعمال التطوير التي يمكن تنفيذها بتكلفة أقل كثيراً من غيرها. ومع ذلك، يتطلب تطوير المياه الداخلية الأسنة الانتباه الخاص لمسألة التخلص من المياه الشديدة الملوحة (وهو نتاج فرعي لتحلية المياه). وقد أعلنت الحكومة في الآونة الأخيرة عن إقامة منشأة بسعة 500,000 متر مكعب في اليوم، في المقام الأول في العالمين والجلالة وشرق بورسعيد، على مدار السنوات الخمس القادمة، ويضاف إلى هذه السعة 1.1 مليون متر مكعب في اليوم بعد عام 2027.

الفرص والخيارات للاستفادة من رأس المال التجاري أو الاستثمار الخاص

130- الفرص القصيرة الأجل لمشاركة القطاع الخاص أوضح في قطاع المياه (بما في ذلك التحلية) ومياه الصرف. فقد شهدت تنمية القطاع الخاص وتمويل منشآت تحلية المياه تطوراً تلقائياً، بصورة عامة نتيجة لضرورة توفير موارد مياه الشرب. وقد أنشأت بالفعل شركات التطوير الخاصة محطاتها لتحلية المياه في التجمعات المغلقة. وتخصّص معظم المنشآت للمنتجات السياحية أو مجتمعات العطلات الفاخرة على ساحل البحر الأحمر وفي سيناء، لذا تتسع الفروق في التعريف المطبقة على المستخدمين من عامة الشعب وتلك المفروضة على مشروعات التجمعات المغلقة. وعلى الرغم من قرار الحكومة بزيادة التعريف المطبقة على المستهلكين، فإن الفرق بين الشريحة العامة وتلك المفروضة على التجمعات المغلقة فرق شاسع للغاية. وكذلك قد يؤثر التراجع الذي شهدته السياحة الدولية في الآونة الأخيرة على الطلب على ساعات جديدة في مناطق التجمعات المغلقة.

131- هناك 20 محطة تحلية تعمل حالياً في مراحل إمداد مختلفة وهي ملكية القطاع العام، ويجري التخطيط لإنشاء 30 محطة أخرى (إجمالي إنفاق رأس المال يفوق 3-5 مليار دولار أمريكي، مع إمكانية زيادة الدعم السنوي بمقدار يزيد على 500 مليون دولار أمريكي). واعتباراً لما قام به القطاع الخاص من تطوير لقدرات هذا المجال، فمن الضروري أن يثبت نجاح البدائل التي سوف يقدمها؛ على سبيل المثال: يجدر النظر في نموذج "التصميم والبناء والتشغيل" لهذه المحطات، حيث يتحمل القطاع الخاص وحده مخاطر الإنشاء والتشغيل، ويظل التمويل تحت مظلة القطاع العام عبر الامتيازات. كما يجب توضيح المسألة المؤسسية لإدارة محطات التحلية، وكذا إطار تبادل المخاطر والمسؤوليات التعاقدية.

132- في مجال المياه ومياه الصرف، أدى النجاح النسبي الذي حققه مشروع المياه والصرف الصحي في القاهرة الجديدة إلى الإعلان عن عدة مبادرات أخرى؛ وهي محطة معالجة الصرف الصحي في السادس من أكتوبر، وتطوير محطة أبو رواش

وسعتها 1.2 مليون متر مكعب في اليوم بتكلفة تقديرية قيمتها 500 مليون دولار أمريكي. ومع ذلك، أُلغيت محطة السادس من أكتوبر لأسباب تقنية، وكذا تطوير محطة أبو رواش في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وأُتبع ذلك تمويل من القطاع العام. وفي مسار التقدم في هذا الشأن، من الضروري البدء أولاً بمعالجة قضايا أخرى. ويجري تناولها لاحقاً في قسم القيود المعوّقة.

133- في مجال الري، أعلنت مصر مؤخراً عن خطة طموحة لتطوير 1.5 مليون فدان في الصعيد باستخدام المياه الجوفية، ومن هذه المساحة 700,000 فدان ستُستخدم للزراعة، فيما تُستغل باقي المساحة في التطوير العمراني والصناعي. إلا أن هذه المبادرة ترتبط بها مشكلات اقتصادية واجتماعية مركبة، لما تستلزمه من تطوير ضخمة للبنية التحتية وتوفير للحوافز التي تشجع على إعادة ترحيل كل من الأعمال التجارية الزراعية الصناعية والأنشطة الزراعية إلى مناطق نائية بالصحراء. ومن هنا تبدو الفائدة الأكبر من تبني استراتيجية لاستغلال النيل مجدداً للتوسع الأفقي، إذا رفعت البلاد مستوى الكفاءة العامة للمياه في الدلتا، بالتزامن مع خفض مستويات استهلاك المياه وهدرها في قطاع المياه والصرف الصحي.

القيود المعوّقة لتحقيق أهداف القطاع

134- لا تزال تجزئة الوظائف في القطاع تمثل مشكلة، ولذا يجب عمل المزيد لتوفير قدرات إضافية للتخطيط الاستثماري وتفكيك مركزية الوظائف. وقد أُنشئ جهاز تنظيم مياه الشرب والصرف الصحي وحماية المستهلك في عام 2006 بموجب القرار الرئاسي رقم 136، باعتباره الهيئة الوحيدة المسؤولة عن تنظيم خدمات توفير المياه والصرف الصحي. غير أن الجهاز منذ إنشائه لم يناطق بجميع سلطاته المكلف بها الإنفاذ الكاملة، بوصفه جهة تنظيمية اقتصادية بالمعنى التقليدي. على سبيل المثال، لا يتولى الجهاز حتى الآن تحديد متطلبات عوائد الخدمات، أو ضبط التعريفات، أو إصدار التراخيص، أو وضع المعايير، أو حل النزاعات بين العملاء والقائمين على تقديم خدمات توفير المياه والصرف الصحي. وإنما يركز حالياً على رصد الامتثال للمعايير التقنية، وخاصة الرقابة على جودة الخدمات وحماية البيئة. كما يقيّم وفقاً لتلك المعايير الأداء المالي والتشغيلي لشركات المياه والصرف الصحي، ويوفر المساعدة التقنية لتطوير وتقييم كل من المشروعات الحكومية والشراكات بين القطاعين العام والخاص في هذا القطاع. إضافةً إلى ذلك، تتقاطع العديد من الوظائف التي يقوم بها جهاز تنظيم مياه الشرب والصرف الصحي وحماية المستهلك مع تلك التي تضطلع بها الشركة القابضة، وغيرها من الوحدات داخل هيكل وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية ومع الوزارات الأخرى على حد سواء. ولا تزال تُبذل الجهود لتعزيز قدرات التخطيط للاستثمارات ورفع اللامركزية عن وظائف أخرى من بين 3 منشآت تجريبية من شركات المياه والصرف الصحي. وفي حال نجاحها، يمكن تطبيق مثل هذا الإطار على ما يتبقى من منظومة الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي.

135- كان قطاع إمداد المياه والصرف الصحي يعاني من تدني شديد في الكفاية الذاتية المالية. إذ لا تغطي منظومته النفقات المختلفة للتشغيل والصيانة بصورة كاملة. وفيما عدا الشراكة القائمة بين القطاعين العام والخاص للصرف الصحي في القاهرة الجديدة، فإن الحكومة المركزية تمول حالياً جميع احتياجات البنية التحتية بالإضافة إلى تخصيص الدعم لسد الفجوة المالية التشغيلية. ولا تملك الشركة القابضة القدرات اللازمة لخدمة الدين، ولهذا فإنها تقتصر لحسابها الخاص. إلا أن الشركات المستقلة للمياه والصرف الصحي، التي توفر خدمات الصرف الصحي، قد يكون لديها بعض قدرات الاقتراض لتمويل الفجوة بما يحقق لها القدرة على الاستمرارية. وقد أسهمت عدة عوامل في هذا، ومن بينها: (1) تدني شديد جرت عليه العادة في مستوى التعريفات المطبقة على جميع شرائح العملاء المشتركين في كل من خدمات المياه والصرف الصحي، إلى مستويات

أدنى كثيراً مما يطبق دولياً من ممارسات تُثلى تستهدف أفقر الأسر المستهلكة²⁰؛ (2) ارتفاع حصة الفرد من استهلاك المياه؛ (3) ضعف أداء التحصيل؛ (4) ارتفاع نسب هدر المياه في عملية تقديم المياه وتوزيعها (مربع 6).

136- قامت الحكومة المصرية بالعديد من المحاولات في فترة امتدت لعدة عقود على أقل تقدير من أجل معالجة تدني تعريفية استرداد التكلفة. وفي عام 1985 اعتمدت الحكومة سياسة وطنية لتسعير المياه من أجل تحقيق التعافي الكامل للتشغيل والصيانة للمياه بحلول عام 1991. ومع ذلك، قبيل اعتماد الزيادة الأخيرة في التعريفية في أغسطس 2017، كانت شرائح التعريفية المطبقة للمياه والصرف الصحي منخفضة بصورة مبالغ فيها. وفي عام 2014، لم يزد متوسط التعريفية عن 0.08 دولار أمريكي للمتر المكعب، ولم يغط سوى 25% من خدمة إمداد المياه، و10% من خدمة الصرف الصحي (الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي، 2014). وفي العموم، تقدّر التحويلات المالية بإجمالي 1.25 مليار دولار أمريكي في السنة، أو 1.25% من الناتج الإجمالي المحلي لمصر. وفي المستقبل، لا بد من إعداد تحليل أكثر تفصيلاً لاتجاه التكاليف وهيكلتها بهدف تحديد الأثر المالي "الأساسي" الفعلي، ولاسيما في ظل الزيادة الأخيرة في التغطية، وانخفاض قيمة الجنيه المصري، والتضخم المستمر في أسعار العديد من المدخلات. وحتى عند هذا الحد، يظل مستوى التعريفية أقل من المعايير القياسية الدولية، حيث لم يتعد متوسط التعريفية الجديدة للمياه 10.4 سنتاً أمريكياً والصرف الصحي 7.8 سنتاً أمريكياً. في حين أن 30 سنتاً هو السعر النموذجي المطلوب للوصول إلى وضع الجدارة الائتمانية لمنظومة كبيرة، وهو ما يعني تحقيق مردود صافٍ على العوائد بنسبة 35%. ويمكن بالمثل إدخال زيادة كبيرة على تعريفية الشرائح غير المنزلية، حيث تستهلك المنشآت الصناعية والسياحية في الغالب أكثر من 40 متر مكعب من المياه للتوصيلة الواحدة؛ فكما هي العادة، لا تشغل مشكلات تحمل هذه التكاليف بال هذه الفئة من العملاء مقارنةً بالفئات الأخرى. كما يمكن عمل تحسينات إضافية بالتخلص من بروتوكولات اعتماد الزيادات المرتبطة بالتضخم، وذلك بجدولة التعريفية وفقاً لمؤشر أسعار المستهلكين، وخاصةً لتكاليف الكهرباء. وقد يؤدي إفساح المجال للجهاز التنظيمي المستقل لتولي دوره في تحديد التعريفية إلى خفض هائل للضغوط السياسية لتهدئة المواطنين، وذلك بإبقاء الأسعار عند مستويات منخفضة. ويجري حالياً النظر في مقترح التعريفية الجديدة الذي يهدف إلى تحديد وربط تعريفية المياه والصرف الصحي، والدعم، وأهداف استرداد التكاليف. وقد أيد كذلك صندوق النقد الدولي مراجعة الأسعار باعتبارها جزءاً من برنامج القرض الذي تبلغ قيمته 12 مليار دولار أمريكي؛ غير أن هذه المراجعة يحركها أيضاً الزيادات الأخير في تعريفية الكهرباء والوقود.

مربع (6): العوامل الرئيسية المساهمة في تدني الكفاية المالية الذاتية

المياه المُهدرة

- وصل إجمالي هدر المياه في دورة الإنتاج والتوزيع 2.7 مليار متر مكعب، أو ما يعادل 30.5% من إجمالي متوسط المنظومة. لذا يمكن اعتبار المستوى الإجمالي للمياه المُهدرة عند المستوى الحديّ الفاصل للأداء.
- رغم ذلك، من الممكن إدخال تحسينات هائلة على مستوى كل شركة، ولا يقتصر الهدف من ذلك على خفض تكاليف الضخ والمعالجة، بل يشمل أيضاً تقليل الحاجة لوضع بند جديد لنفقات رأس المال. ففي مثل هذه المنظومة الكبيرة، قد يوفر خفض المياه المُهدرة، إلى مثلاً 20%، ما يقارب من مليار متر مكعب، أو ما يعادل 500 مليون لتر في اليوم من

²⁰ والمعيار الإرشادي هو أن فاتورة المياه الشهرية لهذه الفئة من العملاء لا بد أن تعادل حوالي 4% من دخل الأسرة المعيشية.

مياه الشرب من محطات المعالجة، بتكلفة استثمار محتملة تتراوح بين 750 و1.2 مليار دولار أمريكي، بناءً على الطاقة الاسمية المثبتة.

أداء التحصيل

- تُعتبر إجراءات تحصيل العوائد من تقديم الخدمات من المشكلات المستعصية، حيث لا تزيد نسبة التحصيل الكلية عن 52%²¹. وذكُر أن الحسابات الحكومية كانت المشكلة الكبرى، وبلغت 1.4 مليار جنيه مصري في المستحقات المتأخرة. وعليه، احتجزت شركات المياه والصرف الصحي مبالغ بإجمالي 1.7 مليار جنيه مصري²² مستحقة الدفع لرسوم الكهرباء، من أجل توفيق العجز في مبالغ الدعم المستحقة من وزارة المالية.
- اتُّخذت مؤخرًا تدابير لزيادة المساءلة المالية على مستوى شركات المياه والصرف الصحي. وقُدِّمت التحويلات المبنية على الأداء لشركات المياه والصرف الصحي على أساس تجريبي في ثلاث محافظات، وهي البحيرة والدقهلية والشرقية. وعلى الرغم من أن هذه التدابير بعيدة وحدها كل البعد عن مستوى الكفاية الذي يدفع شركات المياه والصرف الصحي دفعًا قويًا نحو تحقيق الاستدامة المالية، فإنها بلا جدال ضرورية.

استهلاك المياه

- في السنة المالية 2016/15، كان متوسط استهلاك الفرد الواحد من المياه 203.9 لتر في اليوم، في حين كان المتوسط في القاهرة 576 لتر في اليوم، وفي محافظة الجيزة المجاورة 392 لتر في اليوم. وهذه الأرقام شديدة الارتفاع مقارنةً باستهلاك البلدان المعيارية الأخرى، حتى في حالة استهلاك متوسط حجم الأسرة المكونة من 5.8 أفراد.
- سيتطلب علاج هذه المشكلة مراجعة هيكل التعريفية، وفرض زيادة كبيرة على رسوم الاستهلاك للأسر المعيشية التي تستهلك 40 متر مكعب فما فوق ذلك.

خطة عمل بالتوصيات

137- قامت الحكومة المصرية بالعديد من المحاولات في فترة امتدت لعدة عقود على أقل تقدير من أجل معالجة تدني تعريفية استرداد التكلفة. واتخذت خطوة أخرى رئيسية في أغسطس 2017. واعتمدت الحكومة المصرية زيادة لمرة واحدة تطبَّق على كل طبقات المستهلكين وشرائح التعريفية، بما يتراوح ما بين 0.45 جنيه للمتر المكعب و2.15 جنيه للمتر المكعب للأسر المعيشية، ويصل الحد الأقصى إلى 6.95 للمتر المكعب للاستهلاك غير المنزلي. وفي المستقبل، على الرغم من أن نظام التعريفية الجديد هو خطوة كبيرة نحو معالجة الاحتياجات المالية للقطاع، فلا بد من عمل تدخلات إضافية (جدول 2-13).

²¹ الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي 2016/2015.

²² إعادة هيكلة التعريفية، قطاع المياه العذبة والصرف الصحي، نوفمبر 2014.

جدول 2-13. الإصلاحات الرئيسية في قطاع المياه والصرف الصحي

| الوصف | الأولوية |
|---|--|
| <p>قد تؤدي التحسينات في هذه المجالات إلى زيادة كبيرة في الجدارة المالية لشركات المياه والصرف الصحي، وهو ما سيرفع بدوره قدراتها الخاصة على الاقتراض. وأتخذت التدابير اللازمة لزيادة المساءلة المالية على مستوى شركات المياه والصرف الصحي، بتقديم التحويلات القائمة على الأداء في ثلاث محافظات على أساس تجريبي، ولكن يجب إحراز مزيد من التقدم. (بما في ذلك تنفيذ حلول مقدمي خدمات الدفع في إطار عقود مبنية على الأداء أو غير ذلك من الأشكال الأخرى)</p> | <p>رفع مستوى كفاءة التحصيل، وتقليل كل من الهدر التقني والتجاري للمياه</p> |
| <p>نسبة الاستهلاك مرتفعة للغاية، لذا يجب إيلاؤها مزيد من الاهتمام.</p> | <p>تحديد التعريفات وتعديل هيكلها لمياه الشرب للأخذ في الاعتبار حصة الفرد من الموارد التي تتناقص مستوياتها.</p> |
| <p>سيطلب هذا مراجعة هيكل التعريفات، وفرض زيادة كبيرة على رسوم الاستهلاك للأسر المعيشية التي تستهلك 40 متر مكعب فما فوق ذلك. كما تستلزم كل شريحة بعض المراجعة.</p> | <p>سياسة للتعريفات تعكس بصورة أفضل أهداف الحفاظ على المياه.</p> |
| <p>يمكن إدخال زيادة كبيرة على تعريفات الفئات غير المنزلية، حيث تستهلك كل توصيلة للمنشآت الصناعية والسياحية في الغالب أكثر من 40 متر مكعب من المياه، وكما هي العادة فإن مشكلات تحمل هذه التكاليف لا تشغل بال هذه الفئة من العملاء مقارنةً بالفئات الأخرى.</p> | <p>مراجعة التعريفات لفئات الاستهلاك غير المنزلي</p> |
| <p>يمكن استخدام نموذج مالي ديناميكي على مستوى القطاع كله من أجل تحقيق أهداف التخطيط المالي الاستراتيجي: (1) تقييم طريقة الاستفادة المثلى من الموارد المالية القائمة، باستخلاص كل مكاسب الكفاءة المحتملة من المنظومة، بما فيها التحصيل، والمياه المهدرة وإجراءات إدارة الطلب؛ (2) تحديد الأهداف الواقعية لإدخال التحسينات على الأداء والتوسع في المرافق في إطار زمني قابل للتنفيذ؛ (3) تحديد الاحتياجات والفرص بشأن مصادر التمويل الإضافي والوقوف على تلك المصادر المحتملة للتمويل الإضافي. كما يمكن أن تركز ممارسة التخطيط المالي الاستراتيجي على تحديد تكنولوجيات المعالجة الفعالة والمنخفضة التكلفة لمياه الصرف، بهدف تطبيقها على الأجل الأطول.</p> | <p>ممارسة التخطيط المالي الاستراتيجي لقطاع المياه والصرف الصحي</p> |

تتعلق المجالات الجديدة بمزيد من الاهتمام بما يلي: (1) إفساح المجال للجهاز التنظيمي كي يمارس سلطاته الكاملة لضمان تنفيذ التعديلات على التعريفات في الوقت المحدد، وفي إطار عملية شفافة وصيغة مرتبطة بالتكاليف؛ (2) تطبيق مزيد من الترشيح للوظائف المزدوجة، وزيادة قدرات شركات المياه والصرف الصحي لتنفيذ ترتيباتها الخاصة المعنية بالتخطيط والتمويل.

النهوض بمستوى الحوكمة

نظرة عامة على القطاع وأهداف الحكومة

138- تُعتبر الزراعة من القطاعات المهمة في مصر، وإذا ما ضُم إليها الأعمال التجارية الزراعية، فإن هذين القطاعين يسهمان بحوالي 35% من الناتج المحلي للاقتصاد. إذ توفر الزراعة فرص عمل لما يقارب من 22 مليون مصري (وهو أكثر من خمس إجمالي عدد السكان. وتسهم منظومة الغذاء (بما فيها الزراعة والأعمال التجارية الزراعية الأولية) بنسبة تكاد تصل إلى 20% من إجمالي الصادرات من مصر (تسهم الزراعة بنسبة 2.5% من إجمالي صادرات البضائع). وفي القطاع نظامان رئيسيان للزراعة: في حين تنتشر في الأراضي القديمة أراضي صغيرة المساحة (80% من المزارعين لديهم أقل من 3 فدادين من الأرض الصالحة للزراعة) ويصلها الري، تنتشر في الأراضي الحديثة المزارع الكبيرة المساحة والقائمة على التكنولوجيا الحديثة. وحتى عام 2014، تقدم الحكومة الدعم للقطاع بقيمة نسبتها 6% من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد.²³

الزراعة

تقدّر قيمة إمكانات التصدير غير المستكشفة في هذا القطاع بما لا يقل عن 10 مليار دولار أمريكي.

وتمثل مشكلتنا المياه وإدارة موارد الأراضي العائنين الرئيسيين الذين يحولون دون تحقيق مصر لإمكاناتها الكاملة في القطاع.

وتتمركز المجالات الرئيسية التي تشكل تحديات في قطاع الزراعة في مصر حول الحاجة لإدارة موارد الأراضي والمياه بما يحقق قدرًا أعلى من الاستفادة، مع تعزيز القيمة المضافة، ورفع مستوى الكفاءة، والحاجة لخفض الهدر في الموارد

139- أدى الجمع بين الإصلاحات المحلية الرئيسية وتنشيط الفرص العالمية للنجاح إلى فتح آفاق الفرص أمام قطاعي الزراعة والأعمال التجارية الزراعية في مصر. وقد أدت المبادرات الأخيرة، مثل تعويم الجنيه المصري، وإصلاح الدعم، وإصلاحات عمليات الاستثمار وإصدار التراخيص (مثل اعتماد قانون الاستثمار الجديد وقوانين إصدار التراخيص الصناعية)، تلك المبادرات أدت إلى إنشاء قاعدة قوية رفعت القطاع إلى مستوى جديد.

140- تتمتع مصر بإمكانات كبيرة في قطاعي الزراعة والأعمال التجارية الزراعية. ويشهد الميزان التجاري الزراعي في مصر عجزًا، حيث بلغ 11 مليار دولار أمريكي في عام 2014. ويُنتق ما يقارب من 40% من إجمالي عوائد التصدير في مصر -عوائد التصدير الزراعية وغير الزراعية -على استيراد السلع الزراعية، وذلك نتيجة لكبر حجم السوق المحلي وسرعة نموه. وعلى الرغم من زيادة الصادرات الزراعية

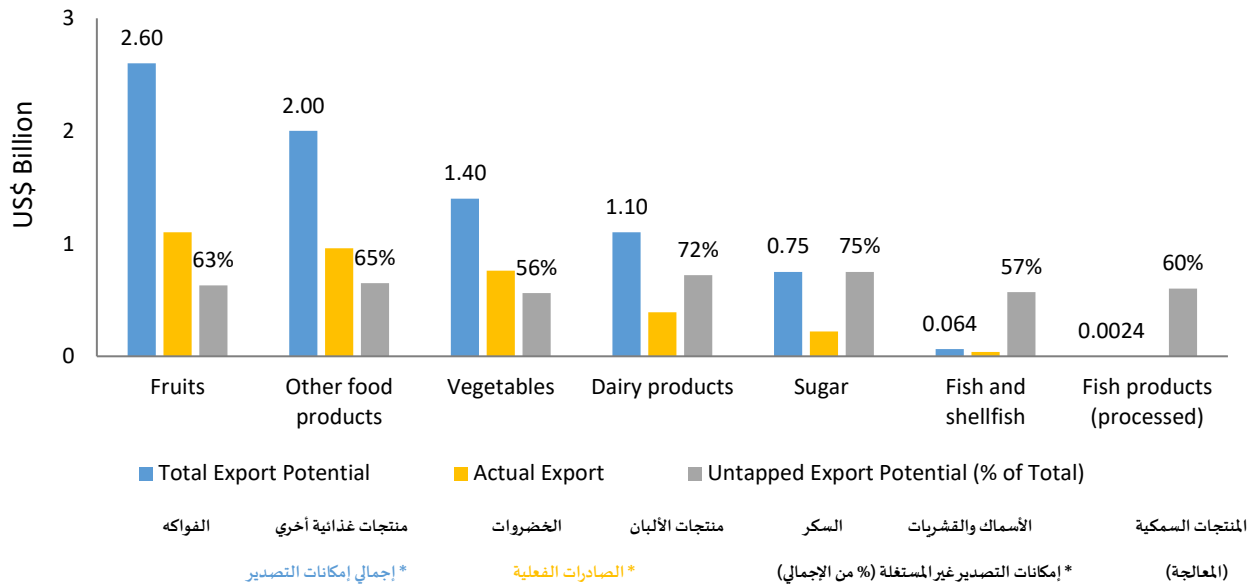
في مصر بأربعة أضعاف في السنوات العشرة الأخيرة، تقدّر قيمة إمكانات التصدير غير المستغلة في قطاع الزراعة والغذاء بما لا يقل عن 10 مليار دولار أمريكي.

141- تتضمن المنتجات الزراعية التي تتمتع بأعلى إمكانات التصدير الفاكهة والخضروات ومنتجات الألبان وغيرها من المنتجات الغذائية (مثل عصارة الخضراوات ومستخرجاتها)، حيث تبلغ إمكانات التصدير غير المستغلة قيمة 1.6 مليار دولار للفاكهة، و0.8 مليار دولار للخضراوات، و0.8 مليار دولار لمنتجات الألبان، و1.3 مليار دولار للمنتجات الغذائية الأخرى. ولا تصل إمكانات التصدير في هذه المنتجات إلى نصف ما يمكنها تحقيقه أو تثليثه. ومن بين أنواع الأغذية المحددة التي يمكن

²³ يجب الإشارة إلى أن الدعم جاري إصلاحه وقد حُفّض بصورة كبيرة على مدار السنوات الماضية.

أن تحقق أعلى مستويات التصدير البرتقال والجبن المعالج، حيث تبلغ قيمة ما يمكن أن تحققه فاكهة البرتقال 953 مليون دولار أمريكي (حوالي ضعف قيمة التصدير الحالية) وللجبن المعالج 552 مليون دولار أمريكي (حوالي ثلاثة أضعاف قيمة التصدير الحالية). ووفقاً لقاعدة بيانات مركز التجارة الدولية، استخدم تقرير لمنظمة الأغذية والزراعة (الفاو) لعام 2016 البيانات الواردة في إحصائيات الفاو للإشارة إلى أعلى خمس مجموعات من السلع الزراعية التي يمكنها تحقيق أعلى مستويات التصدير، وهي: الخضروات الصالحة للأكل؛ والفواكه والمكسرات الصالحة للأكل؛ وصمغ اللالك (الصمغ والراتنج)؛ وتحضيرات الخضروات والفواكه؛ ومنتجات السكر والحلويات. ورغم ذلك، تزيد الصادرات الزراعية المعالجة في مصر عن النصف بقليل، حيث تسهم الفواكه والخضروات بحوالي 56% من كل صادرات الأغذية الزراعية المعالجة، في حين تصل حصة منتجات الألبان 23%. لذا يجب تعزيز التنمية في قطاع المعالجة الغذائية، حيث إن هناك حصة كبيرة من صادرات الأغذية المعالجة ليست سوى نصف معالجة ومرتبطة بها قيمة مضافة صغيرة.

شكل 4-2- السلع وإمكانات تصديرها



المصدر: <http://exportpotential.intracore.org>

الفرص والخيارات للاستفادة من رأس المال التجاري أو الاستثمار الخاص

142- يوفر الموقع الجغرافي لمصر سهولة الوصول للأسواق الكبرى في أوروبا والبلدان العربية وأفريقيا وأمريكا الجنوبية وآسيا، مع وجود شبكة متطورة نسبياً للبنية التحتية للموانئ والنقل البحري. كما أن مصر تتمتع بأوضاع مناخية ممتازة مع طول المواسم التي تسمح بزراعة محاصيل متعددة. وفي العموم، يرى المستثمرون في قطاع الأعمال التجارية الزراعية وغيره من القطاعات الأخرى أن مصر من الوجهات الجذابة والقابلة لتحقيق الربحية للاستثمارات، بفضل سوقها المحلي الكبير وقربها من العديد من الأسواق الكبيرة.

143- لدى مصر سوق محلي كبير وسريع النمو. كما أن لديها أكبر سوق استهلاكي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويقدر أن يصل إجمالي الاستهلاك المنزلي إلى ما يقارب من 300 مليار دولار أمريكي بحلول عام 2021 (زيادة بنسبة 36%).

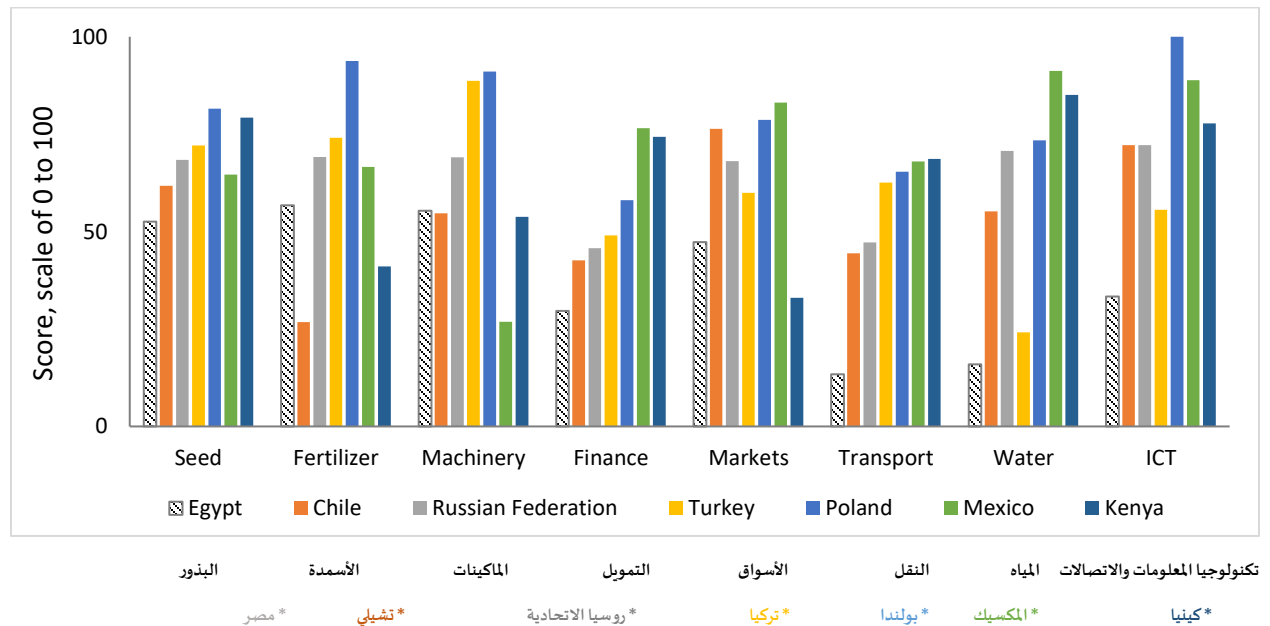
منذ عام 2016). وبافتراض أن تصل نسبة الإنفاق على الغذاء 30% في المتوسط من إجمالي النفقات الاستهلاكية المنزلية، فإن إجمالي حجم السوق الغذائي يقدر بحوالي 90 مليار دولار أمريكي. ولكن للاستجابة الكلية لهذه الفرصة الهائلة، لابد من تقديم مجموعة جديدة من الإصلاحات والاستثمارات العامة لمعالجة باقي القيود المعوّقة.

القيود المعوّقة لتحقيق أهداف القطاع

144- تُعتبر ندرة الموارد المائية وارتفاع الخسائر على طول سلاسل القيمة الرئيسية (يأتي نصفها من غياب البنية التحتية اللوجستية والتسويقية) في صدارة التحديات التي يواجهها القطاع الزراعي. وفي حين انخفضت موارد المياه المستمدة من النيل بسبب سرعة النمو السكاني في المناطق الريفية، فإن تغير المناخ سوف يفاقم من أثر قلة مياه النيل. لذا فإن الزراعة في الصحراء (باستعمال حوض الحجر الرملي النوبي للمياه الجوفية) يصاحبها مخاطر مرتبطة بزيادة المسؤولية الاجتماعية والبيئية للأسواق في البلدان المتقدمة على وجه التحديد. وتصل الخسائر على طول سلاسل القيمة الرئيسية في المتوسط حوالي 30%، حيث تتراوح ما بين 10% و50% حسب سلسلة القيمة؛ وما يقارب من نصف هذه الخسائر وقع نتيجة ضعف البنية التحتية اللوجستية والتسويقية، أو غيابها، أو عدم إمكانية الوصول إليها.

145- يمثل النقل وقدرة الحصول على التمويل الزراعي عائقين رئيسيين آخرين. فعلى سبيل المثال، يضع تقرير "تمكين العمل الزراعي" لعام 2017 مصر في الترتيب 61 (من بين 62 بلدًا) فيما يتعلق بمرافق النقل المرتبطة بالقطاع الزراعي، مع تسجيل رقم 1 (على مقياس من 1 إلى 11) لتراخيص الشاحنات وتشغيلها. كما تسجل مصر رقمًا منخفضًا في مؤشرات التمويل وتكنولوجيا المعلومات في الزراعة. ومن الأمور الجوهرية التي يجب عملها تحسين سبل الحصول على التمويل الزراعي من أجل تحويل القطاع الزراعي إلى قطاع جذاب للأعمال التجارية. فبمعالجة هذه المشكلة، سيزداد الاستثمار في القطاع، حيث يقدر الطلب المحتمل على التمويل المتناهي الصغر بما يعادل 10 مليون فرد ورائد أعمال للتمويل المتناهي الصغر.

شكل 5-2- مقارنة العوامل التمكينية للتنمية الزراعية



التدخلات ذات الأولوية

146- من بين العوائق الأخرى ما يلي: (1) تجزئة الأراضي الزراعية وغياب مرافق التجميع. وهذه التجزئة العالية للأراضي لا تسمح بزيادة كفاءة الإنتاج، وتقيد أيضًا سبل وصول المزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة إلى الأسواق؛ (2) غياب الإرشاد الزراعي لا يتيح للمزارعين الحصول على المشورة اللازمة في مجال الممارسات الجيدة والتكنولوجيات المناسبة، التي كانت لتساعدهم على تعظيم الإنتاجية في حال الحصول عليها؛ (3) عدم تطوير التعاون بين المزارعين وربطهم بسلاسل القيمة؛ (4) غياب التكنولوجيات الحديثة التي يجب توفيرها للمشاركين في القطاع، وتحديدًا صغار المزارعين، وهو ما لا يتيح لهم تحقيق الكفاءة في إنتاج محاصيلهم الزراعية ونقلها. (5) لا تزال حصة المعالجة في الزراعة عند مستويات منخفضة، وتبلغ نسبتها 10%؛ (6) ضرورة تحسين مستوى التعليم والمهارات في القطاع، حيث لا يلبي المستوى الحالي وتطور المهارات ما يتطلبه قطاعا الزراعة والأعمال التجارية الزراعية؛ (7) يمكن أن يفاقم تغير المناخ من مشكلة محدودية الموارد المائية وأن يؤثر

1. تعزيز الوضوح، والقدرة على التنبؤ، والاطلاع على السياسات الحكومية
2. تحسين جودة الأغذية بالقطاع ونظم السلامة، بتوفير سمعة جيدة للسوق بمنتجاته.
3. الدفع لإضافة قيمة محلية واستغلال اقتصاديات الحجم، بتعزيز سلسلة القيمة المستهدفة والحلول المكانية.
4. تحسين سبل الحصول على التمويل الزراعي لإتاحة مزيد من التنافسية.
5. سوف يؤدي تسجيل الأراضي وسندات الملكية إلى تمكين أصحاب الحيازات من استعمال الأرض رهناً إلى تحسين الاقتراض للقطاع الخاص.

تأثيرًا سلبيًا خطيرًا على الاقتصاد في مصر.

147- في النهاية سوف يؤدي الدفع بتعزيز إضافة القيمة، وتقليل الهدر وعدم الكفاءة، عبر سلاسل قيمة ذات إمكانات عالية، إلى زيادة الصادرات والدخول وتحسين فرص العمل. وسوف يساعد توفير التكنولوجيات الحديثة على زيادة الكفاءة وربط المزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة بالأسواق، وهم يمثلون 80% من قطاع الزراعة. وعلى وجه العموم، فإن الإسراع بتنفيذ المرحلة الانتقالية لتعزيز تنافسية قطاعي الزراعة والأعمال التجارية الزراعية ووضعها النظامي، سوف يعمل على تعظيم مردود فرص العمل والدخل في مصر -وتحديدًا للشباب والنساء. وسوف يساعد استكشاف الخيارات للترويج لمصر باعتبارها مركزًا عالميًا للتحوّل في الإنتاج، وإضافة القيمة في قطاعي الزراعة والأعمال التجارية الزراعية، على تخفيف الضغط على الموارد المحدودة من الأراضي والمياه بالبلاد، ورفع مستوى الجودة، وزيادة فرص العمل.

148- أحرزت مصر في خلال السنة الأخيرة تقدمًا لرفع مستوى جذب الاستثمار الخاص في مصر. على سبيل المثال، يبسر قانون الاستثمار الجديد بعض الشروط على المستثمرين. وألغت الدولة عددًا من أشكال الدعم في قطاعي الزراعة والأعمال التجارية الزراعية، مما رفع مستوى تنافسية القطاع. وفي العموم، يرى المستثمرون في قطاع الأعمال التجارية الزراعية وغيره من القطاعات الأخرى أن مصر من الوجهات الجذابة والقابلة لتحقيق الربحية للاستثمارات، بفضل سوقها المحلي الكبير ودنوها من عدد من الأسواق الكبيرة. لذلك، تركز التوصيات على مجالات رئيسية منتقاة، حُددت على أنها مجالات ذات أولوية بحاجة للتدخل فيها، بهدف المضي قدمًا نحو تشجيع الاستثمار الخاص في قطاعي الزراعة والأعمال التجارية الزراعية، وهذا

للاستثمار المباشر المحلي والأجنبي على حد سواء. وفيما يلي المجالات الخمس التي حُددت باعتبارها مجالات لها أولوية للتدخل فيها:

1. يمكن أن يؤدي تعزيز الوضوح، والقدرة على التنبؤ، والاطلاع على السياسات الحكومية في مصر إلى تشجيع الاستثمار التجاري في القطاع الزراعي. وفي هذا المقام، يمكن أن تتخذ مصر التدابير التالية: (1) تحديد دور الدولة باعتبارها قائمة على إنشاء بيئة مواتية وتيسيرها، وإعداد واتباع عملية موحدة ومتسقة وشفافة لصياغة السياسات وإصدارها؛ (2) ضمان تحقيق الفوائد من التوحيد والتوفيق التنظيميين للعمليات؛ (3) حفز الحوار بين القطاعين العام والخاص من خلال هيكل مؤسسي معزز، ييسر التعاون المشترك بين الهيئات الحكومية والحوار مع القطاع الخاص، وضمان مستوى رفيع من المساءلة، ورفع التقارير الفعالة مباشرةً إلى صانعي القرار الأقدم؛ (4) تحسين التنسيق بين الهياكل المختلفة كما ينص عليه قانون الاستثمار، وهي المجلس الأعلى للاستثمارات (المستوى الكلي)، والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة على مستوى الاستثمار وما يتصل بها من وزارات وهيئات وطنية؛ (5) إقامة منبر للحوار لأصحاب المصالح المتعددين من أجل ضمان الشفافية، وزيادة الاستجابة لحل أي مشكلات ناشئة تعيق الاستثمارات.

2. يمكن أن تحول مصر قطاعها الزراعي بتحسين جودة الغذاء ونظم السلامة، وتوفير سمعة جيدة للسوق بمنتجاته. وهو ما يتضمن تعزيز قدرات الهيئة القومية لسلامة الغذاء لإعداد نموذج مستدام؛ وبناء القدرات المحلية لإصدار الشهادات لأنظمة المنتجات العضوية؛ وتشجيع الالتزام بنقاط تحليل المخاطر والرقابة الحرجة، وبمعايير "جلوبال جاب" GlobalG.A.P، وذلك لضمان الوصول إلى الأسواق العالمية من خلال توافر إصدار شهادات الالتزام بمعايير "جلوبال جاب". وسوف يشجع الامتثال للمعايير المتسقة والمستجيبة للسوق بشأن جودة الغذاء وسلامته على إنشاء "علامة تجارية مصرية" يدعمها الاعتراف التاريخي باسم مصر، وسوف يعزز قدرتها على خدمة نوافذ سوق محددة؛ وذلك لاستغلال قدراتها في المعالجة وميزة موقعها.

3. يجب أن تدفع مصر لإضافة قيمة محلية، وتقليل الهدر، واستغلال اقتصاديات الحجم بتعزيز سلسلة القيمة المستهدفة والحلول المكانية. وتتضمن التدابير ما يلي: (1) تيسير التعاون مع صغار المزارعين؛ مما يتيح ضمهم بفعالية في سلاسل القيمة، بتمكين القائمين على عمليات المعالجة في قطاع الأعمال التجارية الزراعية والمشتريين من الاستثمار في إنتاج أصحاب الحيازات الصغيرة عبر توفير المدخلات، والتمويل المقدم، والتعاقدات، وخدمات التدريب والاستشارة. وسوف يساعد هذا أيضاً على رفع مستوى كفاءة المعالجة الأولية على مستوى المزارع. (2) إنشاء وتطبيق نظام ملائم لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل رفع مستوى كفاءة الإنتاج واللوجستيات على طول سلاسل القيمة. (3) إنشاء بنية أساسية جديدة للتسويق واللوجستيات لسلاسل القيمة الرئيسية. وسوف يتضمن هذا استطلاع منصات التجميع ذات الجدوى والمتطلبات اللوجستية لكل سلسلة من سلاسل القيمة الرئيسية في مصر، بما في ذلك عدم الكفاءة في سلاسل القيمة والحلول الاستثمارية، مثل الساحات الصناعية الزراعية ذات المواقع الاستراتيجية. ويمكن أن تتعلم مصر من تجربة تايلند حيث تضم سلاسل القيمة الزراعية أصحاب الحيازات الصغيرة، ويعمل القطاع الزراعي على مستوى من التنافسية العالمية (مربع 8).

مربع (8): رفع مستوى التنافسية الزراعية - الدروس المستفادة من تجربة الزراعة في تايلند

في حين أدت التكاليف المتزايدة للعمالة إلى تقليل الميزة النسبية في الزراعة في مراحل المُدخلات في أواخر الثمانينيات من القرن الماضي، فإن الميزة التنافسية على مستوى التصدير انتقلت نحو العمليات في قطاعات المنتجات المعالجة لسلاسل القيمة الزراعية التي تعلق قيمتها والمنتجات الغذائية المعالجة. فقد حققت حصة المنتجات الزراعية المعالجة نسبة وصلت إلى 26% من إجمالي الصادرات الزراعية في عام 1992 (زيادة من النسبة التي كانت 20% في عام 2011). وكان التحول الزراعي ممكنًا للأسباب التالية: (1) الاستثمارات العامة في تمكين بيئة الأعمال والبنية التحتية، التي عززت كفاءة اللوجستيات وعمليات الأعمال في الزراعة التايلندية. (2) قطاع ديناميكي خاص للصناعات الزراعية ومحال السوبرماركت- المعايير الخاصة للغذاء، مثل نظام جاب GAP التايلندي والمشتريات الحديثة للأغذية الطازجة لدى الصناعات الزراعية ومحال السوبرماركت- كلها عوامل أسهمت في بناء تنافسية الزراعة التايلندية في مجال التصدير. وصناعة الكسافا، التي تملك تايلند فيها أكبر حصة سوقية على مستوى العالم، هي مثال للشركات الابتكارية بين القطاعين العام والخاص التي ولدت قطاعًا تنافسيًا. (2) سلاسل الإمداد الحديثة التي أنشأتها شركات معالجة الأغذية ومحال السوبرماركت، والتي شملت المزارعين. وكانت سلاسل الإمداد هذه مرتبطة على النحو الذي يجعل المزارعين يوردون المنتجات المطلوبة بالكميات والمعايير (أو الجودة) والأسعار المحددة سابقًا، في حين وفرت الشركات المعالجة/المتعاقدة الدراية التكنولوجية والمُدخلات الأساسية. وهناك مسار ثنائي الاتجاه تتدفق فيه المعلومات (بجانب الضائع والتمويل) يوطد علاقات الأعمال بين المزارعين والمتعاقدين. (4) فعالية الأعمال التجارية الزراعية التي يمكنها الاستجابة للتغيرات المستمرة في متطلبات البلدان ذات الدخل المرتفع بشأن سلامة الغذاء وجودته. وكان للاستثمار الأجنبي المباشر من الاقتصادات المتقدمة والمشروعات المشتركة في صناعة معالجة الغذاء دور في الحفاظ على معايير الجودة العالية.

4. من الأمور الجوهرية تحسين سبل الحصول على التمويل الزراعي من أجل تحويل القطاع الزراعي إلى قطاع جاذب للأعمال التجارية. وإذا ما طبقت التدابير التالية، فإنها سوف تزيد من التمويل للمناطق الريفية. (1) تحويل البنك الزراعي المصري إلى مؤسسة تجارية خالصة لضمان تعزيز المعاملة المتكافئة للبنوك التجارية الأخرى المستعدة لتمويل الزراعة؛ (2) توفير الائتمان المتناهي الصغر لأغراض الإنتاج الزراعي. وسوف يرفع هذا من حجم الاستثمارات في القطاع، حيث يقدر الطلب المحتمل على التمويل المتناهي الصغر عند مستوى 100 مليون فرد ورائد من رواد المشروعات المتناهية الصغر. (3) استخدام المحفظة الإلكترونية eWalet عن طريق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل دمج المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وإدارة حزم القروض والمُدخلات، وبناء تاريخ ائتماني. وهو ما سيساعد على تلافي مخاطر الاقتراض الزراعي. (4) الترويج لأدوات تمويل سلاسل القيمة لإتاحة تحسين التدفق النقدي في القطاع الزراعي. (5) توفير تمويل مهيكل للشركات المبتكرة المحتملة بين القطاعين العام والخاص، مثل "الأراضي من أجل ترتيبات تحلية المياه"، أو الري؛ (6) إنشاء منتجات للتطوير الائتماني، مثال: إذا ما أُعد برنامج محكم التصميم للضمان الائتماني فإنه سيوفر مزيدًا من الدعم للنفذ الائتماني. ويمكن بناء ذلك على الإطار الحالي للضمان الائتماني، الذي يتميز برؤية واضحة لتطوير الشركة وإعادة هيكلتها كي يتاح لها القيام بدور أكثر فاعلية في تمويل السوق الجديدة؛ (7) رفع احتكار الدعم الائتماني. فيجب أن تتضمن برامج الدعم في قطاع الزراعة أهدافًا محددة وأن تخضع لعملية جيدة من الرصد والتقييم. وينبغي أن تُفتح قنوات تسيير هذه البرامج الحكومية لكل البنوك والمؤسسات المالية غير المصرفية.

5. سيؤدي تسجيل الأراضي وسندات الملكية إلى تمكين أصحاب الحيازات من استعمال الأرض رهناً وإلى تحسين إقراض القطاع الخاص للقطاع. وتشير التقديرات إلى أن القيمة الإجمالية للأراضي الزراعية التي يمكن استخدامها رهناً للقطاع الخاص، المحتمل أن يوفر التمويل لها، تبلغ 84 مليار دولار أمريكي.

جدول 2-14. الإجراءات ذات الأولوية في قطاع الزراعة

| مجال الأولوية | الإجراءات الرئيسية الواجب اتخاذها |
|---------------|---|
| السياسة | <ul style="list-style-type: none"> • إنشاء آلية/جهة تنسيق من أجل استعراض وتنسيق السياسات المرتبطة بالاستثمارات الخاصة في الزراعة (مثلاً حظر التصدير). • توفير سبل الحصول على القروض وغيرها من برامج الدعم الحكومية عبر مجموعة كبيرة من البنوك والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما فيها مؤسسات التمويل المتناهي الصغر وشركات التأجير التمويلي. |
| تنظيمي | <ul style="list-style-type: none"> • القيام بتدريب تخطيطي/تقسيمي للمناطق من أجل رسم خارطة بالإنتاج الزراعي، ومناطق التصنيع/المعالجة الصناعية، ومراكز اللوجستيات، وطرق/نظم النقل. • إصدار القواعد التنظيمية بشأن إصدار سندات الملكية أو الإيجار الطويل الأجل للأراضي الزراعية الجديدة، وكذا بشأن تسجيل عقود إيجار الأراضي. • تعديل قانون التمويل العقاري للسماح بالحجز الإداري للأراضي الزراعية. • مراجعة الإطار التنظيمي لتشجيع استخدام نظم ذات كفاءة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. • ضمان وجود إطار تنظيمي لأدوات تمويل سلاسل القيمة. • بناء قدرات المركز الجديد لخدمات المستثمرين، بما في ذلك استراتيجية للاتصالات. • بناء قدرات هيئة سلامة الأغذية (الميزانية، والتفويض الواضح). • تعزيز نظام إصدار شهادات جودة الأغذية في البلاد. |
| مؤسسي | <ul style="list-style-type: none"> • تيسير تطوير سلاسل القيمة التي يوجهها أصحاب الحيازات الصغيرة عبر التعاون مع المزارعين، وإنشاء خدمة استشارية، واتخاذ تدابير للنفوذ إلى الأسواق. • إنشاء نظام/خارطة معلومات للمستثمرين: وفرة الموارد المائية، وجودة التربة، ووفرة خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وغيرها من خدمات الدعم. • إنشاء إطار لإدارة الموارد المائية في الزراعة، باستخدام تكنولوجيا المعلومات وتكنولوجيات الدقيقة. • إتاحة دخول المستثمرين من القطاع الخاص في رأس مال البنك الزراعي المصري. |

جدول 2-15. الإجراءات الرئيسية ذات الأولوية خلال الأشهر الستة التالية

| مجالات الأولوية | الإجراءات الرئيسية الواجب اتخاذها |
|-----------------------|---|
| السياسات الحكومية | <ul style="list-style-type: none"> • بناء قدرات المركز الجديد لخدمات المستثمرين، ودقة الإشراف عليه، وتوفير الدعم له. • إنشاء موقع إلكتروني تحت مظلة وزارة التعاون الدولي و الاستثمار/مركز خدمات المستثمرين، من أجل دعم التواصل مع القطاع الخاص والمستثمرين. • إنشاء جهة تنسيق مع ممثلي الوزارات والهيئات الأخرى المعنية بإعداد السياسات للمستثمرين من القطاع الخاص، بهدف استعراض السياسات المقترحة وتنسيقها (مثل حظر التصدير). |
| الأراضي | <ul style="list-style-type: none"> • إصدار القواعد التنظيمية بشأن إصدار سندات الملكية أو الإيجار الطويل الأجل للأراضي الزراعية الجديدة. • تسجيل عقود إيجار الأراضي في الشهر العقاري. • استعراض خيارات إنشاء هيئة واحدة للأراضي تتولي مسؤولية تسجيل حق الملكية، وعمل الخرائط المساحية، وإصدار سندات الملكية، وتقييم الملكية، وتوفير معلومات الأراضي للحكومة والمستخدمين الآخرين. |
| سلامة الأغذية وجودتها | <ul style="list-style-type: none"> • التأسيس الكامل لهيئة سلامة الأغذية وضمان توفير التمويل لها وتمكينها. |
| سلاسل القيمة الزراعية | <ul style="list-style-type: none"> • مراجعة الإطار التنظيمي لتشجيع استخدام أنظمة عالية الكفاءة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (النظام العالمي لتحديد المواقع، والنظم المعتمدة على السواتل، ونحو ذلك). |
| التمويل الزراعي | <ul style="list-style-type: none"> • استعراض نجاح طرائق التعاون مع المزارعين • إنشاء إطار لإدارة الموارد المائية في الزراعة، باستخدام تكنولوجيا المعلومات وتكنولوجيات الدقيقة. • إعداد إطار عمل وإطلاق منتجات لضمان القروض الزراعية |

جدول 2-16. الإجراءات الرئيسية ذات الأولوية للأجلين القصير والمتوسط

| | الإجراءات الرئيسية الواجب اتخاذها | مجالات الأولوية |
|--|--|-----------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • تعديل قانون التمويل العقاري للسماح بالحجز الإداري للأراضي الزراعية. • إنشاء هيئة واحدة للأراضي تتولى مسؤولية تسجيل حق الملكية، وعمل الخرائط المساحية، وإصدار سندات الملكية. وتقييم الملكية، وتوفير معلومات الأراضي للحكومة والمستخدمين الآخرين. | الأراضي |
| | <ul style="list-style-type: none"> • تزويد الهيئة العامة للرقابة المالية بالصلاحيات اللازمة لبناء القدرات. • تعزيز نظام إصدار شهادات سلامة الأغذية | سلامة الأغذية وجودتها |
| | <ul style="list-style-type: none"> • إدخال تحسينات على ما يلي: (1) القيام بتشخيص كامل لتنافسية قطاع الأعمال التجارية الزراعية من أجل استكشاف خيارات إنشاء بنية أساسية تسويقية جديدة لسلاسل القيمة الرئيسية، أو منصات التجميع، أو مراكز اللوجستيات؛ (2) القيام بتدريب تخطيط/تقسيم للمناطق من أجل رسم خارطة مناطق الإنتاج الزراعي، ومناطق التصنيع/المعالجة الصناعية، ومراكز اللوجستيات، وطرق/أنظمة النقل؛ (3) تحديد المناطق وإصدار التراخيص للطائرات بلا طيار للأغراض الزراعية؛ (4) اعتماد التغييرات اللازمة في الإطار القانوني لتشجيع التعاون مع المزارعين القائمين في السوق؛ (5) توفير بناء القدرات لنظام البحث الزراعي العام (بما في ذلك زيادة استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات)؛ (6) إعداد إطار عمل ودراسة جدوى للخيارات لتقديم الخدمات الاستشارية للمزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة؛ (7) إنشاء إطار تنظيمي لتشجيع حضانات الأعمال التجارية الزراعية | سلاسل القيمة الزراعية |
| | <ul style="list-style-type: none"> • خيارات الاستعراض: (1) فتح الخيارات لتشجيع البحث والتطوير بالقطاع الخاص؛ (2) عمل استعراض لخيارات تحديد رسوم استهلاك المياه | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • اتخاذ خطوات من أجل: (1) السماح للمستثمرين من القطاع الخاص للدخول برأس المال في البنك الزراعي المصري؛ (2) مراجعة الإطار التنظيمي لتشجيع أدوات تمويل سلاسل الإمداد؛ (3) مراجعة واعتماد الإطار التنظيمي لإقامة بورصة لتداول السلع أو منصة إلكترونية أخرى لإدارة مخاطر الأسعار. | التمويل الزراعي |
| | <ul style="list-style-type: none"> • توفير سبل الحصول على قروض مدعّمة وغيرها من برامج الدعم عبر مجموعة كبيرة من البنوك والمؤسسات المالية غير المصرفية. | |

معالجة القضايا الشاملة لعدة قطاعات: سبل إقامة مشروعات قوية

149- يجب أن تقتزن عمليات تحويل القطاع المذكورة في القسم (2) بإجراءات تكميلية من أجل تعزيز الإطار التمكيني الشامل لعدة قطاعات، وكذا لضمان إعداد الحكومة للمشروعات ودعمها بكفاءة (الرسم البياني 3-1). وينظر هذا القسم إلى مجالات مهمة لكل القطاعات التي سبق النظر فيها؛ وهي سبل الحصول على الأراضي، والتعاقدات، وحوكمة المؤسسات المملوكة للدولة، وتمويل البنية التحتية. كما يستعرض الخطوات اللازمة لضمان تقديم المشروعات ذات الأولوية فقط، التي يمكنها الاستفادة من تمويل القطاع الخاص، والمأمونة ماليًا والمستدامة.

الرسم البياني (3-1): معالجة القضايا الشاملة لعدة قطاعات

الوصول للأراضي

كفاءة وشفافية تخصيص الأراضي المملوكة للدولة؛ وتسجيل الأراضي المؤدي إلى الحصول على تمويل مرتبط بالأرض

الحوكمة وانظام المشتريات

وضوح وتنفيذ قواعد التعاقدات؛ والمنافسة في قطاع الإنشاءات؛ وشفافية تمويل المؤسسات المملوكة للدولة؛ والإفصاح وتحسين الجدارة الائتمانية

تمكين

الأنشطة

مشروعات البنية
التي تحتية المستدامة
التي تعظم التمويل
الخاص والتجاري

=

سوق تمويل البنية التحتية

إنشاء الأسواق الائتمانية المحلية، وتعبئة التمويل الدولي، والتوسع في دور البنوك التجارية، وإعداد أدوات بفائدة ثابتة وأدوات تحوط

الأنشطة

الوظيفية

| اختيار المشروعات | هيكلية المشروعات | استدامة المشروعات |
|--|--|---|
| إطار نموذجي ومنتظم وشامل لإدارة الاستثمارات العامة على سلسلة القيمة الأولية | تعميم دور وحدة الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ واستخدام قانون الشراكات بين القطاعين العام والخاص لتوفير قاعدة قانونية واضحة لتنفيذ المشروعات القائمة على الشراكات بين القطاعين العام والخاص، بناءً على دورة قوية لحياة المشروع | نهج موحد لتحديد التزامات المالية العامة والالتزامات العرضية ووضع تكلفته ورفع التقارير بشأنه، ودمجه باعتباره جزءاً من عملية الموازنة؛ وتضمين وضع سقف لأسهم CL أو التدفق السنوي |
| تحديد وتقييم واختيار وتحديد أولويات المشروعات الاستثمارية المناسبة، وتطبيق "الفلتر" لمدى ملاءمة الشراكات بين القطاعين العام والخاص | | |

الأنشطة التمكينية

سبل الحصول على الأراضي

150- يُعتبر توفير الأراضي المناسبة ومعها سند الملكية المعفى من أي ارتفاق، وكذا العمليات والإجراءات الواضحة لحيازة الأراضي، من الشروط الأساسية لإنشاء البنية التحتية، وإعداد حق المرور، وتوفير سبل الوصول إلى البنية التحتية، وكذا التوسع في أنشطة القطاع الزراعي.

النتائج الرئيسية

151- معظم أراضي مصر مملوكة للدولة وتخضع لرقابة مفككة عبر كيانات حكومية مختلفة. وهو ما يجعل عملية حيازة الأراضي من الأمور المعقدة. إذ ينظم القانون المدني المصري عمليات شراء أي عين أو بيعه أو إيجاره أو ارتهانه، وهي عناصر جوهرية لنظم حيازة الأراضي. وهناك حاليًا نظامان لتسجيل حقوق ملكية: نظام

وفقًا لتقرير ممارسة الأعمال لعام 2018، تقف مصر عند الترتيب 119 من بين الاقتصادات البالغ عددها 190 حول العالم في تسجيل حقوق الملكية، لما تتسم به العمليات بالتعقيد وطول الأمد؛ ومحدودية التشغيل الآلي لنظام حقوق الملكية.

تسجيل سند الملكية، ونظام تدوين سندات الملكية. أما نظام تسجيل سند الملكية، (ويسمى سجل عيني، ونص عليه القانون رقم 142 لسنة 1964)، فهو يُطبَّق في المناطق الريفية منذ عام 1976. وتقدر مصلحة الشهر العقاري والتوثيق تغطية حوالي 90% من الأراضي الزراعية بنظام السجل العيني. وأما النظام الثاني، وهو نظام تدوين سندات الملكية، (ويسمى سجل شخصي، وينظمه القانون رقم 114 لسنة 1946)، فهو تاريخيًا يغطي سائر أنحاء البلاد ولكنه مستخدم الآن في المقام الأول في المناطق الحضرية. وتهدف الحكومة أن تستعيز عنه بنظام السجل العيني.

152- أطر قانونية ومؤسسية تحكم توافر الأراضي المملوكة للدولة من أجل التنمية. منبثقة عن القرار الرئاسي رقم 62 لسنة 2018 بشأن خريطة تنمية أراضي مصر، ويحدد الشروط الأساسية للتوسع في حراسة الكيانات الحكومية الرئيسية لأراضي الدولة المملوكة للقطاع الخاص. وينص القرار على أن أي توسع في تغطية الأراضي يجب أن يكون في إطار الرؤية الاستراتيجية المتكاملة والمخطط الاستراتيجي المعتمد للمشروع القومي؛ أو في إطار مخططات القطاعات المعتمدة التابعة لوزارة أو محافظة أو جهة إدارية. ويوضح القرار أيضًا دور المركز الوطني لتخطيط استخدامات أراضي الدولة، والهيئة العامة للتخطيط العمراني، والمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية، في عملية تخصيص الأراضي المملوكة للدولة للكيانات الحكومية ذات الصلة. ويجب الإشارة إلى أن بموجب قانون الاستثمار الجديد رقم 72 لسنة 2017 الذي ألغى قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم 8 لسنة 1997 ولوائحه التنفيذية، تتفق إجراءات تخصيص الأراضي الخاصة، القائمة تحت حيازة الدولة للمشروعات الاستثمارية، مع الممارسات الجيدة العالمية. ويمكن للمستثمرين الحصول على أراضي خاصة تحت شروط معينة، عبر البيع أو الإيجار أو الإيجار بقصد التمليك أو الانتفاع. كما يتاح لهم أنواع مختلفة من حقوق حيازة الأراضي بما فيها الملكية الخالصة. وقد تُعطى أيضًا الأراضي للمستثمرين بلا مقابل، إذا كانت المشروعات الاستثمارية لأغراض إنمائية خالصة، وكانت الأرض قائمة في المناطق المحددة وفق القانون.

153- تمضي مصر قدمًا نحو تحسين الإطار القانوني لحيازة الأراضي. وقد أُدخلت تعديلات على القانون رقم 10 بشأن المناطق ذات القيمة المتميزة لتقديم التعويض المناسب بسعر السوق، بالإضافة إلى التعويض المعنوي. وقامت وزارتا الكهرباء

والبتروول بإعداد وتفعيل مجموعة من الخطوط الإرشادية على مستوى القطاع المعني بها، لحياسة الأراضي لكل من قطاع الكهرياء والبتروول. ومن المتوقع أن يساعء تطبيق كل قطاع لهذه الخطوط الإرشادية على انتهاج طريقة متسقة وشفافة وفعالة للتعويضات. وفي قطاع الصرف الصحي، أُعءت واعتمدت إجراءات العمليات النموذجية لحياسة الأراضي، باعتبارها جزءاً من برنامج خدمات الصرف الصحي المستءامة بالمناطق الريفية.

154- لم تُستخدم الأءوات الحالية لتقاسم قيمة الأراضي الاستخدام الصحيح، بما في ذلك فرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة (القانون رقم 222 لسنة 1955)، ومنح تعويض لفرض قيود الارتفاع (القانون رقم 43 لسنة 1979 للإءارة المحلية)، واغتصاب المطورين العقاريين للأراضي وتغيير استخداماتها (القانون رقم 119 لسنة 2008 للبناء).

155- القيود الأساسية

أ. لا تُطبق أءوات تقاسم الاستفادة من قيمة الأراضي التطبيق الفعال، نتيجة ضعف القدرات المؤسسية على المستوى المحلي، ومن ثم تعيق استرداد تكاليف الاستثمار. كما أن كل العوائد التي تولءها وتحصلها الحكومة المحلية تُحوّل إلى الخزانة، ولا يمكن للحكومة المحلية استخدامها لتمويل ما يلزم من بنية أساسية وخدمات، وهو ما يجعلها غير متحمسة لتحصيلها²⁴.

ب. عدم كفاءة الإطار القانوني والمؤسسي الحالي لتسجيل الأراضي وسندات الملكية، وتقادام خرائط المساحة وعدم اكتمالها.

ج. تواجه الحكومة العءيد من التحديات المرتبطة بالتعديات المنتشرة على الأراضي المملوكة للدولة. وهو من التحديات الكبرى، فقد يتم إءلاء المتعدين على الأراضي المخصصة لمشروعات البنية التحتية، دون الأخذ في الحساب ما يتصل بذلك من مخاطر اجتماعية محتملة.

ء. ثمة تحدٍ آخر مرتبط بالقدرات المؤسسية لإجراء تقييمات الأثر البيئي والاجتماعي وإعداد خطط التعويضات وإءارتها.

²⁴ اتخذت الحكومة المصرية عدة تدابير للءفع بتحقيق اللامركزية المالية في السنوات الثلاثة الأخيرة، وفقاً للمبادئ المذكورة في دستور عام 2014. ويقوم البرلمان حالياً بفحص مشروع قانون الإءارة المحلية الجديد المرتقب أن يمكن الحكومات المحلية من تحصيل عوائءها الخاصة وصونها، ومن توسعة قاعدة العوائد لءى الحكومة المحلية. وقد أصدر كذلك وزير التنمية المحلية قرار رقم 247 لسنة 2017 يهءف لتحءيد الإصلاحات القانونية والمؤسسية المطلوبة لتحسين العوائد المحلية، وأصدر رئيس الوزراء قرار رقم 2582 لسنة 2017 لإصلاح عملية مباشرة الخطط المفصلة وضمن القدرة على تنفيذها، بما في ذلك وسائل تمويل ما يلزم من بنية أساسية مقدمة في هذه الخطط.

أ. على وزارتي العدل ووزارة الاستثمار والتعاون الدولي والهيئة المصرية العامة للمساحة إعداد خارطة استرشاديه لتحديد الإصلاحات القانونية والمؤسسية الرئيسية الواجب تنفيذها، لتمكين الحكومات المحلية من تطوير قدراتها على تطبيق الأدوات المختلفة للاستفادة من قيمة الأراضي. وفي هذه الخارطة يعاد فحص الأدوات القائمة واستقصاء الأدوات الإضافية ذات الصلة. ويجب خلال هذه العملية فحص قضايا ميراث الأراضي فحصًا دقيقًا.

أوضح تحليل أخير قامت به شركة "بي إم آي ريسيرش" BMI Research، التابعة لشركة "فيتش جروب" Fitch Group، النمو المحتمل لقطاع الإنشاءات بأكمله، مع وجود خط أنابيب لمشروع يضاها في قيمته ما هو موجود بالإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية. وبالمثل، يشير قطاع الإنشاءات في البنية التحتية للنقل إلى خط أنابيب واعد لمشروعات في مراحل التخطيط أو دراسات الجدوى. ويشير استعراض الحصص السوق، حسب جنسية الشركات في قطاع الإنشاءات للبنية التحتية للنقل، إلى حصة السوق للشركات المصرية بنسبة 59%، ويلجأ شركات من الصين وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

ب. على الهيئة العامة للموائ البرية والجافة ووزارة المالية

تنظيم مناقشة حول المائدة المستديرة لإشراك الأطراف الفاعلة المختلفة على المستويين الوطني والمحلي، من أجل مناقشة التحسينات القانونية والمؤسسية التي يمكن أن تنعكس على اللاتحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الجديد، وكذا لتوليد الأفكار حول كيفية دفع جهود التأزر لتنفيذ هذا القانون وغيره من القوانين ذات الصلة، مثل قانون البناء رقم 119 لسنة 2008 (بشأن إعداد الخطط الاستراتيجية للقري، والخطط التفصيلية لمناطق التوسع).

ج. على الهيئة العامة للموائ البرية والجافة والهيئة العامة للتخطيط العمراني تحديد مجالات تجريبية للسلطة المحلية لإعداد الخطط الرئيسية للتوسع المخطط له وتوفير البنية التحتية المطلوبة، وذلك بتطبيق أدوات التمويل لاسترداد تكاليفه.

د. على الهيئة العامة للموائ البرية والجافة ووزارة المالية صياغة مشروع قانون جديد يلغي القانون المعني بفرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة، ليحل محله قانون أوثق صلة بأدوات تقاسم قيمة الأراضي وأكثر تركيزًا عليها.

هـ. يُقترح القيام بتشخيص كامل للقدرات والاستعدادات البيئية للبلاد، والمبادرة بتطبيق برامج لسد الفجوات وتعزيز القدرات المحلية.

النتائج الرئيسية

157- تؤدي محدودية المنافسة في السوق لتقديم البنية التحتية والخدمات، في بعض قطاعات الاقتصاد المصري، إلى تكاليف أعلى وكفاءة أقل وابتكار أقل ونمو محدود في الإنتاجية. ومن أسباب محدودية المنافسة في السوق ما يلي: (1) التطبيق الاجتهادي للأطر التنظيمية التي تمنع دخول وعمل الشركات الجديدة؛ (2) عدم فعالية تنفيذ سياسات المنافسة. وستوفر الشفافية والتنافسية للسلطات المتعاقدة قيمة مقابل المال، وتمنح الثقة لدى المستثمرين من القطاع الخاص.

158- تتطلب أهداف التوجه نحو النماذج التي يتولى إدارتها القطاع الخاص في البنية التحتية جذب مشاركين جدد في السوق. وهذا في بعض الحالات واضح، حيث يتعلق جزئيًا هدف جذب الاستثمارات الخاصة بتمكين المنافسة بين مقدمي الخدمات من أجل تحفيز مستوى الكفاءة (مثال، توليد الكهرباء). كما يشجع وجود مشاركين إضافيين ومنافسة في السوق على دخول ذوي المهارات والخبرة المطلوبة لنشر تكنولوجيات أحدث بكفاءة (مثال، تحلية المياه). وكذلك من أجل تحقيق هدف التخفيف من العبء المالي لتوفير البنية التحتية، يجب نقل المخاطر إلى المستثمرين والمقرضين من القطاع الخاص، بدلاً من أن تتحملها مجموعة مختلفة من كيانات القطاع العام التي تعمل في قطاعي الإنشاءات أو التمويل.

159- على الرغم من أن الأطر الموحدة للمشتريات (قانون المناقصات أو قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص) منطبقة على مشتريات أعمال الإنشاءات، فإن التعاقد المحصور على شركات الإنشاءات المملوكة للدولة لا يفسح المجال للقطاع الخاص في الواقع العملي. ونتيجة لذلك تصبح أسواق الإنشاءات للبنية التحتية في مصر عالية التركيز، حيث تملك المؤسسات المملوكة للدولة حصة كبيرة في السوق.

160- القيود الأساسية

أ. لا ينطبق قانون التعاقدات العامة على المشتريات التي تقوم بها المؤسسات المملوكة للدولة، حتى وإن كان تدفق مقدار هائل من النفقات مرتبطًا بالمصلحة العامة عبر تلك المؤسسات التي قد تدعمها الأموال العامة. وقد تُعفى أيضًا المؤسسات المملوكة للدولة من قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بناءً على تعريف ماهية "السلطة الإدارية".

ب. لا تنفَّذ قواعد التعاقدات العامة التي يجب أن تطبقها تلك المؤسسات، أو يتم الالتفاف عليها بالحصول على الإعفاءات عندما يكون التعاقد مصدره الأوجد هو مؤسسات أخرى مملوكة للدولة.

ج. لا يعمل قانون التعاقدات العامة على المشتريات أو قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص على إنشاء هيكل هرمي لأساليب التعاقدات، أو صياغة مجموعة كافية من أساليب التعاقدات. ولا يُعتبر القيام بعملية مفتوحة ومُعلن عنها للتعاقدات هو الأسلوب الطبيعي المقترض في أي من الحالتين.

د. يكلف قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص حل النزاعات عبر لجنة اللتماس التي تصدر قرارات نهائية وملزمة. وقد يفسَّر هذا على أنه استبعاد للتحكيم وغيره من أشكال فض النزاعات، على الرغم من أن توافر التحكيم والوسائل غير القضائية الأخرى للبت في النزاعات الخاصة بتنفيذ العقود قد يُتَّفَق عليه عندما تسمح به اللجنة العليا المعنية بالشراكات بين القطاعين العام والخاص. وإذا لم يكن التحكيم وغيره من أشكال فض النزاعات هو الخيار

المُفترض، فقد يضفي هذا عنصرًا من عناصر الربية، وقد يراه أطراف القطاع الخاص ويعتبرونه من المخاطر الواجب تحسُّبها.

هـ. هناك تداخل واضح بين المشروع الجديد لقانون التعاقدات العامة الذي يشير إلى مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وربما يتسبب ذلك في شعور الأطراف المتعاقدة بالتشويش والريبة ويفتح الباب لأسباب غير مبررة للمشكلات والنزاعات. وقد ينظر إليه أطراف القطاع الخاص ويقيّمون تكاليفه باعتباره من المخاطر الواجب تحسُّبها.

و. قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص وقانون التعاقدات العامة بحاجة كلاهما إلى أحكام أقوى فيما يتصل بما يلي: الشفافية، وتسجيل إجراءات التعاقدات، والضمانات الإجرائية لاستعمال سجلات الموردين/المتعاقدين، وشروط نشر إشعار ترسيه العطاء.

161- التوصيات الرئيسية (للسنوات الثلاثة القادمة)

أ. على جهاز حماية المنافسة أن ينفذ قواعد مكافحة الاحتكار التنفيذ الفعال، ويدعو إلى مناهضة ممارسات التلاعب بالمناقصات، بالإضافة إلى رفع مستوى الوعي للأثار الضارة لغياب المنافسة.

ب. على الهيئة العامة للخدمات الحكومية إعداد قواعد تنظيمية أقوى بشأن حوكمة التعاقدات، وإنشاء آلية مستقلة لطلبات الالتماس وآلية لمراجعة التعاقدات، ووضع شروط للشفافية والإفصاح. وفيما يلي المجالات الرئيسية المطلوب معالجتها: مواصلة تطوير الأطر القانونية؛ والجهاز المؤسسي لصنع السياسات والإشراف على التعاقدات العامة؛ وتحديث إجراءات التعاقدات وأساليبها؛ وبناء القدرات.

ج. على الهيئة العامة للخدمات الحكومية ووزارة المالية توضيح قابلية تطبيق قانون التعاقدات العامة وقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وعمل التعديلات التشريعية اللازمة تبعًا.

د. على الهيئة العامة للخدمات الحكومية ووزارة المالية الفصل بين المشروع الجديد لقانون التعاقدات العامة الذي يشير إلى مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

توفر الخطوط الإرشادية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة معيارًا دوليًا لأفضل الممارسات. وإذ جرى الاتفاق بين الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على هذه الخطوط الإرشادية في عام 2005، وأدخل المزيد من التطوير عليها في عام 2015، فهي توصيات للحكومات بشأن كفاءة عمليات المؤسسات المملوكة للدولة وشفافيتها ومساءلتها. وتهدف إلى تحويل الدولة إلى مالك على مستوى من المهنية، وجعل المؤسسات المملوكة للدولة تعمل وفق الممارسات الجيدة، شأنها في ذلك شأن مؤسسات القطاع الخاص، وتضمن المنافسة على قدم المساواة بين شركات القطاعين العام والخاص. وسوف توفر هذه الخطوط الإرشادية نموذجًا جيدًا لتحسين حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة في مصر.

162- كانت المؤسسات المملوكة للدولة تتمتع تاريخيًا بقوة التدخل السياسي، وتعاني من محدودية الاستقلالية وغياب الشفافية؛ غير أن الحكومة حريصة على القيام بدور استباقي لإصلاح القطاع الذي يعمل فيه 475,000 موظف في 125 مؤسسة²⁵، وأعدت مؤخرًا إنشاء وزارة قطاع الأعمال العامة.

163- ليس لدى معظم المؤسسات المملوكة للدولة حسابات ختامية قوية، وهي مؤسسات لا تتمتع باستقلاليتها في الجدارة الائتمانية أو قدرتها على الحصول على رأس المال التجاري (التجرد الكامل أو الجزئي من الملكية، أو الطرح المبدئي للاكتتاب، أو المستثمرين الاستراتيجيين) أو الديون بلا ضمانات ائتمانية سيادية. والجدارة الائتمانية هي أيضًا من الأمور التي تقلق أطراف القطاع الخاص الذين يعقدون ترتيبات مع المؤسسات المملوكة للدولة في إطار الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

164- تتضمن القيود الأساسية ما يلي: (1) ضعف حوكمة الشركات وتدخل الدولة في المؤسسات المملوكة لها؛ (2) حقيقة إفلاس العديد من المؤسسات المملوكة للدولة، ومن ثم عدم تمتعها بالجدارة الائتمانية؛ (3) مستويات التعريفية الحالية التي تُفرض على المؤسسات المملوكة للدولة محددة في العادة عند مستويات أدنى من تلك المعنية باسترداد التكاليف.

165- التوصيات الرئيسية (للسنوات الثلاثة القادمة)

أ. على وزارة المالية ووزارة قطاع الأعمال العامة إعادة رسملة المؤسسات المفلسة المملوكة للدولة من خلال ضخ رأس مال المساهمين وسداد أي متأخرات، باعتبار ذلك وسيلة لتسوية الحسابات الختامية.

ب. على وزارة المالية ووزارة قطاع الأعمال العامة تنفيذ الهياكل والممارسات الجيدة لحوكمة الشركات، مع تحقيق التوازن في تشكيل مجالس الإدارات (وجود عدد كافٍ من المديرين المستقلين ممن لديهم معرفة عن القطاع وتمويله، ويتمتعون بالخبرات في مجالي مراجعة الحسابات والقانون).

ج. على وزارة المالية ووزارة قطاع الأعمال العامة طلب القوائم المالية الموثوق فيها من المؤسسات المملوكة للدولة، مع إجراءات الإفصاح الملائمة (وهي القوائم المعدة وفق معايير الإبلاغ المالي العالية الجودة) والمتاحة في النطاق العام بالإضافة إلى تقرير مراجعي الحسابات. وسيطلب هذا إلغاء النظام المحاسبي الموحد الذي تستخدمه حاليًا المؤسسات المملوكة للدولة، واتباع المعايير المحاسبية المصرية التي تستخدمها الشركات المدرجة في البورصة، وهي المعايير المتماشية بوجه عام مع معايير الإبلاغ المالية الدولية.

²⁵ كما ورد ذكره على الموقع الإلكتروني: <http://www.egyptindependent.com/state-owned-business-sector-gets-its-own-ministry-new-cabinet>

د. على وزارة المالية، بالتنسيق مع وزارة قطاع الأعمال العامة والجهات التنظيمية المعنية، العمل على ترشيد التعريف، متى أمكن، وتقريبها من مستويات استرداد التكاليف. ويجب تخصيص الدعم ليستهدف فقط قطاعات السكان التي لا يمكنها تحمل التعريف الكاملة لاسترداد التكاليف. ويجب نقل الدعم في الوقت المحدد إلى المؤسسات المملوكة للدولة، إذا استلزمت الاعتبارات الاجتماعية ببيع سلع معينة أو تقديم خدمات محددة للمواطنين بتكلفة أقل.

سوق تمويل البنية التحتية²⁶

النتائج الرئيسية

166- مؤلت مصر في السنوات الأخيرة استثمارات في البنية التحتية معظمها من موازنة الحكومة (كان التمويل بإصدار أذون الخزانة الحكومية) ومن خلال قروض البنوك الممنوحة للمؤسسات المملوكة للدولة بضمان وزارة المالية. ولم يكن هناك تقريبًا أي إقراض لتمويل المشروعات المحلية. وكذلك شاركت البنوك المحلية الرئيسية في مصر (البنك الأهلي المصري وبنك مصر والبنك التجاري الدولي وبنك قطر الوطني الأهلي) في حصة محلية من صفقات تمويل المشروعات بإجمالي 200 مليون دولار أمريكي للمشروع الواحد. وكان الإقراض من البنوك المحلية لتمويل المشروعات بوجه عام من جانب المشاركين في الصفقات التي تديرها المؤسسات المعنية بالترتيبات الدولية. وعندما تمول البنوك المحلية صفقات الشركات بين القطاعين العام والخاص التي لا تتطلب تدخل المؤسسات المعنية بالترتيبات الدولية، فإنها تفضل الإقراض على أساس تمويل الشركات، في إطار هيكل لتمويل المشروعات قائم على حق الرجوع الكامل للمساهمين. ومن بين الأدوات المالية الأخرى غير الشائع استخدامها في مصر سندات المشروعات، والدين الوسطي، وتوريق الأصول، والمقايضات والتحوط.

وفق المؤشرات المتعارف عليها، إذا خصصت البنوك المحلية 10% من أصولها للبنية الأساسية، فقد تبلغ قيمة دفتر القروض ذات الصلة 24 مليار دولار أمريكي. وبافتراض أن مدة القرض هي 8 سنوات في المتوسط (سنتان للإنشاءات بالإضافة إلى 12 دفعة سداد نصف سنوية)، فإن البنوك الخمسة الأولى يمكنها التأكيد على منح تمويل سنوي بقيمة مليار دولار أمريكي، بما يعادل القروض الطويلة الأجل للمدينين في مشروعات البنية التحتية. وبافتراض أن نسبة الدين مقابل رأس المال هي 60:40 في المتوسط، فإن المنح الطويلة الأجل المقدمة من البنوك إلى المدينين في مشروعات البنية التحتية يمكنها دعم حجم سنوي للمشروعات بقيمة 3.5 مليار دولار أمريكي، بما يعادل 1% من الناتج المحلي الإجمالي. وفي السنوات الأخيرة، لم تشارك البنوك المحلية في إقراض تمويل المشروعات، ومن ثم لا يوجد أي بيانات مرجعية للأسعار المطبقة على هذه القروض.

²⁶ أبرمت مصر في السابق صفقات ضخمة لتمويل المشروعات، ولاسيما ثلاثة مشروعات كبيرة ومستقلة للطاقة في أواخر التسعينيات من القرن الماضي والسنوات المبكرة من الألفية الجديدة. وخلال الفترة من 2007 إلى 2016، عقدت مصر 14 صفقة دولية لتمويل المشروعات بقيمة 11.8 مليار دولار أمريكي؛ غير أن صفقتين فقط من هذه الصفقات (الميناء الدولي في دمياط والصرف الصحي في القاهرة الجديدة) كانتا في قطاع البنية التحتية. أما باقي الصفقات التي عُقدت لتمويل المشروعات خلال العقد الماضي فكانت في مجالات الصناعات الثقيلة، والتصنيع، والبتروك والغاز. وكانت أحجام المشروعات في عام 2017 مشجعة، حيث جرى تمويل 29 مشروعًا للطاقة الشمسية في الربع الأخير من ذلك العام، بما في ذلك 13 مشروعًا بتكلفة إجمالية بلغت 823 مليون دولار أمريكي تم تمويلها بقروض من الفئة (أ) و(ب) من مؤسسة التمويل الدولية، حيث بلغ إجماليها 650 مليون دولار أمريكي، و15 مشروعًا من البنك الدولي للإنشاء والتعمير، ومشروع واحد من "بروباركو" Proparco، و3 مشروعات من البنك الصناعي والتجاري الصيني (بنك تجاري). دعمت هيئة الضمانات الاستثمارية المتعددة الأطراف 12 مشروعًا، حيث اعتمدت على تمويل من شركات الاستثمار لرأس المال الخاص والاستدانة من البنك الصناعي والتجاري الصيني، بقيمة ائتمانية تصل إلى 210 مليون دولار أمريكي. وقد فرضت قيود على تمويل المشروعات نتيجة لغياب أطراف ذوي جدارة ائتمانية، وخط أنابيب ضخم للمشروعات التي تقبلها المؤسسات المصرفية المقرضة (5).

167- القطاع المصرفي التجاري في مصر كبير (مقارنة بالاقتصاديات

مقارنة بنظيراتها من البلدان تتحمل مصر اقتصاديات تم اختيارها وفقا لإمكانية مقارنة حجم الاقتصاد ومستوى الدخل وتقييم الائتمان طويل المدى) عجزا سنويا في تمويل مشروعات البنية التحتية بحجم يصل إلى 1.0 % من الناتج الإجمالي المحلي، ولها نموذج متوسط يساوي 0.5% من إجمالي الناتج المحلي للدول التي يتراوح تقييمها بين ب- وب+ (وهو مقارب للتقييم ب الخاص بمصر)

وفي مصر يترجم هدف 0.5 % من الناتج الإجمالي المحلي إلى حجم دين سنوي بمتوسط 1.5 مليار دولار، أي ما يساوي حجم مشروعات سنوي يبلغ تقديره 2.1 مليار دولار

ذات الحجم ومستوى دخل الفرد المتشابهين)، بما لديه من أصول إجمالية تبلغ 260 مليار دولار (127 من النسبة المقدرة للناتج الإجمالي المحلي) حتى يونيو 2017. وتمثل المصارف الخمس الكبرى (وفي مقدمتها ثلاثة مصارف مملوكة للدولة) 65% من أصول القطاع. وعندما تكون السيولة متوفرة لقروض العملة المحلية، لا يمكن لجهات الإقراض المحلية التدخل إلا بشكل محدود في تبادل الموارد ذات الأجل المتوسط. ولذلك تتعرض البنوك المحلية لعدم تطابق تاريخ استحقاق الديون في حالة للقروض طويلة الأجل بالعملة الأجنبية.

168- يتولى معظم التمويل الدولي للمشروعات في مصر مؤسسة

التمويل الدولية والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير ومنافذ تجارية أخرى لوكالات التنمية الدولية. البنوك الدولية التجارية التي اعتمدت إطار

اتفاقية بازل الثالثة بالكاد تستطيع إقراض المُلزمين بالدين في البلدان ذات التقييم "ب" (مثل مصر) إلا إذا كانت تتمتع بتغطية شاملة من قبيل ائتمانات التصدير أو ضمانات أخرى مشابهة. وما أن تُنشئ مصر حجما أكبر من معاملات تمويل البنى الأساسية، قد يكون شركاء التنمية بلغوا حد المخاطرة في بلدانهم، ومن ثم سوف يكون ضروريا أن يتم تحفيز الإقراض من خلال البنوك التجارية الدولية (التي يمكن أن تشمل بنوك صينية وشرق أوسطية)، وكذلك إئتمانات التصدير من البلدان التي تورد معدات لمصر، ومن الممكن أن يتكامل ذلك بإقراض بالعملة الأجنبية من البنوك المحلية.

169- إن سوق الأوراق المالية في مصر ليس متطورا بالقدر الكافي. مع

نهاية 2017، كانت الأصول المالية في صورة أوراق مالية تساوي فقط 30% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو مستوى أدنى بكثير مقارنة بإقتصادات دول أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتتكون سندات الديون في مصر في الأغلب من أذون الخزانة وسندات الخزانة (بنسبة 98%). وتمثل سندات الديون غير الحكومية المقيدة في البورصة المصرية (معظمها من قروض سيارات وتوريق الرهون العقارية) أقل من 800 مليون دولار. وتناسب نظريا سندات الشركات مع البنية التحتية، ولكن لم يستخدمها المُلزمون المصريون بالديون منذ منتصف القرن الواحد والعشرين، ويرجع ذلك إلى الأسباب الآتية: (1) معدلات الفائدة المنخفضة المسيطرة على قروض البنوك (جزئيا بسبب السيولة الزائدة في النظام المصرفي، وجزئيا

أصبح السوق المالي الإسلامي بالغ الأهمية في تمويل الشراكة بين القطاعين العام والخاص. فتتراوح مصادر التمويل الإسلامي في مصر ما بين 10 إلى 12 مليار دولار (7% من النظام المصرفي). ومن المتوقع أن يزيد الطلب على السندات الإسلامية عندما تتوفر أصول ذات عوائد مناسبة في السوق. هناك أيضا مجال لمستثمري المنطقة من دول مجلس التعاون الخليجي لتحويل بعض من ممتلكاتهم الحالية التي تقدر بسبعة عشر مليار دولار في مصر والمصنفة كدين حكومي من ضمانات تقليدية إلى ضمانات إسلامية.

كذلك لأن البنوك تعتمد على علاقة الاسترداد الكامل، وعليه تدعم القروض الممنوحة للمقترضين المفضلين من حساب لأخر باستخدام منتجات غير قابلة للإقراض)، (2) وشروط إعلان الذمة المالية، و(3) المهل الطويلة (قد تبلغ 6 أشهر) التي يستغرقها إصدار السند في مصر.

170- إجمالاً تملك البنوك في مصر سندات الديون المحلية. تقدر الاستثمارات التي يديرها المستثمرون من المؤسسات بخلاف المصارف بحوالي 40 مليار دولار، وتشمل استثماراتهم صندوق الضمان الاجتماعي (يقدر بثلاثين مليار دولار)، وصناديق المعاشات، وشركات التأمين وصناديق الاستثمار المشترك. وتستثمر هذه الأصول بشكل عام في الأوراق المالية الحكومية، خصوصاً في أذون الخزانة بسبب المنحنى المعكوس للعائد.

171- القيود الأساسية

افتراضياً، إذا خصص مستثمرو المؤسسات غير المصرفية 10% من سندايم التجارية للبنية التحتية سوف يترجم هذا التخصيص إلى حيازة بقيمة حوالي 4 مليار دولار، أو حجم استثمار سنوي بقيمة 500 مليون دولار (أو ما يوازي تلك القيمة بالجنه المصري) في خلال 8 سنوات باعتبارها مدة افتراضيه متوسطة.

(أ) سوق تمويل المشروعات القاصر وتفضيل البنوك المحلية؛ للإقراض على أساس تمويل الشركات، مع تكبير هيكل تمويل المشروع بالرجوع الكامل إلى المساهمين؛ (ب) لا تستخدم بعض أدوات التمويل من قبيل سندات المشروعات، والديون الوسطية، وتوريق الاصول، والتحوط ومبادلات الديون على نطاق واسع في مصر؛ (ج) عدم وجود أطراف مقابلة مقبولة مصرفياً للحصول على ائتمان، إلا في نطاق

الاتصالات وبعض مشغلي الموانئ محددة، وعلى ذلك فإن أغلب الملزمين بسداد الديون في مجال البنية التحتية من القطاع العام. وفي المقابل فإن خدمات الدولة (باستثناء هيئة قناة السويس التي تختلف اختلافاً ملحوظاً) تعتمد على دعم الدولة لتعزيز موقفها المالي. وفي ظل الظروف الحالية، لا يمكن اعتبار سوى قليل من المرافق التي توفرها الدولة ذات جدارة ائتمانية من منظور البنوك بدون أن تصحبها ضمانات من الدولة – أما البنوك التجارية فلا تقرض الحد الأقصى للمدين الواحد مع وجود ضمانات بسبب اعتبارات ائتمان الشركات وإدارة المخاطر؛

(د) نقص المشروعات المناسبة للبنوك المحلية، وفقاً للقواعد الحالية لا يمكن للبنوك المحلية أن تُقرض بالعملات الأجنبية فقط إلا المشروعات التي لها عائد بالعملة الأجنبية. في حين تقدم البنية التحتية خدمات محلية وتلقى دخلها بالعملة المحلية؛²⁷

(هـ) أسعار الفائدة المرتفعة والمتقلبة. في ظل أسعار الفائدة المنتشرة لن تتمكن مشروعات البنية التحتية من خدمة قروض العملة المحلية طويلة الأجل، إلا في حال المشروعات ذات التعريف ما يتيح نقل الفائدة إلى الحكومة.²⁸ (و) الأصول التمويلية غير المصرفية (صناديق المعاشات، التأمينات وما عداها) غالباً تُستثمر في الأوراق المالية الحكومية، خصوصاً أذون الخزانة بسبب المنحنى المعكوس للعائد في الوقت الحالي. (ز) لا تتحقق الاستفادة الكاملة من الإمكانيات التي يتيحها التمويل الإسلامي للمشروعات.

²⁷ (تبلغ التعريف التفضيلية 70% ولكن لا يمكن دفعها بالعملات الأجنبية) ولذلك فإن البنوك المحلية لم تشارك في تمويل الموجة الثانية من مشروعات الطاقة الشمسية الحالية.

²⁸ خدمات الدولة التي كانت تقتصر سابقاً بالعملات المحلية (بمعدلات متغيرة بناء على المعدل المرجعي الخاص بالبنك المركزي) مثقلة حالياً بالتزامات خدمة الدين.

- (أ) تطور وزارة المالية والبنك المركزي المصري سوقاً قويا لتمويل المشروعات على نحو استباقي، من خلال إذكاء الوعي وضمان عدم دخول أية شركات مع القطاع الخاص إلا إن كانت مقبولة مصرفياً ومستدامة.
- (ب) تضع وزارة المالية والبنك المركزي المصري مخططاً شاملاً ينص على مشاركة المخاطر أو امكانيات إعادة التمويل للبنوك التجارية المحلية المشاركة في التمويل طويل الأجل للبنية التحتية، مثل صياغة مرفقا عرضياً تابعا يدعم الديون الممتازة في حالة عجز التدفقات المالية.
- (ج) يؤدي بنك الاستثمار القومي²⁹ دوراً استباقياً بدرجة أكبر في حشد تمويل المشروعات بالاستفادة الفعالة من الموارد المالية التي حصل عليها. ويمكن إقامة منشأة لإعادة تدوير الأصول والاستعانة ببنك الاستثمار القومي في المشروعات المكتملة لإعادة تدوير رأس مال التطوير من خلال إصدار سندات مشروعات بالعملة المحلية.
- (د) تتولى وزارة المالية والهيئة العامة للرقابة المالية تشجيع وتيسير تطوير أدوات تثبيت السعر والتحوط في أسواق الدين التجاري بما يسمح لكل من المقرضين والمقترضين بتقليل تعرضهم لتباين سعر الفائدة ومخاطر التقلب.
- (هـ) تدعم وزارة المالية والهيئة العامة للرقابة المالية التمويل الإسلامي للبنية التحتية على نحو استباقي من خلال الانتهاء من اللوائح التي تنص على القواعد الوطنية لاستخدام مختلف الأدوات مثل الصكوك الحكومية والتجارية وتنفيذ هذه اللوائح، حيث أن هذه الصكوك تناسب بشكل واضح تمويل البنية التحتية. إيجاد أصول مناسبة لصكوك البنية التحتية (بداية صكوك حكومية أساسية تليها صكوك تجارية على المدى المتوسط).

الأنشطة الوظيفية

انتقاء المشروعات: إعداد خططاً استراتيجية متماسكة للاستثمار: النتائج الأساسية

تبنيت ماليزيا نهجاً قائماً على النتائج في إطار التخطيط المتكامل للتنمية. واضطلعت وحدة التخطيط الاقتصادي بالدولة بالإصلاحات الضرورية لتنفيذ آليات تخطيط منهجية ومنظمة بغية تحسين نتائج التنمية في إطار الخطة العشرية للدولة 2015-2011. واشتمل هذا على إعداد إطار متكامل للتخطيط ينطوي على خمس ركائز أساسية للرسالة الوطنية تشكل أساساً للتخطيط الوطني في البلاد، مع تحديد مجالات رئيسية للنتائج تدرج تحت كل ركيزة منها، فضلاً عن وضع مؤشرات أداء رئيسية مرتبطة بها، تنعكس تدريجياً على كل مستوى وصولاً إلى التنفيذ. وكانت تقوية نظم الرصد والتقييم فضلاً عن الإصلاحات المعنية بإدارة التغيير من الأمور التي لا غنى عنها في اعتماد آليات التخطيط المذكورة.

173- في الوقت الحالي لا تُدمج المشروعات الممولة تمويلًا عامًا مع قرارات الاستثمار التي تتخذها المؤسسات المملوكة للدولة أو القرارات التي تتخذ للدخول في شركات مع القطاع الخاص؛ ولا يوجد إطار موحد

²⁹ لدى مصر مؤسسة مملوكة للدولة مخصصة من أجل الإقراض للبنية التحتية و التمويل طويل الأجل وهي بنك الاستثمار القومي. ومن بين مصادر تمويله شهادات استثمار البنك الأهلي وإيداعات البريد. على البنك التزامات تقدر بخمسة وعشرين مليار دولاراً، كما يمول مشروعات البنية التحتية العامة بدون تأثير وسيط ملحوظ على التمويل التجاري للبنية الأساسية. ويجب أن يتغير ذلك.

للاستثمار في حالة المشروعات الرأسمالية.³⁰ ولا يشترط أيضا استيعاب الآثار المترتبة على التكاليف المتكررة للاستثمارات الجديدة في إطار الاقتصاد الكلي والإطار المالي المتوسط الأجل.

174- وبشكل عام يتسم هيكل القطاع العام في مصر بالتعقيد البالغ. وتنطوي عملية صياغة الميزانية على مشاركة الحكومة المركزية التي تتألف من 33 وزارة وجهة تابعة لها، والحكومة المحلية التي تتمثل في 27 محافظة فضلا عن المديرات اللامركزية التابعة إلى 11 وزارة تنفيذية وما يزيد عن 150 مصلحة عامة. وقد يكون مدى تأثير الاستثمارات خارج الميزانية تأثيرا كبيرا. وبالإضافة إلى الاستثمارات داخل الموازنة توجد استثمارات ممولة أو مضمونة أو كليهما من الحكومة تتم من خلال 48 هيئة اقتصادية تملك العديد منها في حد ذاتها شركات تمسك بحسابات مالية وميزانيات خاصة بها، فضلا عن 125 منشأة مملوكة للدولة تحت 18 شركة قابضة لكل منها حساباتها المالية وميزانياتها، بالإضافة إلى الهيئات العسكرية ومنشآت التجارية، والأسهم التي تملكها الحكومة فيما يزيد عن 500 منشأة. تشمل أهم الهيئات الاقتصادية هيئة قناة السويس والهيئة المصرية للسكك الحديدية وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والهيئة المصرية العامة للبترول.³¹

175- القيود الأساسية

أ. وضع قائمة الأولويات الوطنية على مستوى القطاعات. تتخذ وزارة التخطيط القرارات الخاصة بانتقاء مشروعات رأسمالية دون اشتراط الحصول على وثائق خاصة بالمعايير توضح علاقة هذه المشروعات بالأولويات سواء على المستوى الوطني (رؤية 2030) أو على مستوى القطاعات. ولا تملك العديد من القطاعات خططا استراتيجية تستخدم لتوجيه انتقاء المشروعات بشكل استراتيجي، ولذا يحتمل وجود انفصال بين الأهداف الوطنية العاملة وتخصيص الموارد. فعلى سبيل المثال يغيب فكر الاستدامة بشكل عام والفكر البيئي بشكل خاص غيابا تاما عن جدول أعمال وسائل النقل بالرغم من وجود جهود تجريبية متفرقة ومتقطعة تحت رعاية جهاز البيئة في السنوات الماضية.

ب. الآليات البديلة لتقديم الخدمة وخيارات التمويل. لا يوجد شرط ينص على إثبات اشتراط تمويل أي مشروع كان من

الموازنة لأن هذا دور منوط بالقطاع العام ولا يمكن بل لا ينبغي للقطاع الخاص القيام به، ولا تتوافر خيارات أخرى بديلة للتمويل. ولا يشترط أيضا إبداء السعي وراء خيارات التمويل الخاص وأنها لم تكفل بالنجاح، ولا مدى مراعاة إمكانية الشراة مع القطاع الخاص.

ج. وضع الأولويات على مستوى المشروع. تتخذ وزارة التخطيط القرارات الخاصة بتحديد أولويات المشروعات الرأسمالية بناء على المعلومات المقدمة من الوزارات التنفيذية التي لا تتخذ شكلا قياسيا. ولا يشترط في الوقت الحالي إبراز تحليل للمنافع مقابل التكلفة باستخدام

أقر مجلس الوزراء في الأردن إطارا للشراكات مع القطاع الخاص وإدارة معلومات المشروعات في مايو 2018 بقرار أساسيا ويهيئ ظروفًا للحكومة على المستوى الوطني والمحلي للدفع فقط بالمبادرات التي تعتبر الأكثر جاذبية اقتصاديا في المجتمع والتي يمكن إثبات كونها كذلك. وينص إطار حوكمتها على دورة حياة المشروع، وهي عبارة عن عملية لتحويل المشروع من فكرة إلى حل ملموس، من خلال تحليل اقتصادي لمختلف البدائل بغية اختيار الحل الأكثر ربحية عند تلبية الأهداف الاقتصادية الإنمائية للبلاد.

أساليب قياسية يمكن أن توضح إذا كان للمشروع قيمة إيجابية صافية في الوقت الحاضر.

³⁰ تكلف وزارة التخطيط الهيئات المنفذة المتمثلة في الوزارات التنفيذية أو الإدارة المحلية أو هيئات الخدمات العامة لتخصيص الموازنات الخاصة بالاستثمارات العامة في المشروعات الرأسمالية المتنافسة والبرامج الرأسمالية، التي تشمل الإنفاق الاستثماري الحكومي القائم على "الموازنة" بأكمله. وتعد وزارة المالية الإطار المالي الكلي وتحدد الحدود العامة للموازنات بما في ذلك تفاصيل التكاليف لمشروعات التنمية (الرأسمالية) المتكررة. وتقرر الضمانات الخاصة بالمؤسسات المملوكة للدولة وEA والخاصة بجميع المشروعات الممولة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وتقرر وزارة الاستثمار والتعاون الدولي بشأن مشروعات الاستثمارات العامة الممولة من الامتياز. وتتولى الوزارات التنفيذية والمصالح العامة الترويج لمشروعاتها وبرامجها الرأسمالية أمام وزارة التخطيط لتضمينها في برنامج الاستثمارات العامة السنوية.

³¹ مصر: تعظيم الأثر الإنمائي للاستثمارات العامة (إصدار مقبل).

د. انتقاء المشروعات على أساس سياسي. في غياب المعايير الراسخة والمعلومات القياسية المطلوبة لأغراض اتخاذ القرار، تصبح قرارات تخصيص الموارد عرضة لتأثير عوامل أخرى من بينها الضرورات السياسية وخلاف ذلك.

هـ. تفتت رأس المال وتشتت القرارات الخاصة بالإنفاق المتكرر. عند اتخاذ قرارات رأسمالية وقرارات خاصة بالنفقات المتكررة بمعزل عن بعضهما البعض يزيد احتمال الاستثمار المفرط في مشروعات جديدة دون مراعاة التكاليف ونفقات التشغيل والصيانة.

و. غياب الدقة في مجال الرصد والإشراف. لا بد من تعزيز رصد المشروعات والإشراف عليها بمجرد إقرارها. وتؤدي وزارة التخطيط دوراً أساسياً في ضمان سير المشروعات في مسارها وينبغي مساءلة الوزارات التنفيذية عن رصدها المشروعات بانتظام. وفي بعض القطاعات يتقلص إنفاق الموازنة ما يعني أنه كان من المحتمل أن تتحقق مكاسب كبيرة على مستوى الكفاءة لو كانت الموازنة قد حُصصت في مكان آخر. وعلى الناحية الأخرى فإن الضغوط المتأتية من ضرورة استخدام مخصصات الموازنة بأكملها قبل انتهاء السنة المالية قد تكون دافعا على استخدام التمويل على نحو غير رشيد. وسوف يتيح الرصد المكثف للمصروفات فضلا عن رصد التقدم المحرز في الواقع إعادة تخصيص الموارد بسرعة من المشروعات المتعثرة إلى المشروعات الناجحة. ولا يتوافر سجل شامل للأصول المملوكة للمشروعات المكتملة.

ز. غياب الشفافية ونقص المعلومات المتاحة بخصوص دعم الدولة للقطاعات. ينبغي ألا يتغير قرار الدولة بدعم القطاعات على أساس مؤقت حيث يؤدي الأمر إلى صعوبة تخطيط الاستثمارات الخاصة ويجعله مكلفا. وعلى هذا ينبغي أن تكون المعلومات المتعلقة بالدعم الحكومي متاحة بسهولة للقطاع الخاص.

176- توصيات أساسية (للسنوات الثلاث المقبلة)

أ. ينبغي أن تضع وزارة التخطيط نموذجا موحدا للمشروعات وأن تعد دليلا لإعداد المشروعات بغية ضمان اتساق المعلومات عند تقييمها³².

ب. ينبغي أن تشجع وزارة التخطيط في إصدار أسقف للموازنات الاستثمارية بالتزامن مع صدور منشور إعداد الموازنة لإتاحة الوقت أمام الوزارات التنفيذية وغيرها من وحدات الإنفاق لترتيب مشروعاتها حسب الأولوية. وعلاوة على ذلك ينبغي أن تعتمد وزارة المالية ممارسة عقد اجتماعات مشتركة للتخطيط للموازنة، تُناقش فيها الآثار المترتبة على التكاليف المتكررة لكل من المشروعات الاستثمارية الجديدة والمستمرة وتقييمها.

ج. ينبغي دمج عملية اتخاذ القرار داخل وزارة التخطيط للمشروعات الممولة تمويلًا عامًا مع قرارات الاستثمار التي تتخذها المؤسسات المملوكة للدولة، أو القرارات التي تتخذ للدخول في شراكات مع القطاع الخاص. وينبغي وضع إطار موحد لإدارة الاستثمارات العامة لجميع المشروعات الاستثمارية تُقيم من خلاله المشروعات بناء على أولويات التنمية وأولويات القطاع، فضلا عن جدواها الفنية والمالية واستدامة المالية العامة.

د. ينبغي أن تضع وزارة التخطيط بالتعاون مع الوحدة المركزية للشراكات مع القطاع الخاص وسيلة "لاختبار" تمر به جميع المشروعات الاستثمارية التي يجري إقرارها لبيان مدى ملاءمتها للتمويل التجاري أو متابعة مسار الشراكات مع القطاع الخاص.

هـ. على وزارة المالية ولجنة الضمانات السيادية ضمان ربط عمليات إدارة التزامات المالية العامة والالتزامات العرضية بدورة حياة مشروع إدارة الاستثمارات العامة. ما يعني تعزيز ودعم لجنة الضمانات السيادية والتعاون الوثيق مع وزارة التخطيط

³² يعكف البنك حاليا على إجراء تحليل لإدارة الاستثمارات العامة في إطار عملية استعراض النفقات العامة.

وقت إقرار المشروع الاستثماري. وسوف تحتاج وزارة المالية إلى تقوية وحدتها المركزية المعنية بالشراكة مع القطاع الخاص لكي تتمكن من إسداء الدعم الفني للجنة الضمانات السيادية.

هيكلية المشروعات: تعميم نموذج الشراكة مع القطاع الخاص

النتائج الأساسية

177- على الرغم من وجود إطار للشراكة مع القطاع الخاص، لم ينطلق تنفيذ هذه الشراكات في مصر.³³ ومن أبرز سمات قانون الشراكة مع القطاع الخاص في مصر تيسير التمويل الخاص ما يطمئن القطاع الخاص، ويحمي القطاع العام من خلال عملية واضحة على النحو المبين في الإطار 7 فيما يلي:

مربع 7: أبرز سمات قانون الشراكة مع القطاع الخاص

- يقدم القانون أساساً قويا لعمليات الشراكات مع القطاع الخاص وهيكلها وإطارها المؤسسي على النحو الآتي:
- يتسم القانون بالمرونة بحيث يشمل جميع ترتيبات المشاركة الخاصة في البنية التحتية والمرافق العامة، بما في ذلك التمويل وإعادة التأهيل والمقاولات وتوفير المعدات والتشغيل والصيانة
- يقدم القانون أساساً قانونياً واضحاً ومحدداً للشراكات مع القطاع الخاص -لا تخضع المشروعات التي يسري القانون عليها إلى قانون رقم 1947/129 (بشأن التزامات المرافق العامة) أو قانون 1958/61 (بشأن منح الامتيازات المتعلقة باستثمارات الموارد الطبيعية)، أو قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم 1998/89
- يُعرف القانون دورة المشروع القوية التي تستند إلى القدرة على الاستمرارية وتحليل خيارات التنفيذ لضمان يسر التكلفة وتحقيق القيمة مقابل التكلفة
- ينص على مبادئ وعمليات جيدة لاختيار المستثمرين، ألا وهي: الشفافية وحرية المنافسة وتكافؤ الفرص والإنصاف
- يوحد الأساس القانوني وينص عليه بشأن العناصر الأساسية لهيكلية المشروع، فيسمح على سبيل المثال بما يلي:
- حق السلطات في إبرام اتفاقات مباشرة مع مؤسسات تمويل المشروع وشركة المشروع، لتنظيم أساليب دفع الالتزامات المالية
- تلتزم وزارة المالية بضمان سداد السلطة المعنية بالتزاماتها المالية التعاقدية، بما في ذلك وضع نص ينظم حق مؤسسة التمويل في التدخل أو تعيين مستثمر جديد

³³ أطلقت مصر برنامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في عام 2006، وبدأت صياغة قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في عام 2007 واعتمد القانون في يولييه 2010 (قانون رقم 67/2010 لتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية التحتية والخدمات والمرافق العامة). وصدرت اللائحة التنفيذية للقانون عام 2011. وأسست الحكومة المصرية وحدة مركزية للشراكة مع العام والخاص³³ في وزارة المالية عام 2006، وكان الغرض منها إنشاء برنامج لتحسين البنية التحتية العامة من خلال الشراكات مع القطاع الخاص، وكان من المزمع أن تصبح الوحدة مركزاً لتقديم الدعم والخبرة لتحديد المشروعات التجريبية بالتعاون مع الوزارات التنفيذية ورصد مشروعات الشراكة خلال تنفيذها. ويرفع مدير الوحدة تقاريره إلى وزير المالية. ولم تحدث زيادة في الاستثمارات بالشراكة بين القطاعين العام والخاص منذ سن القانون.

- يطرح الطرف من القطاع الخاص أسهما عادية لأغراض التمويل أو إعادة التمويل -مثلا من خلال الرهن التجاري والتنازل عن الأرباح والتنازل عن وثائق التأمين.

ومع ذلك نطاق قانون الشركات مع القطاع الخاص محدود:

• يستبعد تعريف الهيئة الإدارية المتعاقدة في القانون الشركات الخاصة المملوكة للحكومة، فلا تسري أحكام القانون على الشركات مع القطاع الخاص التي تضطلع بها العديد من المؤسسات المملوكة للدولة العاملة في مجال البنية التحتية.

القيود الأساسية

178- كشفت المناقشات التي أجريت مع أصحاب المصلحة النقاب عن التحديات الآتية التي تواجه إطار الشركات مع القطاع الخاص في مصر:

أ. غياب نظام منهجي لتحديد المشروعات التي تتناسب والشركات مع القطاع الخاص في مرحلة صياغة المشروع. فالمشروعات التي يمكن أن تجتذب القطاع الخاص للمشاركة في تنفيذها مثل المطارات والطرق السريعة ومحطات التحلية وغيرها تم التعاقد عليها من خلال نظام التعاقدات والمشتريات الحكومية ويتم تمويلها من الموازنة.

ب. تغيب نظم فرز مناسبة من أجل استعراض استثمارات الإنفاق الرأسمالي على مستوى وزارة التخطيط لكي تقرر الخيار المناسب من بين الشركات مع القطاع الخاص أو نظام المشتريات الحكومية.

ج. لدى الوزارات التنفيذية مفهوم أن إبرام عقود التصميم والمشتريات والإنشاء المصحوبة بتمويل الدين بدائل أسهل وأسرع من الشركات مع القطاع الخاص وأنها تحقق نفس النتائج.

د. توجد قيود على الشركات مع القطاع الخاص والقدرة على تمويل المشروع داخل الوحدة المركزية ووزارة التخطيط والوزارات التنفيذية.

هـ. الإعداد للمشروع غير معمم ما يؤدي إلى انعدام الكفاءة. على سبيل المثال لدى بعض الوزارات التنفيذية قوانين خاصة بها مثل وزارة الكهرباء (مثلا لمنتجي الطاقة المستقلين) ووزارة التجارة (مثلا للموانئ) بحيث تنفذ كل واحدة منها مشروعات الشراكة بين القطاعين منفردة بعيدا عن الوحدة

يمكن أن تحقق الشركات بين القطاعين العام والخاص منافع كبيرة للحكومات في مجال تقديم الخدمات العامة، ويمكن من خلال تقسيم إدارة المخاطر على نحو رشيد فيما بين القطاعين العام والخاص، ومن خلال الإعداد الجيد للشراكة بين القطاعين وباستخدام عملية لتقديم العطاءات إتاحة الفرصة أمام استخدام أكثر كفاءة للموارد على مدار حياة الأصول، حيث يصبح لدى الشريك الخاص حافزا لمراعاة الآثار الطويلة الأجل المترتبة على تصميم التكاليف وجودة الإنشاء أو تكاليف التوسع في حالة المرافق القائمة. وفي الوقت نفسه يمكن أن تؤدي الطبيعة الطويلة الأجل للعقد إلى قدر أكبر من اليقين في (أو حتى خفض) سعر تقديم الخدمة في الواقع. ويكفل هذا الوضع أيضا أن تراعي الموازنات إضافة صيانة الأصول بشكل مناسب على المدى البعيد، وهو الأمر الذي عادة ما يُحذف من الأشكال التقليدية للمشتريات العامة على نحو يضر بالأصل وممول الضرائب. وختاما يصبح تعرض رأس المال صراحة إلى مخاطر الأداء على المدى الطويل حافزا يدفع الطرف من القطاع الخاص إلى تصميم الأصل والانتهاه منه في الموعد المحدد وفي إطار الميزانية المرصودة مع مراعاة تكلفة الصيانة والتجديد. وهذا هو أساس تقسيم المخاطر وتخصيصها.

المركزية. ويؤدي هذا إلى إرسال إشارات ملتبسة للسوق وتباين توزيع المخاطر وتشتت المعرفة.

و. تثير معاملة المؤسسات المملوكة للدولة قضايا مهمة بشأن نطاق تطبيق الإطار القانوني للشراكات مع القطاع الخاص، فقد يعوق تعريف ما يشكل جهة إدارية وفقا للقانون عمل المؤسسات المملوكة للدولة (انظر النقاش السابق في القسم الخاص بالمشتريات).

ز. لا يتماشى اختيار أسلوب العطاءات وبنود فض النزاعات والشفافية مع الممارسات الدولية الفضلى في المجال.

179- توصيات أساسية (للسنوات الثلاث المقبلة)

أ. ينبغي أن تعيد وزارة المالية إحياء الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص وأن تبني قدراتها مجددا بعد فترة السبات التي كانت فيها وأن تعين موظفين متخصصين وخبراء جدد. وعليها إنشاء وحدات تابعة لهذه الوحدة المركزية في الوزارات التنفيذية / المؤسسات المملوكة للدولة الأساسية التي يرتفع فيها احتمال إنشاء مسار لضخ المزيد من الشراكات بين القطاعين.

ب. تعين وزارة المالية الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص أمانة فنية للجنة الضمانات السيادية.

ج. تعين وزارة المالية الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بصفتها وحدة الدعم الفني لوزارة التخطيط لتطبيق "اختبار" خاص بتحديد المشروعات الاستثمارية المؤهلة.

د. تعمل وزارة المالية ووزارة التخطيط على ضمان الامتثال إلى قانون الشراكة مع القطاع الخاص لجميع المشروعات التي تقع تحت ولايتهما لضمان "أعلى جودة مقابل أفضل سعر" و"يسر التكلفة للمالية العامة" و"إدارة المخاطر" عند الاضطلاع باستثمارات في البنية التحتية، فضلا عن توفير الأساس القانوني والتعاقدى لهيكله أمن السداد لدعم الاستثمارات الخاصة (بما يتيح الابتعاد عن الضمانات السيادية الكاملة).

هـ. تتولى وزارة المالية تعديل قانون الشراكة مع القطاع الخاص لتوضيح إمكانية تطبيقه على المؤسسات المملوكة للدولة بغية موازنة عملية تقديم العطاءات وبنود فض المنازعات والشفافية مع الممارسات العالمية الفضلى.

من العوامل المهمة التي تقيد تصنيف مصر السيادي ارتفاع معدلات الدين العام وأشكال الحماية المالية المحدودة. على الرغم من الإصلاحات الاقتصادية الكبيرة التي اعتمدت على مدار السنتين الماضيتين لم تدخل الوكالات الكبرى المعنية بالتصنيف أي تغييرات على تصنيف مصر السيادي، برغم مراجعة ستاندارد أند بورز أند فيتش توقعات التصنيف الخاصة بمصر لتصبح إيجابية في الشهر الأخير. وحدث التحديث الأخير للتصنيف في أعقاب مؤتمر الاستثمار في شرم الشيخ عام 2015 عندما رفعت موديز وستاندارد أند بورز تصنيفها بدرجة واحدة. ويتراوح تصنيف مصر الحالي بين خمس (فيتش، ب) إلى ست نقاط (موديز ب3؛ وستاندرد أند بورز، ب-) أقل من أدنى فئة لتصنيف الاستثمار مع وضع كل من فيتش وستاندارد أند بورز توقعات إيجابية. وتشمل العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى رفع التصنيف تنفيذا متسارعا للتدابير الضرورية لخفض عجز المالية العامة والدين الحكومي واستعادة النمو المستدام ليصل إلى معدلاته قبل الثورة، وهي التدابير المصحوبة بقدر أكبر من الحد من التضخم وتحسين وضع الأمن الداخلي.

180- شهدت معدلات الدين الحكومي اتجاهها أخذاً في الارتفاع على مدار السنوات الخمس الماضية، ما يعكس التحديات التي تواجه مصر في أعقاب الركود الاقتصادي بعد ثورة عام 2011. وبلغ إجمالي الدين الحكومي (بما في ذلك دين قطاع الموازنة والدين الخارجي للحكومة) ما يقدر بنسبة 108,7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي مع حلول عام 2016/17، حيث واصل ارتفاعه على مدار اثني عشرة سنة وارتفع لأكثر من 30 نقطة مئوية مقارنة بنهاية عام 2011/12. وفي حين يظل الدين الحكومي واقعا تحت هيمنة الدين المحلي زاد مكون الدين الخارجي في السنة المالية الأخيرة.

181- ومن بين جميع العوامل التي تؤثر على تغيير نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي كان العجز الأساسي المزمن فضلا عن حالات انخفاض سعر الصرف من الأمور التي تشكل دافعا قويا وراء ارتفاع نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي. وعلى خلاف ذلك فإن الفترات الممتدة للنمو الذي حدث مؤخرا وأسعار الفائدة الحقيقية السلبية ساعدت على احتواء نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي.

182- وقد اتخذت وزارة المالية خطوات مهمة لتحليل المخاطر المالي وتحليلها للمساعدة على ضمان أموال عامة جيدة. وفي يولييه 2017، أنشأت الوزارة لجنة الضمانات السيادية (برئاسة وزير المالية) وضمت في عضويتها مسؤولين كبار من وزارة المالية، وكان اختصاصها استعراض طلبات الضمانات الجديدة وتقييم المخاطر المرتبطة بها واتخاذ قرار بشأن طلب الضمان. وأعدت الوزارة بمصاحبة برنامج صندوق النقد الدولي الذي أقرته الدولة في نوفمبر 2016 بيانا شاملا بمخاطر المالية العامة يتضمن جميع المجالات الأساسية بما في ذلك مخاطر الاقتصاد الكلي والمنشآت العامة وإدارة الدين والمعاشات والالتزامات العرضية. ولزيادة الشفافية المالية، اشتملت موازنة سنة 2017/18 المنشورة للمرة الأولى على قسم مرتبط بالمخاطر التي تكتنف تنفيذها. وتضمنت المخاطر المذكورة التغييرات في الافتراضات الأساسية للاقتصاد الكلي والالتزامات العرضية (بما فيها القروض والتسهيلات التي تضمنها الخزنة) والتحكيم الدولي ومشروعات الشراكة مع القطاع الخاص والمخاطر المرتبطة بالديون قصيرة الأجل. وتؤكد هذه الإجراءات على مواصلة الحكومة جهودها تجاه تعزيز مرونة المالية العامة.

183- تنوي الحكومة تقوية تخطيط المالية العامة من خلال طرح إطار إنفاق متوسط الأجل، ويحدد حدود قصوى للإنفاق لسنوات متعددة وفقا لفئات الإنفاق الكبرى. إطلاق النشر السنوي للبيان الأولي السابق على الموازنة قبل سنتين. تولى أهمية أكبر للتصنيف الوظيفي لخطط الإنفاق في المناقشات الخاصة بالموازنة وتوثيق الموازنة. وفي إطار عملية إعداد الموازنة لسنة 2018/19 تطور وزارة المالية ورقة باستراتيجية المالية العامة تشمل نقاشا للأهداف المالية المتوسطة الأجل للحكومة.

184- القيود الأساسية

استثمارات البنية التحتية - سواء العامة أو الخاصة - تنطوي بالضرورة على تكاليف ومخاطر مالية. الالتزامات المالية التي تقبلها الحكومة في البنى الأساسية التي تمول تمويلًا خاصًا تتألف من أربعة أنواع: التزامات مباشرة أو عرضية أو صريحة أو ضمنية أو توليفة من أي من هذه الالتزامات. (1) الالتزامات الصريحة المباشرة عبارة عن التزامات لا يمكن توقع نتائجها. وبشكل عام تتطابق مع التزامات محددة أنشأها القانون أو العقد وتلتزم الحكومة بتسويتها. وهذه النوعية من الالتزامات هي التي يميل التحليل المالي التقليدي التركيز عليها. (2) الالتزامات الضمنية المباشرة عادة ما تكون آثار مفترضة وطويلة الأجل لسياسات الإنفاق العامة ولا تراعى الميزانيات في الحكومة. على سبيل المثال في البلدان التي يطبق فيها نظم سداد الاشتراكات المقنطعة من الدخل تمثل المعاشات في المستقبل التزامات ضمنية مباشرة. (3) الالتزامات الصريحة العرضية عبارة عن التزامات قانونية على الحكومة بالسداد فقط في حالة وقوع حدث بعينه. ونتيجة لكون التكلفة المالية خفية حتى استحقاق السداد فإنها تمثل دعماً خفياً وتستنزف التمويل الحكومي في المستقبل وقد تؤدي إلى تعقيد التحليل المالي. (4) الالتزامات الضمنية العرضية لا يعترف بها رسمياً إلى أن يحدث تعثر ما. ولكن الحدث الذي يؤدي إليها والقيمة المعرضة للمخاطر والنفقات المستحقة على الحكومة التي قد تطالب بها كلها أمور غير واضحة.

أ. إطار إدارة الدين بشكل عام ضعيف على مستوى الهيكل المؤسسي وعلى مستوى التنسيق فيما بين الجهات السيادية ومنظومات تسجيل الديون والقدرات الفنية والمهارات والإشراف عليها.
ب. لم تُحدّث استراتيجية إدارة الدين ولا تنشر بانتظام (آخر استراتيجية متوسطة الأجل لإدارة الدين نُشرت بتاريخ أكتوبر 2015).
ج. يركز الإفصاح الخاص بالالتزامات العرضية في الموازنة في الأساس على مكونات القروض والتسهيلات التي تضمها خزانة الدولة وتركزها في قطاعات وجهات بعينها، ولكن دون تقديم معلومات شاملة عن التعرض التراكمي لهذه الالتزامات.

185- توصيات أساسية (للسنوات الثلاث المقبلة)

أ. ينبغي على وزارة التخطيط نشر استراتيجيات إدارة الدين لزيادة ثقة المشاركين في السوق وهيئات التصنيف والحد من تكلفة الاقتراض.

ب. ينبغي أن تؤدي لجنة الضمانات السيادية دوراً أوسع في رصد الالتزامات العرضية والإبلاغ عنها والتخفيف من مخاطرها، بدعم من الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص (تعمل عمل الأمانة الفنية) وبمساعدة مكتب الموازنة ومكتب إدارة الدين العام. ينبغي أن يحتوي دليل اللوائح والإجراءات للجنة على هذا الترتيب المؤسسي. ينبغي أن تشتمل وظائف إدارة الدين المتعلقة بالمشروعات الاستثمارية على ما يلي:

- تقييم المخاطر المالية طويلة الأجل للمشروعات الاستثمارية وإدارتها وتقييم أثرها مع تحديد إن كانت مقبولة في ظل الاحتياجات الوطنية الأخرى ذات الأولوية.

- الدعم الحكومي: تأكيد مدى ملاءمة المشروع مع الضمانات السيادية (الديون أو الأحداث المحددة) أو مع الأشكال الأخرى من الدعم الحكومي.

عادة ما تكون الالتزامات طويلة الأجل أو العرضية غير خاضعة لفحص يسر التكلفة فيما يتعلق بنفقات الحكومة التي تنص عليها الموازنة السنوية أو عمليات التخطيط المتوسط الأجل، إذ يحدث السداد خارج الموازنة وخارج إطار التخطيط. وقد يحول هذا دون مراعاة صناعات القرار التكلفة التي تتكبدها الحكومة نتيجة لهذه الالتزامات. لا بد من إدارة المخاطر المرتبطة بالالتزامات العرضية الخاصة بالحكومة بشكل استباقي طوال فترة المشروع لتحقيق أعلى جودة بأفضل سعر. تعرض التزامات السداد غير المعلومة الحكومة لمخاطر مالية من شأنها إحداث عدم يقين في الموازنة بل قد تضع الدين العام على طريق غير مستدام ما يؤدي بالضرورة إلى عدم اليقين فيما بين الشركاء من القطاع الخاص بشأن مدى قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها.

ج. ولتحسين القابلية المصرفية لمشروعات البنية التحتية بأقل قدر ممكن من الدعم الحكومي، الذي سوف يؤدي بالضرورة إلى تقليص التعرض للالتزامات العرضية المالية، سيكون من المفيد تصميم آليات لأمن السداد تحد من شعور المستثمر بالمخاطر. وقد تنظر الحكومة في طرح آليات فيما وراء الترتيبات التعاقدية لتوفير الأمن للمستثمرين، مع إبراز الآلية المستخدمة لاستيفاء التزامات السداد لشريك الحكومة وقت استحقاقها، أو بيان عملية إدارة الالتزامات الحكومية التي تنشأ عن هذه الالتزامات. وتشمل:

- تحصيل الإيرادات على مستوى القطاع / حسابات الضمان: بموجبها تستحق الإيرادات لجهة يعينها بدلا من الهيئة المتعاقدة مباشرة (مثلا في قطاع الكهرباء)، ويمكن تجنب نسبة من هذه الإيرادات تلقائيا في حساب للضمان لكفالة توافر السيولة النقدية لتلبية احتياجات كيانات القطاع. وقد استخدم هذا الهيكل بشكل غير رسمي في قطاع الكهرباء في حالة مشروعات الطاقة المستقلة وقد نجح في تأمين السداد الكامل في جميع المشروعات. ومن الأهمية

استجابة للأزمة المالية العالمية وعلى العكس من اتفاقية بازل الثانية ارتفعت شروط رأس المال والسيولة وفقا لشروط اتفاقية بازل الثالثة¹ (ولذا فإن تكلفة الإقراض يحتمل أن ترتفع وسوف يتراجع على الأرجح توافر الأموال) على الرغم من أن تنفيذها بالكامل لن يتم قبل عام 2019. ومع ذلك فإن توفير رأس المال والسيولة يرتبط بجودة الأصول أيضا. ولذا في حالة سوق تمويل المشروعات سينشأ دور أكبر بكثير للضمانات الصادرة عن مؤسسات المالية الدولية (التي تشمل وكالة ضمان الاستثمار متعددة الأطراف والبنك الدولي) حيث تحد هذه الضمانات من مخاطر القروض، ما يتطلب بدوره مستويات أدنى من التخصيص (أو تخصيصات إضافية) بغية الامتثال إلى شروط اتفاقية بازل الثالثة؛ ويوحد اهتمام معزز وجديد بمرافق تمويل البنى الأساسية التي تتأسس بصفة مؤسسات مالية غير مصرفية وهي بالتالي غير مطالية بالامتثال إلى شرطي اتفاقية بازل الثالثة بشأن رأس المال والسيولة؛ ويحتمل أن يوجد دورا معززا لسندات المشروعات. وتفضل اتفاقية بازل الثالثة نسبيا السندات عالية التصنيف. فهي بداية لا تتطلب إلا نسبة أدنى نسبيا من التمويل المستقر. وثانيا يمكن استخدام السندات التي تتمتع بتصنيف مرتفع بقدر كاف كغطاء قصير الأجل للسيولة إذ تنطبق عليها شروط الأصول السائلة ذات الجودة العالية. ولذا من المحتمل سعي الجهات الممولة للمشروعات زيادة نسبة الدين المطروح في شكل السندات مقارنة بالقروض المباشرة. ومع ذلك توجد العديد من التحديات التي ينبغي التغلب عليها إذا كان سوق السندات سوف يؤدي دورا أكبر. فعلى سبيل المثال قد يكون من الصعب إقناع حاملي السندات قبول مخاطر المقاولات في المراحل الأولى من المشروع، على الرغم من أنها قد تكون عقبة يصعب التغلب عليها. وعلى أية حال فإن منتجات ضمانات المؤسسات المالية الدولية مجربة وتم اختبارها بصفحتها أدوات لتحسين الائتمان.

بما كان الإحاطة بأنه على الرغم من أن هذه الآلية تضمن توفير الموارد للوفاء بالتزامات محددة، فإنها لا تحد من تعرض الحكومة بشكل كامل للعيوب المالية بشكل عام التي يعاني القطاع منها أو الهيئات التعاقدية في حال بقيت التعريفات أدنى من مستويات استرداد التكلفة.

- ترتيبات السداد المرتبة حسب الأولوية داخل الهيئة المتعاقدة: يمكن تحديد قائمة بأولويات السداد لبعض الالتزامات المحددة من الإيرادات التي تحصل عليها الهيئة التعاقدية. وحسب النقطة السابقة يعني هذا ببساطة تحديد أولويات تمويل استخدامات واحتياجات محددة بحيث تتوافق مع التعزيز المالي ككل للقطاع.
- أموال الضمان: اختارت بعض الحكومات تأسيس صناديق لتأمين الضمانات المقدمة لمشروعات البنية التحتية من خلال تحويل السيولة إلى هيئة مستقلة (العديد من المؤسسات) تتولى السداد في حالة المطالبة بالضمان (عادة من خلال ضمان نظير من إحدى الوكالات المتعاقدة). وأتى جزء من هذا التحويل من فرص رسوم على الضمانات. ويوفر هذا الوضع الأمن للمستثمرين حيث لا تخضع المطالبة بالسداد للضمانات لتوافر موارد داخل الهيئة المتعاقدة ولا إلى تقلبات عملية الموازنة. وفي حالة الحكومة قد يساعد الوضع على التغلب على عدم مرونة عملية الموازنة أو حماية الأولويات الأخرى من الآثار المترتبة على المطالبة غير المتوقعة بالضمان.
- يمكن تدعيم هذه التدابير المذكورة بالنظر في خيارات الضمانات من الأطراف الثالثة أو تحسين الدعم الائتماني بما في ذلك الحصول عليها من المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أو الاستثمارات الأجنبية المباشرة الأخرى التي قد تستمر أهميتها لبعض القطاعات أو المشروعات أو كليهما.

186- في عام 2016، أدخلت الحكومة المصرية إصلاحات اقتصادية تحويلية لعبت دورًا محوريًا في استعادة استقرار الاقتصاد الكلي. وأدت النتائج الإيجابية التي حققتها هذه الإصلاحات إلى تشكيل نموذج إنمائي جديد يزداد تركيزًا على القطاع الخاص باعتباره قاطرة للنمو ومولّدًا لفرص العمل. ولكن من أجل ضمان استدامة الاستقرار الذي تحقق في الاقتصاد الكلي، يتعين على الحكومة المصرية أن تتخذ ما يلزم من خطوات توفر الدعم لهيئة بيئة مواتية لتيسير التحول المذكور نحو توفير فرص عمل يدفع بها القطاع الخاص.

187- يمكن أن يؤدي الانتقال نحو الاستثمار الخاص أو التمويل التجاري في الاستثمارات الكبيرة للبنية الأساسية، وزيادة الاستثمار الخاص في الزراعة، إلى تحقيق مستويات من الكفاءة بتحفيز القوى التنافسية وتحويل المخاطر وتقديم التكنولوجيات الجديدة وإدارة الخبرات؛ غير أن هذا يتطلب وجود التمويل الكافي على مستوى المشروعات. وقد يتوقّر هذا التمويل من خلال الرسوم المفروضة على المستخدمين، أو مدفوعات الحكومة، ويمكن تيسيره بزيادة تدفقات التمويل للبنية التحتية العامة. فعلى الرغم من زيادة استقرار التمويل العام، فإن الفجوة في تمويل البنية التحتية في مصر لا يمكن سدها بالركون إلى مقولة "تسيير الأعمال على النحو المعتاد"؛ إذ إن بالإضافة إلى ما تبينته الحكومة المصرية باستمرار من قدرتها على تحقيق مناخ استثماري صحي، فإنها ستحتاج أيضًا لتنفيذ مراحل انتقالية على مستوى القطاع الواحد، وإنشاء إطار متين لهيكله فرص استثمار مستدامة وقابلة للتمويل المصرفي. ولذلك، فإن إنشاء مشروعات في كل قطاع سيتطلب قدرات وظيفية قوية في الحكومة المصرية، من أجل:

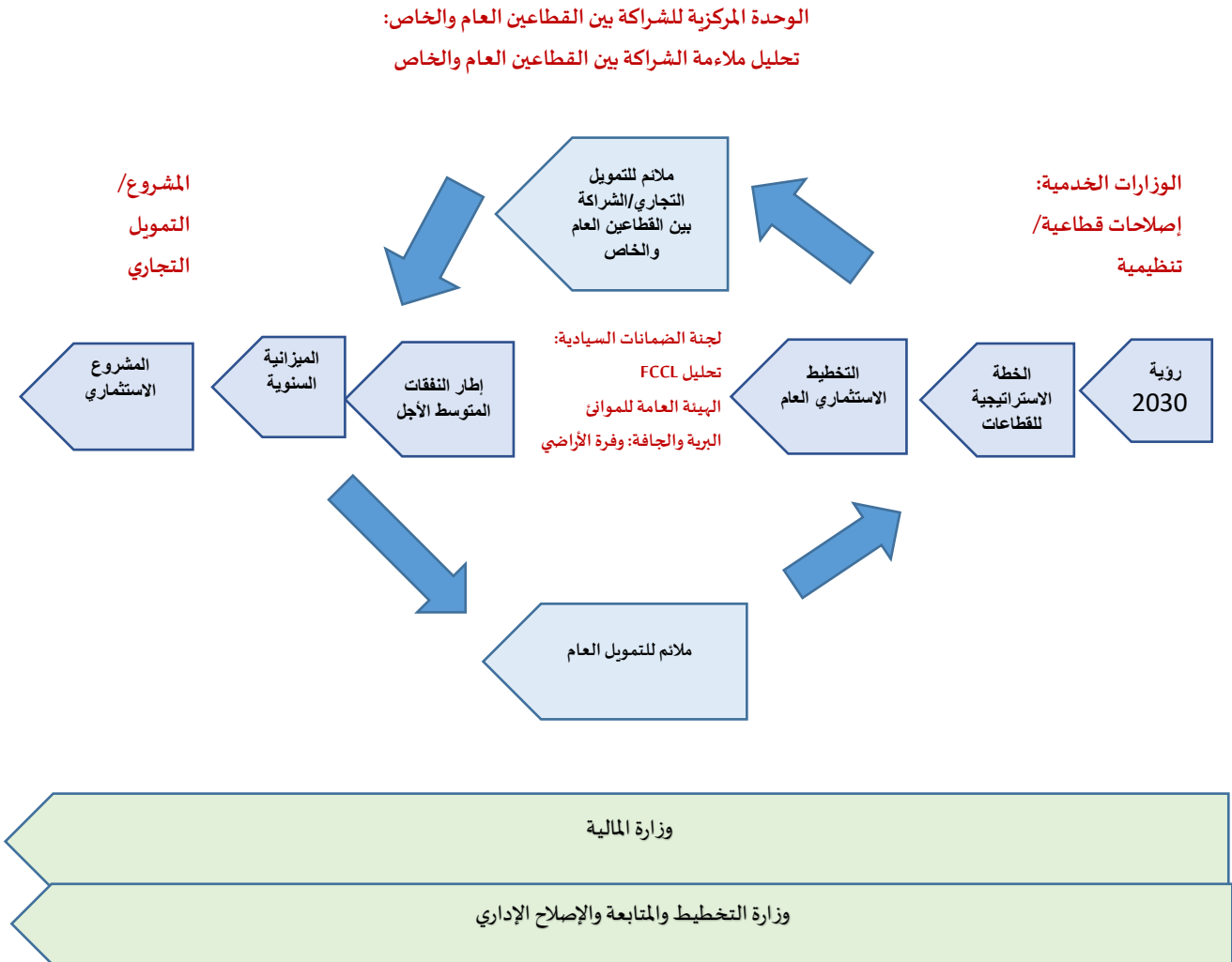
- اختيار المشروعات: إنشاء أطر لإدارة استثمارات عامة موحدة ومنظمة وشاملة من أجل تحديد مشروعات الاستثمار المناسبة وتقييمها واختيارها، وتطبيق "الفلتر" لغربلة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص من حيث ملاءمتها.
- هيكلية المشروعات: توحيد دور الوحدة الخاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتطبيق قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك لتوفير قاعدة قانونية واضحة للقيام بمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أساس دورة شفافة لحياة كل مشروع.
- استدامة المشروعات: إرساء منهج موحد لتحديد الالتزامات المالية والمسؤوليات الطارئة، وتقدير تكلفتها، ورفع التقارير بشأنها -وهي تلك الالتزامات والمسؤوليات التي تنشأ عن هذه المشاريع؛ ودمج هذا المنهج في عملية الميزانية؛ وهو ما سيتضمن تحديد أسقف للأسهم ذات المسؤولية الطارئة أو حدود قصوى للتدفقات السنوية.

188- إن الأنشطة الرئيسية التمكينية والشاملة لعدة قطاعات لتوفير فرص استثمار للقطاع الخاص، تكون مجددة وقابلة للتمويل المصرفي، تتطلب أن تكون المشروعات في كل قطاع فعالة وقادرة بكفاءة على تحقيق ما يلي:

- شفافية الحصول على الأراضي وتسجيلها، وتوفير التمويل للأراضي.
- التنافس على عمليات الشراء العادلة الشفافة والقائمة على التنافسية.
- إبرام الاتفاقات مع الهيئات المتعاقدة ذات الجدارة الائتمانية.
- الحصول على تمويل طويل الأجل بالعملة المحلية الثابتة السعر.

يقدم الرسم البياني 1-4 مخططاً توضيحياً للأنشطة التمكينية والوظيفية المختلفة الشاملة لعدة قطاعات، والروابط التي تصل فيما بينها، مبيّناً الأدوار البالغة الوضوح التي ستضطلع بها وزارتا التمويل والتخطيط.

الرسم البياني 1-4: مخطط توضيحي/روابط بيانية في الأنشطة الشاملة لعدة قطاعات



189- سيتطلب تمكين وجذب التمويل والاستثمارات الخاصة في البنية التحتية كذلك إنشاء قطاعات تشريعية ومؤسسية أقوى. فالعائق الرئيسي الذي جرى تحديده في جميع القطاعات هو تعقيد الهياكل المؤسسية وضعف قنوات التواصل فيما بينها؛ مما ينتج عنه غياب التنسيق ومستويات خطيرة من عدم الكفاءة. ويبرز الملخص التالي (جدول 4-2) النتائج المفصلة لكل قطاع فيما يتعلق بالقيود الأساسية المعوّقة والإجراءات الاستراتيجية.

190- هناك روابط قوية بين القطاعات. وهو ما يمثل من ناحية فرصة لتوفير الحلول المتكاملة الشاملة، ولكن قد يشكل هذا الترابط من ناحية أخرى صعوبة عندما يتعلق الأمر بوضع الإجراءات ذات الأولوية في شكل متعاقب، حيث تُترك في هذه الحالة القرارات معتمدة بعضها على بعض. فعلى سبيل المثال، كي تتحول مصر إلى مركز تحوّل للأعمال التجارية الزراعية، وتحقق إمكاناتها في مجال التصدير، يجب أن تركز الحكومة المصرية على تحسين اللوجستيات وجودة المياه. يعرض القسم التالي مدى الاستعداد والملاح الرئيسية لكل قطاع على نحو منفصل.

جدول 2-4: ملخص للقيود المعوّقة والأهداف الاستراتيجية والإجراءات قصيرة الأجل ذات الأولوية

| القطاع | القيود المعوّقة | الأهداف الاستراتيجية | الإجراءات قصيرة الأجل ذات الأولوية |
|--------|--|---|--|
| الطاقة | <p>الكهرباء: عانى الوضع المالي للقطاع من انخفاض تعريفه أسعار التجزئة التي لم تُغطِّ متوسط تكلفة الإمداد بالكهرباء. وشكّل هذا التباين -المغطّى بدعم الدولة- عبئاً مالياً ثقيلاً، وأسهم في مضاعفة الخلل المالي للمرافق المملوكة للدولة والمتأخرات بين المؤسسات. هذا بالإضافة إلى وجود بعض أشكال العجز في توليد سعة الكهرباء المطلوبة.</p> <p>البتترول والغاز: على المستوى الدولي، تتأثر آفاق قطاع البتترول والغاز في مصر نتيجة انخفاض الأسعار العالمية مع محدودية احتمالات التعافي، نتيجة عدم الاستقرار الجيوسياسي والاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ وسرعة وتيرة الأنشطة الإنمائية في البلدان المنافسة، حيث دخلت إيران مجددًا في السوق العالمي للبتترول والغاز بفضل رفع العقوبات؛ ونتيجة الارتفاع العالمي في مصادر الوقود البديل المرتبطة باعتبارات التغير المناخي. وعلى المستوى المحلي، فإن قطاع البتترول والغاز في مصر يواجه تحديات متعددة؛ حيث ترتبط أول مجموعة من هذه التحديات وأهمها بتحويل القطاع إلى شأن سياسي/اجتماعي، وهيكله دون النموذجي باعتباره نموذج المشتري الأوحده، وعدم كفاءة الحوكمة.</p> | <p>الكهرباء: الفرص في القطاع شبه الفرعي للتوليد (مثال: في مصادر الوقود المتجدد) وفي تنفيذ قانون الكهرباء</p> <p>البتترول والغاز: مشروع التحديث (7 برامج فرعية) لتصبح مصر في نهاية المطاف مركزًا إقليميًا للغاز.</p> | <p>الكهرباء: تنفيذ قانون الكهرباء</p> <p>البتترول والغاز: (1) تنفيذ مشروع تحديث قطاع البتترول والغاز، لاسيما إعادة الهيكلة المالية لما يزيد على 105 شركة قائمة في القطاع؛ و(2) إنهاء استراتيجية مركز البتترول والغاز؛ و(3) تحفيز/تعظيم مبادرات كفاءة الطاقة وخفض اشتعال الغاز.</p> |

يُنْفَق ما يقارب من 40% من إجمالي عوائد التصدير في مصر -عوائد التصدير الزراعية وغير الزراعية- على استيراد السلع الزراعية، وذلك نتيجة كبر حجم السوق المحلي وسرعة نموه. والعائق الآخر هو ندرة الموارد المائية وارتفاع الخسائر على طول سلاسل القيمة الرئيسية (يأتي نصفها من غياب البنية التحتية اللوجستية والتسويقية). وفي حين انخفضت موارد المياه المستمدة من النيل بسبب سرعة النمو السكاني في المناطق الريفية، فإن تغير المناخ سوف يقلل وفرتها بصورة متزايدة.

من بين العوائق الأخرى ما يلي: (1) تجزئة الأراضي الزراعية وغياب مرافق للتجميع. وهذه التجزئة الكبيرة للأراضي لا تتيح زيادة كفاءة الإنتاج، كما تحد من سبل وصول صغار الملاك المزارعين إلى الأسواق. و(2) غياب الإرشاد الزراعي يؤدي إلى تثبيط رغبة المزارعين في الحصول على المشورة حول الممارسات الجيدة والتكنولوجيات المناسبة، التي من شأنها مساعدتهم على تعظيم الإنتاجية؛ و(3) تدني مستوى تنمية التعاون بين المزارعين وغياب سبل ربطهم بسلاسل القيمة، والحاجة لتحسين التعليم والمهارات في القطاع؛ و(4) غياب التكنولوجيات الحديثة المتاحة للمشاركين في القطاع، لاسيما صغار المزارعين، وهو ما يعيق تحقيق كفاءة الإنتاج وتوفير وسائل نقل المنتجات الزراعية.

1. أصبحت مصر منتجًا وموردًا زراعيًا على مستوى من الكفاءة.

2. تَعَزَّز دورُ مصر باعتبارها مركزًا تحوُّلًا للأعمال التجارية الزراعية.

(1) إنشاء آلية لمراجعة السياسات المتعلقة بالاستثمارات الخاصة في مجال الزراعة والتنسيق فيما بينها؛ و(2) مراجعة الخيارات لإنشاء هيئة موحدة للأراضي؛ و(3) تمويل وتمكين هيئة سلامة الأغذية؛ و(4) إنشاء إطار لاستخدام أنظمة تكنولوجيا المعلومات لإدارة الموارد المائية والفلاحة الدقيقة؛ و(5) تيسير إنشاء سلسلة القيمة التي يحركها صغار الملاك المزارعين عبر مصادر وطرائق (رقمية) بديلة للتمويل (مثال: المؤسسات المالية المتناهية الصغر والمؤسسات المالية غير المصرفية)، وسبل الوصول إلى المعارف ذات الصلة.

يدار قطاع النقل في مصر من خلال هيكل مؤسسي بالغ التعقيد؛ مما يشكل صعوبة أمام أصحاب الامتيازات المحتملين. إذ يعتمد الهيكل المؤسسي الحالي لوزارة النقل على نموذج واسع النطاق من الهيئات، حيث يشمل ما لا يقل عن 15 هيئة كل منها مسؤولة عن طريقة نقل محددة أو نشاط معين. ومما يزيد الأمر تعقيداً ضعف قنوات التواصل فيما بين هذه الهيئات. إضافةً إلى ذلك، يعمل كل قطاع نقل فرعي وفقاً لقانونه الخاص، مثل قانون الطيران المدني، وقانون الموانئ، وقانون سكك الحديد. أما النقل في المناطق الحضرية، فهو يعمل في إطار هيكل قانوني لامركزي، حيث تضطلع المحافظات بقدر أكبر من المسؤوليات مقارنةً بالحكومة الوطنية. ولا يوجد قواعد تنظيمية رسمية للامتيازات في قطاع النقل، وحتى وقت قريب لم تظهر أية دلائل على وجود تنسيق في إنشاء الامتيازات مع الوحدة المركزية للشراكة بين القطاعين العام والخاص تحت مظلة وزارة الاستثمار، ولا مع اللجنة العليا لشؤون الشراكة بين القطاعين العام والخاص حيث وزير النقل عضو بها. أما التركيز على بُعد الاستدامة فيما يتعلق بالبيئة، فإنه غائب من على جدول أعمال النقل رغم بعض التدابير التجريبية، والجهود المتفرقة غير المستمرة التي تقوم بها هيئة البيئة في السنوات الأخيرة.

1. الإصلاح التنظيمي
2. استراتيجية الشحن متعدد الطرائق
3. الاستراتيجية المتكاملة للنقل الجماعي

المطارات: تحسين التنسيق، وتقييم وترتيب أولويات الخيارات، للوفاء بالسعة الاستيعابية المستقبلية وتلبية مستويات متطلبات الخدمة، وخاصةً شحن البضائع.

الموانئ: يجب الانتهاء من الاستراتيجية الوطنية لتطوير الموانئ البحرية من أجل النهوض بمستوى كفاءتها وسبل ربطها بالموانئ الجافة الداخلية ومراكز الإنتاج/الاستهلاك، وتيسير الامتيازات الشفافة.

السكك الحديدية: إنشاء أعمال الشحن عبر استثمارات القطاع الخاص/الشراكات بين القطاعين العام والخاص، والإصلاحات الرئيسية للهيئة القومية لسكك حديد مصر ومزيد من التعزيز للإطار القانوني والتنظيمي؛ وعبر معالجة المنافسة مع النقل البري.

الممرات المائية الداخلية: ترسيخ التعاون بين الوزارات المعنية، وتعزيز قدرات هيئة النقل النهري، ومعالجة عوائق البنية التحتية لتحقيق الكفاءة في النقل عبر الممرات المائية النهريّة.

النقل الحضري: يجب إعداد استراتيجية للنقل الجماعي الشامل والنقل الحضري، بالإضافة إلى توحيد الهيكل المؤسسي.

تظل جودة المياه والمشكلات الصحية من بين التحديات الرئيسية، وتتصل تدفقات وإعادة تدفقات الزراعة والصناعة والمدن اتصالاً كاملاً في منظومة مترابطة. كما أن النفايات الصلبة والأحوال من خزانات الصرف في المواقع غالباً ما يتم التخلص منها بصورة غير قانونية عبر قنوات الري والصرف. ونتيجة لذلك، فإن مصر لا تزال تواجه مخاطر اندلاع الكوليرا، وهناك ما يدعو للقلق في الأسواق المحلية وأسواق التصدير على حد سواء إزاء سلامة منتجات البستنة المزروعة محلياً.

التوسع الجغرافي في التجمعات والأنشطة الاقتصادية يشكل تحديات إضافية للمياه، خاصةً فيما يتعلق بسبل الحصول على المياه العذبة، وهو ما يمثل عائقاً رئيسياً للتنمية، ويستلزم بدوره إما بنية أساسية باهظة التكلفة للنقل لمسافات طويلة، أو استخدام تحلية مياه البحر، أو استغلال المياه الجوفية.

على المستوى المؤسسي، لدى القطاع هيكل مؤسسي مركب، وثمة حاجة لمزيد من الترشيح للوظائف المزدوجة وزيادة قدرات شركات المياه والصرف الصحي من أجل تنفيذ خططها وترتيبات التمويل الخاصة بها.

1. الإصلاح التنظيمي وهيكل التعريف الجديد

2. تحلية المياه

3. الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال المياه ومياه الصرف

4.

(1) مراجعة هيكل التعريف لمياه الشرب،

والأخذ في الاعتبار المستويات المستمرة في

الانخفاض من حصة الفرد الواحد من المياه؛

و(2) إجراء تدريب على التخطيط المالي

الاستراتيجي للقطاع؛ و(3) معالجة مشكلة المياه

المهدرة والجدارة الائتمانية للشركات المحلية

لتوزيع المياه؛ و(4) تمكين ورعاية مشاركة

القطاع الخاص في المياه (تحلية المياه) ومياه

الصرف.

استعداد القطاعات

191- **الطاقة: الكهرباء:** مع وصول إمداد الكهرباء إلى مستويات تدنو من العالمية (99 بالمائة)، يُنظَّم قطاع الكهرباء حول نموذج المشتري الأوحده. وكانت غالبية الاستثمارات في القطاع، ولا زالت تتم عبر التمويل العام؛ سواء كان ذلك من خلال طرح السندات، أو القروض/المنح المقدَّمة من مؤسسات التمويل الإنمائي المتعددة الأطراف. وقد تجدد الاهتمام بزيادة مشاركة القطاع الخاص في قطاع الكهرباء، وخاصةً مع شروع الحكومة المصرية في تنفيذ خطة إصلاح شاملة. ففي عام 2015، أصدرت الحكومة المصرية القانون رقم 87 (قانون الكهرباء) الذي نص من بين جملة أمور على زيادة مشاركة القطاع الخاص في توليد الكهرباء، وذلك من جانب المستثمرين المحليين والأجانب على حد سواء، وفي إطار مجموعة من الإجراءات الأبسط لإصدار التراخيص القانونية اللازمة؛ ومشاركة القطاع الخاص في توزيع الكهرباء لأول مرة منذ عقود؛ ومفهوم السوق التنافسي للكهرباء وإطار تحرير السوق برفع احتكار أنشطة توليد الكهرباء وتوزيعها؛ وإعادة هيكلة دور جهاز تنظيم مرفق الكهرباء وحماية المستهلك من أجل ضمان المعاملة غير التمييزية وزيادة المنافسة في القطاع؛ ووضع القوانين والمبادئ اللازمة للسماح بالقيام بأنشطة القطاع وإصدار التراخيص.

البتروول والغاز: يُعتبر قطاع البتروول والغاز في مصر من المحركات الرئيسية التي تدفع بالعديد من الأنشطة الاقتصادية، حيث يمثل 20% من الناتج الإجمالي المحلي، ويوفر أكثر من 220,000 وظيفة مباشرة. ويمثل قسما التنقيب والإنتاج أهمية حيوية لميزان المدفوعات، فعادةً ما يسهمان بثلاثي حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة، حيث يعمل فيهما ما لا يقل عن أربع شركات كبرى من بين أكبر عشر شركات استثمارية أجنبية في مصر.

192- **النقل:** تباينت الوتيرة التي سار بها تمويل القطاع الخاص ولاقت قبولاً في قطاع النقل في مصر حسب كل قطاع فرعي. فقد أحرز القطاعان الفرعيان للطيران والموانئ تقدماً أكبر في هذا السياق؛ وشهد قطاع سكك الحديد والنقل الحضري وتيرة أبطأ، أما الممرات المائية الداخلية فكانت وتيرتها تتأرجح ما بين الاثنين. ومن الأسباب الأساسية لسرعة دخول القطاع الخاص في كل قطاع فرعي هو عدم قدرة خدمة النقل في تحصيل الرسوم التجارية -باعتبارها جهات تعاقده تابعة للقطاع العام. ولا يزال هناك أسباب رئيسية أخرى تعيق تقدم مشاركة القطاع الخاص في قطاع النقل، وتتضمن ما يلي: (1) هيكل مؤسسي بالغ التعقيد لا ييسر عملية صنع القرار، ولا يشمل قواعد تنظيمية مستقلة وشفافة؛ و(2) قوانين عفا عليها الزمن يجب تحديثها لإتاحة استثمارات القطاع الخاص؛ و(3) غياب استراتيجية متكاملة للشحن متعدد الطرائق؛ و(4) غياب استراتيجية متكاملة للنقل الجماعي؛ و(5) عدم كفاية العاملين المؤهلين لإدارة الخدمات إدارة استراتيجية أو تشغيلية، أو لإدارة القطاعات الفرعية/طرق النقل على النحو الصحيح. والحكومة المصرية مدركة لهذه الأوجه من القصور وتبدأ في معالجة هذه المشكلات بصورة جدية. لذلك، إذا أمكن معالجة ما أشير إليه من قضايا قطاعية متقاطعة خلال عام، فيمكن تصور تدفق استثمارات القطاع الخاص في السنوات الخمس المقبلة، التي يمكنها تحويل جودة خدمات شحن البضائع ونقل الأفراد في مصر.

193- **المياه:** إن موارد المياه العذبة المتجددة في مصر محدودة بصورة جوهريّة نظراً لاعتمادها على المياه من نهر النيل؛ فهو مصدر 98% من المياه العذبة في مصر، ونهر عابر للحدود القطرية، حيث تحصل مصر على حصة مُتَّفَق عليها تبلغ 55 مليار متر مكعب في السنة، تُخزَّن في بحيرة ناصر خلف سد أسوان. كما أن مصر لديها كميات هائلة من المياه الجوفية، الجزء الأكبر منها يأتي من الخزان النوبي الجوفي؛ إلا أن استغلال هذا الخزان مقيّد بعاملين مجتمعين: محدودية إعادة تغذيته وعمق مقياس المياه. وهذه الوفرة الثابتة نسبياً من المياه العذبة لا تتناسب مع النمو السكاني السريع في مصر، وهو ما يؤدي بدوره إلى ندرة

المياه. إذ كان التعداد السكاني في مصر في عام 1970، وقت إتمام بناء السد العالي في أسوان، حوالي 35 مليون نسمة، والرقم يقارب حاليًا من 100 مليون نسمة. نتيجة لذلك، تراجعت حصة الفرد السنوية من موارد المياه العذبة المتجددة تراجعًا مستمرًا على مدار السنين، حيث كانت وفرتها عالية نسبيًا في عام 1970 وبلغت 2,526 متر مكعب، وأصبحت اليوم لا تزيد عن 663 متر مكعب، وهو مستوى متدني للغاية عن النقطة الحرجة لحصة الفرد التي تقف عن 1,000 متر مكعب (وهو ما يُعرّف بندرة المياه). وبحلول عام 2025، تتوقع الأمم المتحدة أن تصل مصر إلى مستوى "أزمة المياه المطلقة" المُحدّدة بأقل من 500 متر مكعب من حصة الفرد

194- الزراعة: أدت المبادرات الأخيرة، مثل تعويم الجنيه المصري، وإصلاح الدعم، وإصلاحات عمليات الاستثمار وإصدار التراخيص، إلى بناء قاعدة قوية لتحويل هذا القطاع. وهناك فرص عدة لنمو القطاعين المصريين للزراعة والأعمال التجارية الزراعية. إذ يتيح موقع مصر الجغرافي وشبكة البنية التحتية للمطارات والموانئ البحرية نسبيًا سهولة الوصول للأسواق الكبرى في أوروبا والشرق الأوسط وأفريقيا وجنوب أمريكا وآسيا. كما أن مصر تتمتع بأوضاع مناخية ممتازة مع طول المواسم التي تسمح بزراعة محاصيل متعددة. وإذا ما جرى الاستفادة بهذه الفرص واستخدام الكم الهائل من الاتفاقات التجارية الثنائية والمتعددة الأطراف، فيمكن أن ترفع البلاد مستوى الطلب على

التصدير وتغزز التدفقات الوافدة من الاستثمارات. إضافةً إلى ذلك، فإن الإصلاحات التي تنفذها في برامجها المعنية بالدعم وعملياتها الخاصة بالاستثمار وإصدار التراخيص (مثل اعتماد قانون الاستثمار الجديد وقانون التراخيص الصناعية) سوف تحسن مستوى تنافسية القطاع تحسُّنًا هائلًا، وسوف توفر للقطاع وضعًا دوليًا أفضل. وخلاصة القول، فإن اقتناص هذه الفرص والإسراع بتنفيذ المرحلة الانتقالية لتعزيز تنافسية قطاعي الزراعة والأعمال التجارية الزراعية ووضعهما النظامي، سوف يعمل على أن تعظم مصر من مردود فرص العمل والدخل التي سيتوفر تحديداً للشباب والنساء.

مربع: 3-4: المشروعات المحركة الأولى

خمس فرص تحويلية:

1. مركز إقليمي للبترول والغاز
2. مناقصات الطاقة الشمسية
3. تحلية المياه
4. مركز تحوّل للأعمال التجارية الزراعية
5. استراتيجيات لوجستيات الشحن متعدد الطرائق والنقل البحري

195- بناءً على تشخيص هذا القطاع، حدد الفريق الفرص التحويلية الخمسة، التي تنطوي على أفضل الإمكانيات لتعبئة رأس المال الخاص والاستثمارات، وفي الوقت نفسه، يجري تحقيق أهداف الحكومة المصرية لكل قطاع من

تتضمن المجالات الرئيسية الشاملة لعدة قطاعات من (أ) أرض؛ و(ب) حوكمة للمشروعات المملوكة للدولة؛ و(ج) تطوير رقمي

القطاعات المختارة (يرد ملخص التفاصيل في جدول 4-4). وتتماشي أيضًا هذه التوصيات مع الاستراتيجية الرئيسية لمجموعة البنك الدولي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (مينا)، التي تدعم الاستقرار الاقتصادي وتوليد فرص العمل. ومع توشي هدف تعظيم التمويل من أجل التنمية، فإن المشاركة في الإصلاح القطاعي ومعالجة المجالات الشاملة لعدة قطاعات سوف يولدان بدورهما استثمارات خاصة ذات جدارة ائتمانية، ويحققان الاستقرار الاقتصادي، ويعززان عمليات التخطيط الاستراتيجي، وهي أمور تدفع نحو مسار التنمية المستدامة.

جدول 4-4: خمس فرص تحويلية

| المُخرَج | الوصف |
|--|---|
| مركز إقليمي للغاز | |
| <ul style="list-style-type: none"> إعداد برنامج لإطلاق ما يزيد على 25 مليار دولار أمريكي لتجارة الغاز الإقليمية، وجلب الأرباح في وقت السلام للمنطقة الالتزام بخطة تنفيذ لفترة 3 سنوات، وسيحدد المشروع خارطة طريق من شأنها أن تيسر تحقيق مكاسب ذات مردود يعادل 5 مليار دولار أمريكي وتوليد استثمارات خاصة تزيد على 20 مليار دولار أمريكي. | <ul style="list-style-type: none"> البناء على إعلان صفقات الغاز الإسرائيلية (15 مليار دولار أمريكي) والقبرصية. التمويل الخاص للتنقيب عن الغاز وإنتاجه، وإنشاء خطوط لأنابيب الغاز الدولية، مع توفير التمويل العام لتمكين الاستثمارات المحلية لنقل الغاز. على مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي إنشاء مركز للغاز شرق متوسط بإدارة مصر. |
| الانتقال إلى مناقصات الطاقة الشمسية | |
| <ul style="list-style-type: none"> اشترك البنك الدولي مع مؤسسة التمويل الدولية سوف ييسر توفير استثمارات القطاع الخاص بما يعادل 600 مليون دولار أمريكي يجري تعبئتها من خلال تنفيذ مناقصات الطاقة الشمسية. سوف يسهم ذلك في تحقيق المنافع المشتركة للمناخ بنسبة 100%. | <ul style="list-style-type: none"> تعزيزًا لما حققه الاستثمار الخاص من نجاح في استثمار 2 مليار دولار أمريكي (بما في ذلك مؤسسة التمويل الدولية ووكالة ضمان الاستثمار متعدد الأطراف (ميغا)، سوف تعمل مناقصات الطاقة الشمسية على تعزيز الشفافية لاستجلاء الأسعار وتحديد أسعار أكثر تنافسية (بما يقلل من الحاجة لمحطات الطاقة النووية أو مصانع الفحم في المستقبل). أعدت بالفعل مجموعة البنك الدولي تصميم المناقصات في بلدان متعددة. |
| حل القطاع الخاص لتحلية المياه | |
| <ul style="list-style-type: none"> وضع استراتيجية لدور القطاع الخاص، تُعتمد من رئيس الجمهورية. عرض خطة تحلية المياه التي ستنفذ بالتمويل الخاص (بمشاركة البنك الدولي للإنشاء والتعمير ومؤسسة التمويل الدولية)، والمؤهلة لتحقيق منافع للتكيف مع تغير المناخ بنسبة 100%. إعداد المصفوفة المؤسسية للمحاسبة والمسؤولية. | <ul style="list-style-type: none"> عرض نموذج بديل لحل القطاع الخاص بإنشاء محطات تحلية المياه (وتحديدًا لإدارة التكنولوجيا والمخاطر المالية الطويلة الأجل). توضيح المسألة المؤسسية لإدارة محطات تحلية المياه، وأطر المشاركة في المخاطر، والمسؤوليات التعاقدية، وإدارة الأداء المالي. |
| مركز تحوُّلٍ للزراعة والأعمال التجارية الزراعية | |
| <ul style="list-style-type: none"> إعداد روابط قوية لسلسلة القيمة ووضع حلول مكانية، وتمكين تعزيز التجارة وتوليد فرص عمل ذات جودة. | <ul style="list-style-type: none"> معالجة مباشرة للعوائق أمام التنمية الزراعية، بالقيام بما يلي: (1) الدفع بتحقيق القيمة المحلية المضافة ودمج صغار ملاك المزارعين، وذلك بتعزيز سلسلة القيمة الخاصة |

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● توليد 10 مليار دولار أمريكي من إمكانات التصدير غير المستغلة بعد تعويم العملة، والبحث عن بدائل لاستيراد سلع غذائية أخرى. | <p>بالحلول المكانية؛ و(2) تحسين نظم جودة الأغذية وسلامتها؛ و(3) تعظيم كفاءة استخدام الموارد الطبيعية (المياه والأراضي)؛ و(4) توليد الوظائف والدخول المستدامة.</p> |
| <p>خطة لوجستيات الشحن متعدد الطرائق واستراتيجية النقل البحري</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> ● استراتيجية لوجستيات الشحن متعدد الطرائق، التي أقرتها رئاسة الوزراء، يمكن أن تيسر التمويل من القطاع الخاص بأكثر من 10 مليار دولار أمريكي على مدار فترة من خمس سنوات. ● سيكون هناك استراتيجية متكاملة للنقل البحري هي الأولى من نوعها، وتجمع المدخلات من موانئ مختلفة، وهو ما سيمثل جزءاً من الخطة المتكاملة للوجستيات الشحن متعدد الطرائق. | <ul style="list-style-type: none"> ● تعزيز النجاح المبدئي للاعتماد القانوني للشراكات بين القطاعين العام والخاص في سكك الحديد، من أجل إعداد خطة للوجستيات الشحن متعدد الطرائق واستراتيجية وطنية للنقل البحري، بهدف (1) توفير الوضوح لمستثمري القطاع الخاص المحتملين بشأن السياسات العامة، و(2) زيادة كفاءة لوجستيات الشحن، و(3) تنويع نشاط التصدير في مصر. |

