



مَعْمَدُ الْخَطِيطِ الْقَوْمِيّ

مذكرة داخلية رقم ٢٤١

عن تقييم المشروعات وتعيين أولوياتها

اعداد

مصطفى الارواي

يونية ١٩٧٢

أولا - اعداد المشروعات وتقييمها :

تضم خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية المشروعات التي يؤدي تنفيذها إلى تحقيق الأهداف المحددة لها . وتتم عملية اختيار المشروعات التي تتضمنها الخطط بمعدة مراحل ، وتخضع لعمليات متوالية من التقييم قبل اختيارها . ومن الطبيعي أن تختلف مرحلة الاعداد عن مراحل التقييم . كما أنه من الطبيعي أيضا أن يختلف عمليات التقييم طبقا للفرض منها والجهة القائمة بها ، تمشيا مع اختلاف المعايير التي تجرى بمقتضاها .

مرحلة الدراسة والاعداد :

وتبدأ عملية اعداد المشروعات بتحسّس مجالات النشاط الممكنة على ضوء الموارد الطبيعية المتاحة ، وعلى ضوء رؤية جهات التنفيذ - وهي رؤية جزئية - لمستويات الاستهلاك ، وللترباط بين مجالات النشاط عضويا وزمنيا ، فتقوم جهات التنفيذ بناء على ما يتوفر لديها ويتاح من خبرة محلية أو أجنبية باعداد المشروعات التي ترى ادراجها ، على أساس إمكان تنفيذها وجدواها وعائدها . . . الخ . وتسفر هذه الدراسات عن تصوير رقمي لاحتياجات المشروعات المالية والبشرية والسلمية ومصادرها وتحديد أماكن إقامتها وعمرها الانتاجي ، وكميات السلع والخدمات التي تنتجها . . . الخ دراسة تتيج التعرف على مدى جدواها وعائدها . مصورة بالاسعار الجارية السائدة .

التقييم الاولي للمشروعات :

وتقوم جهات التنفيذ أيضا ، استطرادا من مرحلة الاعداد السابق الإشارة إليها ، بتقييم المشروعات على أساس ما تراه من معايير ، هي في الغالب في هذه المرحلة معايير الربحية وريحية الاستثمار ، وقد تمتد هذه المعايير جزئيا فتعبر بعض الاعتبارات العامة تأخذها في الاعتبار عند اجراء الحكم البعدي على جدوى المشروعات مثل الوفرة في العملة الأجنبية أو زيادة الدخل أو مستوى العمالة أو غير ذلك . وفي نظرنا ان رؤية جهات التنفيذ هي رؤية جزئية أيضا وان حاولت جهدا أن تشمل انجازها جميعا . قد تتحسس جهات التنفيذ لطرق تكنولوجية بعينها أكثر تقدما مما تسمح به مراحل التنمية . تصميم . فيه في جميع مراحل الانتاج والعمليات المساعدة أو ما إلى ذلك .

واهدافها العامة في هذه المرحلة .

وعلى هذا فطرق التقييم المستخدمة في هذه المرحلة هي ما يؤدي الى قياس الربحية

أو الربحية ، مثل نسبة الربح للاستثمار ، وفترة الاسترجاع payback period

وغيرها ، وقد تستطرد لتقوم بحسابات القيمة الحالية

present

Internal Rate of Return وما إليها مما يعبر عن وجهة نظر المستثمر

وجدير بالذكر أن هذه المرحلة من مراحل التقييم تستهدف مفهوم الربحية التجارية

بصفة أساسية . فقد تكون جهات التنفيذ قطاعا عاما ، أو مشتركا ، أو خاصا ، أو تعاونيات

إنتاجية . وقد تمتد في بعض مشروعات القطاع العام كما سبق الإشارة فتعكس بعض

الخطوط الرئيسية لاستراتيجية التنمية .

التقييم النهائي للمشروعات :

وفي نظرنا أن هذه المرحلة من أولى وظائف الجهاز المركزي للتخطيط (وزارة

التخطيط) ، حيث تجتمع لديها المعايير التي تعبر عن استراتيجية التنمية على المدى

الطويل ، ووسيلة على المدى المتوسط والقصير ، وتأخذ في اعتبارها الخصائص الاقتصادية

السائدة ، والاهداف العامة للمرحلة ، ووسائل بلوغها ، وعلى هذا فمن الضروري أن

تختلف المعايير في هذه المرحلة عن سابقتها ، فتعرض بصورة واضحة الى التكامل الفني

والترابط الزمني ، أو بعض اعتبارات التنمية الإقليمية ، كما تحرض بصورة أساسية على

انساق جميع المشروعات التي تتضمنها الخطة بمختلف أنشطتها . ** وتأثر عملية

التقييم في هذه المرحلة بشكل التخطيط السائد ومداه ودرجة شموله وبذلك تختلف

وسائلها بين دولة وأخرى .

ثانيا - التقييم والاختيار في ظل التخطيط المركزي الشامل :

يجري التخطيط المركزي الشامل بتحديد الاطار الاولي للخطة ، فيحدد الهدف

والاهداف النهائية التي يفي الوصول إليها على المستوى القومي الجمعي ، ويحدد

■ لا داعي في مرحلة ما للتوسع في انشاء مصانع اللبن البسترة وتعميم قه إزونه ، حرصا

على الصحة العامة في الوقت الذي لا تزال بعض أحياء المدن الكبرى تنقصها مرافق

المياه والمجاري .

ما يلزم لبلوغها من وسائل ، ومصل الى صورة متوازنة للمجاميع الرئيسية ، فتحدد الزيادة في الدخل والمخالطة ، والاستثمارات اللازمة ، وبالتالي مستوى الاستهلاك وحجم التعامل مع العالم الخارجى باستخدام معاملات عامة مستمدة من الواقع الفعلى ومن الدول المتشابهة فى ظروفها الاقتصادية ، ثم تتحدد نسب النمو للقطاعات الرئيسية أى تتحدد اهداف قطاعية ، يخصص لها من الموارد ما يكفى لبلوغها (بناء على معاملات خاصة للقطاعات المختلفة) وذلك فى ظل الصورة العامة بحيث تكون الاهداف المنوطة بها جزءا من الاهداف العامة والموارد المخصصة لها فى حدود الموارد الاجمالية المتاحة . ثم تأتى مرحلة دراسة المشروعات الممكن تنفيذها داخل كل قطاع لاختيار انسبها ، وهى التى يؤدى تنفيذها الى تحقيق اهداف القطاع باستخدام الموارد الممكن تخصيصها او اقرب ما يكون الى ذلك .

وقد يترتب على هذه العملية تعديل الاهداف القطاعية وما يخصص لها من موارد ، بناء على ما تسفر عنه الدراسات المقدمة عن المشروعات الممكن تنفيذها ، وهى بيانات فعلية . ثم يأتى التصويب النهائى للخطة على المستوى الجمعى بناء على ما تسفر عنه تعديلات اهداف القطاعات واحتياجاتها .

وغنى عن البيان انه كلما زاد عدد المشروعات المقدمة فشملى جميع المشروعات الممكن تنفيذها ، وبالطرق التكنولوجية البديلة ، امكن التوصل الى مجموعة من المشروعات يؤدى تنفيذها الى بلوغ ما تحدد مسبقا من اهداف للقطاعات باستخدام ما خصص ايضا فى المرحلة القطاعية من موارد .

وعلى هذا الاساس تتحدد العملية النهائية التى يقوم بها جهاز التخطيط بأنهم
عملية تستهدف اختيار " انسب " مجموعة من المشروعات يؤدى تنفيذها الى الوصول
الى الاهداف القطاعية السابق تحديدها ، او اقرب ما يكون اليها ، باستخدام ما
امكن تخصيصه من موارد او اقرب ما يكون اليها .

وتتحدد طريقة المفاضلة والاختيار تبعا لذلك ، فتصبح المشكلة هى البحث عن
" الانسب " باستخدام الاساليب الرياضية المناسبة ، مثل البرامج الخطية أو طرق
"Optimization"

على ان يراعى مايلي :

١ - بترتب على تحديد حجم المدخرات وتحديد الاستهلاك على المستوى الجمعى ان يتحدد الاستهلاك تفصيلا ، فيتناول اهم السلع المؤثرة فى الهداية ، يزداد عدد ها تباعا . وناء على هذا فتحدد - انبثاقا من الاهداف الكلية وتحديد الجامع الرئيسية - مستوى الطاقات الانتاجية التى لايسمح بتجاوزها ، بالنسبة لبعض السلع الاستهلاكية ، بما لايتجاوز حد الاستهلاك المسموح به وصادراتها المؤكدة ، (بعد اجراء البحوث الخاصة بالاسواق الخارجية وادراج احتياجات الاتفاقات الثنائية من جهة ، والمرونة السعرية والدخيلة من جهة اخرى)
ومؤدى هذا بالضرورة الى مسارحتى للتنمية فى مجالات معينة مثل الصناعات الاساسية والاستخراجية (فى المراحل الوسطى للتنمية) ، تنمى باقدار معينة ليتسنى بلوغ الاهداف القطاعية .

وفى تقديرنا ان تستبعد المشروعات الحتمية التى تفرضها استراتيجية التنمية من عمليات المفاضلة أو الاختيار ، (اسوة بمشروعات الاخلال والتجديد والمشروعات التى يجرى تنفيذها والمتعاقد عليها) . وكل مايمكن ان يجرى بصدد هذه المشروعات هو المفاضلة بين الطرق التكنولوجية البديلة ان وجدت على اساس المعايير التى تعكس سياسة التنمية (مثل الوفرة فى العملة الاجنبية أو مدى كثافة كل من رأس المال والعمل أو فترة التنفيذ أو تفضيل موقع معين) .

٢ - وتجرى بعد ذلك المفاضلة بين المشروعات المتبقية لاختيار انسب مجموعة منها بعد استبعاد اهداف المشروعات الاستراتيجية واحتياجاتها واستخدام الوسائل الرياضية فى هذا الاختيار الجمعى . وتعريف انسب مجموعة بانها التى تؤدى الى استكمال الاهداف القطاعية باستخدام باقى الموارد المخصصة له او اقرب ما يكون الى ذلك .

تقديرنا
« لم يقم التخطيط حتى الآن بحساب المرونة الدخيلة والسعرية ، وفى ان اجراءها هام ويمكن ، لئيمر ان نجى القرارات المحددة للاستهلاك متمشية قدر الامكان مع الاستجابة الطبيعية ورغبات الجماهير ، وحتى تأتى السياسة السعرية محققه لأغراض التوازن .

٣ - القطاعات المسلمية هي الركيزة الأساسية التي تدور حولها سائر الأنشطة • وعلى أساس ما يتحدد من مشروعاتها تتحدد مشروعات النقل والتخزين والتوزيع بما يلي احتياجات المشروعات الانتاجية التي تقررت • وتعطى اولوية مطلقة في التنفيذ مع الربط الزمني بينها • وتجرى المفاضلة بعد ذلك بين ما قد يكون من مشروعات أخرى يمكن تنفيذها في هذا القطاع بعد استبعاد اهداف واحتياجات المشروعات اللازمة للمشروعات الانتاجية والمرتبطة بها •

كذلك ينبغي أن ترتبط قطاعات الخدمات (مثل التعليم ، التدريب ، الاسكان والصحة) بالقطاعات الانتاجية ، ويستثنى من عملية التقييم والمفاضلة تلك المشروعات المرتبطة ، وتجرى المفاضلة بين المشروعات المتبقية ، مع الأخذ في الاعتبار ما قد يكون لبعضها هي الأخرى من اولوية خاصة ناجمة عن سياسة الدولة حيث أن تنمية الخدمات تعتبر وسيلة وهدفا في آن واحد •

وغنى عن البيان أن اجراء المفاضلة في المشروعات الحتمية (الاستراتيجية) للخدمات يقتصر على الطرق البديلة الممكنة للحصول عليها • وينبغي أن يسترعى نظريتها التنفيذ الى تلمس الطرق البديلة ، وعدم الوقوف عند حد الطررق التقليدية المعروفة • وفي تجارب بعض الدول التي سبقتنا ما ينير الطريق ففى هذا الصدد •

ويتضح مما سبق أن اجراء الاختيار والمفاضلة ينبغي - توفيراً للجهد - أن يقتصر على الاختيار من بين ما يكون قابلاً للمفاضلة ، بين السلع أو الخدمات البديلة أو الطرق البديلة للسلع والخدمات الحتمية •

ويأتى عن طريق التعرف على انصب المشروعات التي تؤدى الى بلوغ

الاهداف القطاعية •

وعلى هذا فقد لا توجد ضرورة لاجراء حسابات نسبة المائد لتكلفه ، بجمع كل الموائد الاولية والثانوية ونسبتها لكل التكاليف الاولية والثانوية بحمد تقويمها بأوزان تعكس اهمية كل منها (سواء كان عائدا أو تكلفة) لتقويمه من المائد والتكلفة الاجتماعية • ولا حاجة بنا لاستخدام هذه الطريقة استخداما

موسما للتدليل الرقعي على أهمية المشروعات " الحتمية " التي تتصدر قائمة التنفيذ ، فالأوزان فرض ذاتية ، ولا حاجة بنا لوضع فرض ذاتية للتدليل على أهمية المشروعات الحتمية .

كما وان الطرق الرياضية لاختيار انسب مجموعة من المشروعات (البرامج الخطية وما إليها) تفضل في هذا المجال حساب العائد والتكلفة ، حيث تصل الى الحل عن طريق قصير مباشر .

ثالثا - ملاحظات من الخطط السابقة ، وعن امكانيات التنفيذ :

- تتوفر لدى بعض جهات التنفيذ بيانات تفصيلية عن المشروعات تعتبر كافية لاجراء التقييم المبدئي والاختيار النهائي للمشروعات ولعل اصدق مثل هو البيانات المقدمة من وزارة الصناعة عن مشروعات الخطط السابقة .

- وما يمكن اضافته في المجال باعتباره ضرورة هو ان يطلب الى جهات التنفيذ موافاة التخطيط بجميع المشروعات القابلة للتنفيذ ، ويفضل ان تفوق جملة استثمارات المشروعات المقترحة الاستثمارات المخصصة للنشاط . كما يسترعى النظر الى ادراج كافة الهدائل التكنولوجية لانتاج السلع أو الخدمات البديلة والمتشابهة سواء من حيث استخدامها لعامل الإنتاج الرئيسيين : رأس المال والعمل أو السلع الوسيطة لا مكان اجراء المفاضلة واختيار اقرب مجموعة من المشروعات تحقيقا للاهداف القطاعية المحددة اصلا باستخدام المخصص من الموارد .

- انتهجت بعض جهات التنفيذ نهجا قويا بان دعت التخطيط للمشاركة في دراسة بعض المشروعات الاستراتيجية الكبرى في كل من مرحلتى الاعداد والتقييم وكان في هذا ضمان لتوافر المعايير القومية عند اعدادها . وهى صورة متطورة للمشاركة المجدية والحوار العملى والتوسع في هذه السياسة وامتدادها في مختلف المجالات

* مثل مشروعات مجمع الحديد والصلب ، ومشروعات الاستخدام الأمثل لكهرباء السد العالى المجمع الفسفورى والا لومنيوم والفر وسيلكون وهى جميعا من اهم مشروعات الخطة المقبلة .

الانتاجية والخدمية يختصر الوقت والجهد الذي يبذل في الحوار اللازم قيامه بين الجهات التنفيذية والتخطيطية * * *

- تخطر جهات التنفيذ بعض الجاهلي الاساسية التي يجب توخيها عند اعداد المشروعات لعلاج الاختلالات الهيكلية الاساسية القائمة (مثل الاختلال في النسبة بين رأس المال والعمل) حتى تتوخى الاقتصاد ما يمكن في الاستثمارات بالتوسع القائمة بدلا من المشروعات الجديدة والتماس الطرق التكنولوجية كثيفة العمل كلما كان ذلك غير مغل بمواصفات الانتاج أو مؤديا لأهدار الموارد على المدى الطويل * وقد يأتي ذلك ايضا بمشاركة التخطيط في مراحل الاعداد والتقييم الاولى التي تقوم بها جهات التنفيذ *

- تتوفر بيانات بعدها جهاز التهيئة والاحصاء عن الطاقات الانتاجية القائمة لو تم انسيابها لجهات الاستخدام داخل جهاز التخطيط لكان عوناً في عملية الاختيار النهائية حيث تمكن من تجنب تكرار أو اضافات في الطاقات لا مبرر لها باستخدام الطاقات المتوفرة في المؤسسات المختلفة ، مما توجهة بعض المؤسسات عند وضع مشروعاتها *

- يوصى بان يقوم التخطيط بتحديد الاستهلاك من اهم السلع على اساس ما تحدد من مستوى للاستهلاك على المستوى الجمعي (مع اعداد المرونة الدخيلة والسعرية) وهو امر ممكن واساسي لأحكام تحديد الطاقات اللازم اضافتها تهما لذلك *

- الطرق الرياضية المقترحة اتباعها للتعرف عن انسب مجموعة من المشروعات ليست بعيدة المنال عن جهاز التخطيط حاليا بعد ان توفرت في وزارة التخطيط ومعهد التخطيط كفايات تمكنها من حيث العدد ومدى التخصص ونوعيته ان تقوم بها دون عناء كبير *

* * من اهم المواضيع التي يرى ان يبذل فيها جهد مشترك بين التخطيط وجهات التنفيذ هو البحث عن انسب تركيب محمولي لاستغلال الاراضي الجديدة باستخدام الطرق الرياضية لتعظيم العائد او تقليل النفقة *

وفي تقديرى ان حجرة الزاوية هو اختيار الطرق التى تستخدم البيانات والكفايات المتاحة بقدر توافرها دون نقص . ويمكن البدء بالطرق البسيطة نسبيا على ان يسير التطور الى الطرق الأكثر تعقيدا باطراد نمو الخبرة ووفرة البيانات .

- القابلة للتنفيذ ، وكافة الطرق البديلة لانتاج السلع (أو الخدمات) البديلة والمباشرة لا مكان اجراء المفاضلة واختيار انسب مجموعة من المشروعات تحقق الاهداف القطاعية باستخدام الموارد المخصصة للقطاع أو اقرب ما يمكن اليها .
- دعى التخطيط للمشاركة في دراسة بعض المشروعات الكبرى في مرحلتى الاعداد والتقييم وهى صورة متطورة للحوار والتنسيق بينها وبين جهات التنفيذ .
- ويوصى بامتداد هذه الطريقة في مختلف الجهات والانشطة توفيراً للجهد .
- يوصى بتدفق البيانات التى يعدها الجهاز المركزى للتمهئة والاحصاء الى الشعب والجهات المعنية مثل بيانات الطاقات المستغلة والماطلة ، ضمانا لاحكام تحديد الطاقات اللازمة اضافتها .

