



معهد التخطيط القومي

## نشرة الأنشطة البحثية

العدد (10) – 2017/3/20

### " كفاءة الاستثمار العام في مصر:

### المحددات والفرص وإمكانيات التحسين "

(سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم 274 - يوليو 2016)

متقدمة لإدارة الاستثمار العام، استغرقت سنوات لتحسينها.

حيث تم تقديم مجموعة من الإصلاحات الفعالة على نظام الاستثمار العام في كوريا الجنوبية بعد الأزمة المالية الآسيوية في عام 1997، وتشمل تقديم نظام إدارة التكاليف الكلية للمشروع، ودراسة الجدوى الأولية من خلال مركز بيماك بمعهد التنمية الكوري، وإرشادات إعادة تقييم دراسة الجدوى، وإعادة تقييم التنبؤ بالطلب، وقانون المالية القومي ليشتمل القوانين المالية ذات الصلة الخاصة بإدارة الاستثمار العام.

وفي شبلي، بدأ نظام التقييم الدقيق للمشروع عام 1975 مع إنشاء نظام الاستثمار القومي في وزارة التخطيط، والذي يُدار حالياً بالشراكة مع وزارة المالية، ويقدم نظام الاستثمار القومي إرشادات منهجية للقطاعات لتقييم المشروعات والبرامج ويعمل على ضمان أن المشروعات التي توفى بهذه المتطلبات هي فقط التي تتلقى تخصيص من الموارد العامة. كما تحتفظ الهيئات الحكومية بحافطة من المشروعات الموافق عليها والتي تزيد عن مخصصاتها تختار من بينها المشروعات ذات الأولوية التي ستقدمها في مسودة الموازنة.

وقد ساهمت العديد من العوامل في نجاح واستمرارية إصلاح نظام إدارة الاستثمار العام في كوريا

صدر هذا البحث الجماعي في سلسلة قضايا التخطيط والتنمية ضمن خطة بحوث المعهد لعام 2016/2015، وفيما يلي ملخص البحث.

يتكون هذا البحث من أربعة فصول، الفصل الأول منه بعنوان "مفهوم الاستثمار وكفاءة وإدارة الاستثمار العام"، ويتعرض هذا الفصل لتعريف الاستثمار العام وأهميته في النظرية الاقتصادية مع توضيح العلاقة بين الاستثمار العام والخاص من حيث التكامل أو التزاحم، والاتجاهات الحديثة للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

كما يتعرض هذا الفصل لتعريف كفاءة الاستثمار العام وأثرها على النمو، وكذلك أهداف إدارة الاستثمار العام ومتطلبات تطبيقها، والملامح الثمانية الأساسية التي تشكل نظام إدارة الاستثمار العام، وأهم التحديات والمشاكل المرتبطة بضعف إدارة الاستثمار العام، وما يترتب عليها من عواقب تتمثل في رصيد من البنية التحتية البالية، وهو ما قد يؤدي في النهاية إلى عدم استقرار الاقتصاد الكلي وفشل التنمية الاقتصادية.

أما الفصل الثاني، فعنوانه "التجارب الدولية في إدارة وتحسين كفاءة الاستثمار العام"، وقد تم خلال هذا الفصل التعرض للمناهج المتعددة التي أتبعها الدول من أجل إصلاح إدارة الاستثمار العام بها، كما تناول الفصل تفصيلاً تجربتي كوريا الجنوبية وشبلي في إدارة الاستثمار العام، حيث أنهما يمتلكان أنظمة

الجنوبية وشيلي، أهمها الإرادة السياسية القوية الداعمة للإصلاح، والإدارة السليمة للنظام مع التحديد الواضح للمسئوليات، والتدريب وبناء القدرات المكثف على كل المستويات الحكومية، واستخدام الأساليب العلمية في التقييم والتحديث المنتظم للأدلة والمنهجيات.

ويستعرض **الفصل الثالث** وعنوانه "مقاييس ومؤشرات كفاءة وإدارة الاستثمار العام واتجاهاتها في مصر"، المقاييس التي تم تطويرها بواسطة صندوق النقد الدولي لقياس كفاءة إدارة الاستثمار العام ومقارنتها عبر الدول، مثل دليل إدارة الاستثمار العام PIMI، ومؤشر قياس كفاءة الاستثمار العام الجديد PIE-X وإطار تقييم إدارة الاستثمار العام PIMA، كما يقوم بإجراء تحليل تفصيلي للاستثمارات العامة وتوزيعاتها القطاعية والجغرافية، حيث يتضح التالي:

- تتسم معدلات الاستثمار في مصر بالضعف، ففي الوقت التي تشهد فيه استثمارات القطاع الخاص تراجعاً مع الأزمات الداخلية والخارجية، فإن الاستثمار العام يعاني من ضغط بنود الإنفاق الأخرى.

- الجزء الأكبر من الاستثمارات العامة ينصب على مشروعات البنية التحتية من إسكان ومرافق ونقل، بينما نصيب الخدمات الاجتماعية مازال ضعيفاً، وأن هذا النمط من التوزيع هو نمط شبه مستقر، ويزداد ترسخاً مع التوجه إلى المشروعات القومية الكبرى والتي هي مشروعات اقتصادية في الأساس.

- لا توضح قواعد البيانات بشكلها الحالي في وزارة التخطيط الصورة الكاملة للتوزيع الجغرافي للمشروعات وما إذا كانت تساهم في تحقيق العدالة المكانية من عدمه، كذلك فإن بيانات المتابعة المالية غير مكتملة ولا توضح موقف التنفيذ الفعلي للمشروعات.

- وجود الكثير من المشروعات المفتوحة التي تجاوزت التكاليف والجدول الزمنية المحددة لها، كما ان مشكلة المشروعات المتوقفة من المشاكل التي تمثل عبئاً كبيراً، ولكن هناك توجه حميد من وزارة

التخطيط بحصر تلك المشروعات وتذليل المشاكل التي تواجهها.

كما يقوم الفصل بتحليل للفجوات في عملية إدارة الاستثمار العام في مصر، للوقوف على نقاط الضعف والقوة، حيث تتمثل نقاط القوة في التاريخ الطويل لإعداد الاستراتيجيات والخطط القومية والقطاعية في مصر ولكنها في حاجة لمزيد من التشبيك مع بعضها البعض، كما تتسم الخطة بالمرونة ووجود عدد من الآليات السريعة واللزامية لإدراج المشروعات الطارئة خلال السنة المالية سواء من حيث التدعيم من الاحتياطات أو من خلال المناقشات بين المشروعات، كذلك خضت وزارة التخطيط خطوات واسعة تجاه تطبيق نظم المعلومات الالكترونية في عملية إعداد الخطة مما سيساعد على سرعة تداول وتخزين وتحليل البيانات والربط بين الجهات، ولكن مازالت هناك حاجة لتدعيم البنية المعلوماتية والقدرات التكنولوجية للعاملين. أما أهم نقاط الضعف، فتتمثل في التالي:

- لا يوجد شكل مؤسسي منظم أو إرشادات توجه عملية مراجعة مقترحات المشروعات، وهو ما يؤدي إلى اختلاف أسلوب المراجعة باختلاف المسئول عنها سواء ما بين الإدارات المختلفة أو داخل نفس الإدارة مع تغير المسئولين فيها.

- التأثير السياسي الكبير على مشروعات الخطة، فنسبة لا يستهان بها من المشروعات يتم إدراجها في الخطة بقرارات سيادية عليا.

- لا يوجد تقييم رسمي أكثر تدقيقاً للمشروعات التي تتجاوز قيمة مالية معينة، كما لا توجد عملية مراجعة مستقلة من قبل أي جهة أخرى.

- لا يتم تحديد سقف للموازنة الاستثمارية قبل عملية إعداد الخطة، وغالباً ما تتباعد جهات الإسناد في طلباتها الاستثمارية ويتم التفاوض معهم على تخفيضها، وفي أغلب الأحوال يؤدي ذلك إلى تفتيت مخصصات الاستثمار على عدد كبير من المشروعات.

- الجزء الأكبر من مشروعات الخطة تمول من الخزانة العامة للدولة، وكلا من الاستثمار العام والخاص لم يدخل بعد في مشروعات شراكة قوية، وتلعب وزارة المالية الدور الأساسي في مشروعات الشراكة، بينما دور وزارة التخطيط غير واضح.

- تظهر بعض المشكلات المتعلقة بتأخر مستحقات المقاولين، وتعدد المقاولين العاملين في نفس المشروع في حالة تنفيذ المشروع على أجزاء أو مراحل.

- دور وزارة التخطيط في المتابعة الميدانية غير مفعّل بشكل كافي، وأصبح يقتصر في غالب الأمر على تلقى التقارير والمتابعات المكتوبة، وهو ما يؤثر على عدم وقوف مسؤلي التخطيط على واقع التنفيذ الفعلي للمشروعات.

- تتعدد المشاكل التي تعوق تنفيذ المشروعات (وهو ما يرجع غالباً إلى عدم دراسة المشروعات بشكل جيد وبوقت كافي قبل تقديم الخطة، خاصة أن هذه المشاكل متكررة)، ومن ثم تجاوز الوقت والتكاليف هو المعتاد في معظم المشروعات.

- لا يوجد ربط كافي ما بين وزارتي المالية والتخطيط لمعرفة انعكاسات الإنفاق الاستثماري على الإنفاق الجاري (نفقات التشغيل والصيانة)، حيث تنقطع مسؤولية وزارة التخطيط بمجرد الانتهاء من التنفيذ دون التحقق من تشغيل المشروع وتقديم الخدمات المنوطة به أو القيام بتقييم أدائه بعد عدة سنوات من التشغيل.

- سجلات الأصول والمخزون والخردة وخلافه رغم وجودها إلا أن وزارة التخطيط لا تطلع عليها، وهو ما قد يؤدي إلى طلب بعض الجهات شراء معدات جديدة رغم وجود معدات مماثلة في مخازنها.

- هناك قصور في تطبيق اللامركزية سواء في إعداد الاستراتيجيات أو الخطط السنوية، كما أن دور المديرية في إعداد وتنفيذ المشروعات في المحافظات مازال ضعيفاً.

ويعرض **الفصل الرابع** والأخير وهو بعنوان "سياسات وإجراءات تحسين كفاءة وإدارة الاستثمار

العام في مصر" عدداً من العوامل الداخلية والخارجية التي تؤثر على الاستثمار العام في مصر وأهمها تقدم الإطار التشريعي الحاكم لعملية التخطيط، بالإضافة إلى التعرض لدور ومهام وزارة التخطيط والصعوبات التي تواجه الوزارة في أداء مهامها. وإن كانت هناك العديد من محاولات الإصلاح والتطوير المستمرة لمنظومة العمل داخل وزارة التخطيط، والتي اختلفت من فترة لأخرى وفقاً للتوجهات السياسية والاقتصادية للدولة، إلا أنه خلال الثلاث سنوات الماضية، قامت الوزارة بخطوات إصلاحية واسعة فيما يتعلق بتوحيد نماذج إعداد الخطة، وتطوير البنية المعلوماتية، وبناء قدرات العاملين في التخطيط داخل الوزارة وفي جهات الإسناد، وإعداد رؤية استراتيجية موحدة (مصر 2030) وربطها بأهداف التنمية المستدامة الدولية.

ولكن مازال هناك الكثير الذي يمكن القيام به لدفع النمو والتنمية في مصر من خلال زيادة حجم الاستثمار العام مع تحسين كفاءته، ففي إطار تنظيمي كفاء يضمن التكامل ما بين الأجهزة المساهمة في العملية التخطيطية والتنسيق ما بين أجهزة الدولة. ومن ثم تم اقتراح مجموعة من الإجراءات التي يمكن من خلالها تحسين إدارة الاستثمار العام، وتلك الإجراءات تخص تحسين كفاءة مرحلة التخطيط، ومرحلة التنفيذ، ومرحلة التقييم اللاحق، وكذلك تحسين كفاءة نظم العمل الإدارية.

### أهم النتائج:

- يمكن تحفيز النمو الاقتصادي في الدول النامية ومنها مصر من خلال زيادة الاستثمار العام، بشرط تحسين كفاءته، حيث أن زيادة الاستثمار العام في حالة عدم الكفاءة سيتحول إلى إنفاق مهدر، ويصبح عبئاً على الاقتصاد أكثر منه مصدراً للنمو.

- يعتمد نجاح الاستثمار العام على وضوح الرؤية وسلامة القرارات التي يتم اتخاذها خاصة في مرحلة ما قبل الاستثمار، لما لتلك القرارات من أثر على تخصيص الموارد المتاحة، والعلاقات داخل الاقتصاد القومي.

للإصلاح مع دعم سياسي قوى، والتأكيد على آليات الشفافية والمحاسبة والمساءلة.

### أهم التوصيات:

- يتعين على الحكومة أن تسعى لزيادة الاستثمار العام مع مراعاة أوجه التكامل والتوازن بين الإنفاق الجاري والرأسمالي، وبين الاستثمار في البنية التحتية والاستثمار في التنمية البشرية، كذلك مراعاة التنمية الإقليمية المتوازنة من خلال ربط التوزيع الجغرافي للمشروعات باحتياجات المحافظات وإمكانيات الأقاليم.

- الابتكار في آليات تمويل الاستثمار العام، لأنه من الصعب الاعتماد على تمويل الخزنة في إحداث طفرة في الاستثمار العام خاصة مع العجز الكبير في الموازنة، وقد يكون الاتجاه إلى الشراكة مع القطاع الخاص أحد الحلول، ولكن ينبغي حساب المخاطر المترتبة عليه بدقة.

- يتطلب الإصلاح الفعال التكامل والتنسيق والربط بين الوزارات والجهات المختلفة التي ترتبط بعملية التخطيط، لعلاج مشكلة نقص البيانات لدى بعض الأطراف من ناحية، ولعدم تكرار الجهود وتضاربها من ناحية أخرى.

- قد يكون نموذج مركز التميز (وحدة مشتركة بين وزارة التخطيط ومعهد التخطيط القومي) هو النموذج المناسب للقيام ببعض المهام التي تتطلب مزيد من المهارات والخبرات، سواء في بناء القدرات وتقديم الدعم الفني اللازم لجهات الإسناد، والمراجعة المستقلة لمقترحات المشروعات ودراسة أثرها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- يؤثر إصلاح نظم العمل الداخلية في وزارة التخطيط بشكل كبير على كفاءة الاستثمار العام، حيث أنها الموجه والداعم الأساسي لإدارات التخطيط والمتابعة في جهات الإسناد، لذا يجب العمل على عدة محاور للإصلاح سواء ما يتعلق ببناء القدرات، وتحسين الحصول على البيانات وإتاحتها إلكترونياً، ووجود أدلة وإرشادات لتوجيه وتوحيد نظام العمل.

- يعاني الاستثمار العام في غالبية دول العالم من مصاعب ناتجة عن افتقار المشروعات العامة إلى رؤية محددة تستند إلى استراتيجية واضحة المعالم، كما أن التأثير السياسي الكبير في توجيه المشروعات العامة يقلل كثيراً من كفاءتها.

- تجارب الدول في تحسين إدارة الاستثمار العام متنوعة، حيث أتبعنا مناهج مختلفة للإصلاح، وفقاً لظروف كل دولة على حدة، ولكن السمة الغالبة على إصلاح الاستثمار العامة هي أنها عملية بطيئة وتدرجية ومستمرة.

- هناك علاقة تأثير متبادل ما بين المراحل المختلفة للاستثمار العام، لذا فإن تجاهل أي مرحلة منها يمكن أن يفتح الباب أمام استثمارات مهدرة وغير كفئة، كما في حالة الاستثمار في بناء قدرات تقييم المشروعات بدون تطبيق آليات لتقييم المشروعات، أو التقييم الجيد للمشروع وإعداد دراسات الجدوى والتصميمات اللازمة مع حدوث تجاوز في الوقت والتكاليف مما يغير من حسابات التكاليف والمنافع بزيادة التكلفة وخفض المنافع، وهكذا.

- تشير مؤشرات واتجاهات الاستثمار العام في مصر إلى ضعف نسبة الاستثمار العام إلى إنفاق الموازنة والناتج المحلي الإجمالي، وذلك يرجع في أحد أسبابه إلى محدودية مصادر تمويل المشروعات التي تعتمد بالأساس على تمويل ومساهمات الخزنة، دون الدخول في شراكات جديدة مع القطاع الخاص، إضافة إلى عدم وضوح الآثار التوزيعية للاستثمار العام، وضعف معدلات التنفيذ.

- كما أظهرت نتائج الاستبيان وجود العديد من المشاكل والمراحل المفقودة في إدارة الاستثمار العام بكل مراحلها في مصر، وأن جزء كبير منها يرجع إلى ضعف التنسيق وعدم اكتمال قواعد البيانات، وعدم تفعيل السلطات والمسئوليات الواردة في القوانين المتعلقة بالتخطيط على النحو الأمثل.

- هناك الكثير من محاولات وإجراءات الإصلاح التي شهدتها وزارة التخطيط، ولضمان استمراريتها هناك حاجة إلى وجود خطة متكاملة ومؤسسية

- تحسين الشفافية في عرض مشروعات الخطة  
يُحسن عملية صنع القرار، ويدعم مبادئ المشاركة  
والمساءلة، فيجب أن يتضمن عرض الخطة تفاصيل  
كافية عن المشروعات مع أهمية نشر ملخص  
لتقييمات المشروعات على الموقع الإلكتروني  
لوزارة.

- دعم مشاركة المسؤولين في وزارة التخطيط في  
بعض المراحل والخطوات، مثل الاستراتيجيات  
القطاعية من قبل الوزارات المختلفة، واتفاقيات المنح  
والقروض لبعض المشروعات، واتفاقيات الشراكة  
مع القطاع الخاص، حيث أن تجزئة عملية صنع  
القرار المتعلقة بقرار الاستثمار العام تضعف قدرة  
مسئولي التخطيط على القيام بعملهم على أكمل وجه.

### الفريق البحثي

د. أمل زكريا (الباحث الرئيسي)

(مستشار البحث)

د. داليا ابراهيم

أ. اسلام محمد

أ.د. هدى النمر

د. هبه مغيب

د. أحمد عاشور

أ. محمد حسنين

ومن خارج المعهد

أ. محمد محي الدين

نشرة الأنشطة البحثية هي نشرة اخبارية لملخصات الاصدارات العلمية للمعهد من بحوث في سلسلة قضايا التخطيط والتنمية (بحوث جماعية) والمذكرات الخارجية (بحوث فردية) وكراسات السياسات والكتب وغيرها من المطبوعات. يمكن الاطلاع على النص الكامل للإصدار الوارد ملخصه في هذا العدد بالرجوع إلى الموقع الإلكتروني للمعهد المبين أدناه، حيث يمكن تحميل هذا الإصدار، فضلاً عن الاطلاع على الإصدارات السابقة للمعهد وتحميلها. كما يمكن الحصول على نسخة ورقية من هذا الإصدار وغيره من إصدارات المعهد بالاتصال بمركز التوثيق والنشر بالدور السادس بالمعهد.

معهد التخطيط القومي- صلاح سالم- مدينة نصر - القاهرة- ت 22629225

بريد الكتروني: [inp.technicaloffice@gmail.com](mailto:inp.technicaloffice@gmail.com)

[www.inplanning.gov.eg](http://www.inplanning.gov.eg)