



معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا  
التخطيط والتنمية  
(رقم 274)

كفاءة الاستثمار العام فى مصر  
(المحددات والفرص وامكانيات التحسين)

سبتمبر 2016

جمهورية مصر العربية - طريق صلاح سالم - مدينة نصر - القاهرة - مكتب بريد رقم 11765

A.R.E Salah Salem St. Nasr City , Cairo P.O.Box : 11765



سلسلة قضايا التخطيط والتنمية  
رقم (274)  
(سلسلة علمية محكمة)

## كفاءة الاستثمار العام فى مصر (المحددات والفرص وإمكانيات التحسين)

سبتمبر 2016

## تقديم

تعتبر سلسلة قضايا التخطيط والتنمية المصدر الرئيسي لنشر نتاج المعهد من دراسات وبحوث جماعية محكمة في مجال التخطيط والتنمية. وبحوث المعهد التي يتم نشرها في تلك السلسلة هي بحوث يتميز بها المعهد دون غيره من المؤسسات البحثية وتعتبر مرجعاً رئيسياً للباحثين من الجامعات ومراكز البحوث في مصر والدول العربية، فالمعهد به باحثين متنوعي التخصصات وهذا بدوره ينعكس على إثراء الفكر وشمولية الدراسة لأى قضية يقوم المعهد بدراستها من جوانبها وأبعادها المختلفة وخاصة الجانب الاقتصادي، الجانب الاجتماعي، الجانب البيئي، الجانب المؤسسي والجانب المعلوماتي والإحصائي.

ومنذ بدء نشر الإصدار الأول لسلسلة قضايا التخطيط والتنمية في عام 1977 وحتى الآن ومعهد التخطيط القومي يقدم للباحثين ومتخذي القرار العديد من الدراسات القيمة التي تعالج العديد من القضايا كلها تحت مظلة التخطيط والتنمية ومن أهمها: العمالة - التنمية الإقليمية - التنمية الزراعية - التجارة الخارجية - التضخم - تنمية القرى المصرية - الصناعات التحويلية - دور القطاع الخاص في التنمية - الخصخصة والإصلاح الاقتصادي - السياسات الزراعية في مصر - تخطيط الصادرات - صناعة الغزل والنسيج - آفاق الاستثمار الصناعي - التفاوتات الإقليمية للنمو الاقتصادي والاجتماعي - تخطيط الطاقة - آفاق الاستثمارات العربية - السياسات التسويقية للسلع الزراعية - الاستزراع السمكي في مصر - الصناعات الصغيرة - الإنتاجية والأجور والأسعار - سياسات اصلاح ميزان المدفوعات - تطوير مناهج التخطيط - تخطيط التعليم - السياسات القطاعية - إدارة الأزمات المهددة لاطراد التنمية - النماذج التخطيطية - التخطيط الصحي - العلاقات الاقتصادية الدولية - التنمية البشرية - التشغيل والبطالة - الحسابات القومية - اللامركزية - قضايا البيئة والموارد الطبيعية.

وبالرغم من أن المعهد دائم التطوير والتنوع في مصادر النشر لإنتاجه العلمي إلا أن سلسلة قضايا التخطيط والتنمية ستظل أحد أهم مصادره لنشر البحوث الجماعية التي يقوم بإجرائها باحثين من المعهد، بالإضافة إلى المجلة المصرية للتنمية والتخطيط التي يصدرها معهد التخطيط القومي لنشر البحوث الفردية المحكمة للباحثين من خارج وداخل المعهد.

والله ولى التوفيق،،،

رئيس المعهد

أ.د. عبد الحميد سامى القصاص

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وإمكانيات النمو)

## موجز البحث:

### كفاءة الاستثمار العام في مصر (المحددات والفرص وسياسات التحسين)

يتناول هذا البحث بالدراسة والتحليل كفاءة وإدارة الاستثمار العام في مصر بهدف الوصول إلى توصيات عملية محددة، انطلاقاً من فكرة أن تحسين العمليات الأساسية لإدارة الاستثمار العام في إعداد واختيار وتنفيذ ومتابعة وتشغيل المشروعات العامة له الأثر الأكبر في تحسين كفاءة الاستثمار العام. ومن هذا المنطلق تعرض البحث، من خلال فصوله الأربعة، للمفاهيم الأساسية المتعلقة بكفاءة وإدارة الاستثمار العام، وأهم التجارب الدولية في إدارة وتحسين كفاءة الاستثمار العام، ونتائج المقاييس المختلفة لكفاءة الاستثمار العام بناء على المقارنات الدولية. مع محاولة تقييم نظام إدارة الاستثمار العام في مصر، اعتماداً على قاعدة بيانات المشروعات العامة في وزارة التخطيط مصحوباً باستبيان موجه للمسؤولين في الوزارة. وقد توصل البحث إلى وجود قصور في معظم مراحل إدارة الاستثمار العام بالإضافة إلى ضعف التنسيق ما بين الجهات المشاركة في إعداد وتنفيذ وإدارة المشروعات العامة في مصر. وبناء على ذلك، تم التوصية بمجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى تحسين إدارة الاستثمار العام ومن ثم كفاءته في مصر.

**الكلمات الدالة:** الاستثمار العام، إدارة الاستثمار العام، تقييم المشروعات، تحليل الفجوات

## **Abstract**

### **Public Investment Efficiency in Egypt: Determinants, Opportunities, and Reform Policies**

This research studies and analyses public investment efficiency and management in Egypt in order to reach specific and practical recommendations, based on the idea that improving the basic processes for public investment management – preparation, selection, implementation, monitoring, and operation of public projects – has the greatest impact on public investment efficiency. From this point, the research presented, through its four chapters, the basic concepts of public investment management and efficiency, the most important international experience in managing and improving public investment efficiency, and the results of measuring public investment efficiency internationally, with an attempt to assess the system of public investment management in Egypt depending on public projects database in ministry of planning, accompanied by a questionnaire addressed to officials in this ministry. The research found that there are deficiencies in most phases of public investment management in Egypt, in addition to lack of coordination between institutions involved in preparing, implementing, and managing public projects. Therefore a set of procedures were recommended in order to improve public investment management and efficiency in Egypt.

**Keywords:** Public investment, public investment management, project appraisal, gap analysis

## فريق البحث

### أعضاء الهيئة العلمية بالمعهد:

د. أمل زكريا عامر ( الباحث الرئيسي )

أ.د. هدى صالح النمر ( مستشار البحث )

د. هبة صالح مغيب ( قامت بالاشتراك فى إعداد الفصل الرابع )

د. داليا أحمد إبراهيم ( قامت بالاشتراك فى إعداد الفصل الأول )

د. أحمد عاشور عبد الله ( قام بالاشتراك فى إعداد الفصل الثالث )

### أعضاء الهيئة العلمية المعاونة:

أ. محمد حسنين

أ. إسلام محمد خليل

من خارج المعهد:

أ. محمد محى الدين (وزارة التخطيط)

## المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
1	مقدمة
2	مشكلة البحث
3	أهمية البحث
4	أهداف البحث
4	منهجية البحث
5	الفصل الأول : مفهوم الاستثمار وكفاءة وإدارة الاستثمار العام
5	1-1 تعريف الاستثمار العام وعلاقته بالاستثمار الخاص
9	2-1 كفاءة الاستثمار العام وأثره على النمو
11	3-1 أهداف ومتطلبات إدارة الاستثمار العام
12	4-1 ملامح النظام الكفاء لإدارة الاستثمار العام
21	5-1 التحديات والمشاكل المرتبطة بضعف إدارة الاستثمار العام
26	الفصل الثاني: التجارب الدولية في إدارة وتحسين كفاءة الاستثمار العام
26	1-2 مناهج إصلاح إدارة الاستثمار العام
29	2-2 تجربة كوريا الجنوبية في إدارة الاستثمار العام
32	3-2 تجربة شيلي في إدارة الاستثمار العام
36	4-2 أهم الاستخلاصات والدروس المستفادة من التجارب الدولية
38	الفصل الثالث: مقاييس ومؤشرات كفاءة الاستثمار العام واتجاهاتها في مصر
38	1-3 أهم الأدلة والمؤشرات الدولية لقياس كفاءة وإدارة الاستثمار العام
42	2-3 اتجاهات وأداء الاستثمار العام في مصر
59	3-3 نتائج تحليل استبيان كفاءة وإدارة الاستثمار العام
73	الفصل الرابع: سياسات وإجراءات تحسين كفاءة وإدارة الاستثمار العام في مصر
73	1-4 معوقات تحسين كفاءة وإدارة الاستثمار العام في مصر
79	2-4 الإجراءات التي تم إتخاذها من أجل تحسين إدارة الاستثمار العام

رقم الصفحة	الموضوع
80	3-4 سياسات وإجراءات مقترحة لتحسين إدارة الاستثمار العام
88	ملخص البحث
99	مراجع البحث
100	ملحق (1) الجداول
118	ملحق (2) استمارة الاستبيان

## قائمة الجداول

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
47	التوزيع النسبي لأبواب المصروفات فى ختامى الموازنة العامة للدولة خلال الفترة (2009/2008 - 2016/2015)	1-3
48	التوزيع النسبى للاستثمار الحكومى وفقاً لطبيعة الموازنة للدولة خلال الفترة (2009/2008 - 2016/2015)	2-3
52	توزيع الاستثمارات العامة على أهم جهات الإسناد الرئيسية خلال الفترة (2009/2008 - 2016/2015)	3-3
55	توزيع الاستثمارات العامة على المحافظات خلال الفترة (2009/2008 - 2016/2015)	4-3

## قائمة الأشكال

رقم الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
39	موقع مصر فى دليل إدارة الاستثمار العام PIMI	1-3
43	معدل النمو الاقتصادى ونسبة الاستثمار الكلى والعام للنواتج المحلى الإجمالي خلال الفترة ( 2001/2000 - 2015/2014 )	2-3
44	نسب الاستثمارات العامة والخاصة إلى الاستثمارات الكلية خلال الفترة ( 2001/2000 - 2015/2014 )	3-3
46	التوزيع النسبى للاستثمارات العامة خلال الفترة (2009/2008 - 2016/2015)	4-3
49	التوزيع النسبى للاستثمار الحكومى على برامج التنمية خلال الفترة (2016/2015 - 2013/2012)	5-3
50	مصادر تمويل برامج الاستثمار الحكومى خلال الفترة (2016/2015 - 2013/2012)	6-3
51	تمويل برامج الهيئات الاقتصادية وشركات قانون 97 خلال الفترة (2016/2015 - 2013/2012)	7-3
53	توزيع الاستثمارات العامة على أهم جهات الإسناد الرئيسية متوسط الفترة (2016/2015 - 2009/2008)	8-3
57	معدلات التنفيذ المالى والاستثمارات المعدلة للاستثمار الحكومى المستهدف خلال الفترة (2013/2012 - 2003/2002)	9-3



## مقدمة

أدت الضغوط المالية والرغبة فى السيطرة على عجز الموازنة العامة للدولة وتحقيق الانضباط المالى فى معظم دول العالم، إلى الضغط على الإنفاق الاستثمارى العام وتراجعته من حيث الحجم والأهمية لصالح الاستثمار الخاص. كما أن تراجع التخطيط المركزى صاحبه توقف إصدار الخطط الخمسية وإدماج وزارة التخطيط فى وزارات الاقتصاد أو المالية منذ منتصف التسعينات فى العديد من دول العالم، وكذلك خفض الاستثمارات العامة ونقل ملكية أصول الشركات العامة إلى القطاع الخاص عن طريق الخصخصة.

ورغم ذلك أثبتت التجربة فى العديد من دول العالم أن خفض الاستثمار العام المصاحب لبرامج التحول الهيكلى أدى إلى إضعاف عملية النمو ومن ثم كانت له نتائج سلبية على الانضباط المالى. فالاستثمار العام هو المحفز الأساسى للنمو والتنمية فى الاقتصادات الصاعدة والدول النامية، وحتى على مستوى الدول المتقدمة أثبتت الأزمات الاقتصادية المتلاحقة أنه لا يمكن الاعتماد كلية على الاستثمار الخاص، وأن الاستثمار العام - إن أحسنت إدارته - يسهم فى دفع النمو وتحقيق العدالة.

ومن ثم، اتخذ الاهتمام بالاستثمار العام منحناً جديداً، خاصة فى مرحلة ما بعد الأزمة المالية العالمية، بالاهتمام ليس فقط بزيادة قيمته ولكن أيضاً بتحسين كفاءته، حيث أن ضعف النظم والإجراءات والعمليات المرتبطة بالاستثمار العام الناتجة عن ضعف كفاءة أجهزة التخطيط ومؤسسات المتابعة والتقييم انعكس على كفاءة أداء المشروعات العامة والتي قد تتحول فى بعض الأحيان إلى عبء على الاقتصاد القومى أكثر منها مصدر للنمو. لذا وفى سبيل إصلاح وتحسين كفاءة الاستثمارات العامة وزيادة العائد الاقتصادى والاجتماعى المنشود من المشروعات، اتبعت الدول مناهج مختلفة منها ما ركز على منهج متكامل للإصلاح، ومنها من اتبع منهجاً جزئياً للإصلاح للحصول على نتائج سريعة.

ولمصر تاريخ طويل فى التخطيط القومى، ويعتبر برنامج السنوات الخمس للصناعة (والذى بدأ عام 1957) أول محاولة تخطيطية على المستوى القومى فى مصر. ولكن تجربة مصر الفعلية فى التخطيط القومى الشامل، بدأت مع الخطة الخمسية (1961/60) - (1965/64) والتي صدرت فى إطار رؤية طويلة المدى لعشر سنوات استهدفت مضاعفة الدخل القومى من خلال التصنيع. ولم يكن من المستطاع منذ النصف الثانى من الستينات وخلال السبعينات أعمال خطط طويلة او متوسطة المدى لسرعة تغير الظروف. وعندما أخذت الأمور

تتجه نحو الاستقرار النسبي أمكن لأول مرة إصدار استراتيجية وخطة بعيدة المدى لعشرين سنة بدأت منذ بدايات الثمانينات<sup>1</sup>.

ومثل باقى دول العالم، أدى انخفاض حجم القطاع العام وتراجع فكر التخطيط الشمولى منذ أواخر تسعينات القرن الماضى إلى تراجع دور التخطيط بشكل عام فى مصر، وعدم قدرته على مواكبة التطورات الحديثة فى عملية صنع قرار الاستثمار العام. وذلك على الرغم من الجهود المبذولة فى سبيل تحسين منظومة التخطيط وزيادة كفاءة الاستثمار العام. حيث مازال هناك الكثير الذى ينبغى القيام به للوصول إلى الإصلاح المنشود، فأغلب تجارب الدول الناجحة فى إصلاح نظام الاستثمار العام استغرقت عقوداً وتضمنت محاولات ومنهجيات متعددة، ومازالت فى تطور مستمر لمواكبة التغيرات السريعة فى الظروف المحلية والدولية. ولكن بأى حال من الأحوال، فإن نقطة البداية فى طريق أى إصلاح تستلزم القيام بفحص نقاط القوة والضعف وتقييم نظام إدارة الاستثمار العام، حتى يمكن تحديد الخطوات والأدوات اللازمة لتحسين إدارة الاستثمار العام مما ينعكس على كفاءته.

### مشكلة البحث:

يعتمد معدل العائد الاقتصادى والاجتماعى للاستثمار العام، ومن ثم أثره على النمو، على كفاءة وجودة إدارة الاستثمار العام بكل مراحلها، حيث يؤدي ضعف عمليات الإعداد والتقييم السابق للمشروعات، وعدم توفر البيانات اللازمة إلى سوء اختيار المشروعات، ويساهم التأخر فى تصميم المشروع، وعدم التحقق من المخاطر المحتملة فى تجاوز الوقت والتكاليف. وينتج عن غياب التكامل ما بين تخطيط الموازنة الاستثمارية والجارية الفشل فى تشغيل وصيانة الأصول على الوجه الأمثل. ويؤدي ضعف التقييم اللاحق للمشروعات العامة إلى تكرار الأخطاء عند إعداد المشروعات الجديدة. ومن ثم فإن وجود أحد هذه العوامل أو جميعها سيؤدي حتماً إلى ضعف كفاءة الاستثمار العام وعدم تحقيق الأهداف المنشودة من المشروعات.

كما أن انخفاض العائد على الاستثمار العام يؤثر بالتبعية على العائد من الاستثمار الخاص نتيجة عدم كفاية تغطية وجودة البنية الأساسية، وفى نفس الوقت فإن التوسع فى الاستثمار العام فى ظل بيئة مؤسسية ضعيفة يتضمن مخاطر تقويض النمو ويهدد الاستدامة المالية ومستويات المديونية.

<sup>1</sup> ظافر البشرى، اقتصاد مصر فى الخطة والمسار خلال ثلاثة عقود 1970 - 2000، المكتب المصرى الحديث، 2015، ص 19 - 20 ص 40 - 42  
ومحمود عبد الحى، مفهوم التخطيط ومتطلبات تطبيقه فى مصر، مؤتمر إصلاح منظومة التخطيط، معهد التخطيط القومى، 2012، ص 20

وفى الوقت الذى تتسم فيه معدلات الاستثمار العام فى مصر بالضعف، وتشهد استثمارات القطاع الخاص تراجعاً ناتجاً عن الضغوط الداخلية والخارجية، فإن العديد من المظاهر السلبية مازالت مرتبطة باختيار وتنفيذ المشروعات العامة مما ينتج عنه تجاوز الوقت والتكاليف فى غالبية المشروعات، ووجود عدد كبير من المشروعات المتوقفة تصل تقديراتها إلى 10%، بالإضافة إلى المشروعات المفتوحة والاستكمالات التى يتجاوز عددها نصف المشروعات العامة، بالإضافة إلى وجود بعض المشروعات المغلقة رغم اكتمال إنشائها لنقص التمويل الجارى اللازم لتشغيلها.

ورغم إدراك صانعى القرار فى مصر وجود هذه المشكلات، إلا أن هناك الكثير من المعوقات التى تعرقل إمكانية القيام بخطوات ملموسة فى سبيل الإصلاح، نتيجة ضعف أداء الجهاز الإدارى ونقص التدريب وضعف نظم المحاسبة، ووجود الكثير من القوانين والتشريعات واللوائح المقيدة، وكذلك ضعف البنية المعلوماتية ونقص البيانات والمنهجيات وأدوات التحليل اللازمة للتخطيط.

### أهمية البحث:

مع تزايد الاهتمام بالمشروعات العامة خاصة الكبرى منها ودورها فى إحداث طفرة تنموية فى مصر، فإن الأمر لا يجب أن يقتصر على ضخ مزيد من الاستثمارات العامة بل يجب أن يمتد إلى تحسين كفاءة الاستثمارات العامة من خلال إصلاح نظام إدارة الاستثمار العام بداية من تصميم واختيار المشروعات بناء على إستراتيجيات وسياسات تنموية واضحة، وانتهاءً بقيام الأصول الجديدة بتقديم الخدمات المنوطة بها بالجودة المطلوبة، خاصة أن مصر لا تنقصها الكيانات المؤسسية ولا الخبرات الفنية اللازمة لذلك.

ويسمح التشخيص الجيد لإدارة الاستثمار العام بالتعرف على جوانب الضعف التى من المحتمل أن تساهم فى انخفاض كفاءة الاستثمار العام، حتى يمكن تحديد نقاط تدخل معينة يتم تركيز الموارد الإدارية والفنية المتاحة على إصلاحها من أجل الحصول على أعلى عائد ممكن من الإصلاح.

لذا، تكمن أهمية هذا البحث فى محاولة مراجعة وتقييم نظام إدارة الاستثمار العام فى مصر، ودراسة مناهج الإصلاح المختلفة وبعض التجارب الدولية الناجحة فى مجال تحسين إدارة الاستثمار العام، حتى يمكن الخروج بعدد من الإجراءات المحددة التى تساعد على تحسين إدارة الاستثمار العام ومن رفع كفاءته فى مصر.

## أهداف البحث:

- يهدف هذا البحث إلى وضع إطار مناسب وعملي وممكن التطبيق في ضوء المحددات والفرص التي تتميز بها الحالة المصرية من أجل تحسين كفاءة الاستثمار العام، وذلك من خلال:
- التعرض للاستراتيجيات والمناهج المختلفة لإدارة الاستثمار العام، والتجارب الدولية التي تميزت في إصلاح إدارة الاستثمار العام (مثل تجربة دولتي كوريا الجنوبية وشيلي) وأهم الدروس المستفادة منها.
  - مراجعة المراحل التي يمر بها الاستثمار العام في مصر لتحديد أهم نقاط القوة والضعف، من خلال استبيان ومقابلات شخصية لفحص مراحل إعداد ومتابعة وتشغيل مشروعات الخطة داخل وزارة التخطيط، وذلك باعتبارها المسئول الأول عن إعداد ومتابعة الخطة في مصر<sup>1</sup>.

## منهجية البحث:

يتبع هذا البحث عدد من المنهجيات والأساليب البحثية النظرية والعملية، من خلال مراجعة الدراسات التي تعرضت لموضوع كفاءة وإدارة الاستثمار العام، وكذا التجارب الدولية في إصلاح نظام إدارة الاستثمار العام وتحسين كفاءته وكيفية استفادة مصر منها. وقياس وحساب بعض المؤشرات التشخيصية بناء على قاعدة بيانات وزارة التخطيط وذلك على كافة المستويات الاجمالية والقطاعية والجغرافية. كما تم خلال هذه الدراسة إعداد استبيان تم استيفائها من خلال إجراء عدد من المقابلات مع المسئولين في وزارة التخطيط لتحديد العوامل التي لها تأثير مباشر (سلبى أو ايجابى) على اختيار وكفاءة المشروعات العامة.

## الباحث الرئيسى

د. أمل زكريا

---

<sup>1</sup> كما كان من المستهدف إجراء عدد من المقابلات مع بعض الجهات الأخرى ذات الصلة مثل إدارات التخطيط والمتابعة في جهات الإسناد، وبنك الاستثمار القومى، ووزارة المالية، إلا أن ضيق الوقت وبعض الصعوبات المتعلقة بالتواصل مع بعض الجهات قد حالت دون ذلك، لذا تم تأجيله في حالة تنفيذ مرحلة ثانية للبحث.

## الفصل الأول

### مفهوم الاستثمار وكفاءة وإدارة الاستثمار العام

#### تمهيد

الاستثمار العام، والذي هو عبارة عن مدخلات (الموارد المستخدمة سواء مادية وبشرية والتي عادة ما يُعبّر عنها بمقدار من النفقات العامة) يتم استخدامها لتوليد مخرجات (المنتجات والخدمات العامة التي يتم إنتاجها) لتلبية احتياجات معينة للمجتمع، يعد محفزاً هاماً للنمو الاقتصادي. غير أن الفائدة منه تعتمد في الأساس على كفاءته وفعاليتته، فتشير التقديرات أن الدول تفقد في المتوسط حوالي 30% من قيمة استثماراتها العامة بسبب عدم الكفاءة والقصور في عمليات الاستثمار العام<sup>1</sup>. وعليه، فإن التعامل مع الاستثمار العام على أنه يمثل منفعة صافية تزيد من التراكم الرأسمالي للدولة دون الأخذ في الاعتبار أنه قد يمثل تكلفة على الاقتصاد بنفس المقدار هو تعامل خاطئ، حيث يمكن أن تفوق تكاليفه المنافع منه. وعليه أُتخذت الدراسات الخاصة بالاستثمار العام توجهاً جديداً منذ الأفينيات بالتركيز على أساليب إدارة الاستثمار العام التي تزيد الكفاءة وتقلل الإهدار في الوقت والموارد.

ويوضح هذا الفصل المفاهيم المرتبطة بالاستثمار العام، مع التركيز على المشاكل والتحديات التي تقلل من كفاءة الاستثمار العام والملاحم الأساسية لإدارة الاستثمار العام اللازمة لتحسين كفاءته.

#### 1-1 تعريف الاستثمار العام وعلاقته بالاستثمار الخاص

##### 1-1-1 تعريف الاستثمار العام

تتعدد تعريفات الاستثمار، فيمكن تعريفه على أنه<sup>2</sup>:

- إضافة طاقات إنتاجية جديدة في المجتمع بإنشاء مشروعات جديدة أو التوسع في المشروعات القائمة، أو إحلال وتجديد مشروعات انتهى عمرها الافتراضي، الأمر الذي

<sup>1</sup> ايمانول كفيليه، اطار موحد لإدارة الاستثمارات العامة، ورشة العمل الإقليمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حول إدارة الاستثمارات العام، الأردن، مايو 2015، ص 2  
<sup>2</sup> عبد الكريم أحمد عاطف، مناخ الاستثمار وأهميته في جذب الاستثمار، مركز الدراسات والبحوث اليمني، ص 1 - 2، على الموقع الإلكتروني [http://www.ycsr.org/files/nadwa\\_abdulkarim\\_atif.doc](http://www.ycsr.org/files/nadwa_abdulkarim_atif.doc)

يترتب عليه زيادة الناتج من السلع والخدمات وخلق فرص عمل جديدة، تؤدي إلى دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- اقتناء أو تكوين أصول جديدة بقصد استغلالها وتعظيم العائد منها، وهو ما يمثل إضافة إلى رصيد المجتمع من الأصول الرأسمالية لزيادة قدرته على إنتاج السلع والخدمات.
- أحد مكونات الطلب الفعال، حيث يؤدي إلى زيادة أو المحافظة على رأس المال وبالتالي يقوم بالدور الرئيسي في مواجهة الطلب المتزايد.

ويساهم الاستثمار في زيادة إنتاج السلع والخدمات، ومن ثم زيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع، وينقسم من حيث الجهة التي تقوم به إلى الإستثمار العام والاستثمار الخاص، حيث يصبح الاستثمار عاماً إذا ما نفذته الحكومة أو أحد هيئاتها أو الشركات المملوكة للدولة، ويتميز الاستثمار العام بأن الهدف الأساسي منه هو العائد الاجتماعي أكثر من العائد الاقتصادي. وفي بعض الدول مازالت الحكومات تقوم بالاستثمار الإنتاجي المباشر في المصانع والمزارع، بالإضافة إلى الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية العامة، وهي شبكة الأصول المادية التي ينشئها الاستثمار العام، سواء الاقتصادية (مثل الطرق - المطارات السكك الحديدية - نظم المياه والصرف الصحي - مرافق الغاز والكهرباء- الاتصالات السلكية)، أو الاجتماعية (المدارس العامة - المستشفيات - المراكز الثقافية والاجتماعية)<sup>1</sup>.

وفي الممارسة الدولية هناك بعض الاختلافات الطفيفة بين الدول في تعريف الاستثمار العام من حيث مكوناته، ففئة الإنفاق المسماه "الإصلاحات الجسيمة" أو "الإحلال والتجديد" غالباً ما تسبب خلط ما بين إعادة التأهيل والتحسين في الأصول القائمة (وكلاهما إنفاق رأسمالي) والصيانة الدورية المطلوبة للحفاظ على أداء الأصول القائمة<sup>2</sup>.

وتُفَرِّق إحصاءات مالية الحكومة GFS الصادرة عن صندوق النقد الدولي بشكل واضح ما بين معاملة التحسينات الكبيرة في الأصول القائمة التي تزيد طاقتها الإنتاجية أو تطيل فترة استخدامها أو كلاهما والذي يعامل كعمليات اقتناء أصول ثابتة، واستخدام سلع وخدمات لصيانة وإصلاح الأصول الثابتة والتي تعد استخداماً لسلع وخدمات وتعامل معاملة النفقات الجارية. حيث أن قرار تجديد أو إعادة بناء أو توسيع أصل ثابت يعد قراراً استثمارياً مقصوداً يمكن إتخاذها في

<sup>1</sup> IMF, Making Public Investment More Efficient, June 2015, p. 7

<sup>2</sup> World Bank, Western Balkans Public Investment Management Study, Report No. 53768-ECA, April 2010, p.14

أى وقت ولا تمليه حالة الأصل المعنى، كما أن عمليات التجديد أو التوسيع تؤدي إلى تحسين أداء الأصول الثابتة القائمة أو زيادة طاقتها أو إطالة عمرها الاقتصادي المتوقع بدرجة كبيرة<sup>1</sup>. وتُطلق بعض الدول على الإنفاق الاستثماري العام مصطلح الإنفاق التنموي، ووفقاً لهذا المصطلح، فإن الاستثمار الحكومي يضم أصول مادية لاستخدام الحكومة (على سبيل المثال: المكاتب والمباني الإدارية)، والأصول المادية التي تحفز تنمية القطاع الخاص سواء الملموسة (على سبيل المثال: الطرق ونظم المياه)، أو غير الملموسة (مثل التطوير والبحث العلمي)، بالإضافة إلى بعض النفقات الجارية المرتبطة بالإنفاق الرأسمالي مثل نفقات الصيانة والتشغيل<sup>2</sup>.

### 1-1-2 العلاقة بين الاستثمار العام والخاص

قيام الحكومة بالاستثمار في البنية التحتية العامة والأصول اللازمة لدعم الإنتاج هي فكرة لها جذورها الممتدة في النظرية الاقتصادية، فكما أوضح آدم سميث (1776) في كتابه "ثروة الأمم" أن السلطات العامة لها ثلاث وظائف أساسية، وهي حماية المجتمع من العنف والغزو، وتأسيس نظام للعدالة، وأداء بعض الأعمال العامة التي لا يمكن أن يعوض ربحها التكلفة منها لأي فرد أو مجموعة من الأفراد على الرغم من أن منافعها على المجتمع ككل تفوق كثيراً ما يستلزم دفعه<sup>3</sup>. وتكمن رؤية سميث في تقديم الحكومة للسلع العامة مثل الطرق والكباري، والتي ليس من المحتمل أن تُقدّم عليها الشركات الخاصة، وأن فشل السوق الضمني، بدون أداء الحكومة لتلك المهام، سوف يُقيد النمو الاقتصادي.

وقد أضاف جون ماينارد كينز (1936) في كتابه "النظرية العامة للتشغيل والفائدة والنمو" دوراً محورياً للاستثمار العام كأداة للسياسة المالية المضادة للدورات الاقتصادية، ووسيلة لحفز الطلب الكلي، من خلال مضاعف الدخل والعمالة، حتى يستعيد الاقتصاد وضع التشغيل الكامل. وعليه بدأت الحكومات في تبرير التوجه نحو مشروعات الاستثمار العامة كاستجابة تصحيحية للدورات الاقتصادية ولزيادة رصيد الأصول العامة الذي يدعّم القطاع الخاص والنمو الاقتصادي طويل الأجل. لذا، فإن نماذج النمو الاقتصادي التي صاحبت إعداد الخطط الخمسية واستراتيجيات التصنيع في معظم الدول النامية ما بعد الحرب العالمية الثانية اعتمدت على

<sup>1</sup> صندوق النقد الدولي، إحصاءات مالية الحكومة، 2001، ص 65 ص 136

<sup>2</sup> Davina F. Jacobs, A Review of Capital Budgeting Practices, IMF, June 2008, p. 4

<sup>3</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth, World Bank, 2014, p. 2

المستويات المرتفعة من الاستثمار العام فى البنية التحتية الأساسية الزراعية والصناعية، وفى بعض الحالات، الاستثمار فى أنشطة إنتاجية مباشرة من قبل الشركات المملوكة للدولة<sup>1</sup>.

ورغم اتفاق الاقتصاديين، على اختلاف مدارسهم، حول أهمية الاستثمار العام كمحدد للنمو الاقتصادى إلا أن حجم ومجالات الاستثمار العام، وكذلك العلاقة بين الاستثمار العام والخاص مازالت موضعاً للجدل. ويمكن التمييز بين أثرين مختلفين من الممكن أن يمارسهما الاستثمار العام على الاستثمار الخاص، وهما أثر التكامل بمعنى أن مزيد من الاستثمار العام يدفع إلى زيادة الاستثمار الخاص، أى أن العلاقة بينهما تكون تكاملية أو طردية، وأثر المزاحمة إذا ترتب على زيادة الاستثمار العام تراجع معدلات الاستثمار الخاص، فهذا يكون الاستثمار العام مُزاحماً أو مُنافساً للاستثمار الخاص وتكون العلاقة بينهما عكسية<sup>2</sup>.

فإذا أدى الاستثمار العام إلى زيادة الكفاءة الحدية للاستثمار الخاص، بأن ترتب على الاستثمار العام فى البنية الأساسية أو التعليم أو الصحة أو البحث والتطوير انخفاض فى التكلفة للقطاع الخاص، أو إذا أدى إلى زيادة فى الطلب على منتجات القطاع الخاص نتيجة العلاقات التشابكية، فإن ذلك يحفز على مزيد من الاستثمار الخاص. بينما إذا أدى الاستثمار العام إلى رفع سعر الفائدة نتيجة الاعتماد على الاقتراض لتمويل الاستثمار العام، أو إلى خفض الكفاءة الحدية للاستثمار الخاص نتيجة ارتفاع أسعار عناصر الإنتاج، فإن مزيد من الاستثمار العام يؤدي إلى إزاحة أو تراجع الاستثمار الخاص<sup>3</sup>.

وبشكل عام يعتمد القرار بشأن إذا كان المشروع الاستثمارى يتم تمويله من خلال القطاع العام أو الخاص على فهم دور الدولة فى اقتصاد السوق. فمخرجات السوق قد لا تراعى مفاهيم العدالة، أو قد تفشل فى تقديم مستويات مفيدة اجتماعياً من السلع العامة لأنها غير تنافسية (يمكن استهلاكها من قبل العديد فى نفس الوقت بدون استنفاذها مثل الطرق)، أو أنها غير قابلة للاستبعاد (لا يمكن منع أولئك الذين لا يدفعون مقابل الاستخدام مثل الدفاع). كذلك يُثار أيضاً احتمال عدم كفاية الخدمات المقدمة من البنية التحتية فى حالة تقديمها من خلال الأسواق عندما تشهد هذه الخدمات وفورات إيجابية (مثل المياه النظيفة)، أو خصائص الاحتكار الطبيعى (مثل الكهرباء). هذه الخصائص تعطى مقدم الخدمة من القطاع الخاص القدرة والحافز على رفع الأسعار أو تقييد المخرجات إلى مستويات أقل من المرغوبة اجتماعياً وتقدم المبرر لتقديمها من

<sup>1</sup> Ibid, op. cit., p. 3

<sup>2</sup> سميحة فوزى ونهال المغربل، الاستثمار العام والاستثمار الخاص: مزاحمة أم تكامل، ورقة عمل رقم 96، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية، 2005، ص 5

<sup>3</sup> المرجع السابق، ص 6 - 7

قبل القطاع العام. وقد تتدخل الحكومة أيضاً لمقابلة اعتبارات العدالة الاجتماعية (مثل التعليم والصحة) أو للتأكد من إمكانية وصول المجموعات المهمشة إلى الخدمات (مثل المواصلات)<sup>1</sup>.

لكن التقدم الحديث في الترتيبات التنظيمية والمالية أضعف الأسانيد الداعمة لتقديم القطاع العام لكثير من السلع العامة وشبه العامة. فأصبحت الحكومات تستخدم مدى واسعاً من الترتيبات التنظيمية لتقديم مشروعاتها. وهذا يتراوح ما بين المشروعات التقليدية المملوكة والمُدارة من قبل الحكومة والشركات التابعة لها، وشراكات ما بين القطاع العام والخاص، ومشروعات مملوكة ومُدارة من قبل القطاع الخاص ولكن مُنظمة سعرياً من قبل الحكومة<sup>2</sup>.

كما شجع الاهتمام بكفاءة القطاع العام على مشاركة أكبر من القطاع الخاص، فتدخل الحكومة نتيجة فشل الأسواق يمكن أن يقابله فشل الحكومة نفسها في تقديم الخدمات على نحو مقبول. فالشراكات بين القطاعين العام والخاص إذا تم استخدامها بكفاءة، يمكن أن تقدم وفراً كبيراً في التكاليف وتحسين جودة تقديم السلع والخدمات<sup>3</sup>. وتتميز مشروعات الشراكة عن المشروعات المُنفذة تقليدياً من قبل الحكومة في أنها تفسح المجال أمام الحكومة لاقتسام المخاطر مع القطاع الخاص، إلا أنه في نفس الوقت فإن سوء تصميم الشراكات بين القطاعين العام والخاص قد يؤدي إلى تعرض الحكومة لخطر أكبر من المخاطر لما تنطوي عليه هذه الشراكات من ترتيبات تعاقدية طويلة الأجل<sup>4</sup>.

## 1-2 كفاءة الاستثمار العام وأثره على النمو

تُعرف كفاءة الاستثمار العام على أنها العلاقة ما بين الإنفاق على رأس المال العام (المدخلات) وتغطية البنية التحتية (المخرجات). ويظهر الاختلاف في مستوى الكفاءة في أن مشروعات الاستثمار المتماثلة يمكن أن تولد تدفقات أكبر أو أقل من الخدمات، ومن ثم فإن الجنيه المنفق على "مشروع ضعيف" يولد تدفقات أقل من الخدمات للاقتصاد. أما فعالية الاستثمار العام، فتركز على أن المخرجات الناتجة عن الاستثمار العام هي المخرجات المستهدفة، بينما تقيس جودة الاستثمار العام مستوى الخدمات المتولدة ورضاء المستخدمين عنها، وتشير إنتاجية الاستثمار العام إلى العلاقة ما بين الاستثمار العام والنمو الاقتصادي.

<sup>1</sup> IMF, (2015 B), op. cit., p. 9

<sup>2</sup> World Bank, Chapter 4: Project Appraisal, Public Investment Management Global Synthesis Preparatory Workshop, July 2010, p. 79

<sup>3</sup> IMF, (2015 B), op. cit., p. 10 - 11

<sup>4</sup> برناردين اكينوبى وآخرون، الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص، صندوق النقد الدولي 2007، ص 11

ويُثار دائماً تساؤل حول كيفية دفع عملية التنمية من خلال الاستثمار العام مع الحفاظ على الانضباط المالي، وتتطلب الإجابة على هذا التساؤل التعامل مع جانبي الكم والكيف في الاستثمار العام، فزيادة الموارد المالية المتاحة للاستثمار العام تعتمد على الظروف الخاصة بكل الدولة وما إذا كان هناك مجال لإعادة تخصيص الموارد لصالح الاستثمار. حيث ثبت أن استقطاع الاستثمار العام للحفاظ على الاستقرار المالي يؤدي إلى إضعاف عملية النمو بتبعات عكسية على الانضباط المالي أكثر منها إيجابية، لذا يفضل الاستقطاع من الاستهلاك العام عن الاستقطاع من الاستثمار العام، على أن يكون مصحوباً بتحسين كفاءة الإنفاق العام بإعادة تخصيص الموارد من الاستخدامات الأقل كفاءة إلى الاستخدامات الأعلى كفاءة وإنتاجية والتي من المحتمل أن تكون محفزة للنمو طويل الأجل<sup>1</sup>.

ويؤثر دفع الاستثمار العام في البنية التحتية على الناتج في الأجل القصير من خلال المضاعف المالي (زيادة الطلب الكلي) وفي الأجل المتوسط والطويل بزيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد (زيادة العرض الكلي). ولكن هذه الآثار تختلف بين الدول نتيجة عدد من العوامل تتضمن درجة الانضباط الاقتصادي، وكفاءة الاستثمار العام، ووسيلة تمويل الاستثمار العام<sup>2</sup>. وقد أشارت تقديرات صندوق النقد الدولي أن زيادة الإنفاق الاستثماري - في حالة تباطؤ الطلب الكلي - بنسبة 1% من الناتج المحلي الإجمالي تزيد من مستوى الناتج بنحو 0.4% في نفس السنة و1.5% بعد 4 سنوات في الاقتصادات المتقدمة. في حين أن الأثر المقابل في الاقتصادات النامية والصاعدة يتمثل في زيادة قدرها 0.25% في الناتج تزيد تدريجياً لتصل إلى 0.5% بعد 4 سنوات. ويعزى العامل الأساسي لهذا الاختلاف في أن الانضباط الاقتصادي والسياسة النقدية السليمة وكفاءة الاستثمار العام في الاقتصادات المتقدمة أفضل من الاقتصادات الصاعدة ومنخفضة الدخل. ولذا فإن صدمة الاستثمار العام بنفس الحجم سوف تؤدي إلى آثار أقل على الناتج في الاقتصادات الصاعدة ومنخفضة الدخل عن الاقتصادات المتقدمة. بل أن زيادة الاستثمار العام في الدول منخفضة الدخل قد يؤدي إلى زيادة نسبة الدين إلى الناتج دون أن تقابلها زيادة في كمية أو جودة الأصول العامة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 4

<sup>2</sup> Abdul Abiad Aseel Almansour, Davide Furceri, Carlos Mulas Granados, and Petia Topalova, Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment, World Economic Outlook, IMF, October 2014 , p. 76-77

<sup>3</sup> Ibid , p. 75 p. 81 p. 86

### 1-3 أهداف ومتطلبات إدارة الاستثمار العام

يؤدي أداء الاستثمار العام الضعيف وسوء توجيه الموارد إلى انخفاض العائد على المشروعات، ويتطلب تحسين هذا الأداء نظاماً متكاملًا لإدارة الاستثمار العام بكل مراحلها، له أهداف واضحة ومتطلبات محددة.

#### 1-3-1 أهداف إدارة الاستثمار العام

لا تختلف أهداف إدارة الاستثمار العام كثيراً عن أهداف نظام المالية العامة السليمة حيث تتمثل بشكل عام في تحقيق انضباط مالي وكفاءة تخصيصية وكفاءة فنية. فالحافظة الكلية للاستثمارات العامة يجب أن تتسق مع أولويات الاستقرار الاقتصادي الكلي، كما يجب أن يتسق اختيار وتمويل المشروعات مع أولويات وسياسات الحكومة، فالمشروعات يجب أن تُنفذ بالطريقة التي تنتج المخرجات المتوقعة بكفاءة<sup>1</sup>. وتتمثل أهداف إدارة الاستثمار العام في التالي<sup>2</sup>:

» تجنب المشاكل التي تؤدي إلى عدم كفاءة الاستثمار العام:

- الاختيار السيئ للمشروعات (مشروعات عديمة القيمة - مشروعات سياسية لاسترضاء بعض الفئات - غياب الفحص الاقتصادي للمشروعات ...)
- التنفيذ السيئ للمشروعات (تخطيط ضعيف للموازنة الرأسمالية - مشتريات وتوريدات تتسم بالفساد وعدم الكفاءة - تجاوز الوقت والتكاليف لإتمام المشروعات ...).
- الإخفاق في تشغيل المشروعات وصيانة الأصول (عدم توفر تمويل جاري - عدم وجود سجل عام للأصول ...).

» تخصيص الموارد ما بين الاحتياجات على نحو أفضل، بما يُمكن من تقديم المزيد من السلع والخدمات بجودة أفضل، وهو ما ينعكس في النهاية على زيادة ثروة الدولة ورفاهية المجتمع.

#### 1-3-2 متطلبات نظام إدارة الاستثمار العام

نظام إدارة الاستثمار العام هو مجموعة من الآليات والإجراءات والمنهجيات، ويستلزم مجموعة من المتطلبات الضرورية، تتمثل في التالي<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> Thomas Laursen and Bernard Myers, Public Investment Management in the New EU Member States: Strengthening Planning and Implementation of Transport Infrastructure Investments, World Bank, WP no. 161, 2009, p. 2

<sup>2</sup> ايمانول كفييليه (2015)، مرجع سبق ذكره، ص 5

<sup>3</sup> Glenn Jenkins, the project cycle: from the idea to the delivery of the project, Amman, May 2015, p. 13 -17

- الإطار القانوني والتنظيمي: يجب أن تكون إدارة الاستثمار العام مُلزَمة بحكم القانون، مع تحديد واضح للمسئوليات، ووضع نظام للمساءلة والمحاسبة.
  - بناء القدرات: يصاحب إدارة الاستثمار العام تدريب واسع على مهارات تقييم واختيارات المشروعات، أخذاً في الاعتبار أن التدريب بدون التطبيق الفعلي للنظام هو استثمار مهدر في حد ذاته.
  - نظام المعلومات: يشكل العمود الفقري لنظام إدارة الاستثمار العام، فالمشروع يدخل في قاعدة البيانات أثناء مرحلة الفكرة، وينتقل عبر نظام المعلومات من مرحلة لأخرى في حالة حصوله على الموافقات اللازمة. أما المشروعات التي ترفض فتظل متاحة للتنفيذ خلال فترة معينة حيث قد تتغير الظروف لتجعلها قابلة للتنفيذ، ومن خصائص النظام المعلوماتي أن كل المشاركين لديهم إمكانية الوصول للمعلومات بدرجات مختلفة.
- كما يتطلب تأسيس نظام قوى لإدارة الاستثمار العام الانتباه لكل جوانب دورة المشروع، مع التركيز على العمليات الأساسية التي من المرجح أن تسفر عن زيادة الكفاءة. فبدون استراتيجية ذات مصداقية، تصبح أولويات السياسات غامضة والأساس اللازم لإتخاذ قرارات التخصيص ضعيفاً، أما تخطيط وتقييم واختيار المشروع بشكل سليم فتتحدد فعاليتهم بناء على جودة أدوات التحليل وسلامة الإطار المؤسسي وتوزيع المهام والمسئوليات، كما تلعب ترتيبات التنفيذ والمتابعة دوراً كبيراً في التأكيد على الكفاءة الفنية وتحقيق المخرجات المستهدفة، فضلاً عن أن التقييم اللاحق يعد ضرورياً لتمكين النظام من التحسن عبر الزمن<sup>1</sup>.

#### 1-4 ملامح النظام الكفاء لإدارة الاستثمار العام:

في إطار الاهتمام بتحسين كفاءة الاستثمار العام قام آنداد راجرام في عام 2010، بتقديم إطار موحد لإدارة الاستثمار العام. وذلك بناء على فكرة أن نظام الاستثمار العام قوى بمقدار أضعف حلقاته، وأن تجاهل أى منها يفتح الباب أمام استثمارات مهدرة وغير كفنة. فالاستثمار في بناء القدرات لتحليل التكاليف والمنافع بدون آلية لتنفيذ هذا التحليل بشكل فعال، سوف يضعف من عزيمة العاملين ويهدر قدرات تقييم المشروع<sup>2</sup>. وبالمثل، فإن مشروع مُقيم جيداً يمكن أن يفقد المبرر منه في حالة تأخر التنفيذ أو التشغيل الضعيف للأصول. ولذا، فإن المراحل المتلاحقة لإدارة الاستثمار العام يجب أن تتبع جدولاً زمنياً واقعياً وميزانية محددة، مع

<sup>1</sup> Thomas Laursen and Bernard Myers, (2009), op. cit., p. 2

<sup>2</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 9

مراعاة العلاقات المتبادلة والمتداخلة ما بين المراحل، فالتحسينات في أى مرحلة تؤثر وتعتمد على أداء المراحل الأخرى<sup>1</sup>.

وفيما يلي نستعرض الملامح الثمانية الأساسية لإدارة الاستثمار العام.

## **1-4-1 توجيه الاستثمار وانتقاء المشروعات والفحص المبدئي Investment Guidance, Project Development, and Preliminary Screening**

أ) توجيه استراتيجي للاستثمار العام:

وجود توجيه استراتيجي له مصداقية للاستثمار العام يمكن ترجمته على المستويات القطاعية هو مطلب أساسي يجب الإشارة إليه في إرشادات إعداد الخطة السنوية. مثل هذا التوجيه قد يكون مشتقاً من خطة قومية أو استراتيجية متوسطة أو طويلة الأجل تحدد أولويات التنمية الاقتصادية على نطاق الاقتصاد ككل. وفي العديد من الدول فإن الاستراتيجية القومية تكملها استراتيجيات قطاعية توضح الأولويات الملحة بشكل أكثر تفصيلاً<sup>2</sup>.

ب) العملية الرسمية لإعداد مقترح المشروعات:

يجب أن يكون هناك عملية رسمية لإعداد مقترح المشروع، بحيث تقوم الوزارات والهيئات بإعداد ملف للمشروع يتضمن المعلومات الأساسية عن المشروع، بما في ذلك الأولويات الاستراتيجية ذات الصلة، والمشكلة التي يعالجها المشروع، وهدف المشروع، والأنشطة الرئيسية والنتائج المتوقعة والميزانية المقدرة. ومن الهام أيضاً في هذه المرحلة طرح الخيارات المتاحة لمعالجة المشكلة سواء مع أو بدون المشروع، وإجراء تحليل العرض والطلب والفجوات<sup>3</sup>. ويجب أن تشتق فكرة المشروع من الطلب الزائد الحالى والمتوقع أو نقص إتاحة بعض الخدمات. ولذا، من المفضل تقدير الطلب بناء على نموذج (مثل نموذج قطاع الطاقة) أو جمع بيانات الطلب من خلال مسح السكان، وحجم المعروض من الخدمات (مثل المدارس والوحدات الصحية). ويجب أن تتسق المشروعات المقترحة مع الخطط والأولويات الاستراتيجية للحكومة ومع الموارد الاستثمارية أخذاً في الاعتبار التكاليف المستقبلية لتقديم الخدمات<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Graham Glenday, Approaches to Improved Public Investment: The Roles of Project Appraisal [Chapter 4], Promoting Public Investment Efficiency: Global Lessons and Resources for Strengthening World Bank Support for Client Countries, World Bank, August 2010, p. 26

<sup>2</sup> ايمانول كفيالييه (2015)، مرجع سبق ذكره، ص 12

<sup>3</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, and Jim Brumby, A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management, World Bank, Policy Research Working Paper 5397, August 2010, p.3

<sup>4</sup> Graham Glenday, (2010), op. cit., p. 8

### ج) المستوى الأول لفحص مقترحات المشروعات:

يهدف المستوى الأول من الفحص التأكد من أن مقترحات المشروعات تلبى الحد الأدنى من التوافق والإتساق مع الأهداف الاستراتيجية وسياسات الحكومة، والمدى الذى يكون فيه التدخل بالمشروع مرضياً بناء على تحليل المشكلات أخذاً فى الاعتبار القيود الرئيسية<sup>1</sup>. ويساعد ذلك على رفع الجودة الكلية لبرنامج الاستثمار، فهو يجبر معدى المشروع على توضيح المبرر من المشروع والأخذ فى الاعتبار الخيارات البديلة قبل تخصيص الموارد للمشروع، والتأكد من أن نطاق المشروع يقدم حلاً كاملاً للمشكلة التى يجب معالجتها وأنه ليس فقط مكوناً من مشروع أكبر. والمشروع الذى يفشل فى اجتياز اختبار الإتساق يجب رفضه، مما يجعل من غير الضرورى إهدار الوقت والموارد بإخضاعه لمزيد من التقييمات فى المراحل التالية<sup>2</sup>.

### 1-4-2 التقييم الرسمى للمشروع Formal Project Appraisal:

- المشروعات التى تجتاز متطلبات الفحص الأولى يجب أن تخضع للتقييم، والذى لا بد وأن يفضي فى نهاية المطاف إلى تبني قرار مفاده تنفيذ المشروع المقترح أو التخلي عنه. ويقلل التقييم الفعال من فرص الفشل فى إكمال أو تسليم الخدمات بكفاءة، فهو يساعد على<sup>3</sup>:
- استبعاد المشروعات التى لها تكاليف كبيرة بدون تقديم أى منافع ملموسة.
  - تحديد أفضل الاختيارات فيما يتعلق بكل من التكنولوجيا والحجم والتوقيت والتنظيم والملكية والترتيبات المالية وخلافه لتعظيم المنافع الاقتصادية الصافية.
  - التأكد من التكلفة المناسبة وحجم تمويل مرحلة الاستثمار للمشروع للسماح بإكتماله فى حدود الوقت والموازنات المتاحة.
  - التأكد من أن المشروعات الممولة ذاتياً ذات جدوى تمويلية وأن المشروعات غير الممولة ذاتياً لديها تمويل موازنى كافى على مدار حياتهم التشغيلية.
  - التأكد من التوزيع العادل للمكاسب أو الخسائر من المشروع، وأن أى مجموعات تعاني تكاليف كبيرة ناتجة عن المشروع يتم تعويضها بشكل كافى.
  - تقييم حجم المخاطر المحتملة وإعادة تصميم البرامج والمشروعات لتقليل المخاطر.

<sup>1</sup> Asian Development Bank, Guidelines for Preparing Performance Evaluation Reports for Public Sector Operations, 2013, p. 9

<sup>2</sup> World Bank, (2010 B), op. cit., p.11

<sup>3</sup> Graham Glenday, (2010), op. cit., p. 5

ويتضمن تقييم المشروع مجموعة من الخطوات تتمثل في دراسة الجدوى الأولية، ودراسة الجدوى التفصيلية، والتصميم التفصيلي، وذلك على النحو التالي:

(أ) دراسة الجدوى الأولية

دراسة الجدوى الأولية هي تحليل لمقترح المشروع لاستكشاف ما إذا كان المقترح كافي بشكل جيد لإجراء دراسة جدوى تفصيلية. وتساعد دراسات الجدوى الأولية في تحديد البدائل قبل إجراء دراسة الجدوى التفصيلية، وتتمثل البدائل في: تحديث التسهيلات القائمة أو استئجار أو شراء وحدات جديدة / تقديم الخدمات مثل الصيانة أو التشغيل من خلال القطاع الخاص / مشاركة التسهيلات مع هيئات أخرى / استخدام تكنولوجيا المعلومات في تحسين الخدمات / التوازن ما بين التعاقد الخارجي أو التقديم الحكومي للخدمات وغيرها. كما يجب تحديد المخاطر المرتبطة بكل بديل، ووضع خطة للتعامل مع المخاطر كلما أمكن، ومراعاة التوازن ما بين المواصفات المفرطة للاحتياجات والمواصفات منخفضة الجودة التي تولد عائد قصير الأجل ولكنها قد تؤدي إلى تكاليف كبيرة على المدى الطويل<sup>1</sup>.

(ب) دراسة الجدوى التفصيلية

تتجاوز دراسة الجدوى التفصيلية دراسة الجدوى الأولية في جمع كل البيانات ذات الصلة، والتحليل المتعمق للبديل المختار لتحقيق أهداف المشروع، وتحديد مخرجات ونتائج المشروع على نحو دقيق، وكذلك إجراء تقييمات متعددة بما في ذلك تحليل الأثر البيئي والاجتماعي. وكجزء من دراسة الجدوى، فإن المشروعات والبرامج يجب أن تخضع لدراسة تكاليفها مقابل منافعها، من خلال تحليل التكاليف والمنافع أو تحليل كفاءة وفعالية<sup>2</sup>. ففي بعض الحالات، فإن المنافع المرتبطة بأحد المشروعات قد لا يمكن تحديدها كمياً، لذا يتم الاعتماد على تحليل كفاءة وفعالية التكاليف لتحديد أقل الطرق تكلفة لتحقيق هدف المشروع، خاصة في مشروعات البنية التحتية الاجتماعية (مثل المدارس والمستشفيات). وفي حالة تعدد معايير الاختيار يتم استخدام التحليل متعدد الأبعاد والذي يتضمن وضع أوزان لكل معيار يعكس أهميته النسبية بالنسبة للأهداف الأخرى للمشروع<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Queensland Treasury, Project Evaluation Guidelines, February 1997, p. 8  
United Kingdom, The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government, 2011, p. 17

<sup>2</sup> Department of Finance- Ireland, Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector, January 2005, p. 34

<sup>3</sup> Ibid, p. 33

### ج) التصميم التفصيلي

بعد اختيار المشروع وقبل إدراجه في الموازنة، يتم إعداد التصميم التفصيلي للمشروع للتأكد من تقدير تكاليف المشروع بدقة، وفحص استعداده للتنفيذ، حيث يتضمن التصميم التفصيلي المواصفات الهندسية، وتصميمات التشييد، وخطط المشتريات والتوريدات. وبهذا يعد التصميم التفصيلي أساساً للموازنات النهائية والتعاقد لتشييد وتشغيل المشروع مما يقلل من مخاطر تأخر التنفيذ نتيجة تأخر تخطيط المشتريات وهي مشكلة شائعة في تنفيذ المشروعات. وعلاوة على ذلك، فإن تصميم المشروع يجب أن يتضمن تقييم كامل للمخاطر، ومؤشرات الأداء واستراتيجية التنفيذ التي يجب أن تستخدم من قبل الهيئة المنفذة، وذلك لتسهيل تنفيذ المشروع<sup>1</sup>.

- وهناك عدد من الاعتبارات ينبغي الانتباه إليها عند تقييم المشروع، تتمثل فيما يلي:
- التقييم السابق أداة مساعدة لصنع القرار، ولا تشكل قراراً نهائياً. فالتكاليف والمنافع الاقتصادية المرتبطة بالبرامج والمشروعات ليست العوامل الوحيدة ذات الصلة.
  - هناك صعوبات في تقييم مخرجات بعض المشروعات بشكل صريح في الكثير من مجالات السياسة العامة مثل القضاء والأمن والدفاع والإدارة العامة.
  - بعض قرارات الإنفاق العام لها أثر اقتصادي ضعيف مثل الاستثمار في المباني الإدارية، وهو ما يتطلب استخدام أفضل الممارسات فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية والمالية<sup>2</sup>.
  - يصعب استخدام تحليل التكاليف والمنافع للقيام بمقارنات ما بين المشروعات من القطاعات المختلفة، نتيجة للاختلافات في آليات ومناهج التقييم، ومن ثم فإن استخدام هذا التحليل هو محدود بالمشروعات الفردية والمشروعات المتشابهة (مثل مشروعات الطرق)<sup>3</sup>.
  - يتم عادة نشر أدلة وإرشادات رسمية حول المنهجيات والجوانب الفنية لتقييم المشروع بما يتناسب مع القدرات الفنية للوزارات والهيئات، مع الأخذ في الاعتبار أن المشروعات الكبيرة تتطلب اختبارات أكثر تدقيقاً لجدواها المالية والاقتصادية.
  - قد يتم التعاقد الخارجي علي تقييم المشروع مع شركات الاستشارات الخاصة، وهو ما يتطلب إرشادات واضحة حول المنهجية، وأن يتم تسليم نماذج التقييم للحكومة بما يُمكن الهيئة الحكومية المتعاقدة من استخدامها في الاختبار التالي للفروض والبدائل<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, and Jim Brumby, (2010), op. cit., p.5

Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 75

<sup>2</sup> Department of Finance - Ireland, ( 2005), op. cit., p. 4

<sup>3</sup> World Bank, (2010 B), op. cit., p.12

<sup>4</sup> World Bank, ( 2010 A), op. cit., p. 79

- مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ينبغي أن تخضع لنفس إجراءات التقييم المعيارية كما في حالة الاستثمارات العامة، مع مقارنة المنافع والتكاليف المترتبة على هذه المشروعات بنظيرتها في القطاع العام<sup>1</sup>.
- التكاليف التي تُنفق على إجراء التقييم يجب أن تكون متناسبة مع التكلفة الكلية للمشروعات ودرجة تعقيد القضايا المتضمنة، وبالنسبة للمشروعات الصغيرة والروتينية يجب أن تُقِيم من خلال منهجية سهلة التطبيق.
- وضع حد أدنى من المناهج الشائعة لتقييم المشروعات عندما تكون قدرات التقييم محدودة، وعليه يجب أن تخضع المشروعات الأعلى من الحد الأدنى لتقييم دقيق<sup>2</sup>.
- تكرار المشروعات المتشابهة (مدرسة - مستشفى - حارة طريق - نظام مياه) يمكن أن يخفض من تكاليف تقييم المشروعات من خلال إعادة استخدام التقييمات مع إجراء تغييرات في المعلمات الأساسية للمشروع الجديد، أخذًا في الاعتبار وحدة التكلفة. كما أن مستويات الطلب لهذه المشروعات يمكن تحديدها بناءً على عدد الأطفال في المراحل العمرية المختلفة في المنطقة المطلوب فيها بناء مدرسة، حجم السكان والكثافة المطلوبة لتقديم النوعيات المختلفة من الخدمات الصحية، الازدحام المروري اللازم لإنشاء أو توسيع الطريق<sup>3</sup>.

### 3-4-1 المراجعة المستقلة لعملية التقييم Independent Review of Appraisal

من الممارسات السليمة إخضاع تقييم المشروع لمراجعة مستقلة، فالانحياز للتفاضل (التفاضل غير الواقعي) بين المسؤولين عن مقترحات المشروع ينعكس في خفض تقدير التكاليف والمغالاه في تقدير المنافع. لذا فإن المراجعة المستقلة ضرورية للتحقق من وجود أى انحياز غير موضوعى خاصة تجاه المشروعات الكبيرة، أو غير مؤكدة المنافع، أو مرتفعة المخاطر<sup>4</sup>. ويمكن أداء هذه الوظيفة من خلال تأسيس وحدة مراجعة لتقييم المشروع، وقد توجد هذه الوحدة داخل الأجهزة الحكومية في وزارة التخطيط أو وزارة المالية أو أى هيئة مركزية أخرى، أو

<sup>1</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, and Jim Brumby, (2010), op. cit., p.5

<sup>2</sup> Department of Finance- Ireland, (2005), op. cit., p. 10

<sup>3</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 82

<sup>4</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, and Jim Brumby, (2010), op. cit., p.7

فى جهة متخصصة مفوضة للقيام بذلك. ويمكن أن يحفز وجود مثل هذه الوحدة فى معهد بحوث أو منظمة غير حكومية لها علاقة بالحكومة من مصداقية المراجعة المستقلة لتقييم المشروع<sup>1</sup>.

#### **1-4-4 اختيار المشروع ووضع الموازنة Project Selection and Budgeting**

يعد اختيار المشروعات أهم مراحل إدارة الاستثمار العام، حيث غالباً ما تمارس الضغوط السياسية على لجان الاختيار بهدف تجاهل أى تحليل فنى غير مرغوب فيه، كما تعمل جماعات الضغط والمقاولين الراغبين على الفوز بعقود التشييد من خلال القنوات البيروقراطية والسياسية للتأثير على اختيار المشروع. لذا من الهام التضمين الشفاف لأسس اختيار المشروعات بما يضمن مصداقية عملية الاختيار ويحد من محاولات التأثير عليها<sup>2</sup>. وتحتاج عملية اختيار مشروعات الاستثمار العام إلى ربطها بدورة الموازنة، من خلال وجود إطار موازنة متوسط الأجل لضمان استدامة برنامج الاستثمار من خلال وجود توقعات لعدة سنوات وربطها بسياسات الموازنة السنوية، وتكامل النفقات الجارية والاستثمارية<sup>3</sup>.

#### **1-4-5 تنفيذ المشروع Project Implementation**

من الضرورى التخطيط المناسب لهذه المرحلة لتجنب التأخيرات والتأكد من أن سلامة الإجراءات الإدارية. حيث أن غياب الترتيبات المؤسسية الواضحة، والتقارير الدورية وضعف ممارسات المشتريات، يمكن أن يؤدي إلى قصور فى تنفيذ المشروعات. ونظراً لأن المشتريات تمثل عنصراً هاماً فى تنفيذ المشروع، فيجب منح العقود على أساس تنافسى خالى من التواطؤ ما بين الموردين والمشتريين الحكوميين<sup>4</sup>. وتتطلب إدارة التكاليف الكلية للمشروعات وجود نظام محاسبى يجمع كل تكاليف المشروع أكثر من المحاسبة على أساس العقود أو المراحل المنفصلة (التصميم/ التشييد/ التجهيز) أو تتبعها مقابل المخصصات السنوية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 25

<sup>2</sup> Ibid., p. 27

<sup>3</sup> Era Dabla-Norris, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency, IMF Working Paper, WP/11/37, February 2011, p. 10

<sup>4</sup> Ibid, p. 10

<sup>5</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 27

ويجب أن تخضع كل المشروعات للمتابعة المستمرة للتأكد من تنفيذها في حدود التكلفة والجودة والوقت المطلوب، وأن تقدم الهيئات المنفذة تقارير دورية إلى الهيئات التي تقوم بالمتابعة والتي قد تحتاج إلى مراجعة التنفيذ المالى والعينى. وعندما يكون البرنامج متشابكاً قطاعياً يتم تشكيل لجنة متابعة تضم ممثلين من الجهات الحكومية والأجهزة التنفيذية ذات الصلة<sup>1</sup>.

### 1-4-6 تعديل المشروع Project Adjustment

يجب أن تتسم عملية التمويل ببعض المرونة حتى تأخذ في الحسبان التغير في ظروف المشروع، خاصة لو تبدلت الظروف لتجعل المشروع غير مجدى كما كان متوقفاً في السابق. ويقترح أن يتم التمويل على شرائح، كل شريحة ترتبط بتمويل مراحل منفصلة من المشروع، وكل طلب تمويل يجب أن يصاحبه تحليل مُحدث للتكاليف والمنافع<sup>2</sup>.

التغيرات المرتبطة بالمشروع (التطورات التكنولوجية، توفر المواد الخام، التغيرات الاقتصادية...)، قد تغير بشكل جذري الاحتياجات المطلوب تلبيتها. كما أن تجاوز الوقت في بعض المراحل له آثاراً كبيرة لتغير الظروف عما كانت عليه عند الموافقة على المشروع. وعندما يحدث تغيير هام على جدوى المشروع، فهناك أهمية خاصة لإعادة تقييم الأساس الذى تم بناء عليه اتخاذ القرارات السابقة، وأن يكون هناك استعداد لإنهائه خاصة إذا ما كانت المنافع المتوقعة ليس من المحتمل إدراكها. وقبل إتخاذ القرار النهائي بإغلاق المشروع، فإن تكاليف الإغلاق يجب أن تكون محددة (مثل تعويضات المقاولين)<sup>3</sup>.

ومن الممارسات الهامة المراجعة باستخدام أسعار العطاءات، فإذا تجاوزت العطاءات الميزانية المعتمدة، يجب إعادة النظر في مقترح المشروع وإجراء التخفيضات الممكنة دون تخفيض معايير جودة المشروع عن المستويات المقبولة من أجل تنفيذ المشروع في الحدود المعتمدة. فلا يجب حذف أعمال ضرورية قد تؤدي إلى خفض المنافع المتحققة من المشروع أو تغيير من طبيعة المشروع، أو أنه سوف يتم تقديمها مرة أخرى لإستكمال المشروع<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Department of Finance- Ireland, (2005), op. cit., p. 27

<sup>2</sup> ايمانول كفيلىيه (2015)، مرجع سبق ذكره، ص 17

<sup>3</sup> Department of Finance - Ireland ,( 2005), op. cit., p. 21 p. 27

<sup>4</sup> Ibid, p. 24

### 1-4-7 تشغيل المشروع Facility Operation

مقترح المشروع، خاصة مشروعات البنية التحتية الكبرى، يجب أن تقدم ترتيبات مؤسسية للتشغيل بمجرد الانتهاء من التشييد، فالأصول المكتملة قد تظل خاملة لو لم تكن مناسبة لتقديم الخدمة، وهو ما يتطلب آلية فعالة لما يلي<sup>1</sup>:

- تحديد مسؤولية إدارة وتشغيل وصيانة الأصول المنشأة، وتأمين تمويل كافي لذلك.
- التحقق من أن المشروعات التي تم الانتهاء منه حديثاً تتطلب بعض الاستثمارات التكميلية اللازمة قبل التمكن من الاستفادة من الأصول.
- الاحتفاظ بسجلات الأصول بما يتضمن من قيد لقيم الأصول.
- متابعة تقديم الخدمة لضمان الأداء الكفاء للأصول على امتداد عمرها التشغيلي.
- مساءلة الهيئات المسؤولة عن تقديم الخدمات عن النتائج المحققة.

### 1-4-8 المراجعة الأساسية لإنجاز المشروع والتقييم Basic Completion Review and Evaluation

(أ) المراجعة الأساسية لإنجاز المشروعات المكتملة:

يجب أن تطبق مراجعة الاكتمال الأساسي للمشروعات المنتهية على كل المشروعات بطريقة نظامية. وتشمل قيام الهيئة المسؤولة أو الوزارة المعنية بالتحقق ما إذا كان تم الانتهاء من المشروع وفقاً لمقترح الموازنة الأصلية أو المعدل وفي الإطار الزمني، وإذا ما كانت مخرجات المشروع تم تسليمها كما هو محدد<sup>2</sup>.

(ب) التقييم اللاحق للمشروع:

وعادة ما يجرى هذا التقييم بعد عامين أو ثلاثة أو أكثر من إتمام المشروع على أساس انتقائي بدرجة كبيرة، وقد يتم تنفيذه من خلال مجموعة مستقلة<sup>3</sup>. ويجب أن يُحسن التعلم من التقييم اللاحق من تصميم وتنفيذ المشروعات في المستقبل، ومحددات نجاحه أو فشله. واستخدام هذه الخبرة المكتسبة في تحديث الإرشادات والإجراءات لتعريف وإعداد المشروعات المستقبلية، وربما في الاستخدام المستمر وإدارة الأصل الجديد<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> ايمانول كفيلايه (2015)، مرجع سبق ذكره، ص 18

<sup>2</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, and Jim Brumby, (2010), op. cit., p.10

<sup>3</sup> ايمانول كفيلايه (2015)، مرجع سبق ذكره، ص 19

<sup>4</sup> Department of Finance- Ireland, (2005), op. cit., p. 6

- ويتضمن التقييم عادة إعادة فحص التكاليف والمنافع المحققة مقابل المخططة، إضافة إلى تقييم العناصر التالية<sup>1</sup>:
- الفعالية: تقيس إذا ما كانت عوائد المشروع تحققت وفقاً للأهداف الموضوعية، وإذا حدث تغير أثناء تنفيذ المشروع فيجب دراسة أسبابه وأثره على مخرجات المشروع.
  - الكفاءة: تقيس جودة استخدام موارد المشروع في تحقيق العوائد، وإلى أي مدى المنافع الاقتصادية للمشروع تحققت عند أقل تكلفة.
  - الاستدامة: ينظر إلى احتمالية أن الموارد البشرية والمؤسسية والتمويلية والطبيعية كافية لاستمرار توليد العوائد على مدار العمر الاقتصادي للمشروع.
  - الأثر: يجب أن يأخذ التقييم في اعتباره الآثار على التنمية سواء المقصودة أو غير المقصودة، الإيجابية أو السلبية، كالتالي:
    - الأثر على المؤسسات: ويعنى المدى الذى من المتوقع أن يحسن أو يضعف المشروع قدرة الدولة على القيام باستخدام مستدام وعادل وكفء للموارد.
    - الأثر الاجتماعي والاقتصادي: ويعنى تقييم توزيع المنافع والتكاليف الاقتصادية على كل من المستفيدين والمتضررين (متضمنة إعادة التوظيف)، والتعرف على مجموعات المستفيدين وفقاً للتقسيمات المختلفة، مع التأكيد على مراعاة الفقراء والمهمشين.
    - الأثر البيئي: مراجعة الأثر البيئي - التلوث الحضري - التأثير على التربة الزراعية

## 1-5 التحديات والمشاكل المرتبطة بضعف إدارة الاستثمار العام

ترتبط الاستثمارات العامة غير الكفئة بمجموعة من التحديات، يتمثل أهمها فى التالي:

### 1-5-1 الطبيعة الخاصة للمشروعات الرأسمالية

- يميل الإنفاق الاستثمارى أن يكون مُسيس بدرجة كبيرة مقارنة بالإنفاق الجارى، حيث أن خصوصية مواقع المشروعات تجعل الاستثمار العام وسيلة جاذبة للسياسيين للإدعاء بتقديمهم خدمات لناخبيهم<sup>2</sup>.
- الاستثمار العام هو مجال مُعرض بدرجة كبيرة لمخاطر الفساد والإهدار، خاصة مع ضعف نظم الإدارة والمحاسبة، والافتقاد إلى قدرات رقابية قوية لها سلطة توقيع جزاءات<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Asian Development Bank, (2013), op. cit., p. 11 – 17

Queensland Treasury, (1997), op. cit., p. 21

<sup>2</sup> Murray Petrie, A Synthesis of Country Experiences, [Chapter 3], Promoting Public Investment Efficiency: Global Lessons and Resources for Strengthening World Bank Support for Client Countries, World Bank, July 2010, p. 34

- تخصيص الموارد للمشروع هو التزام متعدد السنوات، يتطلب امتلاك المهارات الفنية اللازمة، وموازنة متعددة السنوات، ونظم إدارة التكاليف. وهو ما يفرض تحديات في حالة الإدارة المالية الضعيفة للموازنة السنوية غير المربوطة بالتزامات المشروعات متعددة السنوات<sup>2</sup>.

### 1-5-2 ضعف التخطيط والتقييم السابق لمقترحات المشروعات<sup>3</sup>:

- يعكس نقص البيانات ونماذج التنبؤ عن العرض والطلب الحالى والمستقبلي لتقديم الخدمات، نقصاً في القدرات الفنية لقياس فجوات تقديم الخدمات، وهذا بدوره يحد من القدرة على تحديد الأولويات، وقد يؤدي إلى اختيار عشوائي وغير موضوعي للمشروعات.
- نقص القدرات يؤثر سلباً على التطبيق السليم لإعداد وتقييم مقترح المشروع، متضمناً تقدير الأسعار الاقتصادية والتكاليف الأساسية للتشييد واستئجار العمالة، إضافة إلى ضعف قدرة صانعي القرار على استخدام دراسات مقترح المشروع في تصميم واختيار وموازنة المشروع.
- نقص الشفافية المتمثل في عدم نشر الموازنة وإتاحة مستندات المشروع للمراجعة المتخصصة وللإطلاع من قبل المواطنين، سوف يحد من قدرات البرلمان علي مسألة الوزارات والهيئات، ويزيد من احتمالات دخول مشروعات منخفضة الجودة في الموازنة.

### 1-5-3 ضعف تنفيذ المشروعات:

- تجاوز الوقت والتكلفة يؤدي إلى تقليل كفاءة استخدام الموارد وفعالية برامج الاستثمار، فالمشروعات تتطلب تنفيذها بسرعة كلما أمكن لتجنب التدهور المادي الناتج عن وقف وإعادة التشييد<sup>4</sup>. وهي مشكلة شائعة في كل من الدول المتقدمة والنامية، حيث أثبتت مراجعة نحو 258 من مشروعات النقل الكبرى في 20 دولة، أن 90% من المشروعات شهدت تجاوزاً كبيراً لتكاليفها الحقيقية وصل في المتوسط إلى 45% في مشروعات السكك الحديدية، وحوالي 34% في مشروع الكبارى والأنفاق، و20% في مشروعات الطرق<sup>5</sup>. وهذا لا يقتصر على مشروعات النقل فقط، ولكنه يمتد ليشمل معظم القطاعات.

<sup>1</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 8

<sup>2</sup> Thomas Laursen and Bernard Myers (2009), op. cit., p. 2  
Murray Petrie, (2010), op. cit., p. 34

<sup>3</sup> World Bank, (2010 A), op. cit., p. 79

<sup>4</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 99

<sup>5</sup> Chantal C. Cantarelli, Bent Flybjerg, Eric J. E. Molin, and Bert van Wee, Cost Overruns in Large-Scale Transportation Infrastructure Projects: Explanations and

- أسباب هذه التجاوزات تعود غالباً إلى الانحياز للتفاضل لدى مخططي المشروع. كما أن العديد من مشروعات الاستثمار العام تتضمن عمليات متعددة السنوات وتنسيق وتمويل ومشتريات وتنفيذ عقود، وقد تظهر تحديات فنية غير متوقعة أثناء التنفيذ<sup>1</sup>.
- القيام بمراجعات كبيرة متضمنة إضافة أو إلغاء مشروعات أو مناقلات بين المشروعات أثناء السنة المالية تعكس عدم استعداد المشروع للتنفيذ، والتخطيط الضعيف للتوريدات والمشتريات، حيث لا تقوم الجهات بإعداد خطط المشتريات قبل بدء المشروع بشكل كافي، كما أن غياب تجهيز الأراضي يتسبب في المعدلات المحبطة لتنفيذ الموازنة الرأسمالية<sup>2</sup>.
- بعض التحضيرات خاصة للمشروعات الكبرى (مثل إعادة توطين السكان، اجراءات وقائية بيئية) قد تستغرق وقتاً طويلاً رغم توفر التمويل، وهذا ينعكس في تفضيل المشروعات ذات المواقع الجاهزة عن تلك التي لها عائد اقتصادي كبير بينما تطول إجراءات تنفيذها<sup>3</sup>.
- الضغوط السياسية لإدراج بعض المشروعات التي لا يتوفر لها التمويل الكافي في الموازنة الرأسمالية، قد تؤدي إلى تحميل الموازنة الرأسمالية بالعديد من المشروعات بتمويل قليل لكل منها مما يجعلها تستغرق وقتاً أطول من المطلوب لإنهائها.

#### 1-5-4 نقص التمويل الجاري اللازم للمشروعات<sup>4</sup>:

- تتجلى مظاهر الإدارة المالية الضعيفة في المشروعات الرأسمالية المكتملة التي تفتقر إلى تمويل جاري لتعمل بفعالية مثل مستشفيات تفتقر إلى تمويل جاري للأطباء والتجهيزات الطبية، ومدارس تفتقر إلى المدرسين والكتب المدرسية، وطرق لا يوجد تمويل لصيانتها.
- السبب الرئيسي لنقص التمويل الجاري للمشروعات الرأسمالية المكتملة هو الضغوط المالية، حيث تزاخم بنود الإنفاق على الأجور والدعم والفوائد بنود تشغيل وصيانة المشروعات، كما أن وزارة المالية قد لا يتوفر لديها المعلومات الكافية عن متطلبات الإنفاق الجاري اللازمة لتشغيل المشروعات الاستثمارية نتيجة الانفصال ما بين قرار الموازنين الرأسمالية والجارية.

---

Their Theoretical Embeddedness,” European Journal of Transport and Infrastructure Research, 2010, p. 10

<sup>1</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 6

<sup>2</sup> World Bank, (2010 B), op. cit., P.15

<sup>3</sup> Thomas Laursen and Bernard Myers, ( 2009), op. cit., P. 15

<sup>4</sup> Feridoun Sarraf, Integration of Recurrent and Capital “Development” Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward, World Bank, July 2005, p.1 p.5 p.9

- غالباً ما تُتخذ القرارات حول مشروعات البنية التحتية الكبرى داخل مراكز صنع القرار الكبرى (الرئاسة - مجلس الوزراء - البرلمان)، وتأخذ مساراً مختلفاً عن باقى المشروعات، مما يتبعه صعوبات فى ربطها فى المراحل اللاحقة مع دورة إعداد الموازنة.

### 1-5-5 عدم كفاءة الترتيبات التنظيمية للمشروعات:

- تدير معظم الدول مشروعات الشراكة بشكل منفصل عن المشروعات الممولة من الحكومة. حيث لا توجه الحكومات انتباهاً كافياً إلى التقييم الدقيق والتحليل الاقتصادى لمشروعات الشراكة بدون إدراك أن مشروعات الشراكة هي مشروعات استثمار عام يجب أن يتم اختيارها بناء على قدرتها على إنتاج عوائد اجتماعية واقتصادية مقبولة<sup>1</sup>.
- ففى بعض الدول، لا يتم التعاقد على مشروعات الشراكة لأسباب الكفاءة ولكن للتخفيف من ضغوط الموازنة، وهذا دفع بعض الحكومات للمضى قديماً فى مشروعات منخفضة الجودة وعالية التكلفة بدلاً من استبعادها من خطط الاستثمار العام. وفى بعض الحالات فإن الشراكات قد ينتج عنها تكاليف مالية كبيرة نتيجة ضعف تصميم العقود والافتراضات المتفائلة بخصوص رسوم الاستخدام وضمانات الحد الأدنى للدخل المقدمة من الحكومة<sup>2</sup>.

- كل المشاكل السابقة وغيرها تتعكس فى شكل مشروعات ذات عائد ضعيف أو عديمة الفائدة (ويُطلق عليها White elephants projects)، مثل المشروعات التالية<sup>3</sup>:
- مشروعات ذات تكلفة رأسمالية مرتفعة وذات معدلات عائد اجتماعي سلبى، تحركها المصالح السياسية القوية التى تتجنب الموافقات اللازمة.
  - مشروعات البنية التحتية الزائدة عن الحاجة، مثل الطرق والمطارات ذات حركة المرور الضعيفة، والتى تدفعها مصالح بعض المستفيدين تحديداً السياسيين أو المقاولين المحليين.
  - المشروعات التى اكتملت ولكن لا يوجد تمويل كافى لتشغيلها وصيانتها. وهذا يحدث عادةً عندما تُمول الهيئات المانحة المشروعات ولكن لا يقابلها تخصيص كافى فى الموازنة لتشغيلها وصيانتها، أو عندما تكون هناك دوافع من أجل زيادة التشغيل فى الأجل القصير بدون الأخذ فى الاعتبار تبعات تقديم الخدمة فى الأجل الطويل.

<sup>1</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 159

<sup>2</sup> IMF (2015 B), op. cit., p. 10 - 11

<sup>3</sup> Graham Glenday, (2010), op. cit., p. 24 - 25

- المشروع الذى لم يكتمل وتم تركه وإهماله، مثل الكبارى والمباني التى تم تنفيذ أجزاء منها ولم تكتمل، وهذه المشروعات غالباً ترتبط بفساد فى التعاقدات والتوريدات. وتتمثل العواقب المترتبة على تلك المشروعات فى نهاية المطاف فى رصيد من البنية التحتية البالية، وحوادث الطرق والسكة الحديدية، والمستشفيات المزدهمة، وغيرها.. ومن ثم فشل الاستثمار العام فى تحقيق المنافع المستهدفة منه، سواء تحفيز النمو أو تحسين الأوضاع الاجتماعية. وعلى جانب التكاليف، تنشأ التزامات مالية تمثل عبئاً دون عائد على المواطنين، بدون أن يقابلها إنشاء أصول جديدة جيدة<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ايمانول كفيالييه (2015)، مرجع سبق ذكره، ص 3

## الفصل الثاني

### التجارب الدولية في إدارة وتحسين كفاءة الاستثمار العام

#### تمهيد

تشير الخبرات الدولية إلى أن تحسين كفاءة الاستثمار العام من خلال إصلاح إدارة الاستثمار العام يجب أن تكون متناسبة مع ظروف كل دولة على حده، ومصممة بشكل يأخذ في الاعتبار قدرة الجهاز الإداري على تنفيذ الإصلاحات، من أجل تحقيق مكاسب سريعة تساعد على دعم الإصلاح<sup>1</sup>. وهناك مدى واسع من التجارب الدولية في إصلاح إدارة الاستثمار العام، ففي فيتنام تم تحديث التشريعات المتعلقة بالمشتريات وتقييم ومتابعة المشروعات، وفي البرازيل بُدلت جهود حديثة من أجل إصلاح نظم المشتريات باستخدام نظام المشتريات الإلكترونية، بينما تم إعطاء الأولوية في دول غرب البلقان لتقوية تخطيط وتقييم المشروع من خلال تحسين التوجيه الاستراتيجي، وإرشادات إعداد المشروع، والمراجعة المستقلة للتقييم. وتعد تجارب إيرلندا والمملكة المتحدة وشيلي وكوريا الجنوبية الأكثر تقدماً بين التجارب الدولية لإدارة الاستثمار العام، كما تقدم خبرات واسعة حول عمليات الإصلاح المستمرة وتطورها عبر الزمن، حيث بُدلت جهود كبيرة في بناء قدرات تقييم المشروعات في شيلي (منذ الثمانينات) وكوريا الجنوبية (منذ الأزمة المالية الآسيوية في عام 1997)<sup>2</sup>.

#### 2-1 مناهج إصلاح إدارة الاستثمار العام:

تتضمن التغييرات المؤسسية اللازمة لإصلاح إدارة الاستثمار العام تغييرات تشريعية ومؤسسية هامة، وتستلزم وقتاً كافياً لتحقيق المنافع المنشودة. لذا، فإن مناهج الإصلاح أتخذت أشكالاً مختلفة بعضها شامل وأغلبها ركز على تطوير عمليات معينة، وذلك على النحو التالي:

#### 2-1-1 تحسين التنفيذ أولاً **Implementation first**:

قد ينصب التركيز على تحسين معدلات التنفيذ الضعيفة للمشروعات، على افتراض أن التقييم السابق للمشروع محدود فيما يمكن أن يحققه، أو لأن اختيار المشروع يخضع للضغوط السياسية بدرجة كبيرة، وأنه يمكن تحقيق مكاسب سريعة في مرحلة التنفيذ<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 59

<sup>2</sup> Murray Petrie, (2010), op. cit., p. 34, p. 21

<sup>3</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 61 - 62

## 2-1-2 تحسين عملية التخطيط أولاً **Better planning first**:

إن الحصول على مشروعات أكثر كفاءة يتطلب تحسين التخطيط الاستراتيجي والفحص الأولى وإعداد تقييمات عالية الجودة لأنه من الصعب تحسين أو وقف المشروع الضعيف بمجرد الموافقة عليه. وتأخذ كل من شيلي وكوريا الجنوبية بهذا المنهج، حيث تركز كوريا بشكل خاص على استراتيجية رفض المشروعات ضعيفة الجودة في مرحلة دراسة الجدوى الأولية بنسبة تناهز 44%، وفي شيلي فإن 5-8% من مقترحات المشروعات يتم رفضها عند الفحص الأولى لعدم إتساقها مع السياسات القطاعية والإقليمية للدولة<sup>1</sup>.

## 2-1-3 نظام للضوابط والتوازنات **Checks and balances**:

تتميز الأنظمة الأكثر تقدماً بالترتيبات المؤسسية التي تخلق نظاماً للضوابط والتوازنات حول الجودة في بداية ونهاية وأثناء تنفيذ المشروعات. فهينات التمويل المركزية لديها السلطة والقدرة والدعم السياسي اللازم لإخضاع المشروعات لمراجعات مستقلة، وذلك بجانب مراجعة الوزارات القطاعية للمشروعات التي تم تطويرها من قبل الهيئات الخاضعة لإشرافها<sup>2</sup>.

## 2-1-4 مركز التميز **Center of excellence**:

ينصب التركيز هنا على وضع استراتيجية لبناء القدرات التحليلية لتقييم المشروع في مركز حكومي واحد، عادة وزارة المالية أو وزارة التخطيط، ويقوم مركز التميز بوضع توقعات واضحة وإصدار إرشادات حول تنفيذ ومراجعة جودة المشروعات المقدمة. وقد يساعد مركز التميز أيضاً في بناء القدرات أو تقييم المشروعات، كما في حالة معهد البحوث الاقتصادية والاجتماعية ESRI في أيرلندا ومعهد التنمية الكوري KDI بكوريا الجنوبية<sup>3</sup>.

## 2-1-5 مركز القوى **Center of power**:

قد تدفع معدلات التنفيذ الضعيفة إلى تأسيس وحدات لمتابعة المشروعات تتبع رئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء، حيث يتم رفع تقارير المتابعة إليهم مباشرة، كذلك يمكن أن يكون

<sup>1</sup> Murray Petrie, (2010), op. cit., p. 46

<sup>2</sup> Ibid, p. 21

<sup>3</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 61 – 62

World Bank, ( 2010 A), op. cit., p. 92

تقييم واختيار المشروع مركزياً أيضاً، ففي بعض دول غرب البلقان تم تأسيس لجان سياسية رفيعة المستوى لإعطاء مزيد من التوجيه للاستثمار العام، وفي فيتنام يقوم رئيس الوزراء في بعض الحالات بتشكيل مجالس مؤقتة لفحص وتقييم مشروعات محددة<sup>1</sup>.

## 2-1-5 التعاقد الخارجي Contracting out:

قد يتم التعاقد مع الموردين غير الحكوميين من أجل تقييم أو إدارة المشروعات بهدف التغلب على نقص القدرات الحكومية وزيادة عنصرى الاستقلالية والمصداقية، فعلى سبيل المثال فى ايرلندا فإن الهيئات العامة مسموح لها إجراء تحليل التكاليف والمنافع ولكن يجب عليهم تشكيل لجنة من خبراء خارجيين لمراجعة نتائج التقييم<sup>2</sup>.

## 2-1-6 تخطى النظام By-pass the system:

بعض نماذج الاستثمار العام تُنقل بشكل كامل من خلال مشروعات الشراكة، بدافع الاستفادة من مكاسب الكفاءة من تضمين القطاع الخاص أو خلق بعض المنافسة لنظام إدارة الاستثمار الضعيف، أو قد يكون الدافع من وراء ذلك هو الهروب من نظم التدقيق المعتادة ونقل الإنفاق خارج الموازنة أو استغلال فرص الفساد<sup>3</sup>.

ويعتمد اختيار منهج الإصلاح المناسب على عدة عوامل منها النظام السياسى والإدارى للدولة والإمكانيات الفنية والتمويلية. ويمكن استخدام أكثر من منهج للإصلاح على نحو تدريجى خلال مدى زمنى طويل نسبياً، كما هو الحال فى تجربتى كوريا الجنوبية وشيلى، والتي سوف يتم التعرض لهما بمزيد من التفصيل، نظراً لأنهما من التجارب الناجحة والتي تميزت بالشمول والتدرج فى التطبيق. كما أن هناك أهمية خاصة لهاتين التجربتين، فتجربة كوريا الجنوبية اعتمدت على مراكز بحثية think tanks لدعم عملية صنع القرار الخاص بالاستثمارات العامة، واعتمدت تجربة شيلى على تطوير منظومة الكترونية فى إطار من التعاون بين وزارتى التخطيط والمالية، بالإضافة إلى تركيز التجربتين على التقييم السابق للمشروعات مع بناء واسع للقدرات والمهارات، وهى التحولات التى بدأت تتجه إليها وزارة التخطيط فى مصر مؤخراً.

<sup>1</sup> Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, (2014), op. cit., p. 61 - 62

<sup>2</sup> World Bank, (2010 A), op. cit., p. 92

<sup>3</sup> Ibid, p. 92

## 2-2 تجربة كوريا الجنوبية فى إدارة الاستثمار العام

عندما بدأ الاقتصاد الكورى فى النمو السريع فى السبعينات مصحوباً بزيادة حجم الاستثمار، ظهرت الحاجة إلى نظم تخطيط وتقييم شاملة، وتم إعداد أدلة إرشادية والقيام بتدريب على المنهجيات واستخدامها. ولكن لم تستطع هذه السياسة تحقيق أهدافها نتيجة عدم كفاية الخبراء المطلوبين لتقييم مشروعات الاستثمار. وتأثرت دراسات جدوى المشروعات الكبرى بمجموعات المصالح متضمنة الوزارات القطاعية والحكومات المحلية والمجموعات السياسية<sup>1</sup>. واستمرت محاولات إصلاح نظام الاستثمار العام، حيث تم اتخاذ مجموعة من الإجراءات الحاسمة لزيادة الكفاءة والشفافية بعد الأزمة الآسيوية عام 1997. وفى يوليو 1999، صدرت خطة شاملة لحفز الكفاءة فى الاستثمار العام، أحد محاورها الأساسية هو تقوية تقييم المشروع نتيجة عدم الثقة فى جودة دراسات الجدوى المعدة من قبل الوزارات القطاعية، لذا قامت وزارة الاستراتيجية والمالية فى عام 1999 بإنشاء وحدة شبه مستقلة فى معهد التنمية الكورى KDI، وهى مركز إدارة الاستثمار العام فى البنية التحتية العامة والخاصة (بيماك PIMAC) للقيام بدراسات الجدوى الأولية. ومنذ ذلك الحين، تولى مركز بيماك إعداد دراسات جدوى أولية لمشروعات البنية التحتية الكبرى الأعلى من حد مالى معين<sup>2</sup>. كما قام المركز بتطوير إرشادات التقييم والأدلة المعيارية الخاصة بإعداد دراسة الجدوى الأولية، وإعادة تقييم دراسة الجدوى، وإعادة تقييم التنبؤ بالطلب متضمنة وصف تفصيلى للمنهجيات والإجراءات<sup>3</sup>.

وفى هذا السياق، تم تقديم مجموعة من الإصلاحات الفعالة التى شهدها نظام الاستثمار العام بشكل متدرج على مدي زمنى طويل نسبياً، وذلك على النحو التالى:

### 2-2-1 دراسة الجدوى الأولية:

يتم تنفيذها تحت إشراف وزارة الاستراتيجية والمالية، ويقوم بإعدادها مركز بيماك من خلال فريق بحثى متعدد التخصصات. وتخضع كل المشروعات الكبرى التى تزيد تكلفتها عن 50 مليون دولار لدراسة الجدوى الأولية، والمشروعات المحلية ومشروعات الشراكة فى حالة إذا زادت مساهمة الحكومة المركزية فيها عن 30 مليون دولار. بينما يتم إعفاء مشروعات المكاتب

<sup>1</sup> Jay Hyung Kim, Public Investment Management Reform in Korea: Efforts for Enhancing Efficiency and Sustainability of Public Expenditure, Korea Development Institute (KDI), Korea, 2012, p. 28

<sup>2</sup> Murray Petrie, (2010), op. cit., p. 51

<sup>3</sup> Jay-Hyung Kim, What Made Public Investment Management Reform Happen in Korea? APEC Finance Ministers' Process Conference on The Framework and Options for Public and Private Financing of Infrastructure, Washington, June 2011, p. 12

الإدارية، ومعالجة المخلفات، ومشروعات إعادة التأهيل، والمشروعات التي تنفذ وفقاً لاتفاقيات دولية، ومشروعات الأمن القومي من دراسة الجدوى الأولية<sup>1</sup>. ويتكون التحليل الأساسي لدراسة الجدوى الأولية من التحليل الاقتصادي وتحليل السياسات وتحليل التنمية الإقليمية المتوازنة، ثم يتم تطبيق أسلوب التحليل الهرمي Analytic Hierarchy Process لدمج نتائج التحليلات السابقة<sup>2</sup>.

## 2-2-2 إدارة التكاليف الكلية للمشروع

أسست وزارة الاستراتيجية والمالية نظام "إدارة التكاليف الكلية للمشروع" عام 1994. ويتحكم هذا النظام في تكاليف كل مراحل حياة المشروع، ويسمح للوزارات أن تُغير التكاليف الكلية للمشروع في حدود الطوارئ في مرحلة التشييد بنسبة تصل إلى 8% من قيمة العقد من أجل التواكب مع أي تغييرات طارئة في التصميم لا يمكن تجنبها، أما في حالة إذا كان المشروع الجارى تنفيذه يسير عكس إرشادات إدارة التكاليف الكلية للمشروع، فيمكن لوزارة المالية أن تستقطع من مخصصات المشروع وأن تقوم الوزارة المسؤولة عن المشروع بتوقيع جزاءات على فريق التصميم ومنع الدعوة الى طرح المناقصة وذلك في حالة أن ذلك سينتج عنه زيادة كبيرة في التكاليف نتيجة الأداء غير المرضي أو الفشل في تقدير تكاليف التشييد المناسبة<sup>3</sup>.

## 2-2-3 إعادة تقييم دراسة الجدوى وإعادة تقييم التنبؤ بالطلب

تهدف إعادة تقييم دراسة الجدوى إلى مراجعة الزيادة في التكاليف والتحقق من جدوى المشروعات الجارى تنفيذها، وإيجاد بدائل لخفض حجم وتكلفة المشروع، في الحالات التالية<sup>4</sup>:

- عدم وجود دراسة جدوى أولية للمشروع لأن التكاليف الكلية للمشروع لم تكن وصلت للحد اللازم لإجراء دراسة جدوى أولية، بينما زادت التكاليف الكلية للمشروع عند التنفيذ إلى الحد الذي يجعلها تخضع لدراسة جدوى أولية أثناء تنفيذ المشروع.
- زيادة تكاليف المشروع، متضمنة زيادة الأسعار وزيادة تعويضات الأراضي أو الممتلكات الأخرى لتنفيذ المشروع، بأكثر من 20% مقارنة بالتكاليف الكلية الثابتة للمشروع.
- انخفاض الطلب المقدر للمشروع بأقل من 30% مقارنة بالطلب المقدر في المرحلة السابقة، عند القيام بإعادة التنبؤ بالطلب.

<sup>1</sup> Jay-Hyung Kim,(2012), op. cit. p.39 - 40

<sup>2</sup> Jay-Hyung Kim, ( 2011), op. cit., p. 3

<sup>3</sup> Jay Hyung Kim, (2012), op. cit., p. 55

<sup>4</sup> Ibid, P. 56

وإذا أظهرت دراسة إعادة التقييم أن المشروع لم يعد مجدياً، يعمل فريق إعادة التقييم على خفض حجم المشروع من أجل تحسين جدواه، وعندما لا يوجد بديل لتأمين جدوى المشروع تقرر وزارة الاستراتيجية والمالية وقف تنفيذ المشروع<sup>1</sup>.

إعادة تقييم التنبؤ بالطلب هي وسيلة للتحقق من أن الطلب على المشروعات السابق حسابه مازال يتماشى مع أحدث بيانات متاحة، ويجري تنفيذها عندما يشهد الطلب تغيرات جوهرية في الافتراضات التي تم بناء عليها التنبؤ بالطلب، أو الأخطاء التي حدثت أثناء إعداد منهجية التنبؤ بالطلب، أو إذا بدت إعادة تقييم التنبؤ بالطلب ضرورية بسبب أن المشروع تحول إلى مشروع شراكة بدلاً من كونه مشروعاً حكومياً تقليدياً، أو إذا مرت أكثر من خمس سنوات منذ آخر تنبؤ بالطلب، وأو إذا ثبت انخفاض الطلب على المشروع بنسبة 30% أو أكثر<sup>2</sup>.

## 2-2-4 متابعة الأداء والتقييم اللاحق للمشروعات:

يوجد ثلاثة مستويات من متابعة الأداء والتقييم، على النحو التالي<sup>3</sup>:

- نظام متابعة الأداء: ويطلب هذا النظام من الوزارات وضع أهداف ومؤشرات الأداء في بداية دورة الموازنة السنوية، وإعداد خطط وتقارير الأداء السنوية وإرسالها إلى وزارة الاستراتيجية والمالية، على أن تتضمن تقارير الأداء تفسير مستوى الأداء وخطط التحسين المستقبلية.
- التقييم الذاتي لبرامج الموازنة: تقوم الوزارات بتقييم برامجها التي تتجاوز مستويات الإنفاق فيها حد معين بناء على قائمة مراجعة موحدة، ويغطي التقييم الذاتي كل البرامج الوزارية في غضون 3 سنوات (تُلت برامج الموازنة الكبرى يتم تقييمها سنوياً). والبرامج التي يظهر التقييم أنها غير فعالة تكون عرضة لاستقطاع مخصصاتها بنسبة 10%.
- التقييم العميق لبرامج الموازنة: ويجري تطبيقه على بعض البرامج المختارة، حيث يخضع حوالى 10 برامج للتقييم العميق سنوياً. ويلزم القانون الجهات المعنية أن تُعد تقرير تقييم أداء لمشروعات التشييد التي تكلفتها الكلية تساوي أو تتجاوز 50 مليون دولار.

وقد كان لهذه الإصلاحات آثار هامة على تحسين كفاءة الاستثمار العام خاصة فيما يتعلق باختيار المشروعات ذات العائد الاقتصادي والاجتماعي الأعلى، فقد أجرى مركز بيماك

<sup>1</sup> Murray Petrie, (2010), op. cit., p. 34

<sup>2</sup> Jay Hyung Kim, (2012), op. cit., p. 58

<sup>3</sup> Young Rok, Methods of financial planning and budgeting: strategic and results oriented budgeting, Korea Institute of Public Administration, 2015, p.14 – 16 p. 64

دراسات جدوى أولية لعدد 665 مشروع بتكلفة مقدرة 303.2 مليار دولار خلال الفترة (1999 - 2013)، وكانت نتائجها أن 63.5% منها مشروعات مجدية، و36.5% تحتاج مزيد من المراجعة في الأجلين المتوسط والطويل<sup>1</sup>. وكذلك تحسنت تقديرات التكاليف مما ساعد على عدم تجاوزها التقديرات أثناء تنفيذ المشروعات، فخلال العشر سنوات التالية لتطبيق إدارة التكاليف الكلية للمشروع انخفضت طلبات زيادة التكاليف الكلية للمشروع من 26.4% كمتوسط للفترة (1996-1999) إلى 4.4% كمتوسط للفترة (2000 - 2004)، كما انخفضت التعديلات في التكاليف الكلية للمشروع من 11.1% إلى 1% كمتوسط لذات الفترتين<sup>2</sup>.

وقد ساهمت العديد من العوامل في التطبيق الناجح لإدارة الاستثمار العام في كوريا الجنوبية يتمثل أهمها في قيادة عملية الإصلاح مدعوماً من قبل القيادات العليا بالدولة، والدور الرائد لوزارة الاستراتيجية والمالية وقدرتها على التواصل مع الوزارات والهيئات ومواجهة المقاومة البيروقراطية واعتمادها على مراكز علمية متخصصة مثل معهد التنمية الكورى ومعهد المالية العامة الكورى فى تقديم الدعم العلمى والفنى، واتباع أساليب التقدير العلمية ووجود نماذج معيارية لتقييم واختيار المشروعات مع نشر نتائج التحليل وعملية صنع القرار، بالإضافة إلى وجود خطة محددة التوقيتات لتحقيق النتائج الفعال للإصلاحات على مدار دورة المشروع<sup>3</sup>.

## 2-3 تجربة شيلى فى إدارة الاستثمار العام

بدأ نظام التقييم الدقيق للمشروعات فى عام 1975 مع إنشاء نظام الاستثمار القومى National Investment System NIS فى وزارة التخطيط، والذى يُدار بالشراكة مع وزارة المالية، ويقدم إرشادات منهجية للقطاعات لتقييم المشروعات والبرامج، ويعمل على ضمان أن المشروعات التى تقى بهذه المتطلبات هى فقط التى تتلقى تخصيص من الموارد العامة<sup>4</sup>.

وفيما يلى يتم التعرض لنظام الاستثمار القومى بشكل أكثر تفصيلاً:

### 2-3-1 تعريف نظام الاستثمار القومى:

يشير نظام الاستثمار القومى إلى مجموعة من القواعد والآليات والإجراءات التى تحكم عملية الاستثمار العام بهدف دعم عملية صنع قرار الاستثمار، والتأكيد على التخصيص الكفاء

<sup>1</sup> Kyoung Bok Cook, Korea's Experience of budgeting system and policy implications, Korea Development Institute (KDI), Korea, 2015, p. 10

<sup>2</sup> Jay Hyung Kim, Make public investment management happen in Korea, IADB conference on the Korean experience for LAC development, May 2014, p.20

<sup>3</sup> Ibid, p.25- 33

Kyoung Bok Cook (2015), op. cit., p. 10

<sup>4</sup> World Bank, Appraisal of Public Investment: Chile, PREM, 2006, p.1

- للموارد العامة من خلال اختيار المشروعات التي لها أكبر قيمة اجتماعية صافية حالية اعتماداً على الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية وبالتوافق مع السياسات العامة. ويُدار نظام الاستثمار القومي من قبل وزارتي التخطيط والمالية وتتمثل أدواته الأساسية في التالي<sup>1</sup>:
- ❖ منهجيات لإعداد وتقييم المشروعات من منظور اقتصادي اجتماعي متجانس يتضمن مجموعة محددة من أسعار الظل ومعدلات الخصم الاجتماعي .
  - ❖ التدريب المستمر على تطوير القدرات الفنية الكافية على كل مستويات الحكومة.
  - ❖ بنك المشروعات المتكامل، وهو متاح للإطلاع من قبل الجمهور.

ووفقاً للقانون يجب أن تتقدم كل الأجهزة العامة متضمنة الوزارات والحكومات المحلية والشركات المملوكة للدولة عبر نظام الاستثمار القومي للحصول على التمويل اللازم لتنفيذ برامج ومشروعات الاستثمار. ويلزم نظام الاستثمار القومي كل مقترحات المشروعات أن تمر عبر دورة حياة المشروع (الفكرة - الملف - دراسة الجدوى الأولية - دراسة الجدوى التفصيلية - التصميم). وفي بعض الحالات الاستثنائية يتم تجاوز بعض الخطوات لأنواع محددة من المشروعات النمطية، مثل مشروعات إصلاح الطرق التابعة لوزارة الأشغال العامة<sup>2</sup>. وعندما يفوق قيمة أقل العطاءات لأحد المشروعات السعر المُقدر في وقت الموافقة على المشروع بنحو 10% أو أكثر، أو أرادت الحكومة تغيير التصميم أثناء التنفيذ بالطريقة التي تزيد التكاليف فإن المشروع يكون عرضة لإعادة التقييم<sup>3</sup>.

## 2-3-2 عملية تقييم المشروع وفقاً لنظام الاستثمار القومي:

تبدأ العملية بفكرة المشروع التي تدخل في بنك المشروعات ثم تأخذ كود تعريفي يدخل في نظام الاستثمار القومي، هذه الفكرة يتم تطويرها في ملف للمشروع الذي يكون عرضة لدراسة التقييم الأولي. حيث تقوم وزارة التخطيط بالتحليل والذي يتضمن التوافق مع أولويات السياسات، والقضايا البيئية، ومشاركة أصحاب المصالح، وغيره. ثم تصدر وزارة التخطيط توصياتها سواء

<sup>1</sup> Ibid, p.1

Hugo Arancibia , Chile Public Investment: Building the Future, Seoul, November 21, 2008, p. 10

<sup>2</sup> Glenn P. Jenkins and Edgardo S. Mimica, The Fundamental Institutional Pillars of an Efficient Capital Budgeting System: The Case of Chile, February 2010, p. 12

<sup>3</sup> Maria Albino-War, Svetlana Cerovic, Francesco Grigoli, Juan Carlos Flores, Javier Kapsoli, Haonan Qu, Yahia Said, Bahrom Shukurov, Martin Sommer, and SeokHyun Yoon, Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries, SDN/14/10, Nov. 2014, p. 34

الإيجابية أو السلبية - والتي قد تطلب تعديل المشروع جزئياً أو الاستمرار في رفضه. وبناء على التوصيات المبدئية، يتم إجراء تحليل كامل للتكاليف والمنافع، وبناء عليه، فإن وزارة التخطيط - أخذاً في الاعتبار حوافز الموازنة القطاعية الصادرة عن وزارة المالية - تصدر قراراً في شكل قبول أو رفض المشروع بشكل صريح.<sup>1</sup>

أى أن دورة تقييم المشروعات تأخذ شكل هيكل هرمي، قاعدة الهرم لديها العدد الأكبر ممثل في أفكار المشروعات، وعلى المستوى التالي ملفات المشروعات، ثم تأتي دراسات الجدوى الأولية للمشروع ودراسات جدوى المشروع، وعلى قمة الهرم تأتي تلك المشروعات التي تلقت الموافقة النهائية من وزارة التخطيط.<sup>2</sup>

### 2-3-3 الأنظمة الفرعية لنظام الاستثمار القومي

أحد الملامح المميزة لنظام الاستثمار القومي هو فصل مرحلة ما قبل الاستثمار (إعداد وتقييم المشروع) عن مرحلة الاستثمار (الموازنة الرأسمالية والتنفيذ والتشغيل). حيث أن مرحلة ما قبل الاستثمار من مهام وزارة التخطيط ومرحلة الاستثمار من مهام وزارة المالية.<sup>3</sup>

ويتكون نظام الاستثمار القومي من أربعة أنظمة فرعية، وذلك على النحو التالي:

(أ) التحليل الاقتصادي والفنى (وزارة التخطيط): يتعامل مع مرحلة ما قبل الاستثمار، ويتضمن قاعدة بيانات بنك المشروعات المتكامل. وينصب تركيزه على الكفاءة الإنتاجية (المشروعات المتوقع أن تحقق أعلى عائد ممكن)، وينتهي عندما تعلن وزارة التخطيط قرارها النهائي حول مبادرة الاستثمار (بالموافقة أو الرفض).<sup>4</sup>

(ب) إعداد الموازنة (وزارة المالية): يتضمن عمليات إعداد الموازنة السنوية، ونمذجة ومحاكاة للسياريوهات المختلفة، والمحاسبة على أساس الموازنة المزدوجة. وينصب تركيزه على تحقيق الكفاءة التخصيصية من خلال تخصيص الموارد في المجالات التي تقدم المساهمة الأكبر في تحقيق أهداف الحكومة، وتتوافق مع الأولويات الاستراتيجية.<sup>5</sup>

(ج) تنفيذ الموازنة (وزارة المالية): يتابع التدفقات النقدية لكل مشروع يتم تنفيذه، بهدف رصد أى تجاوزات فى التكلفة وانحراف فى الجداول الزمنية مبكراً، بما يسمح بالتدخل التصحيحي فى الوقت المناسب.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> World Bank , (2006), op. cit., p.2

<sup>2</sup> Glenn P. Jenkins and Edgardo S. Mimica, (2010), op. cit., p. 6

<sup>3</sup> Ibid, p. 7 - 8

<sup>4</sup> Hugo Arancibia , (2008), op. cit., p. 18

<sup>5</sup> Glenn P. Jenkins and Edgardo S. Mimica, (2010), op. cit., p. 8

<sup>6</sup> Hugo Arancibia, (2008), op. cit., p. 29

(د) التقييم اللاحق (وزارة التخطيط): ويهدف إلى استخدام هيكل التغذية العكسية والنتائج القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل في تحديد الكفاءة والكفاية لمقترحات المشروعات الجديدة، وتأسيس آلية لجمع والحصول على معلومات مستمرة ودورية والتي تسهل تتبع العمل<sup>1</sup>. وما يتم تقييمه حالياً هو فقط عينة من المشروعات تتكون من 8-10%<sup>2</sup>.

## 2-3-4 بنك المشروعات المتكامل Bank of Integrated Projects:

بنك المشروعات المتكامل هو نظام معلومات (قاعدة بيانات) مصمم لدعم إدارة الاستثمار العام خلال سجلات (احصاءات الاستثمار الأساسية Basic Investment Statistics BIS) لكل مبادرات الاستثمار (المشروعات - البرامج أو الدراسات الأساسية) التي تعرض للتمويل كل عام. وتتمثل الأهداف الأساسية لذلك النظام المعلوماتي في التالي<sup>3</sup>:

- ❖ تقديم كود تعريفي أوحده ومميز يصاحب المشروع أثناء دورة حياته بالكامل.
- ❖ تأسيس قاعدة بيانات لمشروعات الاستثمار العام على المستوى القومي والإقليمي والمحلي وكذلك القطاعي.
- ❖ تغطية دورة حياة المشروع بالكامل لكل مبادرة استثمار، والسماح بالتقييم اللاحق لها.
- ❖ يساعد على الاحتفاظ بوعاء من المشروعات المُقيمة الجاهزة للتمويل من الموازنة.

فكل فكرة مشروع / ملف / دراسة جدوى أولية / دراسة جدوى تصبح ملفاً واحداً في احصاءات الاستثمار الأساسية، هذا الملف يتم تحديثه باستمرار ويصاحب المشروع حتى يتم وقف تشغيل أو إهمال المشروع. وتتكون القاعدة الحاسوبية المستخدمة من قبل بنك المشروعات المتكامل من نظام متعدد الاستخدامات مصمم ليسمح بوصول المستخدمين من خلال الانترنت، ويسمح لوزارة التخطيط أن يكون لها وصول مباشر للملفات من خلال شبكتها الداخلية. ويتعامل من خلال بنك المشروعات المتكامل أكثر من 3 آلاف مستخدم حكومي في 1400 مؤسسة عامة تشمل الوزارات والهيئات والأقاليم والشركات العامة، حيث يقومون بإدخال نحو 15000 مشروعاً جديداً سنوياً، إضافة إلى قاعدة بيانات مخزن عليها ما يقرب من 500 ألف مشروع<sup>4</sup>.

ويعمل النظام القومي للاستثمار في شيلي على تحسين الكفاءة التخصيصية من خلال خلق منافسة ما بين المشروعات للحصول على التمويل خلال الموازنة السنوية واختيار أفضلها

<sup>1</sup> Ibid, p. 8

<sup>2</sup> Murray Petrie, (2010), op. cit., p. 34

<sup>3</sup> Glenn P. Jenkins and Edgardo S. Mimica, (2010), op. cit., p. 19 - 20

<sup>4</sup> Ibid, p. 19

- يتم اختيار نسبة تصل إلى 20-25% فقط من المشروعات التي يتم إدخالها سنوياً لإدراجها وتمويلها من خلال الموازنة. ويزيد من مصداقية وشفافية النظام قدرة المواطنين من خلال الانترنت على التعرف على المشروعات التي تم فحصها ونتائج التقييمات<sup>1</sup>. ورغم عدم توفر تقديرات محددة لأثر هذا النظام على تحسين كفاءة الاستثمار العام، إلا أن بعض الدراسات أشارت ضمناً إلى حدوث وفر في التكاليف في المشروعات العامة مثل مشروعات الطرق والصحة ناتج عن تحسين التقييم باستخدام النظام القومي للاستثمار<sup>2</sup>.

وقد ساهمت العديد من العوامل في نجاح تقييم المشروع في شيلي والتي تتضمن الإرادة السياسية القوية المستمرة في دعمها للنظام على مدار عدد من العقود، والتدريب وبناء القدرات المكثف على كل المستويات الحكومية، والدور القوي الذي تلعبه وزارة التخطيط في التأكد من أن كل المشروعات تتوافق مع قواعد النظام القومي للاستثمار، والاعتماد على الأدلة والمنهجيات المنشورة والتي تُحدث باستمرار من قبل وزارة التخطيط، وغيرها من العوامل<sup>3</sup>.

## 2-4 أهم الاستخلاصات والدروس المستفادة من التجارب الدولية:

تشابه تجربة شيلي مع تجربة كوريا الجنوبية في المنهج المتبع والذي يركز على تحسين عملية تقييم المشروعات بالاعتماد على الأساليب العلمية والفنية، وكذا في عدد من النواحي الفنية للتقييم ومنها اقتصار تطبيقه على المشروعات التي تتجاوز حد مالي معين، وشموله بعض المشروعات المنفذة من قبل السلطات المحلية والشركات المملوكة للدولة، وإعفاء المشروعات العسكرية ومشروعات إعادة التأهيل من التقييم، مع وجود اختلاف في القائمين على عملية التقييم وتوزيع المهام والمسئوليات بينهم<sup>4</sup>. كما تشتركان في العوامل الداعمة والأساسية لنجاح إصلاحات إدارة الاستثمار العام في أي نظام، والتي يتمثل أهمها في التالي:

- قيادة عملية الإصلاح: أحد العوامل الأساسية لإصلاح نظام الاستثمار العام وضمان استمراريته هي تبنيه ودعمه من قبل أعلى المستويات السياسية في الدولة بالإضافة إلى الفهم الجيد للإصلاح وجدواه.

<sup>1</sup> Ibid, p. 10

<sup>2</sup> Maria Albino-War, Svetlana Cerovic, Francesco Grigoli, Juan Carlos Flores, Javier Kapsoli, Haonan Qu, Yahia Said, Bahrom Shukurov, Martin Sommer, and SeokHyun Yoon (2014), op.cit., p. 21

<sup>3</sup> World Bank , (2006), op. cit., p. 1

<sup>4</sup> Jay Hyung Kim,(2014), op. cit., p.11

- تعديل التشريعات ذات الصلة: بالنص على نظام إدارة الاستثمار العام فى القوانين المتعلقة بالموازنة والخطة والإدارة المحلية وأية قوانين أخرى ذات الصلة، وذلك لإضفاء صفة الشرعية والإلزام على النظام المحدث لإدارة الاستثمار العام
- الإدارة السليمة لعملية الإصلاح: وأهم مقوماتها مهارات التواصل وسرعة الاستجابة، فقد تنشأ مقاومة للإصلاح من قبل المسؤولين الحكوميين أو مسئولى القطاع الخاص، ومن أجل التغلب على هذه المقاومة يجب بذل جهود مستمرة والقيام بالاتصالات اللازمة، فرفض جهات الإسناد فى كوريا قيام وزارة المالية بدراسات الجدوى الأولية أدى إلى إنشاء وحدة مستقلة تقوم بهذه المهمة ويقبل الجميع بنتائجها.
- استخدام الأنظمة التكنولوجية: ويساعد ذلك كثيراً على تدفق المعلومات وتحسين عملية تخزين البيانات وتداولها وإتاحتها، والقيام بالتحليلات اللازمة عليها، ويدعم شفافية نشر المشروعات وإتاحتها لإطلاع المواطنين عليها.
- بناء القدرات خاصة فى مجالات إعداد دراسات الجدوى وتقييم المشروعات، فأى إصلاح يجب أن يواكبه تدريب كثيف للمسؤولين عن تنفيذه.

ورغم إشادة المؤسسات الدولية بتجربتي كوريا الجنوبية وشيلي، باعتبارها من التجارب المتقدمة فى تقييم المشروعات العامة، التى أستغرقت عقوداً حتى تصل إلى هذا المستوى المتقدم، وأهمية الاستفادة منهما فى تطوير نظم تقييم المشروعات العامة فى الدول النامية. إلا أن هناك عدد الاعتبارات التى ينبغى مراعاتها للاستفادة منهما، وفقاً للإطار السياسى والاقتصادى والقدرات الفنية والإدارية للدول، والتى تتمثل فى التالى<sup>1</sup>:

- مراعاة التسلسل المنطقى لتطبيق نظام تقييم المشروعات والآثار المترتبة عليه.
- تحديد موقع الوحدة المسئولة عن إدارة عملية تقييم المشروعات، وإصدار المنهجيات الأدلة والإرشادات القومية والقطاعية (وزارة التخطيط أم وزارة المالية أم مركز بحثى تابع).
- تحديد قنوات يتم من خلالها استيعاب التأثير السياسى على المشروعات وتوجيهه بشكل بناء، حتى لا يتحول نظام التقييم إلى تقييم جزئى تلتف حوله المشروعات.
- أنظمة التقييم ليست جامدة، فهى تتحسن أو تتدهور عبر الزمن. لذا، من الهام وضع آليات لجعل هذا الأنظمة سريعة الاستجابة والتطور.

<sup>1</sup> Robert Taliercio, Appraisal of public investment in practice- methodological approaches and decision rules in advanced systems, World Bank, 2014, p.30

## الفصل الثالث

### مقاييس ومؤشرات كفاءة إدارة الاستثمار العام واتجاهاتها في مصر

#### تمهيد

تواجه عملية قياس كفاءة الاستثمار العام العديد من الصعوبات، نظراً لتعدد العوامل المؤثرة المباشرة وغير المباشرة، واختلاف تفسير النتائج وفقاً لدرجة التطور الاقتصادي، وتكلفة الوحدة (أرض - عمالة - مواد خام ...) بين الدول. ويتم عادة استخدام وسائل مختلفة لقياس كفاءة الاستثمار العام، تعتمد على مقارنة مستويات الكفاءة بين الدول، أحد أهم هذه المقاييس هي تحليل منحني الكفاءة، والذي يقيس الكفاءة النسبية بين الدول في صورة مقدار المدخلات النقدية (الإنفاق الاستثماري العام) مقابل المخرجات من البنية التحتية (التغطية والجودة). مقياس آخر يعتمد على تقييم تكلفة الوحدة من مشروعات البنية التحتية الكبرى في بعض القطاعات خاصة النقل والكهرباء والإنشاءات (على سبيل المثال تكلفة إنشاء كيلو متر طريق / تكلفة إنتاج ميجاوات كهرباء) ومقارنتها بين الدول ذات الظروف الاقتصادية المتشابهة<sup>1</sup>.

أو قد يتم القياس بشكل غير مباشر من خلال استبيانات تعمل على تقييم فعالية المراحل المختلفة لعملية الاستثمار في الدول المختلفة، إذ يتطلب تحسين كفاءة الاستثمار العام إجراء تقييم شامل لنظام إدارة الاستثمار العام للتعرف على الفجوات المؤسسية والفنية والقانونية التي من المحتمل أن تؤدي إلى انخفاض كفاءة الاستثمار العام. لذا، فإن الجزء الأول من هذا الفصل يتناول الأدلة والمؤشرات الدولية، في حين يقوم الجزء الثاني بتحليل اتجاهات الاستثمار العام في مصر أما الجزء الثالث يستعرض نتائج استبيان كفاءة إدارة الاستثمار العام في مصر.

#### 3-1 أهم الأدلة والمؤشرات الدولية لقياس كفاءة إدارة الاستثمار العام

تم تطوير بعض المقاييس بواسطة صندوق النقد الدولي لقياس كفاءة وإدارة الاستثمار العام ومقارنتها عبر الدول، وتتسم هذه الأدلة والمؤشرات بعدم دوريتها حيث أنها نتاج دراسات أجراها باحثون في صندوق النقد الدولي، إلا أنها تعتبر أساساً جيداً لفحص نقاط الضعف والقوة، والمقارنة ما بين مجموعات الدول المختلفة.

<sup>1</sup> Maria Albino-War, Svetlana Cerovic, Francesco Grigoli, Juan Carlos Flores, Javier Kapsoli, Haonan Qu, Yahia Said, Bahrom Shukurov, Martin Sommer, and SeokHyun Yoon, (2014), op. cit., P.5- 6

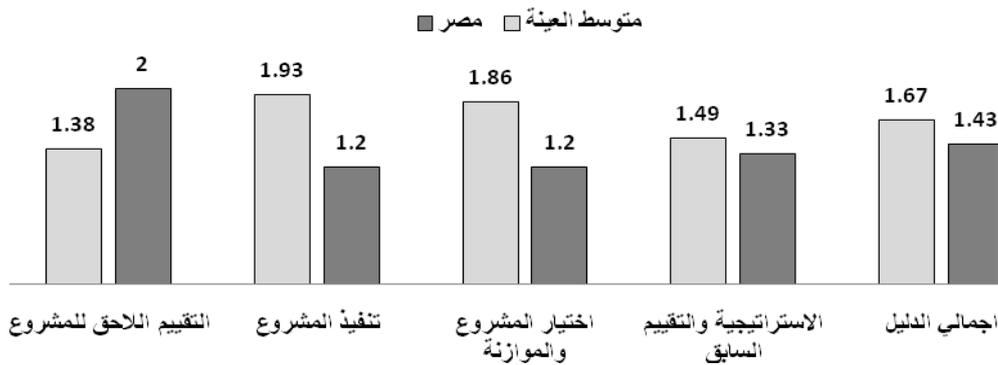
### 1-1-3 دليل إدارة الاستثمار العام PIMI

دليل إدارة الاستثمار العام Public Investment Management Index PIMI يجسد البيئة المؤسسية التي تقوم عليها إدارة الاستثمار العام ويغطي 71 دولة متوسطة ومنخفضة الدخل، ويركز الدليل على الاستثمارات العامة لأجهزة الحكومة المركزية. وتتراوح قيمة الدليل ما بين 0 و 4، بحيث تعكس الدرجات الأعلى أداءً أفضل لإدارة الاستثمار العام. ويقوم الدليل بتقييم 4 مراحل أساسية متتالية مرتبطة بإدارة الاستثمارات العامة وهي: التوجيه الاستراتيجي وتقييم المشروعات، واختيار المشروعات، وإدارة وتنفيذ المشروعات، ومراجعة وتقييم المشروعات اللاحق. وفي كل مرحلة يتم التركيز على العمليات الأساسية والضوابط التي من المرجح أن تسفر عن قرارات أكثر كفاءة للاستثمار العام<sup>1</sup>.

بلغ متوسط قيمة الدليل الكلي على مستوى العينة نحو 1.68 درجة من 4 درجات، أفضل 5 دول في الأداء هي دول متوسطة الدخل (جنوب أفريقيا 3.53- البرازيل 3.12- كولومبيا 3.07 - تونس 2.97 - تايلاند 2.87). وتقع مصر في الربع الثالث من حيث درجات الدليل حيث بلغت قيمة الدليل الكلي بها 1.43 لتحتل مصر بذلك الترتيب 47 من 71 دولة، والأدلة الفرعية (التوجيه الاستراتيجي وتقييم المشروعات 1.33 - اختيار المشروعات وإعداد الموازنات 1.2 - تنفيذ المشروع 1.2 - المراجعة والتقييم اللاحق للمشروعات 2.0)، وهي بذلك أقل من المتوسط العالمي من حيث الدليل الكلي والأدلة الفرعية ماعدا دليل المراجعة والتقييم اللاحق للمشروعات، كما يوضح الشكل رقم (1-3).

#### شكل رقم (1-3)

#### موقع مصر في دليل إدارة الاستثمار العام PIMI



**Source:** Era Dabla-Norris & others, Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency, IMF Working Paper, WP/11/37, February 2011

<sup>1</sup> Era Dabla-Norris, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, (2011), op. cit., p. 7

يتميز هذا الدليل بأن بياناته منشورة على مستوى الدول، إلا أنه لا يقوم بتفسير اختلاف النتائج بين الدول أو نشر النتائج التفصيلية للاستبيان، ولتفسير حصول مصر على الدرجات سالفة الذكر، يقوم الجزء الأخير من هذا الفصل بإجراء استبيان لإدارة الاستثمار العام في مصر.

### 3-1-2 مؤثر كفاءة الاستثمار العام PIE-X:

يُقدر هذا المؤشر العلاقة ما بين رصيد رأس المال العام ومؤشرات تغطية وجودة أصول البنية التحتية لعدد 114 دولة، ويُقاس فجوة الكفاءة بالمسافة ما بين متوسط الدولة ومنحنى الكفاءة عند مستوى معين من رصيد رأس المال العام ونصيب الفرد من الدخل. الدول الواقعة على منحنى الكفاءة - أعلى مستوي من تغطية وجودة البنية التحتية (مخرجات) لمستوي معين من رصيد رأس المال/الفرد (مدخلات) - تأخذ درجة 1 في المؤشر، وكلما قلت كفاءة الدول اتسعت المسافة من المنحنى وانخفضت درجات المؤشر<sup>1</sup>. ويعتمد المنحنى على قواعد بيانات آفاق الاقتصاد العالمي WEO ومؤشرات التنمية العالمية WDI ومصادر أخرى، وذلك للدلالة على مدى تغطية شبكات البنية التحتية والمخرجات المادية للاستثمار العام. بالإضافة إلى بيانات عن جودة البنية التحتية بالاعتماد على مسح المنتدى الاقتصادي العالمي WEF.

لا يقوم هذا المؤشر بنشر النتائج تفصيلاً على مستوى الدول، وإنما يقارن فجوة الكفاءة بين الاقتصادات المتقدمة والصاعدة ومنخفضة الدخل، وأهم نتائجه تتمثل في التالي<sup>2</sup>:

- تزيد كفاءة الاستثمار العام بشكل عام مع زيادة نصيب الفرد من الدخل، بينما ينخفض ميل منحنى الكفاءة مع زيادة رصيد رأس المال العام، موضحاً انخفاض العائد الحدى من الاستثمارات الإضافية، أخذاً في الاعتبار المدى المحدود للتوسع في خدمات البنية التحتية بمجرد تحقيق التغطية الشاملة.
- بلغت فجوة الكفاءة نحو 27% في المتوسط، ويقل حجم هذه الفجوة مع زيادة الدخل، حيث تصل الفجوة إلى 40% في الدول منخفضة الدخل، و27% في الاقتصادات الصاعدة، و13% في الاقتصادات المتقدمة في المتوسط.
- رأس المال العام الأكثر كفاءة يمكن أن يخفض تكاليف القطاع الخاص ويرفع الإنتاجية الحدية لرأس المال البشرى والمادى الخاص يخلق موارد مالية لتقديم بنية تحتية أفضل بتكلفة أقل، فالانتقال من الربع الأدنى إلى الربع الأعلى في كفاءة الاستثمار العام يضاعف أثر

<sup>1</sup> IMF, (2015A), op. cit., p. 6

<sup>2</sup> IMF, (2015 B), op. cit., p. 15 - 18

الاستثمار على النمو ( 1% زيادة في نسبة الاستثمار العام إلى الناتج تزيد الناتج بنسبة 0.3% في الدول التي تقع في الربع الأقل مقابل 0.6% للدول التي تقع في الربع الأعلى). وبالرجوع إلى قواعد البيانات التي اعتمد عليها هذا المؤشر للتعرف على وضع مصر المقارن من حيث كفاءة الاستثمار العام، تبين أن البيانات الخاصة بتغطية البنية التحتية في مصر غير متاحة بشكل كامل في سلاسل بيانات آفاق الاقتصاد العالمي WEO ومؤشرات التنمية العالمية WDI. أما من ناحية جودة البنية التحتية، فيشير دليل تنافسية البنية التحتية، والذي هو أحد مكونات دليل التنافسية العالمي GCI إلى انخفاض جودة البنية التحتية، حيث تحتل مصر الترتيب 91 من 140 دولة في عام 2016/2015، بدرجة تبلغ 3.4 وهي بذلك أقل من المتوسط العالمي البالغ 4.13 ومتوسط الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البالغ 3.9<sup>1</sup>.

### 3-1-3 تقييم إدارة الاستثمار العام PIMA:

يستخدم تقييم إدارة الاستثمار العام Public Investment Management Assessment PIMA لتقييم كفاءة ممارسات إدارة الاستثمار العام، ويقدم تقييماً واسعاً لعملية صنع قرار الاستثمار العام في مراحله الثلاثة الأساسية، وهي كالتالي:

- تخطيط مستويات مستقرة من الاستثمار العام
  - تخصيص الاستثمار العام في القطاعات والمشروعات الصحيحة
  - تنفيذ المشروعات في حدود الوقت والتمويل المستهدف
- ويتم التقييم بناء على استيفاء 45 عنصر فرعي تتدرج تحت المراحل الثلاثة لصنع قرار الاستثمار العام، وتتضمن الأطر المالية الكلية، وتكامل الخطة مع الموازنة متوسطة الأجل، والتنسيق ما بين مستويات الحكومة، والشراكة مع القطاع الخاص... وتتراوح درجة التقييم ما بين صفر (لا يوجد عنصر يتم استيفاؤه) و10 (45 عنصر يتم استيفاؤهم). ويضم التقييم عينة من 25 دولة<sup>2</sup> من الاقتصادات المتقدمة والصاعدة والدول منخفضة الدخل<sup>3</sup>.

لا يقوم هذا المؤشر بنشر نتائجه تفصيلاً على مستوى الدول، وإنما يقارن بين الاقتصادات المتقدمة والصاعدة ومنخفضة الدخل، ويستخلص نقاط الضعف والقوى المرتبطة بإدارتهم للاستثمار العام، ويتمثل أهم نتائجه في التالي<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> وذلك وفقاً للتقرير التالي:

World Economic Forum, Global Competitiveness report, 2015-2016

<sup>2</sup> مصر ليست من مجموعة الدول التي شملها هذا التقييم، بينما توجد ثلاثة دول عربية وهي الجزائر وقطر والأردن ضمن مجموعة الاقتصادات الصاعدة

<sup>3</sup> IMF, (2015 A), op. cit., p. 12

<sup>4</sup> IMF, (2015 B), op. cit., p. 23- 24

- تعكس الاختلافات في كفاءة الاستثمار العام جزئياً الاختلافات في القوى النسبية لمؤسسات إدارة الاستثمار العام، الاقتصادات المتقدمة قوية نسبياً في إدارة الشراكات، وشمول ووحدة الموازنة، بينما الاقتصادات الصاعدة ومنخفضة الدخل ضعيفة نسبياً في توفير التمويل وإدارة تنفيذ المشروع ومتابعة الأصول العامة.
- كل من الاقتصادات المتقدمة والصاعدة والدول منخفضة الدخل تسجل درجات ضعيفة في التخطيط القومى والقطاعى، والتنسيق المركزى / المحلى، والموازنة متعددة السنوات، وهو ما يعنى أن الخطط القومية تُعد وتتطور بمعزل عن الموازنات.
- وفقاً للأقاليم الجغرافية، فإن إدارة الاستثمار العام هي الأقوى في أوروبا وأمريكا اللاتينية والأضعف في دول الشرق الأوسط ووسط آسيا.
- هناك علاقات تكاملية ما بين المراحل المختلفة لإدارة الاستثمار العام، فالدول التي لديها مؤسسات قوية لاختيار وتقييم المشروع، والتي تتابع الأصول العامة بفاعلية غالباً يكون لديها مؤسسات قوية لإدارة الشراكات. مما يوضح الدور الذي تلعبه معايير المحاسبة الحديثة في تسجيل كل من الأصول المالية للحكومة والخصوم الاحتمالية المرتبطة بالشراكة. سوف يتم الاستعانة بهذا التقييم وبعض المؤشرات والعوامل التي يطرحها في تقييم إدارة الاستثمار العام في مصر في الأجزاء التالية.

### 3-2 اتجاهات وأداء الاستثمار العام في مصر:

- يمكن الاستدلال على أداء الاستثمار العام بعدد من المؤشرات غير المباشرة، كالتالى<sup>1</sup>:
- تخطيط الاستثمار العام: مستوى الاستثمار العام كنسبة من إجمالي الإنفاق العام، واستقرار الاستثمار العام (الانحراف المعياري في نمو الاستثمار العام).
  - تخصيص الاستثمار العام: الاستقرار في التخصيص القطاعي للاستثمار العام ما بين وظائف الحكومة المختلفة، وتوجهات النمو في الاستثمار العام (الاستثمار في المجالات الاقتصادية نسبة إلى إجمالي الاستثمارات الحكومية).
  - تنفيذ الاستثمار العام: الفوارق ما بين مستويات الإنفاق الاستثماري العام المستهدف والفعلي.

### 3-2-1 تطور الاستثمارات العامة والخاصة

اتسمت نسبة الاستثمارات الكلية إلى الناتج المحلى الإجمالى في مصر خلال الفترة (2001/2000 – 2015/2014) بالتذبذب، حيث تراوحت ما بين 13.8% و 22.4%، كما

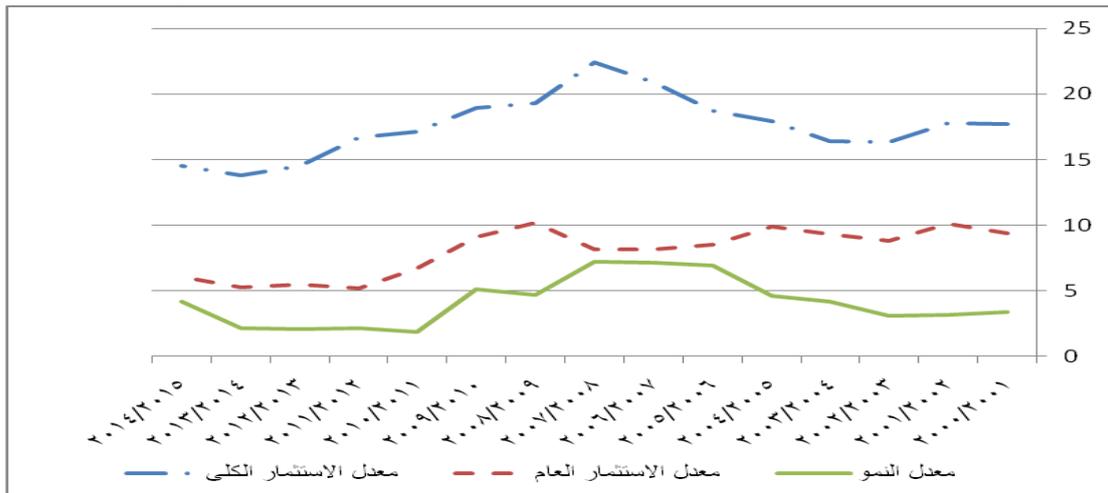
<sup>1</sup> Ibid, p.27

أن هذه النسبة تبدو منخفضة حتى في أقصاها إذا ما قورنت بتلك الدول الناشئة والصاعدة وبخاصة في جنوب شرق آسيا والتي يتجاوز معدل الاستثمار بها نسبة 35-50%. كما شهدت نسبة الاستثمارات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي تذبذباً شديداً خلال نفس الفترة، كما يوضح شكل رقم (3-2)، حيث تراوحت ما بين 5.2% و 10.2%، وهذه النسبة شهدت ارتفاعاً وانخفاضاً متتاليان خلال الفترة الأولى 2001/2000 وحتى 2005/2004، ثم ما لبثت أن بدأت في الانخفاض المتواصل خلال الثلاث سنوات التالية لتتخفف من 9.9% في عام 2005/2004 ثم إلى 8.5% في عام 2006/2005 ثم إلى 8.2% في عام 2007/2006، وثبتت عند 8.2% خلال عام 2008/2007، وارتفعت هذه النسبة إلى 10.2% خلال عام الأزمة الاقتصادية العالمية 2009/2008 والتي شهدت ضخ الدولة لمزيد من الاستثمارات العامة لتعوض النقص الحاد في الاستثمارات الخاصة نتيجة الأزمة، وما صاحبه من انخفاض في النمو الاقتصادي وصل إلى 4.7%، ثم ما لبثت نسبة الاستثمار العام إلى الناتج في التراجع في أعقاب ثورة يناير 2011 لتصل إلى أدنى مستوى لها في عام 2012/2011 بنسبة 5.2%، ثم بدأت في التحسن الطفيف لتصل إلى 6.1% في عام 2015/2014، وتحسن معها معدل النمو ليصل إلى 4.2% في نفس العام.

### شكل رقم (3-2)

معدل النمو الاقتصادي ونسبة الاستثمار الكلي والعام للناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة (2015/2014 - 2001/2000)

(نسبة مئوية %)



المصدر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، تقارير متابعة خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية،

سنوات متعددة

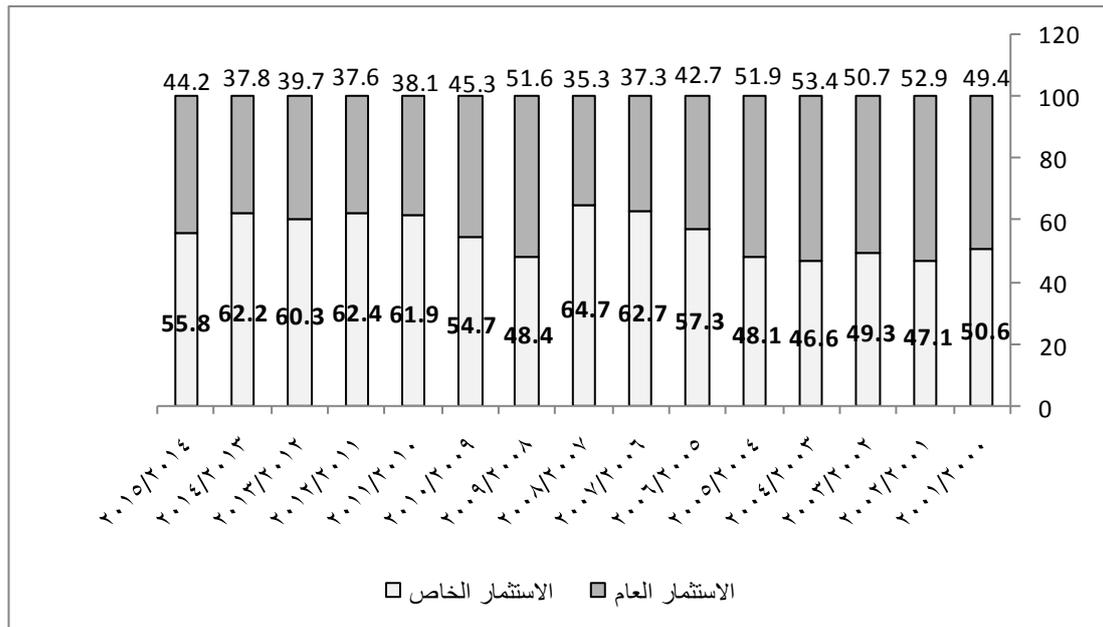
كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وإمكانيات النمو)

بلغت نسبة الاستثمارات العامة للدولة من الاستثمارات الكلية 44.5% مقابل 55.5% للقطاع الخاص كمتوسط خلال الفترة من 2001/2000 وحتى 2015/2014، وإن تفاوتت تلك النسب صعوداً وهبوطاً من عام لآخر، حيث شهدت نسبة الاستثمارات العامة من الاستثمارات الكلية ارتفاعاً من 49.4% إلى نحو 53.4% منذ بداية العام المالي 2001/2000 وحتى عام 2004/2003، ثم تراجعت بدءاً من العام المالي 2005/2004 لتصل إلى 51.9%، واستمر تراجعها حتى وصلت نسبتها إلى 35.3% من جملة الاستثمارات الكلية للعام المالي 2008/2007، (شكل رقم 3-3)، وذلك تمشياً مع التوجه العام بخفض دور الدولة في النشاط الإقتصادي وترك المجال أمام القطاع الخاص كبديل لدور الدولة في ضخ هذه الاستثمارات.

شكل رقم (3-3)

نسب الاستثمارات العامة والخاصة إلى الاستثمارات الكلية خلال الفترة  
( 2001/2000 - 2015/2014 )

(نسبة مئوية%)



**المصدر:** وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، تقارير متابعة خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات متعددة

ومع بداية عام الأزمة المالية العالمية 2009/2008 انخفضت مساهمة القطاع الخاص في الاستثمارات الاجمالية لهذا العام لتصل إلى 48.4% بعد أن كانت نسبته قد وصلت في العام السابق له لذروتها بنسبة 64.7%، ولعب الاستثمار العام دوراً هاماً خلال هذا العام فقد

ارتفعت نسبته من 35.3% عام 2007/2006 إلى 51.6% خلال عام 2009/2008 وذلك بعد أن قامت الدولة بضخ حزمة تحفيزية من الاستثمار العام بلغت نحو 12 مليار جنيه لتصل قيمة الاستثمار العام في هذه السنة المالية إلى نحو 101.7 مليار جنيه.

كما شهد الاستثمار العام تراجع مساهمته ثانية لتصل إلى 45.3% و 38.1% خلال عامي 2010/2009 و 2011/2010 على التوالي، حيث انخفضت الاستثمارات العامة كنتيجة لتأثر استثمارات الهيئات الاقتصادية العامة بالمناخ الاقتصادي وتوقف الهيئات العامة عن ضخ استثمارات جديدة في قطاع البترول والغاز الطبيعي، واستمرت على هذا المنوال في السنوات التالية حتى شهدت ارتفاعاً في عام 2015/2014 لتبلغ نسبة الاستثمارات العامة للدولة من الاستثمارات الكلية 44.5% مدفوعة بالاستثمارات في المشروعات القومية الكبرى.

وتؤكد الخبرات الدولية على أهمية تجنب مستويات الاستثمار العام غير المستقرة لما لها من تبعات على التكلفة والوقت وجودة أصول البنية التحتية. فزيادة الاستثمار العام في فترات الركود الاقتصادي وخفضه في فترات الانتعاش يفشل غالباً في تحقيق الآثار المستهدفة على النمو، نتيجة عدم الكفاءات الناتجة عن هذه العملية<sup>1</sup>. ومن ثم يمكن القول أن أداء الاستثمار العام فيما يتعلق باستقرار معدل الاستثمار العام واستدامته لم يتحقق خلال الفترة المذكورة، حيث تذبذب بشدة متأثراً بالظروف الاقتصادية والسياسية للدولة، وغياب رؤية واضحة لدور الاستثمار العام وتكامله مع القطاع الخاص.

### 3-2-2 اتجاهات وتوزيعات الاستثمارات العامة

#### أ) توزيع الاستثمار العام وفقاً لطبيعة الموازنة

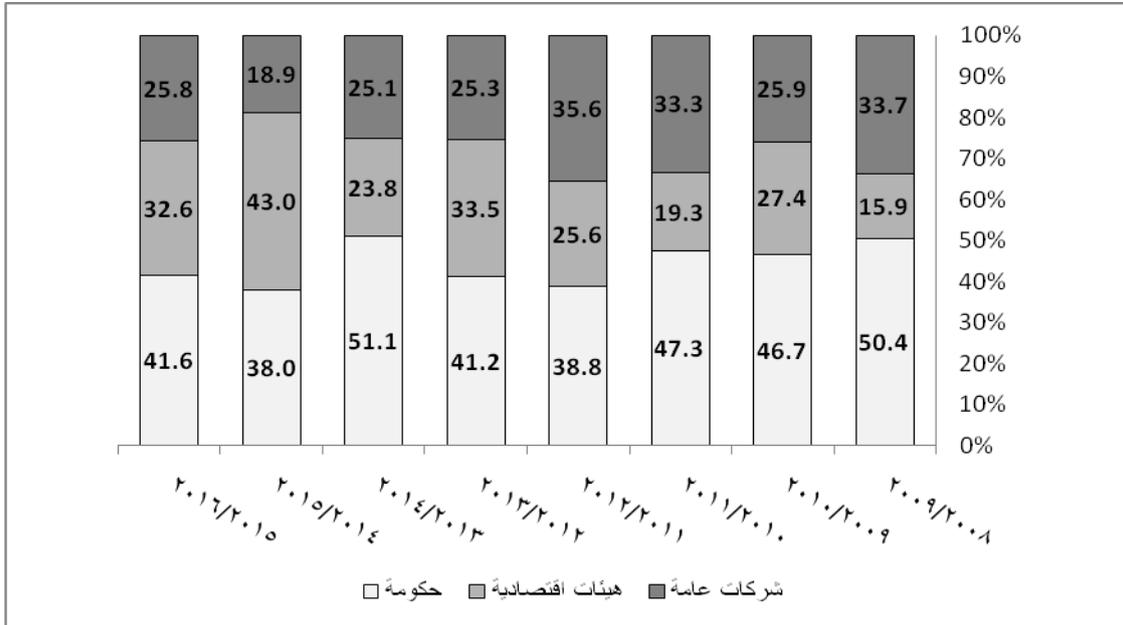
بتحليل الاستثمارات العامة، يتضح أن الأهمية النسبية الأكبر دائماً لاستثمارات الحكومة والتي مثلت 44.4% من إجمالي الاستثمارات العامة في المتوسط خلال الفترة 2009/2008 - 2016/2015، كما يوضح شكل رقم (3-4)، يليها في الأهمية الشركات العامة (الخاضعة لقانون 97 و قانون 203) بنسبة 28.0% من إجمالي الاستثمارات العامة في المتوسط خلال نفس الفترة، حيث تراجعت أهميتها النسبية اعتباراً من العام المالي 2014/2013 لصالح الهيئات الاقتصادية، مدفوعة باستثمارات هيئة قناة السويس، لتصل إلى 27.6% من إجمالي الاستثمارات العامة في العام المالي 2015/2014.

<sup>1</sup> Ibid, p. 32

شكل رقم (3-4)

التوزيع النسبي للاستثمارات العامة خلال الفترة (2009/2008 – 2016/2015)

(نسبة مئوية %)



**المصدر:** وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، تقارير متابعة خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (عدا عام 2016/15 من خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2016/2015)

ورغم أهمية الاستثمارات الحكومية نسبة إلى إجمالي الاستثمارات العامة، إلا أن نسبتها إلى إجمالي المصروفات العامة شهدت تراجعاً (رغم زيادتها كقيم مطلقة) حيث بلغت قيمة الاستثمارات الحكومية 43.4 مليار جنيه بنسبة 12.4% من إجمالي المصروفات العامة عام 2009/2008، في حين أنها قدرت في عام 2016/2015 بنحو 75.0 مليار جنيه بنسبة 8.7%، وذلك مقارنة بالزيادات الكبيرة التي شهدتها أبواب الأجور والفوائد والدعم اعتباراً من العام المالي 2011/2010، كما هو موضح بجدول رقم (3-1).

جدول رقم (1-3)

التوزيع النسبي لأبواب المصروفات فى ختامى الموازنة العامة للدولة خلال الفترة  
(2009/2008 - 2016/2015)

(نسبة مئوية%)

أبواب المصروفات	2009/08	2010/09	2011/10	2012/11	2013/12	2014/13	موازنة 2015/14	موازنة 2016/15
الأجور وتعويضات العاملين	21.7	23.3	24	26.1	24.3	25.5	26.3	25.2
شراء السلع والخدمات	7.1	7.7	6.5	5.7	4.5	3.9	4.2	4.8
الفوائد	15	19.8	21.2	22.2	25	24.7	25.2	28.2
الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	36.1	28.1	30.6	31.9	33.5	32.6	29.6	26.8
المصروفات الأخرى	7.7	7.9	7.8	6.5	5.9	5.9	6.2	6.3
شراء الاصول غير المالية	12.4	13.2	9.9	7.6	6.7	7.5	8.5	8.7
اجمالى المصروفات (%)	100	100	100	100	100	100	100	100
اجمالى المصروفات (بالمليار جنيه)	351.5	366.0	401.9	471.0	588.2	791.5	789.4	864.7

**المصدر:** وزارة المالية، الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة (عدا عامى 2015/14 و 2016/15 من الموازنة العامة للدولة)

ويتولى الجهاز الإدارى بالدولة تنفيذ الجزء الأكبر من الاستثمارات الحكومية بنسبة 45.0% فى المتوسط خلال الفترة من 2009/08 وحتى 2016/15، يليه فى الأهمية الهيئات الخدمية بنسبة 44.0% فى المتوسط، بينما تتراجع مساهمة الإدارة المحلية فى تنفيذ الاستثمارات الحكومية إلى نسبة 11.0% فى المتوسط خلال ذات الفترة، كما يوضح ذلك جدول رقم (3-2). وينتج عن ذلك بصفة أساسية تراجع نسبة استثمارات الإدارة المحلية فى دواوين عموم المحافظات والتي لا تتجاوز 80% من استثمارات الحكومة، وذلك دون قيامها بالاشتراك فى تنفيذ إلا مقدار بسيط من الاستثمارات الخاصة بالصحة والتعليم والإسكان وغيرها، بينما تستأثر الوزارات المركزية (الجهاز الإدارى للدولة) بتنفيذ الجزء الأكبر من الاستثمارات فى المحافظات، وهو الأمر الذى يؤثر سلباً على كفاءة الاستثمار العام حيث يتجاهل تحديد أولويات واحتياجات المحافظات الفعلية ويركز تنفيذ وطرح الاستثمارات واقترحها فى يد السلطة المركزية دون المحافظات أو الأقاليم المختلفة.

جدول رقم (3-2)

التوزيع النسبي للاستثمار الحكومي وفقاً لطبيعة الموازنة العامة للدولة خلال الفترة  
(2009/2008 – 2016/2015)

(نسبة مئوية%)

أبواب المصروفات	2009/08	2010/09	2011/10	2012/11	2013/12	2014/13	موازنة 2015/14	موازنة 2016/15
جهاز اداري	41.8	43.6	43.9	41.4	39.0	47.2	53.3	49.3
ادارة محلية	12.1	8.5	9.8	11.3	13.8	15.6	9.7	7.9
هيئات خدمية	46.1	47.9	46.3	47.3	47.2	37.2	37.0	42.7
اجمالي (%)	100	100	100	100	100	100	100	100

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة (عدا عامي 2015/14 و2016/15 من الموازنة العامة للدولة)

ب) توزيع الاستثمار العام على برامج التنمية

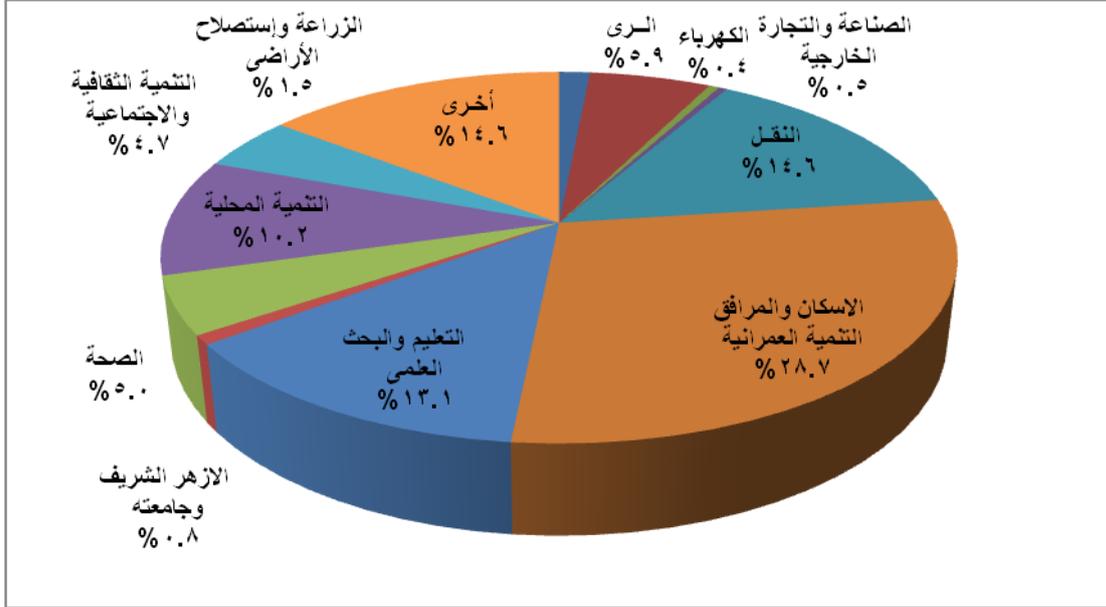
يتضح من توزيع الاستثمارات الحكومية (الجهاز الإداري، والإدارة المحلية، والهيئات الخدمية) على برامج التنمية أن قدراً كبيراً من هذه الاستثمارات ينفق على مشروعات البنية التحتية، فخلال الفترة من 2013/2012 وحتى 2016/2015 بلغت الاستثمارات الحكومية 234 مليار جنيه منها 67 مليار جنيه أنفقت على برامج الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية بنسبة 28.7% من إجمالي استثمارات الحكومية، كما يوضح شكل رقم (3-5)، أكثر من نصفها أنفق على برامج مياه الشرب والصرف الصحي وأغلب مصادر تمويلها كانت من الخزنة العامة للدولة ونسبة لا تتجاوز 10% فقط تمويل ذاتي ومنح وقروض، يلي ذلك برامج النقل، والذي بلغت استثمارته 34 مليار جنيه بنسبة 14.6% من جملة الاستثمارات الحكومية، حيث يتركز بصفة رئيسية في برنامج إنشاء وتطوير الطرق الرئيسية والكباري (ويضم البرنامج القومي للطرق)، وبرنامج استكمال وتطوير خطوط مترو الأنفاق.

يلي ذلك في الأهمية الاستثمارات الموجهة إلى برامج قطاع التعليم والبحث العلمي بنسبة 13.1% من جملة الاستثمارات الحكومية، حيث تتركز في برامج التعليم العالي والمستشفيات الجامعية، وبرامج التعليم قبل الجامعي. ثم تأتي برامج التنمية المحلية والتي تمثل نحو 10.2% من جملة الاستثمارات الحكومية. بينما برامج الزراعة لا تتعدى 1.5% من جملة الاستثمارات الحكومية، ولا تتخطى برامج الصناعة أكثر من 0.5% من جملة الاستثمارات الحكومية، وكافة برامج التنمية الاجتماعية والثقافية لا تتجاوز 5% من جملة الاستثمارات الحكومية.

شكل رقم (3-5)

التوزيع النسبي للاستثمار الحكومي على برامج التنمية خلال الفترة  
(2016/2015 - 2013/2012)

(نسبة مئوية%)



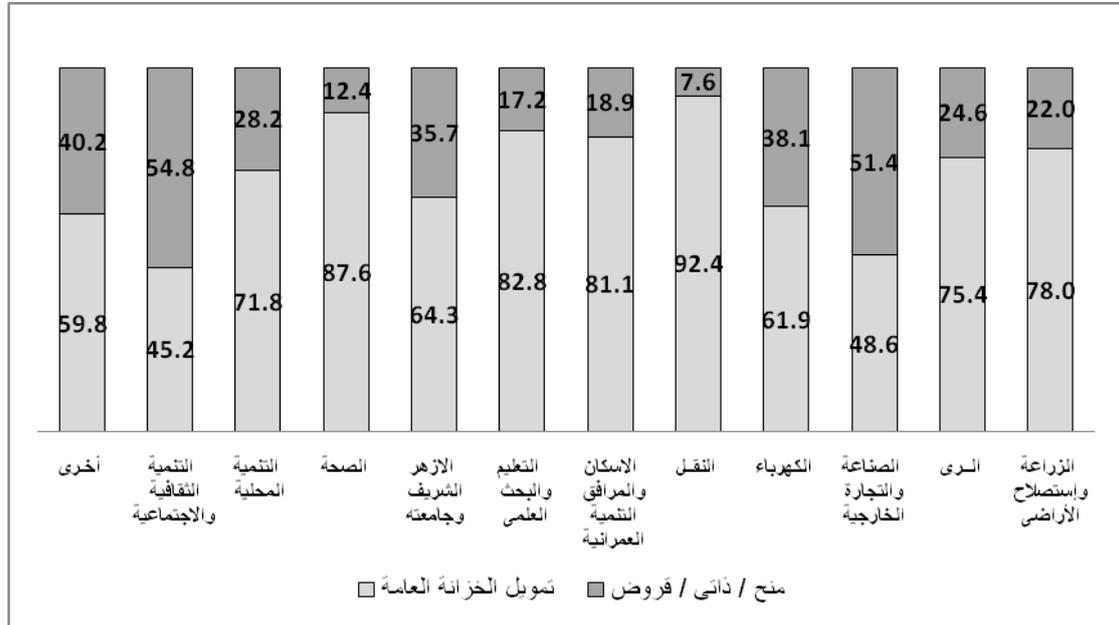
**المصدر:** وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، توزيع الاستثمارات الحكومية على البرامج، بيانات غير منشورة

أما فيما يتعلق بمصادر تمويل برامج الاستثمار الحكومي، فخلال الفترة (2016/2015 - 2013/2012) مثل تمويل الخزانة العامة 76.8% مقابل 23.2% لباقي مصادر التمويل الأخرى التي تشمل التمويل الذاتي أو المنح والقروض، حيث برامج الصحة الأكثر اعتماداً على تمويل الخزانة العامة بنسبة 87.6% خلال ذات الفترة، مقابل 45.2% لبرامج التنمية الثقافية والاجتماعية، كما يوضح ذلك شكل رقم (3-6).

وهو الأمر الذي يتطلب البحث عن موارد تمويل ذاتية تستطيع توفيرها بعض القطاعات مثل الصحة والتعليم ومياه الشرب والصرف الصحي وغيرها من تلك القطاعات التي تعتمد على تمويل الخزانة بصفة رئيسية، وكذا يمكن التركيز على تنفيذ تلك المشروعات بأسلوب الشراكة بين القطاع العام والخاص وتشجيع المنظمات غير الحكومية على المشاركة في المشروعات ذات الطابع الاجتماعي، مما يخفف الضغط على تمويل الخزانة العامة.

شكل رقم (3-6)

مصادر تمويل برامج الاستثمار الحكومي خلال الفترة (2013/2012 – 2016/2015)  
(نسبة مئوية %)



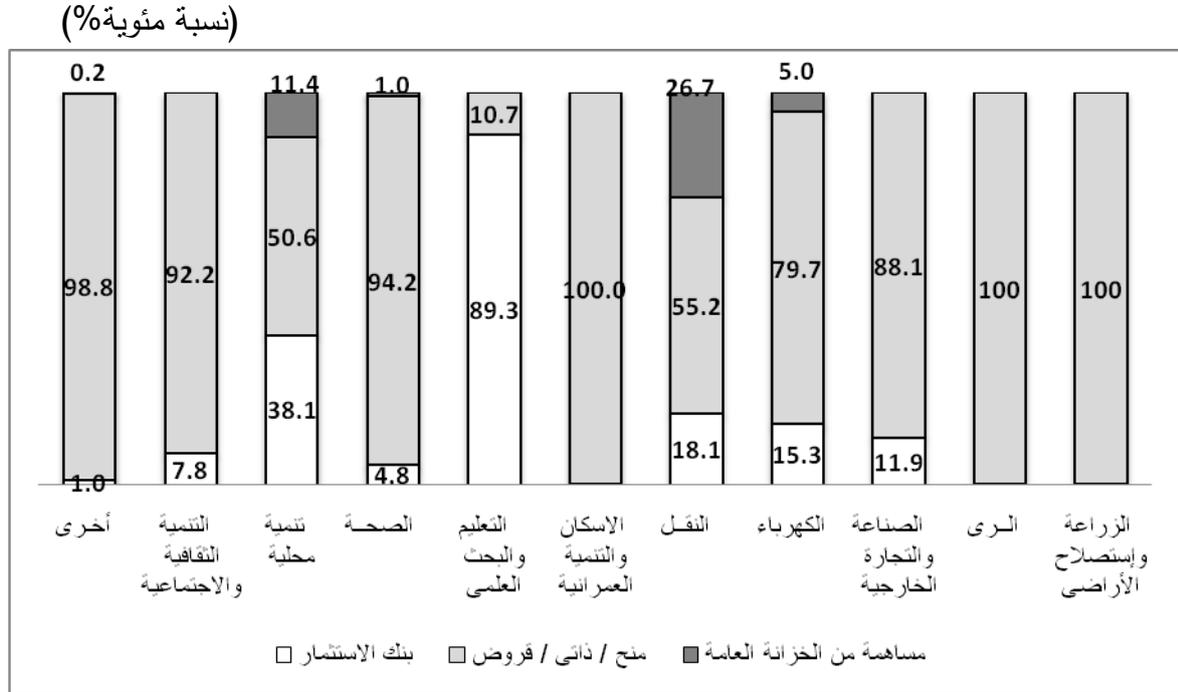
المصدر: جدول رقم (1) في الملحق (1)

أما بالنسبة للهيئات العامة الاقتصادية والشركات العامة الخاضعة للقانون رقم 97 لسنة 1983، فقد بلغت قيمة استثماراتها 211.9 مليار جنيه خلال الفترة (2013/2012 – 2016/2015) منها 7.6% في برامج النقل أغلبها استثمرت في برامج هيئة السكة الحديد، بالإضافة إلى استثمارات الموانئ البحرية، و 7.2% في برامج الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية تتعلق أساساً بالمشروعات في المجتمعات العمرانية الجديدة، أما الجزء الأكبر من الاستثمارات 79% فتتوزع على برامج متنوعة أهمها البرامج التي تتولى تنفيذها هيئة قناة السويس والهيئة العامة للبترول.

أما فيما يتعلق بتمويل برامج الهيئات الاقتصادية وشركات قانون 97، كما يوضح شكل رقم (3-7)، فمعظمها يعتمد على التمويل الذاتي والمنح والقروض بنسبة 94.1% مقابل 3.4% قروض من بنك الاستثمار القومي و 2.5% مساهمة من الخزنة العامة والتي يتجه معظمها لتطوير ورفع كفاءة السكة الحديد .

شكل رقم (3-7)

مصادر تمويل برامج الهيئات الاقتصادية وشركات قانون 97 خلال الفترة  
(2016/2015 - 2013/2012)



المصدر: جدول رقم (2) فى الملحق (1)

### 3-2-3 توزيع الاستثمارات العامة على جهات الإسناد والمحافظات

يوضح توزيع الاستثمارات العامة على جهات الإسناد الرئيسية إتجاهات تخصيص الموارد والتفضيلات القطاعية، كما أن التوزيع على مستوى المحافظات يوضح شكل العدالة المكانية، وهو ما سنتعرض له بالتفصيل على النحو التالى:

(أ) توزيع الاستثمارات العامة<sup>1</sup> على جهات الإسناد الرئيسية

زادت الاستثمارات العامة (متضمنة استثمارات الحكومة والهيئات الاقتصادية والشركات العامة الخاضعة لقانون 97) من 51.5 مليار جنيه عام 2009/2008 إلى 141.1 مليار جنيه عام 2016/2015، حيث شهد عام 2016/2015 قفزة كبيرة فى حجم الاستثمارات العامة مدفوعة بضخ استثمارات فى عدد من المشروعات القومية الكبرى.

وتتركز الاستثمارات العامة أساساً فى مشروعات البنية التحتية من نقل وإسكان ومرافق، كما يوضح ذلك جدول رقم (3-3) وشكل رقم (3-8)، حيث استأثرت وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية بنحو 23.6% من إجمالي الاستثمارات العامة كمتوسط عن الفترة

<sup>1</sup> لا تتضمن استثمارات الشركات العامة الخاضعة لقانون 203

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وإمكانيات النمو)

(2009/2008 – 2016/2015) حيث تراوحت ما بين 30.2% و 18.1%، يليها في ذلك وزارة النقل بنسبة 14.9% كمتوسط عن ذات الفترة متراوحاً ما بين 19.3% و 13%، أما وزارات الصحة والتعليم والتعليم العالي فكان نصيبهم في المتوسط 4.5% لكل منهم، بينما بلغ نصيب وزارة التنمية المحلية 5.3% في المتوسط.

جدول رقم (3-3)

توزيع الاستثمارات العامة على أهم جهات الإسناد الرئيسية خلال الفترة  
(2009/2008 – 2016/2015)

(نسبة مئوية %)

2016/15	2015/14	2014/13	2013/12	2012/11	2011/10	2010/09	2009/08	جهة الإسناد الرئيسية
*0.5	2.7	2.8	2.3	1.7	1.2	1.2	1.4	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى
*2.0	3.0	3.9	4.2	3.0	3.3	3.2	3.8	وزارة الموارد المائية والرى
3.7	4.2	3.3	2.0	2.3	2.0	5.0	4.0	وزارة البترول والثروة المعدنية
2.0	1.7	5.7	4.2	3.5	2.5	3.3	5.1	وزارة الكهرباء والطاقة
14.4	15.1	17.1	14.7	13.9	14.4	19.3	13.0	وزارة النقل
18.1	25.0	25.9	25.7	28.7	30.2	23.5	21.4	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية
3.2	4.1	3.5	4.8	3.9	4.2	5.1	12.7	وزارة الصحة
3.5	5.4	4.9	4.8	5.4	5.6	3.8	3.4	وزارة التعليم العالى
3.2	4.4	4.8	8.3	5.8	4.5	4.2	3.2	وزارة التربية والتعليم
4.3	5.0	6.3	5.8	6.3	6.1	5.4	5.1	وزارة التنمية المحلية
45.0	29.5	21.7	23.2	25.4	26.0	26.0	27.1	أخرى
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	الإجمالى %
141.1	92.0	91.7	79.1	65.7	62.3	58.4	51.5	الاجمالى (بالمليار جنيه)

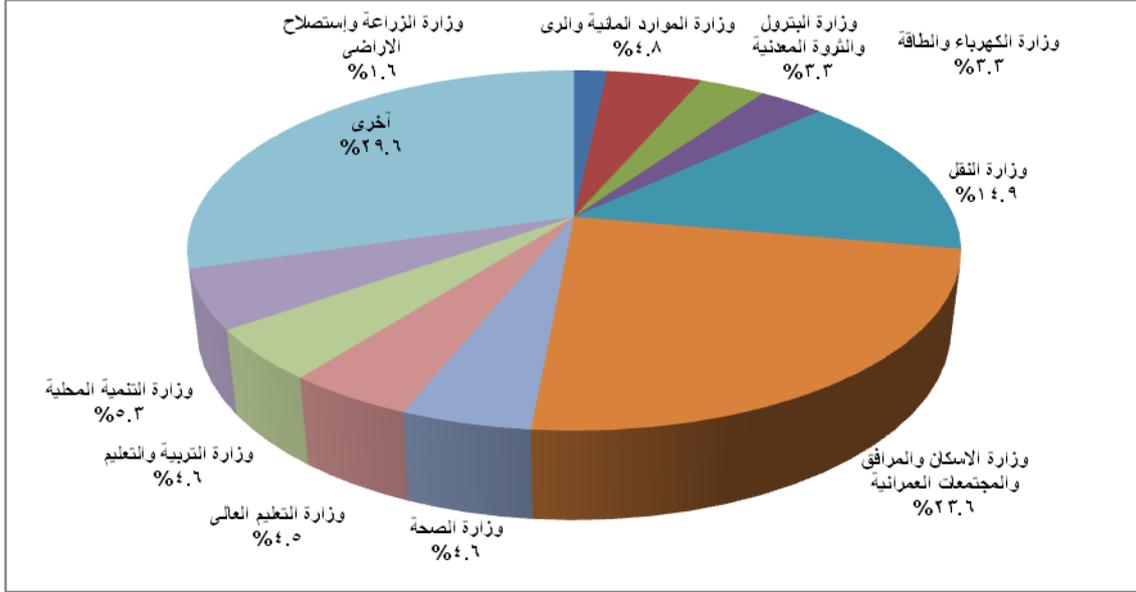
\* هذا بالإضافة إلى استثمارات قدرها 440 مليون جنيه و 1.5 مليار جنيه مخصصة لوزارتى الزراعة والرى على التوالي مدرجة كاحتياجات فى وزارة التخطيط.

المصدر: جداول أرقام من (3) إلى (10) فى ملحق رقم (1)

شكل رقم (3-8)

توزيع الاستثمارات العامة على أهم جهات الإسناد الرئيسية في المتوسط خلال الفترة  
(2009/2008 - 2016/2015)

(نسبة مئوية %)



المصدر: جداول أرقام من (3) إلى (10) في ملحق رقم (1)

وبشكل عام فإن الوزارات المعنية بالبنية التحتية هي التي تستأثر بالقدر الأكبر من الاستثمارات، كذلك تتسم مستويات تخصيص الاستثمارات على الوزارات بالاستقرار النسبي، مع تغيرات بسيطة من فترة لآخرى وفقاً للاحتياجات. وتشير الخبرة الدولية إلى أن الدول التي لديها إدارة استثمار عام قوية تميل أن يكون لديها تخصيص مستقر للاستثمار بين الجهات، وهذا يعكس قوة التخطيط متوسط الأجل وقدرة الجهات على وضع خططها المتوسطة والسنوية في إطار من التمويل المستقر، إلا أن هذا الاستقرار لا يجب أن يتحول إلى جمود. بينما لا يوجد دليل على أن إدارة الاستثمار العام القوية تركز على البنية التحتية الاقتصادية أكثر من الاجتماعية، فهذا يعتمد على الخطط والاستراتيجيات الموضوعية، وظروف كل دولة على حده<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ibid, p. 33

ب) توزيع الاستثمارات العامة<sup>1</sup> على المحافظات

فيما يتعلق بالتوزيع الجغرافي للاستثمارات على مستوى المحافظات، فإن نسبة كبيرة من هذه الاستثمارات (حوالي الثلث) غير موزعة جغرافياً، وهو ما يرجع إلى أسباب متعددة منها أن بعض المشروعات هي مشروعات بحثية غير مرتبطة بمكان محدد، كما توجد مشروعات التعاون العربى والأفريقي وهي مشروعات غير موزعة جغرافياً كذلك، بالإضافة إلى المشروعات الإدارية الخاصة بالمباني الحكومية وهذه المشروعات لا تقدم الخدمة فقط للمكان المتواجدة فيه، كما تتضمن تلك الاستثمارات الاحتياطات ومستحقات المقاولين.

ولكن بتدقيق البيانات المتاحة فى قاعدة بيانات وزارة التخطيط يتضح أن بعض المشروعات الإدارية موزعة جغرافياً بينما توجد مشروعات تنمية غير موزعة جغرافياً، والأخيرة ترتبط بشكل أساسى بأن من يقوم بتنفيذ تلك النوعية من المشروعات غالباً هو ديوان عام الوزارات وليس المديریات، لذا لا يجرى توزيعها جغرافياً رغم أن لها موقع جغرافى محدد ولها عائد تنموى على المكان الذى تُقام فيه، وهذا ما يدل على عدم توافر البيانات المتعلقة بمشروعات الخطة على نحو تفصيلى لدى وزارة التخطيط لتتمكن من القيام بدورها فى فحص المشروعات وقياس أثرها على النمو والعدالة، حتى يتم اختيار المشروعات ذات العائد الاقتصادى والاجتماعى الأعلى، مما يعكس قصور فى إدارة الاستثمار العام فيما يتعلق بفحص وتقييم المشروعات. ومن ثم فإن التحليل الجغرافى للاستثمارات العامة لا يعطى الصورة الكاملة عن عدالة التوزيع ولكن هذا لا ينفى أهمية التعرض له.

فكما يوضح جدول رقم (3-4)، بلغت الاستثمارات غير الموزعة 32% فى المتوسط خلال الفترة (2009/2008 - 2016/2015) يليها استثمارات محافظة القاهرة بنسبة 16% ثم محافظة الجيزة 6.9%، وذلك يرجع فى جزء منه إلى أن القاهرة الكبرى هي مركز إدارى مهم حيث تتواجد الوزارات والهيئات والمصالح الحكومية ومن ثم فإن معظم الاستثمارات الإدارية تتواجد بهما، هذا بالإضافة إلى الاهتمام الكبير الذى توليه الدولة بهاتين المحافظتين نظراً للكثافة السكانية الكبيرة التى تتواجد بها، وثقلهما السياسة والاجتماعى.

ولكن بتحليل البيانات على مدى الفترة الزمنية محل الدراسة، يلاحظ أن نصيب محافظتى القاهرة والجيزة تراجع كثيراً لصالح باقى المحافظات، فبعد أن بلغت الاستثمارات فى محافظة القاهرة 25.4% من اجمالى الاستثمار العام عام 2012/2011 انخفضت إلى 8.3% عام 2016/2015، وكذلك محافظة الجيزة التى بلغت 11% عام 2010/2009 تراجعت لتصل إلى 3% عام 2016/2015، وفى مقابل ذلك زادت استثمارات محافظتى السويس

1 لا تتضمن استثمارات الشركات العامة الخاضعة لقانون 203

والإسماعيلية متأثرة بالاستثمارات الضخمة التي ضخّت في إقليم القناة (مشروع قناة السويس الجديدة - حفر أنفاق تحت القناة - مدينة الإسماعيلية الجديدة)، حيث من المتوقع أن تصبح هذه المنطقة مصدراً أساسياً للنمو على مستوى الدولة خلال الفترة القادمة.

في حين شهد نصيب الاستثمار الموجه إلى محافظات الصعيد ارتفاعاً حيث تزايدت من 11.6% عام 2009/2008 إلى نحو 14% عام 2015/2-016 نتيجة القيام بالكثير من الاستثمارات في قطاعات الزراعة في محافظات الصعيد وبخاصة مشروع المليون ونصف المليون فدان، والاستثمارات الخاصة بالإسكان الاجتماعي، وترفيق العديد من المناطق الصناعية بمحافظات الصعيد، وإنشاء العديد من محطات الكهرباء في محافظات بنى سويف وأسيوط، وغيرها، وعلى الرغم من ذلك مازال نصيب الصعيد من الاستثمارات العامة الموزعة منخفضاً للغاية مقارنة بمعدلات الفقر المرتفعة في محافظات الصعيد، وهو يدل على عدم الكفاءة في توزيع الاستثمارات العامة على مختلف محافظات الجمهورية وفقاً لاحتياجات وللمعايير محددة مثل المساحة وعدد السكان وحالة التنمية البشرية ومعدلات الفقر.

#### جدول رقم (3-4)

توزيع الاستثمارات العامة على المحافظات خلال الفترة (2009/2008 - 2016/2015)

(نسبة مئوية %)

المحافظة	2009/08	2010/09	2011/10	2012/11	2013/12	2014/13	2015/14	2016/15
القاهرة	15.2	17.4	16.0	25.4	22.3	22.3	9.3	8.3
الجيزة	7.0	11.0	7.4	6.7	7.3	9.1	7.6	3.0
القليوبية	4.2	3.7	4.1	2.9	2.4	2.8	3.8	2.6
الاسكندرية	4.8	7.3	6.0	5.0	4.3	4.4	4.5	3.5
البحيرة	1.3	1.8	1.5	1.3	1.7	1.4	2.0	2.0
مطروح	0.9	1.3	0.9	1.0	1.4	1.7	1.6	1.1
دمياط	1.3	1.0	1.1	0.9	0.9	0.8	1.2	0.8
الدقهلية	1.3	1.2	1.2	1.6	2.0	1.2	1.9	1.1
الغربية	7.4	1.3	1.0	1.3	1.5	1.1	1.3	1.0
المنوفية	1.2	1.2	1.5	1.1	1.3	0.8	1.7	1.3
كفر الشيخ	1.2	1.4	1.5	1.1	1.4	1.3	1.2	1.0
الشرقية	2.1	4.0	4.2	2.2	3.6	2.0	3.3	1.5
السويس	1.2	1.3	1.0	0.9	0.7	1.1	1.8	12.6
الإسماعيلية	0.9	0.9	1.0	0.7	1.0	1.3	1.4	18.4
بورسعيد	1.4	1.2	0.5	1.3	1.7	1.4	2.7	1.8

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وإمكانيات النمو)

0.9	1.3	1.6	1.4	0.9	1.0	0.7	9.6	شمال سيناء
1.0	0.8	1.1	0.4	0.4	0.5	0.4	0.7	جنوب سيناء
1.1	1.1	0.6	1.1	0.8	1.2	1.2	0.9	الفيوم
0.8	0.9	1.0	1.0	0.7	1.3	1.0	0.9	بنى سويف
1.5	1.5	1.3	1.5	1.5	1.5	1.9	1.3	المنيا
2.1	2.1	1.4	1.6	1.0	1.9	1.0	1.0	اسيوط
1.9	2.3	0.5	0.7	1.3	1.1	0.3	0.4	الوادى الجديد
1.4	2.0	1.4	1.7	1.2	1.7	1.3	0.9	سوهاج
1.4	1.7	1.0	1.9	1.1	1.7	1.3	1.3	قنا
0.6	0.9	1.0	0.9	0.5	1.2	0.5	0.3	الأقصر
1.2	1.8	1.5	2.0	1.4	1.5	1.1	1.2	اسوان
2.3	2.4	1.4	1.3	1.3	1.2	2.3	3.4	البحر الاحمر
23.6	36.0	33.5	30.9	34.3	35.3	30.8	43.7	استثمارات غير موزعه
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	الإجمالى %
141.1	92.0	91.7	79.1	65.7	62.3	58.4	51.5	الاجمالى (بالمليار جنيه)

\* هذا بالإضافة إلى استثمارات قدرها 440 مليون جنيه و 1.5 مليار جنيه مخصصة لوزارة الزراعة والرى على التوالي مدرجة كاحتياجات فى وزارة التخطيط.

المصدر: جداول أرقام من (3) إلى (10) فى ملحق رقم (1)

### 3-2-4 معدلات التنفيذ الفعلى إلى المستهدف وفقاً لجهات الإسناد

تُقاس معدلات التنفيذ، من خلال مقارنة المنفذ الفعلى إلى المخطط بالاستعانة ببيانات المتابعة، إلا أن بيانات المتابعة غير متاحة بشكل كامل فى قاعدة بيانات وزارة التخطيط، كما أن المتاح منها خاص بمعدلات التنفيذ المالى لذا لا يعطى الصورة الكاملة عن مستوى وجودة التنفيذ العينى، وهذا يرتبط بغياب المتابعة الميدانية وقصور المتابعة المكتبية نتيجة عدم التزام جهات الإسناد بإرسال بيانات معدلات الإنجاز المالى والعينى فى التوقيتات المناسبة، مما يُضعف إدارة الاستثمار العام من خلال عدم القدرة على معرفة المشاكل التى تواجه التنفيذ.

ويوضح تحليل معدلات التنفيذ الفعلى المالى للاستثمارات الحكومية فى عدد من جهات الإسناد الرئيسية كنسبة من المستهدف خلال الفترة (2003/2002 - 2013/2012)، ضعف معدلات التنفيذ فى قطاع التعليم قبل الجامعى، والتعليم العالى، والإسكان والمجتمعات العمرانية، والبتروال والصحة، كما يوضح الشكل رقم (3-9)، وبخاصة فى بعض جهات الإسناد الفرعية التابعة لوزارة التربية والتعليم مثل صندوق دعم وتمويل المشروعات التعليمية (نسبة المنفذ الفعلى

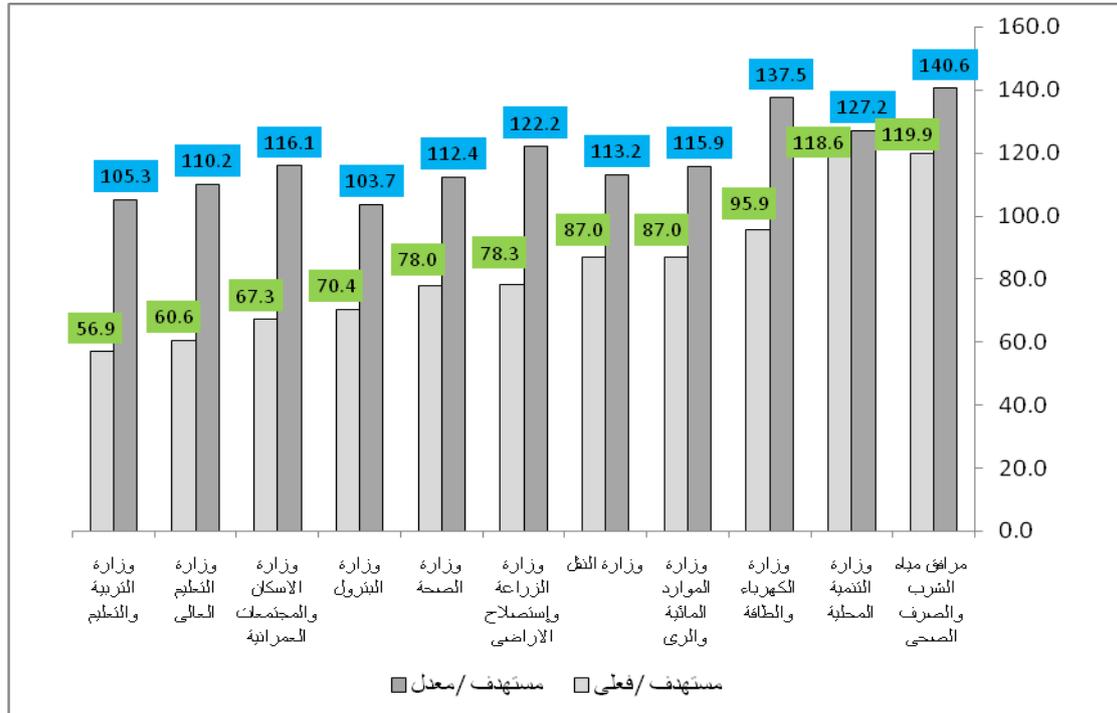
12.6%)، والأكاديمية المهنية للمعلمين (نسبة المنفذ الفعلى 22.4%)، والهيئة العامة لمحو الأمية وتعليم الكبار (نسبة المنفذ الفعلى 25.9%) خلال الفترة سالفة الذكر.

وكما سيتضح لاحقاً فى تحليل استبيان كفاءة الاستثمار العام، تتعدد الأسباب التى تؤدى إلى ضعف معدلات التنفيذ وإن كان معظمها يعود إلى بعض المشكلات المتعلقة بالأراضى التى يتم تنفيذ المشروعات عليها (مشكلات نزع الملكية)، أو بسبب عدم التخطيط الجيد من البداية من جهات الإسناد المختلفة حيث لا تضع أولويات للتنفيذ يتم على أساسها الاستغلال الجيد للأموال المتاحة بهذه المشروعات، وكذا عدم وجود آلية لنهوض المشروعات المفتوحة منذ عدد كبير من السنوات. وهو الأمر الذى يشير إلى انخفاض كفاءة الاستثمار العام وبخاصة مع ضعف معدلات التنفيذ المالى فى العديد من القطاعات.

وفى مقابل ذلك نفذت بعض جهات الاسناد أعلى من المستهدف المالى مثل مرافق المياه والصرف الصحى والتنمية المحلية، والكهرباء والطاقة. وإن كان ذلك لا يوضح إذا كان السبب هو سرعة الأداء والتنفيذ أم تجاوز التكاليف أثناء التنفيذ، كما أنه لا يعطى دلالة على سلامة التنفيذ من عدمه. ويشير انخفاض نسب التنفيذ المالى أو تجاوزها إلى عدم الكفاءة فى تخصيص الاستثمار العام، نتيجة عدم سلامة تقدير الاحتياجات المالية للمشروعات.

#### شكل رقم (3-9)

معدلات التنفيذ المالى الفعلى والمعدل للاستثمارات الحكومية المستهدفة فى بعض جهات الاسناد خلال الفترة (2003/2002 - 2013/2012) (نسبة مئوية %)



المصدر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، بيانات غير منشورة

كما يلاحظ كذلك أن كافة القطاعات تتجاوز فيها نسبة الاستثمارات المعدلة الاستثمارات المستهدفة بالخطة أى يتم طلب اعتمادات إضافية لتلك الاستثمارات خلال العام، وذلك على الرغم من ضعف معدلات التنفيذ فى بعض منها، حيث تم تعديل الاستثمارات المخصصة للتعليم لتبلغ 105.3% من الاستثمارات الأصلية المستهدفة على الرغم من ضعف معدلات التنفيذ بها (56.8%)، وذات الأمر بالنسبة لقطاع التعليم العالى والإسكان والمجتمعات العمرانية، وهو الأمر الذى يتطلب قيام وزارة التخطيط بضرورة إلزام جهات الإسناد بتبرير طلب اعتمادات إضافية أثناء العام وعدم الموافقة عليه إلا بعد التأكد من أن نسب التنفيذ فى القطاع الذى يطلب تلك التعزيزات كانت جيدة.

وترتبط بمشكلة ضعف معدلات التنفيذ، مشكلة المشروعات المتوقفة أى تلك المشروعات التى توقف العمل بها فلا تم الاستفادة من الأموال المستثمرة فى السنوات السابقة وإتمام المشروع أو إمكانية التصرف فى تلك المشروعات واسترجاع تلك الأموال المستثمرة، أو فى حالة استكمالها لا يتم تشغيلها والحصول منها على أى عائد اقتصادى أو اجتماعى. حيث تشير تقديرات وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى أن عدد المشروعات المتوقفة يناهز 850 مشروعاً، غالبيتها يرتبط بمشاكل تمويل والباقي إما مشروعات منتهية ولكن غير مستغلة أو مشروعات تواجهها مشاكل أمنية أو مشاكل فنية أو نزاعات على الأراضى<sup>1</sup>. وهو ما يرجع إلى عدم الكفاءة فى اختيار المشروعات منذ البداية وتحديد المدى الزمنى لنهاها، وتوفير التمويل اللازم لها، أو ظهور مشاكل أثناء التنفيذ لم يتم اكتشافها والعمل على حلها، وهذا يدل على وجود قصور فى عمليات اختيار ومتابعة المشروعات يؤثر سلباً على كفاءة الاستثمار العام.

ورغم أن هذه المشكلة تظهر فى مختلف أنواع المشروعات، إلا أن العدد الأكبر من المشروعات المتوقفة يرتبط بمشروعات مياه الشرب والصرف الصحى ومشروعات رصف الطرق ومشروعات الإسكان ومشروعات الصحة، ونود الإشارة فى هذا الصدد أن وزارة التخطيط أتخذت عدد من الإجراءات فى خطة 2016/2015 لمواجهة هذه المشكلة سواء بتوفير الاعتماد المالى لعدد من المشروعات المتوقفة وتحديد جدول زمنى لانتهاها من تنفيذها، بالإضافة إلى مساعدة المشروعات التى تواجه مشاكل أخرى بخلاف التمويل فى حل مشاكلها، وجدير بالذكر أن وزارة التخطيط اتجهت منذ عدة سنوات لإعطاء الأولوية للمشروعات المفتوحة (التي لم ينتهى إنشائها

1 وذلك بناء على دراسة داخلية غير منشورة أجرتها وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى بالتعاون مع بنك الاستثمار القومى من أجل تشغيل المشروعات المتوقفة، وتم عرضها على رئيس الوزراء فى أغسطس

بعد) حسب نسب التنفيذ وعدم إدراج مشروعات جديدة إلا للضرورة، حتى لا تتحول هذه المشروعات بدورها في حالة نقص التمويل إلى مشروعات متوقفة.

### 3-3 نتائج تحليل استبيان كفاءة وإدارة الاستثمار العام<sup>1</sup>

تضمنت الاستثمارة التي تم إعدادها لتقييم عمليات إدارة وكفاءة الاستثمار العام في مصر - بالاستعانة بالأسئلة التشخيصية لتقييم كفاءة الاستثمار العام التي وردت في عدد من الدراسات المتعلقة بتقييم كفاءة الاستثمار العام علي مستوى العالم<sup>2</sup> - سبعة أجزاء رئيسية، الأول منها يتعلق بالإطار الاستراتيجي الإرشادي لوضع الخطة، والثاني يختص بتقييم كيفية مراجعة مقترحات المشروعات، ويتناول الجزء الثالث كيفية اختيار المشروعات وإعداد الموازنة الاستثمارية الخاصة بها، ويختص الجزء الرابع بتقييم أساليب تنفيذ المشروعات والتعديلات التي تطرأ عليها أثناء عملية التنفيذ، أما الجزء الخامس فيختص بتقييم المشروعات أثناء عملية التشغيل بعد تنفيذها، ويتناول الجزء السادس تقييم التوزيع الجغرافي للمشروعات، في حين تناول الجزء الأخير تقييم دور تكنولوجيا المعلومات في التخطيط<sup>3</sup>، وذلك على النحو المبين بالملحق رقم (2). وقد تم الإجابة على أسئلة هذا الاستبيان من خلال المناقشات واللقاءات التي دارت مع عدد من المسؤولين داخل وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري. ورغم ضعف درجة الاستجابة، إلا أنه أمكن الوصول إلى بعض النتائج التي طرحت بدورها مجموعة جديدة من التساؤلات والملاحظات والاستنتاجات، وذلك على النحو التالي<sup>4</sup>:

### 3-3-1 الإطار الاستراتيجي الإرشادي

فيما يتعلق بوجود خطة أو رؤية استراتيجية على المستوى القومي والقطاعي والإقليمي، ومدى الاتساق بينهم، والربط مع الخطط الخمسية والسنوية، ومدى اشتغالها على أهداف وغايات محددة، وشكل المشاركة المجتمعية فيها، فقد أفاد السادة المبحوثون بالتالي:

1 أعد هذا الاستبيان لخدمة بحثي "كفاءة الاستثمار العام: المحددات والفرص وسياسات التحسين" وبحث "آليات التنمية الإقليمية المتوازنة" الذي يتم إعدادهما في إطار الخطة البحثية للمعهد لعام 2016/2015.  
2 انظر الدراسات التالية:

- Anand Rajaram & others, A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management, World Bank, Policy Research Working Paper 5397, August 2010
- World Bank, Western Balkans Public Investment Management Study, Report No. 53768-ECA, April 2010

<sup>3</sup>تم إضافة القسم السادس والسابع في هذا الاستبيان نظراً لما لهما من أهمية خاصة من حيث التوجه نحو اللامركزية والاعتماد على منظومة الكترونية لدعم عملية اتخاذ القرار في مجال التخطيط

<sup>4</sup> الأسئلة الخاصة بهذا الاستبيان موجودة في الملحق رقم (2)

- كان هناك إطار استراتيجي (رؤية استراتيجية) يتم من خلالها وضع الخطط الاقتصادية والاجتماعية للدولة، كما كانت الخطة الاستراتيجية لعام 1960-1965 تمثل إطاراً استراتيجياً جامعاً لمجموعة الخطط السنوية التي تمت في ذلك الوقت، وكذا الرؤية الاستراتيجية التي تم صياغتها عام 1981 من خلال المؤتمر الاقتصادي الذي نُظِم في ذلك الوقت لوضع رؤية اقتصادية واجتماعية شاملة لمدة عشر سنوات تالية، وكذا قيام الدولة بصياغة رؤية متكاملة للتنمية الشاملة خلال الفترة 1997-2017.
- وفي أعقاب ثورة يناير 2011 تم صياغة إطار عشري يهدف إلى مضاعفة الدخل القومي خلال الفترة 2012-2022، وفي الوقت الحالي تم صياغة رؤية شاملة للتنمية المستدامة (رؤية مصر 2030) متضمنة 10 محاور رئيسية.
- هذا بالإضافة إلى وجود عدد من الإستراتيجيات على المستوى القطاعي، إلا أنه لا توجد ارتباط أو تنسيق قوى بين هذه الاستراتيجيات أو بينها وبين الخطة الاستراتيجية للدولة. ولا توجد استراتيجيات إقليمية في حين أقدمت بعض المحافظات بالتعاون مع الجامعات الإقليمية بإعداد خطط استراتيجية خاصة بها.
- كما مثلت الخطط الخمسية للدولة إطاراً استراتيجياً يتم الاستعانة به عند إعداد الخطط السنوية، وفي بعض الأحيان كانت الخطط الخمسية متوسطة الأجل تنبثق من الرؤية الاستراتيجية طويلة الأجل، مثل الخطة الخمسية 1982/1987 التي أُعدت في إطار خطة طويلة الأجل (10 سنوات) واستراتيجية طويلة الأجل (عشرين سنة).
- وعلى الرغم من وجود كافة هذه الرؤى الاستراتيجية والخطط الخمسية إلا أن الرابطة بين تلك الرؤى أو الخطط الاستراتيجية وبين الخطط السنوية غير واضحة.
- يتم تعديل المشروعات الواردة في الخطط الاستراتيجية وفقاً لنتائج تنفيذ المشروعات في الخطط السنوية، لكن مدى جودة التغذية العكسية بين نتائج التنفيذ الخاصة بالخطط السنوية وبين الرؤى والخطط الاستراتيجية للدولة غير واضحة لدى المبحوثين.
- توجد مجموعة من الأهداف أو الغايات المحددة على المستوى القومي والقطاعي، وبعض من هذه الأهداف محددة كمياً وقابلة للقياس والبعض الآخر غير محدد كمياً، لكنها غير مرتبطة بفترة زمنية محددة يتم في نهايتها المحاسبة والمسائلة في حالة عدم تحقيقها.
- يتم إتاحة وثيقة الخطط الخمسية وكذلك الاستراتيجيات القطاعية للوزارات المختلفة ورقياً وعلى المواقع الإلكترونية للمواطنين من أجل الإطلاع عليها، ولكن دون نشر تفاصيل المشروعات المتضمنة في الخطط الاستراتيجية.
- بشكل عام، المشاركة المجتمعية في صياغة تلك الرؤى وتحديد أهدافها ضعيفة، إلا أن مؤخراً اعتمدت رؤية مصر 2030 على المشاركة بين القطاع الخاص والحكومة والمجتمع

المدنى وإنشاء موقع تفاعلى للحصول على آراء المواطنين والرؤى القطاعية وتحديد الغايات والأهداف والأولويات الخاصة بكل قطاع على حده.

### 3-3-2 مراجعة مقترحات المشروعات

- فيما يتعلق بمراجعة اتساق مقترحات المشروعات مع رؤية وسياسة الحكومة، ومعايير اختيار المشروعات، ونوعية البيانات المطلوبة من جهات الإسناد، ومدى وجود مراجعة مستقلة أو أدلة إرشادية للتقييم داخل وزارة التخطيط، أفاد المبحوثون بالتالى:
- تتم مراجعة مقترحات المشروعات من قبل القطاعات النوعية المسؤولة داخل وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، وذلك وفقاً لإتساقها مع السياسات والتوجهات العامة.
  - وعن آلية اختيار المشروعات بالخطء، هناك مشروعات يتم إدراجها بقرارات سيادية من القيادات العليا سواء بالدولة أو الوزارة رغم أنها لم تكن مدرجة فى الرؤية الاستراتيجية أو الخطء الخمسية، وهناك العديد من المشروعات كذلك يتم إدراجها استجابة للطلبات غير المخططة من قبل جهات الإسناد المختلفة، وهذا بالإضافة إلى المعايير الأساسية لاختيار المشروعات بناء على وجودها فى الاستراتيجية القومية أو القطاعية أو لكونها حلاً مشتقة لبعض المشكلات الملحة، كما أن هناك معايير أخرى تختلف وفقاً لجهات الإسناد.
  - أما عن البيانات التى تُطلب من جهات الإسناد للتقدم بمشروعاتها إلى وزارة التخطيط، فهناك استمارات محددة تقوم جهات الإسناد بتعبئتها وتتضمن الهدف من المشروع ووصفه وتواريخ بدايته ونهايته وموقع المشروع ودراسات الجدوى الخاصة به وتكلفته المالية وبنود الإنفاق على المشروع والمردود الاقتصادى والاجتماعى له، ومدى مساهمته فى التشغيل.
  - إلا أن أغلب جهات الإسناد لم تكن تلتزم بهذه الاستمارات ولا تعبئها بالشكل الذى يُمكن متخذ القرار داخل وزارة التخطيط بتقييم تلك المشروعات، ومن ثم قبولها أو رفضها بناء على هذا التقييم. وأغلب المشروعات المقدمة إلى وزارة التخطيط يغيب عنها تحديد مؤشرات ومقاييس الأداء الخاصة بتلك المشروعات وإن وُجدت بعض المستهدفات الكمية، ومن ثم يصعب متابعة أداء تلك المشروعات بناء على مؤشرات كمية واضحة.
  - وهذه المشكلة ترجع فى كثير من الأحيان إلى نقص الخبرات والكفاءات اللازمة لإعداد دراسات الجدوى والمؤشرات التخطيطية لدى الجهات، وضعف الموارد المالية لديها للاستعانة بمكاتب استشارية لإجراء دراسات الجدوى، وكذلك الاعتقاد العام بأن ذلك له تأثير محدود على القرارات الفعلية للموافقة على المشروعات.

- لكن مؤخراً من خلال تطبيق المنظومة الالكترونية لإعداد ومتابعة مشروعات الخطة، أصبح لزاماً على جهات الإسناد الفرعية إدخال كافة البيانات المطلوبة مع إدراج دراسة الجدوى أو الدراسة التفصيلية أو المقايسة حتى يمكن قبول إدخال المشروع على قاعدة البيانات، وذلك مصحوباً بتقديم الدعم الفنى اللازم لإدخال البيانات وتدريب تنظمه وزارة التخطيط على دراسات الجدوى وتقييم المشروعات.
- لا يوجد لدى وزارة التخطيط تقييم رسمى أكثر تفصيلاً للمشروعات التى تتجاوز قيم مالية معينة، ولكن المشروعات ذات التكاليف الكبيرة يتم مراجعتها بشكل أكثر تدقيقاً ومناقشة الجهات فى أسباب ارتفاع التكاليف. وأغلب هذه المشروعات المقترحة يتم تقديمها دون دراسة للبعد البيئى أو الاجتماعى أو تحليل التكلفة والعائد وتحليل المخاطر، إلا إذا كانت هذه العناصر متضمنة فى دراسة الجدوى المقدمة مع هذه المشروعات.
- لا توجد مراجعة مستقلة بعيداً عن وزارة التخطيط لتقييم تلك المشروعات وإعطاء رأى مستقل بقبولها أو رفضها وبخاصة المشروعات التى تتجاوز قيم معينة. أما فى حالة المشروعات التى تشترك فيها أكثر من وزارة، فيتم دراسة هذه المشروعات بصورة مجمعة ومنحها التمويل اللازم مع التأكيد على جهات الإسناد فى التنسيق فيما بينها لإنجاز هذه المشروعات، دون أن تكون هناك متابعة قوية من جانب الوزارة لمدى تحقق التنسيق المطلوب بين جهات الإسناد المختلفة عند تنفيذ تلك المشروعات.
- وكذا لا يوجد دليل إرشادى رسمى صادر عن وزارة التخطيط حول كيفية إعداد مقترح المشروع يتناسب مع الطبيعة المختلفة للمشروعات.
- تعقد العديد من البرامج التدريبية الخاصة بالتخطيط وإعداد دراسات الجدوى وتقييمها، دون أن تكون هناك منهجية واضحة لكيفية الاستفادة من الموظفين الذين يحصلون على تلك البرامج التدريبية، وكيفية تطبيقها على عملهم داخل الوزارة.

### 3-3-3 اختيار المشروعات والموازنة الاستثمارية

- فيما يتعلق بكيفية تحدد مخصصات جهات الإسناد، واختيار المشروعات لإدراجها فى الموازنة الاستثمارية، ومدى تضمين التكاليف التراكمية للمشروعات وانعكاساتها على التكاليف الجارية، ومصادر وآليات تمويل الموازنة الاستثمارية، أفاد المبحوثون بالتالى:
- لا يتم تحديد سقف للموازنة الاستثمارية قبل عملية إعداد الخطة، ولكن تقوم وزارة التخطيط بالتفاوض مع وزارة المالية حول حجم التمويل التى سوف تتيحها الخزنة العامة للباب السادس، ثم يتم تقسيم هذا التمويل على قطاعات الوزارة الثلاث (التنمية البشرية، البنية

- الأساسية، التخطيط الإقليمي) وفقاً لاحتياج كل قطاع، ثم تقوم تلك القطاعات بتخصيص الاستثمارات على جهات الإسناد الفرعية التي تقوم بمراجعة مشروعاتها وفقاً للتمويل المطلوب من تلك الجهات ومدى جدية مشروعاتها.
- وقد جرت العادة أن تقوم أغلب جهات الإسناد بالمبالغة في طلب خطتها الاستثمارية، ثم تقوم وزارة التخطيط بتخفيض هذه المبلغ وإعادة توزيعه على المشروعات وفقاً للأولويات وذلك بعد مناقشة الجهات<sup>1</sup>.
- تقوم وزارة التخطيط عند اختيار المشروعات للتمويل باختيار المشروعات ذات الأولوية وفقاً لاتساقها مع السياسات الحكومية<sup>2</sup>.
- أغلب طلبات التمويل من جهات الإسناد لا يتم من خلالها التعرف على انعكاسات الجانب الاستثماري للمشروع على الإنفاق الجارى عليه.
- تتضمن مقترحات المشروعات التي تقدمها جهات الإسناد غالباً التكاليف الاستثمارية الكلية للمشروع (خلال فترة الإنشاء)، وإن كانت لا تتضمن التكلفة التراكمية لمثل تلك المشروعات التي أنفقت على مدى زمني طويل (المشروعات المستمرة)، لذا لا يمكن تتبع الإنفاق الاستثماري خلال دورة حياة المشروع.
- هناك آلية لإدراج المشروعات الطارئة بالخطة من خلال العرض على مجلس الوزراء وفقاً للحاجة الطارئة مثل ما حدث في مشروعات محطات توليد الكهرباء والتي تم تنفيذها بأوامر مباشرة من القيادة السياسية وكذلك مشروعات الطرق القومية، كما قد تشمل مشروعات طارئة مثل إنهاء مشروعات الصرف الصحي أو صيانة جسمية لطريق أو كوبري أو محطة كهرباء أو أية مشروعات أخرى تكون قد تعرضت لأعمال تخريبية أو ضرر جسيم.
- يمكن تعديل الخطة الاستثمارية لجهة الإسناد الفرعية سواء عن طريق المناقشات بين المشروعات التابعة لنفس الجهة بعد موافقة وزارة التخطيط، أو عن طريق طلب تعزيز بنود الاستثمار الخاصة بجهة الإسناد في حالة توفر إيراد مقابل ذلك.
- يحق لمجلس النواب أن يقوم بتعديل الموازنة الاستثمارية والمخصصات الاستثمارية لقطاعات أو جهات إسناد بعينها، وذلك عند مناقشة مشروعى قانون الخطة والموازنة والتي تعرض عليه قبل إقرارهما، وذلك بعد مناقشة وزارة التخطيط والمالية وجهات الإسناد في ذلك.

<sup>1</sup> يؤدي إتباع أسلوب المبالغة في الطلبات الاستثمارية وإعادة التفاوض حولها في أغلب الأحوال إلى تفتيت الاستثمارات على عدد كبير من المشروعات، دون إنجاز أى منها في حدود التكلفة والوقت المستهدف، وهو ما يفسر نسب المشروعات المفتوحة والمتوقفة.

<sup>2</sup> من غير الواضح ما هي آلية مراجعة اتساق المشروع مع سياسات الحكومة، والتي من الواضح أنها تختلف من إدارة لأخرى، كما أنه غير واضح كيفية مراجعة الاتساق ما بين مشروعات الوزارات المختلفة التي تتم مراجعتها من قبل إدارات مختلفة داخل وزارة التخطيط، حيث لا يوجد دليل إرشادي لذلك، وكل ما يوجد هو مبادئ متعارف عليها يختلف تطبيقها باختلاف المسئول عن التطبيق.

- وفقاً لمعايير اختيار المشروعات تكون الأولوية لاستكمال المشروعات المفتوحة وفقاً لمعدلات التنفيذ، حيث أن هذه المشروعات تمثل التزام على الدولة يجب الانتهاء منه، أما المشروعات الجديدة فيتم اختيارها وفقاً لأولوياتها، وعليه فإن نسب المشروعات الجديدة والتوسعات في المشروعات القائمة المدرجة قد تصل إلى 15-20% وتختلف هذه النسبة وفقاً لطبيعة مشروعات جهات الإسناد.
- يتم التدقيق في مراجعة أسباب التأخر في تنفيذ المشروعات والعمل على تذليلها لسرعة دخولها حيز التنفيذ، حيث لا يجب أن تزيد مدة المشروعات المفتوحة عن 3 - 5 سنوات.
- توجد نسبة كبيرة من المشروعات المتوقفة تصل إلى 10-15% من جملة المشروعات، العدد الأكبر من هذه المشروعات في مياه الشرب والصرف الصحي، حيث يرجع توقف المشروع إلى عدد من المشاكل المتمثلة في اعتراض الأهالي والمشاكل الأمنية وتعثر المقاولين ونزاعات قضائية ومشاكل فنية أخرى. وفي أغسطس 2015 تم عمل حصر لهذه المشروعات بتكليف من مجلس الوزراء للوقوف على أسباب تعثرها مع قيام وزارة التخطيط بالتعاون مع جهات الإسناد وبنك الاستثمار القومي بدراسة حالة كل مشروع متوقف على حده ومحاولة توفير التمويل المناسب لاستكمالها وإزالة أسباب توقفه.
- لا تقوم وزارة التخطيط حالياً بالاحتفاظ بعدد من المشروعات المُقيمة (بنك مشروعات) للاستفادة منها عند وضع الخطط الجديدة، إلا أنه من الهام جداً وجود بنك للمشروعات المدروسة والجاهزة للتنفيذ للاستعانة بها عند اختيار مشروعات الخطة أو طرحها لتنفيذها من قبل القطاع الخاص.
- هناك مجموعة من المشروعات التي يتم تمويلها من خلال الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، إلا أنه لا توجد تعليمات أو إرشادات معينة داخل وزارة التخطيط حول كيفية تمويل بعض المشروعات من خلال الشراكة مع القطاع الخاص، كما أن نسبة هذه المشروعات لإجمالي المشروعات بالخطة منخفضة للغاية<sup>1</sup>.
- الجزء الأكبر من مشروعات الخطة تمول من الخزينة العامة للدولة، ثم التمويل الذاتي للجهات، أما نسبة المشروعات التي تمول من قبل مانحين دوليين فهي نسبة صغيرة جداً (على سبيل المثال قد تصل إلى 1% في الهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي و 2% في الجهاز التنفيذي لمياه الشرب والصرف الصحي)، ولكن توجد العديد من المشروعات الممولة من خلال قروض أجنبية.

<sup>1</sup> يتم تنظيم مشروعات الشراكة من خلال قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم 67 لسنة 2010، وبناء على هذا القانون تم تأسيس وحدة مركزية للمشاركة داخل وزارة المالية تختص بطرح ومتابعة إجراءات وإبرام عقود المشاركة مع القطاع الخاص، ومن غير الواضح دور وزارة التخطيط في ترويج أو تنظيم أو الموافقة على مشروعات الشراكة.

- تقوم كل الجهة المانحة بوضع شروطها الخاصة كما أن لها نماذج وأساليب المتابعة الخاصة بها، وتتولى وزارة التعاون الدولي الموافقة على ومتابعة إجراءات تمويل المشروعات من خلال المنح أو القروض الأجنبية.

### 3-3-4 تنفيذ وتعديل المشروعات

- وفيما يتعلق بمدى تنافسية المناقصات، وأساليب المشتريات المتبعة، وتجاوز الوقت والتكاليف عند التنفيذ، وشكل تقارير المتابعة ودوريتها، أفاد المبحوثون بالتالي:
  - يتم طرح المشروعات الاستثمارية الخاصة بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفقاً لقانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998، ويتم ترسية المشروعات على المقاولين سواء كانوا من القطاع العام أو الخاص وفقاً لأفضل عرض فني مقدم وأقل تكلفة بين العروض الفنية المقبولة.
  - وفي بعض الحالات يتم إسناد المشروعات بالأمر المباشر، أو بالمناقصة المحدودة على جهات بعينها سواء كانت من القطاع العام أو الخاص ضماناً لسرعة التنفيذ وجودته، ومن ثم لا تطرح لها مناقصات تنافسية في هذه الحالة.
  - لا تختص وزارة التخطيط بإجراءات الطرح والترسية واختيار المقاولين، ولكن اختصاصها هو متابعة ما بعد الطرح من خلال متابعة تنفيذ عمليات المشروع والإنفاق الاستثماري<sup>1</sup>.
  - يسمح نظام الموازنة والمشتريات بالتعاقد متعدد السنوات لتنفيذ المشروعات الاستثمارية، ويتم الصرف له بناء على حجم الإنجاز التي تم سنوياً<sup>2</sup>.
  - يقوم بنك الاستثمار<sup>3</sup> بتحديد قواعد التمويل وشروطه، ووضع برنامج التمويل لتنفيذ المشروعات المدرجة في الخطة، وكفالة التمويل المحلي والأجنبي اللازم لتنفيذ كل مشروع خلال سنوات التنفيذ طبقاً للخطة، والإذن بالصرف من الأموال المودعة لديه أو في حساباته وفقاً للتقدم في تنفيذ المشروعات، وذلك بعد مراجعة والتحقق من مستندات الصرف.
  - أما فيما يتعلق بوجود إرشادات/ تعليمات بخصوص تنفيذ المشروعات، فعلى المقاول الالتزام بكراسة الشروط الفنية التي تم الفوز على أساسها بالمناقصة، ولكن لا يوجد أي إرشادات أو تعليمات إضافية من قبل وزارة التخطيط أو جهات الإسناد أثناء عملية التنفيذ.

<sup>1</sup> ينص قانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 في مادة (6) على أن تتولى إجراءات كل من الممارسة العامة والممارسة المحدودة لجنة من السلطة المختصة تضم عناصر فنية ومالية وقانونية وفقاً لأهمية وطبيعة التعاقد، وتضم اللجنة ممثلاً لوزارة المالية في حالة تجاوز المشروع قيمة معينة.

<sup>2</sup> تظهر في بعض الأحيان مشكلات متعلقة بمتأخرات المقاولين حيث يقوم المقاول بالتسليم إلا أنه لا يصرف مستحقاته في العام نفسه، وهناك مشكلة أخرى تتعلق بتعدد المقاولين الذين تم ترسية المشروع عليهم وذلك نتيجة تقسيم المشروع إلى أجزاء أو عدد مراحل للتنفيذ وكل مرحلة تنفيذ يطرح له مناقصة وقد يفوز فيها مقاول آخر.

<sup>3</sup> وفقاً لقانون إنشائه رقم 119 لسنة 1980

- توجد إدارات هندسية تتبع بعض جهات الإسناد الرئيسية/الفرعية تقوم بمتابعة الشروط والأعمال الفنية التي يجب توفرها بالمشروع وهي المسئولة عن تسلم هذه المشروعات من المقاولين، وقد يتم ذلك من خلال استشاريين يتم التعاقد معهم، كما يقوم بنك الاستثمار القومي وكذلك هيئات التخطيط الإقليمي التابعة لوزارة التخطيط ببعض الزيارات لمتابعة الأعمال الفنية لبعض المشروعات.
- لا يوجد أى نظام إشراف مستقل يقوم بمتابعة وتقييم أعمال المقاولين والتحقق من اكتمال الأعمال المنتهية بالجودة والمواصفات المطلوبة.
- فى بعض الأحيان يتم الاستعانة بالخبراء الأجانب والمكاتب الاستشارية من أجل إدارة عملية تنفيذ المشروعات الكبرى، وقد يتم تشكيل لجان أو وحدات لمتابعة مشروعات بعينها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء مثل وحدة متابعة المشروعات الكبرى التابعة لمجلس الوزراء، والتي تشكلت فى عام 2015.
- يتم تسجيل تكاليف المشروع التراكمية مقابل التكاليف الكلية المقدرة وكذلك تسجيل التكلفة السنوية الفعلية مقابل تقديرات الموازنة المعتمدة.
- أما فيما يتعلق بمعدل التأخير فى اكتمال المشروع نسبة إلى الوقت المقدر، فأغلب المشروعات لا يتم تسليمها فى الوقت المخطط لها، ونتيجة لذلك نجد أن التكلفة الكلية للمشروع تتجاوز القيمة المقدرة نتيجة تأخر تنفيذ تلك المشروعات، ويختلف ذلك من قطاع لآخر، إلا أن معظم التأخيرات فى مشروعات البنية الأساسية الكبرى مثل محطات المياه والصرف الصحى ومحطات الكهرباء ومشروعات النقل.
- تتم المتابعة فى وزارة التخطيط على مستويين: المتابعة المكتبية والمتابعة الميدانية، والتي تتم من خلال إعداد برنامج الزيارات الميدانية باشتراك كل من وزارة التخطيط وبنك الاستثمار القومي وكذا هيئات التخطيط الإقليمي مع بداية كل عام مالى بناء على معايير معينة لاختيار المشروعات الجارى تنفيذها.
- ولكن لم يعد هناك وجود لخطة للمتابعة فى بداية العام يلتزم بها قطاع المتابعة بوزارة التخطيط وهيئات التخطيط الإقليمي، كما تغيب غالباً عن تقارير المتابعة مؤشرات عن الأداء ومدى الالتزام بالجدول الزمنى أو المخرجات، وما يتم حسابه من مؤشرات تتعلق بحجم السحب من مخصصات المشروعات (حجم الإنجاز المالى) ودرجة اكتمال أعمال التشييد بالمشروع (حجم الإنجاز العيني).
- وهو ما ترتب عليه عدم وجود أى آليات سريعة للتعرف على المشاكل التي تواجه المشروع أثناء عملية التنفيذ نظراً لضعف عملية المتابعة، فالمتابعة السريعة والجيدة والمستمرة أثناء

- تنفيذ المشروع هي أفضل وسيلة لحل أى مشاكل تعوق التنفيذ من خلال المناقشة مع الجهة المنفذة للمشروع وتوجيهها لوضع خطط بديلة لحل أى مشاكل تواجه التنفيذ.
- تختلف المشاكل التي تعوق التنفيذ من قطاع لآخر حسب طبيعة الأعمال به لكن معظمها يتعلق بالاستحواذ على الأراضي اللازمة للمشروع والحصول على الموافقات، وتقاوس المقاولين عن التنفيذ، وتأخر إجراءات الطرح والترسية، وكذلك تأخر الحصول علي التمويل اللازم من بنك الاستثمار.
  - فى حالة تجاوز التكاليف الكلية للمشروع بقيمة أعلى من تلك التكاليف الكلية المقدرة تطلب وزارة التخطيط من جهة الإسناد دراسة أسباب التغير فى الأعمال التي نتج عنها زيادة التكاليف، والمشاكل التي أدت لذلك والإنجازات التي تمت فعلياً، مع إمكانية تشكيل لجنة لزيارة المشروعات خاصة الكبرى والمتوقفة منها ومتابعتها ميدانياً للوقوف على المشاكل التي تواجهها وعمل تقرير بذلك لعرضه على مجلس الوزراء لوضع بعض التوصيات لحل المشاكل التي تواجه المشروع.
  - أما فى الحالات التي ترتفع فيها معدلات التنفيذ لبعض المشروعات مقابل تأخر معدلات تنفيذ مشروعات أخرى تابعة لنفس جهة الإسناد الفرعية، يتم عمل مناقلات ما بين المشروعات داخل جهة الإسناد الفرعية بعد موافقة وزارة التخطيط، فإذا لم تكفى تلك المناقلات يتم طلب تعزيز الزيادة فى تلك النفقات بعد موافقة وزارة التخطيط.
  - يشتكى العاملون فى وزارة التخطيط من تراجع دورهم فى عملية المتابعة الميدانية، وأن ما يتم حالياً لا يتجاوز كونه متابعة مكتبية لمعدلات التنفيذ المالى من خلال تقارير المتابعة المرسلة من جهات الإسناد، والتقارير التي يرسلها بنك الاستثمار القومي عن معدلات السحب المالى ونتائج الزيارات الميدانية التي قام بها.

### 3-3-5 تشغيل وتقييم أداء المشروعات

- وفيما يتعلق بتوفر التمويل الكافى لتشغيل وصيانة الأصول لدى الهيئات، ومتابعة تشغيل الأصول، ووجود نظام لتقييم أداء المشروعات، أفاد المبحوثون التالى:
- لا توجد بيانات محددة عن نقص تمويل التشغيل والصيانة، ولكن هناك شكوى عامة من معظم جهات الإسناد من عدم توفر التمويل الكافى لتشغيل وصيانة الأصول، مما يؤدي إلى

- التهاك السريع للأصول وانخفاض الكفاءة في التشغيل ويؤدي في النهاية إلى نقص في الإنتاج المستهدف وجودته<sup>1</sup>.
- تقديم الخدمة المرتبط بتشغيل المرفق يقع تحت مسؤولية الجهة المسؤولة عن إدارة المشروع، حيث يتوقف دور وزارة التخطيط عند التحقق من اكتمال تنفيذ المشروع، أما متابعة تشغيل المشروعات والتحقق من المردود الاقتصادي والاجتماعي لها فلا يقع ضمن مسؤوليات وزارة التخطيط رغم أهميته القصوى.
  - تحتفظ كل جهة إسناد سواء رئيسية/فرعية بطبيعة الحال بسجلات للأصول أو المخزون أو التجهيزات أو السيارات لديها دون أن يتم تجميع هذه السجلات على المستوى القومي للدولة ككل أو إتاحتها لوزارة التخطيط.
  - من المفترض أنه يوجد تسجيل على أساس محاسبي لقيم الأصول والتغيرات التي تطرأ عليها، ولكن لا يوجد لدى المسؤولين في وزارة التخطيط علم بمدى صحة أو سلامة الأساس المحاسبي الذي يتم بناء عليه تحديد قيمة هذه الأصول عبر الزمن سواء بحساب قيمة الإهلاك أو تغيرات الأسعار التي تطرأ على تلك الأصول إيجاباً أو سلباً، حيث تنقطع صلة وزارة التخطيط بقيمة الأصل فور اكتماله.
  - لا توجد عملية مؤسسية داخل وزارة التخطيط لتقييم أداء المشروعات وفقاً للغرض منها بعد اكتمالها، لكن من المفترض أن تقوم جهات الإسناد المسؤولة عن المشروعات بعمل تقييم لأداء المشروعات من فترة إلى أخرى للوقوف على مدى كفاءتها - ولكن غير معلوم لدى وزارة التخطيط إذا كان هذا ما يحدث أم لا.
  - ولكن بشكل عام فإن مسؤولية "تقييم الأداء" تقع ضمن مهام الجهاز المركزي للمحاسبات<sup>2</sup>، والذي يتولى مسؤولية الرقابة على الجهات الحكومية والعامّة، كما أن عملية تقييم الأداء من المفترض أنها تغطي كل المشروعات وليس عينة منها.
  - يتم إرسال تقارير التقييم والمراجعة التي يعدها الجهاز المركزي للمحاسبات، وكذا المناقشات التي تتم على المشروع إلى وزارة التخطيط، ولكن لا تصل هذه التقارير إلى كل الموظفين داخل الإدارات، ومن ثم تختلف درجة الاعتماد على هذه التقارير عند فحص المقترحات الاستثمارية لجهات الإسناد في السنوات التالية.

<sup>1</sup> لا يوجد في الوقت الحالي ربط بين وزارتي التخطيط والمالية فيما يتعلق بالنفقات الجارية المترتبة على النفقات الاستثمارية والمتمثلة في نفقات تشغيل المشروع وصيانة الأصول الخاصة به فور اكتمال تنفيذ المشروع، وهو ما قد يترتب عليه في بعض الحالات إنجاز المشروع دون تشغيله بكامل طاقته.

<sup>2</sup> وفقاً للمادة 2 في القانون رقم 144 لسنة 1988 الخاصة بالجهاز المركزي للمحاسبات، بأن يتولى الجهاز مسؤولية الرقابة على الجهات الحكومية والعامّة من حيث الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني، والرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة، والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.

- كما يوصي بعض المبحوثين في وزارة التخطيط بأهمية تداول تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات عن نتائج رصده لأداء مشروعات الخطة بشفافية وعلانية وبدرجة من الإلزام حتى يتمكنوا من أخذها في الاعتبار عند القيام بإعداد خطة العام الجديد، وأهمية الاسترشاد بهذه التقارير وغيرها في إعداد تقييم قبلي للمشروعات الجديدة ومناقشة الجهات في ذلك قبل إعداد الخطة بوقت كافي.

### 3-3-6 التوزيع الجغرافي للمشروعات<sup>1</sup>:

- وفيما يتعلق بوجود استراتيجيات إقليمية، ومراعاة البعد الجغرافي في الاستراتيجيات القومية والخطط السنوية، وكيفية دعم التوجه نحو اللامركزية في الخطة، أفاد المبحوثون بالتالي:
  - لا توجد استراتيجيات إقليمية، ولكن توجد بعض الاستراتيجيات التي أعدتها بعض المحافظات ويتم إرسالها إلى وزارة التخطيط، كما كانت توجد بعض الاستراتيجيات والخطط التي تستهدف مناطق جغرافية بعينها مثل المشروع القومي لتنمية سيناء والمشروع القومي لتنمية جنوب الصعيد اللذان تم وضعهما في منتصف تسعينيات القرن الماضي، وهما عبارة عن خطة استراتيجية لتنمية تلك المناطق لمدة عشرين عام، وحالياً توجد بعض المخططات الاستراتيجية الجغرافية مثل مشروع الاستهداف الجغرافي للقرى الأكثر فقراً.
  - يتم مراعاة البعد الجغرافي للمشروعات في الاستراتيجيات القومية والقطاعية المعدة من قبل جهات الإسناد في أغلب القطاعات خاصة الاجتماعية.
  - يختلف المعيار الذي يتم بناء عليه توزيع المشروعات جغرافياً سواء بوجود معايير لتوزيع المشروعات مكانياً لكل نوع من أنواع المشروعات، أو بناء على الاحتياجات السنوية بالتنسيق مع المحافظات والمحليات، أو بناء على مؤشرات التنمية في المحافظات المختلفة<sup>2</sup>.
  - هناك أهمية قصوى لتوزيع اجمالي الاستثمارات بين المحافظات على غرار توزيعها قطاعياً بين جهات الإسناد المختلفة وفقاً للاحتياجات والأولويات، وبناء على معايير محددة تضعها وزارة التخطيط لتحقيق العدالة في توزيع الاستثمارات بين المحافظات المختلفة ضماناً لتوفير الخدمات الأساسية بكافة المحافظات، وذلك إعمالاً لتطبيق مبدأ اللامركزية في إدارة وتنفيذ مشروعات الخطة.
  - لا يتم الاسترشاد بالمخططات العمرانية التي تعدها هيئة التخطيط العمراني للمحافظات والمدن والقرى عند تحديد مواقع المشروعات.

<sup>1</sup> تم الاعتماد في هذا الجزء على لقاءات تمت مع رئيس قطاع التخطيط الإقليمي  
<sup>2</sup> من غير الواضح إذا كانت جهات الإسناد تقوم بقياس الفجوات في تقديم الخدمات ما بين المحافظات، أو إذا كانت وزارة التخطيط تقوم بالتحقق من الأساس الذي تم بناء عليه التوزيع الجغرافي للتأكد من ملائمته وعدالته.

- غير معروف لدى المسؤولين في وزارة التخطيط آليات التوافق التي يتم العمل بها في حالة اختلاف رؤية المحافظة عن الوزارة القطاعية فيما يتعلق بالمشروعات التي تنفذ على أرض المحافظة.
- من المفترض أن يتم التنسيق بين المشروعات المختلفة التي تنفذ على أرض المحافظة الواحدة من خلال تعاون الأجهزة المختلفة، ولكنه من غير الواضح لدى المسؤولين في وزارة التخطيط كيفية إجراء هذا التنسيق داخل المحافظة، ولكن داخل وزارة التخطيط يقوم قطاع التنمية البشرية وقطاع البنية التحتية بالتنسيق مع قطاع التخطيط الإقليمي فيما يخص المشروعات داخل المحافظات.
- تقوم مديريات الخدمات بتحديد الاحتياجات في كل محافظة ووضعها في شكل مقترحات المشروعات يتم تجميعها ومراجعتها في دواوين عموم الوزارات، ثم تعرض على وزارة التخطيط التي تقوم بدورها بمراجعتها وإدراج الاعتمادات اللازمة، ومن المفترض إعمالاً للمركزية أن تقوم المديريات بتنفيذ معظم المشروعات على أرض المحافظة، ولكن هذا لا يتم في الواقع وتختلف نسبة المشروعات التي تنفذها المديريات وفقاً لسياسات كل وزارة.
- تقوم وزارة التخطيط بالتشاور مع دواوين عموم الوزارات والمحافظات فيما يتعلق بمقترحات مشروعاتهم عموماً ومنها التوزيع الجغرافي للمشروعات، ولكن لا يوجد تشاور مباشر مع المديريات، حيث يقوم الديوان بتجميع ومراجعة خطط المديريات وإرسالها إلى وزارة التخطيط، ويتم التشاور من خلال الاجتماعات والمراسلات والاتصالات، ولكن أيضاً هناك قصور في عملية التشاور.
- هناك قصور فيما يتعلق بتطبيق اللامركزية حيث أن دور المديريات غير محدد بشكل كافي في عملية إعداد وتنفيذ الخطط ويقتصر عادة على تلقي الأوامر من الوزارة والمحافظة، كما أن عملية التخطيط هي تخطيط قطاعي بالأساس ثم يأتي التوزيع الجغرافي للتعرف على البعد الجغرافي للمشروعات، وهناك مقترح للتحويل بشكل تدريجي إلى اللامركزية (بتم التطبيق بداية على بعض المحافظات ذات الكثافة السكانية المنخفضة وفي حال نجاحه يتم تعميمه على باقي المحافظات) من خلال توزيع استثمارات الخطة جغرافياً وليس قطاعياً، مع منح المحافظات السلطة لتوزيع الاستثمارات داخل محافظاتهم قطاعياً وفقاً لاحتياجاتها وفي ضوء الرؤية والخطة العامة للدولة.
- كل الوزارات والهيئات الخدمية الكبرى لها ما يمثلها في المحافظات سواء مديريات أو شركات تابعة، ومن ثم فإن كل المصالح الحكومية لها ممثليها على مستوى كل المحافظات.
- لم يعد للمجالس الشعبية المحلية دوراً في السنوات الأخيرة في عملية إعداد الخطة بعد حلها عقب ثورة 25 يناير 2011، ولكن وفقاً لقانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 فإن

- المجالس المحلية لها دور رئيسى فى تحديد الاحتياجات وتحفيز المشاركة الشعبية وإقرار الخطة، ومن المفترض أن يزداد دور المجالس الشعبية مع التوجه نحو اللامركزية، حيث أن التخطيط بالمشاركة هو أحد الأدوار الأصيلة للمجالس المحلية.
- التنسيق بين الجهات الفاعلة على أرض المحافظة سواء حكومية أو خاصة أو أهلية، لا يحدث بالدرجة الكافية، فكل من هذه الجهات يعمل فى إتجاه وإطار مختلف عن الآخر مما يؤدى إلى تشابه المشروعات وتكرارها وقد يؤدى إلى توقفها وعدم اكتمالها.

### 3-3-7 دور تكنولوجيا المعلومات فى التخطيط<sup>1</sup>

- فيما يتعلق بتخزين وتداول البيانات المتعلقة بالمشروعات، فقد تم اعتباراً من عام 2002 إدخال نظام معلومات وزارة التخطيط رسمياً وتم إصدار أول مجلد مشروعات لخطة 2003/2002 عن طريق مركز معلومات وزارة التخطيط وذلك باستخدام قواعد بيانات ORACLE وتطبيقاتها Reports , forms حيث كانت بالإصدار رقم (6) وتم تطويرها إلى اليوم حيث أنها تعمل الآن بإصدار (10g)، واعتباراً من عام 2015 تم إطلاق المنظومة المتكاملة لإعداد ومتابعة المشروعات على شبكة الإنترنت بقاعدة بيانات SQL .
- من حيث إمكانية الإطلاع الإلكتروني على المشروعات، بالنسبة لقاعدة بيانات ORACLE يمكن لجميع قطاعات الوزارة الفنية الإطلاع والتعديل على البيانات طبقاً لقواعد محددة مسبقاً عن طريق منظومة أمنيته للسماح لمستخدمي النظام من قطاعات الوزارة من الإطلاع فقط أو الإطلاع والتعديل، أما بالنسبة لقاعدة بيانات SQL على شبكة الإنترنت يكون الإطلاع والتعديل لجميع جهات الإسناد الخارجية وكذا قطاعات الوزارة الفنية وذلك طبقاً لقواعد محددة بأسم مستخدم وكلمة مرور لكل منهم.
- يوجد ربط إلكتروني ما بين مركز المعلومات بالوزارة وباقي الإدارات، وذلك علي النحو التالي:
- قواعد بيانات ORACLE: الربط متاح عن طريق الشبكة الداخلية للوزارة وغير متاح لجهات الإسناد الخارجية.
  - قواعد بيانات SQL : الربط متاح من خلال شبكة الإنترنت مع الوزارة وجهات الإسناد الخارجية.
- ولكن توجد عدة مشاكل متعلقة بالربط عن طريق الإنترنت تتمثل في التالي:

<sup>1</sup> نظراً للدور المتزايد لتكنولوجيا المعلومات فى دعم إدارة الاستثمار العام بكل مراحلها السابقة، فقد تم إضافة هذا الجزء والإجابة عليه من قبل مركز معلومات وزارة التخطيط

## كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وإمكانيات النمو)

- مدى توافر شبكة الإنترنت في جميع جهات الإسناد
- سرعة الإنترنت المتاحة لكل جهة بها شبكة
- توافر الكوادر القادرة مع التعامل مع الإنترنت
- مدى استيعاب المتعاملين على الشبكة للتعامل مع المنظومة رغم عقد أكثر من اجتماع بالوزارة وجهات الإسناد للتعريف بها
- ويتم حالياً توزيع أجهزة Access Point Name APN لجميع جهات الإسناد
- لعمل شبكه داخلية وذلك عن طريق شركة E-Finance لتكون بديلاً لشبكة الإنترنت للتغلب على مدى توافرها .
- فيما يتعلق بتقييم المنظومة الإلكترونية، فيمكن القول أنه بالنسبة لقاعدة بيانات Oracle فإنها تعمل بكفاءة في حدود عمل الوزارة داخلياً والتعامل الخارجي مع جهات الإسناد لازال ورقياً أو عن طريق إحدى الوسائط ( CD – Flash memory )
- أما قاعدة بيانات SQL على شبكة الإنترنت فلا زالت تحتاج لعملية تطوير مع توفير دورات تدريبية للعاملين عليها للإطلاع على أحدث إصداراتها وعلى وجه التحديد برامج Reporting والتي تتيح إخراج (مجلد المشروعات) حيث أنه غير متاح حتى الآن.
- يوجد ربط مع بنك الاستثمار القومي في استمارة المشروعات داخل المنظومة على شبكة الإنترنت وتم التغلب على مشاكل تكويد المشروعات بإنشاء تكويد موحد (IM- Code) .
- ويتم التكويد من داخل الوزارة فقط عن طريق SequanceInternal عند إنشاء المشروع لأول مره، ولا يتم تغييره أو إلغائه حتى خروج المشروع من الخطة ودخوله حيز العمل.
- يقترح العاملون في مركز المعلومات سرعة البدء في عمل خطة تدريبية للكوادر المشغلة للمنظومة لتعظيم الاستفادة من كافة إمكانيات التطبيق المستخدم وخاصة برامج Reporting والتعاقد مع إحدى الشركات المتخصصة في أمن المعلومات لضمان سرعة انسيابها دون تلاعب من أجل تحسين منظومة العمل الإلكتروني .

ونهاية يتضح من خلال المناقشة مع المبحوثين، ضعف دور وزارة التخطيط في مرحلة تنفيذ ومتابعة المشروعات، رغم أن المشاكل التي تظهر في هذه المرحلة تصب في نهاية الأمر لديهم ويتوجب عليهم المساعدة في حلها، كما يتضح ضعف التنسيق بين وزارة التخطيط وعدد من الوزارات الهامة مثل وزارة المالية فيما يتعلق بالتمويل الجارى للمشروعات الاستثمارية و مشروعات الشراكة، ووزارة التعاون الدولي فيما يتعلق بالموافقة على المشروعات الممولة من المنح والقروض، وسوف يتم تناول المشاكل التي تواجه عمل الوزارة بشكل أكثر تفصيلاً في الفصل التالي.

## الفصل الرابع

### سياسات وإجراءات تحسين كفاءة وإدارة الاستثمار العام في مصر

#### تمهيد

بالإضافة إلى ما سبق استخلاصه في الفصل السابق من بعض العوامل المؤسسية المؤثرة على كفاءة عمليات إعداد وتنفيذ ومتابعة وتقييم مشروعات الخطة ومن ثم كفاءة إدارة الاستثمار العام داخل وزارة التخطيط وجهات الإسناد، هناك مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية الأخرى التي تؤثر على الاستثمار العام وكفاءته في مصر بعضها مرتبط بالمناخ الاقتصادي والمالي العام للدولة وعجز الموازنة وما يشكله من ضغط على حجم وأولويات الإنفاق الاستثماري الحكومي، وبعضها يرتبط بالعلاقات ما بين السلطات المركزية والمحلية، كذلك فإن الإطار التشريعي له دور كبير ومؤثر على إدارة الاستثمار العام في مصر.

وهو ما سيحاول هذا الفصل إلقاء الضوء عليه، بالإضافة إلى التعرض لدور ومهام وزارة التخطيط والصعوبات التي تواجه الوزارة في إدايتها لمهامها بما في ذلك نظم العمل الإدارية، وكذلك الإجراءات التي يمكن إتخاذها من قبل وزارة التخطيط لتذليل هذه الصعوبات ولتحسين كفاءة الاستثمار العام، وأخيراً يقدم هذه الفصل بعض المقترحات الخاصة بسياسات وإجراءات تحسين إدارة كفاءة الاستثمار العام في مصر.

#### 4-1 معوقات تحسين كفاءة وإدارة الاستثمار العام في مصر

##### 4-1-1 ترشيد الإنفاق العام والضغط على الموازنة الاستثمارية:

منذ بداية التسعينيات ومع تطبيق مصر برنامج الإصلاح الاقتصادي وما صاحبه من توجه نحو تقليص دور الدولة وتخفيض حجم الإنفاق العام، ثم الأزمة المالية العالمية في 2008 وثورته 25 يناير في 2011 - وما صاحبها من اضطرابات سياسية استمرت لعدة سنوات - تعرّضت الموازنة العامة للدولة إلى العديد من الضغوط والتي أثرت على مجالات الإنفاق العام. لقد استمر عجز الموازنة بمعدل يتراوح بين 10-13% من الناتج المحلي خلال الفترة 2012/2011 - 2015/2014<sup>1</sup>، أحد أهم أسبابها زيادة مخصصات الأجور نتيجة لتطبيق الحد الأدنى للأجور، وتحويل العمالة المؤقتة إلى عمالة دائمة، مما أدى إلى مضاعفة

<sup>1</sup> وزارة المالية، البيان المالي لعام 2014 / 2015، من الموقع التالي:

[http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/budget2014-2015/Financial statement14-15.pdf](http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/budget2014-2015/Financial%20statement14-15.pdf)

مخصصات الأجور خلال ثلاث سنوات، مما كان لكل ذلك بالغ الأثر على الموازنة الاستثمارية للدولة.

فغالباً ما تعمل الحكومة على مواجهة عجز الموازنة والمحافظة على الإنضباط المالي بوسائل عدة يأتي في مقدمتها تخفيض أو ترشيد بعض أبواب الإنفاق العام ومنها الإنفاق الاستثماري- وكما اتضح سابقاً فإن الإنفاق الاستثماري رغم نموه خلال الخمس سنوات الماضية إلا أنه لم يتواكب مع النمو في أبواب وبنود الإنفاق الأخرى. ويؤدي الضغط على الإنفاق الاستثماري بشكل خاص إلى إضعاف عملية النمو بتبعات عكسية أكثر منها إيجابية على الأوضاع المالية.

#### 4-1-2 تقادم التشريعات الحاكمة لعملية التخطيط في مصر:

يعد الدستور بمواده وقوانينه هو أداة الحكم وإدارة الدولة حيث يتم من خلاله تحديد نظام الحكم في الدولة وصلاحيات الهيئات والمؤسسات (الحكومية) المختلفة وتوزيع السلطات بينها، ذلك بالإضافة إلى تحديد درجة المشاركة ومستوى اللامركزية المطبق في الدولة. في ضوء هذا الدستور، يتم وضع القوانين التي تعكس فلسفة الدستور ونظام الحكم المطبق في البلاد. ومن الجدير بالذكر أنه بالرغم من تغير الدستور المصري عدة مرات خلال الأربعة عقود الماضية، والتحول من الاقتصاد الاشتراكي المركزي إلى الانفتاح الاقتصادي ثم تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة عام 1991 وحتى في أعقاب ثورتي 25 يناير و30 يوليو، إلا أن القوانين الحاكمة لعمليات التخطيط وتخصيص الاستثمارات العامة لم تتغير بما يواكب التغيرات في الحياه السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ويعد قانون رقم 70 لسنة 1973 بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها هو القانون الحاكم لعملية التخطيط في مصر، ويتكون هذا القانون من 24 مادة ترسم الملامح العامة لعملية التخطيط والمتابعة في مصر. ويعيب هذا القانون أنه لا يحدد توقيتات زمنية ملزمة لعملية إعداد الخطة، كما أنه لا يتضمن مشاركة أطراف أخرى مثل القطاع الخاص والمجتمع المدني في عملية التخطيط، ولذا أصبح هناك حاجة قوية لإعداد قانون جديد للتخطيط يتواكب مع متغيرات العصر وبما يُمكن الهيئات المعنية بتخطيط وإدارة الاستثمار العام من أداء دورها المنشود في ظل متطلبات استراتيجية التنمية المستدامة (رؤية مصر 2030)، وبما يضمن المشاركة الفعالة للقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني في عمليات إعداد وتنفيذ ومتابعة الخطة الاستثمارية، ومن الجدير بالذكر أنه تم الانتهاء من مسودة مشروع قانون التخطيط

الموحد، والتي تم إعدادها خلال العامين الماضيين، وسيتم طرحها للحوار المجتمعي قبل العرض على البرلمان المصري للموافقة عليها.

#### 4-1-3 مركزية التخطيط وضعف دور التخطيط الإقليمي:

صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 475 لسنة 1977 بتقسيم المسطح المصري إلى 8 أقاليم تخطيطية اقتصادية ثم تم تعديله لاحقاً<sup>1</sup> لتصبح 7 أقاليم. وبناء عليه تم إنشاء لجنة عليا للتخطيط الإقليمي وهيئة للتخطيط الإقليمي بكل إقليم، حيث تختص اللجنة العليا للتخطيط الإقليمي بوضع المعايير والأطر للتخطيط الإقليمي، وإقرار المخطط الإقليمي الذي تضعه هيئة التخطيط الإقليمي وأولويات التنفيذ، ومتابعة تنفيذ الخطط التنموية. أما هيئات التخطيط الإقليمي فتتبع وزارة التخطيط، وتختص بدراسة الظروف الاجتماعية والاقتصادية الحالية والمستقبلية للإقليم، وإمكانات وموارد الإقليم ومتطلبات التنمية فيه، وترجمتها في شكل مشروعات ووضعها في صورة خطة اقليمية تراعي الأولويات والمعايير التنموية التي تحددها اللجنة العليا للتخطيط الإقليمي، ومتابعة تنفيذ الخطة عند إقرارها<sup>2</sup>.

وبالفعل عملت وزارة التخطيط على انشاء اللجان العليا للتخطيط وهيئات تخطيط إقليمي، إلا أن أداءها كان ضعيفاً، لعدم وضوح سلطاتها ومسئولياتها وعلاقة الخطط الإقليمية بالخطة القومية الشاملة، وكذا عدم وضوح علاقة اللجنة العليا للإقليم مع الوزارات المركزية في إعداد خطة الإقليم ومتابعة تنفيذها، وعدم وضوح العلاقة بين الإقليم وبين الإدارة المحلية في المحافظات بمستوياتها المختلفة<sup>3</sup>.

وقد أثر ضعف نظام التخطيط الإقليمي إلى سيطرة المستوى المركزي على تحديد وتنفيذ الاحتياجات المحلية، فوفقاً لختمى الموازنة العامة لعام 2014/2013 نفذت دواوين عموم المحافظات 88% من استثمارات الإدارة المحلية البالغة 8246 مليون جنيه تلتها مديريات التعليم بنسبة 8%، ومديريات الصحة بنسبة 3%، أما باقى المديريات فساهمت بنحو 1%<sup>4</sup>، علماً بأن ما تنفذه مديريات التعليم والصحة لا يتجاوز 15% من إجمالي استثمارات وزارتي التعليم والصحة.

<sup>1</sup> قرار مجلس الوزراء رقم 181 لسنة 1986 بضم محافظة مطروح إلى إقليم الاسكندرية.

<sup>2</sup> ابو زيد راجح، الإقليمية Regionalization: تقسيم مصر إلى أقاليم تنموية، مؤتمر إصلاح منظومة التخطيط في مصر، معهد التخطيط القومي، 27-28 مارس 2012، ص 17-20.

<sup>3</sup> المرجع السابق، ص 20

<sup>4</sup> وفقاً لبيانات وزارة المالية، ختمى الإدارة المحلية 2014/2013

كذلك فإن تراجع دور هيئات التخطيط الإقليمي وعدم قيامها بالدور المنوط بها أدى إلى إضعاف عملية التنسيق بين المشروعات المختلفة على أرض الأقليم، وهو ما أدى إلى تكرار أو تضارب بعض المشروعات بما يمثله ذلك من إهدار للاستثمارات العامة، كما أثر ضعف دورها في عملية المتابعة الميدانية للمشروعات في المحافظات، حيث أصبح بنك الاستثمار القومي هو المنوط به القيام بالمتابعة الميدانية ومع كثرة عدد المشروعات المترامية الأطراف، فإن نسبة ما يتم متابعته ميدانياً من قبل البنك لا تتجاوز 14%<sup>1</sup> من إجمالي المشروعات المدرجة بالخطة، وهذا النوع من المتابعة المركزية ينصب غالباً على المشروعات كبيرة الحجم في بعض القطاعات، مع إهمال الكم الأكبر من المشروعات، وهذا هو أحد أسباب ظهور مشكلة المشروعات المفتوحة لسنوات طويلة بالإضافة إلى المشروعات المتوقفة.

ويمكن القول أيضاً أن أحد أسباب عدم كفاءة تخصيص وإدارة الاستثمار العام هو المركزية الشديدة في إعداد الخطة وتخصيص الاستثمارات، وفي ضوء ذلك هناك حاجة لإجراء تعديلات على قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 بما يضمن تعزيز الدور التخطيطي للأجهزة المحلية للتخطيط على مستوى القرية والمركز والمحافظات والإقليم والتنسيق بين الخطط المحلية المعدة من قبلهم وبين الخطة العامة للدولة وخطط التنمية الإقليمية، وجعل مشاركة وموافقة المجالس الشعبية المحلية (على كافة المستويات) في عمليات التخطيط وتخصيص الاستثمارات ومتابعة عمليات التنفيذ والتشغيل أمر ملزم لاعتماد الخطة وتخصيص الموارد<sup>2</sup>. هذا وقد تم بالفعل تشكيل عدة لجان قامت بإعداد مسودات لقانون الإدارة المحلية الجديد في فترات سبقت ثورة 25 يناير وما تلاها، وقد تم إرسال مسودة القانون النهائية للعرض على البرلمان في مايو 2016.

#### 4-1-4 إدارة العمل التخطيطي في وزارة التخطيط:

تضم منظومة التخطيط مجموعة من المؤسسات والأجهزة تتضمن وزارة التخطيط، وبنك الاستثمار القومي، ومعهد التخطيط القومي، وهيئة التخطيط العمراني، بالإضافة إلى الإدارات المسؤولة عن التخطيط والمتابعة في جهات الإسناد المختلفة. إلا أنه سيتم في هذا الجزء التركيز

1 وفقاً لما جاء في العرض التالي:

أحمد الصياد، دور بنك الاستثمار القومي في المتابعات الميدانية للمشروعات المدرجة بالخطة، ندوة عن تقييم منهجية متابعة أداء الخطة القومية، معهد التخطيط القومي، 20 مارس 2016

2 فريد أحمد عبد العال، تطور منهجية تخصيص استثمارات التنمية الإقليمية (قطاع التنمية المحلية) كمدخل لإصلاح منظومة تخصيص الاستثمارات، مؤتمر إصلاح منظومة التخطيط في مصر، معهد التخطيط القومي، 27-28 مارس 2012، ص 7-10.

على مهام ومسئوليات وزارة التخطيط باعتبارها قلب العملية التخطيطية، من خلال مجموعة من المهام التي حددها قانون إنشاء الوزارة والهيكل التنظيمي ونظام العمل بالوزارة، إلا أن هذه المهام يعوق القيام بها على الوجه الأمثل مجموعة من الصعوبات، نستعرضها في الأجزاء التالية.

#### أ) مهام وزارة التخطيط:

- وفقاً لقانون رقم 70 لسنة 1973 بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها، فإن المهام الأساسية لوزارة التخطيط تتمثل في التالي<sup>1</sup>:
- إعداد مشروع الإطار العام لخطة التنمية متوسطة وطويلة الأجل في ضوء الأهداف العامة للدولة، ويُعرض هذا المشروع على مجلس الوزراء ثم يُحال إلى البرلمان لإقراره، وتصدر الخطة بقانون.
- دراسة الخطة المقترحة، وتحليل اقتصاديات المشروعات الواردة بها ومراجعة الدراسات المقدمة من جهات التنفيذ، واختيار المشروعات التي ثبتت صلاحيتها للتنفيذ من الناحية الاقتصادية لإدراجها بالخطة على أن يُراعى التناسق والتكامل بين هذه المشروعات بما يحقق أهداف الخطة.
- تنظيم طريقة إعداد التقارير الدورية وكيفية متابعة تنفيذ الخطة، وتقديم تقرير المتابعة السنوي إلى البرلمان بعد اعتماده من مجلس الوزراء في مدة لا تتجاوز سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية.

وفيما يتعلق بالتزامات الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة المركزية والوحدات الإقليمية تجاه وزارة التخطيط، فقد أكد القانون على أهمية أن تلتزم هذه الجهات بإرسال مشروعات خططها التي تحقق الأهداف المحددة لكل قطاع ونشاطه في ضوء الإطار العام للخطة إلى وزارة التخطيط، وكذلك مشروعات القطاع الخاص المقابل لنشاطها، مرتبة وفقاً للأولويات التي تضعها في شكل خطط بديلة متكاملة ومتناسقة وفي حدود حجم الاستثمارات المخصصة لكل منها. وأن تُقدم تقريراً دورياً كل ثلاثة شهور، متضمناً مدى التقدم في تنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها، وذلك حتى تتمكن وزارة التخطيط من القيام بدورها فيما يتعلق بإعداد ومتابعة الخطة.

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية، قانون رقم 70 لسنة 1973 بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها - العدد 34 - 23 اغسطس سنة 1973

ب) المعوقات التي تواجه عمل وزارة التخطيط:

كغيرها من الوزارت والمؤسسات الحكومية، تعاني وزارة التخطيط من غياب آليات العمل المتطورة وبصفة خاصة الإدارة بالنتائج والأهداف، كما تعاني الوزارة من غياب دورة مستندية واضحة لكل إجراء إداري أو دليل عمل يعكس الطريقة السليمة لأداء المهام المطلوبة من كل وظيفة، بالإضافة إلى عدد من المشاكل الفنية التي تواجه عمليات إعداد الخطة ومتابعتها، والتي تتمثل في التالي<sup>1</sup>:

- تعد مشكلة توافر ودقة البيانات وعدم تشارك المعلومات بين أجهزة الدولة وأيضاً نقص المسوح الإحصائية التفصيلية عائقاً حقيقياً أمام قدرة الوزارة على تحقيق مهمتها الخاصة بتلقي وتحليل كافة البيانات والمعلومات الخاصة بالاقتصاد القومي.
- فعلى مستوى الخطط السنوية والخمسية، فإن مشروعات الخطط الواردة من الوزارات والهيئات والمؤسسات ينقصها الكثير من البيانات حول أهداف ومؤشرات الأداء للمشروعات، وأثر المشروعات على التشغيل، والتوزيع الجغرافي للأصول والخدمات والاستثمارات الحكومية، مما يؤثر على قدرة وزارة التخطيط على تحليل المشروعات وأثرها على التنمية، والتنسيق فيما بينها في ضوء رؤية الدولة وتوجهاتها التنموية وكذا الخطة الاستراتيجية والقطاعية.
- نقص الكوادر البشرية الفنية المتخصصة في إعداد ومتابعة الخطط في الوزارات المختلفة، وعدم توافر الأدوات الفنية اللازمة لدى المسؤولين في وزارة التخطيط لمراجعة خطط المحافظات فنياً ومالياً.
- عدم إعداد دراسات جدوى لمعظم المشروعات المدرجة بالخطة مما يؤدي إلى سوء تقدير تكاليف المشروعات المطلوب إدراجها في الخطة، كذلك عدم دراسة البدائل والمخاطر المحتملة (خاصة في المشروعات التي تتضمن نزع الملكية).
- عدم تناسب طموح خطط المشروعات المقترحة مع التمويل المتاح فعلياً لدى الوزارة، مما يؤدي إلى إدراج عدد كبير من المشروعات دون توفر التمويل الكافي بها، ومن ثم عدم القدرة على تنفيذ المشروعات في حدود الوقت والموازنة المستهدفة.
- عدم تنسيق جهات الإسناد مع الهيئات الحكومية المختلفة لضمان تنفيذ واستكمال المشروع (مثال: عدم التنسيق مع هيئة المساحة لتحديد المساحة المطلوب نزع ملكيتها لقيام المشروع وتحديد التكلفة سواء للأراضي الزراعية أو المباني، وعدم سداد هذه التكلفة لمستحقيها مما يترتب عليه اعتراض الأهالي أثناء تنفيذ المشروع).

<sup>1</sup> هبة مغيب، ملامح تطوير عمليات متابعة وتقييم خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بوزارة التخطيط، دراسة غير منشورة، وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، 2013، ص 3-5.

- عدم الحصول على الموافقات اللازمة لبعض المشروعات مبكراً من بعض الجهات (مثل القوات المسلحة، وزارة الآثار، وزارة الكهرباء، وغيرها) مما قد يترتب عليه توقف تنفيذ المشروع بعد إدراجه بالخطة.

ومثل هذه المشاكل وغيرها، والتي تتوافق مع نتائج الاستبيان الذي تم إجراؤه مع المسؤولين في الوزارة، تؤكد على الحاجة إلى تطوير منظومة العمل التخطيطي والإداري داخل وزارة التخطيط والجهات والإدارات المرتبطة بعملية التخطيط بما ينعكس على تحسين كفاءة الاستثمار العام.

#### 4-2 الإجراءات التي تم إتخاذها من أجل تحسين إدارة الاستثمار العام

هناك العديد من محاولات الإصلاح والتطوير المستمرة لمنظومة العمل داخل وزارة التخطيط، والتي اختلفت من فترة لأخرى وفقاً للتوجهات السياسية والاقتصادية للدولة، لذا سيتم التعرض لأهم الإجراءات الإصلاحية التي تم إتخاذها خلال الثلاث سنوات الماضية، والتي تمثلت في التالي:

- قيام الوزارة بعقد عدد من جلسات الحوار الوطني في أعقاب ثورة 25 يناير، والتي تم بلورتها في إعداد "الإطار الاستراتيجي لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية - الخطة العشرية 2012 - 2022". ثم أعقب ذلك بدء عدد من الحوارات والتي تم تقسيمها قطاعياً بهدف إعداد استراتيجية التنمية المستدامة (رؤية مصر 2030).
- كذلك عقدت عدة اجتماعات مع ممثلي القطاع الخاص والمجتمع المدني لطرح ومناقشة خطة التنمية، غير أنه لم تكن هناك آليات واضحة لدعم سبل الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني للوصول لإدارة مثلى للاستثمارات العامة.
- توحيد نماذج إعداد الخطة بحيث يتم إعداد ملف تنموي كامل لكل مشروع متضمناً المعلومات الأساسية الخاصة بهدف المشروع ومكانه، والمستفيدين منه، ومؤشرات الأداء، ودراسة الجدوى، والبيانات المالية الخاصة بالتكلفة الكلية للمشروع، ومراحل التنفيذ، والمخرجات المتوقعة من كل مرحلة، حتى يمكن ربطها بعملية المتابعة.
- تطوير البنية المعلوماتية بحيث يتم تعبئة النماذج الخاصة بالمشروعات إلكترونياً مع إعطاء كود واحد لكل مشروع يرافقه طوال حياته حتى يتسنى ربط كل المعلومات الخاصة بهذا المشروع وتطورها على هذا الكود.

- وقد واجهت هذه النماذج وإدخالها إلكترونياً، وإعداد دراسات جدوى المشروعات الكثير من العقبات خاصة تلك المتعلقة بمهارات العاملين، وقدرتهم على إستيفاء كل البيانات، والتعامل مع المنظومة الالكترونية الجديدة، لذا بدأ العمل على بناء قدرات العاملين في التخطيط داخل الوزارة وفي جهات الإسناد خاصة في مجال إعداد دراسات الجدوى وتقييم المشروعات.
- إعداد صياغة فنية وعلمية للمؤشرات والأهداف التنموية وربطها على المستوى المكانى، وفى أواخر عام 2015 قامت وزارة التخطيط بطرح العديد من المؤشرات وبصفة خاصة مؤشرات الحسابات القومية للاقتصاد المصري على مستوى المحافظات.
- إلا أن عدم وجود مؤشرات تخطيطية توضح ما هو المتاح وحجم الفجوات في الخدمات، يعد أحد المهام الرئيسية التي يجب على وزارة التخطيط تبنيها في المرحلة التالية حتى تتمكن من وضع الاستثمارات العامة بناء على الاحتياج الحقيقي. وما يتطلبه ذلك من تواصل مع كافة الجهات الحكومية المركزية والمحلية وتوحيد قاعدة بيانات الأصول الحكومية (الموجودات) وكفاءة تشغيلها.
- تم دعم الإدارات فى وزارة التخطيط بكوادر فنية شابة، من خلال تعيين ما يقرب من تسعين فرد من أوائل الخريجين وحملة الماجستير، ووضع خطة تدريب مكثفة لهم لاكتساب المهارات والمعارف اللازمة للقيام بعمليات إعداد ومتابعة الخطة.
- إعداد رؤية استراتيجية موحدة بمشاركة كل الأطراف (حكومة - جامعات - مجتمع مدنى - قطاع خاص) وربطها بأهداف التنمية المستدامة الدولية 2015-2030، أثمرت عن إطلاق استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر 2030 والتي تضمنت العمل على 10 محاور وتحديد التحديات التي تواجه كل محور ومؤشرات الأداء الخاصة به.

كل هذه الخطوات والإجراءات تمثل فرصاً لإصلاح عملية التخطيط ومن ثم رفع كفاءة الاستثمار العام، أخذاً فى الاعتبار أنها تمثل تحدياً للاستمرار فى عملية الإصلاح وعدم التراجع عنها.

#### 3-4 سياسات وإجراءات مقترحة لتحسين إدارة الاستثمار العام

يتطلب دفع النمو والتنمية فى مصر من خلال الاستثمار العام العمل على عدة محاور، على النحو التالى:

- زيادة حجم الاستثمار العام دون تحميل الموازنة المزيد من الأعباء، من خلال التوجه نحو مزيد من مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص المدروسة جيداً، وإعادة تخصيص موارد الموازنة بتزويد المستهلك العام لصالح الاستثمار العام.
  - تحسين كفاءة الاستثمار العام، والتوجه نحو المشروعات ذات العائد الاجتماعي والاقتصادي الأعلى، وذلك بإصلاح كل عمليات إدارة الاستثمار العام، خاصة ما يتعلق بالتقييم الدقيق لمقترحات المشروعات قبل إدراجها في الموازنة.
  - بناء إطار تنظيمي كفاء يضمن التكامل ما بين الأجهزة المساهمة في العملية التخطيطية والتنسيق ما بين أجهزة الدولة، وقد يكون ملائماً للحالة المصرية نموذج مركز التميز Center of Excellence (داخل وزارة التخطيط وبالإشتراك مع معهد التخطيط القومي)، يقوم بمهام بناء القدرات والمراجعة المستقلة لمقترحات المشروعات، بالإضافة إلى أى مهام أخرى تتطلب خبرات متخصصة.
- وسوف يتم التركيز في الجزء التالي على المحور الثاني من محاور الإصلاح والخاص بتحسين إدارة الاستثمار العام ومن ثم كفاءته، من خلال التعرض بداية للمتطلبات اللازمة لنجاح عملية الإصلاح وضمان استمراريتها، ثم الإجراءات المقترحة والمتناسبة مع الحالة المصرية.

### 4-3-1 متطلبات إصلاح وتحسين إدارة الاستثمار العام

تتطلب عملية إصلاح وتحسين إدارة الاستثمار العام الكثير من الوقت والجهد، فهي عملية استثمار في الموارد البشرية في المقام الأول، وكذلك في التجهيزات التكنولوجية والأدوات المساعدة، حيث تصل نسبة الإنفاق على مرحلة ما قبل الاستثمار في بعض الدول إلى نحو 10% من قيمة الاستثمار في المشروعات العامة، كما أن المتابعة الميدانية لها متطلبات مالية أيضاً حتى يمكن القيام بها، ويجب أن تشمل سياسات الإصلاح كل الأطراف الفاعلة ولا تقتصر فقط على وزارة التخطيط وبنك الاستثمار القومي، بل تمتد لتشمل كل جهات الإسناد ووزارتى المالية والتعاون الدولي.

لذا فإن عملية إصلاح نظام إدارة الاستثمار العام كما أوضحها تجارب الدول تتطلب سنوات بل وعقود حتى تأتي بمنافعها كاملة، لذا فإن أى نظام إصلاحى يهدف إلى تعريف عدد محدود من الخطوات الإصلاحية الهامة والمؤثرة التي تهدف إلى تحسين كفاءة نظام إدارة الاستثمار العام وجعلها نشاط مستمر ومتتابع أكثر منه مجرد وضع توصيات في كل المجالات وعدم القدرة على تحقيق أى منها. كما أن عملية الإصلاح هي عملية ديناميكية يجب أن تستجيب لأى تطورات اقتصادية أو اجتماعية أو تكنولوجية على مستوى الدولة.

ومما لاشك فيه أن إصلاح نظام إدارة الاستثمار العام يتطلب دعماً سياسياً قوياً حتى يتمكن من الاستمرار والصمود أمام المقاومة البيروقراطية، كما يجب أن يكون مجدياً من الناحية الفنية ويمكن تطبيقه بشكل تدريجي في إطار القدرات الحالية للجهاز الإداري للدولة، حتى يجني ذلك مكاسب مبكرة بشكل يساعد في بناء الدعم اللازم للإصلاحات.

ويمكن اعتبار نقطة البداية في إصلاح نظام إدارة الاستثمار العام هي خفض عدد المشروعات غير المجدية التي يتم اختيارها، وتحسين عمليات تنفيذ المشروعات مما يولد عائداً سريعاً يشعر به المواطن، والذي هو بدوره المستفيد الأول والأخير من عملية الإصلاح. بينما تأتي عملية التقييم اللاحق للمشروعات في مراحل تالية، حتى أن بعض الدول ذات أنظمة إدارة الاستثمار العام المتقدمة والتي استغرقت عقوداً في عمليات الإصلاح، مثل كوريا الجنوبية وشيلي، مازالت تعاني من ضعف مرحلة التقييم اللاحق.

#### 4-3-2 إجراءات مقترحة لتحسين إدارة الاستثمار العام وفقاً لمراحله

يجرى عادة إتباع سياسات إدارة الاستثمار العام PIM لتحسين كفاءة الاستثمار العام ضمن مجموعة من الإصلاحات المالية الواسعة (إدارة المالية العامة PFM) متضمنة تطبيق موازنات ومؤشرات الأداء وتحديد سقف للإفاق والموازنة متوسطة الأجل والتي يتم من خلالها ربط الإنفاق الجارى بالاستثمارى، كما تأتي سياسات التركيز على بُعد العدالة المكانية وتحقيق التنمية المتوازنة إقليمياً ضمن سياسات اللامركزية من خلال نقل جزء كبير من مهام إعداد وتنفيذ الخطط إلى الأقاليم والمحافظات والمحليات (المديريات)، مقابل تقليص الدور المركزى للوزارات (الدواوين)، حيث أنها الأقدر على تحديد الاحتياجات المحلية والتنسيق بين المشروعات المختلفة. كذلك فإن سياسات وإجراءات الإصلاح قد تركز على عمليات تمويل استثمارات الخطة بحيث تتوجه أكثر لمشروعات الشراكة مع القطاع الخاص، ومزيد من الاعتماد على المنح والقروض الأجنبية. وبالتالي لا تقتصر سياسات وإجراءات تحسين إدارة الاستثمار العام على وزارة التخطيط وإدارات التخطيط في جهات الإسناد، بل تمتد لتشمل وزارة المالية، ووزارة التنمية المحلية، ووزارة التعاون الدولى، ووزارة الاستثمار فى إطار من الربط والتنسيق مع وزارة التخطيط، ولكن ما يعنينا فى هذا الجزء هو التركيز على أهم إجراءات الإصلاح المرتبطة بوزارة التخطيط. ومن خلال دراسة الأوضاع الحالية فى وزارة التخطيط والتجارب الدولية، أمكن استخلاص عدد من الإجراءات التى تتعلق بتطوير الأدوار الحالية لوزارة التخطيط فى إعداد الخطة والمتابعة، وبعضها يتعلق بتوسيع دور وزارة التخطيط خاصة فيما يتعلق بالتنفيذ والتقييم اللاحق للمشروعات، بما يحقق كفاءة الاستثمار العام.

(أ) إجراءات مقترحة لتحسين كفاءة مرحلة التخطيط:

- ربط استراتيجية التنمية المستدامة (رؤية مصر 2030) بالخطة والموازنة السنوية، وتقدير تكاليف البرامج المستهدفة وترتيب أولوياتها بما يحقق إتساقها مع القيود المالية الواقعية.
- التنسيق الرأسي ما بين الاستراتيجيات القطاعية والاستراتيجية القومية، والتنسيق الأفقى ما بين الاستراتيجيات القطاعية وبعضها البعض، وأن يكون لوزارة التخطيط دوراً فى مراجعة وإقرار الاستراتيجيات القطاعية ومدى توافقها مع رؤية وسياسات الدولة.
- بدء مرحلة إعداد الخطة مبكراً (12- 18 شهراً قبل عرضها على البرلمان) وذلك حتى يكتمل تطوير وتحليل مقترحات الموازنة الاستثمارية قبل اختيار المشروعات فى الموازنة بوقت كافى، على أن يتم ذلك على مرحلتين الأولى تهتم بمراجعة أفكار المشروعات ومدى إتساقها مع رؤية وسياسات الدولة، والأفكار التى يتم الموافقة عليها يتم إعداد الدراسات الخاصة بها، أما المرحلة الثانية فتهتم بمراجعة دراسات جدوى مقترحات المشروعات.
- كل المشروعات يجب أن تكون عرضة لإجراء تحليل التكاليف والمنافع (كلما أمكن ذلك)، ونظراً لتكلفة هذا التحليل واحتياجه إلى موارد بشرية متخصصة، فمن الأفضل تقسيم المشروعاً وفقاً لحجمها وطبيعتها إلى عدة مستويات، بحيث يتم إتباع مناهج أكثر تدقيقاً مع المشروعات التى تتجاوز حد مالى معين مع استخدام منهجية مبسطة للمشروعات الأصغر والمشروعات المتكررة.
- قيام وزارة التخطيط بإعداد ونشر أدلة ومنهجيات التقييم، وبحيث تكون ملزمة لجهات الإسناد، مع مراعاة اختلاف المنهجيات حسب نوعية وحجم المشروعات، ويقترح أن يتم إعداد تلك المنهجيات على مراحل وبشكل متتابع حتى تغطى كل أنواع المشروعات، وذلك من خلال الاستعانة بالمتخصصين.
- ومن الهام أيضاً أن يتم تحديد ونشر القواعد والإجراءات المرتبطة بنوعيات معينة من المشروعات مثل تلك التى تتطلب موافقات خاصة، أو التى تتطلب نزع ملكيات، أو التى قد تسبب أضراراً بيئية، حيث أن أغلبية المشروعات المتوقعة ترتبط بتلك المشاكل.
- يجب أن تتضمن دراسات الجدوى ومقترحات المشروعات الإحتياجات الجارية للمشروع (التشغيل والصيانة)، على أن يتم التنسيق مع وزارة المالية فى هذا الشأن قبل المضى قدماً فى تنفيذ استثمارات لا تتوفر اعتمادات لتشغيلها.
- قيام وزارة التخطيط من خلال القطاعات النوعية، وبمساعدة مركز التميز - فى حالة إنشائه- بمراجعة دراسات جدوى وتقييم المشروعات، واختيار أكثرها جدوى وألوية لإدراجه فى الخطة.

- أما باقى المشروعات التى ثبت جدواها ولكن لا يتوفر التمويل اللازم لها، فيتم الاحتفاظ بها فى المنظومة الالكترونية للتخطيط والمتابعة، لتشكل بذلك بنكاً للمشروعات، وبحيث يمكن الرجوع إليها واختيارها إذا سمحت الظروف وتوفر التمويل اللازم لها أثناء السنة المالية أو فى السنوات المالية اللاحقة.

#### ب) إجراءات مقترحة لتحسين كفاءة مرحلة التنفيذ:

مرحلة التنفيذ هى المرحلة الحاسمة فى حياه المشروع، فحتى فى حالة تدقيق عملية اختيار المشروعات، فإن ضعف عمليات التنفيذ يؤدي إلى فشل تحقيق النتائج المستهدفة من المشروعات، نتيجة للمشاكل التى تواجه التنفيذ (نزاعات قضائية - نزاع ملكية - اعتراض الأهالى - مشاكل فنية - تقاعس المقاولين - تأخر الحصول على الموافقات...)، أو نتيجة المشاكل المتعلقة بالمشتريات وتأخر إجراءات الطرح والترسية، وغيرها من المشاكل التى لم يتم الانتباه إليها مبكراً فى عند إعداد مقترحات المشروعات.

توضح الخبرات الدولية أن خفض عدد المشروعات الضعيفة التى يتم اختيارها للتمويل يبدو جذاباً كنقطة بداية واضحة فى إدارة الاستثمار العام، إلا أنه يتطلب وقتاً لإدراك منافعه، بينما تحسين تنفيذ المشروع يمكن أن يولد منافع أسرع خاصة فى حالة إذا كان الرصيد الحالى للمشروعات المفتوحة أكبر من التدفق السنوى للمشروعات الجديدة التى تدخل نظام إدارة الاستثمار العام. ووفقاً لتقارير المتابعة الصادرة عن وزارة التخطيط فإن أكثر من ثلثي المشروعات تمثل استكمالات لمشروعات مستمرة بنسبة (62%) ، أما باقى المشروعات موزعة ما بين مشروعات إحلال وتجديد بنسبة (5%) ومشروعات جديدة أو توسع فى مشروع قائم بنسبة (32%)، وذلك كمتوسط للفترة (2011/2010 - 2015/2014).

ويتطلب تحسين عملية التنفيذ، دوراً أكبر لوزارة التخطيط فى متابعة ما يتعلق بعمليات الطرح والترسية، وإتاحة التمويل، والحصول على الموافقات، وذلك فى إطار من التنسيق التام مع جهات الإسناد ووزارة المالية وبنك الاستثمار القومى، هذا بالإضافة إلى تقوية دورها الأساسى المتعلق بالمتابعة الميدانية والمكتبية وإعداد تقارير المتابعة الدورية، حتى يمكن التحقق من تنفيذ المشروعات كما هو مخطط لها، ومواجهة أى قصور أو مشاكل تعترض عملية التنفيذ.

ويوجد عدد من الإجراءات المقترحة لتحسين عملية التنفيذ، تتمثل فى التالى:

- تقديم خطة لإدارة وتنفيذ المشروع - فى حالة الموافقة عليه - إلى وزارة التخطيط، تتضمن ترتيبات واضحة لعمليات إدارة تنفيذ المشروعات مع تحديد المسؤوليات

- والسلطات عن تقديم مخرجات المشروع المستهدفة في حدود الالتزام بالجدول الزمنية والتمويل المتاح.
- التخطيط الجيد للمشتريات، من خلال إعداد خطة المشتريات وتحديد وسيلة المشتريات التي تقدم أقل تكلفة مقابل جودة مقبولة قبل البدء في تنفيذ المشروع، وذلك للتغلب على مشكلة أن تخطيط المشتريات يبدأ بعد شهور قليلة من مرور السنة المالية، ومنح العقد في منتصف السنة المالية. وحيث أن الموازنات تعتمد سنوياً، فإن تكرار التأخير يساهم في الانهيار التراكمي في خطة التنفيذ.
- وجود آلية سريعة للتعرف على المشاكل التي تواجه المشروع أثناء التنفيذ والعمل على تذليلها. ويمكن التغلب على نقص الخبرات الفنية لدى وزارة التخطيط في عملية المتابعة، من خلال تشكيل لجان متخصصة للمتابعة والإشراف على التنفيذ خاصة للمشروعات الكبرى، وذلك بجانب تدعيم هيئات التخطيط الإقليمي بالكوادر البشرية والموارد التي تمكنها من متابعة المشروعات في محافظاتها.
- إعداد ونشر دليل فني يحدد نوعيات المشروعات التي تحتاج متابعة مكتبية وأبها تحتاج إلى متابعة مكتبية وميدانية، ويحدد لذلك مرجعيات ودورة عمل المتابعة، وتحديد الإختصاصات والصلاحيات ونطاق المتابعة، وشكل التقارير الدورية وتوقيتات تقديمها.
- التدقيق في التعديلات التي تطرأ على المشروعات أثناء التنفيذ وما يصاحبها من طلب اعتماد إضافي أو مناقلات، ويجب أن يكون طلب الاعتماد الإضافي أو المناقلة مُدعم بتحليل محدث للمنافع والتكاليف الناتجة عن التعديل في المشروع أو على الأقل التغيير في النتائج المستهدفة في الخطة الأصلية.

#### ج) إجراءات مقترحة لتحسين كفاءة مرحلة التقييم:

تعد مرحلة مراجعة ما بعد التنفيذ والتأكد من تشغيل الأصول وتقييم الأداء اللاحق، خطوات مفقودة في نظام إدارة الاستثمار العام في مصر. وفي ضوء النقص في الكوادر الفنية الماهرة القادرة على القيام بهذه المهمة، فمن الصعب أن يصبح التقييم أولوية. ويقوم التقييم بوظيفتين أساسيتين، وهما تمكين النظام من التعلم، والحد من الوقوع في الأخطاء، ويمكن وفقاً للخبرات الدولية إحلال نقص القدرة على التقييم بأساليب أخرى، من خلال الاعتماد على جهات خارجية للقيام بوظائف التقييم. كما دفعت التكاليف المالية ونقص الخبرات عدد من دول العالم إلى القيام بتقييم أداء عينة من المشروعات، تصل إلى 5% سنوياً. ويمكن من خلال التعاون والتنسيق بين عدد من الجهات الحكومية في مصر (وزارة التخطيط وبنك الاستثمار القومي والجهاز المركزي للمحاسبات)، تنفيذ مراجعة ما بعد التنفيذ

والتحقق من تشغيل الأصول، وإرجاء مرحلة تقييم الأداء مؤقتاً أو الاستعانة بمختصين في تقييم الأداء إذا توفر التمويل اللازم لذلك.

وفى إطار هذا التعاون والتنسيق بين الجهات يمكن القيام بالتالى:

- التحقق من اكتمال تنفيذ الأعمال كما هو مخطط لها، وقبل قبول تسلم المشروعات المكتملة، (ويمكن تشكيل لجان هندسية مستقلة لمراجعة وتسلم المشروعات).
- آليات للتحقق من تشغيل المشروع بعد اكتماله، ونسبة الطاقات المستغلة والمعطلة.
- تحسين عمليات الرصد والمراقبة، وتداول التقارير، وتشجيع التغذية العكسية لتحسين جودة صنع القرار وعملية الإدارة.
- تقييم الإنجازات على أساس الربط ما بين الأداء والإنفاق، ومدى مساهمته في تحقيق النتائج التنموية المستهدفة.
- تقييم تقديم الخدمة، متضمنة المدى الذى من خلاله الأصول المكتملة مناسبة للقيام بالغرض منها، وكفاية التمويل اللازم للتشغيل والصيانة.
- التأكد من الاستفادة من نتائج المراجعة والتقييم فى تصميمات المشروعات الجديدة، وعدم تكرار الأخطاء.

#### د) إجراءات مقترحة لتحسين كفاءة نظم العمل الإدارية:

يتطلب نجاح واستدامة إصلاح إدارة الاستثمار العام من أجل تحسين كفاءة الاستثمار العام، تطوير وتحديث نظم العمل الإدارية حتى لا تقف عائقاً أمام عملية الإصلاح، ونقترح فى هذا الشأن التالى:

- تطوير البنية المعلوماتية لمنظومة التخطيط والمتابعة والربط بين أطرافها المختلفة، من أجل التمكن من تسجيل بيانات المشروعات ومتابعة دورة حياتها من مرحلة الفكرة وحتى اكتمالها ودخولها التشغيل. وللتغلب على مشكلة عدم توفر المهارات اللازمة والتجهيزات التكنولوجية الداعمة لدى جهات الإسناد، فيجب توجيه الدعم الفنى والتكنولوجى لجهات الإسناد لتمكينها من التسجيل الالكترونى لخطط مشروعاتها وبيانات المتابعة الدورية.
- تحديث قاعدة البيانات الداعمة لعملية التخطيط بشكل دوري وفقاً لتوقيتات محددة، وقيام جهات الإسناد بإمداد وزارة التخطيط بالبيانات والمعلومات اللازمة والافتراضات التى يتم قياس الفجوات على أساسها حتى تتمكن من المراجعة، بالإضافة إلى تحديد المؤشرات التنموية على المستويات الكلية والقطاعية التى تستهدف تحقيق الأثر التنموي المرغوب فيه.

- الاستثمار فى الموارد البشرية العاملة فى المجالات المتعلقة بالتخطيط (دراسة وتقييم جدوى المشروعات - المتابعة والتقييم على أساس النتائج - قياس الفجوات التنموية)، وربط التدريب بنظام العمل حتى لا يتحول الاستثمار فى بناء القدرات إلى استثمار مهدر لا يتم استغلاله.
- تحسين الشفافية فى عرض مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية واطاحتها للمواطنين لتوضيح التأثير المكانى للاستثمارات العامة، ومن المفضل أن يتم إتاحة ملخصات تقييمات المشروع على الموقع الالكترونى للوزارة. انطلاقاً من أن الشفافية تحفز المحاسبة لصانعى القرار، وتساعد على المزيد من المشاركة المجتمعية.

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وإمكانيات النمو)

### ملخص البحث

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وسياسات التحسين)

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، والملاحظ 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 وشيلي في إدارة الاستثمار العام، حيث أنهما يمتلكان أنظمة 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 ليتضمن القوانين المالية ذات الصلة الخاصة بإدارة الاستثمار العام.

وفي شيلي، 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 بحافظة 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 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 فى التقييم والتحديث المنتظم للأدلة والمنهجيات.

### ويستعرض الفصل الثالث وعنوانه "مقاييس ومؤشرات كفاءة إدارة الاستثمار العام

وإتجاهاتها فى مصر"، المقاييس التى تم تطويرها بواسطة صندوق النقد الدولى 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 تفصيلى للاستثمارات العامة وتوزيعاتها القطاعية والجغرافية، حيث يتضح التالى:

- تتسم معدلات الاستثمار فى مصر بالضعف، فى الوقت التى 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 والتى هى مشروعات اقتصادية فى الأساس.
- لا توضح قواعد البيانات بشكلها الحالى فى وزارة التخطيط الصورة الكاملة للتوزيع الجغرافى للمشروعات وما إذا كانت تساهم فى تحقيق العدالة المكانية من عدمه، كذلك فإن بيانات المتابعة المالية غير مكتملة ولا توضح موقف التنفيذ الفعلى للمشروعات.
- وجود الكثير من المشروعات المفتوحة التى تجاوزت التكاليف والجدول الزمنية المحددة لها، كما ان مشكلة المشروعات المتوقفة من المشاكل التى تمثل عبئاً كبيراً، ولكن هناك توجه حميد من وزارة التخطيط بحصر تلك المشروعات وتذليل المشاكل التى تواجهها.

كما يقوم الفصل بتحليل للفجوات فى عملية إدارة الاستثمار العام فى مصر، للوقوف على نقاط الضعف والقوة، حيث تتمثل نقاط القوة فى التاريخ الطويل لإعداد الاستراتيجيات والخطط القومية والقطاعية فى مصر ولكنها فى حاجة لمزيد من التشبيك مع بعضها البعض، كما تتسم الخطة بالمرونة ووجود عدد من الآليات السريعة واللازمة لإدراج المشروعات الطارئة خلال السنة المالية سواء من حيث التدعيم من الاحتياطات أو من خلال المناقشات بين المشروعات، كذلك خطت وزارة التخطيط خطوات واسعة تجاه تطبيق نظم المعلومات الالكترونية فى 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 السياسى الكبير على مشروعات الخطة، فنسبة لا يستهان بها من المشروعات يتم إدراجها فى الخطة بقرارات سيادية عليا.
- لا يوجد تقييم رسمى أكثر تدقيقاً للمشروعات التى تتجاوز قيمة مالية معينة، كما لا توجد عملية مراجعة مستقلة من قبل أى جهة أخرى.
- لا يتم تحديد سقف للموازنة الاستثمارية قبل عملية إعداد الخطة، وغالباً ما تتبالغ جهات الإسناد فى طلباتها الاستثمارية ويتم التفاوض معهم على تخفيضها، وفى أغلب الأحوال يؤدي ذلك إلى تفتيت مخصصات الاستثمار على عدد كبير من المشروعات.
- الجزء الأكبر من مشروعات الخطة تمول من الخزنة العامة للدولة، وكلا من الاستثمار العام والخاص لم يدخل بعد فى مشروعات شراكة قوية، وتلعب وزارة المالية الدور الأساسى فى مشروعات الشراكة، بينما دور وزارة التخطيط غير واضح.
- تظهر بعض المشكلات المتعلقة بتأخر مستحقات المقاولين، وتعدد المقاولين العاملين فى نفس المشروع فى حالة تنفيذ المشروع على أجزاء أو مراحل.
- دور وزارة التخطيط فى المتابعة الميدانية غير مفعّل بشكل كافى، وأصبح يقتصر فى غالب الأمر على تلقى التقارير والمتابعات المكتبية، وهو ما يؤثر على عدم وقوف مسئولى التخطيط على واقع التنفيذ الفعلى للمشروعات.
- تتعدد المشاكل التى تعوق تنفيذ المشروعات (وهو ما يرجع غالباً إلى عدم دراسة المشروعات بشكل جيد وبوقت كافى قبل تقديم الخطة، خاصة أن هذه المشاكل متكررة)، ومن ثم تجاوز الوقت والتكاليف هو المعتاد فى معظم المشروعات.
- لا يوجد ربط كافى ما بين وزارتى المالية والتخطيط لمعرفة انعكاسات الإنفاق الاستثمارى على الإنفاق الجارى (نفقات التشغيل والصيانة)، حيث تقطع مسئولية 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 فى 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 تقادم 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، في إطار تنظيمي كفاء يضم 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 إتخاذها خاصة في مرحلة ما قبل الاستثمار، لما لتلك القرارات من أثر على تخصيص الموارد المتاحة، والعلاقات داخل الاقتصاد القومي.
- 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 فى تحسين إدارة الاستثمار العام متنوعة، حيث أتبعنا مناهج مختلفة للإصلاح، وفقاً لظروف كل دولة على حدة، ولكن السمة الغالبة على إصلاح الاستثمار العامة هى أنها عملية بطيئة وتدرجية ومستمرة.
- هناك علاقة تأثير متبادل ما بين المراحل المختلفة للاستثمار العام، لذا فإن تجاهل أى مرحلة منها يمكن أن يفتح الباب أمام استثمارات مهدرة وغير كفئة، كما فى حالة الاستثمار فى بناء قدرات تقييم المشروعات بدون تطبيق آليات لتقييم المشروعات، أو التقييم الجيد للمشروع وإعداد دراسات الجدوى والتصميمات اللازمة مع حدوث تجاوز فى الوقت والتكاليف مما يغير من حسابات التكاليف والمنافع بزيادة التكلفة وخفض المنافع، وهكذا.
- تشير مؤشرات واتجاهات الاستثمار العام فى مصر إلى ضعف نسبة الاستثمار العام إلى إنفاق الموازنة والنتائج المحلى الإجمالى، وذلك يرجع فى أحد أسبابه إلى محدودية مصادر تمويل المشروعات التى تعتمد بالأساس على تمويل ومساهمات الخزنة، دون الدخول فى 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 فى إدارة الاستثمار العام بكل مراحلها فى مصر، وأن جزء كبير منها يرجع إلى ضعف التنسيق وعدم اكتمال قواعد البيانات، وعدم تفعيل السلطات والمسئوليات الواردة فى القوانين المتعلقة بالتخطيط على النحو الأمثل.
- هناك الكثير من محاولات وإجراءات الإصلاح التى شهدتها وزارة التخطيط، ولضمان استمراريتها هناك حاجة إلى وجود خطة متكاملة ومؤسسية للإصلاح مع دعم سياسى قوى، والتأكيد على آليات الشفافية والمحاسبة والمساءلة.

### أهم التوصيات:

- يتعين على الحكومة أن تسعى لزيادة الاستثمار العام مع مراعاة أوجه التكامل والتوازن بين الإنفاق الجارى والرأسمالى، وبين الاستثمار فى البنية التحتية والاستثمار فى التنمية البشرية، كذلك مراعاة التنمية الإقليمية المتوازنة من خلال ربط التوزيع الجغرافى للمشروعات باحتياجات المحافظات وإمكانيات الأقاليم.
- الابتكار فى آليات تمويل الاستثمار العام، لأنه من الصعب الاعتماد على تمويل الخزنة فى إحداث طفرة فى الاستثمار العام خاصة مع العجز الكبير فى الموازنة، وقد يكون الإتجاه إلى الشراكة مع القطاع الخاص أحد الحلول، ولكن ينبغى 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.
- 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 للوزارة.
- دعم مشاركة المسؤولين في وزارة التخطيط في بعض المراحل والخطوات، مثل الاستراتيجيات القطاعية من قبل الوزارات المختلفة، وإتفاقيات المنح والقروض لبعض المشروعات، وإتفاقيات الشراكة مع القطاع الخاص، حيث أن تجزئة عملية صنع القرار المتعلقة بقرار الاستثمار العام تضعف قدرة مسئولى التخطيط على القيام بعملهم على أكمل وجه.

## قائمة المراجع

### أولاً: المراجع باللغة العربية:

1. أبو زيد راجح، الإقليمية Regionalization: تقسيم مصر إلي أقاليم تنموية، مؤتمر إصلاح منظومة التخطيط في مصر، معهد التخطيط القومي، 27-28 مارس 2012
2. أحمد الصياد، دور بنك الاستثمار القومي في المتابعات الميدانية للمشروعات المدرجة بالخطة، ندوة عن تقييم منهجية متابعة أداء الخطة القومية، معهد التخطيط القومي، 20 مارس 2016
3. الأمم المتحدة - إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، الحسابات القومية: مقدمة عملية، 2005
4. ايمانول كفيليه، اطار موحد لادارة الاستثمارات العامة، ورشة العمل الاقليمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا حول ادارة الاستثمارات العام ، الأردن، مايو 2015
5. برناردين اكينوبى وآخرون، الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص، صندوق النقد الدولي 2007
6. سميحة فوزى ونهال المغربل، الاستثمار العام والاستثمار الخاص: مزاحمة أم تكامل، ورقة عمل رقم 96، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية، 2005
7. صندوق النقد الدولي، إحصاءات مالية الحكومة، 2001
8. ظافر البشرى، اقتصاد مصر في الخطه والمسار خلال ثلاثة عقود 1970 - 2000، المكتب المصري الحديث، 2015
9. فريد أحمد عبد العال، تطور منهجية تخصيص استثمارات التنمية الاقليمية (قطاع التنمية المحلية) كمدخل لاصلاح منظومة تخصيص الاستثمارات، مؤتمر إصلاح منظومة التخطيط في مصر، معهد التخطيط القومي، 27-28 مارس 2012
10. محمود عبد الحى، مفهوم التخطيط ومتطلبات تطبيقه في مصر، مؤتمر إصلاح منظومة التخطيط، معهد التخطيط القومي، 2012، ص 20
11. هبة مغيب، ملامح تطوير عمليات متابعة وتقييم خطة التنمية الإقتصادية والإجتماعية بوزارة التخطيط، دراسة غير منشورة، وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، 2013
12. وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، تقارير متابعة خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات متعددة
13. وزارة المالية، ختامى الموازنة العامة للدولة لسنوات متعددة

ثانياً : المراجع باللغة الإنجليزية:

1. Abdul Abiad, Aseel Almansour, Davide Furceri, Carlos Mulas Granados, and Petia Topalova, Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment, World Economic Outlook, IMF, October 2014
2. Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, and Jim Brumby, A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management, World Bank, Policy Research Working Paper 5397, August 2010
3. Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay Hyung Kim, and Jonas Frank, The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth, World Bank, 2014
4. Asian Development Bank, Guidelines for Preparing Performance Evaluation Reports for Public Sector Operations, 2013
5. Chantal C. Cantarelli, Bent Flyvbjerg, Eric J. E. Molin, and Bert van Wee, Cost Overruns in Large-Scale Transportation Infrastructure Projects: Explanations and Their Theoretical Embeddedness,” European Journal of Transport and Infrastructure Research, 2010
6. Davina F. Jacobs, A Review of Capital Budgeting Practices, IMF, June 2008
7. Department of Finance- Ireland, Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector, January 2005
8. Era Dabla-Norris, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency, IMF Working Paper, WP/11/37, February 2011
9. Feridoun Sarraf, Integration of Recurrent and Capital “Development” Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward, World Bank, July 2005
10. Glenn P. Jenkins and Edgardo S. Mimica, The Fundamental Institutional Pillars of an Efficient Capital Budgeting System: The Case of Chile,
11. Glenn Jenkins, the project cycle: from the idea to the delivery of the project, Amman, May 2015
12. Graham Glenday, Approaches to Improved Public Investment: The Roles of Project Appraisal [Chapter 4], Promoting Public Investment Efficiency: Global Lessons and Resources for Strengthening World Bank Support for Client Countries, World Bank , August 2010
13. Hugo Arancibia , Chile Public Investment: Building the Future, Seoul, November 21, 2008
14. IMF, Improving Public Investment Efficiency in The G-20, Sep. 2015

15. IMF, Making Public Investment More Efficient, June 2015
16. Institute for Economic Research and Policy Consulting, How to improve public investment efficiency in Ukraine? Executive Summary and Policy Recommendations, Ukraine, 2004
17. Jay Hyung Kim, Make public investment management happen in Korea, IADB conference on the Korean experience for LAC development, May 2014.
18. Jay Hyung Kim, Public Investment Management Reform in Korea: Efforts for Enhancing Efficiency and Sustainability of Public Expenditure, Korea Development Institute (KDI), Korea, 2012
19. Jay Hyung Kim, What Made Public Investment Management Reform Happen in Korea? APEC Finance Ministers' Process Conference on The Framework and Options for Public and Private Financing of Infrastructure, Washington, June 2011
20. Maria Albino-War, Svetlana Cerovic, Francesco Grigoli, Juan Carlos Flores, Javier Kapsoli, Haonan Qu, Yahia Said, Bahrom Shukurov, Martin Sommer, and SeokHyun Yoon, Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries, SDN/14/10, Nov. 2014
21. Murray Petrie, A Synthesis of Country Experiences, [Chapter 3], Promoting Public Investment Efficiency: Global Lessons and Resources for Strengthening World Bank Support for Client Countries, World Bank, July 2010
22. Queensland Treasury, Project Evaluation Guidelines, February 1997
23. Robert Taliercio, Appraisal of public investment in practice—methodological approaches and decision rules in advanced systems, World Bank, 2014.
24. Thomas Laursen and Bernard Myers, Public Investment Management in the New EU Member States: Strengthening Planning and Implementation of Transport Infrastructure Investments, World Bank, WP no. 161, 2009
25. United Kingdom, The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government, 2011
26. World Bank, Appraisal of Public Investment: Chile, PREM, Washington DC, 2006
27. World Bank, Chapter 4: Project Appraisal, Public Investment Management Global Synthesis Preparatory Workshop, July 2010
28. World Bank, Western Balkans Public Investment Management Study, Report No. 53768-ECA, April 2010
29. Young Rok, Methods of financial planning and budgeting: strategic and results oriented budgeting, Korea Institute of Public Administration, 2015

**ثالثاً: مواقع ذات صلة على الشبكة الدولية للمعلومات:**

1. عبد الكريم أحمد عاطف، مناخ الاستثمار وأهميته في جذب الاستثمار، مركز الدراسات والبحوث اليمني، [http://www.ycsr.org/files/nadwa\\_abdulkarim\\_atif.doc](http://www.ycsr.org/files/nadwa_abdulkarim_atif.doc)
2. موقع وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى [www.mop.gov.eg](http://www.mop.gov.eg)
3. موقع وزارة المالية [www.mof.gov.eg](http://www.mof.gov.eg)

## الملاحق

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وسياسات التحسين)

ملحق رقم (1): الجداول

جدول رقم (1)

البرامج الرئيسية لاستثمارات الجهاز الحكومي خلال الفترة 2013/2012 - 2016/2015

(القيمة بالمليون جنيه)

2015/2016 متوقع		2014/2015 مبدئي		2013/2014 فعلي		2012/2013 فعلي		البرنامج
تمويل الخزانة العامة / منح / ذاتي / قروض	تمويل الخزانة العامة	تمويل الخزانة العامة / منح / ذاتي / قروض	تمويل الخزانة العامة	تمويل الخزانة العامة / منح / ذاتي / قروض	تمويل الخزانة العامة	تمويل الخزانة العامة / منح / ذاتي / قروض	تمويل الخزانة العامة	
161.8	434.4	273.4	744.7	189.5	1045.9	129.9	446.9	الزراعة وإستصلاح الأراضي
1096.0	3050.5	923.3	3223.1	682.7	2378.4	681.3	1727.3	الرى
516.8	314.5	125.9	88.4	12.4	96.6	0.0	119.3	الصناعة والتجارة الخارجية
169.2	295.8	77.6	86.5	29.0	53.3	83.1	146.4	الكهرباء
422.4	12361.2	776.2	8330.1	437.1	5254.6	945.6	5464.6	النقل
11141.8	12822.4	673.6	17080.5	170.5	13798.9	681.2	10603.7	الاسكان والمرافق التنموية العمرانية
1477.9	9101.0	1640.8	6058.8	1081.5	5891.2	1090.2	4353.3	التعليم والبحث العلمى
208.9	367.0	130.5	372.4	161.2	245.1	162.9	208.6	الازهر الشريف وجامعته
640.8	3839.3	387.2	2565.2	265.3	2196.8	140.3	1535.7	الصحة
1016.0	4639.6	3042.7	4315.6	1170.9	4078.1	1492.2	4107.1	التنمية المحلية
3483.9	1778.5	1076.0	1565.6	717.2	819.7	684.9	759.3	التنمية الثقافية والاجتماعية
4045.5	5995.8	4444.0	3747.7	3451.8	8653.8	1847.4	2104.7	أخرى
24381.0	55000.0	13571.2	48178.6	8369.1	44512.4	7939.0	31576.9	الإجمالى

المصدر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، بيانات غير منشورة

**جدول رقم (2)**  
**البرامج الرئيسية لاستثمارات الهيئات العامة الاقتصادية وشركات 97 لسنة 1983**  
**خلال الفترة 2013/2012 - 2016/2015**

(القيمة بالمليون جنيه)

2015/2016 متوقع			2014/2015 فعلي			2013/2014 فعلي			2012/2013 فعلي		البرنامج
مساهمة من الخزانة العامة	منح / ذاتي / قروض	بنك الاستثمار	مساهمة من الخزانة العامة	منح / ذاتي / قروض	بنك الاستثمار	مساهمة من الخزانة العامة	منح / ذاتي / قروض	بنك الاستثمار	منح / ذاتي / قروض	بنك الاستثمار	
0.0	192.0	0.0	0.0	119.1	0.0	0.0	121.4	0.0	162.0	0.0	الزراعة وإستصلاح الأراضي
0.0	11.1	0.0	0.0	7.4	0.0	0.0	3.2	0.0	0.2	0.0	الرى
0.0	69.2	20.0	0.0	25.6	0.0	0.0	23.0	0.0	30.5	0.0	الصناعة والتجارة الخارجية
0.0	2264.5	273.0	0.0	767.5	177.5	0.0	821.0	255.0	221.9	78.1	الكهرباء
1400.0	5948.7	1560.0	975.8	1509.4	111.1	1653.3	821.5	362.6	780.4	942.4	النقل
0.0	5213.3	0.0	0.0	3564.7	0.0	0.0	3172.4	0.0	3356.5	0.8	الاسكان والتنمية العمرانية
0.0	0.0	2.0	0.0	0.3	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	التعليم والبحث العلمى
0.0	208.8	16.0	0.0	220.0	4.9	0.0	234.1	8.1	86.0	9.4	الصحة
0.0	0.0	392.7	0.0	452.0	348.0	0.0	1347.0	404.0	0.7	210.2	تنمية محلية
0.0	1097.0	100.0	0.0	1188.7	150.1	0.0	0.0	0.0	664.2	0.0	التنمية الثقافية والاجتماعية
7.5	48075.1	636.3	0.0	57628.5	655.0	24.2	29959.9	230.0	30340.0	231.7	أخرى
1407.5	63079.7	3000.0	975.8	65483.2	1447.1	1677.5	36503.5	1259.7	35642.4	1472.6	الإجمالى

المصدر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، بيانات غير منشورة

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وسياسات التحسين)

جدول رقم (3): توزيع الاستثمارات العامة على المحافظات وأهم جهات الإسناد عام 2009/2008

(القيمة بالمليون جنيه)

إجمالي	أخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
7842.1	2138.4	494.8	223.0	150.6	104.3	2824.3	1792.7	7.5	88.2	4.2	14.1	القاهرة
3602.6	1409.8	108.3	47.7	22.2	119.2	1114.1	43.1	464.1	39.5	79.3	155.3	الجيزة
2147.1	561.0	80.9	41.1	41.3	31.5	929.2	55.0	299.7	83.9	21.0	2.5	القليوبية
2494.6	71.1	154.5	39.0	88.0	15.9	922.7	213.0	100.0	826.5	23.3	40.7	الاسكندرية
655.8	13.3	107.4	32.7	16.5	14.5	190.9	45.9	0.0	38.0	135.8	60.8	البحيرة
488.9	11.7	24.5	54.0	0.0	12.0	77.6	5.4	82.9	202.8	13.0	5.0	مطروح
671.7	73.0	35.6	34.5	8.5	26.3	118.8	295.0	0.0	23.8	54.2	1.9	دمياط
647.5	14.9	82.9	44.8	77.3	96.9	137.7	71.0	0.0	32.7	71.5	17.9	الدقهلية
3789.9	16.3	75.4	23.9	45.6	16.6	180.8	60.0	0.0	50.2	74.3	4.0	الغربية
613.4	44.5	74.2	79.6	72.4	22.7	212.3	30.0	0.0	31.0	44.9	1.9	المنوفية
634.4	10.8	77.4	24.5	92.0	1.1	275.4	50.7	0.0	3.6	86.1	12.9	كفر الشيخ
1067.7	38.5	85.0	48.5	48.8	38.5	683.4	37.1	0.0	25.8	61.1	1.0	الشرقية
603.7	108.8	25.6	45.8	13.6	8.5	136.7	32.2	0.0	209.0	4.0	19.6	السويس
483.8	222.1	24.6	15.8	23.0	16.5	111.5	35.0	0.0	14.2	15.0	6.0	الاسماعيلية
736.4	529.1	23.2	35.9	15.7	14.0	30.5	70.1	0.0	6.0	11.0	0.8	بورسعيد
4944.4	28.9	21.9	23.9	1.2	5.8	77.7	39.8	0.0	0.6	137.0	9.8	شمال سيناء
356.6	28.3	30.3	21.0	0.5	22.1	221.2	7.2	0.0	0.6	21.0	4.4	جنوب سيناء
474.9	13.0	67.5	35.0	52.6	13.0	194.5	0.0	0.0	0.3	63.4	35.5	الفيوم
487.0	19.9	67.1	26.3	27.1	28.5	144.5	90.2	0.0	34.2	48.8	0.3	بنى سويف
681.5	18.8	97.9	51.6	35.8	10.4	188.3	173.1	0.0	0.0	105.7	0.0	المنيا

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (274) - معهد التخطيط القومي

إجمالي	أخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
504.7	17.7	98.5	16.7	44.2	9.8	212.7	0.0	0.0	40.5	64.5	0.2	اسيوط
228.4	5.0	13.2	14.8	1.0	3.9	62.8	22.0	0.0	0.3	61.5	43.9	الوادى الجديد
487.4	17.1	107.6	29.4	65.7	17.0	175.6	39.8	0.0	0.7	34.6	0.0	سوهاج
674.1	29.3	79.3	29.8	23.2	6.1	254.9	25.0	77.2	0.3	142.8	6.2	قنا
167.6	16.4	37.3	12.7	0.0	14.1	0.0	27.0	0.0	0.0	0.0	60.0	الأقصر
641.1	68.0	52.9	13.2	15.7	18.6	250.0	0.1	0.0	3.2	181.3	38.0	اسوان
1770.7	10.7	30.1	11.0	0.3	6.0	177.0	55.2	1184.8	292.3	3.0	0.4	البحر الاحمر
22513.8	8417.8	429.3	568.0	768.4	5825.8	1099.1	3389.1	409.6	5.1	373.9	182.6	استثمارات غير موزعه
51525.6	13954.2	2607.4	1644.2	1751.2	6519.4	11003.8	6704.6	2625.7	2053.5	1936.1	725.4	<b>إجمالي</b>

المصدر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، الأبعد المكانى للخطة، بيانات غير منشورة

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وسياسات التحسين)

جدول رقم (4): توزيع الاستثمارات العامة على المحافظات وأهم جهات الإسناد عام 2010/2009

(القيمة بالمليون جنيه)

إجمالي	اخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
10128.8	2771.3	399.3	300.5	221.2	141.5	2489.5	3555.3	22.9	87.0	5.6	135.0	القاهرة
6427.6	1456.6	152.4	83.3	26.5	39.1	2491.0	1220.0	561.1	33.7	242.6	121.3	الجيزة
2132.5	707.2	97.1	47.7	62.2	20.4	780.1	180.0	37.6	71.3	127.1	1.7	القليوبية
4278.2	156.2	226.5	29.9	130.9	17.7	1558.6	658.2	6.3	1374.2	113.0	6.8	الاسكندرية
1071.9	37.7	134.1	44.4	61.0	17.8	309.8	108.5	37.0	35.4	250.7	35.6	البحيرة
768.9	25.5	49.5	23.7	0.0	0.0	68.5	57.6	176.5	351.8	6.0	9.7	مطروح
584.2	43.1	54.9	30.7	7.2	13.3	102.4	305.0	0.0	17.5	7.9	2.3	دمياط
728.9	14.4	109.0	49.0	35.2	0.0	260.2	171.0	0.0	14.6	75.6	0.0	الدقهلية
766.9	24.7	102.7	36.7	37.0	1.8	322.2	140.0	0.0	45.7	55.2	0.9	الغربية
680.9	34.4	119.6	45.6	64.3	6.8	267.8	53.0	29.5	20.2	39.7	0.0	المنوفية
829.0	14.1	108.8	33.6	121.5	1.2	296.0	25.5	29.5	4.9	170.7	23.3	كفر الشيخ
2357.2	28.2	153.5	192.8	43.8	1.0	1132.4	712.5	0.0	14.3	75.7	3.1	الشرقية
761.0	206.5	46.9	24.0	6.2	0.0	112.5	39.9	23.1	284.1	11.0	6.7	السويس
542.8	235.8	41.2	22.1	27.4	4.3	64.2	100.0	0.0	10.1	37.1	0.7	الاسماعيلية
706.5	320.4	39.9	39.0	11.1	0.0	35.9	223.3	29.5	7.4	0.0	0.0	بورسعيد
395.4	39.8	32.2	31.2	0.3	17.0	78.9	52.2	14.0	1.5	94.9	33.5	شمال سيناء
239.3	28.0	53.5	17.5	0.1	1.0	112.3	10.3	15.1	1.5	0.0	0.0	جنوب سيناء
702.5	18.3	105.9	45.0	68.9	1.7	384.1	0.0	29.5	0.0	17.5	31.6	الفيوم
590.4	14.4	102.0	40.3	67.6	0.0	149.6	165.0	0.0	28.3	15.4	7.9	بنى سويف
1108.5	29.3	157.5	51.4	28.9	7.6	368.4	347.0	29.5	0.0	89.0	0.0	المنيا

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (274) - معهد التخطيط القومي

إجمالي	اخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
588.6	22.0	157.4	37.1	46.8	15.0	218.4	0.0	29.9	56.0	6.0	0.0	اسيوط
168.0	11.8	27.2	17.2	2.0	0.0	51.5	25.0	0.0	0.0	31.3	2.0	الوادى الجديد
770.8	23.2	178.0	33.3	117.7	17.0	230.9	161.5	0.0	3.0	6.3	0.0	سوهاج
787.7	20.6	120.9	37.6	36.1	1.5	421.7	12.0	119.7	0.0	17.6	0.0	قنا
268.5	16.4	62.7	13.4	0.0	2.5	0.0	131.0	29.5	0.0	13.0	0.0	الأقصر
655.9	100.2	76.8	14.7	16.5	27.6	136.3	0.0	72.3	2.9	190.0	18.8	اسوان
1335.5	521.2	45.5	12.4	0.0	8.1	90.9	34.1	189.9	433.5	0.0	0.0	البحر الاحمر
17985.7	8269.7	202.2	1070.4	983.0	2626.5	1183.9	2751.4	435.2	0.0	192.2	271.2	استثمارات غير موزعه
58362.1	15190.7	3157.5	2424.4	2223.3	2990.0	13717.5	11239.3	1917.5	2899.1	1890.9	712.0	<b>إجمالي</b>

المصدر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، البعد المكاني للخطة، بيانات غير منشورة

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وسياسات التحسين)

جدول رقم (5): توزيع الاستثمارات العامة على المحافظات وأهم جهات الإسناد عام 2011/2010

(القيمة بالمليون جنيه)

إجمالي	اخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
9965.6	2892.8	404.5	98.1	251.5	167.9	3661.7	2091.5	23.4	199.1	12.0	163.3	القاهرة
4603.7	832.5	151.9	68.9	37.1	67.0	2577.7	373.0	304.5	6.1	63.5	121.6	الجيزة
2575.9	643.1	95.9	88.0	83.4	24.9	1329.3	220.1	3.3	36.8	49.0	2.1	القليوبية
3760.3	185.2	229.3	61.2	1110.9	18.1	1325.6	590.2	1.7	151.7	69.7	16.9	الاسكندرية
916.5	18.8	121.5	147.4	43.1	64.6	147.5	204.7	17.4	6.0	136.0	9.5	البحيرة
562.7	15.6	53.7	53.6	0.0	7.6	114.5	13.5	153.4	135.4	7.0	8.3	مطروح
668.4	42.7	61.0	42.6	28.4	15.9	175.2	282.4	0.0	5.4	10.5	4.4	دمياط
778.2	36.5	121.7	166.1	108.1	13.8	164.5	90.0	0.0	5.5	72.0	0.0	الدقهلية
596.2	21.8	98.6	106.4	36.8	33.6	130.0	103.5	0.0	14.3	50.0	1.3	الغربية
935.6	19.1	121.3	80.0	90.7	15.3	321.0	151.9	0.0	9.8	126.6	0.0	المنوفية
952.7	15.8	98.6	98.3	120.0	22.0	242.0	83.6	0.0	5.4	239.9	27.0	كفر الشيخ
2607.8	31.9	148.7	183.8	62.3	4.8	1539.0	444.4	0.0	15.0	155.3	22.8	الشرقية
633.2	144.7	56.9	23.8	8.2	3.5	126.8	18.3	0.0	239.0	12.0	0.0	السويس
593.1	182.7	47.1	30.7	17.4	11.8	64.5	183.0	0.0	12.0	42.7	1.2	الإسماعيلية
340.9	49.5	46.8	25.0	31.3	2.5	49.0	117.0	0.2	6.9	12.6	0.1	بورسعيد
595.9	229.9	39.0	19.3	0.3	21.5	98.1	73.2	0.5	6.0	96.4	11.6	شمال سيناء
287.7	39.8	64.6	12.0	0.1	5.8	129.0	10.2	0.5	25.6	0.0	0.0	جنوب سيناء
766.5	27.8	92.7	86.0	70.5	4.0	393.4	0.0	7.0	7.4	77.7	0.0	الفيوم
808.1	20.2	101.7	94.4	52.3	7.0	173.3	309.3	0.0	8.5	35.5	6.1	بنى سويف
954.2	24.8	149.9	170.5	43.5	10.1	316.0	150.8	0.0	5.5	83.0	0.1	المنيا

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (274) - معهد التخطيط القومي

إجمالي	اخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
1155.8	28.6	134.5	139.9	82.9	11.0	398.4	228.0	6.5	87.2	38.8	0.2	اسيوط
694.6	8.5	34.4	33.1	3.3	2.3	33.3	34.5	500.0	5.7	37.9	1.7	الوادى الجديد
1073.0	24.7	113.0	149.2	122.0	233.2	476.3	120.0	0.0	11.3	33.3	0.0	سوهاج
1063.6	25.0	86.9	119.1	73.4	7.7	648.5	35.5	9.1	5.8	52.6	0.0	قنا
736.6	383.7	97.4	22.4	0.0	6.5	17.0	141.7	1.6	5.5	60.8	0.0	الأقصر
923.5	228.7	80.5	42.2	20.2	20.7	167.6	29.0	2.3	7.5	268.0	56.8	اسوان
723.8	201.4	56.3	20.5	0.0	10.6	90.0	36.0	87.1	219.4	2.6	0.0	البحر الاحمر
22002.6	9807.3	894.7	604.8	1018.7	2033.9	3911.6	2807.9	458.0	0.0	201.6	264.1	استثمارات غير موزعه
62276.7	16183.0	3803.0	2787.1	3516.1	2637.3	18820.7	8943.1	1576.6	1244.0	2046.8	719.0	<b>إجمالي</b>

المصدر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، البعد المكانى للخطة، بيانات غير منشورة

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وسياسات التحسين)

جدول رقم (6): توزيع الاستثمارات العامة على المحافظات وأهم جهات الإسناد عام 2012/2011

(القيمة بالمليون جنيه)

إجمالي	اخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
16687.1	2344.3	590.8	187.6	250.4	176.6	10313.8	2360.2	14.0	274.1	12.0	163.3	القاهرة
4399.0	1325.2	201.3	166.6	24.5	61.8	1912.4	473.1	20.0	7.5	69.8	136.8	الجيزة
1921.7	687.7	119.1	151.0	64.8	34.0	691.7	36.6	0.0	63.1	69.4	4.2	القليوبية
3296.9	110.0	341.7	147.1	1125.9	11.4	876.5	365.4	0.0	231.2	85.7	2.0	الاسكندرية
855.8	9.6	136.4	178.0	69.0	23.0	152.0	48.9	0.0	7.3	204.1	27.6	البحيرة
674.0	1.9	61.1	19.8	0.0	0.0	116.0	71.4	174.1	217.9	7.0	5.0	مطروح
595.7	9.6	62.6	51.6	50.7	9.2	118.1	268.0	0.0	4.6	18.1	3.3	دمياط
1057.1	33.9	132.3	177.0	162.0	1.0	206.5	276.9	0.0	4.8	62.8	0.0	الدقهلية
825.8	27.5	112.4	139.8	47.0	5.9	117.0	307.9	0.0	16.7	50.2	1.5	الغربية
741.1	11.2	111.4	109.9	80.8	15.6	180.6	95.9	0.0	9.3	126.4	0.0	المنوفية
726.0	12.0	108.7	105.4	123.5	7.6	179.5	27.0	0.0	4.6	148.5	9.1	كفر الشيخ
1457.8	18.5	171.7	219.2	49.4	8.5	588.1	249.6	0.0	14.5	130.5	7.9	الشرقية
619.4	135.0	73.5	22.1	8.5	1.2	56.0	36.0	0.0	253.8	8.5	25.0	السويس
259.4	206.5	54.8	32.5	23.1	10.9	36.0	31.1	0.0	9.5	53.1	1.9	الإسماعيلية
883.6	573.7	54.5	26.8	33.0	0.0	36.0	126.5	0.0	13.2	20.0	0.0	بورسعيد
612.3	237.7	49.4	29.3	0.3	28.1	81.7	142.3	0.0	5.4	37.2	1.0	شمال سيناء
261.2	39.6	67.8	12.5	0.1	4.0	98.5	15.9	0.0	22.9	0.0	0.0	جنوب سيناء
516.7	38.6	111.8	130.0	63.2	0.0	116.0	0.0	0.0	11.1	45.9	0.0	الفيوم
460.9	6.3	127.5	93.3	69.8	0.0	65.7	54.6	0.0	9.7	30.4	3.6	بنى سويف
974.1	11.3	171.9	212.7	26.3	16.7	204.0	274.4	0.0	4.8	52.0	0.0	المنيا

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (274) - معهد التخطيط القومي

إجمالي	اخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
678.3	19.7	176.3	158.9	44.6	15.1	192.0	0.0	0.0	33.1	38.7	0.0	اسيوط
862.4	2.0	42.6	16.4	2.0	2.7	252.4	3.2	230.0	6.6	35.8	268.9	الوادى الجديد
808.8	14.8	144.0	180.3	123.8	15.5	146.9	142.2	0.0	7.0	30.4	4.0	سوهاج
742.1	10.2	109.9	206.1	78.5	4.5	260.0	12.4	0.0	4.8	55.8	0.0	قنا
329.2	11.5	109.5	44.0	0.0	4.0	0.0	67.2	0.0	4.8	88.1	0.0	الأقصر
900.0	168.7	105.3	57.1	16.5	20.5	85.6	55.0	0.0	6.5	279.1	105.9	اسوان
877.4	236.6	66.9	20.7	0.0	2.3	143.5	146.1	0.0	259.3	2.0	0.0	البحر الاحمر
22550.2	10381.0	550.8	922.0	983.4	2100.8	1683.2	3479.4	1886.8	0.0	235.8	327.1	استثمارات غير موزعه
65774.2	16684.4	4166.0	3817.3	3521.1	2580.7	18909.3	9167.2	2325.0	15080.0	1997.2	1098.0	<b>إجمالي</b>

المصدر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، البعد المكانى للخطة، بيانات غير منشورة

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وسياسات التحسين)

جدول رقم (7): توزيع الاستثمارات العامة على المحافظات وأهم جهات الإسناد عام 2013/2012

(القيمة بالمليون جنيه)

المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة النقل	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة الصحة	وزارة التعليم العالى	وزارة التربية والتعليم	وزارة التنمية المحلية	اخرى	اجمالى
القاهرة	12.0	7.5	220.2	2.0	3224.5	10021.6	265.5	481.7	351.8	623.5	2447.3	17657.6
الحيزة	410.4	132.2	6.8	0.0	1461.2	1533.9	99.1	40.3	344.8	199.8	1537.6	5766.1
القليوبية	6.2	73.2	92.5	0.0	77.4	784.8	25.2	85.7	340.3	123.8	295.0	1904.0
الاسكندرية	115.0	103.0	456.3	0.0	509.9	935.7	13.4	437.9	237.4	434.6	173.3	3416.5
البحيرة	71.7	196.6	8.3	0.0	102.1	287.9	90.8	119.5	244.1	171.9	25.0	1317.9
مطروح	365.5	62.9	140.2	208.5	64.5	175.5	50.0	0.0	15.0	57.4	6.9	1146.3
دمياط	6.9	18.1	6.5	0.0	250.0	161.8	8.1	54.5	96.5	60.7	24.8	687.8
الدقهلية	42.1	98.4	6.6	0.0	308.0	348.7	3.5	204.4	397.4	139.9	23.6	1572.4
الغربية	3.1	193.3	23.1	0.0	146.2	325.9	51.6	90.5	201.2	121.9	29.0	1185.8
المنوفية	3.7	33.4	12.8	0.0	70.0	455.9	14.7	103.3	223.4	115.4	23.5	1056.1
كفر الشيخ	57.4	190.0	6.5	0.0	0.0	331.5	5.6	182.6	210.6	116.9	27.7	1128.8
الشرقية	41.8	79.5	12.6	0.0	328.8	1642.2	3.0	54.1	480.2	188.7	35.9	2866.8
السويس	3.5	10.5	169.4	0.0	45.8	76.2	0.0	10.5	35.6	60.8	133.2	545.5
الاسماعيلية	118.0	54.0	6.6	0.0	31.6	216.0	5.3	39.0	83.8	60.4	182.9	797.6
بورسعيد	7.1	57.8	11.8	0.0	376.4	77.0	15.0	48.1	45.8	56.0	646.5	1341.5
شمال سيناء	23.1	363.5	6.6	0.0	383.3	114.6	32.3	4.1	38.2	51.7	77.6	1094.8
جنوب سيناء	0.0	0.5	28.1	0.0	34.3	124.0	12.5	0.4	17.6	72.1	65.0	354.5
الفيوم	3.0	105.3	9.8	0.0	0.0	269.7	0.0	78.5	222.5	115.7	31.1	835.5
بنى سويف	8.2	82.9	12.6	0.0	19.2	169.4	5.0	128.0	234.9	130.9	16.5	807.6

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (274) - معهد التخطيط القومى

اجمالى	اخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
1200.2	23.5	240.2	387.3	52.4	12.6	187.2	202.9	0.0	6.6	84.6	3.0	المنيا
1268.9	46.7	216.9	234.6	120.0	6.0	365.9	15.0	0.0	99.0	163.4	1.5	اسيوط
528.5	8.4	43.5	16.4	9.0	0.0	72.7	0.0	268.8	6.6	97.7	5.4	الوادى الجديد
1379.5	20.8	185.6	235.1	134.0	20.2	358.1	372.6	0.0	9.2	42.2	1.7	سوهاج
1500.1	17.6	129.8	291.1	66.4	25.5	476.6	99.6	0.0	6.6	384.4	2.5	قنا
679.0	17.2	332.5	78.0	0.0	54.0	32.0	114.5	0.0	6.6	42.6	1.5	الأقصر
1562.3	189.8	107.0	99.5	146.5	19.2	165.5	290.8	0.0	6.6	331.2	206.4	اسوان
1061.9	489.3	66.5	35.6	0.0	1.8	132.4	141.3	0.0	194.4	0.5	0.0	البحر الاحمر
24462.2	11704.3	400.8	1399.3	1133.1	2944.9	468.6	2957.0	2815.2	42.2	304.5	292.5	استثمارات غير موزعه
79125.4	18320.1	4625.0	6597.9	3824.4	3784.7	20310.8	11626.2	3294.5	1614.9	3313.5	1812.9	اجمالى

المصدر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، البعد المكانى للخطة، بيانات غير منشورة

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وسياسات التحسين)

جدول رقم (8): توزيع الاستثمارات العامة على المحافظات وأهم جهات الإسناد عام 2014/2013

(القيمة بالمليون جنيه)

إجمالي	أخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
20414.9	2564.2	1751.1	208.6	444.8	1551.0	10252.8	3010.5	4.0	518.3	2.0	107.2	القاهرة
8377.2	1760.6	239.7	202.6	94.1	69.0	3015.1	2629.0	5.0	11.7	102.0	248.5	الحيزة
2532.2	580.5	134.8	176.0	97.6	17.3	1203.1	110.7	0.0	159.4	51.0	1.9	القليوبية
4031.8	184.7	383.0	112.2	1197.4	15.8	734.4	383.5	0.0	863.9	130.0	26.8	الاسكندرية
1263.3	17.2	173.8	232.9	90.8	50.6	143.0	198.2	0.0	12.8	191.2	152.7	البحيرة
1540.0	12.5	72.7	20.5	0.0	0.0	192.6	95.8	154.2	218.6	18.0	755.0	مطروح
737.1	20.5	74.0	65.6	62.5	6.7	77.5	374.8	0.0	8.2	43.1	4.0	دمياط
1121.5	32.3	151.9	220.7	137.2	0.0	178.7	155.3	0.0	8.7	115.5	121.2	الدقهلية
1019.7	25.3	130.3	184.0	131.5	20.0	136.1	180.0	0.0	29.2	182.9	0.4	الغربية
704.7	16.4	116.9	117.9	141.3	9.5	158.8	95.0	0.0	15.2	33.2	0.5	المنوفية
1230.3	28.3	133.1	134.6	153.3	4.1	180.7	15.0	0.0	8.5	309.9	262.9	كفر الشيخ
1869.3	40.9	188.6	244.2	107.0	0.0	762.8	216.6	0.0	21.4	167.8	120.0	الشرقية
982.1	162.5	73.8	16.1	82.0	0.0	88.7	92.7	0.0	451.2	14.2	1.0	السويس
1146.4	403.9	76.6	65.1	122.1	7.6	156.0	109.7	0.0	14.3	188.1	3.0	الاسماعيلية
1328.1	736.3	68.7	22.6	76.0	0.0	39.0	320.6	0.0	14.6	49.8	0.6	بورسعيد
1498.1	139.4	100.1	22.0	7.5	9.4	668.6	246.6	0.0	10.4	192.0	102.1	شمال سيناء
1006.9	77.7	88.4	5.9	0.4	2.6	739.0	48.1	0.0	30.3	11.0	3.5	جنوب سيناء
568.7	19.0	122.0	142.0	76.1	0.0	135.5	0.0	0.0	15.6	55.9	2.6	الفيوم
890.3	9.1	145.9	124.5	121.0	0.0	67.1	104.6	0.0	15.8	80.4	221.8	بنى سويف

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (274) - معهد التخطيط القومي

إجمالي	أخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
1220.3	37.7	217.5	305.5	99.0	4.6	163.9	174.1	0.0	8.7	194.9	14.4	المنيا
1287.6	54.2	195.5	204.4	90.6	16.5	331.9	105.0	0.0	179.6	106.5	3.4	اسيوط
483.9	19.5	63.0	12.9	4.0	0.0	123.4	0.0	100.0	11.5	87.2	62.5	الوادى الجديد
1282.8	28.2	162.6	215.8	118.0	8.0	409.5	270.0	0.0	12.6	57.3	0.7	سوهاج
877.1	14.8	125.7	197.4	78.5	0.0	324.9	55.6	0.0	8.7	67.4	4.2	قنا
916.3	0.0	211.9	48.5	2.5	4.5	1.0	110.0	0.0	8.7	448.2	72.0	الأقصر
1392.9	189.6	116.3	62.0	147.5	1.8	252.3	156.0	0.0	10.6	361.2	95.7	اسوان
1292.6	461.3	76.5	14.1	0.0	0.3	233.4	156.7	0.0	346.6	2.5	1.3	البحر الاحمر
30693.5	12275.9	411.5	1012.3	840.3	1416.4	2983.8	6300.4	4982.1	0.0	310.6	160.3	استثمارات غير موزعه
91709.6	19921.5	5806.5	4390.8	4522.9	3215.4	23753.3	15714.4	5245.3	3015.3	3574.0	2550.2	<b>إجمالي</b>

المصدر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، البعد المكانى للخطة، بيانات غير منشورة

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وسياسات التحسين)

جدول رقم (9): توزيع الاستثمارات العامة على المحافظات وأهم جهات الإسناد عام 2015/2014

(القيمة بالمليون جنيه)

إجمالي	أخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
8585.7	2593.8	891.0	281.1	480.5	330.3	1564.0	2116.8	17.0	294.0	0.0	17.1	القاهرة
7022.3	826.0	244.8	216.9	141.0	151.6	3459.1	1278.0	0.0	4.9	199.0	501.1	الجيزة
3452.8	503.6	132.7	186.5	98.5	19.7	2136.1	184.0	0.0	155.9	27.7	8.1	القليوبية
4137.5	214.8	345.3	136.2	1197.7	24.3	501.4	519.7	0.0	1076.3	71.1	50.7	الاسكندرية
1803.3	33.0	169.7	171.8	90.0	51.0	762.2	312.7	0.0	4.7	164.5	43.7	البحيرة
1434.1	30.0	72.3	43.6	50.0	0.0	519.0	62.7	191.0	3.9	17.8	443.8	مطروح
1103.1	40.0	74.0	66.2	86.1	67.5	399.5	335.1	0.0	2.4	17.5	14.8	دمياط
1773.3	63.6	151.7	224.5	142.5	72.5	740.2	228.8	0.0	5.2	126.4	17.9	الدقهلية
1226.2	54.9	130.5	159.6	131.0	13.9	523.3	125.6	0.0	37.8	44.3	5.3	الغربية
1544.8	31.1	120.1	126.4	242.0	22.4	890.1	68.5	0.0	6.2	29.8	8.3	المنوفية
1140.5	18.8	132.9	112.3	121.0	5.0	474.6	65.0	0.0	2.1	163.3	45.5	كفر الشيخ
2992.1	37.2	206.4	251.2	106.0	0.0	2070.6	147.2	0.0	22.2	126.4	25.0	الشرقية
1665.9	163.4	73.3	16.4	105.0	0.0	406.2	105.4	0.0	731.6	4.6	59.9	السويس
1316.0	491.2	77.0	57.4	122.0	12.2	168.0	245.2	0.0	14.1	51.0	77.7	الاسماعيلية
2448.8	860.0	67.4	61.9	93.0	0.0	848.5	462.5	0.0	10.6	26.4	18.5	بورسعيد
1223.1	140.6	100.0	53.4	53.0	0.0	504.7	53.7	0.0	4.2	250.4	63.0	شمال سيناء
766.8	70.4	70.5	21.9	0.0	3.0	534.8	32.2	0.0	8.2	10.4	15.3	جنوب سيناء
1012.7	22.9	122.1	137.1	87.0	0.0	456.2	30.0	0.0	2.2	83.6	71.5	الفيوم
825.4	15.0	151.8	124.0	130.0	55.0	171.9	93.8	0.0	6.0	47.9	30.0	بنى سويف

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (274) - معهد التخطيط القومي

إجمالي	أخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
1422.6	76.9	249.1	226.9	124.0	8.9	521.2	84.5	0.0	2.3	85.7	43.1	المنيا
1917.3	108.4	217.3	175.4	88.0	0.0	853.7	65.0	0.0	158.5	233.5	17.4	اسيوط
2088.8	66.5	62.7	21.9	60.0	0.0	739.3	50.0	108.5	186.9	90.6	702.6	الوادى الجديد
1903.3	98.7	188.7	192.5	142.2	53.9	668.0	363.9	0.0	28.7	51.3	15.6	سوهاج
1524.1	28.1	136.5	199.2	84.0	0.0	897.7	90.4	0.0	12.1	56.6	19.6	قنا
796.5	19.4	118.2	56.4	4.0	209.2	296.3	52.4	0.0	2.4	31.8	6.5	الأقصر
1656.7	45.7	116.1	68.8	128.0	97.7	755.4	110.7	0.0	14.1	273.5	46.6	اسوان
2199.2	341.0	76.0	22.5	0.0	40.6	406.0	194.8	0.0	1101.5	6.4	10.4	البحر الاحمر
33148.8	20121.9	101.4	622.2	891.2	2567.0	697.0	6377.3	1255.8	0.0	454.5	60.6	استثمارات غير موزعه
92031.5	27116.6	4599.2	4034.1	4997.8	3805.6	22965.1	13855.9	1572.3	3899.2	2746.0	2439.7	إجمالي

المصدر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، البعد المكانى للخطة، بيانات غير منشورة

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وسياسات التحسين)

جدول رقم (10): توزيع الاستثمارات العامة على المحافظات وأهم جهات الإسناد عام 2016/2015

(القيمة بالمليون جنيه)

إجمالي	أخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
11707.3	2922.1	565.0	258.6	554.0	349.7	2666.7	3981.2	0.7	388.7	2.6	18.1	القاهرة
4188.5	765.3	323.6	262.7	129.1	137.1	1364.9	768.0	0.0	3.1	213.0	221.8	الجيزة
3659.7	505.6	159.5	170.2	89.0	35.0	1532.1	991.1	0.0	151.0	25.2	0.9	القليوبية
4913.4	166.7	360.0	169.6	976.7	57.1	1162.7	1390.4	0.0	522.6	86.9	20.7	الاسكندرية
2776.0	18.2	167.2	372.4	113.0	77.5	803.1	1004.1	0.0	2.2	145.6	72.8	البحيرة
1619.4	21.3	471.9	50.3	50.0	13.0	802.2	36.1	62.0	5.0	28.1	79.5	مطروح
1194.6	66.8	89.0	95.7	105.8	43.0	589.3	182.0	0.0	1.1	20.9	0.9	دمياط
1574.8	172.3	164.1	293.0	168.3	56.0	599.2	28.0	0.0	0.6	80.1	13.2	الدقهلية
1445.1	53.8	150.8	161.8	95.0	104.5	737.1	7.0	0.0	33.9	99.6	1.7	الغربية
1774.2	28.0	129.6	148.1	252.5	24.0	1133.9	3.0	0.0	16.3	37.9	1.0	المنوفية
1369.4	39.7	143.3	163.4	120.0	19.5	662.1	8.0	0.0	1.0	160.0	52.4	كفر الشيخ
2170.6	13.8	283.4	326.6	118.0	10.0	1154.6	107.0	0.0	31.2	113.3	12.7	الشرقية
17714.0	15140.6	90.0	26.7	195.0	0.0	584.2	328.5	15.0	1330.2	3.3	0.6	السويس
25925.6	24590.0	93.2	50.2	121.8	10.0	554.0	465.0	0.0	7.9	27.6	6.0	الاسماعيلية
2608.4	1214.3	75.0	69.3	143.8	20.0	894.4	165.0	0.0	1.4	24.8	0.4	بورسعيد
1279.6	123.5	165.7	28.5	51.0	40.0	690.0	5.1	0.0	13.0	154.3	8.5	شمال سيناء
1444.2	74.3	55.1	33.6	0.0	28.6	837.5	332.2	0.0	26.1	51.2	5.7	جنوب سيناء
1599.0	28.1	159.0	156.3	110.8	0.0	632.6	410.0	0.0	0.5	101.0	0.8	الفيوم
1180.5	12.0	185.7	142.6	110.0	20.0	613.3	3.0	0.0	1.4	80.8	2.9	بنى سويف

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (274) - معهد التخطيط القومي

إجمالي	أخرى	وزارة التنمية المحلية	وزارة التربية والتعليم	وزارة التعليم العالى	وزارة الصحة	وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	وزارة النقل	وزارة الكهرباء والطاقة	وزارة البترول والثروة المعدنية	وزارة الموارد المائية والرى	وزارة الزراعة وإستصلاح الاراضى	المحافظة / جهة الإسناد الرئيسية
2157.8	78.9	257.1	245.7	145.6	27.0	720.5	557.5	0.0	1.4	111.2	13.0	المنيا
2993.5	136.7	260.0	207.5	101.2	0.0	891.1	935.3	0.0	200.4	226.4	34.9	اسيوط
2670.8	88.3	88.4	29.6	72.0	10.0	1253.6	318.8	250.0	278.4	259.1	12.5	الوادى الجديد
1955.5	56.1	211.6	136.8	125.0	92.5	1013.0	103.5	0.0	152.0	51.8	13.1	سوهاج
2020.6	31.4	168.5	149.9	126.8	0.0	796.1	590.2	0.0	64.4	72.6	20.8	قنا
867.4	29.9	170.5	67.0	0.0	75.0	384.9	95.0	0.0	1.8	32.6	10.7	الأقصر
1691.1	216.6	108.1	85.5	126.5	50.0	795.1	23.0	2.0	20.0	244.9	19.5	اسوان
3252.4	201.8	101.8	38.1	0.0	34.0	584.1	258.0	1.0	2022.9	7.2	3.6	البحر الاحمر
33330.1	16754.0	851.6	554.9	759.0	3141.6	1060.4	7272.1	2554.2	2.3	294.0	86.0	استثمارات غير موزعه
141083.5	63550.5	6048.7	4494.3	4968.7	4475.0	25512.4	20368	2884.9	5280.6	2765.9	734.5	إجمالي

المصدر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، البعد المكانى للخطة، بيانات غير منشورة

## ملحق رقم (2)

### استبيان لتقييم كفاءة وإدارة الاستثمار العام والتوزيع الجغرافي للمشروعات<sup>1</sup> (المبحوثين المستهدفين: مدير عام فأعلى - وزارة التخطيط)

#### أولاً: الإطار الاستراتيجي الإرشادي

1- هل هناك استراتيجية معلنة أو حتى إطار استراتيجي إرشادي (رؤية استراتيجية) لتوجيه قرارات الاستثمار العام؟

نعم  لا  (تاريخ إصدار آخر استراتيجية ودورية الإصدار: .....

2- على أي المستويات توجد الاستراتيجيات أو الرؤي الاستراتيجية -إن وجدت؟

القومي  القطاعي  الإقليمي

3- في حالة وجود استراتيجيات قطاعية، هل تتسق هذه الاستراتيجيات مع بعضها البعض ومع الاستراتيجية القومية؟

نعم  لا  في حالة الإجابة بلا ما هو تفسيرك لذلك، وكيف يمكن تحقيق الاتساق

.....

4- من وجهة نظرك، هل الخطط الخمسية تمثل البديل لوجود استراتيجية أو تلعب دور الإطار/ الرؤية الاستراتيجية؟

نعم  لا

5- هل الاستراتيجية الموضوعية (إن وجدت) /أو الخطة الخمسية (سابقاً) تصلح كأساس لتحديد الأولويات واختيار المشروعات الاستثمارية؟

نعم  لا  في حالة الإجابة بلا ما هو تفسيرك لذلك .....

6- هل يرتبط إعداد الخطط السنوية بالاستراتيجية الموضوعية (إن وجدت) /أو الخطة الخمسية (سابقاً)؟

نعم  لا

في حالة الإجابة بنعم كيف يتم ذلك .....

وفي حالة الإجابة بلا، كيف يمكن أن يتم الربط .....

1 أعد هذا الاستبيان لخدمة بحثي "كفاءة الاستثمار العام: المحددات والفرص وسياسات التحسين" وبحث "آليات التنمية الإقليمية المتوازنة" الذي يتم إعدادهما في إطار الخطة البحثية لمعهد التخطيط القومي لعام 2016/2015.

7- فى الاستراتيجيات الموضوعة أو الخطط الخمسية السابقة، هل الغايات والأهداف محددة وقابلة للقياس ولها جدول زمنى؟ نعم  لا

8- هل يتم مراجعة وتحديث الاستراتيجية الموضوعة/ الخطة الخمسية(سابقاً) لتعكس خبرات التنفيذ والتغيرات فى الظروف المالية والاقتصادية الكلية؟ نعم  لا

فى حالة الإجابة بنعم كيف يتم ذلك .....  
وفى حالة الإجابة بلا، كيف يمكن أن يتم التحديث .....

9- هل يتم إتاحة الاستراتيجية الموضوعة/ الخطة الخمسية(سابقاً) للجمهور؟

نعم  لا  فى حالة الإجابة بنعم ما هى الوسيلة: .....

#### ثانياً: مراجعة مقترحات المشروعات

1- هل يتم فحص ومراجعة مقترحات المشروعات وفقاً لاتساقها مع سياسات الحكومة والمحاور الاستراتيجية، يتبعها الموافقة أو رفض المشروع؟

نعم  لا  فى حالة الإجابة بلا انتقل إلى السؤال رقم (3)

2- فى حالة القيام بالمراجعة: من المسئول عن المراجعة؟ وما نسبة المشروعات التى يتم مراجعتها ورفضها؟ .....

3- وإن لم يكن هناك مراجعة لمقترح المشروع، ما هو الأساس الذى يتم بناءً عليه اتخاذ قرار بشأن الموافقة على المشروع؟ .....

4- ما هى معايير اختيار المشروعات فى خطط التنمية:

○ وجودها فى قائمة الخطط الاستراتيجية القومية أو الخطط القطاعية.

○ حلول مشتقة من تحليل المشاكل واستشارات أصحاب المصالح.

○ استجابة للطلبات غير المخططة من قبل الوزارات.

○ مزيج من كل ما سبق

○ أخرى، تذكر .....

5- ما هي نوعية البيانات الخاصة بالمشروعات التي يتم طلبها من جهات الإسناد حتى يمكن الحكم على المشروع (موقع المشروع - عدد المستفيدين - .....)

6- هل يتضمن إعداد المشروع تحديد مؤشرات الأداء الخاصة به بحيث يمكن متابعة التقدم في التنفيذ وتقييم نجاح المشروع؟ نعم  لا

7- هل متطلبات إعداد مقترح المشروع يتم الوفاء بها بشكل كافي (بيانات - مؤشرات أداء - دراسات الجدوى...)? نعم  لا  وإذا كانت الإجابة بلا، فلماذا؟

- نقص الكفاءات ذات المهارات الضرورية سواء في الحكومة أو حتى في المكاتب الاستشارية الخاصة.

- عجز الموارد المالية.

- الضعف في فرض تطبيق هذه المتطلبات.

- الاعتقاد العام بأن ذلك له تأثير محدود على القرارات الفعلية للموافقة على المشروعات.

- مزيج من كل ما سبق

- أخرى تذكر .....

8- هل هناك عملية تقييم أكثر تفصيلا للمشروعات التي تتجاوز قيمة نقدية معينة (دراسة الجدوى، تقييم الاثر البيئي والاجتماعي، تحليل التكلفة العائد، تحليل المخاطر)؟

نعم  لا  في حالة الإجابة بنعم، أشرح كيف يتم ذلك .....

9- هل يتضمن تقييم المشروع - إن وجد - المقارنة مع بدائل أخرى لتحقيق أهداف المشروع؟

نعم  لا

10- هل هناك أى مراجعة مستقلة - جهة ثالثة بخلاف جهة الاسناد ووزارة التخطيط - لنتائج التقييم خاصة في المشروعات مرتفعة القيمة؟

نعم  لا  في حالة الإجابة بنعم، من يقوم بهذه المراجعة .....

11- هل هناك دليل ارشادي رسمي عن كيفية إعداد مقترح المشروع وهل يتناسب مع حجم وتعقيد

المشروعات، وطبيعة القطاعات، وقدرات الجهات التنفيذية؟

نعم  لا  في حالة الإجابة بنعم من المسئول عن اصدار هذا الدليل؟

.....

12- هل هناك برامج تدريبية جيدة ومستمرة لبناء القدرات والحفاظ عليها فيما يتعلق بإعداد الخطة ؟

نعم  لا  في حالة الإجابة بنعم، ما هي الآليات المستخدمة في تحديد تلك البرامج

التدريبية ومردودها على العاملين .....

13- في حالة المشروعات التي تشترك فيها أكثر من وزارة، ما هي آلية التنسيق داخل وزارة التخطيط؟

وهل تقسيم الخطة ببرامجها الحالي يسمح بإبراز هذه المشروعات؟

.....

### ثالثاً: اختيار المشروعات والموازنة الاستثمارية

1- هل يتم تحديد سقف للموازنة الاستثمارية قبل عملية اعداد الخطة وقبل وضع الأولويات واختيار المشروعات؟

نعم  لا  في حالة الإجابة بنعم، هل السقف محددة وفقا لكل وزارة أو وحدة الموازنة

.....

2- هل طلبات الموازنة الاستثمارية الكثيرة والتفاوض حولها هو الشائع؟

نعم  لا  في حالة الإجابة بنعم، اشرح كيفية التفاوض .....

3- هل اختيار المشروعات لإدراجها في الموازنة الاستثمارية يتضمن التأكد من اتساق المشروعات مع

الخطط الاستراتيجية والسياسات الحكومية؟ نعم  لا

4- هل عرض الموازنة الاستثمارية يتضمن معلومات عن انعكاسات الانفاق الاستثماري علي

المصروفات الجارية المستقبلية (أجور - تشغيل - صيانة ..)؟ نعم  لا

5- هل عرض الموازنة الاستثمارية يتضمن معلومات عن التكاليف الكلية/التراكمية للمشروعات خلال

فترة انشائها؟ نعم  لا

6- هل هناك آلية سريعة لإدراج المشروعات الطارئة؟

نعم  لا  في حالة الإجابة بنعم، وما هي هذه الآلية؟ وما تعريف الاحتياجات الطارئة؟

.....

- 7- هل للبرلمان الحق في تعديل مقترحات الموازنة الاستثمارية ؟  
نعم  لا  حالة الإجابة بنعم، وما هي آلية ذلك .....  
.....
- 8- ما هي نسبة البدء في المشروعات العامة الجديدة مقابل المشروعات العامة المستمرة؟  
.....
- 9- هل يتم الأخذ في الاعتبار الالتزامات المالية للمشروعات المفتوحة قبل اختيار المشروعات الجديدة؟  
ما هي العوامل الأخرى التي يجب أخذها في الحسبان؟  
نعم  لا  .....  
.....
- 10- ما هي نسبة المشروعات المتوقفة إلى جملة المشروعات؟ وما هي الإجراءات التي يتم اتخاذها تجاه تلك المشروعات؟  
.....
- 11- هل تحتفظ الحكومة بمخزون من المشروعات المُقيمة للاستفادة منها فيما بعد سواء بتنفيذها في خطط لاحقة أو طرحها للقطاع الخاص (بنك المشروعات)؟  
نعم  لا  وما رأيك في هذا .....  
.....
- 12- هل هناك تعليمات أو إرشادات حول كيفية تمويل بعض المشروعات من خلال الشراكة مع القطاع الخاص؟ نعم  لا  في حالة الإجابة بنعم، هل تتضمن معايير واضحة لاختيار هذا الأسلوب مقابل العقود التقليدية متضمنة توضيح مشاركة المخاطر؟  
.....
- 13- ما هي نسبة المشروعات العامة التي تمول من قبل مانحين دوليين؟  
.....
- 14- هل المشروعات الممولة من قبل المانحين تتعرض لنفس قواعد التقييم والتضمين كالمشروعات الممولة حكومياً؟ في حالة وجود اختلاف فما هو؟  
.....

رابعاً: تنفيذ وتعديل المشروعات

1- هل المشروعات الاستثمارية يتم تنفيذها من قبل مقاولين للقطاع الخاص، وفي هذه الحالة هل يتم منح معظم العقود على اساس مناقصات تنافسية؟

نعم  لا  .....

2- ما مدى استخدام المناقصة المحدودة أو التفاوض مع مورد واحد؟ وما الجهة التي تتابع ذلك؟ وما هو اختصاص وزارة التخطيط / أو بنك الاستثمار القومي في هذا الشأن؟

.....

3- هل نظام الموازنة والمشتريات يسمح بالتعاقد متعدد السنوات لتنفيذ المشروعات الاستثمارية التي تزيد عن عام؟

نعم  لا  في حالة الإجابة بلا، ما هو تأثير ذلك على تنفيذ المشروعات الممتدة

.....

4- هل هناك أى ارشادات/تعليمات بخصوص تنفيذ المشروعات؟ نعم  لا

5- هل توجد اجراءات تنظيمية لادارة ومتابعة التنفيذ؟ ومن المسئول عن تسليم مخرجات المشروع؟

نعم  لا  .....

6- هل هناك نظام للاشراف المستقل على أعمال المقاولين والتحقق من اكمال الاعمال المنتهية؟

نعم  لا  في حالة الإجابة بنعم، من المسئول عن ذلك:

.....

7- هل يتم تشكيل لجنة لإدارة عملية تنفيذ المشروع في حالة المشروعات الكبرى؟

نعم  لا  في حالة الإجابة بنعم، وهل يتم الاستعانة بخبراء من القطاع الخاص أو

خبراء أجنبى .....

8- هل تسجل تكاليف المشروع التراكمية مقابل التكاليف الكلية المقدرة، وكذلك هل تسجل التكلفة

السنوية مقابل تقديرات الموازنة السنوية الموافق عليها؟

نعم  لا  .....

9- ما هو معدل التأخير فى اكتمال المشروع نسبة الى الوقت المقدر وما هو مدي الانحراف عن الموازنة الاصلية (أو المعدلة) فى المشروعات الكبرى فى القطاعات الرئيسية؟ اذكر أمثلة

.....

10- هل هناك نظام لمتابعة التنفيذ مدعم بتقارير دورية عن التقدم فى كل مشروع على حدا؟

..... نعم  لا

11- هل المتابعة تشمل الاداء الكلي للمشروع من خلال مؤشرات الأداء (التقدم فى: الجدول الزمنى ، الانشطة والعمليات، والمخرجات)؟

..... نعم  لا  فى حالة الإجابة بلا، ما سبب ذلك: .....

12- هل هناك آليات سريعة للتعرف على المشاكل التى تواجه المشروع أثناء التنفيذ والعمل على حلها؟ نعم  لا  فى حالة الإجابة بنعم، ما هى هذه الآلية: .....

.....

13- ما هى أكثر مشاكل تواجه التنفيذ فى قطاعك، والنتائج المترتبة عليها؟

.....

14- ما هى الاجراءات التى تتبع عند تصاعد تكاليف المشروع أعلى من التكاليف الكلية المخططة، أو عندما تؤدى الظروف المتغيرة الى تهديد المنافع المتوقعة من المشروع؟

.....

### خامساً: تشغيل وتقييم أداء المشروعات

1- هل الهيئات لديها التمويل الكافى لتشغيل وصيانة الأصول؟

..... نعم  لا  فى حالة الإجابة بلا، ما أثر ذلك: .....

2- هل تقديم الخدمة المرتبط بتشغيل المرفق يتم رصده ومتابعته عبر الزمن؟

..... نعم  لا  فى حالة الإجابة بنعم، من المسئول عن ذلك:

.....

3- هل تحتفظ الحكومة بسجلات للأصول أو المخزونات للممتلكات العامة والتجهيزات والسيارات؟ وهل

..... تحفظ السند القانونى للأصول؟ نعم  لا

4- هل الأصول تقيم وفقاً لقواعد محاسبية سليمة مثل التعريف المحاسبى للأصل وخصم الاهلاك من قيمة الأصل، وهل يتم تحديث قيمة الاصول لتعكس تغيرات الأسعار؟  
نعم  لا  .....

5- هل هناك عملية مؤسسية لتقييم أداء المشروع وفقاً للغرض منه بعد اكتماله؟  
نعم  لا  إذا كانت الإجابة بنعم كيف يتم هذا التقييم .....

6- فى حالة القيام بتقييم أداء المشروعات بعد الانتهاء منها:  
○ هل يتم تقييم كل المشروعات ام مجرد عينة؟  
○ ما هى المؤسسات المسئولة عن هذا التقييم؟  
○ ما هى الجهات التى يتم رفع تقارير التقييم اليها؟

7- هل هناك مؤسسة عليا للمراجعة (الجهاز المركزى المحاسبات)؟  
نعم  لا  إذا كانت الإجابة بنعم هل تقوم بمراجعة المشروعات الفردية ( كل المشروعات ام فقط عينة) .....

8- هل تاخذ وزارة التخطيط فى حسابها تقارير التقييم أو المراجعة عند فحص مقترحات المشروعات الاستثمارية للوزارات فى السنوات التالية؟  
.....

### سادساً: التوزيع الجغرافي للمشروعات

1- هل توجد استراتيجيات اقليمية على مستوى اى من الاقاليم السبعة أو على مستوى المحافظات؟  
نعم  لا

2- هل يتم مراعاة البعد الجغرافي للمشروعات فى الاستراتيجية القومية أو الاستراتيجيات القطاعية؟  
نعم  لا

3- كيف يتم تحديد التوزيع الجغرافي للمشروعات فى الخطة:  
○ بناء على استراتيجيات اقليمية محددة  
○ بناء على معايير تخطيطية لتوزيع المشروعات مكانيا فى كل قطاع

كفاءة الاستثمار العام (المحددات والفرص وسياسات التحسين)

- بناء على مؤشرات التنمية فى المحافظات المختلفة
- بناء على الاحتياجات السنوية بالتنسيق مع المحافظات والمحليات
- بعض أو كل ما سبق
- لا يوجد معيار محدد
- أخرى تذكر .....

4- فى رأيك هل من الهام وجود معايير محددة لتوزيع إجمالى استثمارات بين المحافظات (على غرار توزيعها بين جهات الاسناد الرئيسية)؟  
نعم  لا  إذا كانت الإجابة بنعم كيف إذن يتم التوزيع.....

5- هل يتم الاسترشاد بالمخططات العمرانية للمدن والقرى عند تحديد مواقع المشروعات؟  
نعم  لا  إذا كانت الإجابة بلا ما هو تفسيرك لذلك.....

6- هل يتم التنسيق مع المحافظة فيما يتعلق باحتياجاتها ورؤيتها للمشروعات القطاعية قبل تقديم المشروعات لوزارة التخطيط؟  
.....

7- فى حالة اختلاف رؤية المحافظة عن الوزارة فيما يتعلق بالمشروعات التى ستنفذ على أرض المحافظة، ما هى آليات تحقيق التوافق؟  
.....

8- هل يتم التنسيق بين المشروعات المختلفة على أرض المحافظة الواحدة؟  
نعم  لا  إذا كانت الإجابة بنعم ما هى آلية هذا التنسيق ومن يقوم به  
.....

9- ما هو دور المديرية فى تحديد الاحتياجات / إعداد / تنفيذ / متابعة مشروعات الخطة؟ وما هى نسبة الاستثمارات التى تتولى المديرية تنفيذها؟  
.....

10- هل تقوم وزارة التخطيط بالتشاور مع الديوان فيما يتعلق بخطط تنمية المحافظات أم الديوان والمديرية؟ وما هى آليات هذا التشاور؟  
.....

11- فى رأيك كيف يمكن تدعيم التوجه نحو اللامركزية وتدعيم دور المديرىات؟ وما هى العوائق المتوقعة التى يمكن أن تحول دون ذلك؟

.....

12- فى حالة الوزارات التى لا توجد بها مديرىات: من الذى يتولى إعداد وتنفيذ المشروعات على مستوى المحافظات؟

.....

13- ما هو الدور الذى تلعبه المجالس الشعبية المحلية فى إعداد خطط المحافظات أو تنفيذها أو متابعتها وتقييمها ومحاسبة المسئولين عنها؟

.....

14- هل هناك تنسيق بين الجهات الحكومية بالمحافظة والقطاع الخاص أو الجمعيات الأهلية عن وضع الخطط الخاصة بالمحافظة أو تنفيذها؟

.....

### سابعاً: دور تكنولوجيا المعلومات فى التخطيط

1- كيفية تخزين وتداول البيانات المتعلقة بالمشروعات؟ (البرامج المستخدمة - طريقة الإدخال والاطاء المترتبة عليها - اجراءات مراجعة البيانات - كيفية تداول البيانات)

.....

2- ما مدى امكانية الاطلاع الالكترونى على المشروعات؟ ومن له حق الاطلاع؟ وهل هذا الحق مقصور على جهات أو ادارات معينة؟

.....

3- هل يوجد الربط الالكترونى ما بين مركز المعلومات بالوزارة وباقي الادارات؟ وما هل يوجد ربط مع جهات الاسناد؟ وما هى المشاكل او الملاحظات؟

.....

4- ما هو تقييمكم للمنظومة الالكترونية وهل أدت الغرض منها؟ وما هي المعوقات إن وجدت؟ وما هي إمكانيات التحسين؟ .....

.....

5- هل يتم الربط الالكتروني مع منظومة المشروعات لدى بنك الاستثمار القومي ووزارة المالية؟ وما هي المشاكل والمعوقات؟ (مشاكل الكترونية - اختلاف نظام التكويد - ...)

.....

6- كيف يتم تكويد المشروعات؟ وهل يتغير التكويد لنفس المشروع من سنة لأخرى؟

.....

7- أذكر مقترحات لتحسين منظومة العمل الالكتروني لخدمة عملية اعداد ومتابعة الخطة؟

.....