

سلسلة أوراق السياسات

18

إدارة الاستثمار العام في مصر: التحديات الراهنة ومقترحات التحسين

د. أمل نركيا ود. أحمد عاشور



2023/27125

978-977-87056-1-4

رئيس المعهد
أ.د. أشرف العربي

نائب رئيس المعهد
لشئون البحوث والدراسات العليا
أ.د. هالة أبوعلى

سلسلة أوراق السياسات

"إدارة الاستثمار العام في مصر:
التحديات الراهنة ومقترحات
التحسين"

تأليف: د. أمل زكريا، د. أحمد عاشور

معهد التخطيط القومي-تقاطع ش
صلاح سالم مع ش الطيران – مدينة
نصر-القاهرة

الآراء الواردة في هذه الورقة تعبر عن
رأي المؤلف ولا تعبر بالضرورة عن رأي
المعهد.

حقوق الطبع والنشر محفوظة لمعهد
التخطيط القومي، يحظر إعادة النشر أو
النسخ أو الاقتباس بأي صورة إلا بإذن
كتابي من معهد التخطيط القومي أو
بالإشارة إلى المصدر.



عن المؤلفين

الملخص

تستهدف هذه الورقة دراسة وتحليل نظام إدارة الاستثمار العام في مصر، انطلاقاً من فكرة أن تحسين العمليات الأساسية لإدارة الاستثمار العام والمتمثلة في إعداد واختيار وتنفيذ ومتابعة وتشغيل المشروعات العامة له أثر كبير في تحسين كفاءة الاستثمار العام. ومن هذا المنطلق تعرضت الورقة، للمفاهيم الأساسية المتعلقة بإدارة الاستثمار العام، والإطار القانوني والمؤسسي المنظم له، مع تحليل اتجاهات الاستثمار العام في مصر وترتيبها في المؤشرات الدالة على كفاءة البنية التحتية، والخطوات التي اتخذتها الحكومة المصرية نحو تحسين إدارة الاستثمار العام، وقد خلصت الورقة إلى عدد من النتائج، أهمها التالي:

- رغم إصدار قانوني المالية العامة الموحد رقم 6 لسنة 2022 والتخطيط العام رقم 18 لسنة 2022، وما تضمناه من نصوص منظمة لإدارة الاستثمار العام، إلا أن تأخر صدور اللوائح التنفيذية لهما يعيق تفعيل العملي لعدد من الإصلاحات، وخاصة تطبيق الموازنة متوسطة الأجل وإعداد الخطط بمستوياتها وأبعادها المختلفة والتكامل بينها.
- سجل الاستثمار العام في مصر تذبذباً من حيث النسبة إلى الناتج، من 10.6% عام 2010/2009 إلى 5% عام 2014/2013 ومرة أخرى إلى 13.4% عام 2023/2022 وذلك في ظل التوسع في تنفيذ المشروعات القومية الكبرى. وفي مقابل ذلك انخفضت مساهمة القطاع الخاص في إجمالي الاستثمارات الكلية لتصل إلى 21.4% عام 2023/2022، كما أن شراكة القطاع الخاص مع العام وخاصة في تطوير البنية التحتية مازالت محدودة للغاية.
- مازالت معظم الاستثمارات الحكومية يتم تنفيذها عن طريق الحكومة المركزية، فنصيب الإدارة المحلية بلغ 6.1% من إجمالي الاستثمارات الحكومية عام 2023/2022، فضلاً عن أن باقي الاستثمارات العامة تُنفذ من خلال الهيئات الاقتصادية والشركات العامة والجهات المركزية الأخرى ولا دخل للإدارة المحلية فيها.
- شهد ترتيب مصر في الدليل العام للبنية التحتية وفقاً لتقرير التنافسية العالمي لعام 2019 تحسناً، حيث سجل الترتيب 52 من 141 دولة مقابل الترتيب 91 من 140 دولة عام 2016/15.
- اتخذت الحكومة المصرية عدة إجراءات منذ عام 2018 في سبيل تحسين إدارة الاستثمار العام، بما في ذلك سن تشريعات جديدة، وتطبيق موازنة وخطة البرامج والأداء، وإنشاء نظم إلكترونية لإدارة عمليات التخطيط والموازنة، وتنفيذ برامج متخصصة لتعزيز قدرات الموظفين الحكوميين.

وبناء عليه، تقترح الورقة عدداً من الإجراءات اللازمة لتحسين كفاءة الاستثمار العام على أربعة أبعاد أساسية، وهي: (1) الإطار الاستراتيجي طويل ومتوسط الأجل للاستثمار العام، (2) آليات التخطيط الإقليمي، (3) تقييم واختيار وتنفيذ المشروعات، (4) مخصصات الصيانة والتشغيل ونظم إدارة الأصول.

د. أمل زكريا، أستاذ مساعد ومدير مركز التنمية الإقليمية بمعهد التخطيط القومي، شغلت عدة مناصب في وزارة التخطيط ووزارة التنمية المحلية، وناقشت عدداً من رسائل الماجستير في مجال الموازنة العامة والإدارة المحلية، وهي أيضاً متخصصة في البرامج التدريبية المرتبطة بالتخطيط والمتابعة، ولها أبحاث في مجالات التخطيط الإقليمي والإدارة المحلية والموازنة العامة.

د. أحمد عاشور، أستاذ مساعد الاقتصاد بمركز السياسات الكلية بمعهد التخطيط القومي، والمشرف على الحسابات القومية بوزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، ويعمل مستشار اقتصادي أول بمشروع استقرار وإصلاح الاقتصاد الكلي الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وعمل مستشاراً اقتصادياً بالعديد من المشروعات الممولة من المؤسسات الدولية مثل اليونيسيف والاتحاد الأوروبي.

الفهرس

1	مقدمة
1	أولاً: إدارة الاستثمار العام ودوره في تعزيز النمو.....
4	ثانياً: الإطار القانوني والمؤسسي لإدارة الاستثمار العام في مصر.....
4	1-2 الإطار الاستراتيجي للاستثمار العام
5	2-2 التقييم الرسمي والمراجعة المستقلة للمشروعات.....
5	3-2 تنفيذ وتعديل المشروعات.....
6	4-2 تشغيل المشروعات والتقييم اللاحق.....
7	ثالثاً: اتجاهات الاستثمار العام وجودة البنية التحتية في مصر.....
10	رابعاً: جهود الحكومة المصرية نحو تحسين إدارة الاستثمار العام.....
10	1-4 إصلاح وتطوير مناهج التخطيط وميكنة إعداد الخطط الاستثمارية
11	2-4 تطوير إجراءات إعداد الخطة واختيار ومتابعة المشروعات.....
12	3-4 ميكنة عملية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة:
12	4-4 تطبيق موازنة وخطة البرامج والأداء
13	5-4 إرساء مبادئ التخطيط وحوكمة عملية إعداد الخطة.....
13	خامساً: إجراءات مقترحة لتحسين إدارة الاستثمار العام في مصر
13	1-5 الإطار الاستراتيجي طويل ومتوسط الأجل للاستثمار العام:.....
14	2-5 تفعيل التخطيط الإقليمي
14	3-5 تقييم واختيار وتنفيذ المشروعات:
15	4-5 مخصصات الصيانة والتشغيل ونظم إدارة الأصول:.....
16	الخاتمة:.....
17	قائمة المراجع:.....

مقدمة

الاستثمار العام هو المحفز الأساسي للنمو والتنمية في 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 أحسن إدارته – يسهم في دفع النمو وتحقيق العدالة. ومن ثم، فإن الاهتمام بزيادة قيمة الاستثمارات العامة غير كافٍ وحده دون تحسين كفاءته، حيث أن ضعف النظم والإجراءات الناتجة عن ضعف كفاءة أجهزة التخطيط والمتابعة ينعكس على أداء المشروعات العامة، والتي قد تتحول أحياناً إلى عبء على الاقتصاد القومي يهدد الاستدامة المالية ومستويات المديونية أكثر منها مصدراً للنمو ودافعاً للتنمية.

ومن ثم، تستهدف هذه الورقة تحليل نظام إدارة الاستثمار العام في مصر وتحديد الإطار التشريعي والمؤسسي، حيث يسمح التشخيص الجيد بالتعرف على جوانب الضعف التي من المحتمل أن تساهم في انخفاض كفاءة الاستثمار العام، حتى يمكن تحديد نقاط تدخل معينة وأولويات محددة يتم التركيز على إصلاحها من أجل الحصول على أعلى عائد ممكن من الإصلاح.

وتضم الورقة خمسة أقسام كالتالي: أولاً: إدارة الاستثمار العام ودوره في تعزيز النمو، وثانياً: الإطار القانوني والمؤسسي لإدارة الاستثمار العام في مصر، وثالثاً: اتجاهات الاستثمار العام وجودة البنية التحتية في مصر، ورابعاً: جهود الحكومة المصرية في تحسين إدارة الاستثمار العام، وخامساً: إجراءات مقترحة لتحسين إدارة الاستثمار العام في مصر.

أولاً: إدارة الاستثمار العام ودوره في تعزيز النمو

يُعرّف الاستثمار على أنه تكوين أصول ثابتة وطاقات إنتاجية جديدة تمثل إضافةً إلى رصيد المجتمع من الأصول الرأسمالية بقصد استغلالها وتوليد عائد منها وتوفير فرص العمل، وينقسم الاستثمار وفقاً لطبيعة الجهات المنفذة له إلى استثمارٍ عام وخاص.

والاستثمار العام هو ذلك الجزء من الاستثمار الكلي الذي تتولى مسؤولية تخطيطه وتخصيصه وتنفيذه مؤسسات عامة، ويحكم إدارته مجموعة من القواعد والإجراءات والتي تنعكس بدورها على كفاءته.

وقد أشارت تقديرات صندوق النقد الدولي إلى أن الفاقد في الكفاءة نتيجة ضعف إدارة الاستثمار العام بلغ 30% على المستوى العالمي، حيث بلغ أقصاه 40% في الدول النامية منخفضة الدخل، و 27% في اقتصاديات السوق الصاعدة و 13% في الاقتصاديات المتقدمة، وأن التحسينات في إدارة الاستثمارات العامة تساعد الدول على إغلاق نحو ثلثي فجوة الكفاءة، ومن ثم فإن حوكمة نظم البنية التحتية وخاصة المؤسسات العاملة في مجال تخطيط وتخصيص وتنفيذ الاستثمارات العامة، ذات أهمية قصوى ليس فقط لتحسين الكفاءة ولكن أيضاً لتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي الكلي والاستدامة المالية، وبخاصة في الدول ذات مستويات المديونية المرتفعة وحصيلة الإيرادات المنخفضة والحيز المالي الضيق (IMF, 2019).

ويُثار دائماً تساؤل حول كيفية دفع عملية التنمية من خلال الاستثمار العام مع الحفاظ على الانضباط المالي، ويتطلب ذلك التعامل مع جانبي الكم والكيف في الاستثمار العام، فزيادة الموارد المالية المتاحة للاستثمار يعتمد على الظروف الخاصة بكل الدولة، وما إذا كان هناك مجال لإعادة تخصيص الموارد لصالح الاستثمار، حيث ثبت أن خفض الاستثمار العام للحفاظ على الاستقرار المالي يؤدي إلى إضعاف عملية النمو بتبعات عكسية على الانضباط المالي أكثر منها إيجابية (Anand Rajaram & others, 2014).

فزيادة الاستثمار العام لها آثارٌ هامة على النمو في الأجلين القصير والمتوسط، خاصة أثناء فترات التباطؤ الاقتصادي دون أن يؤدي إلى زيادة مُعدّل الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي بشرط كفاءة الاستثمار العام، فزيادة الاستثمار في البنية التحتية العامة يؤثر على الناتج في الأجل القصير من خلال دفع المضاعف المالي (زيادة الطلب الكلي) وفي الأجل المتوسط والطويل بزيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد (زيادة العرض الكلي). ولكن هذه الآثار تختلف بين الدول، فقد أشارت تقديرات صندوق النقد الدولي أن زيادة الإنفاق الاستثماري – في

حالة تباطؤ الطلب الكلى - بنسبة 1% من الناتج المحلى الإجمالى 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 (Abdul, 2014). ويعود هذا الاختلاف إلى الانضباط الاقتصادي وسلامة السياسة النقدية وكفاءة الاستثمار العام، ولهذا السبب فإن زيادة الاستثمار العام بنفس الحجم سوف تؤدي إلى آثار أقل على الناتج في بعض الدول عن الأخرى، بل قد يؤدي إلى زيادة معدل الدين إلى الناتج دون زيادة مقابلة في كمية أو جودة الأصول العامة، ومن ثم التبعات المالية السلبية يجب تقديرها بشكل دقيق مقابل المكاسب الاجتماعية من زيادة الاستثمار العام (Era Dabla –Norris & others, 2011).

وأشارت بعض الدراسات كذلك إلى ميل الاستثمار العام للارتباط بشكل موجب مع النمو الاقتصادي المتوازن مثل دراسة (Pereira & Roca Sagales, 2003) و (Gwartney & others, 2004). وبالرغم من ذلك اتجهت بعض حكومات الدول النامية إلى تخفيض الاستثمار العام في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي منذ التسعينات الهادفة إلى تقليص دور الدولة، فانسحبت الدولة من النشاط الاستثماري في قطاعات الصناعات الأساسية والتحويلية بينما حافظت على وجودها داخل قطاعات البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية. ولذلك اتجهت الدراسات التطبيقية إلى التركيز بالأساس على كيفية إدارة الاستثمار في هذه القطاعات وتأثيرها على معدلات النمو المتوازن.

وفي عام 2010، قدم (Anand Rajaram & others, 2014) إطاراً لإدارة الاستثمار العام يتكون من ثمانية مراحل أساسية على النحو التالي:

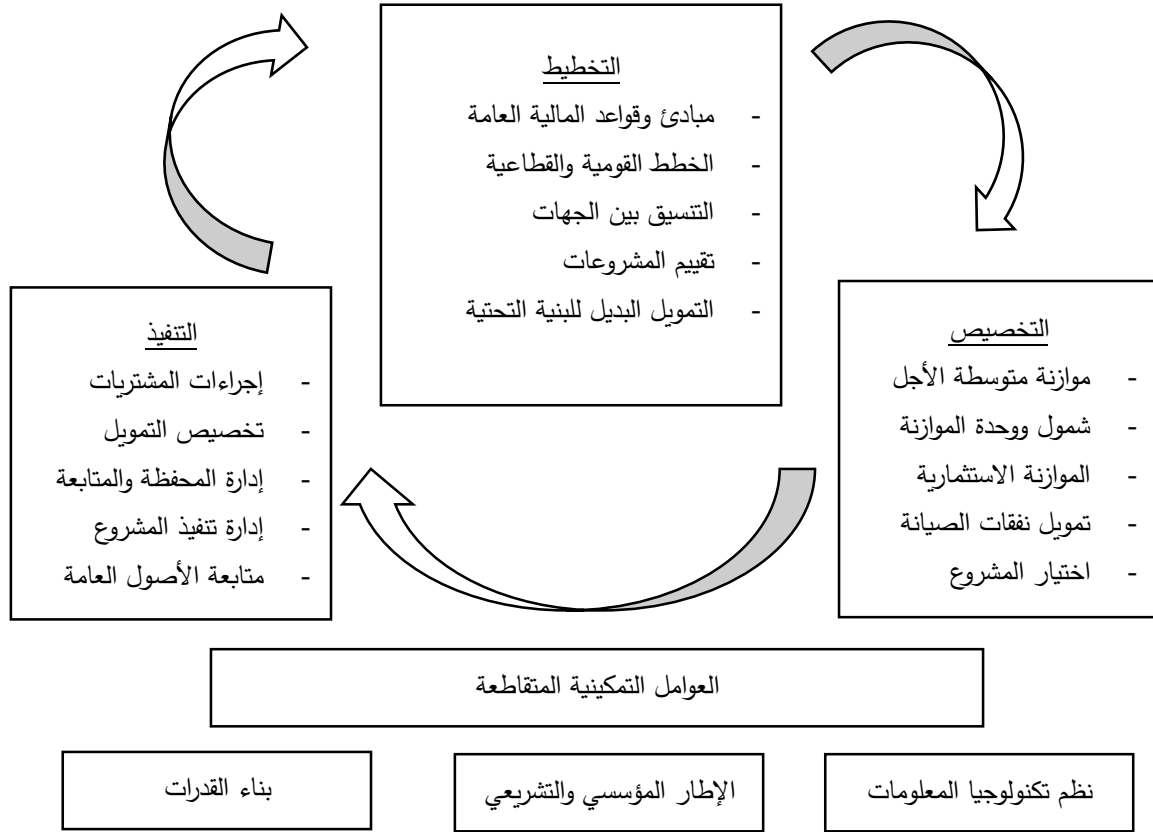
- (1) الإطار الاستراتيجي للاستثمار العام: يحدد أولويات التنمية، تُكمله استراتيجيات قطاعية طويلة ومتوسطة الأجل، يتم بناءً عليه تحديد المشروعات التي تُلَبَّى الأولويات، مع إجراء فحص أولى لضمان اتساقها.
- (2) التقييم الرسمي للمشروع: المشروعات التي تجتاز الفحص الأولى يجب أن تخضع للتقييم بمستوياته المختلفة، من خلال دراسات الجدوى الأولية والتفصيلية، وتحديد أفضل الاختيارات فيما يتعلق بكل من التكنولوجيا والتوقيت والتنظيم والتكلفة المناسبة وحجم المخاطر المحتملة والتمويل اللازم للتشغيل.
- (3) المراجعة المستقلة لعملية التقييم: وذلك للتحقق من عدم وجود أي انحياز غير موضوعي لأي مشروع، ويمكن أداء هذه الوظيفة من خلال وحدة مراجعة لتقييم المشروع.
- (4) اختيار المشروع ووضع الموازنة: تحتاج عملية اختيار المشروعات إلى ربطها بالموازنة، من خلال إطار موازني متوسط الأجل لضمان استدامة برنامج الاستثمار، وتكامل النفقات الجارية والاستثمارية.
- (5) تنفيذ المشروع: التخطيط المناسب لنظام المشتريات والتعاقدات لتجنب التأخيرات، والتأكد من سلامة الإجراءات الإدارية، مع وجود نظام لإدارة ورصد التكاليف الكلية للمشروعات والمتابعة المستمرة.
- (6) تعديل المشروع: يجب أن تتسم عملية التمويل ببعض المرونة لتأخذ في الحسبان التغير في ظروف المشروع، وأن يتم التمويل على شرائح ترتبط بالمراحل المختلفة لتنفيذ المشروع.
- (7) تشغيل المشروع: وجود آلية فعالة لتحديد مسؤولية إدارة وتشغيل وصيانة الأصول، والتحقق مما إذا كانت المشروعات الجديدة تتطلب بعض الاستثمارات التكميلية قبل التمكن من الاستفادة من الأصول، والاحتفاظ بسجلات الأصول ومتابعة تقديم الخدمة.
- (8) المراجعة الأساسية لإنجاز المشروع: مراجعة المشروعات المنتهية للتحقق من أن مخرجاتها تم تسليمها كما هو مخطط، مع إمكانية إجراء التقييم اللاحق للمشروع بعد عامين أو أكثر من انتهائه.

في عام 2015، أطلق صندوق النقد الدولي إطار تقييم إدارة الاستثمار العام PIMA المصمم لتقييم الإجراءات والأدوات المستخدمة من قبل الحكومات لتنفيذ البنية التحتية وبناء الأصول العامة، لدعمها في تقييم نظام حوكمة المؤسسات المسؤولة عن البنية التحتية وتصميم خطة إصلاح محددة الأولويات وإجراء مقارنات بين الدول (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، 2021)، حيث يقدم الإطار تقييماً واسعاً لعملية صنع قرار الاستثمار العام في مراحله الثلاثة الأساسية، على النحو التالي (IMF, 2019):

- تخطيط مستويات مستقرة ومستدامة من الاستثمار العام.
- تخصيص الاستثمار العام للقطاعات والمشروعات الصحيحة.
- تنفيذ المشروعات في حدود الإطار الزمني والتكلفة المستهدفة.

ويقوم إطار تقييم إدارة الاستثمار العام بفحص النظام المؤسسي وفاعلية 15 ممارسة أساسية وثلاثة عوامل تمكينية تمثل متطلبات أساسية لدعم حوكمة بناء الأصول العامة، كما يوضحها الشكل رقم (1):

شكل رقم (1): إطار تقييم إدارة الاستثمار العام PIMA



المصدر:

IMF (2019), Public Investment Management Assessment (PIMA): Strengthening Infrastructure Governance

ومنذ طرحها في عام 2015، أصبحت PIMA أداة رئيسية لمساعدة الدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي على تعزيز حوكمة البنية التحتية لديها، مع إجراء أكثر من 50 تقييماً بحلول منتصف عام 2019 تغطي دولاً من جميع مستويات الدخل والتنمية، وفي سبتمبر 2022 قام صندوق النقد الدولي بإجراء تقييم لإدارة الاستثمار العام بناء على طلب الحكومة المصرية.

كما قدم البنك الدولي منذ عام 2012-2013 نظاماً لمنح الأداء في التمويلات الاستثمارية المقدمة من البنك للسلطات المحلية بهدف تقديم حوافز لتحسين الأداء المؤسسي وتقديم الخدمات، ويتضمن نظام الحوافز عدداً من المعايير والمؤشرات التي يجب أن تحققها السلطات المحلية للحصول على منح الأداء والتي تغطي مجالات (المراجعة والإدارة المالية، التخطيط والموازنة، نظم المشتريات، الاعتبارات البيئية والاجتماعية، إدارة المخاطر، الموارد البشرية وبناء القدرات)، مع تعزيز الأداء الخاص بالموارد الذاتية المحلية وتنفيذ الخطة الاستثمارية والمحاسبة وإدماج المواطنين، وقد تم تطبيق هذا النظام في مصر من خلال قرض البنك الدولي لبرنامج التنمية المحلية بصعيد مصر بمحافظتي سوهاج وقنا عام 2016/2017، وهو ما أحدث تحسناً في الأداء المؤسسي وتقديم الخدمات في المحافظتين، وجاري تعميم بعض ممارساته في باقي المحافظات، كما قامت وزارة التخطيط بالتعاون مع البنك الدولي بإصدار دليل نظام حوافز تميز الأداء وتطبيقه من خلال مجموعة من المعايير المختارة على استثمارات المحافظات منذ العام المالي 2022/2023 لتعزيز حوكمة إعداد الخطة وزيادة التنافسية بين المحافظات.

ثانياً: الإطار القانوني والمؤسسي لإدارة الاستثمار العام في مصر

يُعَدّ التخطيط الاقتصادي والاجتماعي أحد وظائف الدولة الأساسية بغض النظر عن طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي السائد بها، لذا فقد قامت الدول بإنشاء كيانات للقيام بهذه الوظيفة وصياغة القوانين واللوائح التي تضبط وظيفة التخطيط، وقد تم تغيير القانون الحاكم لعملية التخطيط في مصر بإصدار القانون رقم 18 لسنة 2022 بشأن التخطيط العام للدولة ليحل محل قانون رقم 70 لسنة 1973 بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها، متضمناً عدداً من الإصلاحات الجوهرية، وذلك بالتزامن مع إصدار قانون المالية العامة الموحد رقم 6 لسنة 2022 والذي ينظم في بعض موادده العلاقة ما بين الخطة والموازنة، وفيما يلي استعراض لمراحل إدارة الاستثمار العام في مصر وفقاً للأطر القانونية المنظمة كالتالي:

2-1 الإطار الاستراتيجي للاستثمار العام

- حدد قانون التخطيط العام الوثائق التخطيطية على المستوى القومي والإقليمي والمحلي بأجلها المتوسط والطويل، والتي يتم في إطارها إعداد خطط التنمية السنوية، مع توضيح العلاقة التكاملية بينها وبين المخططات العمرانية والتناسق بين التخطيط القطاعي والمكاني.
- كما نص قانون المالية العامة الموحد على إعداد إطار موازني متوسط المدى لمدة ثلاث سنوات مالية تالية لسنة الموازنة في ضوء أهداف الخطة والأهداف الاستراتيجية للدولة.
- وقد أمهل قانون التخطيط العام جهات الدولة عامين لإعداد استراتيجيات تنمية قطاعية طويلة الأجل من تاريخ اعتماد الخطة القومية للتنمية المستدامة، والتي تحدد اللائحة التنفيذية منهجية ومراحل إعدادها. وعلى الرغم من مرور ما يزيد عن عام على صدور القانونين، إلا أنه لم تصدر اللوائح التنفيذية لهما بعد، لذا فمن غير المتوقع أن يتم إعداد الوثائق التخطيطية وتطبيق الإطار الموازني متوسط الأجل المنصوص عليها في القانونين خلال العام المالي القادم وخاصة مع الحاجة إلى تحديد المنهجيات والآليات وتدريب الجهات عليها.
- وتشير الممارسة الحالية، أن رؤية مصر 2030 تمثل الإطار الاستراتيجي للاستثمار العام، والتي تم إصدار النسخة المُحدّثة منها في نوفمبر 2023، كما يمثل برنامج عمل الحكومة 2018-2022 إطاراً متوسط الأجل، والذي لم تصدر نسخته الجديدة أيضاً، كذلك لم تصدر النسخة الجديدة من خطة التنمية متوسطة الأجل والمنتوية في 2022، ولكن منذ عام 2018 تم ربط عملية إعداد الموازنة العامة ببرنامج عمل الحكومة من خلال موازنة البرامج والأداء.

2-2 التقييم الرسمي والمراجعة المستقلة للمشروعات

- يلزم قانون التخطيط العام جهات الدولة بتقديم دراسات الجدوى الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للبرامج والمشروعات، والإحصاءات والبيانات والمعلومات المتعلقة بالقطاعات والبرامج والمشروعات والأنشطة المختلفة والخطط الزمنية للتنفيذ.
- وتبدأ عملية إعداد مقترح الخطة بأن تقوم وزارة التخطيط بإعداد دليل يتضمن تحديد الأهداف المرجوة من إعداد الخطة على المستوى القومي والإقليمي والمحلي والقطاعي، ومحددات اختيار السياسات والبرامج والمشروعات والأنشطة التي تتضمنها الخطة، ومؤشرات قياس الأداء الرئيسية.
- كما نص القانون على قيام الجهات بإعداد مستندات تقييم المشروعات، واشتراط التأشيرات العامة، والتي يتم إصدارها سنوياً مصاحبة للموازنة العامة، على عدم قيام وزارة التخطيط بإدراج أي مشروع بالخطة إلا بعد التأكد من وجود دراسة جدوى حقيقية ومصدر تمويلي له، كما أنه على الجهات عدم إضافة أية مشروعات فرعية أو عمليات جديدة بالمشروعات المدرجة بالخطة إلا بعد التأكد من وجود دراسة جدوى لها توضح العائد من هذه الإضافات والتكلفة ومدة التنفيذ.
- إلا أنه لم يتم إعداد الدليل المنصوص عليه في القانون بعد، وتشير الممارسات الحالية إلى عدم وجود منهجية موحدة لدراسات الجدوى ولكن يتم توجيه الجهات لتحليل العائد والتكلفة وإعداد دراسات جدوى أولية وفقاً لنماذج مبسطة مع إعداد دراسات جدوى تفصيلية للمشروعات التي تتجاوز قيمتها حد مالي معين، كما لا توجد منهجيات محددة لتحليل المخاطر.
- كما نص قانون التخطيط العام على قيام وزارة التخطيط بدراسة مقترحات الخطط وتحليل اقتصاديات كل من البرامج والمشروعات والأنشطة الواردة بها، ومراجعة الدراسات المُقدَّمة من الجهات في إطار السقف المالي الذي يحدده وزير التخطيط، وحالياً تم تطبيق السقوف المالية على مستوى الخطة الاستثمارية لدواوين عموم المحافظات ومراكزها والتي تمثل أقل من 10% من استثمارات الخزنة العامة، ويرتبط تطبيق السقوف المالية بما نص عليه قانون المالية العامة الموحد في المادة 17 بأن تُخَطِّر وزارة المالية كل جهة بالسقف المالي لموازناتها، كما تُخَطِّر الوزارة المختصة بالتخطيط بالسقف المالي فيما يتعلق بالاستثمارات.
- كما نص قانون التخطيط العام على اختيار البرامج والمشروعات والأنشطة التي تثبت صلاحيتها للتنفيذ، والتي تخدم أهداف التنمية المستدامة للدولة، على أن يراعى عند إدراجها التناسق والتكامل فيما بينها ومع الخطط القومية والإقليمية والمحلية والقطاعية.
- وتشير الممارسات الحالية أن عملية اختيار المشروعات تخضع لعددٍ من المعايير المتعارف عليها، يأتي في مقدمتها جاهزية المشروع للتنفيذ وخاصة المشروعات التي يلزم استكمالها.

3-2 تنفيذ وتعديل المشروعات

- ينظم قانون 182 لسنة 2018 بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة ولائحته التنفيذية 692 لسنة 2019 عملية تنفيذ المشروعات من خلال تنظيم إجراءات تخطيط وتنفيذ التعاقدات العامة، وقد حدد القانون أن يتم التعاقد للمشروعات الاستثمارية المُدرَّجة بالخطة في حدود التكاليف الكلية المعتمدة على أن يتم الصرف في حدود الاعتمادات المالية المقررة.
- كما أجاز القانون إمكانية التعاقد من خلال الاتفاق المباشر مع تشكيل لجنة للتحقق من مطابقة محل التعاقد من النواحي الفنية المطلوبة ومناسبة الأسعار مقارنةً بأسعار السوق السائدة. وتشير الممارسة الحالية إلى لجوء كثير من الجهات إلى التعاقد بالاتفاق المباشر خاصة في المشروعات الكبرى.

- وبالنسبة لإدارة التكاليف، فوفقاً لقانون المالية العامة الموحد يتم تسجيل الاستثمارات بالتكلفة الفعلية (الأساس النقدي) لجميع التوريدات والأعمال وتعد كل جهة إدارية بياناً عن الاستثمارات التي تملكها توضح فيه ما تم تنفيذه وما تم إنفاقه حتى نهاية السنة المالية.
- ورغم وجود صعوبات في تتبع التكاليف الكلية للمشروعات الاستثمارية خلال دورة حياة المشروع، إلا أن استخدام الأنظمة الإلكترونية في وزارتي المالية والتخطيط ساعد على تتبع التكاليف الكلية للمشروعات أثناء مراحل الإنشاء، وهو ما كان يواجه صعوبة في حالة النظام الورقي.
- وبالنسبة للتمويل، فوفقاً لقانون رقم 119 لسنة 1980 بإنشاء بنك الاستثمار القومي، يتولى البنك تمويل كافة المشروعات المدرجة بالخطة من خلال تحديد قواعد وبرامج التمويل وشروطه، بما يضمن تنفيذ المشروعات في حدود الاعتمادات المخصصة مع المتابعة الفعالة للاستثمارات.
- وفي الممارسة الفعلية، تقوم الجهات بإعداد خطة التمويل ويقوم البنك بناءً عليها بإتاحة التمويل على شرائح ربع سنوية وفقاً لمستندات الصرف الدالة على التقدم في تنفيذها، وفي حالة ضعف معدلات الصرف لدى بعض الجهات يتم عادة إعادة تخصيص الاستثمارات للجهات الأسرع تنفيذاً بناءً على ما يرد من موافقات من وزارة التخطيط وفقاً للضوابط والتأثيرات المنظمة لذلك.
- ويجوز التعديل في مشروعات الخطة أثناء العام المالي، وفقاً لما أجازته قانون التخطيط العام للجهات من إمكانية طلب المناقشة بين المشروعات المدرجة في خططهم السنوية، وذلك بعد موافقة وزارة التخطيط، ووفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية والتأثيرات العامة.
- كما نص قانون التخطيط العام، على إعداد الجهات تقارير متابعة دورية سنوية ونصف وربع سنوية توضح مدى التقدم في تحقيق أهداف خططها، والتحديات التي تواجهها، ومعدلات التنفيذ الفعلي مقارنة بالخطط الزمنية المحددة، وأن تقوم وزارة التخطيط بمتابعة تنفيذ خطط التنمية المستدامة والتحقق من المعلومات والبيانات الواردة في التقارير الدورية الصادرة عن الجهات.

4-2 تشغيل المشروعات والتقييم اللاحق

- يُعدّ تشغيل المشروع مسؤولية الجهات المنفذة، ولا توجد آليات محددة تضمن التحقق من التشغيل والربط ما بين الموازنة الاستثمارية والجارية، لضمان تشغيل المشروعات وتقديم الخدمات المرجوة منها فور الانتهاء من مرحلة الإنشاء.
- كما تعاني الجهات والمشروعات من ضعف نفقات الصيانة المدرجة ضمن الباب الثاني في الموازنة العامة للدولة وعدم كفايتها لتمويل أعمال الصيانة الدورية والإصلاحات الأساسية للحفاظ على الأصول، فكما يوضح جدول رقم (1) تمثل نفقات الصيانة نسبة لا تتجاوز 0.7% من إجمالي المصروفات العامة خلال الفترة (2017/2016 – 2023/2022)، بينما انخفضت نسبة مخصصات الصيانة إلى الاستثمارات الحكومية من 6.8% عام 2018/2017 إلى 3.1% عام 2022/2021، ويرجع ذلك إلى زيادة مخصصات الاستثمارات بنسبة كبيرة تواكباً مع التوسع في المشروعات القومية وهو ما لم يقابله زيادة مماثلة في مخصصات الصيانة.

جدول رقم (1): نفقات الصيانة نسبة إلى الاستثمارات العامة وإجمالي المصروفات خلال الفترة (2017/2016 - 2023/2022) (القيمة بالمليار جنيه)

الصيانة إلى المصروفات	الصيانة إلى الاستثمارات	إجمالي المصروفات	الاستثمارات	الصيانة	العام المالي
%0.6	%5.2	1031.9	109.1	5.7	2017/16
%0.6	%6.8	1244.4	109.6	7.4	2018/17
%0.6	%5.6	1369.8	143.4	8	2019/18
%0.7	%5.1	1434.7	191.7	9.8	2020/19
%0.7	%4.3	1578.7	249.3	10.6	2021/20 فعلى
%0.6	%3.1	1794.8	343.4	10.8	2022/21 تقديري
%0.7	%4.0	2070.8	376.4	15.1	2023/22 موازنة

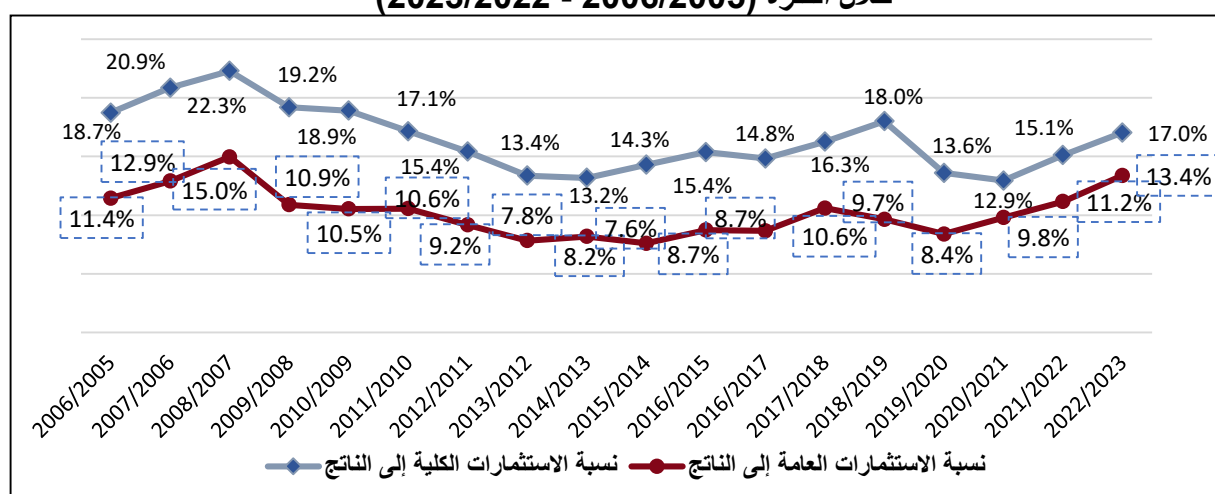
المصدر: وزارة المالية، البيان المالي عن الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2022/2021، و2023/2022

- وبالنسبة للتقييم اللاحق، فقد نص قانون التخطيط العام على أن تلتزم الجهات بموافقة وزارة التخطيط بتقرير ربع سنوي عن المتابعة اللاحقة للمشروعات التي تم الانتهاء من تنفيذها، والمعوقات التي تحول دون البدء الفوري في تشغيلها، ولكن لم يتم تحديد آليات حل هذه المعوقات ولم يتم إحالتها للائحة التنفيذية. وتتمثل الممارسات الحالية بوجود لجان لمتابعة المشروعات المتعثرة في المحافظات بناء على التوجيهات الرئاسية.

ثالثاً: اتجاهات الاستثمار العام وجودة البنية التحتية في مصر

اتسمت نسبة الاستثمارات الكلية إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة (2006/2005 - 2023/2022) بالتذبذب، حيث بلغت أعلى معدلاتها عامي 2007/2006 و2008/2007 بنسبة 21% و22.4% على التوالي، تلاه انخفاض مستمر بلغ أدناه عام 2021/2020 بنسبة 13.1%، كذلك اتسمت نسبة الاستثمارات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي بالتذبذب خلال ذات الفترة، حيث بلغت أقصاها عام 2008/2007 بنسبة 15% وكذلك عام 2023/2022 بنسبة 13.4%، كما يوضح شكل رقم (2)، وهو ما يمكن تفسيره بتراجع الاستثمارات الخاصة.

شكل رقم (2): نسبة الاستثمار الكلي والعام للناتج المحلي الإجمالي (%) خلال الفترة (2006/2005 - 2023/2022)

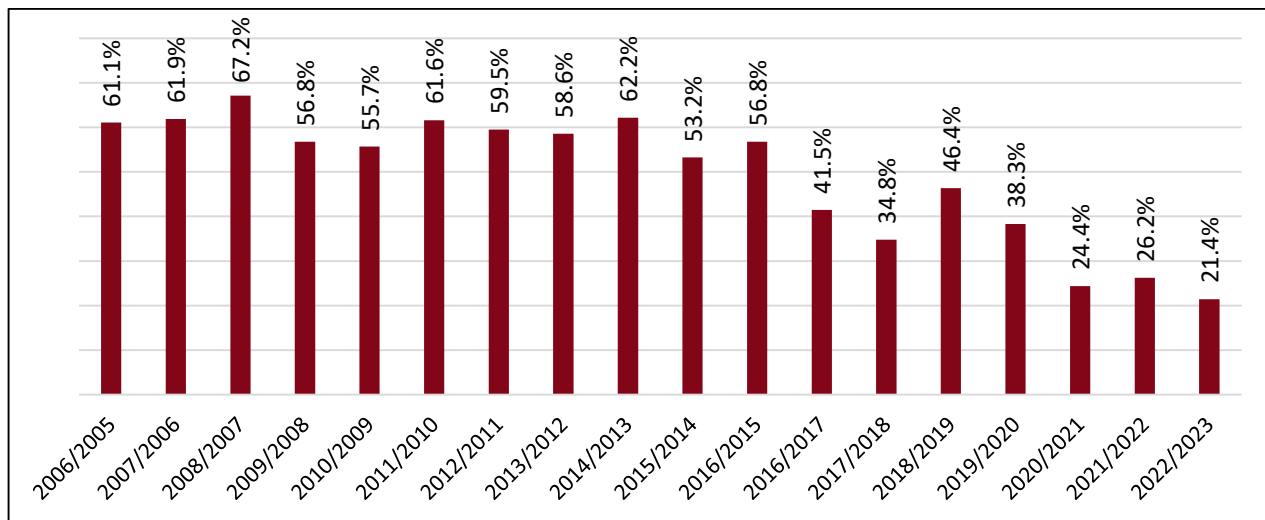


المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، تقارير متابعة خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات متعددة

فقد تراوحت نسبة الاستثمارات الخاصة من الاستثمارات الكلية خلال الفترة (2006/2005 – 2016/2015) ما بين 53.2% و 67.2%، ثم اتخذت اتجاهًا نحو الانخفاض اعتباراً من العام المالي 2017/2016 حتى بلغت 21.4% عام 2023/2022، كما يوضح شكل رقم (3)، حيث شهدت قيم الاستثمارات الخاصة تراجعاً بالأسعار الجارية من 444.1 مليار جنيه عام 2019/2018 إلى 300 مليار جنيه عام 2023/2022، مقابل ذلك زادت الاستثمارات العامة مدفوعة بالتوسع في مشروعات الطرق والمرافق لتصل إلى 78.6% من إجمالي الاستثمارات الكلية عام 2023/2022.

شكل رقم (3): نسب الاستثمارات الخاصة إلى الاستثمارات الكلية (%)

خلال الفترة (2023/2022 - 2006/2005)



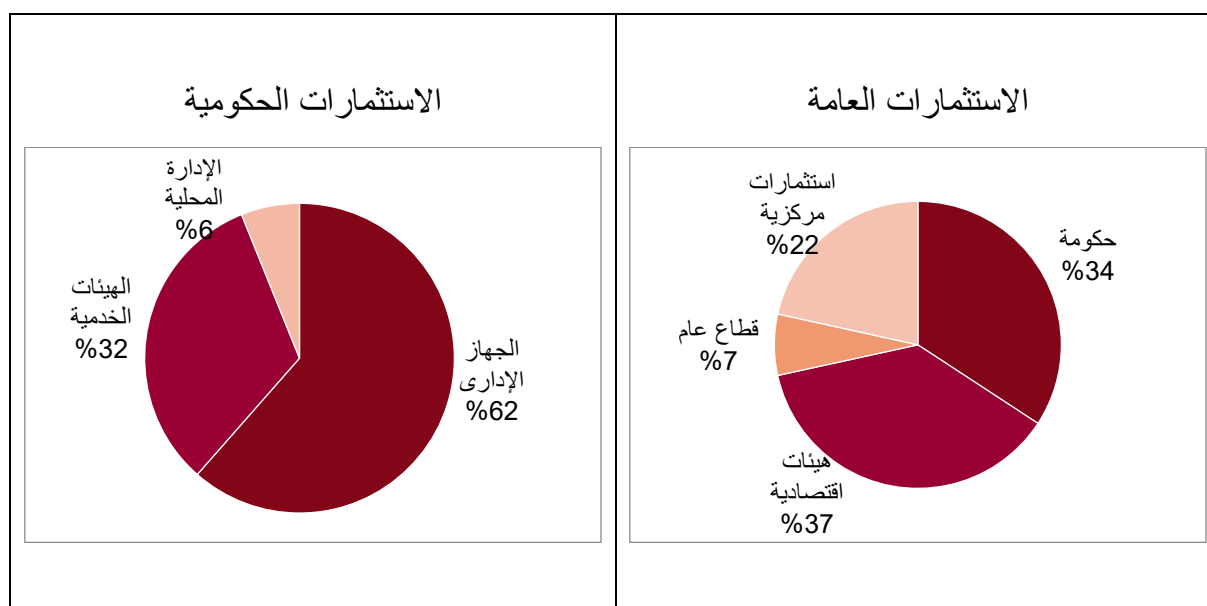
المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، بيانات غير منشورة

وبتوزيع الاستثمارات العامة عام 2023/2022 والتي تصل إلى 1100 مليار جنيه، وذلك وفقاً لطبيعة الموازنة، يتبين أن منها 376.4 مليار جنيه استثمار حكومي بنسبة 34%، و 410.9 مليار جنيه استثمار هيئات اقتصادية بنسبة 37%، و 75.7 مليار جنيه استثمارات شركات عامة بنسبة 7% بالإضافة إلى استثمارات مركزية قدرها 237 مليار جنيه بنسبة 22%، وقد بدأت الإشارة إلى هذه النوعية من الاستثمارات المركزية اعتباراً من العام المالي 2018/2017 بقيمة بلغت 150 مليار جنيه حينها، ولا توضح البيانات المتاحة الجهة المسؤولة عن تنفيذ وإنفاق هذه الاستثمارات.

وعلى مستوى الاستثمارات الحكومية، مازال الجهاز الإداري هو المستحوذ الأكبر بنسبة 62% يليه الهيئات الخدمية بنسبة 32% مع ضعف المخصص للإدارة المحلية بنسبة 6%، مما يعيق الجهود المبذولة نحو تحقيق اللامركزية وتمكين الإدارة المحلية، كما يوضح شكل رقم (4). كما أنه لا يزال التمويل بالعجز (تمويل الخزنة والقروض) هو المصدر الرئيسي لتمويل الاستثمارات الحكومية بما يوازي ثلثي التمويل تقريباً، كما يوضح جدول رقم (2).

شكل رقم (4): توزيع الاستثمارات

توزيع الاستثمارات العامة والحكومية وفقاً لطبيعة الموازنة للعام المالي 2023/2022



المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعام المالي 2023/2022

جدول رقم (2)

مصادر تمويل الاستثمارات الحكومية في الموازنة العامة (2017/16 – 2023/22)

السنة	2017/16	2018/17	2019/18	2020/19	2021/20	2022/21	2023/22
إجمالي استثمارات (بالمليار جنيه)	109.1	109.6	143.4	191.7	249.3	343.4	376.4
نسبة التمويل الذاتي %	41.3%	35.6%	31.0%	30.8%	35.1%	43.3%	32.3%
نسبة التمويل بالعجز %	58.7%	64.4%	69.0%	69.2%	64.9%	56.7%	67.7%

المصدر: وزارة المالية، البيان المالي عن الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2023/2022.

وتماشياً مع الاستحقاقات الدستورية والتي تلزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي على الصحة والتعليم قبل الجامعي والجامعي والبحث العلمي بنحو 3% و 4% و 2% و 1% على التوالي، فقد زادت مخصصات الموازنة العامة للعام المالي 2024/2023 للقطاعات الأربعة لتصل إلى 1088.5 مليار جنيه، لتبلغ نسبتها إلى الناتج المحلي في قطاع الصحة 3.3% والتعليم قبل الجامعي والجامعي 5%، والبحث العلمي 0.8%، وهي بذلك تقترب من النسب المقررة، كذلك زادت الاستثمارات الكلية لقطاع التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية لتصل إلى 436 مليار جنيه في خطة 2024/2023 بنسبة 26.4% من إجمالي استثمارات الخطة يساهم فيها القطاع الخاص بنسبة 15%.

وبالنسبة لقياس كفاءة الاستثمار العام ببعديها الفنية والتوزيعية، يتم عادة الاعتماد على مقارنة مستويات الكفاءة بين الدول، مثل مقياس منحني الكفاءة، والذي يقيس الكفاءة النسبية بين الدول في صورة (الإنفاق الاستثماري

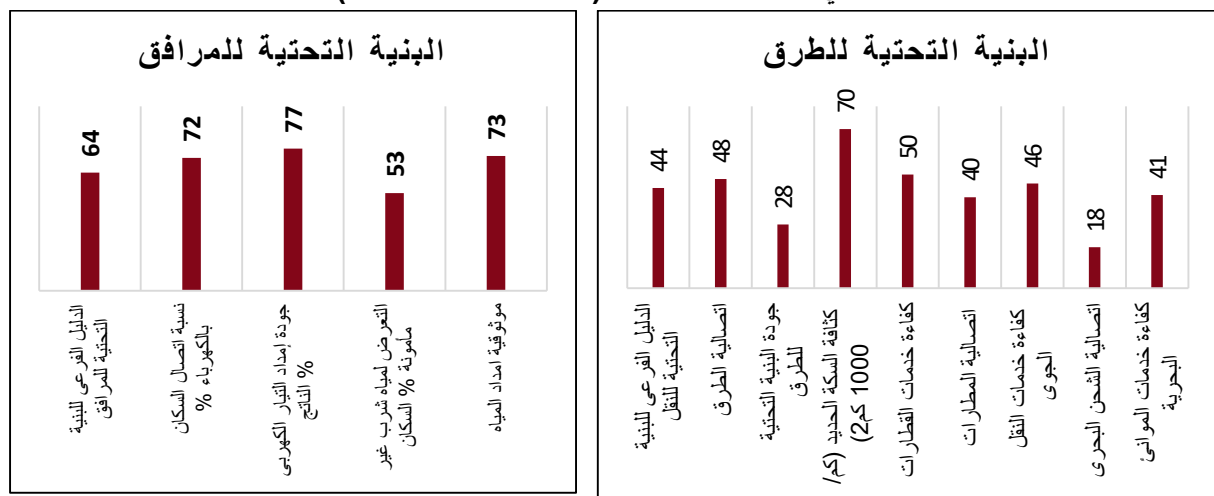
العام) مقابل المخرجات من البنية التحتية (التغطية والجودة)، أو قياس تكلفة الوحدة من مشروعات البنية التحتية الكبرى في بعض القطاعات ومقارنتها بين الدول ذات الظروف الاقتصادية المتشابهة (Maria Albino-War, 2014)، ولا تتوفر قياسات مقارنة حديثة تشمل مصر.

ومن ناحية جودة البنية التحتية، فيشير دليل تنافسية البنية التحتية، والذي هو أحد مكونات دليل التنافسية العالمي الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي إلى أن مصر كانت تحتل الترتيب 91 من 140 دولة في محور البنية التحتية عام 2016/2015، بدرجة تبلغ 7/3.4 وهي بذلك أقل من المتوسط العالمي البالغ 7/4.13 ومتوسط الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البالغ 7/3.9 (World Economic Forum, 2015). وهو ما شهد تحسناً كبيراً في ترتيبها المقارن على المستوى الدولي في التقرير الصادر في 2019، مع تغير في منهجيات حساب المؤشرات مما يصعب المقارنة الزمنية، وقد بلغ ترتيب مصر في الدليل العام للبنية التحتية 52 من 141 دولة بدرجات قدرها 100/73.1 وهي بذلك أعلى من المتوسط العالمي بدرجات قدرها 100/65 ومن متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والبالغ درجاتها 100/70.5، ولكنها مازالت أقل من متوسط منطقة دول شرق آسيا والهادي 100/74.8 ومنطقة أوروبا وأمريكا الشمالية 100/79.7. أخذاً في الاعتبار أن هذا الدليل لا يعكس الاستثمارات في البنية التحتية في مصر على مدار الأربع سنوات الماضية.

وكما يوضح شكل رقم (5)، احتلت مصر الترتيب 18 عالمياً من حيث اتصالية الشحن البحري، والترتيب 28 من حيث جودة البنية التحتية للطرق، وهو ما يعكس الاستثمارات الضخمة الموجهة للنقل بكافة قطاعاته.

شكل رقم (5)

ترتيب مصر في دليل البنية التحتية (دليل التنافسية العالمية) 2019



المصدر: The Global Competitiveness Report، World Economic Forum (2019)

رابعاً: جهود الحكومة المصرية نحو تحسين إدارة الاستثمار العام

يتطلب نجاح إصلاحات إدارة الاستثمار العام مجموعة من العوامل الداعمة والممكنة، لذا فقد قامت الحكومة المصرية منذ عام 2018 بتنفيذ مجموعة واسعة من الإصلاحات ركزت في الأساس على استخدام تكنولوجيا المعلومات في عمليات إعداد وتنفيذ الخطة والموازنة، ويتمثل أهمها في التالي:

1-4 إصلاح وتطوير مناهج التخطيط وميكنة إعداد الخطط الاستثمارية

قامت وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية بتطوير المنظومة المتكاملة لإعداد ومتابعة الخطة الاستثمارية، والتي تُعرف بأنها ذلك النظام الإلكتروني المتكامل الذي يربط وحدات الحكومة العامة لطلب الاستثمارات ومتابعة تنفيذها وتقييم أدائها التنموي، وتهدف هذه المنظومة إلى تحقيق ما يلي:-