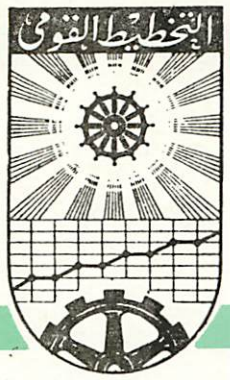
جمهورية مصر العربية



معهد التخطيط القومى

مذكرة رقم (١٢٥١)

نحو منهجية متكاملة للتحليل الاقتصادى لمشروعات الاستثمار

د. عثمان محمد عثمان

أغسطس ١٩٧٩

القاهرة
طريق صلاح سالم مدينة نصر

قدمـــــــه :

شهدت السنوات الاخيرة دعوات متزايده لاعادة النظر فى توجيهات عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، واعادة تقدير اهداف واولويات المجتمع ، فعلى الرغم من تحقق معدلات نمو اقتصادى لاباس بها فى الكثير من البلاد المتخلفه ظلت مشكلات البطالة والفقر والامية والاضطراب السياسى والاجتماعى بلاحلول مناسبة وكان منطقيا ان يتبدل التركيز من العمل على تحقيق معدل نمو عال الى الاهتمام بقضايا توزيع الدخل ، ومن زيادة الانتاج الى اشباع الاحتياجات الاساسية للسكان ، ومن التكنولوجيا الى تنمية الموارد البشرية كما تغير فى نفس الوقت منهج عملية التنمية . وادى عدم الاقناع بالنماذج الجزئية (اقتصادية او اجتماعية) الى النظر الى قضية التنمية فى اطار مترابط تتفاعل فيه العناصر الاجتماعية والسياسية والاقتصادية . 1) Interrelated systems framework

وقد ادى هذا التغير فى الاولويات ، والفهم الاعمق لاسباب وابعاد معضلـــــه التخلف الى نتيجتين هامتين :-

" فلسفة جديدة للتنمية ، يعطى فيها البعد الادمى " الاولوية الاولى - يحتل فيهـــا البعد الانسانى مكان الصدارة هذا المنهج الحديث فى التنمية يعتبر ان الانسان هـــو هدف التنمية ، والمتغير الاساسى فيها ، وان التنمية بالبشر من اجل البشر تتطلب انماطا جديدة فى تنظيم وادارة الموارد " (٢)

" البحث عن ادوات مختلفة لتقدير اثار ونتائج جهد التنمية فقد اظهر التغير فى نمـــط الاولويات الاجتماعية عقم النتائج التقليدية فى تقييم المشروعات "

وتهدف هذه الدراسة الى اعطاء صورة من قريب لعناصر منهجية شامله متطورة لتحليل مشروعات الاستثمار : تتناول قواعد التحليل المالى ، وتركز بصفة خاصة على المشكـــلات

(١) انظر فى هذا الصدد الاوراق البحثية المقدمة الى المؤتمر الرابع للاقتصاديين المصريين المنعقد فى مايو ١٩٧٩ وخاصة ابراهيم العيسوى ، رمزى زكى ، الازمـــة الراهنة فى الفكر التنموى .

2) Wilcox(etal), Social Systems Models of Indicators of Social Development, Iowa State Unive, Iowa, 1972.

التى تواجه استخدام بعض معايير هذا التحليل ، وهو ما تتجاهله عادة الكتابات الدارجة (الملوفة) ثم تنتقل الى عناصر التحليل الاقتصادى مركزة على ربطها — فى تتابع موحلس بالتحليل المالى . ويكمن الغرض الرئيسى لهذه الدراسة فى تعميق مضمون وقواعد التحليل الاقتصادى ولعل اول المهام فى هذا السبيل هو بيان التطورات التاريخية والموضوعية التى لحقت بالتحليل الاقتصادى ، ثم نناقش ذلك مراحل (ومكونات) هذا التحليل ، التى هى فى واقع الامر تعديل نتائج صافى القيمة الحالية لعائد المشروع وتفترض هذه الدراسة وحدة قواعد التحليل ، ولكن سنخصص فى جزء لاحق معالجة مستقلة لمشروعات الانتاج — غير المباشر (١) — كما ان الدراسة تاخذ كمعطاة الاهداف الملوفة للتنمية كتحقيق النمو الاقتصادى واعادة التوزيع الى جانب الكفاءة فى استخدام الموارد . ولكن سنناقش فى الجزء التالى علاقة اهداف التنمية بمنهجية التخطيط وتقييم المشروعات . هذه الموضوعات المؤجلة ، الى جانب بعض المسائل الاخرى ، مثل تحديد " المعلمات" الدولية ، كسعر الخصم الاجتماعى ، كمثل فى الواقع مجالات البحث الضرورية لتطوير اداة تحليل المشروعات الاستثمارية ، وللاعتبارات المنهجية فقد كان لابد من البدء بمناقشة الاطار العام وبلورته .

---

(١) سنشير الى المقصود بذلك فى الفصل الاول .

الفصل الاول

مفاهيم وتعريفات

رغم تعدد الكتابات في مجال تقييم المشروعات فانه لازال الغموض يحيط بالمفاهيم المسميات المختلفة التي يستخدمها الباحث • بحيث يصبح من الضروري تحديد المقصود بالمشروع ، تقييم المشروع ، بالعائد والتكلفة ، بالاهداف والغايات ••• الخ •

١ ـ المشروع الاستثماري :

يقصد بالاستثمار الانفاق على شراء سلع راسماليه (انتاجية) لاستخدامها في عملية انتاجية ، للمحافظة على مستوى الطاقة الانتاجية القائمة او زيادتها • والمشروع الاستثماري هو اصغر وحدة يمكن تمييز الاثار الناشئة عن اقامتها وفصلها عن اثار غيرها من الانشطة او قرارات الاستثمار • ويعني ذلك ـ في الواقع ـ انه اذا كان من غير الممكن تجزئة او تمييز "اثار" مجموعة من الانشطة المترابطة ، اما اذا كان الاثر الكلي لهذه الانشطة يختلف بوضوح عن اثار هذه الانشطة كمشروعات منفصله ، فانه يجري اعتبارها عند التقييم "كمشروع" مستقل ومتكامل • ومن هنا فان النشاط الاستثماري محل التقييم قد يكون " مشروعا " او مجمعا او " برنامجا " •

ويعد تحديد " نطاق " المشروع في غاية الاهمية ، لانه يمكن من التنبؤ بالنفقات (الاستثمارية والجارية ") المتوقعة للمشروع والتي تمثل جانب التكلفة عند تقييم المشروع فالانه غالبا ما يمتد نطاق المشروع خارج حدود موقع " الوحدة " الانتاجية يلزم تعريف المشروع بمفهوم اوسع بحيث يسمح بان ياخذ في الاعتبار الاستثمارات والتكاليف الجارية (تكاليف الانتاج) المرتبطة بامداد وتزويد الوحدة الانتاجية (المصنع) بمستلزمات الانتاج ، وتسويق انتاجها • ومن هنا فان نطاق المشروع يجب ان يشمل كل الانشطة الرئيسية اللازمه في موقع المشروع ، والعمليات التكميلية المرتبطة بالانتاج ، بالاستخراج بنقل وتخزين مستلزمات الانتاج ، والمنتج النهائي (الرئيسي) والمنتجات الثانوية ، وكذلك الانشطة المساعدة مثل اسكان العاملين وتدريبهم وتوفير خدمات صحية وترفيهيه ••• الخ •

ويكمن السبب الرئيسى لتوسيع مفهوم المشروع على هذا النحو فى محاولة النظر بعين الاعتبار الى كل العمليات التى يقوم بها المشروع سواء فى مرحلة الانتاج الرئيسية او المراحل السابقة واللاحقه بها . بالاضافة الى هذا فانه يلزم عند اقتراح المشروع والتخطيط له تقرير ما اذا كان الاستثمار اللازم للانشطة الكمالية والمساعدة يتم بواسطة المشروع ذاته او من خلال وسيط ثالث للامداد بالمدخلات او توزيع الناتج .

وفى حقيقة الامر فانه لاتوجد قاعدة ثابته لتحديد نطاق المشروع لاغراض التقييم ، ويتوقف الامر فى النهاية على مدى راء مقترح المشروع الاستثمارى من ناحية ، والقائمين بعملية التقييم من ناحية ثانية . وفى بعض الحالات فانه يلزم تقييم الانشطة المترابطة كمشروع واحد ، كما اشرنا من قبل فبناء مخزن جديد قد لايوصف بانه مشروع ، فرغم امكان تمييزه فنيا عن باقى اجزاء المصنع الا ان وظائفه متداخله ووثيقة الصلة بالعملية الانتاجية للمصنع . ولكن فى حالات اخرى قد يكون من الافضل تجزئة اقتراح مشروع كمشروع واحد الى وحدات استثمارية منفصله فمجتمع متكامل للنسيج قد يكون مصمما بحيث يضم عمليات الغزل والنسيج وصناعة الملابس الجاهزة .. الخ . ومن السهل ان يكون انشاء المجمع على هذا النحو " مجديا " من وجهة النظر التجارية والاقتصادية (القومية) فى اقتصاد كالاقتصاد المصرى ينتج القطن للاستهلاك المحلى والتصدير . بينما يظهر من تقييم وحدة استثمارية منفصله (مصنع مثلا) لانتاج الملابس للاستهلاك المحلى باستخدام الاقطان " الممكن " تصديرها انها اقل جدوى — غير اقتصاديه وتكون اقامة مشروع الملابس باستخدام اقطان مستورده اقل جوده وارخص افضل من حيث الربحية القومية (١) .

٢ — دراسة الجدوى : Feasibility

توفر دراسة الجدوى " الاساس — الفنى ، التجارى ، والاقتصادى — لاتخاذ قرار الاستثمار بشأن المشروع محل الدراسة . ومن ثم فان هذه الدراسة تعطى وصفا للمشروع المقترح بطاقه انتاجيه محددة ، فى موقع معين ، باستخدام اسلوب انتاجى يمزج بين المدخلات

(١) اثيرت مناقشة مماثله عند النظر فى " مجمع المعامرية " للغزل والنسيج " .

فى علاقة فنيه محددة ، وبحجم معين من الاستثمار والتكلفة المتغيرة وللايراد من الانتاج ، والعائد على الاستثمار فى هذا المشروع .

وللوصول الى هذا " التوصيف " يلزم اجراء مجموعة كبيرة من الدراسات فى عملية تقريب متتال — تغطى كافة البدائل alternatives الممكنة من برامج الانتاج ، التوطن الصناعى ومواقع المشروع ، التكنولوجيا ، اعمال الهندسة الميكانيكية والكهربية والانشاءات والهياكل الادارية والتنظيمية التى يجرى الاختيار والتنسيق بينها بما يعطى اقل حجم استثمار وتكلفة متغيره . واذا ما اظهرت البيانات والمعلومات المتاحة عدم جدوى المشروع المقترح فانه يلزم تعديل بعض " المعلمات " او برامج الانتاج ، او المدخلات من عوامل وسد تلزمات الانتاج ، حتى نتوصل الى " بديل " يعد مقبولا من ناحية الربحية التجارية والاقتصادية ، ويجب ان توضح دراسة الجدوى مختلف جوانب عملية التقريب المتتالى هذه والفروض التى كانت عليها ولتحدد نطاق المشروع لتجميع للاختبارات المختلفة للاجزاء المكونة له من بين البدائل المتعددة . ولما اوضحنا من قبل ، تصبح دراسة الجدوى بذات معنى وفيده فقط عندما تقدم المشروع المقترح لوحده يمكن تمييزها عن غيرها من اقتراحات الاستثمار ، ولا يمكن بالتالى استبعاد بعض اجزائه ، وحذف الاستثمارات المرتبطة به .

ورغم ان دراسات الجدوى تتضمن بصفه عامه تحليلا للمكونات الاساسية للمشروع المقترح الا انها تختلف فى تركيزها على بعض هذه المكونات لاختلاف طبيعة النشاط الاقتصادى الذى ينتمى اليه المشروع محل الدراسة ، حجم المشروع ، والاستثمارات .. الخ . والواقع انه يساء احيانا فهم دراسة الجدوى وغالبا ما يساء استخدامها من جانب موردى المعدات والالات والتكنولوجيا . ففى كثير من الاحيان يعد اطار عام للمشروع بهدف تحديد الاحتياجات من المعدات واختيار اسلوب الانتاج . ويطلق عليه " دراسة جدوى " واحيانا اخرى تستند تقديرات الانتاج والمبيعات على الخبرة المكتسبة من الدول الصناعية المتقدمة ولا علاقة له لها بالظروف والاوضاع التى يتوقع ان تحيط بالمشروع محل الدراسة .

ولا يتوقع ان تؤدى لهذه الدراسات الا الى قيام مشروعات ليس فقط لا تفى باحتياجات السكان الاساسية ولا تتفق مع انماط استهلاك الغالبية ، وانما تؤدى ايضا الى سوء استخدام موارد المجتمع .

ان دراسة الجدوى يجب ان تعكس عوامل الانتاج المتاحة ، السوق المحلية ، وظروف الانتاج السائدة واتجاهات التغير المتوقعة فى المستقبل وتترجم ذلك فى بيانات الدخل والتكلفة ومعايير التقييم المختلفة .

فدراسة الجدوى ليست غاية ، ولكنها — فى حقيقة الامر — اداة المساعدة فى اتخاذ القرارات — فى مجال الاستثمار — التى لا يلزم ان تتفق مع النتائج التى تتوصل اليها هذه الدراسة .

٢ — ١ مراحل اعداد ودراسة المشروع: Pre-investion studies

ودراسة الجدوى — بهذا المعنى — هى تتويج لمرحلة طويله من الدراسة تبدا مع ظهور مقترح المشروع كفكرة ويمكن فى حقيقة الامر من ثلاثة مراحل لعملية الاستثمار

مرحلة اعداد المشروع الاستثمارى pre-investment phase

مرحلة تنفيذ الاستثمار investment inplementation phase

مرحلة تشغيل المشروع Operational phase

وتشمل مرحلة اعداد المشروعات عدة خطوات : تحديد فكرة المشروع والتعرف على فرص الاستثمار ، اختبار المبدئى (دراسة الجدوى المبدئية) ، صياغة للمشروع (دراسة الجدوى المتكاملة) ، تقييم المشروع (ترتيب المشروعات للاختيار) . ولن نشير هنا الى طبيعة هذه المراحل فهى مألوفة فى الكتابات . ولم يحتاج الى مناقشة تحصيلية هو مرحلة تميز فرص الاستثمار والتعرف عليها . وهو ليس بموضوع هذه الدراسة .

٢ — ٢ مكونات دراسة الجدوى : ولن نتعرض لها هنا .

٣ — تقييم المشروعات الاستثمارية : PROJECT APPRAISAL

يقصد بالتقييم تحليل فوائد (benefits) وتكاليف (costs) المشروع المقترح بهدف التخصيص الامثل للموارد المحدودة بين فرص الاستثمار المتعددة لتحقيق الغايات المحددة . وواضح ان تسمية التقييم تنبع من تعدد المشروعات الاستثمارية التى يعكس ان شاهم فى اشباع احتياجات مختلفة او حتى تحقق اشباع نفس الحاجة بما يقوى الموارد المتاحة وتثور لهذا ضرورة الاختيار بين " البدائل المختلفة للمشروعات " ، بما يعنى ضرورة المقارنة بين هذه المشروعات باسلوب ما .

ويمكن التمييز بين خطوتين فى تقييم المشروع :

١ — تحديد الاثار (effects) التى يتوقع ان تترتب على انشاء المشروع . فقبل الحكم على قيمة اى نشاط يلزم تحديد الاثار التى يمكن ان تنشا عن هذا النشاط . وبينما يكون من السهل احيانا التعرف على — والتنبؤ بآثار مشروع ما — مثل انشاء محطة توليد كهرباء على اجمالى انتاج الكهرباء فى الاقتصاد ، فكثيرا ما يصعب التنبؤ باثار بعض الانشطة ، مثل ادخال مناهج جديدة على القدرة الذهنية ومهارات التلاميذ . كما انه فى احيان اخرى لا تنحصر الاثار المترتبة على نشاط معين فيما يؤدى الية مباشرة من زيادة انتاج سلعة معينة — او ما يحتاجه من استثمارات مباشرة لانتاج هذه السلعة وانما نتعداه الى الاثار غير المباشرة والاثار المكملة ، (اثار زيادة انتاج الكهرباء على تكلفة المشروعات المستخدمة للطاقة ، او انارة المزيد من القرى .... الخ) .

٢ — تقدير قيمة هذه الاثار . اذ يتوقف اعتبار ان هذه الاثار مرغوب فيها (اى عائد او منفعه) او غير مرغوب فيها (اى تكلفة او نفقة) على الاهداف التى يراد للمشروع المقترح أن يسهم فى تحقيقها . فمن الممكن النظر الى أثر ما للمشروع كعائد وتكلفة فى آن واحد . فزيادة الانتاج الزراعى هو بلاشك عائد من وجهة نظر معدل النمو الاقتصادى ، ولكنة قد يعد تكلفة اذا ما نظرنا اليه من زاوية اعادة توزيع الدخل (بين الريف والحضر ، او بين من يملكون او من لا يملكون) . وليس هناك اى تناقض فى هذا

الحساب المزدوج لاثار المشروع ، فالعبرة عند تقدير فيه هذه الاثار بالاهداف المراد تحقيقها بالاستثمار فى المشروعات المختلفة .

ونلاحظ انه تشتخدم فى مجال تقييم المشروعات بعض المفاهيم والتعبيرات المتشابهة . فيوجد فى الانجليزية مصطلحات assessment, evaluation, appraisal وتشير الى معنى متقارب ، بل وتشتخدم احيانا بما يعطى نفس المعنى [1] . ولكن يفرق البعض بين تقسيم المشروع project appraisal ويقصد به تحليل جدوى المشروع الاستثمارى . الذى يتم على اساس تحليل اثار المشروع المقترح ، قبل البدء فى تنفيذه ، وذلك للتعرف المسبق (على الاثار ، وبين تقييم الاداء Project evaluation ويقصد به التحليل الخاص بانجاز المشاريع القائمة ويعتمد على البيانات الفعلية المميزه لتشغيل المشروع ، ومن ثم فهو تقييم لاحق لاثار المشروع الفعلية [1] . ورغم اننا لا نهتم الا بتقييم المشروع دون تقييم الاداء - الا ان الصله وثيقة بين النوعين من التحليل .

٣-١ . منهجية تقييم المشروعات :

طرق تقييم المشروعات هى الطرق التحليلية التى تستخدم لمحاولة ضمان التخصيص الامثل للموارد النادرة بقصد تحقيق الهدف - او الاهداف ، التى يحددها المجتمع . والطريقة الرشيده الوحيده للتوزيع الموارد المحدوده بين عدد من الانشطة البديله يكمن فى اختيار المشروعات التى تحقق الهدف - او الاهداف المحدده باقل تكلفه ممكنه ، او تلك التى تضمن تعظيم العائد المتحقق من الاهداف المعينه باستخدام الموارد المتاحة

ومن هنا فان اى منهجية لتقييم المشروعات الاستثمارية هى فى واقع الامر تحليل للتكلفة والعائد ، ويتم قبول المشروع اذا كان صافى العائد الذى يحققه يفوق مثيله المتحقق من البدائل الاخرى . وفى حال تطبيق هذا المعيار عند اختيار مشروعات الاستثمار على كافة المشروعات المتاحة ، فان المشروعات المقبوله ستولد اكثر عائد ممكن باستخدام الموارد المحدده المتاحة . ولا يجب اهمال قاعدة الامثلية (optimization) هذه حتى فى الحالات التى يمكن حساب العائد والتكلفة باسلوب كمى ، وهو ما يطلق عليه تجاوزا الاثار الاجتماعية للمشروعات .

---

(١) دليل التقييم والمفاضلة بين المشروعات الصناعية فى الدول العربية مركز التنمية الصناعية ص١١

(٢) N. Imboden, A Management Approach to Project Appraisal and Evaluation OECD, 1978.

وقد لا يبدو أى خلاف حول مفهوم منهجية تقييم المشروعات ، ولكن تختلف مناهج التقييم فى الكيفية التى يتم بها " حساب " العوائد والتكاليف ، واسلوب تقدير الامثلية للمشروع المقترح

* العائد والتكلفة ، لا يتم تحديد العائد أو التكلفة بطريقة مجردة ، وانما فى أطار الظروف التى تحيط بانشاء " المشروع فقد تختلف تكلفة وعائد نفس المشروع •

باختلاف الوفرة النسبية لعناصر الانتاج •

باختلاف قائمة اهداف المجتمع وأولوياته •

* الامثلية ، ولا يعتبر معيار الامثلية أيضا مجردا وغاية فى ذاته • ويمكن القول اختصارا أن مشروعا ما " يعد أفضل " اختيار ، اذا لم يكن هناك بديل آخر ممكن لتحقيق نفس الهدف بتكلفة أقل •

ولكن المشكلة فى الواقع تكمن فى اعتبار " بديل " ما ممكنا من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية • فقد يكون دعم بعض المشروعات لانتاج سلع الاستهلاك الشعبى " افضل " وسيلة لاعادة توزيع الدخل او لحماية الصناعة الوطنية ولكنه غير ممكن من الناحية السياسية ، بسبب ضغوط هيئات الاقراض الدولية • ويعنى هذا ان ما تخلص اليه عملية تقييم المشروعات من نتائج لا يلزم ان يأخذ مجاله الى التنفيذ الفعلى •

وهناك اعتقاد خاطىء بأن التقييم ينصب فقط على مشروعات الاستثمار المنتجه ، دون مشروعات الخدمات • والواقع انه لا يجب التمييز بين المشروعات " الاقتصادية " والمشروعات " الاجتماعية " على اساس ما تولد ، المشروعات من آثار فالمشروعات الاقتصادية لها اثار اجتماعية والمشروعات الاجتماعية ليست مثبته الصلة بالنمو الاقتصادى • والبيانات المتاحة والكتابات الحديثه لا تؤيد فكرة انفصال العوامل الاقتصادية للتنمية عن الاعتبارات الاجتماعية • ومن ثم فأن التمييز المشار اليه هو فى بيان الجوانب محط الاهتمام ، والاثار مجل التركيز• فمشروعات الخدمات تهدف اساسا الى تحقيق غايات اجتماعية وسياسية ، بينما يظهر الاساس لمشروعات الانتاج فى النمو الاقتصادى• ولهذا فانه ربما يكون من الافضل استخدام مصطلحات مشروعات

الانتاج المباشر ، ومشورات الانتاج غير المباشر • ولا يجوز حتى لاغراض التحليل تجزئة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للتنمية • فكثيرا ما يهمل التحليل الاقتصادى الاثار الاجتماعية للمشروعات ، كما ان الخدمات الاجتماعية التى قد تحمل المجتمع تكلفة استثمارية وجارية مرتفعة لا يمكن تحليلها انعزالا عن القطاعات المنتجه • ويقتضى الاستخدام الرشيد للموارد ادخال كافة الاثار فى التحليل • ،وتطبيق منهجية موحدة لتقييم المشروعات المختلفه • وربما يكون مفيدا لاجراء هذا التحليل ،التمييز بين الاثار الاقتصادية للمشروع (الممكن قياسة والتعبير عنها فى صورة نقدية ، والاثار الاجتماعية التى ترتبط بأهداف اخرى غير زيادة النمو الاقتصادى والتى بد لا يمكن قياسها •

٤ ــ التخطيط وتقييم المشروعات :

لا يرقى استخدام تقييم المشروعات فى التطبيق العملى للحكم على جدوى الاستثمار الى مستوى التفضيل والشمول والتعقيد الاكاديمى الذى بلغته الكتابات فى هذا المجال كما يظهر من أى قائمة للمراجع • ورغم شهرته النظرية ، فان العديد من التحفظات والانتقادات قد اثيرت من خلال الممارسات العملية لتقييم المشروعات • وان كانت الشهره قد دفعت بتقييم المشروعات كاداة فى مجال اتخاذ القرارات ، وتخصيص الموارد الى موقع فى الصداره يتصوره البعض بديلا للتخطيط كأسلوب لادارة الاقتصاد القومى وتخصيص الموارد • وسنشير هنا الى بعض الانتقادات التى ترد على استخدام تقييم المشروعات ثم ننتقل الى بيان باعلاقته بالتخطيط وادارة الاقتصاد القومى •

ويمكن تلخيص اوجه النقد التى توجه الى تحليل المشروعات فى النقاط الرئيسية التالية (١) •

* عدم اقرار الفلسفة الاساسية لمناهج التقييم ، فالعديد من البلاد المختلفه ترى ان الاساليب المقترحة لا تأخذ بعين الاعتبار اهدافها المعلنه • كما ان كثيرا من الفروض التى تبنى عليها طرق تقييم المشروعات هى اشتقاق محض من المناهج التقليدية المستخدمة فى الدول الصناعية الرأسمالية ، ولا تلائم اوضاع البلاد المتخلفه •

1) Meeting of experts on project appraisal, working paper, OECD, 1976.

* ضآلة الفائدة من استخدام التقييم : فليس هناك كبير اقتناع من جانب حكومات البلاد المختلفه بأن استخدام مثل هذه الاساليب التحليلية يساعد فى تحسين عملية اتخاذ القرارات وادارة الاقتصاد . بل كثيرا ما تحيد الشكوك باستخدام هذه الاساليب ، باعتبارها بابا خلفيا للموافقة على قرارات لمصلحة المنقرضين او المستثمرين الاجانب ، وبالتالى استمرار السيطره الاجنبيه على مقدرات الاقتصاد القومى .

* صعوبة التطبيق العملى لاساليب التقييم : فهذه الاساليب لا تراعى الاعتبارات التنظيمية والمؤسساتيه الخاصة فى البلاد المختلفه ، ولا تتلائم هيكل اتخاذ القرارات فى هذه البلاد وتطبيق هذه الاساليب فى غاية الصعوبه سواء من ناحية احتياجاتها من البيانات او الكوادر الفنيه .... الخ .

* عدم ملائمة القضايا : التى تعالجها اساليب التقييم لمشكلات البلاد المتخلفه ، فبينما تركز اساليب التقييم على طرق التنبؤ بآثار المشروعات لا تعطى كثير اهمية لمشكلات تنفيذ المشروعات . والاكثر من هذا فان مناهج التقييم تهتم بمشكلة الاختيار بين البدائل المختلفه لتحقيق الاهداف (او نفس الهدف) ، بينما تواجه البلاد المختلفه المشكلة الاهم وتكمن فى امكان التعرف على فرص الاستثمار . وبعبارة اخرى فان تقييم المشروعات يعنى بتجديد الحلول " الميثلى " للمشكلات المطروحه بينما المهمه الاساسية فى البلاد المختلفه هى تحديد وحصر المشكلات التى تواجهها .

ولا يعنى وجود هذه الانتقادات وغيرها من مفاهيم تقييم المشروعات عدم الحاجة اليها فى الحكم على مشروعات التنمية وانما تعنى ضرورة تطويرها بما يلائم ظروف واوضاع البلاد المتخلفه وربطها مع نظام التخطيط الشامل .

٤ . ١ . تقييم المشروعات جزء من نظام التخطيط :

لا يمكن اجراء تقييم المشروعات انعزالا عن مجمل السياسات الاقتصادية والمالية وانفصالا عن تسيير الاقتصاد القومى ككل . فالمشروعات هى الخلايا الحية الاساسية فى جسم الاقتصاد القومى . وتحديد العائد والتكاليف فى تحليل المشروعات يعتمد على المدخلات التى يحصل عليها من بقية اجزاء الاقتصاد التى تستخدم " مخرجات " هذا التحليل (أى عائد المشروعات) .

والتخطيط كنشاط واع يعنى تحديد افضل السبل لاستخدام القرارات المتاحة فى تحقيق الاهداف المرجوه ، يتضمن (١):

- تحديد — صريح او ضمنى — لمجموعة من الحسابات (goals).
- تصوير دقيق حالة المجتمع — والاقتصاد فى اللحظة الراهنه .
- تحديد المسارات الممكنه للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية عبر الزمن ، وتلك التى تتضمن تحقيق الاهداف المحدده .
- تحديد السياسات والاساليب اللازمه للتأثير على المسار لحركة المجتمع .

وبهذا المعنى فان التخطيط يوصف احيانا باعتباره عملية تجميع وترتيب للبيانات والمعلومات واستخدامها فى صياغة اسلوب تحقيق الاهداف المحدده .

ومن المعروف انه يمكن التميز بين خطوات ومراحل مختلفه لعملية التخطيط: التخطيط القومى — التخطيط القطاعى — تخطيط البرامج — اختبار المشروعات .

وتترابط هذه المراحل ، سواء عند اعداد وصياغة الخطة او عند وضعها موضع التنفيذ وليس تقييم المشروعات سوى حلقة فى سلسلة مترابطة لعملية التخطيط. فكما هو واضح من نموذج مبسط لمراحل ومستويات التخطيط (أنظر الشكل المبين) تحدد الخطة القومية والغايات واهداف والاولويات الاقتصادية والاجتماعية بين القطاعات والاقاليم المختلفه . ويعتبر وجود الاستراتيجية القومية من الشروط الرئيسية لتقييم المشروعات . فكما ذكرنا من قبل يعتبر تحديد الاهداف القومية والاولويات نقطة الانطلاق لتحديد وتقدير العائد والتكلفه للمشروعات . كما أن الصياغة الدقيقة والواقعية لخطة تنمية قومية تعتمد على الاختيار الملائم للمشروعات . فالمشروعات هى محور البرنامج القطاعى ، والبرامج القطاعية بدورها مكونات اساسية للخطة. فمن دراسات الجدوى للمشروعات المختلفه تتبلور معالم المشروعات الاستثمارية : المخرجات الاحتياجات الاستثمارية ، القوى العامله ، المدخلات المادية ، ..... الخ . ومن خلال هذه المقادير والمعلمات تجرى تعديل ومواءمة البرامج والخطط القطاعية ، ثم فى النهاية تتحدد

---

(١) هناك عشرات المراجع التى تتناول مفهوم التخطيط ومراحله واحتياجاته . والتعريف الذى تقدمه هنا ولا يختلف عن غيره ، ولكن نبرز الجوانب التى تفيد فى بيان علاقته بموضوعنا — تقييم المشروعات .

معالم الخطة القومية • وهكذا فانه يتكرار عملية الصعود والنزول - التقريب المتتالى successive approximation تقترب من الصورة النهائية لمعالم الخطة القومية ، والقطاعيـــــة والمشروعات التى ستضمنهـــا هذه الخطة •

والواقع اننا لم نكن بحاجة لبيان الارتباط العضوى لمراحل التخطيط المختلفه • ومـــن ضمنها تقييم المشروعات ، فوحدة عملية التخطيط انعكاس لوحدة الاقتصاد القومى ، ولا يمكـــن ان يعكس ترابط اجزاء الاقتصاد القومى الا نظام مترابط للادارة ، يتخـذ دليلا فى عمليـــة اتخاذ القرارات (على المستويين الاجمالى والجزئى) الخطة القومية • وتؤكد خبره البـــلاد المختلفه هذه الضرورة • فقد واجهت استراتيجيات التصنيع (والتنمية) عقبات ضخمـــه فهو لا يعنى مجرد الاستثمار فى مشروعات ايا كان لا بد من الاستثمار فى مشروعات مدروســـه دراسة دقيقة ومختاره بعناية • ولن يتوفر ذلك الا فى اطار معايير واضحة ومحـدده لتقييـــم المشروعات مشتقه من اهداف واولويات الخطة القومية •