جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومي

مذكرة رقم (١٢٩٧)

دور بنك الاستثمار القومي في متابعة تنفيذ وتشغيل مشروعات الاستثمار

د / عثمان محمد عثمان
معهد التخطيط القومي

يونيو ١٩٨١

القاهرة
طريق صلاح سالم مدينة نصر

حول دور بنك الاستثمار القومـــــــــــى
فـــى
متابعة المشروعات والخطة القوميـــــــــة

مقدمـــــــة :

١ ــ يمكن تصوير عملية التخطيط ، أى صياغة واعداد الخطة وتنفيذها ومتابعتهـــا باعتبارها عملية تدفق مستمر ومتبادل للبيانات والمعلومات بين مستويات أجهزة التخطيـــط المختلفه . وينطبق هذ االوصف فى حقيقة الامر على ا لتخطيط أيا كان منهجه ومجاله ومـــداه فاذ ا تصورنا ــ على سبيل المثال ــ ثلاث مستويات لأجهزة التخطيط ، هى المستوى المركـزى ويمثله لجنة عليا للتخطيط ، وزارة التخطيط مثلا ، والمستوى الوسيط (ويمثله الوزارات النوعيـة المختلفة) ثم المستوى الادنى (مستوى الوحدات الانتاجية وا لخدمية أو المشروعات) ، فـأن اعداد الخطة ينطوى على عملية تقريب متتالى ، وقد تبدأ نزولا من المستوى ا لقومى أو صعـودا من مستوى الوحده والمشروعات ، للبيانات المتبادله بين هذ ه المستويات . فحينما تقـــوم وزارة التخطيط بتحديد معدل نمو النا تج القومى المستهدف ، ومعدل الاستثمار القومـــى اللازم ، حجم واتجاهات تجارتنا الخارجية ... الخ ، (مع ما تنطوى عليه العلاقة من افتـراض قيمة معينه لمعامل رأس المال ، وغيره من المعاملات والمعلمات) : يكون على المستوى الوسيـط تحديد مشروع خطته الانتاجية والاستثمارية واحتياجاته من العماله ، والواردات والمدخـــلات المختلفة ... الخ بما يتفق وامكانياتها من ناحية والاهداف الاولية للخطة ومؤشراتها من ناحية أخرى . والواقع ان هذ ه الموائمة تتم فى ضؤ البيا نات والمعلومات التى تتوافر للوزارات المعينـة من المستوين الاعلى والادنى . وهكذا يكون على المستوى الاعلى(القومى) أن يعدل مـــن أهداف الخطة ومؤشراتها لتتوائم مع مايقترحه المستوى الوسيط الذى يعكس عملية التوفيق بيـن الوحدات الانتاجية الادنى التابعه له ، والتى تقوم بدورها بتحديد خطتها استنادا الـــى اهداف ومؤشرات الخطط القطاعية وهكذا تستمر عملية الصعود والنزول ، ومحورها انتقـــال حشد البيانات ا لمختلفة التى تغطى كافة جوانب ومتغيرات الخطة الى أن تتم صياغة المشـــروع النهائى للخطة والذى يصبح ملزما لكافة اطراف ومستويات التخطيط والتنفيذ . ومحددا لـــدور كل منها ومسئوليته . ولاتتوقف عملية التخطيط بالانتهاء من وضع الخطة بل يمكن القـــــول

بأن العكس هو الصحيح تماما حيث ان تنفيذ الخطة يقتضى متابعه انجازها خطوة بخطوة وعلى كافة المستويات وفى مختلف المجالات والانشطة • وتتطلب عملية المتابعة أيضا توفير وحشد البيانات الضرورية للوقوف على مسار الخطة وتطورها •

٢ — ورغم أنه من المتفق عليه فى نظرية التخطيط ضرورة أن يتوافر للتخطيط القومى الشمول والاتساق ، بمعنى ان يغطى التخطيط مختلف الانشطة الاقتصادية (الزراعية ، الصناعية ، البترول ، الخدمات •) ويشمل ايضا تخطيط الانتاج ، والاستهلاك ، والتجارة الخارجية ، والاستثمار ، والعماله ، ••• الخ ، فأن ممارسة التخطيط فى معظم البلاد النامية ، ومن ضمنها مصر ، قد انطوت على التركيز على اعداد خطة اجمالية للانتاج وقائمه تفصيليه — بدرجة ما للمشروعات التى يجرى الاستثمار فيها خلال الخطة • ومن هنا فقد اكتسب تخطيط الاستثمار واحيانا مجرد اعداد برنامج استثمارى الاهمية القصوى لدى أجهزة التخطيط ولعل هذا ما دعا الى وصف التخطيط فى البلاد النامية وفى مصر باعتباره اعدادا للبرنامج الاستثمارى ، ووصف السياسة الاقتصادية باعتبارها سياسة محكومة باعتبارها لتحقيق هذا البرنامج الاستثمارى •

ومن الممكن تفهم دوافع اللجوء الى هذا المنهج ، والتى تتمثل فى الاقتناع النظرى بدور الاستثمار فى عملية التنمية — والذى انطوت عليه نظريات النمو الينوكلاسيكية ونماذج النمو الاجمالية كنموذج هارود — دومار ، والسهولة العلية الظاهرة لاعداد برنامج استثمار اجمالى وقطاعى • ومن الواضح ان الاقتصار على اعداد ومتابعه تنفيذ البرنامج الاستثمارى قد يكون ملائما فى البلاد حديثة العمل بنظام التخطيط ، كما كان الحال فى مصر فى أوائل الخمسينات عند انشاء مجلس الانتاج • ولكن العمل بنظام التخطيط فى مصر كما أن الخبرة النظرية المتراكمة لدى رجال التخطيط المصريين قد تعدت هذه المراحل الاولية للتخطيط الجزئى الى التخطيط الشامل مع الخطة الخمسية الاولى ٦٠—٦٥ ثم مع اعداد الخطة الخمسية ٧٨ — ١٩٨٢ — بعد فترة اكتفى فيها بالخطط السنوية فى ظل الظروف غير المؤكدة منذ منتصف الستينات •

وحتى لو تصورنا أن العصب الرئيسى للخطة يتمثل فى البرنامج الخاص بالانفاق الاستثمارى فأن هذا لا يعنى عدم تحديد ومتابعه باقى المتغيرات الكليه الاخرى ، اذ أن العجز عن الوصول بقيم هذه المتغيرات الى مستويات محددة قد يجعل تنفيذ البرنامج الاستثمارى

نفسه أمرا بالغ الصعوبة . وبعبارة أخرى فأن المشاكل المتعدده والتى قد يثيرها تنفيذ المشروعات الاستثمارية تقتضى التأكد من توافر مستلزمات التشييد والانتاج سواء من الداخل أو الخارج مما يتطلب الدخول فى علاقات مع القطاعات المختلفة وهو يحتاج الى متابعه دقيقة ومستمره لموقف المشروع محل النظر والقطاعات الاخرى التى يتعامل معهما .

وخلاصة الامر فأن نجاح تنفيذ البرنامج الاستثمارى - والخطة يتطلب توافر :

أ - أجهزة على درجة عالية من الكفاءة لتقوم بعملية التنفيذ مع تحديد واضح للاختصاص والمسئولية ولنطاق اتخاذ القرارات التنفيذية .

ب - أجهزة لمراقبه ومتابعه عملية التنفيذ لضمان عدم انحراف التنفيذ عن الاهداف المحدده وتنبيه أجهزة التنفيذ بأوجه النقص وللقيام بالتعديل اللازم لمواجهة الصعوبات أو الاختناقات التى تواجه التنفيذ .

جـ - مؤشرات التنفيذ التى تقوم أجهزة المتابعة بالاسترشاد بها فى التعرف على موقف التنفيذ فى المراحل المختلفة .

٣ - والواقع ان اجهزة التخطيط والرقابة وا لمتابعة فى مصر قد تطورت وتشابكت بدرجة كبيرة منذ انشاء المجلس القومى للانتاج ، واللجنه العليا للتخطيط فى الخمسينات فقد أصبحت تشمل هذه الاجهزة الى جانب وزارة التخطيط ، ادارة التخطيط والمتابعة فى مختلف الوزارات الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، الجهاز المركزى للمحاسبات ، والرقابة الادارية (من قبل) ... الخ . ومع قيام بنك الاستثمار القومى فأن البحث يتردد حول دوره فى عملية متابعة النشاط الاستثمارى ، والخطة ككل ، للاحلال محل ، أو بالتنسيق مع ، أى من الاجهزة القائمة . وفى ضؤ ما تقدم من ملاحظات منهجية عامه فأن هذه الورقة تحاول ان تحدد بعض القواعد الهامة فى هذا الصدد .

<u>عملية المتابعه ونظام التخطيط :</u> (مؤشرات المتابعة)

٤ - كما اشرنا تكرارا فأن متابعة نشاط الوحدات الانتاجية هى جزء متمم لعملية تخطيط الاقتصاد القومى ، ولا ينتج ذلك فقط من اعتبارات الوجاهة النظرية ، ولكن يعكس الارتباط العضوى بين الجزء والكل ، أى بين الوحدات الانتاجية المشروعات ، وبين الاقتصاد ككل وهو ارتباط

الخلية بالجسم بكل المعاني . ومن ثم فأن أجهزة التخطيط — وهي ترعى المصلحة القومية تتخذ من الوسائل ما يكفل ان تكون المشروعات ونشاط الوحدات الانتاجية في اطار الاهداف العليا للخطة القومية وهو ما يعني ان الحكم الرئيسي على هذا النشاط يتم في ضوء اهداف الخطة ومؤشراتها — كما أن السياسات الاقتصادية المختلفة تكون فعاله بقدر ما تؤثر في نشاط المشروعات في اتجاه انجاز الاهداف المتوقعه ، التي تحدد بدورها مؤشرات الانجاز ومساره .

وبغض النظر عن نظام التخطيط المتبع (مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ومنهج اعداد الخطة) فهناك عادة نوعان من الوسائل التي يمكن أن يتبعا لضمان تحقيق الوحدات الانتاجية لاهداف الخطة . والواقع ان اتباع أي من هذين النوعين ينعكس في طبيعة تحديد ألاهداف من المشروعات والوحدات الانتاجية ، ومؤشرات التقييم المستخدمه ، وأدوات السياسة الاقتصادية التي يمكن اللجوء اليها لتوجيه نشاط هذه الوحدات . وهذان الاسلوبان هما الوسائل الادارية ، والوسائل الاقتصادية بمعناهما العامين .

٥ — ويقصد بالتوجيه الادارى تسيير النشاط الانتاجي عن طريق أوامر ادارية تصدر عن سلطات ادارية أو اقتصادية وتلزم الوحدات الانتاجية بمؤشرات عينية مثل حجم العمالة وكمية المواد الاولية ، وكمية المنتجات من كل نوع ... الخ ويقابله التوجيه الاقتصادى الذى يؤثر في نشاط الوحدات الانتاجية عن طريق الائتمان والتدفقات النقدية ... الخ وكما هو واضح فأن في الحالة الاولى تحتوى الخطة التفصيلية الخاصة بكل وحده على عدد ضخم من البيانات ، المحدده عينا وليس بالنقود . كما أن مؤشرات الخطة تتضمن بالضرورة لكل وحده مئات المؤشرات ، ذلك آن للتقدير العينى يقتضى التفصيل ، فبند العمالة مثلا يجب أن يحتوى على مستوى الوحده على مؤشرات تتعلق بالحجم الاجمالي للاجور ، وعدد العاملين ومتوسط الاجر والانتاجية ... الخ ، كما أنه في هذه الحالة أيضا لاتكتفى الخطة بتحديد قيمة اجمالية للانتاج بل تفصل الكميات المستهدفة من كل نوع ، وهكذا بالنسبة للمواد الاولية والوسيطه وهكذا فانه في ظل التوجيه المركزى الادارى تفتقد الوحدات الانتاجية حرية الحركة بالنسبة الى :

— التراكم الراسمالى (تكوين احتياطى او زيادة راس المال)

— تمويل بحوث التقدم الفنى ، وتحسين الانتاج .

— يصبح المقياس الاساسى لنجاح الوحدة الانتاجية هو تنفيذها للاهداف الكمية

الواردة فى الخطة ، وبالمواصفات المعطاه .

٦ — ولسنا بحاجةلبيان صعوبة بل استحالة استخدام هذا الاسلوب بكفاءة لتوجيه النشاط الاقتصادى فهو لايحد فقط من استقلالية الوحدات الانتاجية ، بل يحتاج الى جهاز بيروقراطى ضخم ومعقد لابد سيبتعد بالاقتصاد عن الرشادة وحسن استخدام الموارد ، وهو ما يمكن — بل ويجب — تحقيقه بالاعتماد على الادوات الاقتصادية المتاحه للمخطط وواضع السياسة الاقتصادية . و لايعنى استخدام اسلوب التوجيه الاقتصادى غياب التخطيط المركزى ولكن فى ظل هذا الاسلوب تتولى السلطة المركزية (جهاز التخطيط) تحديد معدل التراكم القومى حجم وتوزيع الاستثمارات الاساسية ، حجم الانتاج بالنسبة للسلع الرئيسية ، الاجور ، الاثمان . والائتمان . وفى ضوء هذه الاهداف العامة يترك للوحدات الانتاجية حرية التصرف واتخاذ القرارات اللازمة لادارة شئونها ، وتتركز مشكلات علاقة السلطة التنفيذية بالوحدات الانتاجية فى مشكلة متابعة وتقييم اداء هذه الاخيره . وينعكس ذلك بطبيعة الحال على حجم ونوعية البيانات والمؤشرات المطلوبة من الوحدات الانتاجية لاجهزة التخطيط والمتابعة . وينحصر اسلوب الحكم على المشروعات والوحدات الانتاجية فى التقدير الموضوعى الشامل للنتائج السنوية للاستثمار والنشاط الانتاجى . ويكتسب معدل العائد على الاستثمار الاهمية القصوى كمعيار للتقييم . ولانتعرض هنا لمكونات وطريقة الوصول الى تحديد وقياس هذا المعدل .

مفهوم وطبيعة عملية المتابعة

٧ — واذا كان تنظيم الاقتصاد يقوم على دعامتين :

الاولى : هى التخطيط وهو بطبيعته مهمة تتولاها الحكومة عن طريق جهاز التخطيط المركزى

والثانية : هى الانتاج وتقوم به الوحدات الانتاجية اساسا ، وما قد ينتظمها من مجمعات انتاجية فانه يتوجب ايجاد حلقة تربط بالضرورة بين المهمتين وتجعل التنفيذ مطابقا للمخطط . وتتمثل هذه الحلقة فى عمليات الاشراف والمتابعة والرقابة .

والاشراف معناه العمل على ضمان ان تعمل مراكز الانتاج على تنفيذ اهداف الخطة فى المواعيد المقررة وبالشكل المطلوب ومساعدتها على تنفيذ ها وتوفير الظروف التى تجعل النشاط الانتاجى يسير بصفة عامه سيرا مرضيا فى اطار الخطة وفى حدود السياسة العامة للدولة .

وتتلخص اعمال الاشراف فى المجال الاقتصادى فى :

- وضع الخطة الخاصة بالقطاع الانتاجى .
- تقرير التوسعات الهامة والمشروعات الجديدة .
- رسم السياسة التكنولوجيه للقطاع فى مجموعـــــــة .

وتتولى مهمة الاشراف — الاقتصادى والادارى الوزارات النوعيه والمستويات التابعه لها

كما أن هناك من ناحية أخرى انواعا مختلفة من الرقابة ، منها الرقابة على تنفيذ الخطة وتسمى بالمتابعة ، ونتعرف أحيانا بالرقابة على الاداء . كما ان هناك الرقابة المستندية التى تناقش أرقام الحسابات لتتأكد من سلامة المستندات المتعلقة بها فى الصرف والتحصيل . الـــى جانب الرقابة المالية التى يقوم بها الجهاز المصرفى ، والرقابة الادارية التى تعمل على كشـــف الانحرافات وتقديم المسئول عنها للمحاكمة .

والواقع انه يمكن تقسيم صور الرقابة الى قسمين رئيسين : رقابة على سير الانتاج ورقابة على نتائجه . ويقصد بالرقابة على الاداء تقييم نشاط الوحدة الانتاجية فى ضوء ما توصلت اليـــه من نتائج فى نهاية فترة معينه هى فى العادة سنه ، ويتم تقييم الاداء ، فى أى وحدة بالمقارنـــة بما جاء فى الخطة من تكليفات . وبهذا المعنى فأن الرقابة على الاداء ، أى الرقابة علـــى تنفيذ الخطة هى بالضرورة رقابة لاحقه Ex Post .

بينما تنفيذ المتابعة معنى مقاربا لمعنى الاشراف وهو ضمان تنفيذ الخطه خلال السنه الماليـــة ودون انتظار للنتائج فى نهايتها . والقاعدة العامه فى اشكال المتابعة هو عدم ضرورة وجـــود أجهزة خاصه بها ، وانها تتم فى العادة من خلال أجهزة وتنظيمات قائمة لها مهماما اساسيـــة أخـــرى .

وهكذا فأنه يقصد بالمتابعه التعرف — أولا بأول ، أى بصورة دورية ، علـــى الخطوات وموقف تنفيذ المشروعات بهدف التأكد من أن التنفيذ يسير وفقا لما هو مقرر والكشـــف عن نواحى القصور أن وجدت فى حينها لاتخاذ الاجراءات الكفيله بتصحيح الاخطاء أو التغلـب على أوجه الاختناق لاعاده مسار التنفيذ الى مجراه أو تعديل متطلبات التنفيذ بما يتفق مـــع الاوضاع الملحه التى كشف عنها التنفيذ . وكما سبق القول فأن المتابعه هى عملية مكملـــة

ومرتبطه ارتباطا عضويا بالتخطيط ، سواء القومى أو على مستوى المشروعات — وتهدف الى :—

— التأكد من أن تنفيذ المشروعات يسير وفقا للبرامج الزمنية المحدده لها وطبقا للمواصفات الموضوعه للتنفيذ .

— التعرف على معوقات التنفيذ وعلى امكانية تحسن معدلات الاداء وما يستتبع ذلك من ضرورة تعديل خطة تنفيذ المشروعات بما قد يعجل بتنفيذ بعضها .

— التأكد من الالتزام باتباع اجراءات وقواعد التنفيذ المحددة مسبقا ، مع السماح بقدر من المرونه وحرية الحركة فى التصرف .

ويجب أن ننبه الى أن المتابعه بهذا المعنى تختلف عن الرقابة التى تهدف اساسا الى تقصى الحقائق وتحديد المسئوليات أن كانت هناك اخطاء أو سلبيات ، وعملها فى هذا المجال عرضى وليس دورى . وبالرغم من أن المتابعه عادة ما تبدأ مع عملية التنفيذ ، الا أنها فى بعض الحالات — وخاصة فى المشروعات الكبرى — قد تبدأ مع مرحلة الاعداد والدراسة . وفى كلتا الحالتين فمن الضرورى أن يلم جهاز المتابعه الماما دقيقا بكافة البيانات والمعلومات التى تمكنه من مباشرة مهامه فى متابعة التنفيذ فى سهولة ويسر . وفى نفس الوقت لاينبغى الاعتماد بصورة كاملة — كما هو متبع حاليا — فى متابعة التنفيذ وتقييم الاداء على ما تعده جهات التنفيذ من تقارير ، نظرا لما يترتب على ذلك من محاولة القائمين على التنفيذ أخفال أو حجب أوجه القصور أو السلبيات التى لاتكشفها سوى أجهزة المتابعه المستقله عن أجهزة التنفيذ .

٨ — ومن هنا فقد يكون ملائما أن نفرق بين الاجهزة المختلفه للرقابة والمتابعة . فهناك المتابعه التى تقوم بها جهاز التخطيط ، والمتابعه الاحصائية ، التى يقوم بها جهاز الاحصاء المركزى ، وهناك المتابعه المالية (التى يقوم بها الجهاز المصرفى التقليدى) كما أن هناك المتابعه (والرقابة) السياسية ويضلع بها التنظيم السياسى أو المؤسسات الجماهيريه .

أ — متابعه الجهاز التخطيطى :

وتقوم بها الهيئة العليا للتخطيط ، أو وزارة التخطيط مثلا ، وهى التى تقوم بالتعديل اللازم للخطة (كانت الخطة شامله أم برنامج استثمارى) أثناء التنفيذ سواء ظروف جديده أو

لعدم ملائمة الخطه فى جانب من جوانبها مع الواقع كما تكشف عند التنفيذ . ويقوم الجهاز التخطيطى بأعداد تقارير دورية ربع سنوية أو نصف سنوية عن سير تنفيذ الخطة . ويتم اعدادها بناء على التقارير التى ترد الى وزارة التخطيط (مثلا) من المستويات الأدنى . وهو ما يلتزم ان تقوم وحدات التخطيط على مستوى المشروعات بأعداد تقارير دورية عن تنفيذ المشروع والعقبات التى يواجهها واسبابها وكيفية التغلب عليها . وفى خطوة تاليه تقوم المستويات الوسيطه (الوزرات المختلفة) من واقع التقارير المتجمعه لها على مستوى القطاع (أو النشاط) بأعداد تقريرها الدورى ورفعه الى المستوى الاعلى ، الذى يقوم بدورة بتجميع هذه التقارير المختلفه فى صورة تقرير شامل عن مستوى انجاز وتقدم الخطة ، ومشروعاتها الاستثمارية . واوجه التصور التى تعرضت لها واتخاذ ما يلزم لتعديل أحد جوانب الخطة ، وتنبيه السلطات التنفيذيه لاوجه التصور والعقبات عليها .

ب — المتابعة الاحصائية :

ويقوم بها الجهاز الاحصائى المركزى . وتتم متابعه التنفيذ عن طريق النظر فى سير المؤشرات التنفيذية الهامه للخطة والمشروعات (الانتاج ، الانفاق الاستثمارى ، العمالة الانتاجية ، مستلزمات الانتاج ، ... الخ) . ويقوم الجهاز الاحصائى باعداد تقارير دورية احصائية متضمنه موقف هذه المتغيرات ومدى انحرافها عن المستهدف . ويقوم باعداد هذه البيانات الاحصائية الوحدات الاحصائية على مستوى المشروعات وترسلها الى المستويات الاعلى ومنها يتم اعداد البيان الاحصائى على مستوى النشاط والوزارة ، ثم مستوى الاقتصاد القومى . ويوضح هذا التقرير لهيئة التخطيط وللسلطة التنفيذية مدى تنفيذ الخطة ، ومنها تستطيع هذه الاجهزة الاستفسار من الوحدات التنفذية المختلفة عن أسباب القصور — أن وجدت .

جـ — المتابعة المالية :

وتكشف خبرة البلدان المختلفة أن المتابعة — والرقابة — المالية هى أهم وسائل المتابعة وأكثرها فعالية . ويقوم بها البنك المركزى أو البنوك الاخرى اذ اتبع نظام التخصص المصرفي — كما سنشيرها فيما بعد — بحيث يشرف على كل مشروع (أو قطاع معين) أحد البنوك . وعن طريق هذه الوسيلة يستطيع الجهاز التخطيطى التعرف على مدى تنفيذ الخطة

ككل والتقدم فى كل مشروع ، وكيفية استخدام الموارد المتاحة للمشروعات والوحدات الانتاجيةوما اذا كان نمط الانفاق — الاستثمارى أو الجارى — متلائما مع ما جاء بالخطة — وتتحقق هذه المتابعة عن طريق حسابات المشروعات لدى البنك الذى تتعامل معه ، فتقوم كل وحدة (مشروع) بالاحتفاظ بأرصدتها فى حساب لدى أحد البنوك ، ويتم سحب وايداع هذه الوحدات الانتاجية عن طريق شيكات يوضح فيها هدف الصرف (البند الذى ينظمه ، أجور عامليه ، شراء مواد أولية ، شراء الات ومعدات مستوردة ... الخ)وعند وضع الخطة يقوم كل مشروع بتحديد مواردة واستخداماتها المختلفة ، أى الخطة المالية الكاملة مقابل الخطة العينية ، وكما ستوضح الجداول النمطية فيما بعد فأن هذه الخطة تشتمل على أوجه الانفاق المختلفة تفصيلا ، وتودع لدى البنك صورة منها ، ويستطيع البنك عن طريق الشيكات التى تصدرها المشروعات أو الوحدات الانتاجية أن يتعرف على مدى استخدام الوحدة لموارد ها ومدى توافق هذا الاستخدام مع الخطة ، والاكثر من هذا فأنه يمكن للبنك من واقع الحسابات المجمعة للمشروعات — والوحدات الانتاجية — تقديم تقارير وافيه عن سير المؤشرات الاجمالية المختلفة ، مثل خطة العمالة من واقع بيانات الاجور والمهايات ، ميزان المدفوعات من واقع بيانات الصادرات والواردات ، كما يمكن الرقابة على الاسعار عن طريق ايرادات البيع ، ويقوم البنك باعداد ميزانية تقديرية كل ستة أشهر للمشروع — أو الوحدة الانتاجية — يمكن من خلالها الوقوف على سير التنفيذ والتوسعات الجديدة ... الخ ،

د — المتابعة السياسية : متابعة الاجهزة الشعبية ، والأحزاب ، ومجلس الشعب ،

الجهاز المصرفى والمتابعة :

بنك الاستثمار القومى

٩ — كما ذكرنا من قبل فأن المتابعة المالية هى أهم اشكال المتابعة الذى يبين مدى سير وتنفيذ المشروع أو الوحدة الانتاجية ، وتنبيه الى المصاعب التى قد يواجهها اثناء فترة الانشاء أو الانتاج ودون انتظار النتائج ، فكل خطة تتضمن بالضرورة خطةمالية لتدبير الموارد اللازمة للتنفيذ ، ويتم صرف تلك الموارد أما من الخزانه العامة للدولة (ميزان الاستثمار) أو من بنك بصفة ائتمان قصير الاجل (لتمويل احتياجات رأس المال العامل) وفى حالة اتباع نظام

تمويل الاعتمادات الواردة بالميزانية من الخزانة العامة الى بنك يتولى تمويل الاستثمار تصبح الموارد الاساسية للوحدات الانتاجية مستمده من الجهاز المصرفى . ويكون على هذا الجهاز أن يتصرف وفقا لما هو وارد بالخطة المالية للمشروعات وفى حدود التنفيذ السليم لخطة الوحده الانتاجية ، ويمكن ان يدرك اولا بأول الخلل الذى يطرأ على نشاط أى مشروع أو وحدة انتاجية ، متى انعكس هذا الخلل على الوضع المالى فى شكل زيادة مسحوبات أو قصور فى المقبوضات .

ولا شك أن تعدد البنوك التجارية التى يمكنها القيام بعمليات الائتمان على اختلاف آجاله وأغراضه يعقد مهمة المتابعة ويشتتها . ومن ثم فان تركيز هذه العمليات فى يد بنك الاستثمار القومى يخدم هذا الغرض بسهولة . والواقع أن تجميع المدخرات تحت تصرف سلطة مركزية واعادة توزيعها على الوجه الامثل للاقتصاد القومى يعد حجر الزاوية فى عملية التخطيط . كما أنه من المعروف أن تمويل الاستثمارات من مدخرات حقيقية للحد من الاتجاهات التضخمية يقتضى التمييز بين عمليات الاستثمار وبين التمويل قصير الاجل لعمليات الانتاج .

ورغم انه يمكن الزعم بأن شكلا من أشكال الرقابة المالية لمشروعات الاستثمار وللوحدات الانتاجية كانت تقوم به وزارة المالية وغيرها من الاجهزة ... الخ ، فأن المتابعة بشكلها الذى آشرنا اليه لم تتوفر . ولما كان قانون انشاء البنك يشير فى مادته الثانيه الى ان البنك يقوم بتمويل كافة المشروعات المدرجه بالخطة العامة للتنمية ، ومتابعة تنفيذ تلك المشروعات ، فان يكون قد توافر — لاول مرة على ما نعتقد — شرطان اساسيان جنبا الى جنب ، ربط المتابعة بالتمويل ، أى تنظيم محتوى عملية المتابعة المالية ، من ناحية ، وقانونيه عملية المتابعة بالنص عليها صراحة فى قانون انشاء بنك الاستثمار القومى ، وهو ما اكدته المادة التى تنص على ان جميع الجهات التى تقوم بتنفيذ المشروعات التى يمولها البنك ان تلتزم بالبرامج التنفيذية للمشروعات المقررة طبقا للخطة .

١ — والواقع ان فعالية دور البنك ونشاطه بصفة عامة وفى المتابعة خصوصا كما حددته قانون انشائه يستلزم اقرار وتطوير عدد من المبادىء الهامة :

٢ فكما يشير البند ب من المادة الثانية فان البنك يقوم بوضع برنامج التمويل لتنفيذ المشروعات المدرجة فى الخطة ، وفى حدود الاعتمادات المخصصة لها طبقا للخطة ويقتضى

انجاز هذه المهمه ليس فقط صياغة واعداد خطة عامة ، وانما أيضا تحديد قائمة المشروعات التى يجب أن تتضمنها الخطة وأولوياتها المعنية بما يحقق اهدافها ، وتحديد المعايير المستخدمة فى عملية الاختيار فى ضوء توافر الموارد المالية والاقتصادية المتاحة فى كل فترة زمنية محددة .

وكما هو واضح فان هذا يعنى تطوير عملية التخطيط ذاتها من ناحية ، والتنسيق بين جهاز التخطيط وبين بنك الاستثمار ورغم ان شيئا من هذا القبيل لم يشر اليه صراحة — ربما باعتبارة بديهيه واضحه ، فان تولى وزير التخطيط بصفته — رئاسة مجلس ادارة البنك ، يضمن من الناحية التنظيمية قيام هذا التنسيق .

٥) كما يظهر من البنود د ، هـ ، ح فان تمويل البنك للمشروعات وكفالة الصرف على الانفاق الاستثمارى يكون وفق الدراسات المعتمده وعلى الأغراض المحددة .

ويعنى هذا فى التطبيق ان يكون لدى البنك صورة كاملة لدراسة الصلاحيه للمشروع ، وحتى تفى هذه الدراسات بالغرض منها يلزم ان يتوفر فيها عدد من المواصفات الهامة ، ومنها على سبيل المثال ان تتضمن البرنامج الزمنى للانفاق الاستثمارى على البنود المختلفة ، والاحتياجات من الموارد المالية والبشرية ، والتطور المحتمل فى الطاقة الانتاجية للمشروع ، وذلك كله فى شكل نمطى محدد طبقا لما يراه البنك ، كما يلزم ان يعد هذه الدراسات — لصالح البنك — جهاز وطنى أو هيئة داخلية ، أو يكون لها — على الاقل — الاشراف على اعداد دراسات الجدوى لمشروعات الاستثمار . ولا شك ان هذا يتضمن بدوره التنسيق بين البنك ، وهيئة الاستثمار ، وجهات اسناد المشروعات المختلفة .

٥) رغم آن قانون البنك يوحى بتركز نشاطه فى مجال الاستثمار ، وبالتالى عمليات الائتمان متوسط وطويل الاجل فقط ، فان تملك البنك لبعض أسهم المشروعات التى يشارك فيها ، واقراض البنك لتمويل عمليات التوسع ، فضلا عن تدرج مراحل بناء الطاقة الانتاجية لمرحلة زمنية قد تطول ، يعطى البنك فرصة لمتابعة عملية الانتاج ، أى مرحلة الانتاج فى المشروع . وبطبيعة الحال ، فانه يمكن استكمال عملية الائتمان طويل الاجل (للاستثمار) بالزام الوحدات الانتاجية المختلفة بالتعامل مع احد البنوك التجارية الوطنيه ، وتمكين بنك الاستثمار من متابعة اعمال الجهاز المصرفى ككل والتنسيق معه فى هذا الصدد كبنك قومى متخصص .

تقارير المتابعـــــة :

١١ ـ ٠ أشرنا من قبل الى أهمية عدم اقتصار المتابعة على ما تم انفاقه من استثمارات دون مقابلتها بما تحقق من أهداف عينية تمثل الهدف الحقيقى من الاستثمار ، ومن ثم فـــأن انفاق المخصصات الاستثمارية بكاملها لايعنى ان الهدف من المشروع قد تحقق اذا لم تكـــن الطاقة الانتاجية المخططة قد استكملت طبقا للبرنامج الزمنى للمشروع ، وحتى مع تحقيق ذلـــك فمن مدى زمنى أطول مما هو متوقع فى خطة المشروع أو بأستخدام موارد (عمل أو واردات ٠٠ الخ) تفوق مما خصص للمشروع فى البداية فانه لايمكن الحكم بأن معدل التنفيذ كان مائه بالمائه ٠ وهكذا فان تقارير متابعة المشروعات لايجب ان تكتفى بتحديد موقف الانفاق الاستثمارى ، بل يجـــب أولا : ان تربط هذا الانفاق الجدول الزمنى الخاص بالمشروع كما تحدده دراسة المشـــروع ، أن تشمل ثانيا موقف المتغيرات الاخرى ، وكافة البنود التى تتضمنها دراسة الجدوى ، مقارنا بمـــا احتوته هذه الدراسة من توصيف وبيانات ويجب ان نلاحظ أنه حتى اذا ما تركزا اهتمام وحـــدة المتابعة ببنك الاستثمار على الموقف المالى للمشروع ، أى معدلات الانفاق الاستثمارى ، فـــأن اجهزة المتابعة الاخرى ، وخاصة الاجهزة التخطيطية تحتاج فى اعداد تقاريرها الى البيانـــات والمعلومات النمطية التى يطلبها بنك الاستثمار فى اطار عملياته المختلفة ٠

٠ يتوقف الغرض من تقارير المتابعة الدورية ، للتنفيذ أو التشغيل ، علـــى الطبيعة التنظيمية والقانونية التى تربط بنك الاستثمار ، ووزارات الاشراف ، وجهاز التخطيـــط ٠٠٠ الخ ٠ فالمفروض ان تشتمل الخطة القومية السنوية على خطة مالية تحدد لكل مشروع المبلـغ الذى يمكن ان يقترضه من البنك ٠ كما أن الموازنه التخطيطية التى نصل لنظام المحاسبى الموحد على الزام كل شركة باعدادها تشتمل على بيانات مدفوعاتها ومتحصلاتها المتوقعة ٠ ويجب أن يكون لدى البنك صورة من كل ذلك ـ يتمكن بواسطتها من متابعة انفاق وايرادات المشروع ، ويختلـف الامر اذا تجاوز المشروع الحد الاقصى للانفاق على بند معين أو لفترة معينة ، عما اذا قـــام البنك باخطار الوزارة المختصة مع التوقف عن الاقراض ، او واصل الاقراض ولكن بسعر فائدة أعلـى واشتراط تقديم ضمانات ٠ كما يختلف الامر فيما اذا كان ذلك يتم عند كل حالة أم فى شكل تقريـــر سنوى بمتابعة التنفيذ ٠ والواقع أنه مع جدية وواقعية الخطة القومية ، ومنها الخطة المالية ـ وكذلك دراسات المشروعات ومعايير اختيارها ، فان انشاء شركات تكون مسئولة عن المشروعات ولهـا

كامل الاستقلال يتسق اكثر مع تطبيق الادوات والوسائل الاقتصادية ـ مثل سعر الفائدة على الاموال المقترضه ، أو حتى على رأس المال المستخدم .

١٢ ـ . وهناك فى الحقيقة مجموعة من المبادئ العامةالتى ينبغى مراعاتها عند اعداد تقارير المتابعة ، وأول هذه المبادئ هو ضرورة التفرقة بين الاستثمار الجديد والذى يؤدى الى زيادة الطاقة الانتاجية ، واستثمارات الاحلال والذى يهدف الى تعويض الاهلاك الذى يؤدى يتعرض له رأس المال الموجود . ولا ينبغى ان تستند هذه التفرقة على مصدر التمويل (ما يتم تخصيصه فى الميزانية أو القروض بالنسبة للنوع الاول ، ومخصصات الاهلاك بالنسبة للنوع الثانى . فالواقع ان تحديد معدلات الاهلاك يتوقف على العمر الافتراضى لرأس المال وهو يختلف عن العمر الاقتصادى وهو ما يعنى أنه فى بعض الاحيان تستخدم مخصصات الاهلاك لبناء طاقة جديدة ، وأحيانا أخرى وخاصة مع تقادم الالات تقصر مخصصات الاهلاك المتاحة عن الوفاء باحتياجات الاحلال . واستنادا الى هذه التفرقة فان الاضافة الى الطاقة الانتاجية ـ هى التى ينبغى اخذ هذه فى الحسبان كاستثمارات جديدة ، وينبغى تغطيتها فى تقارير متابعة الاستثمار .

. أما المبدأ الثانى فيتعلق بما يتطلبه النظام السليم لنقل المعلومات الخاصة بالتنفيذ (بين الوحدات القائمة بالتنفيذ واجهزه المتابعة) من تحديد أولى للبرامج بالشكل الذى يسمح بوضع جداول زمنية واقعيه وتقدير للنفقات يمكن استخدامها كمعايير لقياس مدى التقدم ذلك أن لن يكون بامكان الوحدات القائمة بالتنفيذ باعداد تقاريرها ما لم يتم تحديد الفترات الزمنيه اللازمه لكل مرحلة والاهداف المالية والعينيه المتوقع تحقيقها خلالها . وكما نعرف فان المراحل التى يمر بها المشروع منذ التحضير وحتى مرحلة الانتاج يمكن أن تنقسم الى :

أ ـ مرحلة التوصيف الاولى للمشروع ،
ب ـ الانتهاء من دراسة الجدوى ،
جـ ـ الانتهاء من تقييم المشروع ،
د ـ الانتهاء من التصميمات الهندسية ،
هـ ـ الانتهاء من الترتيبات الخاصة بالتمويل ،
و ـ الانتهاء من الصياغة القانونية ،