



التوزيع محدود
E/ECWA/DPD/84/6
١٠ تشرين اول ١٩٨٣
الاصل: بالعربية
(ARABIC)

اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا

شعبة التخطيط الانمائي ووحدة التعاون التقني

تقرير (١)

عن المهمة الاستشارية لوزارة المالية والاقتصاد
الوطني في دولة البحرين
١٩٨٣/٢/١٠ - ١/٢٥

اعداد

الدكتور احمد رجائي
المستشار الاقليمي للتخطيط الانمائي

(١) الآراء الواردة في هذا التقرير تمثل رأى المستشار
بالضرورة رأى اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا

ESCWA Documents converted to CDs.

CD # 3

Directory Name:

84-0033

CD3\DPD\84_6

Done by: ProgressSoft Corp., P.O.Box: 802 Amman 11941, Jordan

المحتويات

xxx

مقدمة

اولا : مواضيع الاستشارة

ثانيا: المشاهدات والملاحظات والتوصيات

- ١- حول البرنامج الرباعي
- ٢- في النماذج الانمائية
- ٣- في الحسابات القومية
- ٤- تقارير المتابعة ،والمؤشرات
- ٥- حول علاقة المشروع الانمائي بكل من ادارتي الاقتصاد والمالية

- الملحق رقم (١) باللغة الانكليزية

Some observations and comments on " the Multi Sector Model of Bahrain Economy ".

- الملحق رقم ٢ - قائمة باسماء المسؤولين الذين قابلهم المستشار
اشناء المهمة

- الملحق رقم (٣) لائحة بالوثائق التي اطلع عليها المستشار اشناء المهمة

مقدمة

يتضمن التقرير المرفق ثمرة جهود المستشار الاقليمي للتخطيط الانمائي لدى اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا (الاكوا) ، الدكتور احمد رجائي ، خلال المهمة الاستشارية التي قام بها لدى وزارة المالية والاقتصاد الوطني في دولة البحرين خلال الفترة الواقعة بين ٢٥ كانون الثاني/ يناير و ١٠ شباط/ فبراير ١٩٨٣ .

وينتزه المستشار الاقليمي هذه المناسبة ليتقدم بالشكر الجزيل للسادة المسؤولين في ادارة التخطيط والشؤون الاقتصادية في وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، وخاصة السيد الدكتور جاسم المناعي مدير الادارة ، والاستاذ عبد الحميد علي عبد الله العرادي رئيس قسم البحوث والدراسات الاقتصادية ، والاستاذ عبد الرحمن جاسم المطوع رئيس قسم الحسابات القومية .

كما يشكر المستشار مكتب الممثل المقيم لبرنامج الامم المتحدة الانمائي ، وخاصة الاستاذ عبد الرحمن خزيم ، على التعاون الجاد سواء اثناء التحضير للمهمة او خلالها .

اولا : مواضيع الاستشارة

في بداية الزيارة وخلال المقابلة الاولى مع السيد الدكتور جاسم
المناعي مدير الادارة ، حددت المهام كما يلي :

- ١- مراجعة وتقييم الخطوات التخطيطية التي اتخذت حتى الآن ،
وبحث مدى ملاءمتها للوضع الاقتصادي واحتياجات البلاد .
- ٢- دراسة الاعمال الراهنة للاقسام المختلفة التابعة لادارة التخطيط
والشؤون الاقتصادية بهدف تعبئة جهودها لخدمة اتجاهات التخطيط
- ٣- تحديد الخطوات الجديدة التي يمكن اتخاذها لتطوير العمل

ثانيا : المشاهدات والملاحظات والتوصيات :

- ١- لا شك في ان عملية اعداد البرنامج الرباعي للتنمية الاقتصادية
والاجتماعية تعتبر خطوة متقدمة وهامة . ولا شك في ان انجازه
قد اقتضى بذل مجهودات كبيرة عبر مراحل اعداده المختلفة .
ان استعراض عدد من الملفات التي تتضمن حصرا للوثائق
المتعلقة بالاعداد للبرنامج توضح مدى ضخامة الجهود المبذولة .
وفي الحقيقة يمكن الاشادة بايجابيات كثيرة في البرنامج ،
خاصة اذا قورن هذا الجهد الانمائي الاول من نوعه بالصورة التي
كانت قائمة قبل السير في هذا الاتجاه .

وليقيني بان الوزارة غير معنية بالمديح او التقريظ ، فانني سوف
اقتصر على تسليط الضوء على مجالات النقد ، وامكانيات التحسين
وقطع شوط ابعد .

وخلاصة ما اعتقده في هذا المجال ، هي ان المعطيات الآن
متوافرة لاصدار خطة او برنامج معدل ، يكون خطوة اكثر تقدما
قبل ان تحل بداية النصف الثاني في عقد الثمانينات .

ولكن قبل التطرق الى مواضيع البرنامج ، ارى من المفيد
التطرق الى موضوع التخطيط والبرمجة ، بغية توضيح الرؤية
امام المخططين حول الاتجاه المناسب .

٢- لن يكون مفيدا التوقف عند المفهوم النظرى للعبارة اذا اردنا
ان نكون عمليين . وعمليا فأن اغلب " الخطط" الصادرة في
المنطقة ، بل وفي العالم الثالث لا تخرج عن اطار البرمجة .
وبالمقابل لا ارى ما يمنع من الاستمرار في استخدام كلمة
البرنامج عبر مراحل التنمية المقبلة ، اذا كانت عبارة " خطة "
تحدث اى نوع من الاربك ، ربما نتيجة التخوف من ان تحمّل
الخطة اكثر من معناها وتوحي بهيمنة الدولة على القطاع الخاص
او القطاع المشترك .

٣- ان تعرض الخطة ، او البرنامج للقطاع الخاص لا يمكن ان يخرج
عن رسم السياسات التي من شأنها تذليل العقبات والمعوقات
امام نموه وخلق الحوافز التي من شأنها تشجيعه على تعبئة
جهوده ، وتهيئة المناخ لازدهاره ، وبعد ذلك يمكن الاستدلال ، عن
طريق التراخيص الممنوحة له او التي يتقدم بطلبها ، على الافكار
التي تبلورت لديه عن خطواته التنموية المقبلة . واخيرا يمكن
البحث في التوقعات حول نشاطه المقبل استنادا الى الاساليب
العلمية في الاسقاطات والتنبؤات ومن خلال استقراء الاحتياجات
واتجاهات التطور الماضية . ان المعطيات والبيانات التي في
حوزة الوزارة والوزارات والادارات الاخرى من القطاع الخاص
تتيح تحقيق هذه الاهداف بالتأكيد .

٤- كذلك الامر بالنسبة للشركات التي تساهم الدولة في ملكيتها ،
فهي مؤسسات تتمتع الاستقلال الادارى والمالي ولها ملء الحرية
في تحديد اتجاهات نموها وتوسعها وليس للدولة ان تعطيها
وامر مباشرة او ان تتدخل في شؤونها الا من خلال حصتها
كمساهم وشريك . كذلك فان الحجم الكبير نسبيا لهذه الشركات
واستثماراتها يجعل مشروعات هذه المؤسسات بحاجة الى

الكثير من التآني ولا تكون هذه المشروعات واضحة بالضرورة
اثناء وضع اية خطة او برنامج لذا فقد يخشى المسؤولون من
ادراج مشروعاتها في الخطة او البرنامج لكي لا يكون هناك
نوع من الالتزام بها قبل التأكد من وضوحها •

•٥ كذلك هناك العديد من المجالات التي لا تستطيع الدولة ،
او لا ترغب في التدخل فيها بصورة مباشرة او ان تلتزم بها
ومن ذلك مثلا استهلاك المواطنين او حجم المساعدات الخارجية
او التحويلات وغيرها •

•٦ ربما كان للعوامل المذكورة اعلاه ، او بعضها ، او لعوامل
اخرى ، كعدم توافر البيانات اللازمة او صعوبة تجميعها
او قلة الكوادر الفنية او ضيق الوقت ، اثر في توجه الوزارة
نحو اعداد البرنامج الرباعي بثقله الحالي الذي يكاد يكون
مقتصرًا على قائمة شاملة لمشروعات القطاع الحكومي واحتياجاتها
المالية •

•٧ ولكن في اعتقادي انه يحق لنا ان نطرح التساؤل التالي :
لئن اريد للبرنامج ان يقتصر على القطاع الحكومي في برنامج
للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فهل هذه المشروعات ، على
اهميتها وحيويتها تمثل كل جهود الدولة في التنمية الاقتصادية
والاجتماعية ؟ ان مجرد مساهمة الدولة في العديد من المشروعات
الكبرى يعني بوضوح ان الدولة تبذل مجهودا كبيرا في تطوير
الاقتصاد نحو العمل على اقامة هذه الشركات وتشجيع ادخارات
القطاع الخاص او روؤس الاموال العربية على المساهمة فيها
عن طريق مساهمة الدولة • لذلك فأن للدولة سياسات واضحة
في تشجيع القطاع الخاص • افلا تستحق كل هذه السياسات
ان تصاغ صياغة جديدة واضحة ومتبلورة ؟ • ليس لدي ادنى شك في
ان من الضروري تخصيص الحيز الكافي في البرنامج لهذه المجالات •

•٨ ولقد تبين من استعراض بعض الملفات ان النية كانت متجهة
الى بيان مشروعات وتوسعات القطاع المشترك • وان عشرين شركة

- من اصل واحد وثلاثين قد اجابت على تعميم الوزارة
- مبينة في ردودها ان استثماراتنا لن تقل عن ٩٠٠ مليون دينار ، وهو رقم قريب من حجم استثمارات القطاع الحكومي
- وليت البرنامج قد تضمن هذه المشروعات مع التأكيد على مبدأ المرونة وابداء كل التحفظات الممكنة عند اللزوم

٠٩ في رأيي ان البرنامج الرباعي الذي نحن بصدده ، على اهمية النصوص الوصفية او التحليلية التي وردت فيه ، لا يخرج عن كونه ميزانية ، او بالاحرى الباب الرابع للميزانية ، ولكن لاربع سنوات بدلا من سنتين او سنة •

١٠ وليس هذا فحسب، فان النظرة المستقبلية للمشروعات الانمائية لم تخرج عن منظور السنة الاولى ، ممددا الى اربع سنوات • حيث لم يتضمن البرنامج سوى المشروعات التي امكن تحديدها وتحديد تكاليفها في وقت اعداد الخطة حيث ان قسما كبيرا منها كان مباشرا به قبلا بينما القسم الآخر كما يبدو كان بصدد المباشرة به • ولم يترك البرنامج مجالا لمشروعات قد تستجد اثناء فترة البرنامج وهو امر لا بد واقع •

١١ ولا ادل على صحة القول بان البرنامج كان اقرب الى مفهوم البرنامج من كون الاعتمادات قد رصدت بدقة وتفصيل لكل سنة على حدة وعلى مستوى المشروع مهما صغر شأنه ، واحيانا على مستوى اجزاء المشروع في حين ان البرنامج ممكن لغاية المرونة ان يقتصر على مجاميع الاحتياجات خلال فترة البرنامج دون التوزيع على سنوات كما يمكن ان يعرض المشروعات المشابهة والصغيرة على شكل مجموعات للمشروعات المتماثلة وان يغض النظر عن تحديد اجزاء صغيرة لمشروعات كثيرة ، ومن ثم تترك التفاصيل للميزانية بحيث لا يستغنى عن الباب الرابع في اية ميزانية مع وجود البرنامج ذاته •

١٢ في هذا الصدد اعتقد انه من المفيد ان يتسم البرنامج باقصى درجة من المرونة حتى في مجال تحديد استثمارات المشروعات الحكومية بينما يترك للميزانية ان تكون صارمة ودقيقة وتفصيلية •

١٣ على ان من المفيد ايضا التوصية هنا بأن يتبع مبدأ السماح للوزارات والادارات بعقد العقود بالاستناد الى الارقام الاجمالية في البرنامج وضمن حدودها بينما تخصص اعتمادات الميزانية للانفاق الفعلي المتوقع في كل سنة وهذا من شأنه ان يؤدي الى ان تصبح اعتمادات الميزانية اقرب الى الواقع ويجعل نسبة الانفاق الى الميزانية اكثر مما يتحقق حتى الآن •

١٤ ولا ادل على صحة هذه التوصية من حجم الاعتمادات التي رصدت للمشروعات في البرنامج عبر السنوات • فمن الواضح ان اعتمادات السنتين الاوليين جاءت اكبر بكثير مما يمكن انفاقه بينما جاءت اعتمادات السنتين الاخيرتين في مستوى اقل •

فلقد جاءت اعتمادات السنة الاولى (١٩٨٢) لتزيد بنسبة ٧٥٠% عن المستوى الذي تحقق قبلا في السنة السابقة (١٩٨١) ان هذه النسبة مستحيلة التحقق وحتى لو توفرت لها الامكانيات من موارد مالية او طاقة تنفيذية او استيعابية فان تحقيقها من شأنه ان يلحق اضرارا تتجلى في الضغوط التضخمية على الاقتصاد وفي العديد من الاختناقات والصعوبات •

١٥ انه ليس من اساليب التخطيط السليم ان يخطط لنمو الاستثمارات بمعدلات متناقضة حيث جاءت تزد بنسبة ٧٥٠% ثم ٢٤% في عامي ١٩٨٢ و ١٩٨٣ على التوالي لكي تتحدد الى نسبتين سالبتين هما : ٩٥% ثم ١٢٩% في عامي ١٩٨٤ و ١٩٨٥ على التوالي • وبالتالي فانه ليس من اساليب التخطيط السليم ان تأتي معدلات النمو في الناتج المحلي الاجمالي آخذة نفس الاتجاه تقريبا، اى ٣% ، ثم ١٢٧% ، ثم ٩٧% ، ثم ٨% للسنوات الاربع على التوالي في الناتج المحلي باسعاره الجارية يقابلها بالاسعار الثابته ٩% ، ثم ٦% ، ثم ٥% ، ثم ٩٥% على التوالي •

وقد وردت في بعض الملفات اشارات الى توقع حجوم معينة للانفاق الفعلي جاءت اكثر واقعية ومعقولة ، ولكنني اعتقد انه لم يؤخذ بها لانصراف الذهن حينذاك الى مفهوم الميزانية والاعتمادات المطلوب رصدها وليس الى التوقعات والتقدير

كما هو المفترض في التخطيط او البرمجة المرنة •

١٦ في هذا المجال يمكن نقد البرنامج بانه لم يعتمد اسلوب الانطلاق من سنة الاساس ، او السنة صفر ، وهي في حالتنا هذه سنة ١٩٨١ • وقد كان من الضروري ابراز بياناتها الفعلية ، حتى ولو بشكل تقريبي ان لم تتوفر المعلومات وان تقارن بها البيانات عن الحجم المعتمز التوصل اليها خلال فترة البرنامج • وفي عدد من الحالات جاءت المقارنات بين السنة الاولى للبرنامج (اى عام ١٩٨٢) وبين السنة الرابعة (اى سنة ١٩٨٤) مع بيان نسبة النمو المخططة بين هذين العاملين فمثلا قيس الارتفاع في الحد الاقصى المتوقع للطلب على الكهرباء (في الصفحة ١٣) في عام ١٩٨٥ منسوبا الى عام ١٩٨٢ • فقدرت النسبة ب ٥٥% في حين ان النسبة يجب ان تكون ٧٦% اذا نسبت الى عام ١٩٨١ • وكذلك الامر في طاقة التوليد القصى حيث الاصح بيان انها ٧٤% وليس ٦٦% • ان مثل هذه الهفوات الفنية لم تكن لتمر لو كان مفهوم سنة الاساس واضحا ومستخدما بشكل صحيح في البرنامج •

١٧ ومن الاستخدامات الهامة لسنة الاساس اعتبارها ايضا سنة اساس الاسعار ايضا بالنسبة للمتغيرات التي يخطط لها وهنا يقتضي التعامل بهذه المتغيرات بوصفها مقدرة بالاسعار الثابتة لسنة الاساس (وفي حالتنا هذه هي سنة ١٩٨١) ومن الواضح ان الامر يقتضي العمل على قلب سلاسل الحسابات القومية من عام ١٩٧٧ الى عام ١٩٨١ (وهي عملية بسيطة) ان هذه الطريقة في التعامل مع المتغيرات تنسحب على الاستثمارات ايضا وبذلك يقتضي الامر ان تقدر استثمارات جميع المشروعات اقرب ما تكون الى اسعار سنة الاساس ، او الاسعار السائدة وقت تحديد تكلفة المشروع • اما موضوع ارتفاع الاسعار فمن الافضل تركه للميزانية ، وبطريقة تفسح المجال لزيادة الاعتمادات بنسب مقدرة مركزيا عند اعداد الميزانية (الباب الرابع) • ان هذه النقطة هي من اهم نقاط العلاقة بين برنامج او خطة التنمية وبين الميزانية •

ومن الواضح اني ادعو في هذا المجال الى تواجد كل من برنامج التنمية والباب الرابع من الميزانية في آن معا .

١٨ وبهذه المناسبة لا يفوتني ان اشير الى امكانية وضع برنامج ربايعي او خماسي متحرك من سنة الى اخرى تتغير فيه سنة الاساس سنة بعد سنة ويخطط فيه للسنة الاولى بدقة (وهي سنة متحركة سنة فسنه ايضا) ثم يعاد النظر في المعطيات المخططة مع تمديد مدى النظر سنة اضافية حيث يكون لدينا دائما ميزانية كاملة (باب رابع) لسنة الى الامام مع معطيات مخططة لثلاث او اربع سنوات تليها وبذلك تكون العملية التخطيطية عملية سنوية وليست موسمية كل اربع او خمس سنوات وتكون آفاق التنمية باستمرار واضحة لفترة معقولة من المستقبل ، على خلاف ما هو عليه الحال في جميع البلدان التي تضع خطط خمسية حيث يتناقض المنظور نحو المستقبل حتى تصبح سنة واحدة فقط في السنة الرابعة من اية خطة خمسية .
ان هذه الطريقة ما نزال ننصح بها ونلح عليها وشرح مزاياها ولكن مع الاسف لم يطبقها احد وليت وزارة المالية في البحرين تقر هذا الاسلوب وسوف ترى بعينها ان ما تضمنته وشيقة البرنامج ستصبح قد عفى عليها الزمن في اواخر فترة البرنامج . ويكفي ان اشير هنا الى العدد الكبير من طلبات نقل الاعتمادات والتعديل والدمج التي طلبتها الوزارات والادارات حتى الآن لكي ندرك مدى حاجة اي برنامج متوسط المدى للتعديلات المستمرة .

١٩ لعل من اهم مواضيع النقد التي يمكن ان توجه الى البرنامج في نظري مسألة تصنيف المشروعات . لقد جاءت المشروعات مصنفة الى اربعة قطاعات هي البنية الاساسية والخدمات الاقتصادية والادارة العامة والخدمات الاجتماعية . وتنطوي تحت كل قطاع الوزارات والادارات المعنية ومن ثم مشروعاتها . ان هذا التصنيف ادارى بحت وربما كان يصلح لاغراض النفقات المتكررة او لاغراض التقسيمات الادارية لادارة الميزانية او الحسابات . الا ان هذا التصنيف لا يصلح بالنسبة للمشروعات حتى بالنسبة لتلك التي تضمنها البرنامج . فمن الواضح ان القسم الاعظم منها يشكل

مشروعات البنية الهيكلية اما مشروعات القطاعات الاخرى فهي صغيرة نسبيا • وبالطبع لا يصلح هذا التصنيف للمشروعات المنتجة وذات العائد المباشر • ان التصنيف الاصح والذي يمكن استخدامه لاغراض التخطيط او لاغراض معينة للتحليل الاقتصادي الكمي هو تصنيف المشروعات وفقا لقطاعات النشاط الاقتصادي التي يستثمر المشروع فيها بحيث يمكن معرفة العلاقة بين الاستثمار والدخل في كل قطاع اقتصادي • وينصح في هذا المجال باعادة تصنيف المشروعات حسب القطاعات المستفيدة منها وذلك وفق ذات التصنيف التي يتبعه قسم الحسابات القومية لقطاعات الناتج المحلي الاجمالي • وهذه عملية سهلة اعتقد بأن قسم الحسابات القومية اجدر من يستطيع تنفيذها •

٢٠ كذلك ينصح باتباع نفس التصنيف بالنسبة لمشروعات القطاع المشترك ، بالاستفادة من ردود هذه الشركات على طلب الوزارة على تعميم البرنامج وهي بيانات اغلبها متوفر • كذلك يمكن جمع المعلومات من التراخيص لمشروعات القطاع الخاص في الصناعة والتجارة والبناء وغيرها • وتصنيفها بذات الطريقة ، وبذلك يمكن الربط بين الاستثمار والدخل في كل قطاع بالنسبة للمستقبل المخطط اما بالنسبة للماضي فهذا امر مطلوب وينطوي على درجة كبيرة من الاهمية • ويقوم قسم الحسابات القومية باعداد حسابات جيدة للعديد من المتغيرات الاقتصادية التي تصلح للاستخدام لاغراض التخطيط من حيث التعامل بالمتغيرات الاقتصادية الرئيسية • ولكن من اهم ما يجب تطويره في هذا المجال هو توزيع حجم الاستثمارات على القطاعات المستفيدة فيها على مدى السلاسل الزمنية التي تتوفر عنها البيانات لكي يمكن الربط بين الاستثمار والدخل واستنباط معاملات رأس المال القطاعية التي يستأنس بها في التخطيط للمستقبل •

٢٢ يحتاج البرنامج في رأبي توصيفا للمشروعات اكثر دقة مما ورد في متن البرنامج وذلك بحيث يتضمن هذا التوصيف على الاقل اهداف المشروع وموقعه وطاقته الانتاجية وعدد العمال في مرحلة التشغيل والكلفة التقديرية الاجمالية له (باسعار سنة الاساس) وما تم انفاقه عليه حتى نهاية سنة الاساس وما سينفق عليه خلال فترة

الخطة وما تبقى من ذلك لما وراؤها وتحديد موعد البدء التقريبي لتنفيذه والموعود التقريبي لانجازه والبدء في تشغيله ، وبيان توزيع الكلفة الى بنود رئيسية اهمها الاراضي والتعويضات المباني والتشييدات ، الآلات والمعدات ، نفقات التشغيل حتى انتهاء السنة المالية (والتي يحسن ان تعتبر من تكلفة المشروع) وكذلك بيان النفقات المتكررة بعد انتهاء السنة المالية التي يتم انجازه فيها . ان اكثر هذه المعلومات متوفر في ملفات الوزارة . ويمكن تصنيفه في وثيقة موحدة .

٢٣
يحتاج البرنامج الى بحث خاص يتصدره يتضمن استعراضا لتجربة التنمية في المرحلة الماضية وانجازاتها ، وتحليلا للوضع الراهن في سنة الاساس على صعيد الاقتصاد الوطني وعلى صعيد القطاعات وتفرعاتها ويحدد امكانات النمو الواعدة في الاقتصاد والمجتمع ويشخص العلل ويحدد الصعوبات والاختناقات والمعوقات التي تقف في وجه مسيرة التنمية .

٢٤
وانطلاقا من التحليل المذكور توضع دراسة خاصة تتضمن السياسات والاجراءات والتدابير التي يعتزم انجازها على صعيد الاقتصاد الوطني وعلى صعيد القطاعات وبأكثر ما يمكن من التفصيل ، وبشكل يحقق اكثر ما يمكن من التناظر بينها وبين مجموعة العقبات والاختناقات والصعوبات باتجاه تذليلها او التخفيف منها او القضاء عليها .

وانطلاقا من ذلك ترسم اهداف بعيدة المدى للتنمية تتضمن توجهات وخطوطا عريضة لمسيرة التنمية .

وانطلاقا من مجموعة الاهداف العامة والمشاكل والسياسات تحدد الاسبقيات وترسم الاهداف المحددة لفترة البرنامج مما يشكل جزءا اساسيا من استراتيجية التنمية لمرحلة البرنامج تكمله الاهداف الكمية ، المجمعمة والتفصيلية .

٢٥ وبعد ذلك يأتي استعراض المشروعات وبشكل يوضح دورها في تحقيق الاهداف المحددة لفترة البرنامج وموقعها باتجاه تحقيق الاهداف البعيدة مواكبة مجموعة السياسات والاجراءات والتدابير •

٢٦ ومن هنا يتبين ان البدء في صياغة البرنامج بتحديد اهدافه واسبقياته بشكل مكثف ومختصر للغاية قد جعل بصورة مبتورة يصعب ايجاد ارتباطها بالبرنامج ذاته كما يصعب كذلك ايجاد الصلة بين اى هدف من الاهداف وبين المشروعات • كذلك جاءت بعض الصياغات في صيغة عموميات ، هي صحيحة في حد ذاتها غير انها في اغلبها عامة تكاد تنطبق على جميع البلدان النامية ويصعب من خلالها تحديد شخصية الاقتصاد البحريني بامكاناته ومحدداته وطموحاته وامكانية تحقيقها الخيارات التي واجهها والطرق التي اختارها لتحقيق طموحاته •

٢٧ واعتقد مثلا ، ان دولة البحرين تعاني من عدد من المشاكل اكتفي فيها بالاشارة الى مسألة اليد العاملة ومسألة البطالة • ان مسألة ربط اليد العاملة بالمشروعات هي على غاية من الاهمية • وقد وجدت في بعض ملفات البرنامج ما يوحي بان هذه الفكرة كانت تراود المسؤولين عن وضعها ولو في حدود ربط المشروعات باليد العاملة وتقدير الاحتياجات الاضافية من اليد العاملة الوطنية والاجنبية ولكن البرنامج لم يتطرق الى هذا الموضوع • كذلك فقد اظهرت نتائج تعداد السكان الاخير ارقاما جديدة باشارة القلق حول اعداد ونسبة الباحثين عن العمل ولا ادري ما اذا كان احد قد اهتم بهذه البيانات ولفت نظر المسؤولين اليها •

٢٨ وبهذه المناسبة اشير الى انني افتقدت في نتائج التعداد المنشورة بيانات عن توزيع قوة العمل حسب قطاعات النشاط الاقتصادي ان هذه البيانات مهمة للغاية وتستحق ان تستخدم لاغراض التخطيط بحيث تربط بالانتاج والنتاج الاجمالي من جهة وبالاستثمارات من جهة اخرى في كل قطاع من قطاعات النشاط الاقتصادي وفق نفس التصنيف الذي يتبع في الحسابات القومية

بحيث يقاس متوسط الانتاجية في كل قطاع وتستنبط
المعاملات الفنية المناسبة •

٢٩ وبهذه المناسبة ايضا اوصي بان تجرى ادارة الاحصاء بحثا
سنويا بالعينة السكانية لدراسة القوة العاملة تستنبط
منها ارقاما اجمالية حول المهن والنشاط الاقتصادي للمتعتلين •
وترصد حركة البطالة • ويحسن ان يكون الاسناد الزمني
لهذه العينة هو نفس الاسناد الزمني لعدد السكان •

٣٠ ومن جهة اخرى اعتقد ان البحرين تتميز عن غيرها من البلدان
النامية بايجابيات كثيرة ، منها ان تطورها الماضي في
المجالين الاقتصادي والاجتماعي قد جعلها في مستوى اكثر
تقدما من العديد من البلدان النامية ، وحتى بالنسبة للبلدان
النامية النفطية ، فهي على شحة موارد في هذا المجال ،
وتسارع نضوب الثروة النفطية ، قد تمكنت من السير في خطوات
جيدة لتنويع مصادر الدخل وتنمية الانسان ، فعراقة النظام
التربوي الذي اتاح توفير كوادر وطنية جيدة ، والمستوى الجيد
نسبيا للاعتماد على الذات في الادارة الحكومية ، وسير عملية
التصنيع في مجالات تخصصية ، والنشاطات التي بدأت باعطاء
شمارها في تحويل البحرين الى مركز تمويل عالمي ، والامال
الواعدة في مجالات السياحة • كل ذلك فيه ما يميز شخصية
الاقتصاد البحريني ويوحي بالاتجاهات المقبلة لتنميته •• وهذه
الامور وما يماثلها هي التي يتمنى الانسان ان يراها في متن
البرنامج •

٣١ ولا شك في ان المشروعات قد جاءت تلبية لاحتياجات معينة ،
سبق وان درست بعناية ••• ولكن اين الربط الفني المقنع
للقارئ ؟ ان خطة الاسكان مثلا قد حددت عدد المساكن
المستقلة والشقق والاراضي والقروض المنوى تنفيذها ••• ولكن
ما هو حجم المشكلة السكنية والى اى مدى تساهم سنوات البرنامج
في حلها •• وماذا يتبقى منها بعد ذلك ؟ ان هذا مثال على الشكل

الذى ارى ضرورة اثباته بالنسبة للمشروعات الرئيسية
على الاقل .

٣٢ وقد فهمت ان العديد من الوزارات لديها خطط واقعية ،
اعدت لمراحل انمائية معينة ، ولكن ليس بينها وبين
البرنامج ارتباط وثيق . ان ما انصح به هو تجميع هذه
الخطط وتنسيقها واستكمالها ، وادراج اهم معطياتها في
وشيقة البرنامج الموحدة

٣٣ تضمن البرنامج في صفحاته الاولى بيانات هامة حول حجوم
بعض المتغيرات الاقتصادية والآثار الاقتصادية للاستثمارات ،
وخاصة على الناتج المحلي والاسعار ، كما تضمن تقديرات
للموارد والنفقات حسب ابواب الميزانية ، وتقديرات هامة
لميزان المدفوعات خلال سنوات البرنامج .

ولكن قبل التطرق الى مسألة التعامل بهذه المتغيرات اود ان
اتطرق الى مسألتين هامتين تتعلق بحجم التقديرات للموارد
ولنتائج ميزان المدفوعات في سنوات البرنامج . فقد جاءت
تقديرات ايرادات قطاع النفط لعام ١٩٨٢ تزيد عنها في عام ١٩٨١
بنسبة ٧٠% ، وجاءت تقديرات مجموع الموارد لنفس العام
تزيد بنسبة ٦٠% ، بينما جاءت نسبة الزيادة بعد ذلك اقرب
الى الاعتدال . وقد انعكس ذلك على تقديرات النفقات الانمائية
بنسبة ٤٩% عن تقديرات عام ١٩٨١ (وبنسبة ٧٥ر٥% عن
النفقات الانمائية الفعلية كما سبقت الاشارة اليه) . كما
انعكس ذلك على نتائج ميزان المدفوعات بحيث بقي متوقعا له
ان يحقق فائضا هاما رغم زيادة النفقات المتكررة والانمائية .

ان السؤال المطروح هو ما هي العوامل التي ادت الى مثل هذا
التفاوت الشديد ؟ وما هي المعايير التي استند اليها في
تقدير تزايد مستمر للايرادات النفطية بشكل خاص في جو يسوده
التشاؤم حول مستقبل اسعار النفط منذ اكثر من سنة ، الامر
الذى تفاقم في الايام الاخيرة الى حد بات يهدد مشروعات

- التممية في اغلب البلدان النفطية ؟ في اعتقادى انه لا بد من التوفيق بين الطموح والواقعية •
- ٣٤ غير ان مجرد التعامل بمجموعة هذه المتغيرات ضمن البرنامج الرباعي وبناء بعضها على بعض هي عملية ايجابية جدا وهي تصلح كنواة او منطلق لعملية اوسع وادق هي عملية وضع الاطار العام للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الذى يتضمن مجموعة اكبر من المتغيرات اهمها السكان والعمالة والانتاج والنتاج في القطاعات والاستثمارات حسب القطاعات واستيراد وتصدير السلع والخدمات والادخار والاستهلاك بشقيه العام والخاص بصورة منسجمة تربط ربطا محكما بالموارد والانفاق العام في الميزانية وخارج الميزانية والبنود الاخرى لميزان المدفوعات •
- ٣٥ ان هذه العملية يمكن ان تتم بطريقتين الاولى هي الطريقة التقليدية وذلك على اساس التعامل بهذه المتغيرات باستخدام المعاملات الفنية واستخدام الاسقاطات بطرق بسيطة يكتفى بها باستخدام الآلات الحاسبة اليدوية العلمية • وكما سبقت الاشارة فهناك مصادر ومعلومات جيدة تتوفر لدى الوزارة وخاصة في مجال الحسابات القومية يمكن استخدامها بعد اجراء عدد من التنقيحات والتعديلات نصحت بها وأسأعرضها اذا سمح الوقت والمجال في مكان لاحق •
- ٣٦ كذلك فهناك نواة جيدة للتعامل بهذه المتغيرات برز بعضها في البرنامج ذاته وهي تحتاج الى ربط اوثق حيث انها قد اعدت من قبل جهات مختلفة ولا بد ان اسس التقدير والفرضيات واساليب التنبوء كانت تختلف بين جهة واخرى •
- ٣٧ اما الطريقة الثانية وهي الاكثر تقدما فهي طريقة اعداد النموذج الايكونومترى (الموديل) الذى لا بد من استخدام الكومبيوتر
- ٣٨ غير ان ما ننصح به هو السير في الطريقتين معا حيث ان اعداد نموذج ايكونومترى متين وفعال ومفيد يحتاج مدة لا تقل عن

السنتين ويمكن للجنة الاقتصادية لغربي آسيا ان تساعد بشكل مباشر في اعداد مثل هذا النموذج اذا ما طلبت الحكومة منها ذلك •

وفي غضون ذلك يمكن العمل على اعداد الاطار العام بالطريقة التقليدية التي قد تكون نتاجها على المدى القصير والمتوسط دقيقة بشكل كاف •

٣٩

وعلى اية حال فان الممارسة اليدوية لهذه العملية تشكل مجالا جيدا لتدريب كوادر الوزارة عليها بشكل يصبحون فيه اكبر قدره على استيعاب عملية وضع النموذج الايكونومتري والتعامل معه بعد ذلك بصورة مستمرة واستخلاص النتائج على الحاسب الالكتروني لمجموعة كبيرة من البدائل في المتغيرات التي يمكن للحكومة ان تقدرها وفقا لسياساتها او ان تؤثر فيها حتى تستقر البدائل المنتقاة مع الآثار المرغوب فيها •

واعتقد ان الطريق الى ذلك يمكن ان يكون من خلال زيارة قادمة لي او اكثر من زيارة انجز فيها عملية مراجعة الحسابات القومية بما يخدم اغراض وضع الاطار العام ومن ثم اساعد في وضع الاطار العام بالتعاون مع عدد من العاملين في الوزارة وفي نفس الوقت يمكن اعداد بعض الدراسات المفيدة في تطوير وثيقة البرنامج بما يتضمن تحليلا للمرحلة الانمائية السابقة وتحليلا للوضع الراهن في سنة الاساس وتحليلا للامكانات وتحديد المشاكل والصعوبات ومقترحا باستراتيجية وسياساتها بما ينسجم مع طبيعة البنية الاقتصادية للبلاد وفلسفتها الاقتصادية والاجتماعية واعتقد ان جميع الامكانات متاحة في الوقت الراهن لعملية اعادة النظر في البرنامج كعملية تدريبية على الاقل باتجاه الارتقاء الى مرحلة افضل وتمهيدا لوضع خطة ، او برنامج اكثر شمولاً يبدأ تطبيقه في عام ١٩٨٦ ويمتد لمرحلة خمس سنوات • ان اعداد مثل هذا البرنامج المتطور يحتاج الى سنتين على الاقل اذا اريد له ان يحقق مرحلة تخطيطية ارقى •

٠٢ في النماذج الانمائية :

- ٤٠ ومن النقاط الايجابية في مسألة اعداد نموذج ايكونومتري جديد وجود بعض المحاولات التي جرت في هذا المجال سواء لدى ادارة التخطيط والشؤون الاقتصادية ، او لدى ادارة الاحصاء او لدى مؤسسة النقد . ورغم ان جميع هذه المحاولات لم تؤد الى نتيجة حاسمة من حيث الاستخدام الفعال والمثمر لهذه النماذج ، او من حيث الاستمرار في استخدامها او تعديلها بالمعطيات المعدلة ، او من حيث تطويرها ، الا ان المهم ان بعض الخبرة في هذا المجال قد تولدت ، وهي كافية لتكون قاعدة انطلاق بالتعاون مع خبراء متخصصين يتوفرون لدى اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا (الاكوا) ، ويمكن لهم ان يقدموا مساعدات جيدة في هذا المجال ، ويمكن للاكوا أن تعد نموذجا كاملا للبحريين بالتعاون مع ذوى الشأن في الوزارة .
- ٤١ واشير بهذه المناسبة الى انه سبق لي ان اجريت دراسة على النموذج الايكونومتري الذى اعدته ادارة الاحصاء (المستر ويلسون والسيد عبد الباسط المحمد) . وكان ذلك بناء على طلب من الدكتور عادل العاقل المستشار الاقليمي الذى سبق وزار البحرين وطلبت منه ادارة الاحصاء احالة النموذج الى الجهات المختصة لدى الاكوا بغية دراسته . ومع ان الموضوع ما يزال قيد الدراسة لدى الاكوا ، الا انه ليس هناك ما يمنع من تقديم نسخة عن الدراسة التي ساهمت بها ، ففيها فائدة ما ، ويمكن اطلاع ادارة الاحصاء عليها اذا رغبت الوزارة في ذلك . ولذلك فقد اعتبرتها احد ملاحق هذا التقرير .
- ٤٢ كذلك فقد اطلعت اطلاقا سريعا على النموذج المسمى (سيم) المعد لدى الوزارة . وهو نموذج صغير وبسيط يعتمد على عدد قليل من المتغيرات . والواقع ان المتغيرات المتوفرة لدى الادارة هي اكثر واغنى ، وقد عدلت السلاسل الزمنية التي

سبق للنموذج وتعامل بها • ومن اهم ما ينتقد به النموذج هو بعض الفرضيات وبعض التقديرات للمتغيرات ، ومن ذلك افتراض نسبة ١٠% للاستهلاك (وهو رقم غير صحيح ، والرقم الصحيح يتوفر لدى قسم الحسابات القومية) وتقدير الرقم القياسي لاسعار المستوردات بصورة توحى بتوخي الدقة بينما هي بعيدة عنها • ويفتقد اعداد النموذج الى استخدام المقاييس الاحصائية ، حيث استخدم معامل التحديد (مربع معامل الارتباط) فقط •

ولكن الايجابي هو اعداد بيانات " المحاكاة " اى التقديرات الناجمة عن النموذج لمقابلتها بالبيانات الفعلية • ان هذه العملية ضرورية لبيان مدى دقة النموذج • ويدعي النموذج تقارب البيانات الاصلية في السنتين الاخرتين من السلسلة ، ولكنه يتجاهل التباعد في سنواتها الاولى ، والحقيقة ان التوافق يكون في الاتجاه اكثر مما يكون في سنة او سنتين لان الاتجاه اذا كان غير متطابق فسوف يعود التباعد بعد هاتين السنتين ولذا فان افضل اسلوب لكشف المحاكاة هو اسلوب عرض البيانات الفعلية والمحاكاة بطريقة الرسم البياني •

ومهما يكن من امر لا يمكن النظر الى هذا الموديل الا على اساس انه تمرين تدريبي بسيط • ولكن وجوده امر ايجابي لا يمكن اغفال اهميته •

٠٣ في الحسابات القومية :

ان اعداد نموذج جيد قابل للاستخدام بفعالية يقوم على تطوير الحسابات القومية وتحسين اساليب تقديراتها • وسوف استعرض فيما يلي بعض المقترحات التي ناقشتها مع قسم الحسابات القومية وآمل في ان يعمل القسم على تحقيقها •

٠١ سبقت الاشارة الى ضرورة اعداد توزيع للاستثمارات حسب قطاعات النشاط الاقصادى ، كما سبقت الاشارة الى ضرورة اعداد جداول القوة العاملة حسب نفس التصنيف •

- ب يوصى باتتباع توصيات الامم المتحدة بتخصيص قطاع مستقل لبيانات الصناعة الوهمية المسماة " الخدمات المصرفية المحتسبة " وبإشارة ناقص (-) ، على ان تبقى الفوائد المدفوعة من القطاعات الأخرى جزءا من القيمة المضافة في تلك القطاعات، بدلا من طرحها في قطاعات معينة واغفالها في قطاعات أخرى .
- ج يوصى بطرح اثمان الاراضي والتعويضات عنها من مجموع الاستثمارات الحكومية حيث ان هذه القيم لا تشكل على صعيد الاقتصاد الوطني زيادة في تكوين رأس المال الثابت (وان كانت كذلك على مستوى المشروع الا ان ذلك لا علاقة له بالحسابات القومية)
- د يوصى باضافة الرسوم الجمركية وهوامش التجارة والنقل والهامش الصناعي (التركيب) عند تقدير السلع الرأسمالية المستوردة كجزء من تكوين رأس المال الثابت .
- ه بالنسبة لمسألة الوحدات المصرفية الخارجية ، اختلفت آراء الخبراء الذين زاروا الوزارة في كيفية معالجتها • فمنهم من اقترح استبعادها كلية ، لان ارباحها تحقق في الخارج وتبقى في الخارج ، ولكن في ذلك ظلما لنشاط قائم في البلاد وربما جاء وقت اصبح فيه هذه الوحدات أهم من النفط ذاته بالنسبة للاقتصاد ككل • كما أن هناك اجورا ومصاريف وعوائد للحكومة تتحقق داخل البلد ولا يجوز تجاهلها • ومنهم من اقترح اضافتها بكامل معطياتها ، ولكن في ذلك تجنبا على البلد بوصفه يحقق ارباحا خيالية ليست حتى ملكا له لان قسما كبيرا من هذه الوحدات اجنبي • وحتى الوحدات البحرينية فأن ارباحها المتحققة في الخارج والمتواجدة في الخارج ، لا يمكن اعتبارها جزءا من الدخل القومي ما لم يتم تحويلها الى الداخل • حيث تعتبر جزءا من الناتج المحلي للبلد الذي تولدت فيه • والحل الصحيح في رأيي هو أن تهمل الارباح المتحققة في الخارج والتي لم تحول الى الداخل • ويكتفي في هذه الحالة بأن تجعل اجور

المقيمين وعائدات الحكومة جزءاً من الناتج المحلي ،
وان يعتبر مجموع المصروفات مقابلة للمبالغ التي يفترض
انها حوت من الخارج لتغطية هذه المصروفات ، اي
جزءاً من صادرات الخدمات الى القطاع الخارجي ، بينما
تجعل الاجور وعائدات الحكومة ومجموع المصروفات الاخرى
عناصر لقيمة الانتاج ، وتبقى مجموع المصروفات عدا الاجور مشكلة
الاستهلاك الوسيط •

• و يقترح العمل على تصنيف الاستيراد والتصدير السلعي الى ثلاثة بنود
بنود رئيسية هي الاستهلاك النهائي ، والاستهلاك الوسيط وتكوين
رأس المال • وهذه العملية ممكنة حيث تتوفر بياناتها (ما عدا
الاستيراد للاستهلاك الوسيط) في جداول مساعدة اخرى (جداول
تقدير الاستهلاك الخاص ، جداول تقدير الاستثمارات) • ان
لهذا التصنيف فوائد تخطيطية هامة وخاصة في النموذج الايكونومتري •

• ز ان تقدير المستلزمات في قطاع العقارات كبير (١٠ - ٣٠ %)
وكذلك الاستهلاك (حوالي ٢٢ %) بينما الاجور يمكن ان تكون
صغراً اذا لم يوجد بوابون على حساب اصحاب المباني ••

• ح ارى ضرورة اضافة تقديرات للخدمات المنزلية •

• ط المعلوم ان هناك سلسلة زمنية للحسابات الحكومية تعود الى
اوائل السبعينات ، بينما السلسلة الجديدة تبدأ منذ عام ١٩٧٥
ويقترح ان تتم مراجعة السلسلة القديمة وتصحيحها وربطها
بالسلسلة الجديدة لكي يزيد عدد السنوات وتحسن امكانية
وضع النموذج الايكونومتري •

• ي نظراً لان قسم الحسابات القومية يعد بيانات القطاع الخارجي
استناداً الى جداول ترسلها اليه مؤسسة النقد ، وهذه الجداول
مختلفة عن نتائج ميزان المدفوعات كما تصدرها المؤسسة ،
يقترح في ضوء بيانات تفصيلية يجب الحصول عليها من مؤسسة
النقد وميزان المدفوعات ، اعادة النظر في حسابات القطاع
الخارجي وانعكاساته على جداول توازن المصادر والالتزامات •

- ك • يمكن التحسين باتجاه تعديل المسميات المستخدمة للتحضيرات وفق النظام الجديد للامم المتحدة ، حيث يفضل استبدال عبارة " الاستهلاكات " بعبارة " الاستهلاك " وعبارة " الاستثمارات " بعبارة " تكون رأس المال الثابت " وعبارة " المستلزمات " بعبارة " الاستهلاك الوسيط " • وعبارة " صافي الارباح " بعبارة " فائض التشغيل " •• (التعبيران الاخيران يستخدمان في آن واحد في التقرير)

٤ • تقارير المتابعة ، والمؤشرات :

- ٤٤ اطلعت على نموذج من تقارير المتابعة • وقد فهمت ان هذه التقارير تعد للمرة الاولى في الوزارة منذ اعداد البرنامج • ان هذا العمل جيد ورائد ، ولكن هناك بعض المجال لتطويره في الوقت الحاضر • وخاصة في التقرير السنوي •

واوصي بأن تتم المقارنة في التقرير السنوي بين المخطط والمتحقق بالنسبة لجميع المعطيات التي وردت في البرنامج عن السنة الاولى • مع عدم اغفال البيانات التي وردت عن السيولة النقدية والموارد والمصروفات وبنود ميزان المدفوعات ومعدلات نمو الاستثمارات والنتاج المحلي الاجمالي والاسعار •

اما بالنسبة للتقارير الرباعية ، فقد لاحظت ان الدراسة الهامة المسماة " ملاحظات " قد اوردت في آخر التقرير وجاءت وراء مجموعة الجداول التفصيلية • ان هذه المعلومات التي تهم المسؤولين هي اجدر بأن تأتي في صدارة التقرير ، ووراء المعطيات الاجمالية مباشرة ، في حين تأتي الجداول كملاحق • اما في صدر التقرير فأعتقد بضرورة الغاء الجدول الطويل لتقدير النفقات الشهرية (حيث انه جدول داخلي قد لا يهم كثيرا) بينما تضاف جداول صغيرة ومكثفة ذات قدرة تعبيرية عن الصور العامة من وجهات نظر متعددة •

٤٥ كذلك فإن التقارير الفصلية للمؤشرات الاقتصادية تعتبر عملا رائد وممتازا . ان انتقاء هذه المؤشرات بحد ذاته كان عملا جيدا . حيث ان هذا العدد القليل من الارقام الهامة يعطي فكرة عن مجمل الاقتصاد . وهناك مجال بالطبع للاضافات كاليانات الصحية واحصاءات المستشفيات والابلاغ عن اصابات الامراض والولادات والوفيات وهناك مجال ايضا للتحسينات حيث يمكن اضافة بعض الجداول الصغيرة الملخصة ، في سياق النص او اضافة نسبة تراكمية لارباع السنة مقارنة بالفترة المماثلة للسنتين الماضية (بالنسبة للتقرير الثالث مثلا مجموع ما تم خلال ثلاثة ارباع السنة مقارنا بالفترة المماثلة للسنة الماضية) ان استخدام النسبة التراكمية في الربع الثالث بالذات يمكن ان تساعد على اجراء توقعات للربع الاخير من السنة وبالتالي اعداد تقديرات لمجموع السنة على سبيل التوقع وذلك بنفس الطريقة التي درجت عليها الوزارة بالنسبة لتوقعات الانفاق المالي . كذلك مجال لتوخي المزيد من الدقة في بعض الحالات كرخص البناء مثلا حيث يستحسن ان يكون هناك مؤشر للامتار المربعة الطابقية للرخص ، كبديل عن عدد رخص البناء او كمكمل لها .

وبطبيعة الحال فان تقرير الفصل الرابع من السنة يحسن ان يكون تقريرا سنويا يشمل كافة معطيات السنة الى جانب بيانات الفصل نفسه .

٤٦ واخيرا ارى انه من الممكن من خلال بعض عمليات التنسيق والتبويب الجيد والتلخيص دمج ثلاثة تقارير هامة في تقرير سنوي واحد في نهاية السنة : اولها خلاصة نتائج الحسابات القومية والتحليل الاقتصادي المرافق لها (وفي هذه الحال تؤخذ الخلاصات الرقمية بينما تترك الجداول التفصيلية كملحق احصائي) ثم تقرير المؤشرات الاقتصادية ، على ان تصمم له جداول احصائية على غرار الجداول المرفقة به ولكن لسلاسل زمنية سنوية بدلا من الارباع ، وتضاف الى الملحق الاحصائي

ثم تقرير متابعة تنفيذ المشروعات على ان يتضمن خلاصة الانفاق المالي حسب القطاعات والوزارات وتليها مجموعة ما سمي بالملاحظات على المشروعات (وهنا تضاف ايضا البيانات التفصيلية عن الانفاق حسب المشروعات الى الملحق الاحصائي ايضا) وهذه العملية التنسيقية والبسيطة المنطلقة من الجهد الذى امكن تنفيذه حتى الآن ، من شأنها ان تؤدى الى وضع تقرير اقتصادى جيد مع امكانية اغناءه ببعض المعلومات الاخرى فيما بعد وهذا العمل بحد ذاته يمكن ان يكون منطلقا لوضع بنية خطة او برنامج ، وذلك على نمط قريب او مشابه بحيث ترسم خطوات المستقبل لنفس المؤشرات والحسابات التى توضع التقارير عنها ، ثم في مرحلة لاحقة ، يستمر العمل على اغناء محتويات التقارير من جهة والبرنامج من جهة أخرى ، على الوجه الذى اقترحته في مكان آخر من هذا التقرير .

٥٠ . حول علاقة المشروع الانمائي بكل من ادارتي

الاقتصاد والمالية .

٤٧ قبل اعداد البرنامج الرباعي ، كانت المشروعات تدرج ضمن الباب الرابع وكانت ادارة الميزانية على ما يبدو تمارس المهام التخطيطية (على المدى القصير طبعا) وكان الدور الرئيسي على ما يبدو تلعبه الوزارة المعنية ، وبالتنسيق مع وزارة الاشغال عند اللزوم . ومنذ ان اعد البرنامج الرباعي من قبل ادارة التخطيط والشؤون الاقتصادية نقلت العملية برمتها الى ادارة التخطيط ، التي اصبحت تمارس اختصاصات مالية الى جانب الاختصاص التخطيطي الى درجة اصبحت تهدد بأن تطغى النظرة المالية بنشاطها اليومي على العمل الاقتصادي الذى يتطلب الكثير من الاناة والصبر والتعمق في الشموليات . ويتزايد خطر الامور الاجرائية والممارسات اليومية المتعلقة بتنفيذ المشروعات ودراسة وتلبية طلبات نقل الاعتمادات ودمجها وتعديلها او مسائل فض العروض وتوثيقها وغير ذلك من الامور التي اضطر المهندسون والاقتصاديون لتنفيذها . ان التطرف في كلتا الحالتين ليس في محله . وللمشروع علاقة معينة بالتخطيط كما ان له علاقة معينة بالمالية بالاضافة الى علاقة وزارة الاشغال ، وربما بعض

الجهات الاخرى عند اللزوم وسأحاول ان القي الضوء على هذه العلاقات حسب مراحل تنفيذ المشروع .

٤٨ في مرحلة تحديد المشروع : عادة تتبع فكرة المشروع لدى الوزارة المعنية وهنا نرى انه من المفيد ان تتبع افكار مركزية حول بعض المشروعات لدى ادارة التخطيط والشؤون الاقتصادية ذاتها فهي من خلال الدراسات التي تعدها او تطلع عليها من خلال نظرتها الشمولية للاقتصاد جديرة بان ترى بعض مواطن النقص والاحتياجات وان تقترح عند اللزوم مشروعات معينة .

٤٩ في مرحلة دراسة الجدوى الاقتصادية الاولى (الدراسة التبريرية) يكون هذا العمل عادة من اختصاص الوزارة المعنية وفي هذه المرحلة نرى انه لا بد من اخذ رأى ادارة التخطيط والشؤون الاقتصادية قبل البدء بتنفيذ اية مرحلة لاحقة بعدها . ان من مهام ادارة التخطيط ان يكون لها انماط معينة ونماذج تطبق عليها معايير ومعاملات وحسابات بحسب انواع المشروعات وتصدر بموجبها من خلال الدراسة الجدية بحكمها على مدى سلامة الفكرة وذلك من الناحية المبدئية طبعاً . وهنا ربما كان من الضروري الاستئناس برأى الوزارات الاخرى من الناحية الفنية . وفي هذه المرحلة لا علاقة لادارة الميزانية على الاطلاق خاصة وان دراسة الجدوى الاولى لا تكلف الكثير من المال على صعيد المشروع . (وان كنت ارى بهذه المناسبة انه يمكن رصد مبالغ في البرامج والميزانيات لدراسات الجدوى الاقتصادية الاولى لمشروعات تجهز للقطاع الخاص ، وذلك كتشجيع وحافز له)

٥٠ مرحلة دراسة الجدوى الاقتصادية : ان دراسة الجدوى الاقتصادية التي تتضمن كذلك جوانب فنية هندسية معينة تحتاج عادة الى تكاليف كبيرة نسبياً . وفي بعض الحالات تكون الدراسات مع ما تتطلبه من مسوح واعمال على الطبيعة ، مشروعات قائمة بحد ذاتها . وهنا يكون لكل من ادارة التخطيط ووزارة الاشغال رأى في ذلك الا ان رأى المالية (الميزانية) يبقى غير ضرورى .

٥١ مرحلة ادراج المشروع في البرنامج (او الخطة وفي الميزانية (الباب الرابع) سبقت الاشارة الى الرأى الذى طرحته من حيث امكانية ، بل وضرورة ، تواجد كل من البرنامج والباب الرابع من الميزانية معا (يستثنى من ذلك حالة تبني فكرة البرنامج المتوسط المدى المتحرك سنوياً) . ان ادراج المشروعات في البرنامج

او الخطة يجب ان يرتبط بالسماح للوزارة المعنية بالتعاقد على المشروع ، بينما تربط الميزانية بالصرف الفعلي على المشروع • كذلك سبقت الاشارة الى مسؤولية ادارة التخطيط في وضع اطار عام للبرنامج (الخطة) سواء بالاسلوب التقليدي او بالنموذج الايكونومتري • ان من شأن هذا الاطار او النموذج ان يعطي تقديرات بحجم كل الاستثمارات الحكومية والاستثمارات خارج الميزانية والنفقات المتكررة والموارد المالية ايضا • ومن الواضح انه يجب التشاور بين التخطيط والميزانية والاتفاق على الحجم الكلية ، والارقام الاجمالية للاستثمارات الحكومية في البرنامج • وبعدها يكون ادراج المشروعات في البرنامج من مسؤولية التخطيط وحده وذلك لان ادارة التخطيط هي المسؤولة عن تقييم الجدوى الاقتصادية للمشروع وبالتالي موقعه في سلم الاسبقيات ، ومن ثم الموازنة بين جعله من مشروعات الافضلية الاولى او الافضلية الثانية ، ومن ثم تحديد موعد البدء بتنفيذه بالتقديم والتأخير حسب الامكانيات المتاحة وحسب علاقة المشروع بمشروعات اخرى ،

اما بالنسبة لادراج المشروع في الباب الرابع من الميزانية ، فأرى أن تبقى مسؤولية هذا العمل عائدة لادارة التخطيط ، وذلك رغم اهمية دور الماليين في هذا المجال وخاصة من حيث دراسة الالتزامات الفعلية والتدفقات المالية اللازمة وهو عمل مختلف بطبيعته عن دراسة الجوانب الاقتصادية للمشروع • ان رأيي هذا نابع من ضرورة توفير الجهد والاقبال من المراحل الاجرائية ، وحصص مرجع المسؤولية ، وعدم ترك الامور في آخر المطاف لقرار الماليين وحدهم • ان دور ادارة الميزانية هام ولكن يجب ان يكون استشاريا من خلال عضوية لجنة خاصة لرصد الاعتمادات ، تمثل فيها ادارة الميزانية بالطبع •

وذلك لا ينفصل عن مسألة الاتفاق المسبق بين ادارة التخطيط وادارة الميزانية على الرقم الاجمالي للاستثمارات الحكومية (الباب الرابع) وبذلك يكون دورها ، من حيث الموازنة بين الموارد والاعتمادات ، قد ادى غرضه بشكل مسبق •

وهنا لا يفوتني ان اشير الى ان من الضروري أن يتفق مع ادارة الموازنة على نسبة اضافية تحدد بشكل مخطط ، للاعتمادات، بحيث يفوق الرقم الكلي للاعتمادات الرقم المرغوب التوصل اليه في الانفاق الفعلي . ذلك أن الرغبة في تحقيق التوازن المالي بين الموارد والانفاق لابدأن تؤدي الى ضغط الاعتمادات . فاذا حصل تقصير في احدى الجهات في التنفيذ ، تفيض الموارد وتفوت الفرصة على جهات اخرى .

وهكذا فانني أؤكد على أن قرار حجم الاعتمادات المرصودة في الميزانية (الباب الرابع) يجب ان يكون لدى ادارة التخطيط ، هذا مع التأكيد على مشاركة ادارة الميزانية في اللجنة . وهذا يعني أن تكون اللجنة برئاسة ممثل ادارة التخطيط .

وقد اقترح خبراء صندوق الدولي في تقريرهم المؤرخ في ٢٤ مايو ١٩٨٢ ان يكون هناك فصل بين تقييم المشروع من الناحية الاقتصادية وتقييمه من الناحية المالية ، وأن ينعكس ذلك على تنظيمات الوزارة . ان هذا النوع من الفصل صحيح نظريا ولكنه يجب الا ينعكس على شكل ادارى وروتيني للتنظيم من شأنه أن يضيف مراحل لا لزوم لها الى عملية اقرار المشروع ، وبذلك يخلق نوعا من الازدواجية وزيادة في الموظفين وزيادة في التعقيدات ، كما قد يؤدي الى أن تصبح ادارة الميزانية آخر المطاف في مسألة القرار ، الامر الذي قد يؤدي الى اضعاف مسألة أخذ العوامل الاقتصادية بالاعتبار ، وربما يحدث خلافا في مسائل اولوية المشروعات واسبقية البدء بها وانجازها بما يرتبط مع مشروعات تعتمد عليها او تمهد لها .

ومن ناحية اخرى يجب الانتباه الى ان الكثير من الوزارات تلجأ احيانا الى طلب ادراج اعتمادات وتخصيصات لاعمال هي اصلا من النوع الجاري ، المتكرر او غير المتكرر ، وتسميها " مشروعات " وفي كثير من الاحيان (وهذه تجربة بعض البلدان الاخرى) يكون ذلك لعدم تمكن الوزارة المعنية من اقتناع ادارات الميزانية بادراج الاعتمادات في ابواب الميزانية الجارية . ولذلك يجب وضع ضوابط لهذه العملية (وهنا تأتي اهمية الدور الاستشاري لادارة الميزانية) وذلك للتمييز بين ما يمكن أن يسمى بالمشروع

وما يدخل تحت الباب الثالث من الميزانية • عادة يكون المعيار الرئيسي للتمييز هو وجود او عدم وجود اضافة الى رأس المال الثابت • ولكن اذا تبين لادارة التخطيط ان هذا النوع من الانفاق ضروري من وجهة نظر اقتصادية ، فيجب أن يكون لها ان تتخذ هذا القرار ، وذلك في حدود الحجم الكلي للاتمادات المتفق عليه مسبقا بين كل من الادارتين • ولعل من اهم الامثلة على ذلك البحوث الاحصائية التي قد تطلب ادارة الاحصاء تنفيذها وترفضها الجهات المختصة ، وتكون ادارة التخطيط اجدر الجهات بمعرفة اهمية نتائجها ، التي من شأنها أن تساعد على تخفيف العبء على اعمال التقديرات (في الحسابات القومية مثلا) وعلى تحسين دقة الارقام التي تتعامل بها • وفي هذه الحالة وما يشبهها ، ربما يكون من الانسب تسمية هذه العمليات " مشروعات " واعطاؤها اسبقية عليا اذا اقتضى الامر ذلك •

٥٢ ولا بد لي أن أشير الى أن تقرير خبراء صندوق النقد الدولي المؤرخ ٢٤ مايو ١٩٨٢ قد تضمن (ص ٣٤/أ) البنية المقترحة لوزارة المالية • ومن عناصر هذه البنية قسم " تقييم المشروعات " بينما المشروع الذي اطلعت عليه لبنية الوزارة الذي يعسده المستروولسي لا يتضمن هيكل ادارة الشؤون الاقتصادية فيه ذلك القسم ، وانما تضمن المشروع قسما " لتقييم البرنامج " وآخر "للموافقة على المشروعات " لدى الادارة المالية وارى ذلك يخالف تقارير الخبراء المشار اليه •

٥٣ و اخيرا ينصح بشراء برامج جاهزة (التطبيقات الاحصائية) لاستخدامها على الكمبيوتر الكبير في الوزارة لان هذه البرامج هي التي تستخدم في بناء وتعديلات النماذج الايكونومترية للتنمية •

DRAFT

Some Observations and Comments on the Multi
Sector Model of the Bahrain Economy

By Ahmad Rajai
Regional Adviser
Development Planning Div. ECWA

The model is being worked out by Mr. David Willson and Mrs. Abdul Basset Al-Mohmood of the Directorate of Statistics, presumably with some involvement of the Ministry of Finance and National Economy. The model tries to quantify the impact of economic policy variables, such as oil production, Government spending and borrowing, domestic interest rates, indirect taxes and salaries, on ultimate target variables, such as GDP level, balance of trade, foreign labour force, workers remittances and consumption price index. Exogenous to the model are such variables as imported inflation and price of oil. Variables, which the government can influence but not control, are called intermediate target variables, such as the money supply.

Generally speaking, the concept of the model and its theoretical framework are interesting. However, the model seems to be still in the early stage of its building, although it claims for having meaningful results, shown in the set of tables that contains historical data and projections. The following are some preliminary observations, which could be developed further in the future, if necessary:

1. Many assumptions used for the exogenous variables for the period 1980-85 are not justified. Sometimes they were fixed arbitrarily (e.g. implicit GDP deflator, foreign interest rates, import

unit value index and profits of BAPCO), and sometimes they were estimated at levels obviously unrealistic (e.g. Bahraini birth and death rates). It is recommended that those assumptions be adjusted in the light of objective indicators and other published estimates.

2. It was often difficult to follow-up the definitions of variables. In some cases they could not be traced without extra efforts. This is due to the way of their presentation. It is suggested that a complete and comprehensive index for variables definitions in alphabetic order be prepared for easy reference.

3. The equations are shown in their original structure, revised structure and in a supplement. To avoid confusion it is recommended to show the final structure only, but this should have a complete form of presentation, at least as it is shown in the original structure.

4. The use of the term "sector" caused some confusion. It is recommended that the term "block" be used instead.

5. It was mentioned in the documents contained in the file, that a separate table exists that summarises the statistical results of R², "t" statistic and "F" value for the equations estimated by linear regression. I, however, could not locate this table. Without considering the results of those tests it would be difficult to judge the statistical significance of the equations, and hence the model in general.

6. In some cases the soundness of a model could be evaluated by merely examining the results of the projections exercise. I suppose, this case is one of them. One can observe a considerable jump of the levels of variables from the last year of the historical data to the first year of projection. This jump is not justifiable. Additionally, it leads to an unnecessary creation of hopes and worries

particularly for the "ultimate target variables." Moreover the rates of growth, implicitly incorporated in the projections, further contribute to this end. Hence, the projections made should be considered only as a first trial exercise, which inevitably must lead to a careful revision of both assumptions and equations. At this stage, it is advisable not to present the results of the exercise.

7. When attempting to find out possible causes for the inconvenient jump described above, I discovered a simple mistake in the oil price in US\$ and in BD, shown in the historical data and projections of the oil sector. If this is not a typing error, it might be one of the causes. A careful revision of this data is recommended.

8. In the set of policy variables only one assumption for each variable was used, hence, only one scenario was elaborated. It is advisable to use alternative assumptions in order to study their impact, respectively, on intermediate and ultimate target variables, through different scenarios.

9. The structure of the model had to accommodate adjustment variables (unexplained differences). Although this should not be the rule, the level of those variables was somewhat acceptable in the historical data. The trend of those variable, however, has led to unacceptable levels in the projections (8-11 folds). This fact, in my opinion, necessitates careful scrutiny of both the origin and the development of the adjustment variables.

10. A very important step in the modelling exercise is to test its validation through simulation. Before trying to use the model for projection purposes, tracking, or historical simulation must be performed for the period of the available data time series and a comparison between actual and simulated data should prove both to be close to each other. This model does not provide such an exercise neither for individual equations nor for the model as a whole (through dynamic simulation).

11. Most variables seem to have been projected relying on time function. Moreover, out of 65 major equations (the details of the oil sector taken apart) only 8 equations are behavioural ones, and out of those only 3 equations have more than two independant variables. Such a simplicity in the model structure does not bring evidence for a powerful model and would perhaps raise a serious question on the cost-benefit aspect of the use of computer for this exercise.

12. In brief, it is recommanded that a complete study on the model be prepared containing its description (including a unified list of variables definitions, the sets of equation according to blocks, the assumptions for exogenous variables and alternative assumptions for policy variables), the validation tests for individual equations as well as for the model as a whole (including historical simulations and dynamic simulation for the whole structure) the impact simulations for different scenarios according to alternative policy variables and finally an analysis of the findings and recommendations for policy measures.

ملحق رقم (٢)
قائمة باسماء المسؤولين الذين قابلهم
المستشار اثناء المهمة

وزارة المالية والاقتصاد الوطني

(١) ادارة التخطيط والشؤون الاقتصادية :

السيد الدكتور جاسم المناعي	مدير ادارة التخطيط والشؤون الاقتصادية
السيد ابراهيم الحمر	ادارة التخطيط والشؤون الاقتصادية
السيد زكريا هجرس	رئيس قسم التخطيط (بالوكالة)
السيد رشيد المعراج	رئيس قسم تقييم المشاريع
السيد عبد الحميد علي ابراهيم العراوى	رئيس قسم الاستثمارات والعلاقات الاقتصادية الدولية
السيد عبد الحميد علي عبد الله العراوى	رئيس قسم البحوث والدراسات الاقتصادية
السيد عبد الرحمن جاسم المطوع	الحسابات القومية
السيد يوسف احمد	قسم الاستثمارات والعلاقات الدولية الاقتصادية
السيد مهدي احمد	خبير - ادارة التخطيط والشؤون الاقتصادية
السيد عبد المنعم جعفر	ادارة التخطيط والشؤون الاقتصادية
السيد مايك ويللي	خبير مشروع صندوق النقد الدولي لدعم الوزارة
السيد شهاب يوسف شهاب	قسم التخطيط
السيد عبد الحميد عبد الغفار	قسم التخطيط
السيد حسن سلوان	قسم التخطيط
السيدة امل علوى	قسم التخطيط

(٢) ادارة الميزانية

السيد حسن فلاح	مدير ادارة الميزانية
السيد احمد السيد	رئيس قسم الميزانية (مساعد مدير الميزانية للايرادات والمصروفات)

مكتب الممثل المقيم للبرنامج الانمائي للامم المتحدة

السيد عبد الرحمن خزيم	الممثل المقيم
شريا عبد العلي	المسؤول الاداري مكتب الامم المتحدة
حسين شمس	العلاقات العامة

ملحق رقم (٣)

الوثائق التي اطلع عليها المستشار اثناء الزيارة

- ٠١ الحسابات القومية لدولة البحرين ١٩٧٥ = ١٩٨٠ وزارة المالية والاقتصاد الوطني
٠٢ نتائج الحسابات القومية لدولة البحرين للعام ١٩٨١
٠٣ التقرير السنوي (١٩٨١) لمؤسسة نقد البحرين

Bahrain- An international Financial centre,
Bahrain Monetary Agency

- ٠٥ البرنامج الرباعي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للسنوات ١٩٨٢ - ١٩٨٥
وزارة المالية والاقتصاد الوطني
٠٦ التقرير الفصلي الثالث (يناير / سبتمبر ١٩٨٢) عن تنفيذ البرنامج الرباعي
٠٧ المجموعة الاحصائية ١٩٨١ ادارة الاحصاء / وزارة شؤون مجلس الوزراء
٠٨ احصاءات التجارة الخارجية للعام ١٩٨١ اغسطس ١٩٨٢ ، ادارة الاحصاء وزارة الدولة
لشؤون مجلس الوزراء

- 9- Bahrain - Present Conditions and Future Development of Service Industries, Water Resources, Agriculture and Fisheries and Hotels and Tourism, a Special Economic Report, April 1981, the World Bank.
(Technical Assistance Unit, country programs department I, Europe, Middle East and north African Region).
- 10- Bahrain - Survey of the System of Financial Management in Government, International Monetary Fund, May 24, 1982 (a. Prenchand, Y. Boutros- Ghali, and H.A. Copeman)