اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

سلسلة أوراق عمل

العوامل المؤثرة في تقويم كفاءة الأداء في مشاريع القطاع العام في بلدان منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الأسكوا)

ورقة رقم (٣)

الأمم المتحدة

طبعت هذه الوثيقة دون مراجعة رسمية

E/ESCWA/DPD/89/WP.3

89-0997

المحتويـات

الصفحة

تقديـــم ١

١ـ مقدمة عامة ٣

٢ـ ضرورات الفصل بين العوامل الموضوعية وبين العوامل الذاتية التي تتحكم في نشاط المشروع العام ٤

٣ـ المؤشرات الدالة على تطوير كفاءة الأداء وصعوبات التكمية ٨

٤ـ تقويم كفاءة الأداء وإعادة التقويم الاقتصادي والمالي للمشروع العام ١١

٥ـ التباين في طبيعة المشاريع العامة وأهمية إيجاد مؤشرات ومعايير عامة لتقويم الأداء ١٤

٦ـ العوامل السياسية وتقويم كفاءة المشروع العام ١٥

تقديم

فرضت التطورات الاقتصادية والمالية والنقدية الدولية والأقليمية التي شهدها هذا العقد تغييرات هامة على السياسات الاقتصادية العامة التي طبقت في السبعينات، في معظم بلدان الأسكوا. وقد تمثلت هذه التغييرات في محاولات التكييف السريع للأختلالات الأقتصادية العامة الداخلية والخارجية قصيرة الأجل والناجمة بصورة رئيسية عن الانخفاض السريع في القدرة على تمويل الانفاق العام الاستهلاكي والاستثماري وعلى تمويل الاستيرادات المتزايدة[1]. ولقد اقترن الاهتمام المتزايد بسياسات التكييف الاقتصادي الجديدة بضرورة توسيع نطاق اقتصاد السوق في توجيه الفعاليات الانتاجية والاستثمارية والاستهلاكية لضمان التوزيع الأفضل للموارد الاقتصادية العامة في مقابل التقليل من دور الدولة الاقتصادي الواسع في تعبئة واستغلال هذه الموارد. ومن الواضح أن هذا التلازم بين فاعلية سياسات التكييف الاقتصادي وآلية السوق وبين دوري كل من القطاع الخاص والعام في النمو والتنمية هو أساس الدعوة الى تمليك أو تأجير عدد من مشاريع القطاع العام الى القطاع الخاص في عدد من بلدان المنطقة. كما أن التساؤل في فاعلية سياسات التكييف لا يزال يثير التساؤل الأقتصادي - السياسي في ضرورات وجود القطاع العام وبالتالي في مدى الحاجة الى إعادة تعريف معايير الجدوى للمشاريع العامة في بلدان المنطقة.

ومع علمنا بأن تقويم نتائج تطبيق سياسات التكييف والأصلاح الأقتصادي الجارية في معظم بلدان المنطقة لا يمكن ان تتمخض عن استنتاجات متماثلة تصلح لجميع بلدان المنطقة وذلك بسبب تباين الخصائص العامة لاقتصاداتها من ناحية ولأختلاف نظمها الاقتصادية وبالتالي سياساتها الاقتصادية من ناحية أخرى. إلا أن تجارب الثمانينات في معظم بلدان المنطقة تشير الى استمرار الاندفاع نحو تطبيق وتطوير السياسات الاقتصادية الليبرالية وتشجيع القطاع الخاص لزيادة دوره في النشاط الاقتصادي في مقابل النزعة القوية للحد من دور القطاع العام والسعي لاعادة تقويم جدواه وكفائته بهدف زيادة فوائضه الاقتصادية والمالية.

اعدت هذه الدراسة في الأصل على أساس الملاحظات والأستنتاجات العامة التي تراكمت لدى الكاتب من خلال مشاركته في محاولات تقويم كفاءة الأداء لعدد من المشاريع الانتاجية العامة في العراق في عام ١٩٨٦. وكانت الغاية حينذاك متجهة لصياغة هذه الدراسة بهدف التمهيد لتأسيس منهجية عملية لتقويم كفاءة الأداء في مشاريع القطاع العام على أساس وجود نظامين بديلين هما «المركزية» و«اللامركزية» في إدارة نشاط مشاريع القطاع العام والبحث في متطلبات الاخذ بأي منهما في الظروف الأقتصادية السائدة آنذاك ووفقاً لأطر عامة من التحليلات الاقتصادية. ولكن وقبل أن تتاح الفرصة لنشر تلك الصيغة، كانت نتائج سياسات التكييف الاقتصادي الرامية للتخفيف من التدخل الاقتصادي الواسع والتفصيلي للدولة والهادفة لتشجيع دور القطاع الخاص وتوفير الظروف المناسبة لزيادة فاعلية عوامل السوق والأسعار في توزيع الموارد الاقتصادية الوطنية، قد اتضحت معاملها ومضامينها بصورة أكبر ليس فقط بالنسبة للتجربة

---

(١) راجع في ذلك دراستنا عن «سياسات التكييف والاصلاح الأقتصادي الهيكلي في مجموعة مختارة من بلدان منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)» الصادرة عن الامم المتحدة - الاسكوا - بغداد في آذار ١٩٨٩.

العراقية بل وأيضا لعدد آخر من تجارب بلدان منطقة الاسكوا. كما أن دراسة تجربة سياسة «الانفتاح» الاقتصادي في مصر التي بدأت منذ منتصف السبعينات قد وفرت الكثير من المعطيات لتقدير الأهميات النسبية لدوري كل من القطاع العام والقطاع الخاص في قطر لا يزال القطاع العام يلعب دورا هاما فيه بمعايير الانتاج والاستثمار وتشغيل الايدي العاملة. وقد عزز الاهتمام الواسع للبحث في موضوع تمليك مشاريع القطاع العام للقطاع الخاص من ناحية، وفي كفاءة الاستثمارات العامة من ناحية أخرى [٢]، الحاجة الى إعادة البحث في العوامل المؤثرة على كفاءة أداء المشاريع العامة وذلك لزيادة التعريف بمشكلات القطاع العام ووضعها ولو بصورة غير مباشرة في موقعها المناسب في إطار سياسات التكييف وإلاصلاح الاقتصادي التي تنتهجها بلدان منطقة الأسكوا لمعالجة قضايا النمو والتنمية على المدى القصير والبعيد [٣]. إن هذه الدراسة محاولة في هذا الاتجاه.

---

(٢) من أمثلة هذه الأهتمامات المناقشات الرسمية لممثلي بلدان اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا) خلال اجتماعات الدورة الخامسة عشر للجنة في موضوع تمليك القطاع العام للقطاع الخاص باعتباره من قضايا التنمية الهامة التي تواجهها المنطقة. راجع في ذلك : مذكرة الأمين العام التنفيذي المرقمة E/ESCWA/15/7 في ٣٠ آذار/مارس ١٩٨٩ عن «قضايا أو مشكلات معينة تواجهها بلدان المنطقة: تمليك المشروع العام للقطاع الخاص» المعروضة على الدورة الخامسة عشرة للجنة المنعقدة في بغداد خلال الفترة ١٧ ـ ١٨ أيار/مايو ١٩٨٩.

كذلك يمكن الاشارة الى اهتمام المؤسسات الدولية والاقليمية بهذا الموضوع كالندوة التي عقدها صندوق النقد العربي والبرنامج الانمائي للأمم المتحدة واللجنة الاقتصادية والأجتماعية لغربي آسيا وصندوق النقد الدولي عن «التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في الدول العربية» خلال الفترة من ٥ ـ ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ . وكذلك يمكن الاشارة الى موضوعات الندوة التي من المقرر أن يعقدها الصندوق العربي للأنماء الاقتصادي والاجتماعي وصندوق النقد الدولي عن «سياسات الاستثمار في البلاد العربية» في الكويت خلال الفترة من ١١ ـ ١٣ ديسمبر/كانون الأول ١٩٨٩.

(٣) قد يكون من المناسب الأشارة هنا الى الاستنتاجات العامة التالية التي عرضتها الوثيقة E/ESCWA/15/7 الصادرة عن الأسكوا والمشار اليها في الهامش السابق.

«ان النظرة الى مسألة تمليك المشروع العام للقطاع الخاص لا ينبغي أن تنحصر في نقل الملكية للأصول الثابتة لمشروع إنتاجي تمتلكه الدولة ويعاني من مشاكل مالية أو إدارية أو فنية، كما لا ينبغي ان يكون تبرير هذا التمليك مرتبطاً بضرورة التخفيف من عبء هذا المشروع الذي يثقل كاهل الحكومة أو المؤسسات العامة. انما يجب ان ينظر الى الموضوع على أنه جزء متكامل من حزمة أو برنامج للسياسات والاجراءات الاقتصادية والمالية والنقدية التي تستهدف التكييف والاصلاح الاقتصادي على المديات الزمنية المختلفة في ضوء الظروف والامكانيات الحالية والمتوقعة للبلدان المعنية».

«وهنالك حاجة مستمرة لاعادة تقويم المشروعات العامة إقتصادياً ومالياً وفنياً لضمان زيادة فوائضها الاقتصادية، أي زيادة الانتاج، والانتاجية والمالية أي زيادة الارباح التي تحققها. وكذلك لتأمين زيادة مساهمتها في برامج التكييف والاصلاح الاقتصادي المطلوبة». الصفحة ١٧-١٨.

١- مقدمة عامـــة

بالرغم من الوضوح النظري لطبيعة العوامل المختلفة التي تحدد كفاءة الاداء في المشاريع العامة وتوفر المعرفة النظرية بالاساليب الفنية المستخدمة في تقديرها وتحليلها، فأن المشكلات العملية التي تعترض محاولات تقويم كفاءة الاداء هي من الاتساع والتعقيد بدرجة يصح معها الاستنتاج بصعوبة ايجاد صيغة موحدة وبسيطة لمعايير الكفاءة التي تعبر بوضوح وبدقة كافية عن دور مختلف العوامل الموضوعية والذاتية الاقتصادية والفنية والادارية والمؤسسية والسياسية في نشاط المشروع العام في الاقتصادات النامية(١). ومن ثم استخدام هذه الصيغة في عقد المقارنات لتقويم كفاءة الاداء للمشروع العام خلال فترات زمنية معينة او لاغراض المقارنة مع اداء المشاريع العامة الأخرى. والواقع ان المشكلات العملية لا تقتصر على حقيقة تباين المفاهيم والعناصر التي تمنح المشروع صفة المشروع العام او المؤسسة العامة(٢). ولا تقتصر على مشاكل تداخل العوامل المختلفة المحيطة بنشاط المشروع وصعوبات تكميتها، وانما تبرز ايضا من الضرورات الناشئة عن تغيّر هذه العوامل خلال فترات اشتغال المشروع وبالتالي تغيّر اهدافه وطبيعة نشاطه. فعملية تقويم كفاءة الاداء تتطلب عقد المقارنة بين اهداف المشروع وبين انجازاته الفعلية خلال فترة اشتغاله الماضية، كما تتطلب عقد المقارنة بين ما هو

---

(١) من الدراسات الجادة عن قضايا «المشاريع» أو «المؤسسات العامة Public Enterprises» «تلك الصادرة عن المركز الدولي للمشاريع العامة في البلدان النامية» ومقره في مدينة لوبيليانا بيوغوسلافيا.

(International Center for Public Enterprises in Developing Countries – ICPE), 61109 Ljubljana P,O Box 92, Yugoslavia.

1. "Seeking the Personality of Public Enterprises" (ed) by Praxy Fernandes and Pavle Sicherl, 1981.

2. "Financial Profitability and Losses in Public Enterprises", (ed) by Zia V, Ahmed, 1982.

3. "Pricing Policy and Investment Criteria in Public Enterprices" (ed) by Zia, V,Ahmed, 1982.

4. "The Role of Public Enterprises in National Development", by Pavle Sicherl, 1983.

5. "The Use of a Social Accounting Matrix Framework for Public Sector Analysis. The Case Study of Mexico", by B. Pleskovic and G. Trevino, 1985.

(٢) المشروع العام الذي تستهدفه هذه الدراسة هو المشروع الذي ينطبق عليه التعريف التالي الوارد في دراسة الاسكوا عن تمليك المشروع العام للقطاع الخاص «المشروع الذي تملكه الدولة بنسبة تتراوح بين (من٥١٪ - ١٠٠٪) والذي يمارس نشاطا انتاجيا سلعيا او خدميا، وله اطارا محددا لتسويق هذا الانتاج، وبأنه يستهدف تحقيق اهداف اقتصادية او اجتماعية او سياسية، استراتيجية او مرحلية، جزئية او كلية، وبالتالي فإنه ينطوي على مفهوم محدد للاستثمارات الموظفة في انشائه وللعوائد المتحققة من نشاطه، وبأن تكون ادارته واتخاذ القرارات الاساسية فيه معتمدة او مخولة من السلطة العامة، كما وان يكون خاضعاً للرقابة العامة بهدف متابعة وتقييم نشاطاته وفعالياته المختلفة» الامم المتحدة - الاسكوا - الوثيقة E/ESCWA/15/7، بغداد ٣٠ آذار/مارس ١٩٨٩. صفحة ٦.

متوقع تحقيقه في بقية عمر المشروع الانتاجي والاقتصادي. لذلك وبقدر ضرورة البحث في تفاصيل نشاط المشروع ومؤشرات ادائه التاريخية وتوقعات مستقبله، فأن عملية تقويم كفاءة الاداء للمشروع العام لا يمكن ان تتكامل دون وضع اطار عام للعوامل الموضوعية المحيطة بالمشروع. وتلك ضرورة تقتضيها الحاجة الى وضع نتائج تقويم كفاءة الاداء في الحدود المختلفة للمسؤولية. فمسؤلية الادارة الاقتصادية والفنية التشغيلية المباشرة للمشروع تختلف عن مسؤولية ادارة السياسة التخطيطية الاقتصادية والفنية والرقابية العليا للمشروع سواء أكان كوحدة اقتصادية - ادارية مستقلة او كجزء من مجموعة مشاريع يضمها فرع او نشاط اقتصادي او صناعي او زراعي معين تحت اشراف مؤسسة ادارية اعلى. وكذلك فأن التقويم يجب ان يميز ايضا بين مسؤوليات تخطيط السياسة الاقتصادية والانتاجية العليا للمشاريع العامة في قطاع معين او على صعيد الاقتصاد القومي كما تمثله الوزارات القطاعية كوزارة الصناعة او الزراعة او الوزارات العامة كوزارة المالية ووزارة التجارة. ومع ان هذا التمييز في حدود المسؤوليات ينطلق من أهمية وضع الغاية الاساسية للمشروع العام منطلقا رئيسيا لتقويم كفاءة الاداء سواء في اساسها السياسي الاجتماعي المرتبط بمسألة توزيع الدخول وتقديم الخدمات العامة، او في اساسها الاقتصادي المرتبط بالحاجة الى الفوائض المالية والاقتصادية لتحقيق النمو الاقتصادي العام. فأن هذا التمييز يخدم ايضا تحليل المشكلة الرئيسية التي تواجه المشروع العام، وهي التوزيع الافضل للموارد الاقتصادية المخصصة له في اطار مجموع الموارد الاقتصادية المتاحة للمجتمع وكيفية التصرف بها كما ينعكس ذلك في طبيعة السياسات الاقتصادية العامة.

ومن المناسب أيضا التأكيد في هذه المقدمة على ان هذه الدراسة لا تستهدف البحث في كيفية ادارة المشاريع الانتاجية السلعية والخدمية التابعة للقطاع العام، وذلك لأن مثل هذا البحث يتسع للكثير من الموضوعات المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية وينطوي على وسائل واساليب تحليليه تتراوح بين الاحكام الشخصية والخبرات المتراكمة وبين استخدام النظريات الاحصائية والرياضية في التنبوء والتخطيط للمستقبل. على ان موضوع الدراسة هو في الواقع جزء من فن ادارة المشاريع ولذلك فأن من الضروري إثارة الانتباه الى اهمية استخدام وسائل التحليل الكمي لتحديد ومعالجة المشكلات التي تواجه المشروع. ولان الاعتبارات العملية تفرض احيانا قيودا على استخدام وسائل التحليل المتقدمة من قبل الادارات فأن الدراسة تكتفي بالاشارة المحدودة الى فاعلية استخدام وسائل التحليل الكمي في معالجة مشاكل المشروع واتخاذ القرارات المناسبة. علما بأن النتايج الاولية المستقاة من واقع التجربة العملية تشير الى ان الاعتماد على التحليلات النوعية المتمثلة بالاحكام الشخصية والخبرة المتراكمة للادارات العليا وللادارات التنفيذية هي الاساس في ممارسة مسؤوليات ادارات المشاريع واتخاذ القرارات.

٢- ضرورات الفصل بين العوامل الموضوعية وبين العوامل الذاتية التي تتحكم في نشاط المشروع العام

من الواضح ان انشاء أي مشروع انتاجي لا بد وان يستند الى عدد من المبررات الاقتصادية. وان انشاء المشروع العام لا تقتصر جدواه على المبررات المالية او الاقتصادية بل، وفي حالات كثيرة، تشتمل ايضا على الدوافع الاجتماعية والسياسية. ومثل هذه المبررات تعرض عادة دراسات الجدوى الاولية او

التفصيلية للمشروع بغض النظر عن طبيعة اساليب التحليل ونوعية البيانات والمعلومات التي تشتملها مثل هذه الدراسات. وبعبارة اخرى، ان لكل مشروع اهداف معينة تتحدد عادة في دراسة الجدوى عند اتخاذ القرار بتنفيذ المشروع. ومن الواضح ايضا، ان انشاء المشروع يفترض توفر الامكانيات المالية والفنية لتنفيذه وتشغيله بما يتناسب ونتائج حسابات العوائد ـ الكلف وخلال فترة زمنية معينة هي عمر المشروع الانتاجي. وليس من غير الشائع ان تتيح دراسات الجدوى مجال الكشف عن فرص قادمة لتطوير المشروع اقتصاديا وتكنولوجيا بما تشتمله على مجموعة من التوقعات والاقتراحات التي يمكن ان تستهدي بها ادارة المشروع في المستقبل. ان اهداف المشروع المحددة في جدواه الاقتصادية والفنية، وربما جدواه الاجتماعية والسياسية، هي في الواقع مركز الاهتمام الاول في عمليات تقويم كفاءة الاداء. فالخطوة الاولى تبدأ من مراجعة اهداف المشروع الاساسية ليتسنى عقد المقارنة بينها وبين انجازات المشروع الفعلية خلال سنوات اشتغاله، والتأشير ايضا في مدى التطابق او الانحراف المحتمل في تحقيق هذه الاهداف في المستقبل. على ان اهداف المشروع المحددة في دراسات جدواه الاقتصادية والفنية التي اعتمدت عند انشائه ليست ذات طبيعة ثابتة بمعنى نسبي «كمي» أو «نوعي» وذلك بسبب ما قد يصيب الظروف الموضوعية المحيطة بنشاط المشروع من تغيرات قد تؤثر كثيرا في واقع ومستقبل المشروع قبل البحث في الكفاءة الذاتية لأدارته اقتصاديا والقدرة على تشغيله فنيا. ولذلك لا معنى، في هذه الحالة، من التمسك الصارم بمعايير جدوى المشروع المعتمدة عند تأسيسه. ومثل هذه الحالة نجدها في عدد من المشروعات الصناعية التي أسست لتعتمد، بل ولتحفز، على الانتاج الزراعي كمادة اولية لها مثل مشاريع انتاج السكر من قصب السكر او من البنجر السكري او مشاريع انتاج الزيوت النباتية من انتاج القطن او من بذور عباد الشمس والتي يتضح بعد فترة من تشغيلها عجز الزراعة المحلية عن توفير هذه المواد الاولية كمستلزمات انتاج رئيسية. كما نجد هذه الحالة ظاهرة في تدهور مشروعات انتاج المواد الانشائية كأنتاج السمنت مثلا بسبب الانخفاض الكبير والسريع في الانفاق الاستثماري وخاصة في نشاط البناء والتشييد ولفترة زمنية طويلة نسبيا. وقد يكون الامر عكس ذلك، اي ان العوامل الذاتية، الادارية منها او المالية او الفنية، تشكل سببا هاما في التأثير على واقع ومستقبل المشروع العام وبدرجة يصح معها الاستنتاج بأن التغيير في الادارة كفيل بوضع المشروع على طريق النجاح وتحقيق اهدافه بكفاءة عالية مستفيدا من الظروف الموضوعية المناسبة التي تحيط بنشاط المشروع. ونجد هذه الحالة سائدة في ادارة المزارع الحكومية او في ادارة بعض المشاريع السياحية المملوكة للدولة او في بعض مشاريع النقل العام حيث تلعب الادارة والتنظيم دورا بارزا في نجاح هذه المشروعات. ونجدها ايضا في المشروعات التي تعاني من مشاكل مالية بسبب سوء التصرف بالموارد المتاحة كارتفاع رصيد الخزين من المواد الاولية او من المواد الاحتياطية او من السلع المنتجة او ارتفاع رصيد المدينون مما يضطر الادارة الى الاقتراض وتحمل فوائد مالية تزيد من الاعباء المالية. ونجدها ايضا في بعض المشروعات التي تعاني اداراتها من مشاكل فنية تتعلق بعدم ملائمة نوعية الانتاج للطلب كما هي الحال في عدد من المشاريع الصناعية. ولذلك فأن معايير تقويم كفاءة الأداء وهي ذات علاقة مباشرة بأهداف المشروع لابد لها ان تتكيف لتتناسب والتغيير الحاصل في العوامل المؤثرة في نشاط المشروع وفي مدى تحقيقه للاهداف التي تأسس من اجلها.

من هنا فأن للفصل بين مجموعتي العوامل الموضوعية والعوامل الذاتية اهمية كبيرة في تقويم كفاءة الاداء. ولو استعرضنا طبيعة هذه العوامل نجد ان التمييز بينها في اطار كل مجموعة امر ضروري ايضا للوقوف على حقيقة الاسباب المؤثرة في كفاءة اداء المشروع العام.

تتعلق العوامل الذاتية المؤثرة في كفاءة المشروع العام بقدره ادارة المشروع، سواء قيادته الادارية او مجموعة العاملين فيه، على تخطيط الانتاج بكل ما يعنيه ذلك من تقدير لكميات الانتاج وتحديد نوعياته وتقدير مستلزماته المختلفة. او بمعنى عام، قدرة الادارة على تحديد دالة الانتاج في الظروف التكنولوجية المستجدة وما يرتبط بها من تقدير الحاجة الى الايدي العاملة ومستويات المهارة المطلوبة وتحديد طبيعة المكائن والالات ومتطلبات تشغيلها بكفاءة خلال الدورات الانتاجية وصيانتها للحيلولة دون استهلاك عمر المشروع الانتاجي قبل أوانه. كما تتعلق العوامل الذاتية بقدرة الادارة على التصرف بالموارد المالية المتاحة سواء في حسن الانتفاع منها لتغطية متطلبات الانتاج او لمواجهة الالتزامات المالية الناشئة من النشاط الاقتصادي للمشروع. اضافة الى القدرة على استغلال الفوائض المالية في تحقيق التوسعات الاستثمارية المطلوبة. وبصورة عامة، فأن التصرف بالموارد المالية الذي ينبغي ان يكون محكوما في النهاية بمعيار تحقيق زيادة في صافي الايرادات على الكلف المالية يشكل جوهر السياسة المالية التي تعكس كفاءة الاداء في هذا المجال. وتمتد العوامل الذاتية الى قدرة الادارة على التخطيط الاقتصادي للمشروع بكل ما يشتمل ذلك على تحديد سياسة تشغيل الايدي العاملة والاجور وسياسة التسعير وسياسة التسويق وعلاقتها بتقدير اذواق المستهلكين وتحديد نوعية الانتاج، وكذلك في تقديرات الطلب على الانتاج خلال الفترات القادمة من تشغيل المشروع.

اما العوامل الموضوعية المحيطة بنشاط المشروع فتشتمل على واقع الموارد الاقتصادية المتوفرة للمجتمع اولا والمخصصة من قبل الدولة لذلك القطاع الذي ينتمي اليه المشروع ثانيا. فالندرة النسبية في الايدي العاملة وعدم القدرة على تدريب او تأهيل الايدي العاملة في الوقت المناسب ، تؤثر سلبيا على نشاط المشروع دون ان يكون لادارة المشروع تأثير هام في تجاوز المشاكل الناجمة عن الواقع الجديد للايدي العاملة. وكذلك فأن الندرة النسبية للعملات الاجنبية اللازمة للاستيرادات المطلوبة لتشغيل المشاريع العامة وتأمين تدفق الانتاج لتلبية الطلب في الوقت المناسب، تقلل من كفاءة اداء المشروع ومن مدى انجازه لاهدافه اذا ما اصبحت الموجودات من العملات الاجنبية قيدا على الاستيرادات من مستلزمات الانتاج الضرورية للمشروع. وتؤثر التطورات الاقتصادية العامة، وهي مرتبطة بالسياسات الاقتصادية العامة، في سعي المشروع لتحقيق اهدافه. فاذا كانت سياسة التوسع في الانفاق العام الاستثماري والاستهلاكي عاملا هاما في زيادة الطلب العام، فأن المشروع سيتمتع بمزية ارتفاع مستوى الطلب مما سيساعد كثيرا في الترويج لانتاجه، بينما يكون العكس لو اتجهت السياسات الاقتصادية العامة نحو تقليص الانفاق العام، الامر الذي سيؤدي الى انخفاض الطلب على منتجات المشروع ويستدعي بالتالي بذل نشاط اكبر من قبل ادارة المشروع لمواجهة هذه الحالة سواء عن طريق تحسين او تغيير نوعية الانتاج او اتباع سياسة جديدة في التسعير او ادخال تكنولوجيا انتاجية جديدة، او الترويج للانتاج بمختلف الاساليب التسويقية..الخ. وعندما تشتمل السياسات الاقتصادية العامة على سياسات تحديد الاسعار لعدد هام من المنتجات وعوامل الانتاج، سواء المحلية منها او المستوردة، فأن هذه السياسة سيكون لها اثر هام، ولا شك، في مستقبل المشروع. فاذا كانت اسعار منتجات المشروع جزءا من سسياسة التسعير العامة، وهي كذلك في معظم المشاريع العامة، فأن هذه السياسة تؤثر في كفاءة اداء المشروع إذا واجه المشروع ظروفاً اقتصادية او مالية او تكنولوجية غير مناسبة وغير اعتيادية. فالقدرة على ترويج انتاج المشروع عن طريق تخفيض الاسعار في مرحلة معينة، تنعدم تماما طالما كانت سياسة التسعير العامة مقيدة بقواعد عامة كأن يكون السعر متضمنا هامشا للربح ومرتبطا بمستوى معين للانتاج او بنسبة استغلال معينة للطاقات الانتاجية، أو أن السعر يتحدد ويتقرر قبل البدء بالانتاج. وقد تؤدي هذه السياسة

السعرية الى اخفاء مشاكل مالية وانتاجية وادارية يواجهها المشروع العام فعلا. وذلك إذا كانت الاسعار تشتمل على هوامش عالية للربح وان السياسات العامة تؤمن احتكار فريدا لانتاج المشروع العام، وتلك هي في الواقع احدى القضايا الهامه التي تلازم كفاءة اداء المشاريع العامة في الفروع والانشطة المختلفة. وتشتمل العوامل الموضوعية المؤثرة في كفاءة اداء المشروع ايضا على مستوى وطبيعة النشاط الاقتصادي العام. فالترويج للاستثمارات الصناعية الخاصة مثلا كجزء من سياسة التصنيع المعتمدة رسميا، وحيث يقترن نشاط التصنيع للقطاع الخاص بتوجيه الدولة ورعايتها عن طريق توفير المحفزات وتأمين العملات الاجنبية اللازمة لاستيراد السلع الرأسمالية ومستلزمات الانتاج، يؤثر كثيرا في دور المشروع العام الذي يتولى خدمة هذه السياسة والمساهمة في تنفيذها كالمصرف الصناعي الحكومي. فعند عدم منح اجازات تأسيس المشاريع الصناعية الخاصة الجديدة فإن ذلك يعني انخفاض مستوى القروض الممنوحة ويعني الانكماش النسبي في الائتمان والتسهيلات الممنوحة وبالتالي ظهور ادارة المشروع العام، اي ادارة المصرف، بمظهر العجز اذا لم تبذل ادارته جهودا مضاعفة للتكيف وايجاد وسائل جديدة لتنشيط القطاع الصناعي الخاص.

ومن العوامل الموضوعية العامة التي تختلف في طبيعتها عن العوامل الاقتصادية هي اثر القوانين العامة ذات العلاقة بنشاط المشروع العام وبنشاط عوامل الانتاج المختلفة. فقانون العمل، وهو من الامثلة البارزة في هذا المجال، قد يكون ذو اثر ايجابي او سلبي في انجازات المشروع العام وذلك بالقدر الذي يؤمن مرونة كافية او يقيد ادارة المشروع العام في مجال الانتفاع من الايدي العاملة المشتغلة فيه. وقد يصل الامر في حالات متطرفة ان يحقق المشروع خسائر مالية ولا يحقق اية وفورات اقتصادية من نشاطه الانتاجي، وبالتالي فأن الحل الامثل يكمن في تقليص انتاجه او ربما توقفه، الا ان قانون العمل لا يتيح الفرصة للاستغناء عن عدد معين من العمال المشتغلين في المشروع، بل ولا يسمح احيانا بأعادة توزيع العمال جغرافيا فيما بين معامل المشروع الواحد.

وفي مجال تحديد العوامل الموضوعية المؤثرة في كفاءة اداء المشاريع العامة لابد من ابراز اهمية الاعتبارات السياسية والاجتماعية التي قد تكون عاملا اساسيا في انشاء المشروع وتمتد لترعى نشاط المشروع عند تشغيله وتفترض نجاحه وترعاه بغض النظر عن أية اعتبارات اقتصادية ومالية كمشاريع الخدمات العامة الصحية والتعليمية والنقل العام بالسكك الحديدية، وفي حالات معينة بعض المشاريع الصناعية..الخ. وقد تبرز حالات نجد فيها ان هذه الرعاية السياسية تقترن بوجود ادارة معينة دون غيرها لانها تمثل حاجة سياسية او ان وجودها يمثل مسألة سياسية معنوية لا سبيل لتجاوزها كمشاريع تعمير مناطق جغرافية معينة او مدينة معينة او مشروعات الصناعة الحربية او مشاريع الطاقة النووية.

ان التمييز بين مجموعتي العوامل الذاتية والعوامل الموضوعية اولا، ثم التمييز بين العوامل ذاتها في اطار كل مجموعة منها، امر لابد منه في تقدير اثر كل من هذه العوامل على نشاط المشروع وانجازته، وبالتالي تقويم كفاءة أدائه ليس بمعنى عام مطلق فحسب بل وبربط هذه الكفاءة بحدود المستويات المختلفة للمسؤولية ابتداءا من مسؤولية ادارة المشروع وانتهاءا بمسؤولية السياسات الاقتصادية العامة في تقويم كفاءة هذه المشاريع العامة. على ان مثل هذا التمييز والتشخيص امر ليس من السهل تأمينه من الناحية العملية لانه يفترض استيعابا شاملا بكل ما يحيط بنشاط المشروع

والقدرة على تحليل اثر هذه العوامل بأطر متداخلة يصعب تحديد حدود تداخلها وتقدير آثارها. ولذلك فأن الاعتبارات العملية تقتضي ان نعتمد كثيرا على الاحكام العامة المبنية على الخبرة والموضوعية في مجالي ادارة المشروع العام وفي السياسات العامة، ولكل مشروع عام بمعزل عن الاخر. وقد يكون الامر الاكثر اهمية هو اثارة التساؤل حول علاقة العوامل المتداخلة بالنظام المؤسسي القائم والمسؤول عن ادارة الاقتصاد في الفروع والمستويات المختلفة. او بعبارة اخرى، ان تقدير اهمية الاعتبارات العملية وتحديد طبيعة التداخل فيما بينها يمكن ان يتم في اطار المنهجية المعتمدة في تقويم كفاءة اداء المشروع العام باعتبارها جزءا من منهجية تخطيط التنمية التي هي في الواقع انعكاس للفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة. فالصعوبات العملية الناشئة من تداخل العوامل الموضوعية والذاتية لا تمنع من الوصول الى تحليل عام لأثر كل من هذه العوامل في كفاءة الاداء للمشروع العام استنادا الى التحليلات الاجمالية عن تطور الاقتصاد القومي والبيانات والمعلومات المتوفرة عن المشاريع العامة. بل ان الضرورات تقتضي في نظام مركزية تخطيط التنمية الشاملة، ان يكون هنالك مؤشرات محددة لمعايير كفاءة الاداء في المشاريع العامة. ففي حالة وجود سياسة تسعير مركزية قائمة على افتراض استغلال كامل للطاقات الانتاجية وبالتالي افتراض كلفة انتاج معينة، فأن السعر المحدد رغم شموله لهامش معين من الربح سيكون مانعا من تحقيق فوائض مالية واقتصادية اذا ما انخفضت نسبة استغلال الطاقات الانتاجية بفعل اما الندرة النسبية في القوى العاملة وانخفاض انتاجية العمل عند مستوى منخفض نسبيا للاجور الذي يتحدد من قبل اجهزة التخطيط المركزية، او بسبب ندرة المواد الاولية المنتجة محليا وارتفاع اسعار المواد الاولية المستوردة او الاثنين معا، مما يؤدي الى ارتفاع تكاليف الانتاج. لذلك فأن مقياس كفاءة اداء المشروع سيكون في تحسين تكنولوجيا الانتاج وزيادة نسبة الانتفاع من مستلزمات الانتاج المستخدمة(٣).

٣- المؤشرات الدالة على تطور كفاءة الاداء وصعوبات التكميه

هنالك عدد كبير ومختلف من المؤشرات الدالة على تطور كفاءة الاداء والتي تعبر عن مدى تحقيق المشروع العام لاهدافه وعن أهمية العوامل الذاتية والموضوعية التي تتحكم في نشاطه. وتختلف هذه المؤشرات وبدرجات متباينة من مشروع الى آخر بحسب طبيعته. ولذلك، وبصورة عامة، فأن من غير المقبول ان نفترض وجود امكانية للوصول الى مؤشرات عامة موحدة ودقيقة يمكن استخدامها في تقدير كفاءة الاداء في جميع المشاريع العامة. الا ان تباين طبيعة المشاريع واختلاف اهدافها لا يعيق تماما اختيار مجموعة من المؤشرات التي يمكن في ضوئها البدء بتحليل البيانات والمعلومات المتوفرة عن المشروع العام. ومن اهم هذه المؤشرات تطور مستويات الانتاج كميا وقيميا، تطور نوعية الانتاج وتحديد مدى قبول المستهلك لها، وكذلك تطور نسب استغلال الطاقات الانتاجية كميا وقيميا، وتطور نسب او معدلات الارباح الى رأس المال او عوائد الاستثمارات المالية. وكذلك تطور كلف الانتاج وتفاصيلها من مستلزمات الانتاج وعوامل الانتاج الاولية، وتطور استخدام المواد الاولية ومستلزمات الانتاج بما في ذلك المواد الاحتياطية كميا وقيميا للدلالة على تحسن كفاءة الاداء في مجال ادارة عمليات

---

(٣) لزيادة الايضاح راجع مقالتنا عن «الاسعار واعادة تقييم المشاريع العامة» المنشورة في مجلة «دراسات عربية» العدد ٤ السنة ١٩٧٨ الصادرة عن دار الطليعة، بيروت.

الانتاج، او للتعبير عن تحسن كفاءة الاداء فنيا، أي تحسين تكنولوجيا الانتاج او التحسن في انتاجية العاملين. كذلك تتوفر المؤشرات الخاصة بتطور تشغيل الايدي العاملة كميا ونوعيا ومقدار الاجور الممنوحة، ومعلومات عن مدى ملائمة هذا التطور مع حاجة المشروع ومع نظام توصيف الوظائف ان وجد في المشروع. وكذلك فأن من المؤشرات الدالة على كفاءة الاداء تطور الموجودات من الموارد المالية بمختلف مكوناتها، وتطور الاسعار ومعلومات عن سياسة الاسعار المتبعة وتقديرات الطلب على منتجات المشروع المختلفة. ومن المؤشرات ايضا تطور المعرفة الفنية والتكنولوجية لدى المشروع ممثلة بتطور نسب التصنيع او تطور الخبرات والمهارات كميا ونوعيا والمستهدفة ليس فقط ازالة الاختناقات الناشئة من تشغيل المشروع بل وايضا لتحسين الانتاجية العامة والسعي لتطوير المعرفة الفنية والتكنولوجية الذاتية انسجاما مع سياسة تطوير القدرات الذاتية الوطنية. وهنالك ايضا المؤشرات الخاصة بالتوسعات او الاستثمارات الجديدة. ومن المؤشرات الدالة على كفاءة الاداء قياس مدى النجاح في تحقيق الاهداف الخاصة بالمشروع. اي بعبارة اخرى، قياس المتحقق بالمقارنة مع مؤشرات دراسات الجدوى الاساسية او المعدلة للمشروع. كما وان تنظيم اجراءات العمل على الصعيدين الاداري والانتاجي هي ايضا من المؤشرات الدالة على الكفاءة الادارية التي تتطلبها مهام تسيير نشاط المشروع العام. ومن المؤشرات ايضا نظام المعلومات والبيانات الدالة على مستوى نشاط المشروع وكفاءة الاداء من النواحي الاقتصادية والفنية والادارية. فمثل هذا النظام يعكس قدرة على فهم اهمية متابعة تطور كفاءة الاداء ذاتها وبالتالي الاطمئنان على استيعاب الادارة العليا لاهمية واهداف المشروع العام.

ان المؤشرات اعلاه، وهي مؤشرات تعكس في معظمها العوامل الذاتية، يمكن تكميتها بسهولة نسبية وذلك بحكم مستوى التطبيق الحالي في النظم المحاسبية والتخطيطية والفنية والادارية. فجميع المشاريع العامة صناعية كانت او زراعية او سياحية او في مجالات النقل العام...الخ، تتوفر لديها انظمة محاسبية كافية لتحديد المركز المالي وتسجيل نتائجه العامة كالارباح والخسائر ومقدار رؤوس الاموال والبيانات التفصيلية عن كلف الانتاج والتشغيل. كما تتوفر لدى المشاريع العامة وثائق عن خطط الانتاج والمبيعات والاستثمارات تحدد فيها كميات الانتاج ومستلزماته المختلفة ومقدار المبيعات المتوقعة والتوسعات الاستثمارية المستهدفة. وتتوفر ايضا بيانات ومعلومات عن القضايا الفنية الخاصة بتشغيل المشاريع ومتطلباتها. الا ان هنالك بعض المؤشرات التي لا تتوفر حاليا بشكل يمكّن من الوصول الى قناعة اكيدة عن اهميتها النسبية في تقويم كفاءة اداء المشروع وذلك لصعوبة تكميتها. فقياس اثر المعرفة الفنية والتكنولوجية على زيادة الانتاج كميا ونوعيا يواجه صعوبات الفصل بين عوامل زيادة الانتاج الاخرى كالاستثمارات الجديدة في المكائن والالات او زيادة انتاجية العمل. وبصورة اشمل، ان من غير المتوفر حاليا في معظم المشاريع العامة بيانات كمية محدثة عن دوال الانتاج في الصناعة وفي الزراعة...او دوال الانتاج في المشاريع العامة الاخرى بشكل يناسب ليس فقط المعرفة النظرية السائدة عن دوال الانتاج وطرق تقديرها، بل واهم من هذا ان تتوفر المعلومات والبيانات بما يتناسب والحاجة الى تعريف دقيق لاثر عوامل الانتاج الاولية المختلفة ولتكنولوجيا الانتاج المستخدمة في تحديد مستوى الانتاج في المشروع العام. ومثل هذه الصعوبات نجدها ايضا، ولو بنسبة اقل، في تقدير نسب الهدر والتلف للمواد الاولية المستخدمة في الانتاج. ونجد صعوبات التكمية ايضا في المؤشرات الاقتصادية غير المرتبطة بتكنولوجيا الانتاج كتقديرات الطلب على السلع المنتجة في المستقبل والتنبوء بمستقبل المشروع اقتصاديا وماليا. فهنالك حالات تظهر وجود مشاكل مالية او اقتصادية لعدد من المشاريع العامة نتيجة لضعف القدرة على تقدير الطلب، كالمشاريع المنتجة لبعض المواد الانشائية مثل الحجر والمرمر او المنتجة للصابون او

الزيوت الغذائية، او في المشروعات المنتجة للانابيب الكونكريتية والبلاستيكية. وقد نجد صعوبة تكمية العوامل المشار اليها في نظم المحاسبة الخاصة بكلف الانتاج في بعض المشاريع حيث لا تفي بياناتها بالغرض المستهدف لفصل تلك الانشطة الانتاجية عن بعضها وقياس المصادر الحقيقية للخسائر او للارباح المتحققة.

اما عن استخدام اساليب التحليل الكمي المتقدمة، او بحوث العمليات على نحو اكثر تحديدا، في ادارة المشاريع فتكاد تكون معدومة بالرغم من امكانية الانتفاع منها في تعبئة الموارد الاقتصادية او عمليات التحويل الصناعي او العمليات المرتبطة بالانتاج كالصيانة والسيطرة النوعية وسياسات الخزن والتسويق او التنبوء بالتطورات الاقتصادية والتكنولوجية، مما يقلل من فرص تحسين كفاءة الاداء(٤).

وتزداد صعوبات التكمية عند البحث في العوامل الموضوعية العامة لقياس اثرها في تقدير كفاءة الاداء بالرغم من توفر امكانية التحليل النوعي او التحليل الكمي لهذه العوامل ومعرفة وجود او عدم وجود احد هذه العوامل على المستوى التجميعي او العام، وذلك بالاهتداء بمؤشرات الحسابات القومية وبموازنات العرض والطلب على القوى العاملة، وبموازين المستخدمات والعرض السلعي من المواد الانشائية، وبمعلومات عن واقع ميزان المدفوعات وموجودات العملات الاجنبية، وعن حجم الاستيرادات الكلية. فالربط بين هذه العوامل وكفاءة اداء المشروع تواجه صعوبات عملية اكيدة تجعل من الصعب الحيلولة دون الاعتماد على الاحكام المبنية على الخبرة العامة. اما محاولات التكمية فتظل قاصرة بحكم وجود الثغرات في البيانات والمعلومات من ناحية وبحكم ضعف التحليل الكميّ المناسب للسياسات الاقتصادية العامة من ناحية اخرى. فاذا قيل ان الندرة النسبية في العملات الاجنبية تشكل قيدا موضوعيا على المشروع العام محل التقييم، فأن السؤال الهام هو كيف يمكن تقدير الاهمية النسبية لهذا العامل في تحديد نشاط المشروع وبالتالي في كفاءة ادائه. وهل ان توقف المشروع نهائيا اوفشله المالي والاقتصادي الواضح كان بسبب هذا العامل الذي يقع خارج سيطرة ادارة المشروع ام ان المشروع يعاني، كما تعاني المشاريع العامة الاخرى، من نفس المشكلة وان اعباء القيد الناشيء من الندرة النسبية في العملات الاجنبية اللازمة لاستيراد مستلزمات الانتاج مثلا، يتوزع بتناسب معين. او قد يكون الامر هو ضعف ادارة المشروع في تقدير الحاجة الفعلية لمستلزمات الانتاج المستوردة سواءا من حيث الكمية او التوقيت الزمني للاستيراد، او من حيث تحديد مناشيء الاستيراد المختلفة.

---

(٤) تستخدم التحليلات الكمية في مجالات المحاسبة والمالية لاغراض تخطيط التدفقات النقدية ورسم السياسة الائتمانية، وفي تحليل الاستثمار وفي سياسة توزيع الارباح، وفي مجال توقيت الصيانة وفي برمجة الانتاج وبرمجة التوازن بين الانتاج والتسويق وفي توقيت طرح الانتاج في السوق وتحديد نوعيته او تشكيلته وتستخدم حتى في توقيت الاعلان لاغراض ترويج منتجات المشروع. من العروض الجديدة والممتعة لهذه الموضوعات نجدها في:

Levin, R., Kirkpatrick, C. & Rubin, D. " Quantitative Approaches To Management " (5ed) International Student Edition, McGraw-Hill International Book Co. 1984.

Dervitsiotis, K. N. "Operations Management" International Student Edition, McGraw-Hill International Book Co. 1981.

ومشاكل التكمية ليست مسألة فنية مستقلة عن طبيعة آلية اتخاذ القرارات التخطيطية والاقتصادية العامة، وعن الجهة المسؤولة عن تحليل البيانات والمؤشرات العامة ذات العلاقة بالعوامل الموضوعية الاقتصادية او السياسية. فهيئة التخطيط المركزية او مجلس التخطيط واجهزته الفنية هو الجهة المسؤولة والمؤهلة على وضع الاهميات النسبية لهذه العوامل من واقع المؤشرات التي توفرها وزارة التخطيط ووزارات المالية والتجارة والبنك المركزي، باعتبار ان القيادة السياسية للبلاد هي المسؤولة عن تحديد الموقف الاقتصادي العام واتجاهاته، وعن تحديد المناسب من السياسات الاقتصادية الآنية والمستقبلية وعن تقرير مركز ودور المشاريع العامة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. ومما لاشك فيه ان مؤشرات خطة التنمية القومية الخمسية والميزانية الاعتيادية وخطة الاستثمار السنوية او المؤشرات التي توفرها الوثائق الفنية الخاصة بالموقف الاقتصادي تساعد كثيرا في تكمية العوامل الموضوعية العامة المؤثرة في كفاءة الاداء كما هو الحال مثلا في ما تعكسه العلاقة الرقمية البسيطة بين العجز في ميزان المدفوعات وبين الاستيرادات من السلع الوسيطة والسلع الاستهلاكية والسلع الاستثمارية.

وقد تبرز صعوبات تقدير اثر العوامل الموضوعية من طبيعة بعض العوامل التي يصعب تكميتها تماما كالاثر السلبي لبعض القوانين او القواعد المنظمة لنشاط المشاريع العامة. فقانون العمل الذي لا يجيز الاستغناء عن العامل نتيجة لانخفاض النشاط الانتاجي او الاقتصادي للمشروع يكون مسؤولا عن زيادة تكاليف المشروع، او ان محدودية الصلاحيات المقررة لادارة المشروع في توجيه تفاصيل الشؤون الادارية والتشغيل الانتاجي للمشروع كمعالجة المشاكل الفنية التي تتطلب سرعة في البت والتصرف المالي الآني او منح المكافئات التشجيعية او التعاقد مع آخرين لمعالجة قضايا تتعلق بالمبيعات..الخ. ان محدودية هذه لصلاحيات هي المسؤولة عن النتائج السلبية المترتبة على صعوبة اتخاذ القرارات في الوقت المناسب. على ان مثل هذه الاعتبارات التي يصعب تقدير اثرها كميا او التعبير عنها بمؤشر يسهل القياس عليه والاستفادة منه في عقد المقارنات وتتبع تطور آثارها يمكن الحكم على اثرها بتقديرات عامة تستند الى واقع الخبرة وبمعالجة كل حالة على انفراد. واللجوء الى هذه التقديرات العامة ينسجم مع التحليلات النوعية الخاصة بأسباب نجاح او اخفاق المشروع العام، فمثل هذه التحليلات ضرورية ولا شك في تقويم كفاءة الاداء.

٤- تقويم كفاءة الاداء واعادة التقويم الاقتصادي والمالي للمشروع العام

مع ان الهدف النهائي لتقويم كفاءة اداء المشروع العام هو المضي في تأمين تحقيقه للاهداف التي انشيء من اجلها. الا انه قد يصاحب عملية تقويم الكفاءة بعد تشغيل المشروع حدوث تطورات اقتصادية عميقة او تغييرات فنية او تكنولوجية هامة بحيث تؤثر في اهداف المشروع الاساسية وربما تستدعي تغييرها بحدود معينة. الامر الذي يتطلب اعادة النظر في الجدوى الاقتصادية والفنية للمشروع. في مثل هذه الحالة، فأن تقويم كفاءة الاداء يقود الى اعادة تقويم المشروع ووضع معايير جديدة له تناسب الظروف الاقتصادية والمالية والفنية المستجدة. لذلك، فأن من المتوقع عادة الا تقتصر نتائج تقويم الكفاءة الى وصف المشروع بالنجاح او الاخفاق في نشاطه لاسباب يتم تحديدها بوضوح. بل ان الضرورة تقتضي في مثل هذه الحالة التاشير على ما ينبغي عمله لتجاوز اسباب الاخفاق وتأمين عوامل النجاح. فالمشروع الصناعي لانتاج السجاد الميكانيكي مثلا والذي تأسس لاستيعاب عدد كبير من الايدي العاملة

بسبب ارتفاع مستوى البطالة في الايدي العاملة حينئذ ، وكذلك لاستخدام الاصواف المنتجة محليا بسبب تبني سياسة التنمية الزراعية الواسعة والسريعة، قد نجد بعد تأسيسه بسنوات انه يواجه مشكلة في تأمين الايدي العاملة بسبب وصول الاقتصاد القومي الى حالة الاستخدام شبه الكامل للعمل نتيجة التوسع والنمو الاقتصادي العام. كما ونجد ايضا ان الاصواف المنتجة محليا لا تكفي للانتفاع من نسبة عالية من الطاقات الانتاجية المتاحة مما يضطر المصنع الى اعادة دراسة جدواه الاقتصادية والفنية على افتراضات جديدة كاستخدام تكنولوجيا انتاجية جديدة موفرة للعمل واستخدام خيوط صناعية مستوردة بدلا من الاصواف المحلية، والسعي الى تغيير نوع ومواصفات السجاد المنتج ليكون اكثر ملائمة للطلب ولتجاوز المشاكل المالية التي يعاني منها المشروع. وفي مشروع زراعي كبير لاستصلاح الاراضي وزراعتها بكثافة عالية وباساليب حديثة مثلا لابد من تغيير مؤشرات جدواه الاقتصادية بتغيير فرضية اعتبار اسعار الظل لعنصر العمل الزراعي في المشروع تعادل الصفر عند اقتراح انشاء المشروع في اوائل السبعينات حيث وجود البطالة في الايدي العاملة آنذاك، الى اعتبار اسعار الظل للعمل ذات قيمة موجبة وعالية في الوقت الحاضر. او بعبارة اخرى، لابد من اعتبار الاجور جزءا مهما من كلفة تشغيل المشروع عند اعادة تقويم جدواه في فترة الثمانينات. على ان من غير المناسب ايضا الانتقال السريع من مهمة تقويم كفاءة الاداء الى اعادة تقويم المشروع، وذلك لان مثل هذا الانتقال يقتضي من الناحية الفنية توفر المعرفة بجميع الاعتبارات المالية والاقتصادية والفنية والتكنولوجية والادارية العامة، اضافة الى الاعتبارات السياسة والاجتماعية التي تتحكم في سياسة المشروعات العامة والتي تقع في اطار مسؤولية الجهة التخطيطية المركزية التي تمثل دور الدولة والمشاريع العامة وتتولى تحديد دور مشاريع القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية للبلاد. فعند حصول تغيير جذري في مركز ميزان المدفوعات وانتقاله من حالة الفائض الى حالة العجز على المدى الزمني القريب والمتوسط، فان الجهة المركزية هي الاقدر على توزيع عبء النتائج المترتبة على وجود النقص النسبي في العملات الاجنبية اللازمة لتشغيل المشروعات العامة. فمشاريع انتاج السمنت مثلا التي تأسست في ظل فرضيات عدم وجود قيد قاس على الموارد المالية والعملات الاجنبية اللازمة للاستثمار، ووجود طلب متزايد على السمنت بسبب تزايد الانفاق الاستثماري عامة، وفي قطاع البناء والتشييد خاصة، تتعرض هذه المشاريع بعد انخفاض النشاط الاقتصادي، وخاصة في نشاط التشييد بمعدلات عالية، ثم ظهور قيد العملات الاجنبية لاسباب تتعلق بقدرة القطاع التصديري وبنمط الانفاق الجاري العام. تتطلب هذه المشاريع العامة اعادة النظر في مؤشرات جدواها الاقتصادية بحيث تتجه، وبشكل رئيسي، للتصدير لتجاوز مشاكل انخفاض الطلب المحلي من جهة وللمساهمة في تخفيف العبء على ميزان المدفوعات من جهة اخرى. وكذلك للحيلولة دون انخفاض نسبة استغلال الطاقات الانتاجية المتاحة والوقوع في مشاكل مالية عويصة. وقد يتطلب هذا التغيير اجراء تغييرات في المواصفات النوعية للسمنت المنتج ليكون اكثر ملائمة للاسواق الخارجية.

ومن الطبيعي ان توزيع هذا العبء ينطوي على اعتماد معايير مختلفة، اقتصادية ومالية وسياسية، لتقدير الاهميات النسبية في مسعى توفير العملات الاجنبية. وهذه المعايير لا يمكن تقديرها اهميتها دون توفر المعرفة الشاملة والدقيقة بالظروف الاقتصادية العامة، ومعرفة كافية بطبيعة المشاريع العامة وخاصة تلك التي تستخدم نسب عالية من مستلزمات الانتاج المستوردة. وبعبارة اخرى، ان تقويم كفاءة الاداء قد تؤدي الى التوجيه بأعادة تقويم المشروع باتجاهات معنية، كالاستنتاج بضرورة التوقف عن انتاج سلعة معينة تكون كلفة المستخدم فيها من مستلزمات الانتاج المستوردة او عوامل الانتاج

المستوردة كالايدي العاملة اكثر من كلفة استيراد السلعة النهائية المثيلة كانتاج الاجبان او صناعة السكاير الاجنبية مثلا. الا أن عملية اعادة التقويم ينبغي ان تنفصل كليةً عن تقويم كفاءة الاداء لأنها تخضع لاعتبارات ومعايير تختلف في كثير من الاحيان عن الاعتبارات التي تتحكم في الاولى. ولكي يكون هذا الفصل ذو مغزى عملي، فأن من الضروري فصل مسؤولية تقويم كفاءة الاداء عن مسؤولية اعادة تقويم جدوى المشروع العام. ففي الوقت الذي يمكن ان تتولى عملية تقويم كفاءة الاداء أي من الاجهزة الرقابية العامة التي تتسم بالحياد والشمولية كمؤسسة او جهاز الرقابة المالية العامة مثلا، فأن اعادة تقويم جدوى المشاريع العامة لابد وان يتم في اجهزة هيئة خاصة او مجلس متخصص أو وزارة التخطيط باعتبارها الجهة الفنية المسؤولة عن ايجاد معايير التقويم العامة وفقا لاتجاهات التنمية والسياسات الاقتصادية والاجتماعية المعتمدة(٥). ومثل هذا الفصل لا يعني بالضرورة ان المركزية في التقويم ينبغي لها ان تتم حصرا داخل اروقة دوائر وهيئات الجهاز التخطيطي الاعلى او وزارة التخطيط، اذ قد تتولى وزارة التخطيط صياغة مؤشرات ومعايير التقويم لتتولى بعدئذ الجهة التخطيطية القطاعية كوزارة الصناعة او الزراعة القيام بعملية اعادة التقويم وفقا لهذه المؤشرات. ومن الناحية العملية فأن احد اهم معايير الفصل او رسم حدود «المركزية» و « اللامركزية» في عملية اعادة التقويم، هو مدى توفر الامكانيات الفنية للقيام بهذه المهمة. ولكن من الناحية المؤسسية تضل الضرورة قائمة للمركزية في تحديد المؤشرات العامة وخاصة التخطيطية منها وللامركزية في تطبيق هذه المؤشرات او التعبير عنها في أنشطة المشروع العام. وليس من شك في ان حدود «المركزية» و «اللامركزية» في ادارة المشاريع العامة يخضع لحدود تدخل الدولة في ممارسة مسؤولياتها في عمليات التنمية القومية، وبالتالي تدخلها في تأمين مساهمة ايجابية للمشاريع العامة، وايضا لحدود ممارستها لسلطتها باعتبارها صاحبة رؤوس الاموال لهذه المشاريع. وفي جميع الاحوال، فأن آلية اتخاذ القرارات تقع في ثلاث مستويات هي ؛ المشروع العام، ومستوى الوزارة القطاعية، والمستوى القومي. وان مجالات الادارة ومواضيع القرارات لهذه المستويات تشتمل على التخطيط الستراتيجي، وتنمية الموارد المالية والبشرية، واستيعاب وتطور التكنولوجيا، والتسويق وتقديم الاستشارات.

---

(٥) حول موضوع تقييم المشروعات وقررات الاستثمار يمكن الاستفادة من المصادر العامة التالية:

1. Bierman, H. Jr. & Smidt, S. " The Gapital Budgeting Decision" Collier - Macmillan Ltd., London , 1966.

2. Gittinger, J. P. " Economic Analysis of Agricultural Projects" IBRD, Economic Development Institute, 1972.

3. King , J.A., Jr. " Economic Development Project And Their Apprisal".

4. Rupink. V. "Public Enterprise: Its Future via Sensitive Quantum Culture,"ICPE Monograph Series, No. 16, 1984.

5. Porterfield, J.T.S "Investment Decisions and Capital Costs" prentice- Hall Inc. New Jersey 1965.

6. UNIDO & IDCAC " Manual for Evaluation of Industrial Projects in Arab Countries", 1979.

7. UNIDO, "Guidelines for Project Evaluation", 1972.

٥- التباين في طبيعة المشاريع العامة واهمية ايجاد مؤشرات ومعايير عامة لتقويم كفاءة الاداء

من المعروف ان لكل فرع او نشاط اقتصادي انتاجي خصائص تميزه عن الاخر. فالنشاط الصناعي والمشاريع الصناعية يختلف عن النشاط الزراعي والمشاريع الزراعية والتي تختلف بدورها عن المشاريع السياحية وعن مشاريع النقل العام وعن مشاريع الاسكان العامة..الخ. وجوانب الاختلافات متعددة فهي تتصل بطبيعة دوال الانتاج لكل مشروع، وترتبط بدور وأهمية التنظيم والادارة في القيام بالعمليات الانتاجية والاقتصادية وبحدود المرونة التي تتوفر لكل مشروع للقيام بنشاطه، ولها علاقة ايضا بالتسويق والقدرة على ترويج المنتجات وبالمتطلبات اللازمة للانتاج او بطبيعة ادارة الانتاج...الخ. كما وان تباين الظروف والعوامل الموضوعية المحيطة بالانشطة والفروع الانتاجية المختلفة هي الاخرى تؤدي الى وجود الاختلاف في المؤشرات المستخدمة لدلالة على مستوى كفاءة الاداء لكل مشروع انتاجي او خدمي من المشاريع العامة. ومع تعدد انواع المشاريع العامة في القطاعات المختلفة اضافة الى تباين الظروف والعوامل الموضوعية المؤثرة في المشروع العام، فأن معايير كفاءة الاداء تختلف بالتالي من مشروع الى مشروع آخر. ومع هذا الاختلاف في المعايير تبرز مشاكل عملية كثيرة في تقويم كفاءة الاداء مما يجعل البحث في معيار او في معايير واحدة لتقدير وتقويم الاداء ولجميع المشاريع العامة امر مشكوك في قيمته العملية على اقل تقدير. على ان الاعتبارات العملية لا تحول دون امكانية ايجاد معايير للكفاءة في اطار التصنيفات العامة للفروع والانشطة الاقتصادية والصناعية المختلفة. ففي اطار القطاع الصناعي يمكن استخلاص مجموعة من المعايير المنفردة كمعدل تطور الانتاج ونسب استغلال الطاقات الانتاجية ومعدل عوائد رأس المال او مدة استرداد رأس المال أو نسب الانتفاع من الايدي العاملة، ومجموعة من المعايير المركبة كتحديد معدلات الضياع من المواد الاولية وذلك بتطبيق المعادلات الفنية للانتاج المحددة وفقا للمقاييس التصنيعية المعتمدة. او معايير إعادة تقويم جدوى المشروع العام في حالة حصول التغيير في اهدافه. وفي القطاع الزراعي يمكن اعتماد تطور انتاجية وحدة الاراضي المزروعة والعوائد المالية المتأتية من الاستثمارات المباشرة كمعايير عامة للمشاريع الزراعية، ويمكن ايضا تطبيق معايير مركبه كتقدير التوزيع الامثل للمحاصيل المختلفة في اطار الاراضي التي يشملها المشروع الزراعي العام. كذلك الامر في المشاريع السياحية حيث يمكن ايضا اعتماد عدد من المعايير كعوائد رأس المال المستثمر او تطور الخدمات كعدد الاسرة في الفنادق او عدد الزائرين المنتفعين من المراكز الترفيهية السياحية. ان ايجاد مؤشرات ومعايير عامة لتقويم كفاءة الاداء يساعد ولا شك في تحسين عمليات التقويم واختصار الوقت لاجرائها وتأمين الدورية والاستمرارية في هذه العمليات الحيوية لتطوير الاقتصاد القومي.

ومن ناحية أخرى، فأن التجانس في طبيعة المشاريع العامة يؤسس امكانية استخلاص معايير موحدة لتقويم الكفاءة ويطرح بعدا اقتصاديا جديدا في عملية تقويم الكفاءة للمشاريع العامة. ذلك ان وضع عدد من المشاريع العامة المتماثلة من حيث طبيعة الانتاج في اطار واحد للتقويم يوفر امكانية لاعادة توزيع مجموعة الموارد الاقتصادية المتاحة لهذه المشاريع بشكل يحقق مردودات اقتصادية اكبر لكل من هذه المشاريع. ان مثل هذا التقويم المشترك يمكن اجراؤه في اطار المشكلة الرياضية المعروفة بنماذج الامثلية عن تعظيم الارباح او الانتاج او تقليل الكلف في حدود العلاقات الفنية أو الصناعية للانتاج ولتحقيق أقصى الانتفاع من الموارد الاقتصادية المتاحة. وبعبارة اخرى، فأن التماثل في طبيعة المشاريع العامة قد يمهد، وفي حالات معينة، لتخطيط الانتاج المشترك لاكثر من مشروع او لاكثر من وحدة انتاجية

او اقتصادية يشتملها المشروع الواحد. واذا لم تشهد التجربة العملية في تقويم كفاءة الاداء نموذجا يدلل على امكانية تطبيق هذه الاساليب ولأكثر من سبب فني واداري، فأن التجربة العملية ذاتها تكشف عن أهمية تقويم كفاءة الاداء في إطار إداري أوسع من المشروع الواحد مما يعزز الدعوة المنهجية لتأكيد دور المؤسسات القطاعية في تخطيط ومتابعة وتقويم كفاءة الاداء للمشاريع العامة.

٦- العوامل السياسية وتقويم كفاءة المشروع العام

تخضع العوامل السياسية لمقاييس متغيّرة قد لا تتوفر الا لدى متخذي القرارات من السياسيين. وتتناسب هذه المقاييس عادة مع حدود المسؤولية السياسية وطبيعة المشروع المستهدف تقويمه. فقد تكون دائرة المسؤولية السياسية عن المشروع هي الادارة العليا المباشرة للمشروع، وقد تكون متصلة بالوزير او بمن ينوب عنه في توجيه نشاط المشروعات العامة. وتقدير أهمية العوامل السياسية في التقويم قد يفوق، في بعض الاحيان، اهمية العوامل الاخرى ليس فقط بحكم وجود المبررات السياسية لتاسيس المشاريع العامة بل وربما ايضا بحكم مكانة المسؤول السياسي المباشر او غير المباشر عن نشاط المشروع العام. ومهما يكن من امر العامل السياسي، فأن من غير المناسب خلط العوامل المؤثرة في تقويم كفاءة الاداء مع هذا العامل. إذ قد يؤدي مثل هذا الخلط الى إرباك، بل وشل، عملية تقويم كفاءة الاداء وتجريدها من الموضوعية التي تستهدف التمهيد الى إعادة تقويم المشروع العام اذا كان يعاني من مشاكل اقتصادية أو مالية أو فنية أو إدارية، وان استمرارها يشكل عبئاً على الاقتصاد القومي وبالتالي عبئاً على المسؤولية السياسية ذاتها.