

الجامعة الاردنية  
كلية الدراسات العليا

٧١٨  
١٧١٨  
١٧١٨

تقييم الاداء في المشروعات العامة الاستخراجية  
فسي الأردن



اعداد الطالب  
معن فهد ابو العثم النسور

اشرف

الدكتور محمد محمود الذنبيات

الدكتور محمد الذنبيات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات نيل درجة الماجستير في الادارة العامة  
بكلية الدراسات العليا في الجامعة الاردنية

١٧١٨ / ١٧١٨

١٤١٠ / ١٩٩٠ م

## الإهداء

الى من كان طوال حياته المثل والقذوة  
الى من أنار لي طريق العلم والمعرفة  
الى من بذل لي من عصارة فكره وتجربته  
... والدي

والى من شحذت فيّ الهمه  
وزرعت فيّ العزيمة  
وبعثت لدي الأمل  
... والدي

الى والدي ووالدتي أهدي هذه الرسالة.

## شكر وتقدير

أما وقد وفقني الله تعالى الى اتمام موضوع هذه الرسالة، فإن الواجب يقتضيني بعد حمد الله وشكره أن أقدم عميق تقديري وخالص امتناني الى الدكتور محمد الذنيبات الذي أشرف على هذه الرسالة فأعطى من فيض توجيهه وسمو فكره وخلاصة تجربته ما شكل لي الشاخص الذي حدد لي الطريق والنهج، والمنارة التي أضاءت أمامي السبل وبالرغم من ضيق وقته وكثرة مشاغله، فلم يخسن علي بوقت كان لراحته في بيته ولا بتوجيه يسديه التي رغم انهماكه في التدريس وانشغاله بقضايا كثيرة في الجامعة والمجتمع.

وكذلك الشكر ازجيه الى أعضاء اللجنة التي تولت مناقشة الرسالة، وهم الدكتور عبد عبد الحميد الخرابشه والدكتور محمد حياصات والدكتور نائل العواملة، فلقد كان توجيههم في المستوى الذي ساعتمده أساساً في كل عمل علمي او جهد اكايمي في المستقبل.

والعرفان اسديه الى العاملين في المشروعات العامة مدرائها ومسؤوليها الذين ساعدوا في تزويدي بالبيانات مما أضفى على هذه الرسالة روح التفاعل مع المجتمع، وفتح الباب لبحث قضية ادارية هامة في مجتمعنا المعاصر.

فالى معالي المهندس علي النسور مدير شركة البوتاس العربية، والى عطوفة السيد واصف عازر مدير شركة الفوسفات، والى عطوفة الدكتور خلدون الظاهر المدير العام السابق لشركة مصانع الاسمنت (مدير الشركة عند اعداد الرسالة). الى هؤلاء وغيرهم ممن ساهم بالمساعدة في اعداد هذه الرسالة اقدم خالص التقدير والامتنان، راجياً ان يجزيهم الله جميعهم خير الجزاء.

وأملأ ان تكون هذه الرسالة فاتحة لمزيد من الدراسات والبحوث حول الصناعات في بلدنا الغالي الاردن.

(وقل أعمالوا فسيري الله عملكم ورسوله والمؤمنون).

## المحتوى

### الصفحة

ا	الاهداء
ب	شكر وتقدير
ت	قائمة المحتويات
ج	قائمة الجداول
د	قائمة الاشكال
ذ	قائمة الملاحق
ر	ملخص الرسالة
ش	ملخص الرسالة باللغة الانجليزية

### المقدمة

١	أهمية الدراسة ومبررات اختيارها
٢	أهداف الدراسة
٤	فرضيات الدراسة
٥	منهجية الدراسة
٥	مجتمع الدراسة
٦	وسيلة جمع البيانات
٦	خطة الدراسة

### الفصل الاول

١٠	المشروعات العامة: مفاهيم ومرتكزات
١٠	أهمية التوصل لتعريف جامع وموحد للمشروعات العامة
١٥	تعريف المشروعات العامة
٣٠	مفهوم وخصائص المشروعات الصناعية الاستخراجية العامة
٤٢	الاشكال القانونية للمشروعات العامة
٥٢	الاهداف والدواعي الاساسية لانشاء المشروعات الصناعية
٥٨	دور المشروعات الصناعية العامة في التنمية

٧١	الفصل الثاني
٧٢	عملية تقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية
٧٢	طبيعة ومفهوم عملية تقييم الاداء
٧٤	الاهداف العامة لعملية تقييم الاداء ووظائفها الرئيسية
٧٩	اشكال عمليات تقييم الاداء واجهزة التقييم
٨٩	معايير تقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية
١١٧	الفصل الثالث
١١٨	المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن
١١٩	اولاً: شركة مناجم الفوسفات الاردنية المساهمة المحدودة
١٢٤	ثانياً: شركة البوتاس العربية المساهمة المحدودة
١٢٩	ثالثاً: شركة مصانع الاسمنت الاردنية المساهمة العامة المحدودة
١٣٤	الفصل الرابع
١٣٥	تصنيف البيانات وتحليلها
١٦٠	الفصل الخامس
١٦١	النتائج
١٦٧	التوصيات
١٧٠	قائمة المراجع
١٧١	المراجع العربية
١٧٥	المراجع الانجليزية
١٧٧	الملاحق
	الاستبانة

## قائمة الجداول

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
١.	تطور حجم إنتاج الفوسفات الخام من مناجم شركة مناجم الفوسفات الاردنية.	١٢١
٢.	تجارة الفوسفات الخام في العالم (التصدير) بالمليون طن ونسبة التغير السنوي للفترة ١٩٧٥-١٩٨٨.	١٢٢
٣.	أرقام التصدير العالمية من الفوسفات الخام لبعض الدول الرئيسية للسنوات ١٩٨٢-١٩٨٨ (بالمليون طن).	١٢٣
٤.	كميات الاسمنت الاردني التي تم تسويقها محلياً والكميات التي تم تصديرها.	١٣١
٥.	عدد الاستبانات الموزعة على أفراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية الاردنية وعدد العائد منها.	١٣٥
٦.	النشاطات التي يمارسها أفراد العينة في المشروعات العامة الاستخراجية مدار الدراسة.	١٣٦
٧.	مدى ممارسة عملية تقييم مؤسسي في المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن.	١٣٧
٨.	مدى تكامل عملية تقييم الاداء في المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن.	١٣٨
٩.	مدى وجود أشكال اخرى بالاضافة الى التدقيق المالي كشكل من أشكال تقييم الاداء في المشروعات العامة الاستخراجية.	١٣٩
١٠.	مدى وجود وحدة او وحدات داخلية متخصصة لمراقبة أعمال المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن تعمل على تقييم الاداء فيها.	١٣٩
١١.	مدى عقد الاجتماعات الدورية لافراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن.	١٤٠
١٢.	مدى قيام الادارات المالية للمشروعات العامة الاستخراجية في الاردن بترجمة الخطط الى موازنات نقدية والعمل على متابعتها.	١٤٠

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
١٤٢	مدى توفر أنظمة داخلية فعالة لتقييم الاداء في المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن.	.١٣
١٤٣	مدى وجود معايير محددة يجري اللجوء اليها في تقييم اداء الدوائر التي يعمل فيها افراد العينة.	.١٤
١٤٤	مدى كفاءة القائمين على تقييم الاداء الداخلي في المشروعات العامة الاستخراجية.	.١٥
١٤٥	مدى وجود هيئات خارجية تقوم بعمليات التقييم لاداء المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن.	.١٦
١٤٦	رأي أفراد الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية في الأهمية النسبية الأكبر لوحدتي تقييم الاداء الخارجية والداخلية.	.١٧
١٤٧	رأي أفراد الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية في كون اختيار مؤشرات تقييم للاداء في المشروعات العامة أصعب منه في المشروعات الخاصة.	.١٨
١٤٧	مدى صعوبة حصر أهداف المشروعات العامة الاستخراجية في الاردنية بنظر أفراد الإدارة العليا لشمولها على أهداف تتجاوز الربحية التجارية.	.١٩
١٤٨	أسباب ضعف عملية تقييم الاداء في المشروعات العامة في الاردن بنظر أفراد الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية.	.٢٠
١٤٩	طبيعة التوجه الحكومي في تعاملها مع المشروعات العامة الاستخراجية بنظر أفراد الإدارة العليا في تلك المشروعات.	.٢١
١٥٠	رأي أفراد الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن فيما اذا كان التدقيق المالي الخارجي شكلياً وعديم الأثر ام لا.	.٢٢

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
١٥١	رأي أفراد الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية في قدرة التدقيق المالي الخارجي على كشف جميع الصعوبات التي تواجه تشغيل المشروعات وإدارتها.	٢٣
١٥٢	مدى قيام وزارة الصناعة والتجارة بعمليات تقييم الاداء في المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن.	٢٤
١٥٢	آراء أفراد الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية حول قيام الدولة بمهمة التقييم الخارجي المتكامل لاداء المشروعات العامة.	٢٥
١٥٣	آراء أفراد الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية حول قيام وحدة في وزارة الصناعة والتجارة لتعمل على تقييم اداء تلك المشروعات.	٢٦
١٥٣	آراء الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية حول قدرة وزارة الصناعة والتجارة وبما لديها من كوادر على تقييم الاداء الدوري في المشروعات.	٢٧
١٥٤	آراء أفراد الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية حول ضرورة قيام الدولة بإيجاد وحدة مركزية متخصصة في تقييم اداء المشروعات لتعارس الرقابة عليها.	٢٨
١٥٥	مدى ارتباط نظم الحوافز المعمول بها في المشروعات العامة الاستخراجية مع نتائج عمليات تقييم الاداء.	٢٩
١٥٦	آراء أفراد الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية ورأيهم حول وجود تعثر في عمليات مشروعاتهم.	٣٠
١٥٧	أسباب التعثر في المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن.	٣١
١٥٧	مدى تأثير ممارسات التقييم الحالية على عملية تقييم فعالية وكفاءة اداء المشروعات وعلى تقييم النظم الإدارية والأساليب الفنية.	٣٢



## قائمة الاشكال

الصفحة	العنوان	الرقم
٢٥	نموذج مراحل تطور المشروعات العامة.	.١
	مراحل دورة المشروع وما يتم بها من اجراءات.	.٢
٣٩	الهيكل التنظيمي لوزارة المشروعات العامة الماليزية.	.٣
٨٦	نسب انتاج البوتاس في العالم عام ١٩٨٨ حسب البلد.	.٤
١٢٦		

## ملخص الرسالة

ذهبت الدراسة الى انه من تمام عملية ادارة المشروعات الصناعية الاستخراجية وجود نظام متكامل لتقييم الاداء ، مؤسسي الطابع، يأخذ في الاعتبار طبيعة المشروعات المعنية والمحددات الاقتصادية والاجتماعية والبشرية. إلا ان المؤشرات جميعها تدل على افتقار المشروعات العامة، ليس في الاردن فحسب، بل في معظم الدول النامية الى نظم متكاملة لها طابع مؤسسي لتقييم الاداء.

في صدر الفصل الاول من الدراسة، تناول الباحث مسألة تعريف المشروعات العامة، وللوصول الى ذلك تناولت الدراسة بالشرح البعدين الرئيسيين اللذين يقوم عليهما مفهوم المشروعات العامة. وهذان البعدان هما: بعد العمومية وعناصره الخمسة وهي الملكية العامة واشباع الرغبات العامة والرقابة العامة والادارة العامة والمساءلة العامة. والبعد الاقتصادي والذي يقوم بدوره على عناصر مجال العمل والاختصاص، ومفهوم الاستثمار والعائد على الاستثمار، وتسويق الانتاج، واستهداف تحقيق الدخل، ومفهوم ادارة الاعمال، واخيراً المحاسبة التجارية.

وللمشروعات الاستخراجية سمات تميزها عن سائر المشروعات الصناعية جرى تناولها في الفصل الاول من الدراسة، ولعل أبرز تلك السمات أن الاستثمار في المشروعات الاستخراجية، يعتبر نشاطاً اقتصادياً محفوفاً بالمجازفة. وتحديث الدراسة عن دورة حياة المشروعات الاستخراجية، والاجراءات العملية لكل مرحلة من مراحل الحياة تلك.

اما فيما يتعلق بالاشكال القانونية للمشروعات العامة، فلقد حصرتها الدراسة بشكلين رئيسيين، اولهما: المؤسسة العامة الاقتصادية، وثانيهما: الشركة العامة.

وللمشروعات العامة الصناعية في الدول النامية أهداف عديدة تسعى لتحقيقها، وأهمها الوصول الى أعلى مستوى ممكن للانتاج، وتوفير أكبر قدر ممكن

من فرص العمل، وتحصيل القدر الأكبر من العملات الصعبة، وتحقيق الفوائد وتوجيهها نحو مزيد من الاستثمار، والوصول لنقطة الاعتماد على الذات، وبالتالي المساهمة في تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية للدولة.

وتناولت الدراسة وفي الفصل الثاني منها عملية تقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية، من حيث طبيعتها وأهدافها ووظائفها الرئيسية واشكالها والاجهزة التي تضطلع بها، بالإضافة الى معايير تقييم الاداء التي يركن اليها. وابرزت الدراسة وظائف نظم تقييم الاداء والتي تضمنت تقييم نشاط الانتاج ونشاط التسويق والعمالة والاجور ونشاط الشراء والتخزين والتكاليف والربحية بالإضافة الى هيكل التمويل وحركة الاموال.

ولعملية تقييم الاداء شكلان اساسيان اولهما: التقييم الداخلي للاداء وثانيهما: التقييم الخارجي. وقد تعرضت الدراسة لمفهوم هذين الشكلين وادواتهما.

واختتمت الدراسة الفصل الثاني بتناول معايير تقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية وهي: المعايير المالية ومعايير الانتاج والانتاجية والمعايير التسويقية وأخيراً المعايير التنموية والاجتماعية.

وتناولت المشروعات الاستخراجية العامة الثلاثة في الاردن وهي: شركة مناجم الفوسفات الاردنية وشركة البوتاس العربية وشركة مصانع الاسمنت من حيث وضعها الحالي وأثارها الاقتصادية والاجتماعية.

ولقد كان أبرز ما أوصت به الدراسة، ضرورة مبادرة مجالس الادارة في المشروعات مدار البحث باستحداث دائرة في كل منها تسمى دائرة المتابعة والتقييم، تضطلع بمتابعة كافة اوجه عمليات المشروع، والتقييم المنظم والدائم لنتائج عملياته بهدف التأكد من ان جميع الانشطة تسير وفقاً للأهداف الموضوعية والخطط المرسومة وكذلك المساهمة في الوقوف على درجة الانجاز واساليبه والمشكلات التي تحول دون تحقيق الغايات القصوى ومن ثم التعامل معها، وذلك للتخفيف من أثارها السلبية. كما لا بد من قيام الدولة بتأسيس وحدة خارجية مركزية لمتابعة المشروعات العامة وتقييم ادائها، على ان تربط تلك الوحدة بمجلس الوزراء مباشرة وعن طريق اللجنة المالية والاقتصادية والتخطيط الوزارية

لضمان قيامها بدور فاعل في تقييم ومتابعة اداء المشروعات العامة. وكما تعتبر الدراسة امر اقامة وحدات التقييم الخارجية والداخلية امراً على جانب من الاهمية، فانها تعتبر ان امداد تلك الوحدة بارقى الخبرات وارفع الكفاءات امر على نفس الدرجة من الاهمية، بالاضافة الى توفير الوسائل اللازمة لقيامهم بعملهم مثل انظمة الحفظ الآلية.

واوصت الدراسة ضرورة تحمل السلطة التشريعية جزءاً من مسؤوليتها تجاه المشروعات العامة وخصوصاً الاستخراجية منها وذلك عن طريق تشكيل لجنة متخصصة تمارس الرقابة على المشروعات.

وللصحافة وأجهزة الاعلام الاخرى دورها بالتقييم وذلك بافساح المجال امام المختصين بل واستدراجهم لدراسة اداء المشروعات علمياً وعرض نتائج دراساتهم على الراي العام المحلي.

واخيراً وليس آخراً اقترحت الدراسة ضرورة قيام المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن صاحبة انظمة الحوافز المالية الكبيرة بربط انظمة الحوافز المادية والمعنوية المعمول بها بنتائج عمليات تقييم الاداء فيها.

## ABSTRACT

### **Performance Evaluation in the Public Mining Enterprises in Jordan.**

The thesis takes the view that perfection in the administration of industrial enterprises in general and mining ones in particular requires the application of an integrated, complementary and institutional performance evaluation system which takes into consideration the present status of said enterprises in addition to the country's economic, social and human resources limitations. All prevailing indicators, not only in Jordan but in most developing countries, point to the insufficiency of its performance evaluation systems.

The beginning of Chapter One is dedicated to formulating an inclusive and comprehensive definition of public enterprises. That was accomplished by dealing with the two dimensions upon which public enterprise is based.

The first is the public dimension which has five components: public ownership, public satisfaction, public control, public management, and public accountability. The second dimension is the enterprise dimension which has six components: field of activity, investment and return on investment, marketed output, income generation, entrepreneurship, and commercial accountancy.

Chapter One also deals with those features that distinguish mining enterprises from other industrial enterprises. Perhaps most

important among these is the fact that investment in mining industries is considered to involve high risk because of the considerable uncertainty in their operations.

The life cycle of mining enterprises and the operational procedures for each and every stage of the cycle is also discussed in Chapter One.

As for the legal types of public enterprises, the thesis identifies two major ones; the first is the economic public organization, and the second pattern is the public joint-stock company.

Industrial public enterprises in developing countries have various goals among which are the maximization of output, employment opportunities, net foreign exchange earnings, and the generation of savings for investment, and self reliance. These goals, which obviously help in the accomplishment of national economic and social development are all discussed in Chapter One.

Chapter Two is dedicated to the performance evaluation's nature, goals, major functions, modes, instruments and criteria.

The thesis also highlights the functions of performance evaluation systems. These include the evaluation of: production activities, marketing activities, wages and employment, procurement and storage, costs and profits, and finance structure and capital turnover.

The thesis also explores the concepts and tools of the two types of performance evaluation: internal and external.

Performance evaluation criteria; financial criteria, production and productivity criteria, marketing criteria, and developmental and social criteria are also discussed in Chapter Two.

Chapter Three reviews the present status, and the economic and social impacts of the public mining enterprises in Jordan.

The data collected clearly indicated the following major conclusion:-

- The public mining enterprises in Jordan do not enjoy integrated, complementary and institutional performance evaluation systems, although such systems are recognized to be ideal tools to predict business failures or deviations in operational plans.
- Internal performance evaluation in the Jordanian public mining enterprises lacks effectiveness.

The upper management in the concerned enterprises do not fully comprehend performance evaluation criteria for which they are responsible.

- Performance evaluation is seldom conducted by enterprise employees well qualified in the field.
- The establishment of an external performance evaluation unit to conduct evaluation of mining enterprises is considered to be as important as an internal performance evaluation unit.
- The choice of performance evaluation criteria for public enterprises is more difficult than the choice of criteria for private enterprises, leading to weaknesses in performance evaluation.
- Total reliance on external financial auditors to detect operation difficulties in public enterprises is a deficiency, because such

auditors concentrate on the profit aspect of the enterprises' operations, without any attention to the public dimension.

- Correlation between actual performance and the incentive systems is weak in the mining enterprises.

The thesis includes the following major recommendations:

- Boards of Directors in mining enterprises should take the initiative in establishing departments to conduct a regular and continuous follow-up and evaluation.
- The Government is suggested to establish a performance evaluation unit directly tied to the Council of Ministers through the ministerial finance, economic, and planning committee.
- Evaluation units should be supplied with competent and qualified personnel.
- The Legislative Authority should bear responsibilities in performance evaluation of said enterprises. A special committee is suggested to be formed.
- Incentive linked performance evaluation systems should be introduced.



## المقدمة

أهمية الدراسة ومبررات اختيارها  
أهداف الدراسة  
فرضيات الدراسة  
منهجية الدراسة  
مجتمع الدراسة  
وسيلة جمع البيانات  
خطة الدراسة

## مقدمة

تعرف المشروعات العامة الصناعية الاستخراجية بأنها تلك المشروعات التي تمتلك الدولة فيها جملة رأس المال أو أغلبيته، وتقوم بوجه عام لاجل تحقيق الربح الذي يكسب المشروعات نموها واستمراريتها وتطورها. ولتحقيق هدف المشروعات اياها فان عملية الانتاج تقوم على انشاء او توسيع او تطوير بعض المنشآت بغية استغلال ثروات طبيعية دلت الدراسات العلمية على وجودها.

وتلعب عملية متابعة المشروعات وتقييم اداؤها من النواحي الفنية والاقتصادية والمالية والادارية دوراً رئيسياً في العملية الادارية، فهي وسيلة من وسائل الادارة العليا للتحقق من ان تنفيذ قراراتها يتم بكفاءة وتطابق مع الاهداف الموضوعية. فالمتابعة والتقييم تعنى دراسة واقع تلك المشروعات دراسة تحليلية، واكتشاف التباين ما بين توقعات التخطيط والنتائج ومحاولة التعرف على اسباب الانحرافات، ووضع الحلول التصحيحية التي من شأنها علاج الموقف وتخفيف الآثار السلبية لعمليات المرحلة السابقة على المراحل اللاحقة.

ويوجد في الاردن بعض الصناعات العامة الاستخراجية وهي صناعة الفوسفات، والبوتاس، والاسمنت، تعتمد عليها صناعات اخرى متعددة، الا أن هذه الصناعة الاستخراجية كانت تعاني من تعثر انعكس سلبياً على الاقتصاد الوطني وشكل زيادة في الاعباء على كاهل الدولة. اهمية الدراسة ومبررات اختيارها :

تمثل الصناعة جانباً هاماً من اقتصاديات الدول، لما لها من مردود على الدخل القومي، وفي تطوير القطاعات الاخرى، وايجاد قاعدة صلبة لاقتصاد وطني متين يترتب عليه تقدم علمي حضري يضمن الاستمرار والنمو بما يوفر من خدمات تعليمية وصحية واسكانية وترفيهية. وهذا لا يتحقق الا بتوفر جهاز اداري ذي قدرة فائقة على استخلاص ايجابيات هذا التقدم.

وبناء على ذلك فان تحقيق القطاع الصناعي لمراميه، يتطلب توظيف الاساليب والاسس التي من شأنها تحقيق اهداف وحدات القطاع الصناعي المتنوعة. وينظر للمشروعات العامة الصناعية في الدول المعاصرة على انها وسيلة رئيسية

لانجاز اغراض السياسة الاقتصادية والاجتماعية في تلك الدول، كما تعتبر من الادوات الهامة في تحقيق معدلات النمو الاقتصادي. وتأتي اهميتها من كونها محركاً لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وفي الاردن، تحتل الصناعات العامة الاستخراجية موقعا هاما ورئيسياً بين الصناعات الاردنية من حيث مردودها في المناطق التي قامت فيها، ومن حيث اثرها المباشر على الاقتصاد الوطني الاردني. تدل على ذلك قائمة التركيب السلعي للصادرات الوطنية حسب التصنيف الدولي (Domestic Exports By Commodity) الواردة ضمن النشرة الاحصائية لشهر كانون اول ١٩٨٩ الصادرة عن البنك المركزي الاردني والتي تفيد بأن قيمة الصادرات الاردنية في عام ١٩٨٨ من الفوسفات كانت حوالي ٧٦٦ مليون دينار أي حوالي ٢٤٪ من اجمالي الصادرات. أما قيمة صادرات الاردن من البوتاس فكانت حوالي ٦٧٢ مليون دينار، وذلك يمثل حوالي ٢٠٪ من الصادرات. في حين بلغت صادرات الاردن من الاسمنت حوالي ٢٢٢ مليون دينار وذلك يقابل حوالي ٨٪ من قيمة الصادرات (١).

ولما كان للمشروعات العامة الصناعية في الاردن كل تلك الاهمية، فإن الدراسات التي تدور حولها تحظى بجانب كبير من الاهمية، كونها تهدف الى التعرف على المشكلات والعقبات التي تواجهها او وسائل الارتقاء بمستوى ادائها.

وتدل جميع المؤشرات الى افتقار المشروعات في الدول النامية - وليس في الاردن فحسب- الى نظام متكامل لتقييم الاداء، ويمكن ان يعزى تعثر هذه المشروعات الى عدم وجود مثل هذا النظام. ولعل الافتقار الى انظمة التقييم المتكاملة يعود الى حداثة التجربة الادارية، وضعف الاعتبارات الاقتصادية، وكذلك الى الحساسية المفرطة تجاه محاولات التقييم من قبل الادارات القائمة على المشروعات. وهكذا فان مستوى الاداء يرتبط والى درجة كبيرة بوجود نظام متكامل للتقييم يأخذ في الاعتبار طبيعة المشروعات المعنية وحالتها الراهنة والمحددات الاجتماعية والاقتصادية، والطاقات البشرية وما تتمتع به من خبرات فنية. وهذا ما دفع الباحث الى اختيار موضوع دراسته حول تقييم الاداء في المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن، لا سيما وان الباحث لم يجد دراسات سابقة باللغة العربية

تتناول الموضوع اياه حسب علم الباحث، فيما عدا الدراسة التي نشرت عام ١٩٨١ والتي اجراها علي خليفة الكواري بعنوان (دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية: مدخل الى دراسة كفاءة أداء المشروعات العامة في اقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط) افرد الفصل الخامس منها لبحث تقييم اداء المشروعات العامة، حيث تناول واقع تقييم أداء المشروعات العامة لواحد واربعين مشروعاً في منطقة الخليج العربي وتناول بالتحليل امكانية ايجاد نظام فعال لتقييم اداء المشروعات العامة(٢).

## أهداف الدراسة

- تهدف الدراسة الى معرفة الامور التالية:-
- ١- مدى ممارسة المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن لعمليات التقييم لاداء نشاطاتها، او خضوعها للتقييم من جهات خارجية والتعرف على حقيقة كفاءة القائمين على التقييم ان وجد.
  - ٢- فيما اذا كان وجود وحدة تقييم داخلية يحتل أهمية اكبر بنظر افراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية من وحدة تقييم خارجية.
  - ٣- هل يعتبر وضع معايير لتقييم اداء المشروعات العامة اصعب منه في المشروعات الخاصة نظراً لتجاوز أهداف المشروعات العامة لامر تحقيق الربحية التجارية الى اهداف اقتصادية واجتماعية وغيرها؟ وهل هناك اسباب اخرى وراء تلك الصعوبة؟
  - ٤- طبيعة التوجه الحكومي في التعامل مع المشروعات العامة الاستخراجية .
  - ٥- أثر وجود أنظمة او اجهزة لتقييم الاداء في المشروعات العامة الاستخراجية على سير عمليات تلك المشروعات.
  - ٦- جدوى التدقيق المالي الخارجي للمشروعات مدار البحث من قبل مدققي الحسابات.
  - ٧- موقف افراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية من تصدي الدولة لمهمة التقييم الخارجي المتكامل لاداء مشروعاتهم.

٨- ارتباط نظام الحوافز المادية والمعنوية المعمول به في المشروعات العامة الاستخراجية مع نتائج عمليات تقييم الاداء.

### فرضيات الدراسة

يفترض الباحث في دراسته هذه الفرضيات التالية:

الفرضية الاولى: تفتقر المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن الى وجود انظمة لتقييم الاداء تتصف بالتكامل.

الفرضية الثانية: تفتقر المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن الى اجهزة او وحدات تتصف بالمؤسسية تمارس عمليات التقييم في تلك المشروعات.

الفرضية الثالثة: ان وحدات "التقييم" الحالية تفتقر الى طاقات ذات إعداد عالٍ ومؤهلات في مجال تقييم الاداء.

الفرضية الرابعة: ان لخضوع عمليات المشروعات العامة الاستخراجية لانظمة تقييم داخلية مؤسسية ومتكاملة يقوم عليها اخصائيون اكبر الأثر على الارتقاء بادائها.

الفرضية الخامسة: ان لخضوع عمليات المشروعات العامة الاستخراجية لانظمة تقييم خارجية مؤسسية ومتكاملة يقوم عليها اخصائيون اكبر الأثر على الارتقاء بادائها.

### منهجية الدراسة

اتبع الباحث في دراسته اسلوب المسح الميداني حيث جرى توزيع استبانة تحوي على (٢٩) تسع وعشرين سؤالاً تتعلق بأهداف الدراسة وفرضياتها، على افراد الادارة العليا\* في المشروعات العامة الاستخراجية، وذلك للوقوف على حقيقة وواقع تقييم الاداء في تلك المشروعات تمهيداً لوضع التوصيات التي من شأنها الارتقاء بذلك الواقع لما لذلك من انعكاسات ايجابية على التطور والنمو في البلاد.

---

\* يقصد بافراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية كل من هو برتبة مدير في تلك المشروعات.

## مجتمع الدراسة

يتألف مجتمع الدراسة من أفراد الإدارة العليا في جميع المشروعات العامة الاستخراجية في الأردن والتي بلغ عددها حتى تاريخ إعداد مشروع هذه الدراسة ثلاثة مشاريع هي:-

١. شركة مناجم الفوسفات الأردنية المساهمة العامة المحدودة.
  ٢. شركة البوتاس العربية المساهمة العامة المحدودة.
  ٣. شركة مصانع الاسمنت المساهمة العامة المحدودة.
- وبذلك فإن دراسة الباحث ستكون شاملة للمجتمع الاصلي ككل.

## وسيلة جمع البيانات

تم جمع بيانات الدراسة عن طريق الاستبانة، حيث جرى توزيع (٦٤) اربع وستين استبانة على افراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية الثلاثة. وقد بلغ عدد المعاد منها (٥٦) ست وخمسين استبانة أي ما نسبته ٨٧.٥٪. ويذكر ان النشاطات التي يمارسها افراد عينة الدراسة في مشروعاتهم جاءت شاملة وممثلة لكافة مناحي عمليات المشروعات الصناعية.

## خطة الدراسة

جاءت هذه الدراسة في مقدمة وخمسة فصول تلتها قائمة بالمراجع ثم الملاحق. تناول الفصل الاول مسألة أهمية التوصل لتعريف جامع وموحد للمشروعات العامة، تلاها تعريف لمفهوم المشروعات العامة بشكل عام، ثم مفهوم المشروعات الصناعية العامة الاستخراجية وخصائصها. وجرى البحث كذلك في الاشكال القانونية للمشروعات العامة، والاهداف والدواعي الاساسية لانشاء المشروعات الصناعية العامة، واختتم الفصل باستعراض ادوار المشروعات الصناعية في التنمية والتطوير.

أما الفصل الثاني، فيبحث في طبيعة ومفهوم عملية تقييم واهداف تلك العملية ووظائفها. وتناول كذلك اشكال عمليات تقييم الاداء المتبعة لدى جهات عديدة وأجهزة التقييم المعتمدة. اضافة الى ذلك فقد تم البحث في معايير تقييم الاداء المرعية في المشروعات العامة الصناعية بشكل عام.

وفي الفصل الثالث جرى استعراض لواقع المشروعات العامة الاستخراجية مدار الدراسة.

وجاء الفصل الرابع ليتضمن تصنيف البيانات وتحليلها واختبار فرضيات الدراسة.

واحتوى الفصل الخامس على نتائج الدراسة والتوصيات.

## الهوامش

١. البنك المركزي - دائرة الابحاث والدراسات. "التركيب السلعي للصادرات الوطنية حسب التصنيف الدولي". النشرة الاحصائية الشهرية، المجلد الخامس والعشرون، العدد ١٢، كانون اول ١٩٨٩، ص ٥٦.
٢. علي خليفة الكواري. دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية مدخل الى دراسة كفاءة اداء المشروعات العامة في اقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط. (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨١).



## الفصل الاول

- المشروعات العامة: مفاهيم ومرتكزات .
- أهمية التوصل لتعريف جامع موحد للمشروعات العامة.
- تعريف المشروعات العامة.
- مفهوم وخصائص المشروعات الصناعية العامة الاستخراجية.
- الاشكال القانونية للمشروعات العامة.
- الاهداف والدواعي الاساسية لانشاء المشروعات العامة الصناعية.
- دور المشروعات الصناعية العامة في التنمية.

٣٨٨٦٢٠

## الفصل الاول

### المشروعات العامة: مفاهيم ومرتكزات

أهمية التوصل لتعريف جامع وموحد للمشروعات العامة تعتبر محاولة التوصل لتعريف موحد للمشروعات العامة أمراً على درجة كبيرة من الأهمية، خاصة وان التوصل لهذا التعريف الموحد كان على الدوام مشكلة لدى المهتمين بموضوع المشروعات العامة، ويؤيد ذلك الاختلافات الجوهرية التي تتضمنها التعريفات المختلفة عند تناولها لانماط المشروعات العامة التشريعية، وهياكلها القانونية بالاضافة الى تحديد اهدافها ومقاصدها الاقتصادية والاجتماعية، بحيث ادى الغموض والتناقض في تحديد ماهية المشروعات العامة الى تعثر الدراسات المقارنة حولها، فضلاً عن انعدام الاجماع على ما يمكن تسميته بالمشروعات العامة. وبالرغم من المحاولات المستمرة التي قام بها العلماء والمختصون فإن جهودهم تلك لم تفلح في وضع تصورات محددة واقتراحات واضحة حول تنمية السياسات الادارية للمشروعات العامة او ايجاد انظمة موحدة لقياس اداء تلك المشروعات العامة وانجازاتها.

ان الحاجة لتعريف محدد وواضح لمفهوم المشروعات العامة تنبع من امرين اثنين (١): اولهما احصائي (Statistical Purposes) بمعنى توفر معايير تساعد في تحديد هوية المشروعات التي تعتبر عامة أو غير عامة، وثانيهما يتعلق بالمفهوم نفسه (Conceptual Purposes).

اما الاسباب الاحصائية الداعية للوصول الى ذلك التعريف فتدور حول الامور التالية:-

١- هناك مؤسسات قامت أساساً لتقديم خدمات مختلفة للمشروعات العامة، مثل عقد البرامج التدريبية للعاملين بها، وتقديم الخدمات الفنية والادارية لاداراتها وتوفير المعلومات حولها، واجراء الابحاث المتخصصة عليها، ولن يتسنى لتلك المؤسسات أن تلعب دورها الذي انشئت من أجله والذي من شأنه

الارتقاء بأداء المشروعات العامة ما دامت لا تستطيع تحديد من هم عملاؤها. ولذلك فإن وجود تعريف يحدد المشروعات العامة بدقة هو امر ضروري للمؤسسات والهيئات المتخصصة في ذلك النوع من المشروعات تمهيداً لأن تصبح خدماتها شاملة(٢).

٢- ان وجود تعريف موحد يسهل عملية اجراء الدراسات المقارنة حول اساليب ادارتها واداءها وذلك على المستويين المحلي والعالمي(٣). ولا زال عدم وجود التعريف الموحد يعتبر سبباً من أسباب النقص في الدراسات المقارنة التي يجريها المهتمون في مجال المشروعات العامة وعملاً يؤدي الى ان يجتهد كل واحد منهم للوصول الى تعريف خاص يحاول ان يجعل منه التعريف الذي يلتقي عليه الباحثون ليكون منطلقاً لدراساتهم، ولعل خير دليل على اهمية التعريف الموحد اللقاءات العلمية التي يتداعى اليها الباحثون في المشروعات العامة من أجل الاتفاق على تعريف لها.

٣- هناك حاجة ماسة لتحديد أي الكيانات تعتبر مشروعات عامة في حالات عدة، ذكر منها أحد الباحثين (٤) الحالات التالية:-

أ. عندما ترى الدولة انه من الضروري وضع المشروعات العامة تحت رقابة هيئة حكومية معينة، وذلك لضمان التزام تلك المشروعات بالتعليمات الحكومية في مختلف اوجه عملياتها. وهنا لا بد من تحديد الجهات التي تخضع للمراقبة في ظل هذا المفهوم.

ب. قد ترى الدولة ان اللجوء لاسلوب اداري او تنظيمي موحد لجميع المشروعات التي تمتلكها وفي اي قطاع من قطاعات الانتاج، هو أمر ذو انعكاسات ايجابية على انتاجية تلك المشروعات وكفاءتها، ولذلك فإنه من الضروري ان يتضح للدولة المعايير التي يعني توفرها في المشروعات، اعتبار تلك المشروعات معها مشروعات عامة.

ج. تلجأ بعض الدول للحفاظ على مصالحها الاقتصادية والاستراتيجية الى قصر استغلال ما لديها من موارد طبيعية على المشروعات العامة. وكذلك قد تعمل الدولة على استثمار قطاع حيوي كقطاع الاتصالات او الكهرباء او المياه بنفسها ومن خلال مشروعات عامة، وهنا أيضاً ينبغي

معرفة الشكل الذي يتوجب ان تكون عليه المشروعات ليتم اعتبارها في عداد المشروعات العامة.

د. تستدعي الظروف أحياناً ان يكون للمشروعات العامة مرتبة الافضلية من قبل الدولة، فقد تنشئ الدولة مؤسسة مالية تقدم التمويل بشروط سهلة للمشروعات العامة، وعندها لا بد من تحديد العناصر التي يجب توافرها في اي مشروع لكي يعتبر ذلك المشروع مشروعاً عاماً.

وهكذا يتضح-من الاسباب الاحصائية المشار اليها سابقاً-ضرورة انعقاد الاجماع علي تعريف موحد للمشروعات العامة لما لذلك من اثار ايجابية على الصعيدين العملي والاكاديمي .

اما دواعي التعريف وللاسباب المتعلقة بالمفهوم (Conceptual Purposes) فيرمي الى التعرف على تركيب المشروعات العامة ومميزاتها والاساليب المتبعة في ادارتها وذلك من اجل تحقيق الامور التالية (٥):-

- ١- تطوير وجهة النظر حول الدور التنموي الذي يمكن للمشروعات العامة ان تلعبه في الاقتصاد الوطني للدولة.
- ٢- صياغة اهداف المشروعات التي تمتلكها الدولة بشكل واضح ومفصل، واعداد الخطط والاستراتيجيات التي تحقق الاهداف، ومن ثم العمل على تنفيذها.
- ٣- العمل على تطوير سياسات ادارية وتنظيمية مبتكرة تتناسب ووضع المشروعات العامة بطرق شتى منها عقد البرامج التدريبية المناسبة للقائمين على المشروعات العامة.
- ٤- ان التعريف يسهم في الجهود الرامية الى وضع اسس ومعايير لنظام تقييم فعال لاداء المشروعات العامة العاملة في مختلف القطاعات، ولعل ذلك يحتل من الاهمية الدرجة الاولى في جهود الاجماع على تعريف لتلك المشروعات.

وينبغي الاشارة وقبل الخوض في مسألة التعريف الى ان السعي نحو التوصل للتعريف المتكامل لمفهوم المشروعات العامة، ووضع الاطر الخاصة بهذا المفهوم ليس هدفاً بحد ذاته بقدر ما هو مجهود يبذل في سبيل فهم اعمق

واستيعاب اشمل لطبيعة المشروعات العامة ورسالتها ينتظر أن يؤدي الى تطوير الاساليب المتبعة في ادارتها وتقييم اداءها مما سيكون له في النهاية الاثر الكبير في الارتقاء بمستوي الرفاه الاقتصادي والاجتماعي في الدولة. على انه تجدر الاشارة الى ان هناك اموراً جوهرية من شأنها التأثير على الجهود الرامية لوضع تعريف شامل وموحد لمفهوم المشروعات العامة ومنها (٦):-

اولاً: شمول مفهوم المشروعات العامة على بعدين رئيسيين هما بعد الخدمة العامة (public dimension) وبعد النشاط الاقتصادي (enterprise dimension) والذين يعتقد البعض ان لكل منهما اهدافاً تناقض اهداف الآخر. وهذا اعتقاد ينقصه الكثير من الدقة والاحكام، اذ ان توجيه المشروعات العامة نحو تحقيق الارباح وفي الوقت ذاته تجاه تنفيذ برامج ومشاريع تعود فائدتها على المجتمع ككل هو أمر يحتاج الى تبني طروحات ذات طبيعة متوازنة. ولهذا قدم بعض الباحثين نظرية اسموها التوازن النسبي (Theory of Relative Balance) والتي تقضي بأنه يمكن ان يختل التوازن ما بين بعدي المشروعات العامة اي بعد الخدمة العامة وبعد النشاط الاقتصادي لصالح احدهما من حيث التطبيق، وهذا واقع تفرضه الظروف المحيطة بالمشروعات، ويرى أنصار هذه النظرية ان الظروف التي تحكم وتؤثر في عملية التوازن ما بين بعدي المشروعات العامة هي كما يلي:

- أ- النظام الاقتصادي- الاجتماعي (Socio-Economic System) السائد في منطقة عمل المشروع: ويبدو واضحاً رجحان بعد الخدمة العامة على بعد النشاط الاقتصادي في المشروعات العامة في ظل الانظمة الاقتصادية الاشتراكية، بخلاف ما هو عليه الحال في دول الاقتصاد الرأسمالي الحر حيث يرجح بعد النشاط الاقتصادي على الخدمة العامة.
- ب- المناهج المتبعة في عملية صناعة القرار: تلعب اساليب التخطيط ومناهج صناعة القرار دوراً مؤثراً على توازن بعدي مفهوم المشروعات العامة، اذ يمكن القول انه وفي ظل التخطيط المركزي يكاد يميل الميزان لصالح بعد الخدمة العامة، في حين يغلب بعد النشاط الاقتصادي في ظل الانظمة التي تتبنى الاساليب اللامركزية في التخطيط.

ج- طبيعة الاهداف الموضوعية للمشروعات العامة: تتناول الخطط التنموية احياناً وباسلوب مباشر طبيعة المهمة الموكولة للمشروعات العامة، فمنها ما يفرض على بعض المشروعات مسؤولية الارتقاء بالمناطق التي تعمل فيها وان كان ذلك على حساب الارباح التي يتم تحقيقها. ومنها ما يوجه بعض المشروعات العامة لتحقيق اكبر قدر ممكن من ارباح ولو كان لذلك آثار سلبية محتملة على منطقة المشروع او المجتمع المجاور.

د- طبيعة السوق (Market Position): تنتج بعض المشروعات العامة سلعاً لا تجد صعوبة في تسويقها سواء على الصعيد المحلي او العالمي، وتقوم بانفاق جزء من عائدات مبيعاتها على مشاريع وبرامج ذات مردود عام على المنطقة والسكان. اما في ظل التسويق الصعب للسلع المنتجة فانه من الطبيعي توجيه القسم الاكبر من العائدات لتسهم في جهود التنافس الحاد في عمليتي الانتاج والتسويق.

ثانياً: اما الامر الثاني الذي يؤثر على جهود وضع التعريف الشامل الموحد لمفهوم المشروعات العامة فهو عمل المشروعات العامة في ظل ظروف بيئية واجتماعية وسياسية تؤثر على تطورها واشكالها وانماطها، ولأن تلك الظروف لا تبقى على حالها لفترات طويلة فإن لذلك اثرأ في استمرار تغيير المشروعات العامة من حيث الشكل والمضمون طبقاً لما يجد من تغييرات. ولذلك فان اعتماد تعريف موحد للمشروعات العامة العاملة في بيئات متباينة امر على جانب من الصعوبة.

ثالثاً: ويعتبر خضوع اساليب تنظيم وادارة المشروعات العامة للتغيرات السريعة التي تستدعيها التطورات التي تطرأ على جميع ما يحيط بالمشروعات من مؤثرات امرأ ثالثاً يؤثر على جهود وضع التعريف، وقد يبدو انه من غير الممكن اعتماد تعريف موحد للمشروعات العامة لفترات طويلة وذلك لتعرضها خلال تلك الفترة لظروف ومستجدات مغايرة للظروف التي سادت عند انشاءها او في بداية مراحل عملها بحيث يستدعي ذلك اجراء المناسب من التحوير والتطوير على اساليبها واهدافها.

## تعريف المشروعات العامة

تعددت التعاريف لمفهوم المشروعات العامة بتعدد الباحثين في هذا المجال من جهة، وتبعاً لتباين الظروف السياسية والاقتصادية التي تعمل المشروعات في ظلها من جهة أخرى. وعليه فقد ذهب الباحثون في تعاريفهم المتعددة مذاهب شتى عكست، بالإضافة إلى الظروف المشار إليها، العناصر التي اعتبروها على جانب كبير من الأهمية وتعتبر - من وجهة نظرهم - عن حقيقة المنظمات التي يطلق عليها مشروعات عامة، مثل درجة الملكية، والشكل القانوني، وطبيعة الأهداف، ونوع الرقابة، واسلوب الاشراف، وغير ذلك من عناصر.

ففي إطار الفكر الرأسمالي، يعرف L. P. Jones المشروعات العامة بأنها كائنات انتاجية تعمل على تسويق انتاجها، تمتلك الدولة ما نسبته ١٠٪ على الأقل من حجم رأسمالها وتخضع في قراراتها لسيطرة الدولة ورقابتها. واعتبر المشروعات التي تمتلك الدولة فيها ما نسبته ٥٠٪ فأكثر من رأس المال، مشروعات عامة كاملة (pure public enterprises). أما المشروعات التي تزيد نسبة ملكية الدولة في رأسمالها عن ١٠٪ ولا تتجاوز ٥٠٪ فلقد اعتبرها مشروعات شبه عامة (quasi-public enterprises) (٨).

ويرى A. H. Hanson ان المشروعات العامة هي هيئات تمارس اعمالاً صناعية او زراعية او مالية تمتلك الدولة جل رأسمالها او بعضه وتمارس سيطرتها على عملية صناعة القرار فيها (٩).

أما G. Langrod فيعتبر المشروع العام نوعاً من نشاط الدولة ذو طابع صناعي او تجاري يتمتع بنوع من الاستقلال وانه وحدة اقتصادية متميزة تقترب في عملياتها من مشروعات القطاع الخاص، الا انها تبقى خاضعة لرقابة منتظمة من قبل الدولة (١٠).

ويذهب W. A. Robson الى ان المشروعات العامة هي منظمات عامة وتعتبر الوسيلة الأنسب لمشروعات الدولة التي تتطلب ادارة ذات طابع اقتصادي او تجاري، ولها شخصية معنوية يمكن فيها ان تقاضي وتقاضي في مسائل المسؤولية العقدية

والتقصيرية وتخضع للقانون الوطني العادي ما لم ينص قانون انشائها على غير ذلك صراحة، وتتمتع باستقلال مالي وحرية في الادارة تحت رقابة الوزير المسؤول امام البرلمان، كما تعمل المشروعات العامة على تحقيق المصلحة العامة(١١).

هذا وقد تقدم بعض الباحثين العرب بتعريفاتهم لمفهوم المشروعات العامة اذ عرف احدثهم المشروع العام بأنه كيان قانوني مستقل يمتلكه كلياً او جزئياً -بما لا يقل عن ٥١٪- جهة عامة تقوم بتشغيله باعتباره وحدة انتاج مستقلة يستهدف استدرار ايرادات كافية لتحقيق ربح، كما هو الحال في المشروع التجاري، او تغطية النفقات بدون ربح او خسارة (١٢).

وعرفها آخرون بأنها منظمات تتمتع بالشخصية المعنوية، قام بتمويلها شخص من أشخاص القانون العام، وذلك من أجل القيام بنشاط له طبيعة اقتصادية(١٤).

ولعل اكثر التعريفات شمولاً لمفهوم المشروعات العامة هو التعريف الذي توصل اليه مجموعة من الخبراء اثر الندوة التي عقدت في مدينة طنجة في المغرب في اواخر عام ١٩٨٠، بهدف وضع التعريف الجامع المانع لمفهوم المشروعات العامة ما امكنهم ذلك. فلقد عرف هؤلاء الخبراء المشروعات العامة بأنها المنظمات التي (١٥):-

- أ. تمتلكها سلطة عامة، سواء كانت تلك السلطة سلطة مركزية او اقليمية او محلية، وبنسبة مقدارها ٥٠٪ فأكثر من جملة رأس المال.
- ب. وتسيطر على عملياتها السلطة العامة المالكة لجمل او غالبية رأس المال، بحيث تمارس حقها بتعيين افراد الادارة العليا، والتي تعمل من خلالهم على المشاركة الفعالة في عملية رسم السياسة العامة لهذه المشاريع.
- ج. ويتم تأسيسها لتحقيق أهداف محددة من شأنها تجسيد فكرة المصلحة العامة.

د. وتخضع باستمرار لنظام وضع أساساً لمراقبة مدى تحقيق المنظمات لمسؤولياتها العامة (public accountability).

هـ. وتقوم على فكرة جوهرية هي الاستثمار والعائد على الاستثمار



(investment and returns).

و. وتعمل على تسويق منتوجاتها من بضائع وخدمات.

ونظراً للاحاطة هذا التعريف بمجمل عناصر مفهوم المشروعات العامة والتي تناولها الباحثون في تعريفاتهم المختلفة، فمن الجدير بهذه الدراسة ان تتناول كل عنصر من هذه العناصر بالشرح والتحليل.

يشتمل مفهوم المشروعات العامة علي بعدين رئيسيين هما.

أ- بعد المصلحة العامة (public dimension)

ب- بعد النشاط الاقتصادي (enterprise dimension)

ولكل منهما وبدوره عناصر رئيسية تؤثر طبيعتها على المشروعات العامة بشكل واضح وجلي

يقوم بُعد المصلحة العامة (public dimension) على العناصر التالية (١٦):-

اولاً: الملكية العامة (Public Ownership).

ثانياً: الهدف العام او العمل على اشباع حاجة عامة (Public Purpose)

ثالثاً: الرقابة العامة (Public Control)

رابعاً: الادارة العامة (Public Management)

خامساً: المساءلة العامة (Public Accountability)

اولاً: الملكية العامة:- وهذا يعني امتلاك المشروع العام من قبل سلطة عامة، سواء اكانت تلك السلطة حكومة مركزية او حكومة اقليمية او سلطة محلية او مؤسسة عامة مستقلة.

وتبدو الملكية خالصة للسلطة العامة ان امتلكت ما نسبته ١٠٠٪ من حجم رأس مال المشروع، ويصبح عندها تصنيفه وبسهولة من ضمن المشروعات العامة التي تملكها الدولة ، وتبرز صعوبات في التصنيف عندما تقل الملكية عن هذه النسبة. فلقد كانت نسبة ملكية الدولة في المشروع العام مصدر حوار ومثار جدل بين الباحثين، وذلك في اطار الجهود المبذولة لتمييز المشروعات العامة عن غيرها من المشروعات في ضوء تفاوت درجة الملكية. وقد ذكر أحد

الباحثين (١٧) ان وراء الاهتمام بموضوع نسبة الملكية في المشروعات العامة امرين اثنين هما:-

أ. ازدياد قدرة الدولة على ممارسة سيطرتها على المشروع كلما ازدادت نسبة ملكيتها فيه.

ب. ازدياد العوائد المتحققة للدولة من جراء عمليات المشروع كلما ارتفعت نسبة مساهمتها في رأس المال.

ويكاد يجمع الباحثون على ان امتلاك الدولة لما نسبته ٥٠٪ فأكثر من حجم رأس مال مشروع ما، كفيل بأن يسهم في جعل ذلك المشروع مشروعاً عاماً تشارك الدولة في اختيار ادارته وتوجيه سياسته مشاركة فعالة.

ثانياً: الهدف العام او المصلحة العامة: تضطلع الدولة الحديثة بدورين رئيسيين، دور القيم على تحقيق المصلحة العامة ودور المنظم الاقتصادي. فتقوم الدولة بوضع الاهداف العامة الاقتصادية والاجتماعية وغيرها والاشراف المباشر على التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والرقابة على اجهزتها الادارية، بهدف القيام برعاية المصلحة العامة. وتلجأ-وفي اطار دورها الاقتصادي-الى الاستثمار في المشروعات الصناعية والزراعية والمالية والخدماتية، وذلك تجاوباً مع الاتجاه السائد لدى الدول نحو التخطيط القومي الشامل، وما يتطلبه ذلك من تحكم في الموارد لتحقيق اهداف الخطة القومية. وتعمل الدولة بتوجيه تلك المشروعات وتمارس عليها اشرافها ورقابتها حتى تضمن تحقيق مصلحة المجتمع الى جانب تأمين الارباح.

واذ تنبثق اهداف المشروعات العامة من مجمل الاهداف التي تقررها اجهزة التخطيط في الدولة، ولكون المشروعات العامة ادوات طيعة بيد الدولة لتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية المستهدفة في خطط التنمية، فمن المهم ان تجهد تلك الاجهزة في رسم صورة واضحة المعالم عن الاولويات الاقتصادية والاجتماعية التي يقع على عاتق المشروعات العامة أمر تحقيقها. ويرى الباحث أن من إحكام التخطيط وضع تفصيل دقيق للاهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية ولكل مشروع على حده، لتتمكن ادارتها من

رسم الاستراتيجيات وتنسيقها حتى تضمن تحقيق أكبر قدر من الاهداف. وينعكس وضوح الاهداف ايجابياً على العملية الادارية ككل، وعلى عملية تقييم اداء المشروعات العامة على وجه الخصوص.

ثالثاً: الرقابة العامة: عندما تحوز الدولة على ما يتجاوز نسبته ٥٠٪ من رأس مال أي مشروع، فمن نافلة القول انها وبحكم امتلاكها لغالبية رأس المال، تصبح صاحبة القول الفصل في توجيهه. واستناداً الى ذلك عدد أحد الباحثين (١٩) المجالات الخاصة بالمشروعات العامة التي تتدخل فيها الدولة كما يلي:-

١. تعمل الدولة على بلورة رسالة المشروعات وفكرتها وتقوم بتحديد اهدافها ومراميها.
٢. تشارك الدولة وعن طريق ممثلها في مجالس ادارة المشروعات بوضع الخطط الاستثمارية واقرار سائر العمليات التجارية الرئيسية.
٣. تعين الدولة ممثلين عنها في عضوية مجالس ادارة المشروعات يتناسب عددهم وحجم مساهمتها. كما وتسهم بشكل كبير في اختيار افراد الادارة العليا.
٤. تقوم الدولة باتخاذ القرارات بشأن الموضوعات المتعلقة بعمليات المشروعات العامة ذات الاثار المباشرة على الامن القومي والمصلحة العامة.
٥. للدولة الحق في اعتماد اجهزة رقابة ذات وسائل وأسس تسهل مهمة المشروعات العامة في تحقيق أهدافها، وفي الوقت نفسه تمنعها من الانحراف عن خطوط السير المرسومة لها. وكذلك ينبغي ان تعتمد الى تقييم اداء تلك المشروعات للكشف عن مدى فعاليتها ومدى كفاءة عملياتها ومدى امكانية التطور في هياكل نظمها، ومن ثم اجراء التصحيحات اللازمة ان لزم الامر ذلك.

رابعاً: الادارة العامة: بالرغم مما ذكره البعض (٢٠) من عدم أهمية هذا العنصر بل وعدم ضرورة توفره لاعتبار المشروع مشروعاً عاماً وذلك نظراً لامكانية تعاقد الدولة مع احدى الهيئات الخاصة من أجل قيامها بادارة احدى المشروعات

العامّة نيابة عنها، إلا أن الباحث يذهب خلاف ذلك المذهب ويرى أن وجود إدارة عليا حكومية الصبغة على رأس المشروعات إنما هو استكمال لأمر فرض سيطرة الدولة على تلك المشروعات وأداة لا غنى عنها من أدواتها في تنفيذ سياساتها العامة وأهدافها العليا. وفي إطار هذا التوجه يقول أحد المهتمين في بحوث المشروعات العامة "أن العنصر الفعال المحدد للطريق الذي تسلكه المؤسسة الخاصة هو عنصر الإدارة، والمعبر في جزء منه على الأقل عن عنصر رأس المال، وعلى هذا يحق القول أن المؤسسة الخاصة هي المؤسسة التي يشرف عليها ويديرها جهاز للإدارة خاص، ولاؤه للقطاع الخاص، ومسؤوليته في النهاية أمام القطاع الخاص. ويصبح الفيصل في التمييز، قياساً على هذا بين المشروع الخاص والمشروع العام، هو نوع الإدارة التي تشرف عليه، وتحدد سياسته، وترسم أهدافه" (٢١).

خامساً: المساءلة العامة: تزاوّل المشروعات العامة نشاطاتها عن طريق الهيئات الإدارية التي أمدتها الدولة بالسلطات للوصول إلى الأهداف الاقتصادية التي قامت لتحقيقها، ومنها تحقيق الأرباح التي تمثل معياراً هاماً للحكم بنجاح إدارة المشروعات أو فشلها. ولما كانت المشروعات العامة تقوم على أموال عامة، فإن خضوعها لرقابة الدولة ومساءلة أجهزتها التنفيذية والتشريعية المختصة يعتبر ضرورياً لضمان عدم انحراف المشروعات عن الأهداف الموضوعية لها. وينبغي اللجوء لأنظمة مساءلة عامة تأخذ بعين الاعتبار طابعها التجاري وطابعها العام وتحقيق التوازن في ما بينهما.

وتستمد الدولة شرعية مساءلتها لهيئات إدارة المشروعات العامة من عدة أسس هي كما يلي (٢٢):-

أ. مسؤولية الدولة في الحفاظ على المال العام: يمارس كل مساهم في المشروعات التجارية سلطاته في الرقابة والمساءلة بالقدر الذي يتناسب مع نسبة مساهمته في رأس مال المشروع، ولما كانت الدولة هي صاحبة النصيب الأكبر من رأس المال في المشروعات العامة فإن لها الحق في وضع إدارات المشروعات العامة أمام مسؤولياتها ومساءلتها عن نتائج قراراتها وعملياتها على المال العام.

ب. المساءلة كمقابل للتقدمات المالية: كثيراً ما تمنح الدولة المشروعات العامة ضمانات او اعفاءات او امتيازات مالية الطابع. وتعمل الدولة من خلال اجهزتها التنفيذية والتشريعية المختصة على التأكد من قيام المشروعات العامة باستخدام تلك التسهيلات على الوجه الامثل وبما يحقق المصلحة العامة.

ج. المساءلة على أساس صفة السيادة: تعتمد الدولة احياناً على نصوص في القانون الاداري تعطيها حق مساءلة مختلف الهيئات ومنها ادارات المشروعات العامة لما لها من سيادة (sovereignty)، حتى وان لم تكن تساهم في رأس مال المشروعات اطلاقاً، او لم تمنح المشروعات تقدمات مالية. ويدر بالذکر ان مبدأ السيادة هو مصدر القوة الذي تتميز به الدولة على الشريك الخاص في جميع المشروعات المشتركة، وحتى وان تجاوزت مساهمة الشريك الخاص مساهمة الدولة في رأس المال.

وبالرغم من ان كثيراً من الباحثين والدارسين يعتمدون هذه التسمية وهي ان الدولة هي صاحبة السيادة، فإن الباحث يرى ان التعبير الذي ينسجم مع الفقه الاداري القديم والحديث هو ان الدولة هي صاحبة الولاية العامة، وهو مبدأ استقر مفهومه في دول العالم العربي ومنها الاردن.

اما البعد الآخر الذي يقوم عليه مفهوم المشروعات العامة الى جانب بعد المصلحة العامة (public dimension)، فهو بعد النشاط الاقتصادي (enterprise dimension) ويقوم هذا البعد بدوره على عدة عناصر نذكرها ثم نتناولها بالشرح فيما يلي (٢٢):-

اولاً: حقل العمل والنشاط (Field of Activity)

ثانياً: مفهوم الاستثمار والعائد على الاستثمار (The Concept of Return and Investment)

ثالثاً: تسويق الانتاج (Marketed Output)

رابعاً: استهداف تحقيق الدخل (The Income Concept)

خامساً: مفهوم ادارة الاعمال (The Entrepreneur Concept)

سادساً: المحاسبة التجارية (The Accounting Concept)

أولاً: مجال العمل والنشاط: يمكن تقسيم المشروعات العامة وفق نوع الاختصاص الذي تمارسه الى ثلاثة انواع من المشروعات(٢٤):-

١. المشروعات الصناعية:- وهي تلك المشروعات التي تقوم على اساس القيمة المضافة (value added) بواسطة احداث تغييرات على الاشياء المادية، بحيث يتمكن المستهلكون من اشباع حاجاتهم المادية والمعنوية من جراء التغييرات المحدثه. وتنقسم المشروعات الصناعية بدورها الى مشروعات استخراجية او تحويلية او تجميعية، اذ تقوم الاولى باستخراج ما يكمن في باطن الارض او اعماق البحر من موارد طبيعية كاستخراج البترول وخامات المعادن. اما الثانية فتقوم بتحويل ما يستخرج من الارض او البحر الى سلع يمكن استخدامها في صناعات اخرى كتحويل خامات البترول الى وقود للمركبات والمصانع او تحويل خامات المعادن الى أسمده. وتعمل الاخيريه بتجميع القطع المصنعة مع بعضها البعض لتصبح في النهاية سلعة جاهزة للاستهلاك مثل تشييد المرافق المختلفة من مباني وطرق وسدود وغيرها، او صناعة الآلات.
٢. المشروعات التجارية: وتقوم هذه المشروعات بتقديم السلع والخدمات الى المستهلكين لقاء الثمن. وتكون المشروعات التجارية في الغالب على احد شكلين، اما مشروعات تعمل في مجال تجارة الخدمات مثل البنوك ومنشآت التأمين والفنادق او مشروعات تنشط بالتجارة في السلع المادية.

٣. المشروعات الزراعية: وتعمل هذه المشروعات على استغلال الارض عن طريق انتاج المحاصيل الزراعية وتسويقها، او العناية بالثروة الحيوانية.

ثانياً: مفهوم الاستثمار والعائد على الاستثمار: تلجأ الحكومات عادة وقبل اقدامها على اتخاذ قرارات استثمارية ترتبط بالمشروعات العامة الى اخذ عدة عوامل بعين الاعتبار، يهمنها منها وتحت هذا البند ما يلي(٢٥):-

١. مقياس العائد التجاري.
٢. مقياس العائد الاقتصادي.
٣. مقياس العائد المتعلق بالنقد الاجنبي.

١. مقياس العائد التجاري: ويعرف العائد التجاري بأنه الربح الصافي بعد حسم كافة النفقات بما فيها قيمة الاستهلاك والضرائب. وتتركز عملية تحليل العائد التجاري على طرق تضمنها علم المحاسبة وهي كما يلي(٥):-

أ. ربحية الاستثمار: حيث يستعمل تحليل ربحية الاستثمار لمقياس قدرة الموارد المستخدمة في المشروع على تحقيق الفائض.  
ب. التحليل المالي: ويأخذ هذا التحليل بعين الاعتبار التفصيلات المالية للمشروع الاستثماري للتأكد من ان التمويل المتوفر سيمكن الدولة من تنفيذ المشروع العام وتشغيله دون صعوبات.

٢. مقياس العائد الاقتصادي: عندما تدرس اجهزة الدولة موضوع الاستثمار في مشروع لتنمية الموارد الطبيعية او في الصناعة او في غيرها من المجالات، فانها تأخذ بعين الاعتبار مدى مساهمة ذلك في تحقيق اهداف برنامجها الاقتصادي والتي تتضمن تحقيق الاستقرار في مستويات الائتمان والاستهلاك والعمالة وكذلك تحقيق العدالة في توزيع الدخل، فضلاً عن ذلك فانها تنظر في امكانية توجيه قسم مما قد يحققه المشروع مدار الدراسة في تمويل غيره من مشروعات، أضف الى ذلك. الأثر المتوقع في دعم ميزانية الدولة(٢٧).

٣. مقياس العائد المتعلق بالنقد الاجنبي: ولعله من البديهي القول ان توفر كمية كافية من العملة الصعبة لدى الدول النامية هو رافد اساسي في عملية التنمية الاقتصادية، ولا يقتصر ذلك التعميم على تلك الدول التي تعاني من عجز في موازين مدفوعاتها فحسب، بل ينطبق ذلك على جميع الدول النامية على الاطلاق. ولما كان الامر كذلك، فتقوم الدول النامية باتخاذ قرارات بالاستثمار في مشروعات بعينها عندما تشير

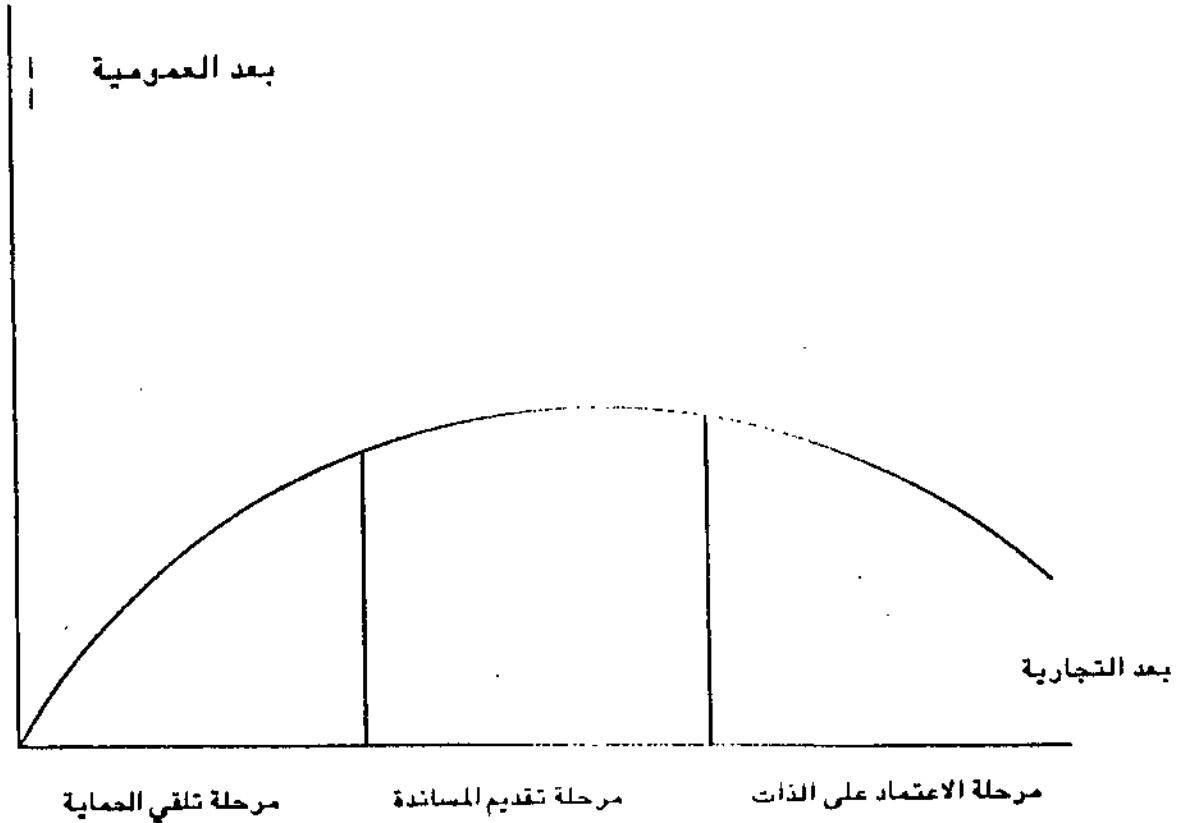
الدراسات على وجود دلالات بقدره تلك المشروعات على استقطاب النقد الاجنبي وضخه في قنوات الاقتصاد الوطني.

ثالثاً: تسويق الانتاج: تستهدف المشروعات العامة ايجاد اسواق لمنتجاتها حتى تكون مشروعات ناجحة، قادرة على تقديم الارباح المباشرة للدولة بصفتها مستثمراً رئيسياً، وعلى توليد العوائد الاقتصادية والاجتماعية على حد سواء. ففي محاولة لتبيان طبيعة العلاقة ما بين المشروعات العامة كمنظمات، ومسألة التسويق كنشاط تمارسه وحدات متخصصة لدى المشروعات العامة، خرج بعض الخبراء في مجال التسويق (٢٨) بنموذج توضيحي أطلق عليه "نموذج مراحل تطور المشروعات العامة" (public enterprises growth cycle) (انظر الشكل رقم ١) ويقوم النموذج على فرضية تقول بأن اي مشروع عام لا بد وان يمر خلال فترة نموه وتطوره بمراحل ثلاث متتالية يتضاءل فيها بعد العمومية (public dimension) ويتراجع امام بعد النشاط الاقتصادي (enterprise dimension). اما مراحل التطور الثلاث كما هو مبين في الشكل - فهي مرحلة تلقي الحماية (Sheltered Phase) ومرحلة تقديم المساندة (Supportive Phase) وأخيراً مرحلة الاعتماد على الذات (Self-Propelling Phase)، ولكل منها طبيعتها وظروفها الخاصة.



## الشكل رقم (١)

### نموذج مراحل تطور المشروعات العامة



المصدر:

Rao, K.L.K. and Ramesh G. Tagat. "Relevance of The marketing Concept and Strategy to Public Enterprises". in Rao, K.L.K Marketing Perspectives of Public Enterprises in Developing Countries.( Jublijana: ICPE, 1986), p. 18.

١. مرحلة تلقي الحماية: وتتميز هذه المرحلة بتركيز المشروعات العامة على انجاز الممكن من الاهداف الاجتماعية الموضوعية على جدول اهدافها مثل ايجاد فرص العمل، واستكمال قدراتها الانتاجية وانشاء البنية الاساسية اللازمة لعملياتها. وفي هذه المرحلة الابتدائية من عمر المشروعات يجري تقييم اداءها باستبعاد المعايير الاقتصادية والتجارية واعتماد معيار الفاعلية الاجتماعية (social effectiveness)، اما التقصير الحاصل في الاداء الاقتصادي فتتحمله الحكومة نيابة عن مشروعاتها. هذا ويعتمد طول مرحلة الحماية الحكومية او قصرها على طبيعة اهداف المشروعات، اذ ينبغي ان تتجاوز المشروعات الصناعية والاقتصادية هذه الفترة بأسرع وقت ممكن بهدف تخفيف عبء تلك المرحلة على موازنة الدولة قدر الامكان. وتتميز هذه المرحلة بالمعالم التالية(٢٩):-

- أ. على الصعيد السياسة العامة للدولة (Policy Level) تختلط الاهداف الوطنية مع أهداف المشروع اختلاطاً تبرز فيه الاهداف الوطنية وتعلو على اهداف المشروع.
- ب. على الصعيد التنظيمي (Organizational Level) يلاحظ بوضوح تبعية قوية ومباشرة من قبل المشروع تجاه الوزارة صاحبة الولاية.
- ج. اما على صعيد الاداء (Performance level) فتعطي الاولوية لتحقيق اهداف الدولة ولو كان ذلك على حساب اهداف المشروع.

٢. مرحلة تقديم المساندة: عندما تنخفض درجات كفاية المشروعات العامة كنتيجة طبيعية لاغفالها الاهداف الرئيسية التي وجدت لاجل تحقيقها، الا وهي الانتاج والتسويق وتحقيق العوائد المالية التي تكفل لها الاستمرار. عندها تلجأ الدولة للضغط على المشروعات العامة من أجل دفعها لتوليد عوائد مالية تضمن تغطية نفقات عملياتها ومن ثم الوصول الى تحقيق فوائض مالية (surplus) يتم توجيهها نحو مساندة

جهودها التوسعية، او نحو مساندة ميزانية الدولة، او استغلالها في اقامة مشروعات حيوية اخرى. ونتيجة للضغوط التي تمارسها الدولة والتي تأخذ اشكالاً عدة منها التوقف عن تقديم الدعم المباشر لها، تجد المشروعات نفسها تتعامل مع قوى السوق وتشرع باتخاذ الاجراءات الكفيلة باستيعاب تأثيرها على مختلف اوجه عملياتها. وتعتبر هذه النقطة هي الباب الذي تلج من خلاله المشروعات الى مرحلة جديدة سمتها الاعتماد المطلق على مواردها الذاتية، بل واستغلال جزء من تلك الموارد في دعم الاقتصاد الوطني.

٣. مرحلة الاعتماد على الذات: وتعتبر هذه المرحلة نتيجة حتمية للقدرة على التعامل مع قوى السوق بطريقة فعّالة وبأساليب تتناسب وواقع المشروعات.

وتجدر الاشارة هنا الى انه ليس بالضرورة ان تمر جميع المشروعات العامة بالمراحل المذكورة ضمن النموذج وبالترتيب المشار اليه، بل تفيد المشاهدات العديدة ان هنالك مشروعات ابتدأت بالمرحلة الاولى وبقيت فيها، ومشروعات اخرى ما تجاوزت المرحلة الثانية، ومشروعات تراوحت ما بين هاتين المرحلتين.

وبالرغم مما ورد، فإن الباحث يرى ان اعداد دراسة تحليلية عن حجم السوق، وفي مراحل المشروع الاولى هو أمر على غاية من الأهمية في اعداد المتطلبات الاقتصادية للمشروع العام. وعلى هذه الدراسة أن تتناول موضوعات رئيسية تتمحور حول حجم السوق ومدى نموه ومقدار حصة المنتوجات المصنوعة منه. كما ينبغي، بالاضافة الى دراسة السوق المحلية، التركيز على تناول الاسواق الخارجية بالتحليل مع الأخذ بعين الاعتبار كلفة النقل والتعرفة الجمركية والقيود الاخرى المفروضة على الواردات.

رابعاً: استهداف تحقيق الدخل: يعتبر رفع مستوى معيشة المواطنين من الاهداف الرئيسية لسياسة التنمية في جميع الدول. ومن أجل ذلك، تقوم الدولة بتخصيص الاستثمارات التي يتطلبها الوصول لمستوى اعلى في معدل نمو الاقتصاد الوطني. ويشكل الدخل القومي المصدر الوحيد لزيادة الاستهلاك والادخار على حد سواء، وغني عن القول انه ينظر للدخل القومي كمقياس كمي لمستوى ومعدل الرخاء في الدولة. فضلاً عن أن مستوى الدخل القومي يعتبر مؤشراً على مدى الكفاءة في استغلال الموارد ومدى الفاعلية في اشباع الحاجات الرئيسية للمواطنين.

واستطراداً لما تقدم، فإن الهدف النهائي لاي مشروع استثماري تقوم به الدولة، هو ان يساهم بأكبر قدر ممكن في الدخل القومي. اما حقيقته مساهمة المشروع في الدخل القومي فتكون -وكما سبق القول- على شكل القيمة المضافة والتي تتكون من عنصرين رئيسيين: الاجور او الدخل (income) ، والفائض الاجتماعي (social surplus).

وقد عرّف دليل الامم المتحدة للتقييم والمفاضلة بين المشروعات الصناعية للدول العربية الفائض الاجتماعي بأنه "ذلك الجزء من القيمة المضافة الذي يتم التصرف فيه عن طريق الاساليب المختلفة للتوزيع القومي: فالضرائب للخزانة العامة والربح الصافي الموزع ويذهب الى المساهمين، والفوائد على رأس المال المقترض وتذهب الى المؤسسات المالية، والحصص المخصصة للتوسعات، والاحتياطات ومخصصات الرفاهية الاجتماعية للمشروعات" (٢٩).

خامساً: مفهوم ادارة الاعمال: لقد تعددت التعاريف لاساليب ادارة الاعمال، فيرى البعض بأنها: "ذلك الفرع من فروع المعرفة الذي يبحث في كيفية الحصول على أنسب الموارد للمشروع، وأنسب قدر من الاموال، ومن أنسب المصادر، وأنسب مكان لاقامة المصنع، وأنسب الالات، وأنسب وسائل النقل، وأنسب القوى المحركة، وأنسب المواد والمهارات، واستخدام هذه الموارد بالكامل وفقاً لنظم محددة. تضمن اكبر انتاج واقل تكلفة ممكنة، مع الالتزام بالمواصفات الموضوعة للجودة، ثم تقديم هذا الانتاج للمستهلك في المكان والوقت الذي يحدده" (٣٠).

يمثل هذا التعريف الحالة المثلى في ادارة المشروعات العامة وفي المشروعات الخاصة على حد سواء، ويقاس مقدار نجاح المشروعات او فشلها بناء على مدى اقتراب واقعها او ابتعاده عنها.

ومن المفروض أن تجهد الادارات القائمة على المشروعات العامة في الدولة لتطبيق اساليب ادارة الاعمال بهدف تحقيق الكفاية في الانتاج، وذلك بالعمل على اقلال الجهد الذي يبذل من قبل العاملين دونما فائدة، والوقت الذي يضيع دون مردود، والمواد والمعدات التي تستهلك دونما عائد. وخلاصة القول يرى الباحث ضرورة لجوء ادارات المشروعات العامة للمخاطرة والابداع والحيوية في عملياتها شريطة ان يتم ذلك في اطار معقول من الرشد في اتخاذ القرارات.

سادساً: المحاسبة التجارية: تهدف المحاسبة التجارية التي تخضع لها جميع المشروعات

التي تستهدف تحقيق الارباح الى الكشف عن امور ثلاثة هي:-

أ- تقييم مدى الفعالية في تحقيق الاهداف الموضوعية.

ب- تقييم مدى الكفاءة في استخدام الموارد الاقتصادية المتوفرة.

ج- تقييم مدى تحقيق الاهداف الاقتصادية.

وهناك اساليب محاسبية ومالية يجري استخدامها لمعرفة الموقف

الحقيقي للمشروعات، نذكرها باختصار فيما يلي(٢١):-

١. اسلوب التكاليف المعيارية او النمطية وتحليل الانحرافات

(Standard Cost and Variance Analysis).

٢. التحليل المالي والمحاسبي للقوائم المالية.

(Financial Statement Analysis).

في ضوء جميع ما تقدم، يخرج الباحث بأن المشروعات العامة هي منظمات ذات طبيعة اقتصادية او صناعية او زراعية او مالية، تمتلك الدولة كل رأسمالها أو أكثر من خمسين بالمائة من رأسمالها بحيث يضمن لها ذلك رسم سياستها وتوجيهها وتهدف بالتالي الي تحقيق الارباح.

## مفهوم المشروعات الصناعية العامة الاستخراجية

### The Mining Industrial Public Enterprise Concept

تتولد أهمية الصناعات الاستخراجية في الدول النامية من حقيقة مفادها ان ذلك النوع من الصناعات هي صناعات تصديرية بالدرجة الاولى، ويقول بشأنها M.D.Bryce " أن تشجيع الصناعات التصديرية له أهميته الحاسمة في استراتيجية التنمية الصناعية لان الصناعات التصديرية قادرة على زيادة سرعة التنمية. وذلك لان هذه الصناعات تستطيع أن تنمو أسرع من بقية مناحي الاقتصاد الاخرى. ويؤدي ذلك الى توليد قوة شرائية تساعد على زيادة انتاج السلع والخدمات للسوق المحلي ولزيادة الاستيراد" (٢٢). أضف الى ذلك ، فإن للصناعات الاستخراجية ميزة اخرى وهي كونها وسيلة رئيسية في الحصول على العملات الاجنبية الصعبة التي يمكن استخدامها من أجل تحقيق مزيد من التطوير الصناعي والاقتصادي. الا ان اقامة المشروعات العامة الاستخراجية يستدعي توفر رأس مال كبير نسبياً، وعمالة ماهرة، وخبرة تقنية وادارية عالية، وسياسة للتجارة الخارجية تنشط في مجال التسويق.

وفي ضوء ما تقدم من ابعاد للمشروعات العامة، يعرف الباحث المشروعات الصناعية العامة الاستخراجية، بأنها تلك المشروعات التي تمتلك الدولة فيها جملة رأس المال أو اغلبيته وتقوم بوجه عام لأجل تحقيق الربح الذي يكسب المشروعات نموها واستمراريتها وتطورها. ولتحقيق اهداف المشروعات اياها، فإن عملية الانتاج تقوم على إنشاء أو توسيع أو تطوير بعض المنشآت بغية استغلال ثروات طبيعية دلت الدراسات العلمية المتخصصة على وجودها.

والواقع ان للصناعة الاستخراجية خواصاً تشابه بعض خواص الصناعات الاخرى، الا ان لها ظروفها في مراحلها الابتدائية تميزها عن باقي الصناعات. وفي هذا الصدد يقول T.N. Walthier "عندما يتم اتخاذ القرار النهائي بشأن استغلال مورد معدني، فاننا ندخل في مرحلة تتشابه فيها الصناعة الاستخراجية مع الصناعات الثقيلة الاخرى" (٢٣).

اما بالنسبة لخواص المشروعات الاستخراجية ففيما يلي ابرزها (٢٤):-

- ١- في حين تنشأ فكرة الاستثمار في المشروعات الصناعية بسبب حاجة الاسواق الى سلعة معينة، فإن فكرة الاستثمار في المشروعات الاستخراجية تقوم على توفر مورد معدني تدل الدراسات على امكانية تحقيق العائدات الاقتصادية من جراء تسويقه على شكل خامات او عقب اجراء عمليات المعالجة او التصنيع عليه.
- ٢- تساهم المشروعات الاستخراجية في تنمية مناطق جديدة، إذ غالباً ما تكون تلك المشروعات في مناطق نائية وتفتقر الى البنية التحتية اللازمة. وذلك يستدعي تخصيص قسم من الاموال المستثمرة لغايات توفير بنية تحتية، من اسكان للعاملين وشبكات نقل ومواصلات وكهرباء ومياه تخدم في النهاية اغراض المشروع واهدافه.
- ٣- ولأن معظم المشروعات الاستخراجية تنشأ في مناطق نائية وبعيدة عن مراكز الاستهلاك او موانئ التصدير، فان مسألة نقل الانتاج تعتبر مسألة جوهرية من مسائل التحليل الاقتصادي لهذا النوع من المشروعات، وبالتالي فإن من عناصر النجاح ضرورة دراسة هذه المسألة دراسة دقيقة وعميقة.
- ٤- لمعدلات استخراج الحالية أثر على معدلات الاستخراج في الفترات اللاحقة، ذلك انه عند تحديد معدلات استغلال الموارد الطبيعية، ينبغي أن يؤخذ بعين الاعتبار حقيقة أن هذه الموارد غير متجددة وأن الاجيال القادمة حقاً في الاستفادة من مردوداتها، مثلها في ذلك مثل الاجيال الحالية. ومثلما تؤثر معدلات الاستخراج الحالية على معدلاتها المستقبلية فإن لها انعكاسات أيضاً على تكاليف الاستخراج المستقبلي.
- ٥- عندما تعمل المشروعات الاستخراجية في ظل ظروف مناخية واجتماعية صعبة، يصبح امر اتخاذ ما من شأنه استقطاب العمالة والحفاظ عليها- مثل توفير الخدمات الاجتماعية الاساسية واستخدام المعدات والتجهيزات والتكنولوجيا التي تتلائم والظروف السائدة- أمراً على جانب كبير من الاهمية.

- ٦- تعتمد اقتصاديات المشروعات الاستخراجية وترتبط ارتباطاً وثيقاً بظروف واقتصاديات سائر الصناعات الأخرى التي تعتمد عليها وعلى الصعيدين المحلي والعالمي، وذلك لكون منتوجات المشروعات الاستخراجية في أحيان كثيرة مادة خام أو مادة وسيطة لصناعات أخرى وليست منتجات نهائية.
- ٧- تشمل بعض المشروعات الاستخراجية على عمليات معالجة لكميات كبيرة من الخامات للحصول على كميات صغيرة من المركبات، وتؤخذ هذه الحقيقة بعين الاعتبار عند قيام المختصين بتحديد مواقع وحدة التركيز وخصب النفايات، وأساليب التخلص من فضلات عملية المعالجة، وذلك للحيلولة دون تحمل تكاليف المناولة الزائدة.
- ٨- غالباً ما تتحمل الشركات الكبرى في مجال الصناعات الاستخراجية مسؤولية إجراء البحوث العلمية والدراسات المتخصصة التي تهدف للارتقاء بالمستوى التكنولوجي لعمليات استخراج الموارد المعدنية، في حين تعزف عن ذلك مؤسسات البحث العلمي بسبب ارتفاع كلفة تلك البحوث والدراسات وعدم ثبوت جدوى الاستخراج مسبقاً.
- ٩- يعتبر الاستثمار في المشروعات الاستخراجية نشاطاً اقتصادياً محفوفاً بالمجازفة نظراً لما تتضمنه عمليات تخطيط تلك المشروعات وتنفيذها وتشغيلها وتحديد تكاليفها ومردوداتها من عناصر المخاطرة وعوامل الشك والتردد وبناءً عليه، فقد كان من الصعب دائماً على شركات الصناعة الاستخراجية تأمين الموارد المالية الكبيرة اللازمة للاستثمار وذلك لتردد المؤسسات التمويلية في الإقدام على توفير السيولة اللازمة لها دونما شروط تمويلية صعبة تضمن بها المبالغ المستثمرة في حالة العجز عن تحقيق المردود الاقتصادي الذي يكفي لتغطية أصل القرض، والفوائد المترتبة عليه، بالإضافة إلى المجازفة غير مضمونة النتائج.
- وتجدر الإشارة إلى أنه تشترك المشروعات الاستخراجية مع المشروعات الصناعية الأخرى بعدد من عناصر المخاطرة في عملية دراسة الجدوى، إلا أن للمشروعات الاستخراجية عناصر مخاطرة إضافية تنفرد



بها دون الصناعات الأخرى. ففي دراسة لبعض الباحثين (٣٥) حول عنصر المخاطرة في دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية للمشاريع التعدينية، جرت الإشارة إلى مجالات المخاطرة في دراسة المشاريع الصناعية بشكل عام وكانت كما يلي:-

أ. تقدير التكاليف الاستثمارية: ويتضمن ذلك إجراء البحوث والدراسات والتحليل والاختبارات من أجل التوصل إلى الطريقة المثلى في الإنتاج، وبالتالي حساب تكاليف الإنتاج والتشغيل بناءً عليها.

ويبدو أن الأخطار في هذه المرحلة تنشأ عند إهمال أو إغفال بعض العناصر ذات الأهمية ويترتب على هذا تقصير البحوث والدراسات عن الإحاطة التامة بعناصر المشروع، وبالتالي التقدير المبدئي الخاطيء لحجم الاستثمارات المطلوبه وبعد ذلك تأثر الإيرادات المستقبلية للمشروع بشكل بارز.

ونظراً لتعذر التحديد الدقيق للكلفة الاستثمارية لعدد من بنود المشروع والتعامل معها على أساس من التوقع والتقدير- وذلك بخلاف العديد من البنود الأخرى التي يسهل حسابها- فإن عملية تقدير التكاليف الاستثمارية تبقى من أكثر التحاليل الاستثمارية صعوبة وتعقيداً.

ب. تقدير تكاليف التشغيل:- تلعب المؤشرات الفنية الدور الرئيسي في عملية تقدير تكاليف التشغيل. ويعتبر افتراض ثبات مستوى الانفاق بالأسعار الحالية بالرغم من الارتفاع الدائم في مستوى الأجور وتكاليف مواد الإنتاج من أهم أسباب الخطأ بالتقدير.

ويمكن القول أن هامش الخطأ في تقدير تكاليف التشغيل يعتبر بسيطاً في الصناعات التحويلية إذا ما قورنت بهامش الخطأ في الصناعات الاستخراجية عموماً.

ج. تقدير حجم رأس المال وعمر المشروع:- قد تؤدي الأخطاء في التقديرات الفنية للمشروع الصناعي إلى أخطاء في تقدير حجم

رأس المال المطلوب، اذ من المحتمل المبالغة في تقدير المواد المتاحة مما يؤدي الى المبالغة في تحديد حجم رأس المال وبالتالي زيادة حجم الفوائد المترتبة على المشروع، او قد يقدر رأس المال بأقل من الحجم المطلوب، مما يعني تعثر السير في التنفيذ وما يترتب على ذلك من خسائر. اما بالنسبة لعدم الدقة في تقدير حياة المشروع فخير مثال على ذلك عندما تبالغ الدراسات الفنية للمشروع الاستخراجي في تقدير حجم الاحتياطي من الخامات المعدنية، مما يعني تقدير مدة المشروع بأكبر من الفترة الحقيقية وبالتالي مواجهة نتائج مالية ذات آثار سلبية.

د. تقدير الطلب والاسعار:- تنشأ أخطار الشك والتردد في تقديرات الطلب على السلع الصناعية نتيجة لاسباب عديدة، منها تصور في دقة وكفاية البيانات المستخدمة في تحليل الطلب، او لاسباب اقتصادية او سياسية غير متوقعة تؤثر على مستوى الاسعار واحجام العرض والطلب . ويمكن القول بأنه من الخطأ توقع استقرار مستوى الاسعار للسلع الصناعية بشكل عام وللمنتجات الاستخراجية على وجه الخصوص، اذ تشير الملاحظات بأن اسعار المواد الخام تتراوح هبوطاً وصعوداً في الاسواق العالمية وعلى الدوام.

من ذلك كلة يظهر جلياً عنصر المخاطرة في دراسة المشروعات الصناعية بشكل عام. ولقد اشارت الدراسة السابقة الذكر الى ان قرار الاستثمار في الصناعة المنجمية يتطلب دراسة واسعة بخلفيات صناعات التعدين ويستدعي تحليلاً كمياً وكيفياً لمعلومات متعددة الجاهيل مثل(٣٦):-

- حجم الاحتياطي الصناعي ودرجات التركيز في الراسب المعدني.
- الامدادات المؤملة للمكمن المعدني.
- دراسة سوق المنتج والمواد الاولية واسعار البيع.
- توافر مرافق البنية التحتية في الموقع وتأثير ذلك على حسابات المشروع.

- تقدير مبالغ الاستثمارات الاولية والانشائية والتجديدات،
- حسابات تكاليف التشغيل المباشرة وغير المباشرة.
- توصيف ربحية المشروع.

اما بالنسبة لمجالات المخاطرة التي تبرز في دراسة المشروعات الاستخراجية على وجه الخصوص، فلقد بين الباحثون أهمها وكانت كما يلي (٣٧):-

أ. الجوانب الفنية للخام وتقدير احتياطاته:- فمن الامور الرئيسية التي تؤخذ بالحسبان عند دراسة المتغيرات المادية للمشروع الاستخراجي ما يلي:-

١. حالة التواجد للجسم المعدني وظروف نشوئه في باطن الارض، حيث تتطلب الرواسب المعدنية المعقدة اجراء المزيد من الدراسات والبحوث التقييمية الخاصة بها وذلك على عكس الرواسب المعدنية البسيطة.

٢. العمليات الاستكشافية الاولية واسلوب الاستخراج، اذ تهدف العمليات الاستكشافية الى تحديد الاحتياطي الجيولوجي والصناعي من الخامات المعدنية عن طريق اجراء الدراسات الجيولوجية، والتحليل الجوكيميائية والجيوفيزيائية لتحديد نسبة التمعدين وتحديد الكثافة النوعية للمعدن. ويأتي بعد ذلك اختيار اسلوب الاستخراج الانسب من النواحي الفنية والاقتصادية في ضوء حجم الانتاج المتوقع.

٣. اساليب المعالجة، ويعني هذا تحديد الطرق المناسبة لاستخلاص المعدن من الخامات المستخرجة واختيار الاجهزة والمعدات ذات الطاقة والكفاءة الانتاجية المطلوبة.

٤. الدراسة المائية والموقع الجغرافي للخامات المعدنية والمصانع، اذ تتأثر عمليات الاستخراج بعمق المياه الجوفية، ولهذا فانه من الضروري معرفة عمق سطح المياه مسبقاً لأجل تفادي المعوقات التي من الممكن ان تواجه اعمال الاستخراج. كما ينبغي دراسة امكانية استغلال المياه الجوفية لاعمال التصنيع او للمدن السكنية،

وخصوصاً إذا انعدم وجود المياه السطحية الملائمة لذلك.  
لأن لكلفة نقل الخامات المعدنية او المركبات آثاراً كبيرة على  
جدوى المشروعات الاستخراجية، ولأن تلك الكلفة ترتبط ارتباطاً  
مباشراً بآماكن تواجد الخامات وتواجد البنية الاساسية، لذلك  
فعندما تأخذ الدراسات الشاملة للجدوى الاقتصادية هذه العناصر  
بعين الاعتبار فإنها تجنب المشروعات تعثراً يمكن أن ينشأ نتيجة  
اغفالها.

ب. اقتصاديات الموقع:- لاقتصاديات الموقع في المشروعات الاستخراجية أثر  
كبير في تضخيم رؤوس الاموال المستثمرة او اختصارها وكذلك في  
إطالة مدد التنفيذ او تقصيرها. فمن المعروف ان حاجة المشروعات  
الاستخراجية لعوامل البنية الاساسية من طرق ومساكن وشبكات  
اتصالات ومياه وكهرباء هي حاجة ماسة، لدرجة ان انعدام توفرها  
بالقرب من المناجم ذات المحتوى المعدني المرتفع يؤدي في احيان كثيرة  
الى انخفاض جدوى الاستخراج الاقتصادية.

ج. تحديد الحجم الاقتصادي للمشروع:- تحمل مسألة تحديد الحجم الاقتصادي  
للمشروع قدراً كبيراً من المخاطرة، اذ انها تعتمد اعتماداً رئيسياً على  
عدد من المتغيرات المادية للمكمن المعدني مثل الموقع، والخصائص  
الجيولوجية للمعدن، وحجم الاحتياطي الصناعي المتوقع، ونسب تركيز  
المعادن بالخام المستخرج، وغيرها.

د. التحليل بالاسعار الثابتة:- يتعذر على المحللين وعند دراسة الجدوى  
الاقتصادية للمشروعات الاستخراجية تحديد الاسعار المستقبلية للمعادن،  
ولذلك فإنهم يلجؤون احياناً الى حسابها على اساس الاسعار الحالية  
لعموم مدخلات ومخرجات عمليات الانتاج، وهذا يشكل عنصر مخاطرة  
إذ ان حاصل الحسابات يمثل هذه الطريقة بجانب الدقة وذلك للسبب  
البسيط بأن الإيرادات وتكاليف التشغيل وكلفة الاستثمار هي غير  
ثابتة أصلاً. ويعمد الباحثون للتغلب على هذه المخاطرة في الحكم على  
جدوى المشروع الاستخراجي المالية، بأخذ عنصر تضخم موحد على جميع

عناصر المشروع. ويقول الباحثون في هذا الخصوص "ان لهذا الاسلوب ما يؤخذ عليه، فتضخيم قيمة الاستثمار بنسبة ٨٠٪ خلال السنوات الثلاث لفترة البناء لا يتساوى بأثره مع التضخم التراكمي للاسعار وتكاليف التشغيل في السنة الخامسة عشر او العشرون من عمر المشروع. ومع ذلك فإنه لا يوجد أسلوب آخر لتحديد جدوى المشروع المالية الا انه يمكن تفحص نتائج هذه الجدوى عن طريق الحسابات الاضافية لحساسية المشروع" (٢٨).

هـ. الدفع بالعملات الصعبة:- يمكن القول بشكل عام ان الدول النامية تدفع ثمن المعدات والتجهيزات التي تبتاعها من الدول الصناعية المتقدمة لتشغيل المشروعات الاستخراجية التي تملكها بعملات تلك الدول، وكذلك تدفع الدول الصناعية، والتي تشكل المستورد الرئيسي للخامات المعدنية، اثمان تلك المعادن بعملاتها، مما يعني ان لهبوط او ارتفاع العملات الصعبة مقابل العملات المحلية أثراً مباشراً على الجدوى الاقتصادية للمشروعات الاستخراجية.

و. ظروف السوق:- تميل اسعار المعادن في الاسواق العالمية الى عدم الاستقرار والثبات نتيجة لعوامل عديدة منها: -دورات استخدام المعادن في بعض الصناعات ب-الدورات الاقتصادية العالمية وانعكاساتها على مستوى الطلب على المعادن وخاماتها ج-عمليات المضاربة التجارية بين المنتجين د-سياسات الدول الصناعية فيما يتعلق بتخزين المعادن، ويعتبر تذبذب اسعار المعادن من المصادر الرئيسية في المخاطرة والتردد والشك عند اعداد دراسات الجدوى للمشروعات الاستخراجية والتي لا يمكن التحكم فيها.

وهكذا، كان لا بد من الاستطراد في بحث عناصر المخاطرة وعدم التأكد في المشاريع الاستخراجية، نظراً لما لهذه النقطة من ارتباط أعمق بهذا النوع من المشاريع، وهذا ما يميزها وبشكل كبير عن المشروعات الصناعية الاخرى. وفي هذا المضمار يقول باحثون في البنك الدولي:- "ان الخصائص الجيولوجية للموارد المعدنية وميزات الاسواق العالمية للمعادن واسعارها انما تؤدي لأن تعمل المشروعات

الاستخراجية في ظروف مخاطرة وعدم تأكد عاليه، وذلك على الاصعدة المادية والتجارية والسياسية وبدرجة اكبر من سائر الصناعات" (٣٩).  
وللمشروعات الاستخراجية عموماً دورة حياة يكاد يجمع الباحثون والدارسون على مراحلها واجراءاتها (٤)، ويبين الشكل رقم (٢) تلك المراحل والتي تنحصر في الامور التالية:-

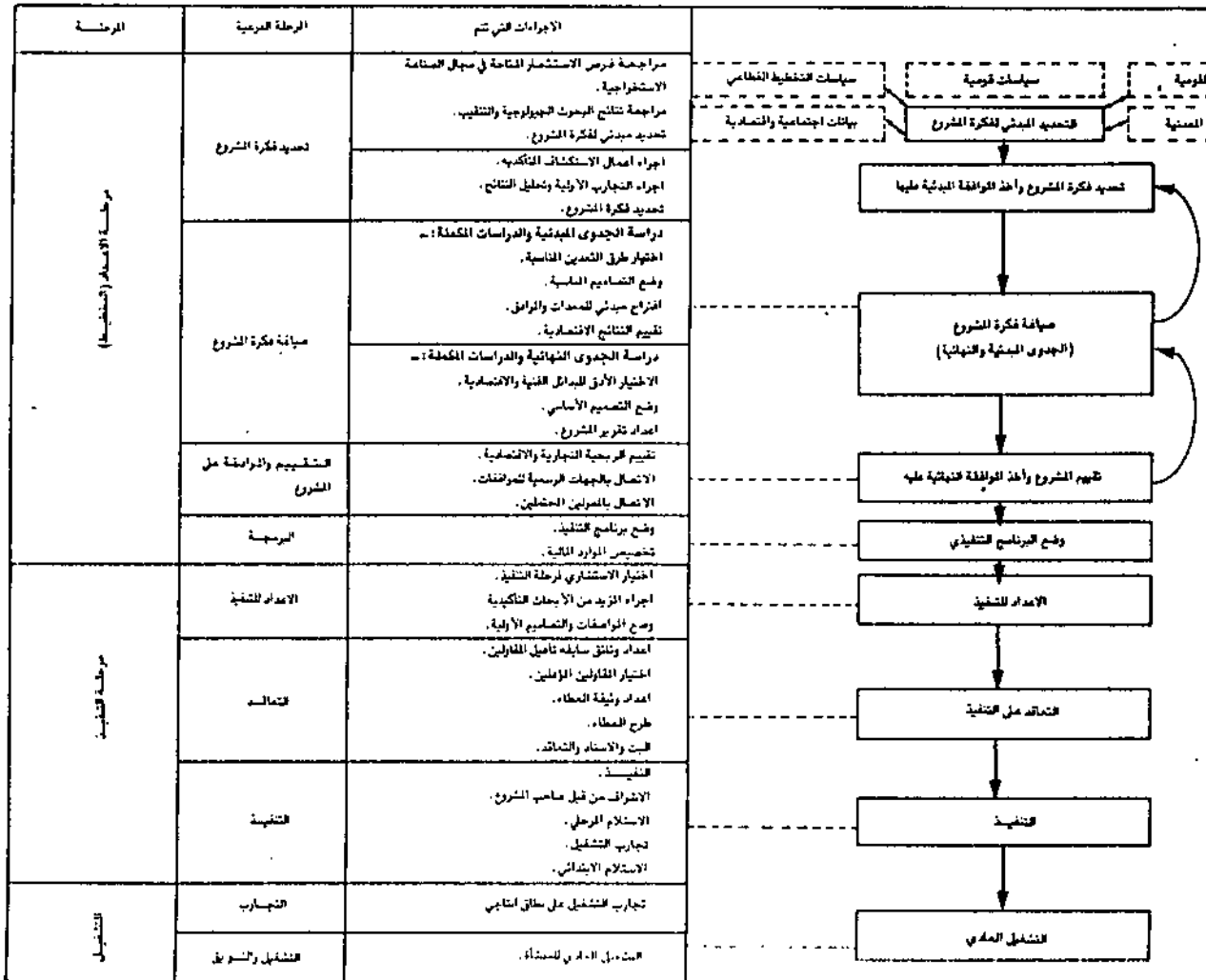
- أولاً: تحديد فكرة المشروع (Project Identification)
- ثانياً: اعداد دراسات الجدوى (Preparation of Feasibility Studies)
- ثالثاً: تقييم المشروع (Project Appraisal)
- رابعاً: وضع البرنامج التنفيذي والتنفيذ (Implementation)
- خامساً: التشغيل والتسويق (Operation and Marketing)

اما الاجراءات العملية لكل مرحلة من مراحل دورة المشروع الاستخراجي فنستعرضها فيما يلي(٤١):-

أولاً: تحديد فكرة المشروع: يمكن القول بشكل عام، ان فكرة المشروعات الصناعية تنشأ على أساس توفر الاسواق لمنتجاتها من جهة، وعلى أساس فوائد كلفة الانتاج من جهة اخرى.

اما فكرة المشروعات الاستخراجية بالتحديد فتنشأ نتيجة للدراسات التي تشير الى وجود فرص استثمارية ذات مردود مجزي عند استغلال خامات معينة دلت الدراسات العلمية على وجودها. ونظراً لكون هذه الخطوة هي اول مراحل دورة المشروع وهي الاساس الذي تقوم عليه جميع المراحل الاخرى، فمن الجدير بأجهزة التخطيط والاستثمار ان تولي هذه الخطوة عظيم اهتمامها من أجل بلورة فكرة المشروع بشكل يمكن معه الحكم على مدى مناسبة تلك الفكرة، لا سيما وان كلفة تحديد الفكرة تعتبر ضئيلة اذا ما قورنت بكلفة كل من المراحل اللاحقة، وبالتالي فإذا ما تقرر على ضوءها التوقف عن متابعة العمل في المشروع، عندها فإن الخسائر لا تعتبر باهظة.

## الشكل رقم (٢) مراحل دورة المشروع وما يتم بها من اجراءات



المصدر: احمد الخياط. "مشاريع الصناعات الاستخراجية والتخطيط لها" ورقة قدمت في ندوة الصناعات الاستخراجية التي أشرف عليها اتحاد المهندسين العرب ونقابة المهندسين الاردنيين، عمان، ايلول، ١٩٨٥.

ثانياً: اعداد دراسات الجدوى: ترمي مرحلة اعداد دراسات الجدوى الى البحث في مختلف الطرق الممكنة لتنفيذ الهدف من فكرة المشروع وذلك من النواحي الفنية والادارية والاجتماعية والمالية والاقتصادية، وعرض النتائج والبيانات المتعلقة بها بشكل يمكن معه التوصل الى قرار صائب وسليم حول المشروع. ويتحقق ذلك من خلال دراسات الجدوى الاولى والنهائية. اما دراسة الجدوى الكاملة المنبثقة عن الجدوى الاولى والنهائية، فتعتبر الوثيقة النهائية التي تساعد على اتخاذ قرار تمويل المشروع وتنفيذه بناءً عليها.

ينظر لدراسة الجدوى الاولى بأنها الوسيلة العملية التي يمكن من خلالها التأكد من صلاحية الاستثمار في مجال فكرة المشروع، وتحديد العوامل التي قد تؤثر سلباً على جدوى المشروع وذلك في مراحل التخطيطية او التنفيذية او التشغيلية. فضلاً عن تحديد بعض الجوانب الفنية والاقتصادية التي يستدعي الوضوح التام اجراء المزيد من الدراسات المتخصصة عليها.

اما دراسة الجدوى النهائية فان من شأنها تحديد ابعاد فكرة ما وطرح الطرق البديلة المتاحة لتنفيذها، ويستدعي الامر في المشروعات الاستخراجية الى تضمين دراسات الجدوى النهائية بحوثاً متخصصة حول طبيعة الخام وسلوكه اثناء عمليات المعالجة والتصنيع.

ثالثاً: تقييم المشروع: بعدما يقوم المختصون بوضع النتائج التي أدت اليها دراساتهم فيما يتعلق بالمتطلبات الفنية للمشروع الاستخراجي وحجم رأس المال المقترح، وتكاليف الانتاج المتوقعه، والبدايل الفنية المختلفة، تبدأ بعدها عمليات تحليل امكانيات تنفيذ المشروع. ففي هذا الاطار يجري تقييم المشروع من وجهة نظر العوائد التجارية ومن وجهة نظر المردود القومي والذي يعتمد عليهما القرار النهائي حول السير بالمشروع او اجراء التعديلات عليه أو صرف النظر عن تنفيذه.

رابعاً: وضع البرنامج التنفيذي والتنفيذ: ويشمل ذلك برنامج التنفيذ



وتخصيص الموارد المالية واختيار الاستشاري لمرحلة التنفيذ وإجراء المزيد من الأبحاث الضرورية ووضع المواصفات والتصاميم الأولية. وبعدها استدراج العروض من أجل اختيار شركة المقاوله التي تشهد بكفاءتها مستندات عن خبراتها السابقة في مشاريع مماثلة، وتوظف الكوادر المؤهلة للقيام بعمليات التنفيذ، وتمتع بوضع مالي يمكّنها من القيام بالواجبات الموكولة اليها في بنود العقد بكفاءة وفاعلية.

خامساً: التشغيل والتسويق: تبدأ مرحلة التشغيل مع مباشرة المشروع بالانتاج الفعلي. لذلك فإن لهذه المرحلة شروطاً عدة ينبغي توفيرها حتى يتمكن المشروع في ظلها من تحقيق القدر الأقصى من الكفاية والفعالية في الانتاج.

وتعتبر مهمة تعيين الادارة الكفؤه واختيار الكوادر المناسبة من أهم عوامل نجاح المشروع في تحقيق الاهداف الموضوعه. وكذلك تبرز في هذه المرحلة مسألة متابعة العمليات وتقييم الاداء والتي يعني اتقانها دفع المشروع في سبيل التطور والنمو، وتكفل له تعزيز قدرته وتحقيق اغراضه. وتتطلب هذه المرحلة الاتفاق على معايير تقييم الاداء من ضمن المعايير المتعلقة بالجوانب المالية والاقتصادية والفنية والادارية.

اما فيما يتعلق بالتسويق فإن قواعد التجارة الدولية تتطلب خلق جهاز تسويقي متميز وكذلك ايجاد علاقات دائمة بين المنتج والمستهلك. ويعلق أحد القائمين على ادارة احدى المشروعات العامة الاستخراجية الاردنية على هذا بالقول ان تعميق العلاقات تتيح للمصدر الاردني القدرة على التعرف المستمر على متطلبات السوق الدولي وتطوراته وتقلباته وبالتالي تمكنه من اتخاذ المواقف والسياسات الكفيلة بتمكينه من التكيف مع متطلبات ذلك السوق. ويتطلب ذلك وجود جهاز كفوء للتسويق قادر على ان يكون منظماً وواعياً لمبادئ التسويق الدولي ومكونات سياساته واسس تسعير المنتجات التي تدخل السوق وقادراً بالوقت ذاته على التفاعل مع عناصر ذلك السوق والتفاعل معها لغة واسلوباً وتصرفاً(٤٢).

## الاشكال القانونية للمشروعات العامة

تمارس المشروعات الاقتصادية سيطرة تامة على الحياة الاقتصادية في وقتنا الحاضر، حتى اصبح تنظيمها وسيلة هامة تكفل انتاج المزيد من السلع والخدمات من جهة من أجل اشباع الحاجات، ولتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة اخرى.

على انه اذا كان ينظر للمشروعات على انها وحدات اقتصادية تنشط في مجال الانتاج والتوزيع، فإنها بالاضافة الى ذلك، وحدات اجتماعية تضم العناصر البشرية التي يمثلها عنصر العمل الى جانب العناصر المادية والتي يمثلها عنصر رأس المال. وهكذا يتبين أن للمشروع الاقتصادي ركنين اساسيين هما رأس المال والذي يعبر عن الطبيعة الاقتصادية، والعمل الذي يعبر عن الطبيعة الاجتماعية .

ولما كان اهتمام الاقتصاديين بصفة المشروعات منطلقاً من كونها وحدات اقتصادية، فلقد عني القانونون بالمشروعات من ناحية العناصر البشرية والتي تمنح للعناصر المادية قيمتها الاقتصادية، ومن هنا تولدت الفكرة القانونية الشاملة للمشروع امام الفكرة الاقتصادية المجردة واصبح ينظر للمشروعات الاقتصادية على انها خلايا اقتصادية واجتماعية في آن واحد.

وحتى تتمكن هذه المشروعات من تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التي أنشئت من اجلها، كان لا بد من تنظيم عناصرها المادية (رأس المال) وعناصرها الاجتماعية (العمل)، وقد كان للظروف الاقتصادية والاجتماعية في كل دولة سواء اكانت رأسمالية ام اشتراكية، متقدمة اقتصادياً ام نامية، الاثر الاكبر على شكل المشروعات الاقتصادية ونظمها بحيث كان الهدف دائماً ان تتلائم الاشكال والنظم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة.

اما بالنسبة للاشكال القانونية للمشروع العام فيمكن تحديدها بشكلين رئيسيين هما:

أولاً- المؤسسة العامة الاقتصادية (Public Corporation)

ثانياً- الشركة العامة (Public Company)

أولاً- المؤسسة العامة الاقتصادية: قبل تناول هذا النوع من المشروعات العامة

بالشرح والتفسير يجد الباحث ضرورة التعرض لمعنى المؤسسة العامة الادارية في فقه القانون الاداري، وان كانت هذه المؤسسة لا تدخل في عداد المشروعات العامة حتى ولو اتسمت اعمالها ونشاطاتها بسمة اقتصادية.

اعتبر بعض الباحثين المؤسسة العامة الادارية بانها تلك المؤسسة التي تدير مرافق عامة ادارية لا ترمي من نشاطها الى تحقيق الارباح وانما تهدف الى توفير الخدمات العامة الى الجمهور، وتمثل جهازاً من اجهزة الدولة ولا تتبع اسلوب القانون الخاص (٤٤) وقد عرف غيرهم من الباحثين المؤسسة العامة الادارية بانها "وحدة ادارية من منظمات القطاع العام مستقلة بذاتها بشخصية معنوية، ولها نوع من الاستقلال المالي والاداري لتمارس عملاً من أعمال الدولة ويتم انشاؤها بقانون يحدد اعمالها وواجباتها وحقوقها، وتخضع من حيث المبدأ لقواعد القانون الاداري العام" (٤٥).

وفقاً للتعريف السابق فإن للمؤسسة العامة الادارية مقومات سبعة نتناولها بايجاز فيما يلي (٤٦):-

١. وحدة ادارية من منظمات القطاع العام - ويعني ذلك ان المؤسسة العامة الادارية انما هي جزء من منظومة متكاملة تمثل اجهزة الدولة المختلفة، وتضم موارد مادية وبشرية تؤهلها لاداء واجباتها.
٢. الشخصية المعنوية - ويترتب على منح الشخصية المعنوية للمؤسسة العامة الادارية بموجب قانون انشائها، قيامها باتخاذ القرارات الادارية المتعلقة بعملياتها بصورة مستقلة وتحت رقابة الحكومة المركزية وتوجيهها.
٣. الاستقلال المالي - تتمتع المؤسسة العامة الادارية بذمة مالية مستقلة في اطار الاموال العامة، وتملك حق التصرف في الاموال العامة التي ترصدها لها الدولة وبالتالي فإنها تخضع لقواعد القانون الاداري العام من حيث الرقابة على المال العام.

٤. الاستقلال الاداري-ويقصد بذلك مسؤولية تخطيط وتنظيم وتوظيف وتنسيق وتوجيه الموارد المتوفرة، البشرية منها والمادية بغرض تحقيق اهداف المؤسسة. وما الاستقلال الاداري المقصود هنا الا نظام اللامركزية الادارية التي تسهم في حل المشكلات وتجاوز العقبات الناتجة عن تبني النظام المركزي المطلق في الادارة.

٥. ادارة مرفق عام-تهدف المؤسسة العامة الادارية الى تحقيق اغراض ومقاصد لها صيغة النفع العام. وهي في ذلك لا تستهدف تحقيق ربح مادي، وان تحقق الكسب المادي من جراء نشاطاتها فيجري استخدامه لتحسين انتاجها وتطوير امكاناتها.

٦. انشاء المؤسسة بقانون-يستدعي اقامة المؤسسة العامة قيام السلطات التشريعية بوضع قانون يبين الحدود والحقوق المحددة للمؤسسة العامة الادارية، والكيفية التي تمارس بها نشاطاتها، والاسلوب الذي ينبغي فيه ادارتها ونظامها المحاسبي، بالاضافة الى بيان المهام والمسؤوليات المنوطة بها.

٧. خضوع المؤسسة العامة الادارية لاحكام القانون الاداري العام-تعتبر المؤسسة العامة الادارية امتداداً لاجهزة الدولة وتقوم بالواجبات الموكولة اليها باسلوب لا مركزي يمتاز بقدر من الاستقلال، الا انها وفي الوقت نفسه تقع تحت مقدار معين من التبعية للسلطة المركزية يصار تحديدها وتوضيحها في احكام القوانين العامة المرعية والتي تطبق على مؤسسات الدولة كافة من وزارات ودوائر وهيئات وغيرها من المسميات.

أما فيما يتعلق بالمؤسسة العامة الاقتصادية، فلقد عرفها أحد الفقهاء، بأنها ذلك النوع من المؤسسات الذي تمتلكه الدولة ويقوم على خدمة ذات طابع اقتصادي ولا تخضع لنظام القانون الاداري وانما لنظام قانون تختلط فيه عناصر القانون الخاص المتسمه بالصفة التجارية لنشاط المؤسسة مع عناصر القانون العام(٤٦). ولقد تناول خبراء الامم المتحدة، وفي احدى ندواتهم، خواص المؤسسة العامة الاقتصادية وكانت كما يلي (٤٧):-

- ١- المؤسسة العامة الاقتصادية هي مؤسسة مملوكة كلياً من قبل الحكومة.
  - ٢- يجري تأسيسها بقانون خاص يحدد فيه صلاحيتها وواجباتها والحصانات التي تتمتع بها واسلوب ادارتها وطبيعة علاقتها مع المؤسسات الحكومية والوزارات.
  - ٣- يكون لها شخصية اعتبارية مستمدة من القانون الذي انشئت بموجبه، ومن مظاهر هذه الشخصية الاعتبارية الاستقلال الاداري والاستقلال القانوني بحيث يمكن لها أن تقاضي وتقاضي امام الحاكم.
  - ٤- تتمتع المؤسسات العامة الاقتصادية باستقلال مالي يمكن معه قيامها باتخاذ القرارات المالية الخاصة بها واستخدام اموالها بالطرق الملائمة وبالاساليب التي تختارها، بالاضافة الى حقها في الاقتراض وفقاً لاحكام القانون.
  - ٥- في معظم الاحيان لا تقع المؤسسات العامة الاقتصادية تحت طائلة الاجراءات والنظم المرعية في مجال انفاق المال العام، كما وانها لا يطبق عليها قانون الموازنة وانظمة المحاسبة الحكومية التي تنطبق على وزارات الدولة ومؤسساتها الادارية.
  - ٦- غالباً ما يكون للمؤسسة العامة الاقتصادية نظام للخدمة يختلف عن نظام الخدمة المدنية الذي يطبق على موظفي الدولة عموماً.
- وبناءً على ما تقدم من خصائص عامة للمؤسسة العامة الادارية والمؤسسة العامة الاقتصادية، يمكن القول ان هنالك اختلافاً بينهما في الامور الجوهرية التالية:-

- ١- تقوم المؤسسة العامة الادارية على خدمة عامة ولا تستهدف الربح الذي قد يتحقق عرضاً اذا كانت تمارس نشاطاً ذا طبيعة تجارية، في حين تباشر المؤسسة العامة الاقتصادية نشاطاً صناعياً او تجارياً او زراعياً او مالياً بهدف تحقيق الربح والمشاركة المباشرة في التنمية الاقتصادية.
- ٢- تعتبر المؤسسة العامة الادارية والمؤسسة العامة الاقتصادية في مراكز قانونية من مراكز القانون العام، الا ان للقانون الخاص مجالاً اوسع للتطبيق بالنسبة للمؤسسات العامة الاقتصادية نظراً لما يقتضيه

نشاطها التجاري من ضرورة الابتعاد عن اساليب الادارة العامة والاقتراب بها من اساليب الادارة الخاصة التي تتسم بالمرونة والسرعة التي تمكنها من العمل وفقاً لمقتضيات السوق.

وهكذا يُستخلص مما تقدم بيانه بأن ما يجعل من المؤسسة مشروعاً عاماً هو قيامها بنشاط اقتصادي وفقاً لاساليب القانون الخاص بهدف تحقيق الربح ورفد التنمية الاقتصادية بأسباب التقدم.

ثانياً: الشركة العامة: قيل بأنها شركة مساهمة تمتلك الدولة جميع أسهمها، او قد يشترك فيها رأس المال العام ورأس المال الخاص بقصد ادارتها ادارة مشتركة واقتسام ما قد يتحقق من ربح او خسارة. والشركة المساهمة شكل من اشكال القانون الخاص لجأ اليها المشرع رغبة منه في توفير اكبر قدر ممكن من السرعة والمرونة والفعالية في ادارة المشروعات الاقتصادية التي تتعرض للمنافسة (٤٨)، وقيل أيضاً انها عبارة عن شركة تقوم الدولة بانشائها وتمتلك جميع أسهمها او جزء منها لا تقل عن ٥١٪ حتى تضمن بذلك السيطرة على توجيه مجلس الادارة وتعمل بنفس اسلوب الشركات الخاصة وتهدف من وراء ذلك الى تحقيق أقصى ربح ممكن في ظل ظروف السوق السائدة (٤٩).

كما عرفها احد فقهاء المشروعات العامة بأنها الشركة التي يتم انشاؤها بموجب قانون الشركات المعمول به في الدولة بحيث تمتلك الدولة نسبة من رأس المال تمكنها من بسط سيطرتها على الشركة وقد تكون الشركة مملوكة كلياً لهيئة عامة او قد تشترك في ملكيتها مع القطاع الخاص (٥٠). وهنا يميل الباحث الى تحديد نسبة رأس المال الذي تشارك فيه الدولة بخمسين في المائة فاكثراً ليصبح هذا التعريف اكثر التعريفات دلالة على مفهوم الشركة العامة والتي هي بدورها شكل من اشكال المشروعات العامة.

وقد ثار الخلاف في الفقه حول الشركة التي يمتلك رأس مالها شخص عام بمفرده، فذهب فريق من الفقهاء (٥١) الى أنه اذا امتلكت الدولة او شخص عام واحد

جميع رأس المال في المشروع الاقتصادي فعندها لا يأخذ شكل الشركة باعتبار ان فكرة الشركة تقوم على المساهمة والمشاركة في رأس المال، وبالتالي فإن الشركة العامة تقتصر على المشروعات الاقتصادية التي يشترك فيها عدد من الأشخاص العامة او يشترك فيها الاشخاص العامة مع الاشخاص الخاصة.

وذهب آخرون (٥٢) الى انه يجوز استثناء الاعتراف بشركة الشخص الواحد شريطة ان يكون ذلك الشخص شخصاً عاماً، واستشهدوا على ذلك بما ذهب اليه المشرع المصري وفي المادة الاولى من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ التي تقول بأنه (يجوز لأي من الاشخاص الاعتبارية العامة انشاء شركات مساهمة بمفرده او مع شريك او شركاء آخرين).

وقد ذهب المشرع الاردني في هذا الى نفس المذهب بنص المادة الثامنة من قانون الشركات المؤقت رقم (١) لسنة ١٩٨٩ التي تقضي وفي الفقرة (أ) منها بأنه (لمجلس الوزراء بناء على تنسيب كل من الوزير -ويقصد هنا وزير الصناعة والتجارة- ووزير المالية والوزير المختص الموافقة على تحويل اي مؤسسة او سلطة او هيئة رسمية عامة الى شركة مساهمة عامة تملك حكومة المملكة كامل اسهمها دون طرحها للاكتتاب العام، وتسجيلها لدى المراقب بتلك الصفة.....) أما بالنسبة لمجلس الادارة فتنص نفس الفقرة على انه (يعين مجلس الوزراء رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة ومديرها العام بعد اجراءات تأسيسها وتسجيلها،...) كما بين المشرع الاردني بأنه (تسري احكام هذا القانون-اي قانون الشركات المؤقت رقم (١) لسنة ١٩٨٩- على الشركة وذلك في الحالات وعلى المسائل غير المنصوص عليها في نظامها الاساسي) وتجدر الاشارة الى ان الفقرة الثامنة تعتبر استثناءً لنص المادة (٩٠) من نفس القانون والتي تقضي بأنه لا بد وان (تتألف الشركة المساهمة العامة من عدد من المؤسسين لا يقل عن اثنين يكتبون فيها باسمهم قابلية للتداول والتحويل والدمج وفقاً لاحكام هذا القانون).

وقد يقول قائل بأن المشرع الاردني انما قصد بما تقدم من المادة الثامنة من قانون الشركات المؤقت رقم (١) لسنة ١٩٨٩ فتح الباب امام تحويل بعض مؤسسات الدولة او سلطاتها او هيئاتها للقطاع الخاص، وقد يستدل على ذلك بنص الفقرة

(ب) من المادة الثامنة التي تقضي بأنه (لمجلس الوزراء بناء على تنسيب كل من الوزير ووزير المالية والمدير العام لسوق عمان المالي الموافقة على طرح أسهم الشركة المؤسسة بمقتضى احكام الفقرة (أ) من هذه المادة كلها او أي منها للاكتتاب العام...) الا انه من الواضح ان المشرع ترك امر تحويل الشركة للقطاع الخاص كلياً او جزئياً لمجلس الوزراء، اذ يدل اسلوب الصياغة المستخدم على جواز لجوء مجلس الوزراء الى ذلك ولا يدل على الوجوب .

وبالرغم من اعتراف المشرع الاردني بشركة الرجل الواحد، الا اننا لا نجد في القانون المؤقت المشار اليه انفاً ما يدل على امكانية قيام شخص عام بتأسيس شركة وحدة. ولا يدل على امكانية ذلك حتى الفقرة (ب) من المادة (١٠٢) من القانون المذكور التي تنص على انه (...لا يجوز ان تزيد مساهمة المؤسس الواحد على ١٠٪ من مجموع رأس مال الشركة باستثناء الحكومة والشخص الاعتباري العام....)، اذ تشكل المادة (٩٠) عائقاً امام الحكومة لتقوم بدور المؤسس الوحيد.

وقد ادى التعدد في الاشكال القانونية للمشروع العام الى انعقاد اجماع الفقهاء على ضرورة توحيد الانظمة القانونية للمشروعات العامة الاقتصادية وذلك بهدف التخلص من التناقض القائم في هذا المجال (٥٣). ويبلغ التناقض ذروته في حال المؤسسة العامة الاقتصادية والشركة العامة التي تمتلك الدولة جميع رأس المال فيها، علماً بأن لكليهما نفس الخصائص وذات الاهداف.

وإذا كان الاجماع منعقداً حول ضرورة توحيد الانظمة القانونية للمشروعات العامة الاقتصادية، الا ان الخلاف ما زال يدور حول طبيعة الشكل الموحد الذي ينبغي ان تكون عليه المشروعات العامة.

فمن الفقهاء من دعا الى تبني تسمية "المشروع الاقتصادي العام" او "المنشأة الاقتصادية العامة" كقالب قانوني للمشروع العام، على ان تؤخذ بعين الاعتبار ان هذا القالب يختلف عن الاطر القانونية القائمة وان له احكاماً خاصة تتماشى وكونه مشروعاً يهدف الى تحقيق تنمية اقتصادية وفي الوقت نفسه يدير ذمة مالية تعود ملكيتها للشعب (٥٤).



بناءً على ذلك كله، فإن الباحث يميل في هذا الى القول بأن شكل الشركة العامة التي تطبق احكام قانون الشركات الذي يجيز للشخص العام بأن يكون المالك الأوحد لجميع اسهم الشركة بالاضافة الى تمكينه من الاشتراك مع أشخاص اعتبارية عامة اخرى، او اعتبارية خاصة، او طبيعية خاصة، يمكن ان يكون انسب الاشكال التي يمكن اللجوء اليها.

ويقودنا الحديث عن الاشكال القانونية للمشروعات العامة الى الحديث عن ظاهرة المشروع المشترك (Joint Venture) والذي اصبح في الوقت الحاضر يحتل مكاناً بارزاً في الدراسات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية.

لقد تطرق الكثير من الفقهاء والباحثين لمفهوم المشروعات المشتركة بالتعريف والشرح والتوضيح، فقد عرفها ادهم بأنها "مشروعات يشترك في تنفيذها اكثر من دولة بحيث تكون المشاركة بين الحكومات، او بين حكومات او هيئات عامة وافراد او شركات من القطاع الخاص، او بين شركات من القطاع الخاص فقط في اكثر من دولة، وتكرس لها الموارد المتاحة لديها، فتتعاون في هذا المجال ويساهم كل من هذه الاطراف بواحد او اكثر من عناصر الانتاج ومدخلاته، كما قد تشترك في اقتناء جزء من انتاجه، ويكون التعاون في هذا المجال مرده الى توافر عناصر الانتاج المالية او العينية او البشرية لدى اطراف عدة يختص كل منها بتوفير عامل او اكثر منها. كما قد يمثل سكان هذه الدول جزءاً من سوق منتجاته في بعض الاحيان، ويكون التعاون بهدف تعبئة عوامل الانتاج الموزعة بين المشاركين، او تلبية احتياجاتهم الاستهلاكية من مورد اقليمي وحيث تؤدي اقتصاديات الحجم الى ان تكون المشاركة في مشروع اكثر جدوى من اقامة مشروعات صغيرة منفردة تتبدد فيها الموارد والخبرات" (٥٥).

وعرف أحد الفقهاء المشروعات العامة المشتركة بأنها "عبارة عن مشروعات عامة تنشأ بين الدول او اشخاصها العامة، وتتكون برأسمال عام. وقد تفتح باب المساهمة فيها الى الاشخاص الخاصة والهيئات المالية، ويبرم بشأنها اتفاقية دولية او يصدر فيها قرار جماعي او قانون وطني خاص، وتخضع للقواعد المنصوص عليها

في هذه الوثائق الى جانب خضوعها للقانون الوطني لدولة المقر الذي تخضع له الشركات التجارية او المشروعات العامة ذات الطابع التجاري والصناعي، وتعمل هذه المشروعات في مجال النشاط العام للدولة المنشئة، كما تستهدف تحقيق الارباح<sup>(٥٦)</sup>.

ومن الجدير بالذكر ان المشروعات المشتركة تمثل ظاهرة تتصاعد أهميتها باستمرار، وترجع الاهمية الحالية لهذه المشروعات الى توفر عدة اسباب وعوامل يمكن ايجاز أهميتها بما يلي:-

١. تمويل الأستثمار (Investment Finance): ذلك انه عندما لا يكون لدى الدولة المستثمرة رأس المال الكافي لاقامة المشروع بمفردها، او يكون لديها رأس المال ولا ترغب في تحمل مخاطر الاستثمار بمفردها، او كانت سياستها تقضي بتوزيع الاموال المتوفرة لديها الى اكثر من مشروع وفي قطاعات التنمية المختلفة لأجل التخفيف من آثار المخاطره، عندها يكون اللجوء لاقامة المشروعات المشتركة افضل الاساليب للسير في عملية التطور الاقتصادي.

٢. نقل المقدرة الادارية (Management Know-How): ونتيجة للتطورات السريعة والمتلاحقة التي حدثت في مجال التخطيط والتطوير الاداري في الدول الصناعية المتقدمة و الانعكاسات التي طرأت على مستوى الانتاج تبعاً لذلك فقد اتجهت كثير من الدول لاقامة المشروعات المشتركة مع الدول المتقدمة في محاولة منها لاكتساب الخبرات الادارية وتسخيرها لتحقيق الاهداف التنموية لديها.

٣. نقل التكنولوجيا (Technology Transfer):- ان اقتحام عالم الصناعة في حياتنا المعاصرة يقوم على حيازة الدولة لانماط التكنولوجيا الحديثة. ولأن ادخال التكنولوجيا الحديثة تعتبر مهمة على جانب كبير من الصعوبة، وتحتاج لانجاحها الى توفر خبرة طويلة في المجال الصناعي، فان الدول النامية كثيراً ما تجد نفسها امام خيار اشراك صاحب الخبرة الطويلة والعريقة في الصناعة في المشروعات التي تعتزم اقامتها.

٤. فرص التسويق (Marketing Opportunities) :- ان قدرة المشروعات الصناعية على الاستمرار في الانتاج مرهون والى حد كبير بحجم السوق. ونادراً ما يكون السوق المحلي في الدول النامية كفيلاً باستيعاب الحد الأدنى للحجم الاقتصادي الامثل. ويؤدي صغر حجم الاسواق بالدول الى اقامة وحدات صناعية صغيرة تعجز عن استيعاب التطور التكنولوجي الحديث، وبالتالي يصعب الاستفادة من وفورات الحجم او يؤدي بها الى اقامة الصناعات الكبيرة وعلى اسس تكنولوجية متطوره وقادرة على الانتاج الكبير الا انها لا تعمل بالطاقة الانتاجية الكاملة وعند ذلك ترتفع تكاليف الانتاج وتنخفض القدرة التنافسية في الاسواق المحلية والدولية (٥٨). لذا كان لا بد ومن اجل تجاوز الاوضاع السابقة، من اقامة المشروعات المشتركة التي تكفل اسواقاً واسعة بالاضافة الى ما قد يتحقق من ازالة للحواجز الجمركية والقيود الكمية على التبادل التجاري بين الدول التي تشترك في اقامة المشروعات.
٥. التقاء المصالح (Merger of Interests):- تعتبر المشروعات المشتركة وسيلة من وسائل الحد من مخاطر التنافس، إذ تلجأ الحكومات لاقامة الصناعات التكاملية وفي اطار المشروعات المشتركة وذلك لتحقيق اكبر عائد ممكن في ظل ظروف الاستقرار الناشئة عن توحيد القدرات والطاقات التي فرضتها المصالح المشتركة.
٦. اقامة وحدات الانتاجية ذات الاحجام المثلى (Creating Optimum Sized Units):- يرتبط حجم المشروعات ارتباطاً وثيقاً بكفاءتها الانتاجية وبقدرتها على حشد الموارد الاقتصادية، ونظراً للندرة النسبية لهذه الموارد ولاسيما لدى الدول النامية فإن تنسيق الاستثمارات في المشروعات الانتاجية التي تستهدف اقامة وحدات انتاجية تتميز بحجم امثل من الناحية الاقتصادية تعتبر ضرورة ملحة وذلك حتى لا تقام وحدات انتاجية متعددة يزيد انتاجها عن حجم مجموع الطلب عليها في اسواق الاقطار المتألفة لغايات هذه المشروعات.

قد يكون من قبيل التكرار الذي لا بد منه القول مرة اخرى بأن المشروعات الصناعية المشتركة تأخذ نصيباً كبيراً من الأهمية في السياسات الاقتصادية لجميع الدول والدول النامية على وجه الخصوص، وتعتبر وسيلة هامة لتحقيق وتنظيم المنافع المتبادلة بين الأطراف المشاركة فيها، واداة ربط بين عناصر الانتاج كما تعد عنصراً فعالاً من عناصر تحقيق التكامل الاقتصادي بين المجموعات الدولية.

وهنا لا بد لنا من ان نذكر ان المشروعات العامة المشتركة غالباً ما تتخذ اشكالاً قانونية ثلاثة هي كما يلي (٥٩):-

١. الشركة الوطنية العادية: يتم بموجب هذا الاسلوب الاتفاق بين جميع الأطراف على تأسيس شركة تجارية في البلد المضيف وتأخذ جنسية هذا البلد وتستمد انظمتها من قانون الشركات المعمول به.
٢. الشركة الوطنية ذات النظام الخاص في القانون المحلي: تمنح هذا النوع من الشركات جنسية الدولة المضيفة، الا انها تتميز بأحكام خاصة، اما بموجب تشريع خاص يجري اقراره بين الحكومات المعنية والجهات المشتركة في المشروع او بموجب تشريع عام يسمح بمثل هذا الوضع الاستثنائي للمشروعات المشتركة.
٣. الشركة الوطنية ذات النظام الدولي او شبه الدولي: حيث تعقد الحكومات المشتركة اتفاقاً دولياً يتم بموجبه اقامة المشروع على شكل شركة تحمل جنسية احدى الحكومات او جنسية جميع الحكومات المساهمة وتطبق على مثل هذه الشركات احكام الاتفاقية المعقودة بين تلك الحكومات.

ومهما كان الشكل القانوني للمشروعات العامة المشتركة، فإن لها خصائص ومميزات تنطبق عليها وتتمثل فيما يلي (٦٠):-

١. تنشأ هذه المشروعات بين حكومات متعددة او بين اشخاص القانون العام او بين اشخاص القانون العام واشخاص القانون الخاص من دول مختلفة وتمتلك فيه اشخاص القانون العام غالبية رأس المال ولهذا فان تلك المشروعات تعتبر مشروعات عامة.

٢. تتفق جميع الاطراف المشاركة على انشاء المشروع بموجب اتفاقية دولية قد تتناول الاحكام التي يخضع لها المشروع او قد تتضمن اتفاق الاطراف المشاركة على اقامة المشروع وفقاً لقانون الشركات لدولة المقر.
٣. بالاضافة الى الاهداف التجارية والصناعية التي ترمي الى تحقيقها هذه المشروعات فإن لها اهدافاً تحقق مصالح عامة.
٤. تتمتع المشروعات العامة المشتركة ببعض الاعفاءات والامتيازات من جميع الدول المساهمة وذلك لتمكينها من تحقيق اهدافها.
٥. تمارس حكومة المقر التي تمتلك معظم رأس مال المشروع المشترك رقابة سابقة ولاحقة للتأكد من حسن التخطيط والاداء وذلك مقابل الاعفاءات والامتيازات التي تقدمها.

#### الاهداف والدواعي الاساسية لانشاء المشروعات العامة الصناعية

من المعروف ان المشروعات العامة الصناعية تعد وحدة رئيسية من وحدات الاقتصاد الوطني وجزءاً لا يتجزأ منها. الامر الذي يقتضي التعامل معها في اطار البيئة التي تنشأ فيها وعن طريق توضيح الادوار التي ينبغي ان تضطلع بها، وذلك لجعل اهدافها الخاصة تأتي منسجمة بقدر الامكان مع اهداف الخطة الاستثمارية للدولة والبرنامج التنموي الشامل.

على انه لما كان لكل دولة من الدول مرحلتها المتميزة التي تمر فيها من مراحل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فلقد تحتم على أجهزة التخطيط والدراسات فيها وضع معايير واولويات لقطاعات التنمية المختلفة وتحديد الاهداف لها، وهذا يتم في ضوء دراسة الفرص الاستثمارية المتاحة التي من شأنها دفع الاقتصاد الوطني للوصول الى اهدافه المرسومة. ولهذا كان لكل دولة اهداف خاصة بها عند انشاء المشروعات الصناعية العامة، الا انه تجدر الاشارة الى ان هنالك اهدافاً تسعى جميع الدول الى تحقيقها من خلال مشروعاتها الصناعية، سواء كانت هذه الدول نامية ام صناعية متطورة.

اما الاهداف والدواعي الاساسية لانشاء المشروعات الصناعية العامة والتي تشترك فيها الدول النامية كافة، فيمكن حصرها بالامور الرئيسية التالية (٦٤):-

١. الوصول الى اعلى مستوى ممكن للانتاج (Maximization of Out put):

ان لحجم الانتاج دوراً رئيسياً ومؤثراً على الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية للمشروع، وخصوصاً فيما يرتبط بتكاليف الانتاج والعوائد المتأتية نتيجة لذلك. ولقد دلت البحوث والدراسات الى ان الوصول بحجم الانتاج الى الحد الامثل ينتج عنه خفض نفقات الانتاج وذلك لاسباب عدة تتميز بها المشروعات الصناعية ذات الانتاج الكبير، حدها بعض الباحثين على النحو التالي (٦٥):-

أ. تتزايد الطاقة الانتاجية في المشاريع الضخمة بوتيرة اكبر من وتيرة زيادة تكاليفها واسعارها.

ب. تسخر اكثر الطاقات المادية والبشرية تميزاً في ظل التخصص الانتاجي في المشروعات ذات الانتاج الكبير.

ج. تهيم الدولة لمشروعاتها الكبيرة ظروفأ من شأنها رفع الوتائر الانتاجية كإدخال اساليب التنظيم الحديث والادارة المتميزة والتكنولوجيا المتطورة، مما يؤدي بطبيعة الحال الى خفض نفقات الانتاج.

د. كثيراً ما تقيم الدولة المالكة للمشروعات الكبيرة مراكز البحث العلمي التابعة لتلك المشاريع من أجل ان تساهم في تطوير الانتاج.

ولكن بالرغم مما تقدم، فإن زيادة حجم المشروعات وما يترتب عليه من زيادة في الانتاج باتجاه تصاعدي مستمر دون الاعتماد في ذلك التوجه على دراسة محكمة للجدوى الاقتصادية والتقنية والمالية، سوف يؤدي لا محالة الى خسائر تنعكس آثارها السلبية على الاقتصاد الوطني بشكل عام.

٢. توفير اكبر قدر ممكن من فرص العمل (Maximizing Employment):

تظهر الآثار الاقتصادية للبطالة من خلال هدر الموارد البشرية المتاحة وعدم استغلالها على الوجه الامثل وضياع الانتاج الذي كان من الممكن ان ينتج لو تم تشغيل الموارد البشرية المعطلة استغلالاً كاملاً. كما تظهر

الاثار الاجتماعية للبطالة عندما تعيش الايدي العاملة المتعطلة عالية على المجتمع، وتصبح ادوات للجريمة بدل ان تصبح ادوات انتاج. وتسارع الحكومات التي تواجه معدلات مرتفعة من البطالة الى اللجوء لوضع خطط ومشاريع تنمية اقتصادية من اجل ان ترفع من معدلات الانفاق الاستثماري الحكومي وتسهم بالتالي في خفض معدلات البطالة.

٣. تحصيل وتوفير القدر الاكبر من العملات الصعبة (Maximizing the Net Foreign Exchange Earnings):- تعاني الدول النامية من صعوبات في توفير العملة الاجنبية الصعبة والتي من الممكن توجيهها في سبيل تصعيد التنمية الاقتصادية. وبات امر اتخاذ القرارات بشأن اقامة المشروعات الصناعية يعتمد على امور رئيسية عديدة من أهمها وجود مؤشرات على انها سوف تحدث توفيراً مذكوراً في مجال انفاق العملة الاجنبية الصعبة، او ان من شأنها ادخال كمية كبيرة منها الى البلد .

٤. تحقيق الفوائض وتوجيهها نحو مزيد من الاستثمار (The Generation of Savings for Investment): يعرف العائد التجاري بأنه الربح الصافي بعد حسم كافة التكاليف والضرائب، بما في ذلك قيمة الاستهلاك، ويعبر عنه على شكل عائد سنوي ذي نسبة مئوية. ويجري استغلال العائد التجاري المتحقق من عمليات المشروعات اما باضافته الى الكلفة الاجمالية لتلك المشروعات او الى رؤوس الاموال المستثمرة، او باستغلاله في مشروعات استثمارية اخرى تسهم في نمو الاقتصاد الوطني. ان اقامة المزيد من المشروعات الصناعية يقود الى توسع عظيم ومضطرد في القاعدة الانتاجية وذلك يعتبر منطلقاً لنهضة تنموية اقتصادية كبيرة.

٥. الحفاظ على الامن القومي والاعتماد على الذات (National Security and Self-Reliance): تعتبر الصناعة مؤشراً أساسياً لحقيقة النمو الاقتصادي في الدولة، وهي الى جانب كونها سلاحاً سياسياً، فانها سلاح اقتصادي تلجأ اليه بعض الدول المتقدمة لفرض هيمنتها على الدول

النامية. ولهذا فإنه ينظر للمشروعات الصناعية على انها عامل هام ورئيسي من عوامل استقلال اقتصادي له انعكاسات ملموسة على الاستقلال السياسي.

ويذهب بعض الباحثين الى انه من الممكن التخلص من التبعية بمختلف اشكالها، والتحرر من اثارها المخلّة بالسيادة عن طريق المحافظة على الموارد المحلية بعيداً عن نطاق السيطرة الخارجية، وذلك من النواحي القانونية وكذلك فيما يتعلق بعمليات الانتاج والادارة والتسويق والتسويق.

اما فيما يخص الاعتماد على الذات، فيمكن تحقيق ذلك عن طريق سياسة احلال الواردات، والتي تتلخص باقامة المشروعات الصناعية الصغيرة والمتوسطة من اجل انتاج السلع الاستهلاكية بحيث يمكن السير بها قدماً برونوس اموال صغيره وعمالة ذات خبرة فنية متواضعة. وفي هذه المرحلة الاولى يجري استخدام الالات الصناعية والسلع الوسيطة الضرورية المستوردة من الخارج لانتاج السلع بشكلها النهائي. وبعد اكتساب الخبرة الفنية الكافية يبدأ عندها التوجه نحو انتاج السلع الوسيطة، والاستمرار في الوقت ذاته في بناء الخبرة والتركيز على تحقيق اكبر قدر ممكن من الفوائض التجارية. ومن ثم تأتي مرحلة انتاج الالات البسيطة وقطع الغيار اللازمة للمشروعات الصناعية القائمة وقيام المشروعات الهندسية البسيطة وبعدها انشاء المشروعات الاستشارية والمقاولات ودعمها محلياً حتى يتضاءل دور المشروعات الاجنبية، ويصبح امر اللجوء لاشراك رأس المال الاجنبي او استقدام الخبراء الاجانب امر مرهون بضخامة الاستثمارات الضرورية لانشاء الجديد من الصناعات الاساسية او لوجود عنصر المخاطره(٦٨).

٦. تحقيق اهداف التنمية الاجتماعية (Social Objectives): تنبع أهمية المشروعات الصناعية من التغييرات الجوهرية التي يحدثها التصنيع في الاقتصاد الوطني على اختلاف قطاعاته، بما في ذلك قطاع التنمية الاجتماعية، اذ يعتبر التصنيع عملية متكاملة من التفاعلات بين



المشروعات الصناعية القائمة وبين ما تحتويه بيئة المشروعات من مؤسسات، بحيث يؤدي ذلك التفاعل الى احداث التغييرات الاقتصادية والاجتماعية.

اما طرق تأثير المشروعات الصناعية على النواحي الاجتماعية في الدولة، فيمكن اجمالها بما يلي (٦٩):-

أ. يؤدي زيادة حجم الاستثمارات الموجهة للقطاع الصناعي عن طريق اقامة المزيد من المشروعات الصناعية او تطوير المشروعات القائمة وتوسيعها الى نمو معدلات الناتج الصناعي والذي يعقبه نمو معدلات الدخل القومي بنسبة تفوق معدلات النمو السكاني.

كما ان للتوسع في عملية التصنيع أثراً في رفع طاقة قطاع الصناعة لاستيعاب حجم اكبر من القوى العاملة، فضلاً عن المساهمة في اعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع المختلفة ورفع المستوى المعيشي والاجتماعي للسكان.

ب. تسهم المشروعات الصناعية في ايجاد مهارات جديدة والارتقاء بمستوى اداء المهارات الموجودة، عن طريق المعرفة الفنية والتكنولوجية المتجمعة نتيجة للتعرف على التكنولوجيا المستوردة من الدول المتقدمة صناعياً.

ج. للمشروعات الصناعية أثر مباشر في تطوير وتنمية المناطق الاقل نمواً من باقي مناطق الدولة التي تقوم فيها وتسهم في اكسابها درجة مناسبة من التحضر.

وهكذا يتضح مما تقدم ان التنمية الصناعية قد اصبحت حاجة ضرورية، وركناً اساسياً من اركان الاقتصاد الوطني، بل وتحتل الاهمية القصوى بحكم اسهامها الفعال في بناء القاعدة التكنولوجية في الدولة وتوليد الدخل القومي وتوفير العملات الاجنبية الصعبة، وما يعقب ذلك من تطور اجتماعي ومعرفي ونمو حضري وعمراني. وحتى تتمكن المشروعات الصناعية من تحقيق اهدافها الاقتصادية والاجتماعية فإن على الدولة خلق الادارة الكفؤة من أجل وضع الاسس العلمية والعملية التي تأخذ على عاتقها مسألة تنظيم تلك المشروعات ووضع الاهداف

المبتغاة وتحديد المسارات في ضوء الحاجات والامكانيات حتى يمكن بناء اقتصاد وطني متين ومتوازن وفعال.

### دور المشروعات العامة الصناعية في التنمية

ان الحديث عن المشروعات العامة امر مرتبط تماماً بامور التنمية ومقتضياتها، فلا يجوز والحالة هذه ان نتناول الاولى بمعزل عن الثانية، ولو فعلنا ذلك لكان بحثنا يكتنفه النقص والقصور، ومن هنا فلا بد لنا من تناول موضوع التنمية بالبحث ودور المشروعات العامة في العملية التنموية بالعرض والتحليل، لاسيما وان المشروعات العامة هذه تعتبر وسيلة رئيسية من وسائل التنمية واداة مهمة من ادواتها.

لقد اختلف الكتاب في تعريف مصطلح التنمية، وهذا امر طبيعي، اذ تتباين المنطلقات الفكرية والعقائدية والسياسية والمناهج الاجتماعية للقائمين على برامج التنمية تخطيطاً وتنفيذاً وذلك عند التعامل مع الابعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لتلك البرامج.

وعلى الرغم من الاختلاف الحاصل، الا ان اكثر التعريفات توفيقاً بين الراء المتعددة، هو ذلك الذي ينظر الى التنمية على انها عمليات تؤدي الى زيادة حقيقية للدخل القومي، ورصد واستخدام الامكانيات والموارد الطبيعية والطاقات البشرية المتاحة بطريقة عقلانية، وتوزيع مردودها بصورة عادلة تمنع ظهور الطبقات الطفيلية، وتؤدي الى الاعتماد على النفس والتركيز على القطاعات الانتاجية وقصر الاستهلاك على الضروريات مع المشاركة الواسعة للمواطنين في وضع وتنفيذ الخطط التنموية والتأكيد على تحقيق الاستقلال بكل ابعاده السياسية والاقتصادية والثقافية والفكرية(٧٠).

ولما كانت التنمية عملية متكاملة ترمي الى صنع تحولات اقتصادية واجتماعية وسياسية وتقنية عن طريق الاعتماد على الموارد الذاتية للدولة المعنية، فاننا نتناول اوجه العملية التنموية كما يلي:-

## أولاً: التنمية الاقتصادية

يمكن القول ان التنمية الاقتصادية واهدافها في الدول النامية تحتل مركز الصدارة في ادبيات الفكر الاقتصادي العالمي. هذا وقد ابرزت تلك الادبيات اهداف التنمية الاقتصادية في الدول النامية على النحو التالي (٧١):-

١. زيادة الدخل القومي: وتعتبر زيادة الدخل القومي الحقيقي من اهم العوامل اللازمة لتحقيق النمو الاقتصادي، لانه يساهم في عملية الانتاج بتوفير رأس المال ويزيد من القوة الشرائية ويساعد على الادخار وخلق الحوافز الاستثمارية.
٢. رفع مستوى المعيشة: حيث يؤدي ارتفاع مستوى المعيشة في دولة ما الى تحقيق اللوازم المادية للحياة من مأكّل وملبس ومسكن، الا انه تنبهي الاشارة الى ان زيادة نسبة السكان الى الدخل القومي تتسبب في نقص متوسط حصة الفرد من الدخل وهذا يعني تدني مستوى المعيشة. كما ان اختلال توزيع الدخل المتحقق لصالح فئة قليلة ومعينة من السكان يتسبب في ارتفاع مستوى معيشة هذه الفئة وعلى حساب الغالبية العظمى من السكان.
٣. تقليل التفاوت في الدخل والثروات: وهذا معناه التقليل قدر الامكان من الفروق المادية والاجتماعية عن طريق التوزيع العادل لموارد الدولة حتى لا يكون المجتمع طبقات بينها تفاوت شديد.
٤. بناء الاساس المادي للتقدم: لا يمكن القول بأن بلداً ما يسير في طور من التنمية الاقتصادية ما لم يقترن بزيادة الدخل القومي وزيادة متوسط نصيب الفرد، وهذا يؤدي الى بناء الاساس المادي للتقدم والذي يتمثل في قاعدة عريضة للهيكل الانتاجي تشتمل على صناعات ثقيلة تعمل على رفد الاقتصاد القومي بما يلزم لعملية اعادة الانتاج.

- هذا وتتركز معوقات التنمية الاقتصادية على ثلاثة بنود رئيسية هي (٧٢):-
١. تكوين رأس المال (Capital Formation).
  ٢. المواد الخام (Raw Materials).
  ٣. الموارد البشرية (Human Resources).

١. تكوين رأس المال: يعد رأس المال من أهم عناصر الانتاج في العملية الانتاجية على الاطلاق، ويتكون رأس المال من عمليتين هما الادخار والاستثمار. فالادخار هو اقتطاع الافراد لجانب من دخولهم وعدم انفاقه. اما الاستثمار فهو استغلال الاموال المقطعة في عمليات الانتاج. ويلاحظ ان معدل التكوين الرأسمالي منخفض نسبياً في الدول النامية. فلقد كانت معدلات الاستثمار في مرحلة الانطلاق (take-off period) في امريكا وانجلترا والمانيا تتراوح ما بين ٢٠٪ و ٢٥٪ من الدخل القومية فيها، في حين لا تتجاوز معدلات الاستثمار نسبة ١٥٪ من الدخل القومية في كثير من الدول النامية في الوقت الحاضر (٧٣)، وسبب ذلك تعذر رفع معدلات الاستثمار على حساب مستويات الاستهلاك والتي تمثل الحد الأدنى من المستويات في كثير من الدول النامية.

ولهذا فانه لا بد من ضمان توجيه الاستثمارات في الدول النامية توجيهاً يضمن تحقيق الاهداف المرسومة عن طريق قيام الدولة بتعبئة موارد المجتمع وتوجيهها لتنفيذ المشروعات التي يثبت جدواها، وذلك بعد دراسة كافة المشروعات المقترحة من حيث احتياجاتها المالية والمادية والفنية.

٢. المواد الخام: ان توفر المواد الخام التي تدخل في انتاج المشروعات الصناعية يعتبر من ضروريات مرحلة التشغيل، ويؤدي فقدانها في الوقت الملائم الى التوقف عن الانتاج، وارتباك الخطط الانتاجية المقررة للمشروعات.

وعندما تواجه المشروعات الصناعية في الدول النامية مشكلة نقص او فقدان المواد الاولية المستوردة، فانه يترتب على ذلك تعثر الانتاج وتحمل نفقات اضافية من اجل توفيرها بطرق غير اعتيادية، ولذا فإن الحد من المشكلة يتأتى من اتباع الوسائل التالية (٧٤):-

أ. إقامة المشروعات الصناعية التي تعتمد وبشكل كبير على مواد اولية محلية.

ب. العمل على تبني سياسة صناعية تنشط في مجال التخطيط لانشاء صناعات تكميلية لصناعات قائمة فعلاً في محاولة للحد من استيراد المواد الاولية ونصف المصنعة.

٢.الموارد البشرية: لا تواجه الدول النامية مشكلة في ايجاد الايدي العاملة العادية بقدر ما تعاني من شح في الايدي العاملة الماهرة القادرة على استيعاب فنون التصنيع الحديث واستخدام التكنولوجيا المتطورة، وبالتالي رفع مستوى الانتاجية الصناعية. ولذلك ذهبت بعض المدارس الفكرية الى ان من اهم الشروط الرئيسية لعملية التنمية الاقتصادية عن طريق الصناعة يكمن في الاستثمار في برامج التدريب المهني للعمال والانفاق على تحسين ظروفهم المعيشية والصحية(٧٥).

#### ثانياً: التنمية الاجتماعية

لان الانسان هو هدف التنمية وصانعها، فإن الحديث عن التنمية الاجتماعية يعتبر مكملاً للحديث عن التنمية الاقتصادية وعلى ذات الدرجة من الاهمية، وخصوصاً وان تحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي يبقى عديم الاهمية ما لم يصاحب ذلك الارتقاء بمستوى مواطني الدولة وعلى كافة الاصعدة وفي مختلف الميادين. ونتناول فيما يلي دور الصناعة في دفع عجلة التعليم والصحة والاسكان والزراعة والمرافق العامة (٧٦):-

أ. التعليم والصحة والاسكان: تلعب المشروعات الصناعية بشكل عام والعامه منها علي وجه الخصوص دوراً رئيسياً ومؤثراً في مساندة الخدمات الاجتماعية، حيث يعد الانفاق في هذه المجالات استثماراً في الموارد البشرية.

ان اقامة المشروعات الصناعية، يفرض على الدولة اعداد برامج التعليم على اختلاف توجهاتها من أجل خلق العامل الماهر القادر على التعامل مع اساليب التقنية الحديثة، وافراز الموظف الذي يتمتع

بمهارات ادارية، ورجل الادارة المتمكن من فنون التنظيم والاشراف على الانتاج والتسويق.

كما ان اقامة المشروعات الصناعية يستوجب تخطيط مدن صناعية تحتوي على مساكن اقتصادية للعاملين، واقامة المراكز الصحية وامدادها بالكوادر المؤهلة، والعمل على القضاء على جميع ما من شأنه التأثير سلباً على الصحة العامة مثل ازالة تجمعات المياه الملوثة وازالة الاحياء الفقيرة المزدحمة وغيرها.

ب. المرافق العامة: يصاحب اقامة المشروعات الصناعية في ارجاء الدولة عادة تحسين وسائل النقل والاتصالات من طرق وسكك حديدية ومواني ومواصلات سلكية ولاسلكية، وذلك حتى يمكن رفع الانتاجية بما توفره المرافق العامة من وفورات للمشروعات الصناعية. على ان الامر يتعدى تحسين وسائل النقل والاتصالات، ليشمل اقامة مراكز انتاج الطاقة لتمد المناطق والمدن الصناعية بحاجتها من تلك الخدمة، كما تقوم المؤسسات التجارية والمالية والنقدية جنباً الى جنب مع المشروعات الصناعية لتقديم خدماتها الضرورية وتسهم في ادارة عجلة الاقتصاد الوطني.

ج. الزراعة: يمكن ان يصبح فائض المشروعات الصناعية مصدراً رئيسياً من مصادر رأس المال، وبالتالي توجيهه لقطاعات الانتاج الاخرى ذات البعد الاستراتيجي وعلى رأسها قطاع الزراعة، حتى تتمكن الدولة من انتاج الغذاء اللازم لمواطنيها وتحويل الفائض للاسواق الخارجية.

وبالرغم من ان توزيع الدخل وتوزيع الموارد يمكن ان يعد من ضمن الآثار الاجتماعية للمشروعات الصناعية، الا ان الباحث يكتفي بما جرى استعراضه عند تناول هذه النقطة في سياق الحديث عن اهداف التنمية الاقتصادية.

وحيث ان الباحث كان قد تناول اهداف المشروعات الصناعية فيمكن القول ان تلك الاهداف في مجملها لا تعدو ان تكون خططاً لتحقيق اهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ولا ضير من اعادة اهداف

- التنمية الصناعية مرة اخرى و كما يراها بعض الباحثين فيما يلي:-
- أ. تسريع معدلات نمو الناتج القومي الاجمالي.
  - ب. ايجاد فرص التشغيل الكامل وامتصاص البطالة.
  - ج. زيادة الانتاج وتوزيعه.
  - د. توفير العملات الصعبة والاقتصاد بها.
  - هـ. تحقيق الاستمرار في الانتاج الصناعي.

### ثالثاً: التنمية التكنولوجية

في اطار الصفقات التي تعقد بين الدول الصناعية والدول النامية، تقوم كثير من الدول النامية بتصدير المواد الخام الى الدول الصناعية، في حين تقوم تلك الدول باستيراد التقنية والمعدات الصناعية والسلع الاستهلاكية التي تحتاج اليها لاقامة قاعدة انتاجية تركز عليها عملياتها التنموية المستقبلية. وبسبب عدم المساواة في التعامل بين هذين النوعين من الدول منذ مطلع العهود الاستعمارية، يلاحظ ان التباين بين مصالح الدول الصناعية المتقدمة والدول النامية يتسبب في خلق العديد من العقبات امام الدول النامية. ولذلك فان الامر يستدعي بذل الدول النامية للجهود في سبيل تقوية قدراتها على المساومة والتفاوض، سواء اكان ذلك باعتبارها دولاً منتجة للموارد ام اسواقاً، اذ يتوجب التركيز على المجالات المتصلة بمصالحها الوطنية والاقتصادية والاجتماعية ومن ضمنها الحصول على التكنولوجيا المتطورة. ان التقنية تعتبر عاملاً رئيسياً في عملية التنمية الاقتصادية الاجتماعية، اذ ان قدرات الدول النامية العلمية والتكنولوجية عامل حيوي من اجل ضمان استقلال سياساتها التنموية لتأتي منسجمة مع احتياجاتها، واكسابها مقدرة على المساومة في الصراع مع الدول الصناعية القوية سياسياً واقتصادياً، ومن اجل دفع عجلة الانتاج المحلي فيها (٧٨).

ويمكن القول ان النظام التكنولوجي بمكوناته المتعددة يتطور بصورة تدريجية بتزامن مع التنمية الاقتصادية والتصنيع.

## الهوامش

1. Jones, Leroy, P. "Definition And Taxonomy of Public Enterprises." in Fernandes, P. and Pavle Sicherl (ed.). Seeking the Personality of Public Enterprise. (Ljubljana:ICPE, 1981), pp121-122.
2. Fernandes, Praxy."Public Enterprise-A word And A Vision." in Fernandes, P. and Pavle Sicherl(ed.). Seeking the Personality of Public Enterprise. (Ljubljana:ICPE, 1981), p. 9.
3. Fernandes, Praxy and Pavle Sicherl. Seeking the Personality of Public Enterprise. (Ljubljana:ICPE, 1981), p. 16.
4. Ramanadham. V.V. The Nature of Public Enterprise. (London: Croom Helm, 1984), pp16-62.
5. Fernandes, Praxy and Pavle Sicherl. Seeking the Personality of Public Enterprise. Op.Cit., p17.
6. Fernandes, Praxy and Pavle Sicherl. "The Identity And Character of Public Enterprises-A Building Blocks Approach." in Fernandes, P. and Pavle Sicherl (ed.) Seeking the Personality of Public Enterprise. (Ljubljana:ICPE, 1981), p. 51.
7. Ibid. pp53-55
8. Jones P. Leroy. Definition and Taxonomy of Public Enterprises Op.Cit., pp135-136.
9. Hanson A. H. Organization and Administration of Public Enterprises. (New York: United Nations, 1968), p1.

١٠. فتحي عبدالصبور. الشخصية المعنوية للمشروع العام. (القاهرة: عالم

الكتب، ١٩٧٣). ص ١٥٥.

١١. المرجع السابق. ص ١٥٦-١٥٧.



١٢. علي الكواري. دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية. عالم المعرفة، مجلد رقم ٤٢ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨١). ص٢٢٤-٢٢٥.
١٣. حلمي محمود. "المشروعات العامة". مجلة العلوم الادارية (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٦٧) العدد الاول. ص١٧٧.
14. Fernandes Praxy and Pavle Sicherl. Seeking the Personality of Public Enterprise. Op.Cit., p.24.
15. Fernandes, Praxy. Managing Relations Beteen Government and Public Enterprises. (Geneva: International Labour office, 1986), p19.
16. Jones, L. P. Definition and Taxonomy of Public Enterprise, Op. Cit., pp124-126.
١٧. علي خليفة الكواري. دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية مرجع سبق ذكره، ص ٥٧.
18. Fernandes, Praxy. Managing Relations Between Government and Public Enterprises, Op.Cit., pp26-26.
19. Ibid. p. 19
٢٠. نادر ابو شيخه. "المؤسسات العامة في المملكة الاردنية الهاشمية". ورقة قدمت الى اللقاء العلمي حول ادارة مؤسسات القطاع العام-عمان ١٤-٢٠ ايار ١٩٨٤ (عمان، المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٨٤)، ص٩.
٢١. حسني المصري. نظرية المشروع العام. (القاهرة: جامعة عين شمس، ١٩٧٩)، ص١٤٦-١٥٠.
22. Fernandes, Praxy and Pavle Sicherl. Seeking the Personality of Public Enterprises, Op.Cit. pp21-22.
٢٣. محمد عساف. اصول الادارة. (مصر: جامعة المنصورة، ١٩٨٢)، ص ٩٤-٩٥.
٢٤. سمير التنير. تنظيم وتطوير المشروع الصناعي. (طرابلس الغرب: معهد الانماء العربي، ١٩٧٨). ص ٣٠-٣٢.

٢٥. لمزيد من الاحاطة بالخطوات العملية لتحليل الربحية التجارية راجع مجموعة خبراء من منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية والمنظمة العربية للتنمية الصناعية. دليل التقييم والمفاضلة بين المشروعات الصناعية للدول العربية. (تونس: منظمة التنمية الصناعية للدول العربية، ١٩٨٠). ص٧٩-١١٠.
٢٦. لمزيد من الاحاطة بالخطوات العملية لتحليل الربحية الاقتصادية الخاصة بالمشاريع الاستثمارية راجع مجموعة خبراء من منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية والمنظمة العربية للتنمية الصناعية، المرجع السابق. ص١١١-٢٢٦.
27. Rao, K.L.K. and Ramesh G.Tagat. "Relevance of the marketing Concept and Strategy to Public Enterprises." in Rao, K.L.K.(ed). Marketing Perspectives of Public Enterprises In Developing Countries. (Ljubljana:ICPE, 1986), p. 18
28. Ibid. p. 19
٢٩. انظر مجموعة خبراء من منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية والمنظمة العربية للتنمية الصناعية. دليل التقييم والمفاضلة بين المشروعات الصناعية للدول العربية. مرجع سبق ذكره، ص ٤٢.
٣٠. سمير محمد يوسف. ادارة المنظمات. (الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٠). ص٧.
٣١. لمزيد من الاحاطة بالجوانب المحاسبية والمالية لتقييم اداء المشروعات انظر: ابراهيم محمود بدوي. المعايير المحاسبية والمالية لتقييم المشروعات. (الرياض: معهد الادارة العامة، ١٩٨٤).
32. Bryce, M. D. Policies and Methods for Industrial Development. (New York: Mc Graw Hill Book Co., 1965). p.70.
33. Welthier, Thomas, N. "Problems of Foreign Investment in Natural Resources." (paper Presented at The International Minerals Acquisition Institute, Denver, October, 1974), p. 7

انظر:-

34. Bosson, Rex and Bension Varon. The Mining Industry and the Developing Countries. (Oxford: Oxford University Press, 1977), pp. 24-26.

وانظر كذلك:-

احمد الخياط وآخرون. "مشاريع الصناعات الاستخراجية والتخطيط لها." مجلة التعدين العربية، المجلد الخامس، العدد الرابع، ١٩٨٥، ص ١١-١٢.

٣٥. محمود مشعل وآخرون، "عنصر المخاطره في دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية للمشاريع التعدينية." مجلة التعدين العربية، المجلد الرابع، العدد الرابع، ١٩٨٤، ص ٢٨-٣٠.

٣٦. المرجع السابق، ص ٣٠.

٣٧. المرجع السابق، ص ٣١-٣٦.

٣٨. المرجع السابق، ص ٢٤.

39. Bosson, Rex and Bension Varon. The Mining Industry and the Developing Countries Op.Cit., p25.

٤٠. سمير التنير. تنظيم وتطوير المشروع الصناعي. مرجع سبق ذكره.

مجموعة خبراء من منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية والمنظمة العربية للتنمية الصناعية. مرجع سبق ذكره.

احمد الخياط وآخرون. مشاريع الصناعات الاستخراجية والتخطيط لها. مرجع سبق ذكره.

٤١. احمد الخياط وآخرون. المرجع السابق، ص ١٥-١٧، ص ٢١-٢٣.

٤٢. واصف عازر. "قضايا تسويق الصناعات الاستخراجية في الاردن." في ندوة الصناعات الاستخراجية ٢٣-٢٥. (عمان: اتحاد المهندسين العرب ونقابة المهندسين الاردنيين، ١٩٨٥، ص ٢-٤).

٤٣. فتحي عبد الصبور. الشخصية المعنوية للمشروع العام. مرجع سبق ذكره، ص ٩٦.

٤٤. فهمي محمود شكري. "معنى المؤسسة العامة في فقه القانون الإداري العام".  
المجلة العربية للإدارة، المجلد الخامس، العددان الأول والثاني، حزيران، ١٩٨١،  
ص ٢٢.
٤٥. المرجع السابق، ص ٢٢-٢٧.
٤٦. فتحي عبدالصبور. الشخصية المعنوية للمشروع العام. مرجع سبق ذكره،  
ص ٩٧-٩٨.
47. Ramanadham, V.V. Organization, Management and Supevision of  
Public Enterprises in Developing Countries. (New York:United  
Nations, 1974), pp63-64.
٤٨. حسني المصري. نظرية المشروع العام. مرجع سبق ذكره، ص ٤٩، ٥٢.
٤٩. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة: السياسة العامة والإدارة. (القاهرة: دار  
المعارف، ١٩٨١)، ص ٢٦٦-٢٦٧.
50. Hanson, A.H. Public Enterprise and Economic Development. (Lon-  
don: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1972), p351.
٥١. فتحي عبدالصبور. الشخصية المعنوية للمشروع العام. مرجع سبق ذكره، ص  
١٠٨-١٠٩.
٥٢. حسني المصري. نظرية المشروع العام. مرجع سبق ذكره، ص ٦١.
٥٣. المرجع السابق، ص ٥٧.
٥٤. انظر:-
- فتحي عبدالصبور. الشخصية المعنوية للمشروع العام. مرجع سبق ذكره ،  
ص ١١٧-١٢١.
- وانظر كذلك:-
- حسني المصري. نظرية المشروع العام. مرجع سبق ذكره ، ص ٥٩.
٥٥. مصطفى الروادي. "مزايا ومنافع المشاريع الصناعية المشتركة ومشاكل  
تحليلها". في وقائع ندوة المشروعات الصناعية العربية المشتركة. (الكويت:  
منظمة الاقطار المصدرة للبترول ومنظمة الخليج للاستشارات الصناعية،  
١٩٨٢)، ص ٢٠١.

٥٦. حسني المصري. النظام القانوني للمشروعات العامة ذات المساهمة الدولية. (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٨)، ص ٤.

57. Ferandes Praxy, J. "Joint Ventures for Public Enterprises: Why, How, Whither." in Ramanadham, V.V. (ed.). Joint Ventures and Public Enterprises In Developing Countries. (Ljubljana: ICPE, 1980), pp 182-185.

٥٨. انظر:-

هشام خواجكيه وبدر الاسلام هاشمي. "التعاون الصناعي والمشروعات العربية المشتركة". في وقائع ندوة المشروعات الصناعية العربية المشتركة. (الكويت: منظمة الاقطار المصدرة للبتترول ومنظمة الخليج للاستشارات الصناعية، ١٩٨٣) من ١٥-١٥٦.

٥٩. انظر:-

حسني المصري. المشروعات العامة ذات المساهمة الدولية. (عين شمس: دن، ١٩٨٥) ص ٧٩.

دراسة مقارنة في الصيغ القانونية للمشروعات المشتركة والصيغ العملية الجديدة للمساهمة في تنفيذ المشاريع العربية المشتركة. (عمان: مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، ١٩٨٢)، ص ٣-١١.

٦٠. حسني المصري. المشروعات العامة ذات المساهمة الدولية. المرجع السابق، ص ١٤-١٥.

61. Menon T.M.C. and Prem Shankar Jha. Management of Public Enterprises In Developing Asian Countries. (Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Administration Centre, 1980), pp. 15-28.

٦٢. عبدالعزيز مصطفى عبدالكريم وطلال محمود كداوي. تقييم المشاريع الاقتصادية. (الموصل: جامعة الموصل، ١٩٨٦)، ص ٩٧.

٦٣. محمد ازهر السماك وآخرون. اساسيات الاقتصاد الصناعي. (الموصل: جامعة الموصل، ١٩٨٤)، ص ٢٧١.

٦٤. المرجع السابق، ص ٢٧٢-٢٧٤.

٦٥. بسمان فيصل محجوب وآخرون. ادارة المنشآت الصناعية. (الموصل: جامعة الموصل، ١٩٨٥)، ص ١٥٥-١٥٦.
٦٦. حيدر ابراهيم. التغير الاجتماعي والتنمية: مدخل نظري. (الامارات العربية المتحدة: مكتبة الطالب، ١٩٨٢)، ص ١٥٤.
٦٧. محمد عجمية وصبحي قريصه ومدحت العقاد. مقدمة في التنمية والتخطيط. (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٢)، ص ٤٩-٥٤.
٦٨. مبارك ابراهيم عوض الكريم. التنمية الاقتصادية بين النظرية والتطبيق. (الرياض: معهد الادارة العامة، ١٩٨٢)، ص ٤٢-٤٤.
٦٩. صبحي قريصه ومحمد الليثي ومحمد اسماعيل. مقدمة في علم الاقتصاد. (القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٨٥)، ص ٤٩٤.
٧٠. طه الجزراوي. الدول النامية ومشاكل التصنيع. (بيروت: دار الطليعة، ١٩٧٢)، ص ٨٦.
٧١. محمد أزهر السمك وعبدالعزيز عبدالكريم وطاهر التميمي. اساسيات الاقتصاد الصناعي. مرجع سابق، ص ١٤٢-١٤٣.
٧٢. محمد عجميه وآخرون، مقدمة في التنمية والتخطيط، مرجع سابق، ص ٨٢-٨٦.
٧٣. محمد أزهر السمك وآخرون. اساسيات الاقتصاد الصناعي. مرجع سابق، ص ٣٣٢.
74. Muntaser, M.T. "Technology, Development and Natural Resources." in Peter Dorner and Mahmoud Shafie (ed.) . Resources & Development: Natural Resource Policies and Economic Development in an Interdependent World. (Madison: University of Wisconsin Press, 1980).

## الفصل الثاني

عملية تقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية

- طبيعة ومفهوم عملية تقييم الاداء.
- الاهداف العامة لعملية تقييم الاداء ووظائفها الرئيسية.
- اشكال عمليات تقييم الاداء وأجهزة التقييم من منظور مقارن.
- معايير تقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية.

## الفصل الثاني

### عملية تقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية

#### طبيعة ومفهوم عملية تقييم الاداء

ترتبط عملية تقييم الاداء في المشروعات الصناعية ارتباطاً وثيقاً بعملية التخطيط، ذلك لأن الاهداف والسياسات المحددة لكل مشروع والتي يتوقع تحقيقها من خلال الانشط الانتاجية يكون قد تم وضعها استناداً الى المعايير والاسس المعتمدة في مرحلة التخطيط. وتشمل مرحلة التخطيط وضع التفاصيل الكفيلة بتحقيق اهداف كل نشاط من أنشطة وحدات المشروع الصناعي في شكل خطط وبرامج وميزانيات وجداول واجراءات.

وإذا كان التخطيط محكماً، فإن تقييد العاملين في المشروع الصناعي بالاسس والاجراءات الموضوعه مسبقاً كفيلاً بتحقيق الاهداف الرئيسية. ومهما يكن من امر، فإن الحاجة تبقى قائمة لطريقة يمكن معها الحكم بأن الاداء الفعلي للمشروع الصناعي مطابق للاداء المخطط، وهذا يستدعي عملية قياس وملاحظة ومقارنة تسهم في اظهار الانحرافات واسبابها تمهيداً لاجراء التعديلات اللازمة على الخطة او اساليب التنفيذ.

ولقد اصطلح الباحثون على تسمية عملية القياس والملاحظة والمقارنة المشار اليها أنفاً بعملية تقييم الاداء (performance evaluation) وهي تشكل جوهر عملية الرقابة الادارية. ويعتبر تحليل الانحرافات بعد عملية التقييم، والقيام بالاجراءات التصحيحية التي تستهدف ضبط الممارسات التخطيطية او التنفيذية الهدف الرئيسي للرقابة.

هذا وقد جرى تعريف الرقابة على انها نشاط انساني يختص بمسايرة عمليات التنفيذ للخطة والسياسات، يركز على توقع حدوث الاخطاء ومحاولة تجنبها مقدماً عن طريق قياس النتائج المحققة اولاً بأول ومقارنتها بالمعايير



الموضوعة مقدماً لتحديد الاختلافات والتمييز بينها ومعرفة اسبابها بطريقة مرنة تتفق مع طبيعة وحجم النشاط الذي تتم مراقبته، والعمل على تصحيح مسار التنفيذ عن طريق معالجة الانحرافات وتنمية الايجابيات<sup>(١)</sup>.

اما فيما يتعلق بعملية تقييم الاداء، فلقد ورد في تعريفها بأنها عملية تستوجب مسحاً ميدانياً شاملاً للوحدة الاقتصادية، بهدف التعرف على مختلف عملياتها الانتاجية والوقوف على العلاقات التي تربط بين سائر مراحل الانتاج والتوصل الى خصائص النشاط الانتاجي الذي تمارسه الوحدة الاقتصادية وأثر ذلك على ادارتها، وكذلك دراسة اقتصاديات برامج التشغيل، وأثرها على كيفية الانتفاع بعوامل الانتاج في مستويات التشغيل المختلفة، واكتشاف مناحي القصور في الاداء عن طريق قياس النتائج الناجمة عن تنفيذ المشروع الاستثماري ومقارنتها بالاهداف الموضوعة له<sup>(٢)</sup>.

كما جاء في تعريف عملية تقييم الاداء بأنها اداة من ادوات اتخاذ القرارات التخطيطية من خلال عملية التغذية العكسية (feed back) والتي تهدف الى قياس النتائج المتحققة فعلاً ومقارنتها بالاهداف الموضوعة مسبقاً من أجل تحديد الانحرافات، ومعرفة اسبابها ووضع الحلول المناسبة لتجاوزها<sup>(٣)</sup>.

كذلك ورد في تعريف عملية تقييم اداء الوحدة الصناعية، بأنها الحكم على مدى كفاءة المشروع الصناعي للقيام بالعمليات الانتاجية عن طريق اجراء المقارنة فيما بين ما قد تحقق من جراء تلك العمليات وما كان مستهدفاً أصلاً. ويتم ذلك بواسطة اجراء "عملية فحص منظمة لانجازات الوحدة الصناعية من مختلف النواحي، وعلى مدى فترة زمنية محددة، طبقاً لاسلوب متناسق وموحد لغرض التوصل الى اتفاق حول افضل السبل التي تؤدي الى تحسين مستوى الانجاز لتحديد مستويات جديدة في العمل للفترة الزمنية المقبلة"<sup>(٤)</sup>.

وهكذا يمكن القول بأن عملية تقييم الاداء، انما هي اداة من ادوات الرقابة يمكن بواسطتها معرفة مدى مطابقة العمليات الانتاجية التي تم انجازها في فترة زمنية محددة للخطة الموضوعة مسبقاً والتعرف على اوجه القصور ونقاط الانحراف عن الخطة الموضوعة لتلك العمليات، ومن ثم وضع الحلول العلمية والعملية التي تكفل

تجاوز القصور وتجنب الانحراف في الانتاج مستقبلاً، ويستدعي ذلك معرفة مدى تحقيق المشروع الصناعي للاهداف المتوقع تحقيقها وذلك بمتابعة عملياتها الانتاجية من النواحي الكمية والنوعية. ويتخلل عملية المتابعة تلك، تحديد الانحرافات وتعليل اسبابها مع الاخذ بعين الاعتبار ان اهداف المشروع الصناعي كانت قد وضعت اصلاً على افتراض ان كمية الانتاج المستهدف انجازه يتناسب مع الكفاءة في تسخير المدخلات المادية والمالية والبشرية.

ولعملية تقييم الاداء الناجحة خصائص ومميزات ، وقد احصى بعض الباحثين أهم خصائص عملية تقييم الاداء الناجحة وكانت كما يلي(٥):--

١. تعتبر عملية تقييم الاداء المستمرة كفيلة بتوقع الانحرافات قبل وقوعها، وان وقعت، فانها تسهم في سرعة اكتشافها ومن ثم تضمن اتخاذ القرارات الصحيحة لوقف الانحرافات او التقليل من وقعها واثارها السلبية.
٢. لا بد من مراعاة مبدأ الاقتصاد في ممارسة عملية تقييم الاداء، إذ ينبغي التأكد من ان لنظام تقييم الاداء المستخدم عائداً يتجاوز الكلفة.
٣. نظراً للتغير المستمر في ظروف التنفيذ والذي يفرضه تعقد العمليات الانتاجية، فإنه من الاهمية بمكان تميز عملية تقييم الاداء بالمرونة بحيث يمكن اللجوء لاستخدام تلك المعايير التقييمية التي تتلائم والظروف السائدة والاحتياجات القائمة.
٤. يشكل تحديد الانحرافات الناشئة وابرار اوجه التقصير في العملية الانتاجية جزءاً رئيسياً من عملية تقييم الاداء في الوحدات الاقتصادية، الا ان تلك العملية تنقسم بالنقص ما لم يتبع ذلك تشخيص اسباب الانحراف والتقصير ووضع الحلول الناجعة للتغلب عليها ومنع تكرارها مستقبلاً.
٥. حشد الكفاءات المتميزة للقيام بعمليات التقييم وتوفير جميع ما من شأنه إنجاح عملها.

الاهداف العامة لعملية تقييم الاداء ووظائفها الرئيسية

يُعد الاستثمار العام في مجال الصناعة وسيلة رئيسية وهامة من وسائل زيادة الانتاج والدخل وتحسين حالة ميزان المدفوعات، بالاضافة الى امكانية استغلال

الفوائض المتأتية من جراء ذلك الاستثمار لاقامة المزيد من المشروعات. ومن البديهي القول ان سوء اختيار المشروعات الاستثمارية انما يؤدي الى تعثر جهود التنمية، وهنا تبرز ضرورة اقامة نظام لمراقبة كفاية الاداء من اجل اتخاذ الاجراءات الكفيلة بتصحيح مسيرة المشروعات المتعثرة. وجدير بالذكر هنا ان الاحكام والدقة في دراسة جدوى المشروعات ابتداءً هو العامل الاساس في ضمان حسن اداءها وتحقيق أهدافها.

وبصفة عامة فان هنالك اسباباً رئيسية ثلاثة يمكن أن تؤدي لتعثر المشروعات الاستثمارية، وهي (٦):-

أولاً: الخطأ في التخطيط، حيث يحدث وان يفشل المخططون في تحديد اهداف الخطة، او في صياغة الاهداف على شكل معايير محددة، او في اختيار الوسائل التي ينبغي اتباعها من أجل تحقيق الاهداف، ويؤدي ذلك الى عجز المشروع عن تحقيق رسالته.

ثانياً: الخطأ في التنفيذ، وينشأ ذلك بسبب قصور القائمين على التنفيذ عن الاحاطة بكافة جوانب الخطة ومعاييرها، او انخفاض مستوى الاداء الفعلي للعاملين في المشروع عن مستوى الاداء المتوقع في مرحلة التخطيط، او قد تنجم صعوبات التنفيذ بسبب افتقار الخطة للمرونة الكافية التي تمكن ادارة المشروع من اجراء التعديلات اللازمة اثناء مرحلة الانتاج.

ثالثاً: التغيرات الطارئة لظروف المشروع الخارجية، وهذا يشمل اموراً منها ظهور المنافسين او اختلاف الحالة الاقتصادية العامة للبلاد، مما يستدعي وجود نظام تقييم لقياس الاثار الناجمة عن التغير في ظروف المشروع الخارجية تمهيداً لاتخاذ المناسب من الاجراءات العلاجية او التصحيحية.

ويرى احد الباحثين ان نظام تقييم اداء المشروعات العامة يجب أن يهدف الى الكشف عن ثلاثة ابعاد رئيسية (٧):-

أولاً: مدى الفاعلية (effectiveness): ويعني ذلك بصفة عامة المقارنة ما بين النتائج المحققة والاهداف المخططة في امور مثل الربح التجاري والعاثد على الاستثمار.

ثانياً:مدى الكفاءة (efficiency): ويتمثل ذلك بقياس معدل التكلفة الجارية لانتاج المشروع والحكم عليها بعد مقارنتها بمعدلات التكاليف المماثلة للمشروع مدار التقييم، وكذلك مقارنة معدلات التكلفة الجارية في المشروع مع معدلات التكلفة في السنوات السابقة.

ثالثاً:مدى إمكانية التطور: ويهدف هذا للتعرف على مدى فعالية وكفاءة النظم والاساليب والتقنيات الادارية والفنية المستخدمة في الاسهام بدفع المشروع نحو موقف تنافسي متقدم اذا ما قورن بما هي عليه حالة المشروعات المماثلة.

وفي اطار نفس التوجه السابق في تحديد أهداف عملية تقييم اداء المشروعات العامة، يذهب بعض الباحثين الى ان تلك العملية انما تهدف الى قياس النتائج المتحققه خلال فترة معينة من تنفيذ المشروع الصناعي ومقارنتها بالاهداف المحدده له ابتداءً، والتعرف على الصعوبات والانحرافات في التنفيذ وتشخيص أسبابها وتحديد المراكز الادارية والانتاجية المسؤولة عنها، ومن ثم وضع الحلول العلمية والعملية الكفيلة بتصحيح المسيرة الانتاجية(٨).

اما فيما يتعلق بوظائف نظم تقييم الاداء، فتكاد تجمع الادبيات في مجال الاقتصاد الصناعي ان هنالك نشاطات رئيسية ستة تهدف تلك النظم الى تحليلها وتتمثل في الآتي(٩):-

١. نشاط الانتاج.
٢. نشاط التسويق.
٣. العمالة والاجور.
٤. نشاط الشراء والتخزين.
٥. التكاليف والربحية والقيمة المضافة.
٦. هيكل التمويل وحركة الاموال.

ولما كانت تلك النشاطات هي محور معايير تقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية فمن الجدير التعرّيج على مدلولاتها باختصار.

## ١. تحليل نشاط الانتاج.

يعد مجال الانتاج من المجالات الرئيسية في التنظيم الصناعي. وتأخذ عملية تقييم الاداء للنشاط الانتاجي اساليب ووسائل عديدة تعتمد على نوع النشاط وحجمه واهميته. ففي عملية التقييم يجري التركيز على مراقبة تنفيذ خطة الانتاج من حيث التكلفة والكمية والجوده، كما تدرس الاتجاهات التي يمكن الاستفادة منها في اعادة التخطيط لمرحل الانتاج اللاحق وذلك عقب التعرف على مناحي القوة والضعف في الخطط السابقة.

## ٢. تحليل نشاط التسويق.

يتطلب هذا التحليل دراسة المبيعات الاجمالية وتحليلها حسب الاسواق التي امتصتها، الداخلية منها والخارجية، كما يجري دراسة المبيعات حسب نوع المنتوجات، بالاضافة الى دراسة تكلفة الانتاج المسوق والتعرف على العلاقة بين التطور في التكاليف واسعار البيع.

## ٣. تحليل العمالة والاجور.

يساعد تحليل العمالة والاجور على قياس مقدار الفائدة المتحققة من العاملين في المشروع الصناعي، واقتصاديات تشغيلهم، ونتاجيتهم. فبما ان عملية تقييم الاداء تضع عملية تحسين مستوى الانتاجية والوصول بها الى الوضع الأمثل على رأس أهداف التقييم، فإن تقييم الاداء الموضوعي للعامل ضعيف الكفاءة يمكن ادارة المشروع من التعرف على نقاط الضعف في اداءه واتخاذ القرار الملائم بحقه سواء كان اخضاعه للتدريب في حالة توفر الاستعداد لديه للتطور، او انهاء خدماته في حالة الاهمال، وهذا يصب في جهود الارتقاء بمستوى الانتاجية للمشروع الصناعي.

## ٤. تحليل نشاط الشراء والتخزين.

ان من اصعب وظائف ادارة الانتاج هو اعداد جدول العمليات الانتاجية الذي يحدد انواع العمليات المطلوب اداؤها، والوقت المطلوب لانجاز الانتاج، مع تحديد موعد البدء في الانتاج وموعد الانتهاء منه (١٠). ويعتمد نجاح المشروع الصناعي من ضمن ما يعتمد عليه، التناسق ما بين العمليات الانتاجية واستمرار تدفق المواد

الاولية ومستلزمات الانتاج الاخرى. ولهذا فان تحليل نشاط الشراء والتخزين جاء ليوفر وسيلة للحكم على مدى نجاح ذلك التناسق عن طريق معرفة مدى تحقيق الاهداف المرسومة للنشاط المذكور، وتحليل الاثار الناجمة عن تغير اسعار المواد الاولية مستلزمات الانتاج الاخرى على كلفة الانتاج.

#### ٥. تحليل التكاليف والربحية والقيمة المضافة.

ان هدف هذا التحليل يتركز على تحديد مدى كفاءة ادارة المشروع الصناعي في خفض الكلفة وزيادة الربحية وتعظيم القيمة المضافة. وتجدر الاشارة هنا الى ان اختيار المعيار المناسب للحكم على اداء المشروع الصناعي انما يعتمد على الهدف من استخدامه. إن تحقيق الارباح يعتبر المؤشر الاهم لدى ادارة المشروع الاقتصادي، بينما ينظر المجتمع الى مؤشر القيمة المضافة على انه الاهم. والسبب في ذلك يعود الى ان الهدف الرئيسي للقائمين على المشروع يتمثل في زيادة حجم الانتاج وخفض تكاليفه وزيادة قيمته من أجل تحقيق هامش ربح اكبر، في حين يهتم المجتمع بزيادة القيمة المضافة وخصوصاً فيما يتعلق بالاجور لان ذلك يعني مزيداً من استغلال العمالة المتوفرة والحد من البطالة(١١).

#### ٦. تحليل هيكل التمويل وحركة الاموال.

يستفاد من عملية تحليل هيكل التمويل وحركة الاموال في الامور التالية(١٢):-

- أ. التعريف باتجاهات ايرادات وربحية المشروع وكذلك اتجاهات توزيع الارباح او العوائد.
- ب. التعريف بدوران البضاعة والموجودات واتجاهات النفقات الادارية والعمومية والتسويقية.
- ج. التعريف بالديونية الخارجية للمشروع ومدى القدرة المالية على الوفاء بالالتزامات الخارجية للمقرضين ومقدار الاموال المتوفرة لسداد القروض ذات الأجل قصيرة المدى.
- د. التخطيط للانتاج والمبيعات والمشتريات النقدية والمخزون والتدفقات النقدية ورأس المال العامل وذلك اعتماداً على المؤشرات المستخرجة من تحليل هيكل التمويل وحركة الاموال.

بناءً على ما تقدم، يمكن القول، ان عملية تقييم الاداء تهدف الى كشف الانحرافات والصعوبات في العملية الانتاجية وتحليل اسبابها بقصد ايجاد سبل علاجها. كما ان عملية تقييم الاداء يمكن اعتبارها مسحاً ميدانياً شاملاً للمشروع الصناعي يهدف الى التعرف على كافة العمليات الانتاجية، والتعرف على الارتباط ما بين مراحل الانتاج بقصد تحليل أثارها الكلية على مستوى المشروع والمجتمع المحلي والدولة.

### أشكال عمليات تقييم الاداء وأجهزة التقييم

تعتبر عملية تقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية احدى واجبات الادارات العليا في تلك المشروعات، الا ان تعقد تلك العملية وعلى وجه الخصوص في المشروعات العامة الكبرى، وحاجتها الى التخصص الدقيق للسير فيها، ادى الى ضرورة قيام وحدات داخلية متخصصة تراقب مختلف العمليات الانتاجية في المشروعات الصناعية لتعمل على تقييم ادائها. ولم يقتصر القيام بتقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية على الوحدات الداخلية المتخصصة، بل استدعت الظروف وجود هيئات من خارج المشروعات لتقوم بعمليات التقييم المحايدة لا سيما وان سيطرة مديري المشروعات ونفوذهم لا تطال العاملين في وحدات التقييم المستقلة، وبالتالي تبقى التقارير والتوصيات التي يتقدمون بها اقرب ما تكون الى التجرد والواقعية. فالتقييم الذي يجريه مدقق الحسابات في نهاية كل سنة مالية يعد نوعاً من انواع تقييم الاداء الخارجي.

وهكذا يمكن القول ان هنالك شكلين رئيسيين من أشكال تقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية، احدهما التقييم الداخلي للاداء، والآخر التقييم الخارجي للاداء (١٣).

عرّف التقييم الداخلي للاداء، بأنه ذلك النوع من التقييم الذي يعتمد على التدقيق الاداري الداخلي (internal mangement audit) من اجل التعرف على مدى نجاح المشروع الصناعي العام في الوصول لاهدافه، وكذلك الكشف عن درجة الكفاءة الاقتصادية التي يستخدم بها المشروع موارده (١٤).

أما التقييم الخارجي للاداء فهو التقييم الذي تضطلع به وحدة مختصة لتقييم أداء المشروعات العامة، وغالباً ما ترتبط هذه الوحدة ادارياً مع اعلى سلطة تنفيذية مشرفة على المشروعات. وتعمل هذه الوحدة المتخصصة على وضع اسس نظم داخلية لتقييم الاداء تطبقها المشروعات العامة في الدولة كافة على اعتبار ان تلك النظم هي جزء مكمل لنظامها المحاسبي، وكذلك لعمليات التدقيق الاداري الداخلي فيها. وتهدف وحدة التقييم الى اجراء العمليات التقييمية التي من شأنها الكشف عن مدى الفعالية والكفاءة التي تتحلى بها المشروعات العامة، بالاضافة الى التعرف على مدى ملائمة الاساليب الادارية والتقنية المطبقة ومواكبتها لمتطلبات التطور والتحديث(١٥).

يتضح للباحث عند الاطلاع على ما كتب في ادبيات الادارة حول الاجهزة الداخلية لتقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية في الدول النامية، ان هنالك تشابهاً في طبيعة تلك الاجهزة، وتماثلاً في الاهداف التي انشئت من اجلها. فعلى سبيل المثال، إن أهم هذه الاجهزة في مشروعات القطاع العام المصري هي التالية(١٦):-

أولاً-ادارة التخطيط والمتابعة: وتعمل هذه الادارة على وضع الاطار العام لخطة المشروع متوسطة الاجل، كذلك الخطة السنوية والتي تشتمل على الاهداف العامة. ثم تقوم ادارة التخطيط والمتابعة بمتابعة وتقييم نتائج تنفيذ الخطة على مراحل زمنية مختلفة، فتدرس الانحرافات وتحللها من اجل التعرف على مسبباتها حتى تتمكن من وضع الحلول المناسبة للتخلص منها. وجدير بالذكر ان مهمة ادارة التخطيط والمتابعة انما هي مهمة استشارية بشكل رئيسي تستفيد منها الادارة العليا للمشروع العام.

ثانياً-الادارة المالية: وتضم هذه الادارة من ضمن ما تضم ادارة المراجعة وادارة الميزانية وادارة التكاليف. وتعنى هذه الادارة بمراقبة الالتزام بالتعليمات الخاصة بالانفاق المالي، كما تقوم الانحرافات المتمثلة بارتفاع التكاليف مقارنة بالمرئودات. وأهم ما تقوم به هذه الادارات فيما يرتبط بتقييم الاداء هو ترجمة خطط المشروع في شكل موازنات نقدية وكمية وتعمل بعد ذلك على متابعتها والتأكد من الالتزام بها.



ثالثاً-أجهزة الرقابة النوعية: وتشمل جهاز مراقبة الانتاج، وجهاز مراقبة الجودة، وجهاز مراقبة التوريد، وجهاز مراقبة المخزون. ويقوم كل جهاز بالنشاط الذي يدل عليه اسمه.

وغني عن القول، ان طبيعة الاجهزة الداخلية لتقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية تعتمد في آخر الأمر على طبيعة الصناعة والبيئة التي تعمل فيها.

وينقل احد الباحثين عن تقرير الأمم المتحدة حول الندوة الخاصة بتنظيم وإدارة المشروعات العامة، ان الاسباب التي تُخضع لأجلها الدولة مشروعاتها لعمليات تقييم الاداء هي التالية(١٧):-

١. التأكد من قيام المشروعات العامة بتنفيذ السياسة العامة للدولة والتوجيهات التي تدعو اليها الحكومة.
٢. التأكد من ان عمليات المشروعات العامة يجري تنفيذها بكفاءة عالية واقتصاد في النفقات.

كما ان هنالك تشابهاً بين اوجه عمليات التقييم الداخلي في المشروعات العامة في الدول النامية بصورة عامة من حيث جهات التقييم، الا ان الباحث يجد ان هنالك تبايناً واضحاً في وسائل التقييم الخارجي وادواته في الدول النامية. ففي المملكة الاردنية الهاشمية مثلاً، وحيث يحدد القانون المؤقت رقم (١) لسنة ١٩٨٩(قانون الشركات) اجهزة الرقابة على المشروعات العامة نجد ان الجهات التالية ذات صلاحيات رقابية وتقييمية:-

١. وزير الصناعة والتجارة ومراقب الشركات في الوزارة.
  ٢. الهيئة العامة.
  ٣. مدققي الحسابات.
- ولدى مطالعة المواد الخاصة بتحديد الصلاحيات الرقابية لوزير الصناعة والتجارة ومراقب الشركات في الوزارة في القانون المشار اليه، نجد ما يلي:-

١. يترتب على جميع الشركات التقييد بأحكام هذا القانون ومراعاة عقود تأسيسها وانظمتها الأساسية وتطبيق القرارات التي تتخذها هيئاتها العامة، وللوزير والمراقب اتخاذ الاجراءات التي يرونها مناسبة لمراقبة الشركات للتحقق من تقيدها بتلك الاحكام والعقود والانظمة والقرارات وتشمل الرقابة بشكل خاص ما يلي (١٨):-
- أ. فحص حسابات الشركة وقيودها.
- ب. التأكد من التزام الشركة بالغايات التي اسست من أجلها.
٢. يزود مجلس الادارة المراقب والسوق- ويعني سوق عمان المالي - او اي مؤسسة اخرى تحل محله بنسخ عن الحسابات والبيانات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة-سوف يأتي ذكر الفقرة (أ) عند الحديث عن رقابة الهيئة العامة... (١٩).
٣. يعد مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة تقريراً كل ستة اشهر يبين فيه المركز المالي للشركة ونتائج اعمالها، على ان يصدق التقرير من رئيس مجلس الادارة، ويزود كل من المراقب والسوق بنسخة من التقرير (٢٠).
- أما ما تقضي به احكام هذا القانون من مهام وصلاحيات للهيئة العامة فتنص عليه المادة (١٦٨) منه حيث تقول:
- يترتب على مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة ان يعد خلال مدة لا تزيد على ثلاثة اشهر منه انتهاء السنة المالية للشركة الحسابات والبيانات التالية لعرضها على الهيئة العامة:-
- أ. الميزانية السنوية العامة للشركة وحساب ارباحها وخسائرها، مقارنة مع ما حققته منها في السنة المالية السابقة، والبيانات الايضاحية لتلك الحسابات مصدقة جميعها من مدققي حسابات الشركة.
- ب. خطة عمل للشركة للسنة التالية.
- ج. التقرير السنوي لمجلس الادارة عن اعمال الشركة خلال السنة المالية (٢١).
- ويمارس مدققي حسابات الشركة المساهمة العامة نوعاً من انواع الرقابة وتقييم الاداء، اذ حدد قانون الشركات الاردني واجبات مدققي الحسابات على النحو التالي (٢٢):-

- أ. إجراء التدقيق الدوري لسجلات الشركة ودفاتها ومستنداتها المالية والتأكد من أنها منظمة بصورة اصولية.
- ب. فحص الانظمة المالية والادارية للشركة وانظمة المراقبة المالية الداخلية لها والتأكد من ملائمتها لحسن سير اعمال الشركة والمحافظة على اموالها.
- ج. التحقق من موجودات الشركة وملكيتهما والتأكد من قانونية الالتزامات المترتبة على الشركة وصحتها.
- د. الاطلاع على قرارات مجلس الادارة والتعليمات الصادرة عن الشركة .
- هـ. اي واجبات اخرى يترتب على مدقق الحسابات القيام بها بموجب هذا القانون وقانون مهنة تدقيق الحسابات والانظمة الاخرى ذات العلاقة، والاصول المتعارف عليها في تدقيق الحسابات.

يتضح مما تقدم، ان الجهة الوحيدة من الجهات التقييمية المذكورة سابقاً التي تمارس نشاطاً رقابياً يعتمد على اسس معيارية محددة هي (مدقق الحسابات) وفيما عدا ذلك فان وزير الصناعة والتجارة ومراقب الشركات يعتمدان في الكثير من قراراتهم المتعلقة بالمشروعات العامة على تقارير المدققين.

قد يقول قائل ان قسم الصناعة في الوزارة معني بدراسة وتحليل عمليات المصانع القائمة من النواحي الفنية والانتاجية والتشريعية والادارية الا ان ذلك لا يعتبر نشاطاً تقييمياً بمعنى الكلمة، اذ ان الدراسات التي يجريها القسم ذو صفة استشارية(٢٣).

تلعب المشروعات العامة دوراً رئيسياً ومهماً في اقتصاد ماليزيا (٢٤)، اذ يوجد حوالي ثلاثمائة مشروعاً عاماً يتبعها اكثر من سبعمائة شركة تمارس مختلف النشاطات الاقتصادية، المالية منها والصناعية والزراعية. وفي عام ١٩٧٤ رأّت الحكومة الماليزية ان الحاجة تستدعي قيام جهاز يعمل على التنسيق فيما بين المشروعات العامة الرئيسية الكبرى، ويتابع عملياتها ويضطلع بتقييم اداءها، وكان ان انشئت لهذه الغاية وزارة المشروعات العامة (Ministry of Public Enterprises) اعطيت صلاحية رقابية على ستة وعشرين مشروعاً عاماً يتبعها مائه وخمسة وعشرون شركة، وحددت صلاحياتها على النحو التالي:-

١. متابعة سياسات وبرامج ومشاريع المشروعات العامة والتنسيق فيما بينها والتأكد من قيامها بتحقيق اهداف التخطيط.
٢. العمل على توجيه المشروعات العامة.
٣. تقييم عمليات المشروعات التابعة لها، والوقوف على مدى تحقيقها لاهداف التخطيط.
٤. تحديد الصعوبات والانحرافات في عمليات المشروعات العامة وتقديم الحلول الملائمة لها.
٥. الارتقاء بمستوى التنسيق فيما بين المشروعات العامة انفسها، وفيما بين تلك المشروعات وسائر مؤسسات الدولة.
٦. اجراء الدراسات التحليلية حول السياسات المتبعة لدى الادارات العليا في المشروعات العامة والتدخل بتصحيح تلك السياسات عند اللزوم.
٧. اقامة نظم معلومات خاصة من اجل استخدامها في عمليات تقييم الاداء للمشروعات العامة التابعة لها.
٨. تشجيع تطوير وتنمية المشروعات العامة بما يحقق اهداف الدولة التخطيطية.

ولوزارة المشروعات العامة الماليزية تنظيم هيكلي داخلي يتكون من وحدات متخصصة تظهر في الشكل رقم (٢) وتمارس الوزارة اعمالها الرقابية والتقييمية من خلالها، وتدل اسماء هذه الوحدات على طبيعة المهام الموكولة اليها، الا انه تنبغي الاشارة هنا الى ان اسلوب صناعة القرار في الوزارة يتم عن طريق ما يسمى بلجنة الادارة العليا (The Senior Mangment Committee) والتي تتكون من امين عام الوزارة ونائبي الامين العام والامناء العاميين المساعدين ومدراء الاقسام، حيث تقوم اللجنة برفع التوصيات للوزير، وذلك فيما يتعلق بمختلف عمليات المشروعات الاقتصادية والسياسات العامة ذات العلاقة بصلاحيات الوزارة.

أما فيما يتعلق بوسائل الرقابة والمتابعة والتقييم، فتعتمد وزارة المشروعات العامة الماليزية عدة اساليب منها التقارير الواردة من المشروعات التابعة لها والتعليمات الصادرة لتلك المشروعات مباشرة او عن طريق ممثلي الحكومة والوزارة في مجالس ادارة المشروعات، كذلك فإن لدى وزارة المشروعات العامة

نظام متكامل للمعلومات (The Management Information System) مرتبط مع نظام الرقابة في رئاسة الوزراء (Prime Minister's Department Computer System)

ويقوم نظام المعلومات على تلقي المعلومات التفصيلية عن نتائج عمليات المشروعات العامة بشكل دوري وتقييم تلك العمليات بواسطة برامج كمبيوتر تحتوي على المعايير الاقتصادية والاجتماعية لكل مشروع على حده، حيث يجري بعد ذلك الحكم على اداء الشركة، فاما ان تكون جيدة الاداء المالي (financially good) او متوسطة او ضعيفة. وبعد الانتهاء من التقييم تخضع الشركات الضعيفة لدراسات تحليلية تفصيلية يجربها مختصون من الوزارة على درجة عالية من المعرفة والتخصص بالاشتراك مع ممثلين عن تلك الشركات لمعرفة اسباب الخلل والضعف فيها وتقديم الحلول العلمية لها.

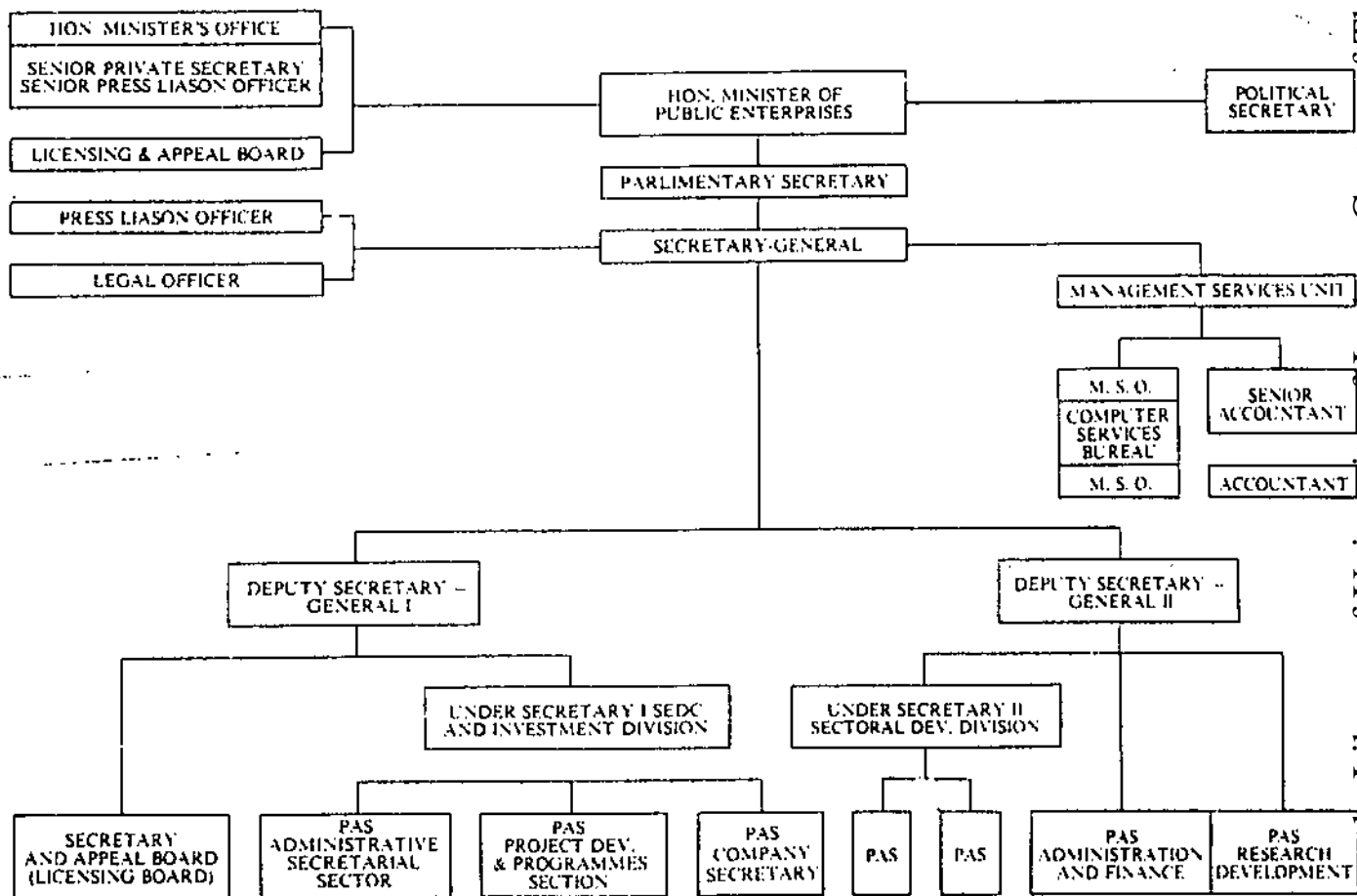
اما الباكستان، وهي الدولة النامية ذات القطاع العريض والمتنوع من المشروعات العامة وصاحبة الخبرة الطويلة في ادارتها، فإننا نجد ان عملية تقييم اداء المشروعات العامة فيها هي من مسؤولية وحدتين رئيسيتين وهما (٢٥):-

١. وحدة الخبراء الاستشاريين (Experts Advisory Cell)

٢. وحدة تقييم الاداء (Performance Evaluation Cell)

١. في وحدة الخبراء الاستشاريين التابعة لوزارة الانتاج (Ministry of Production) جرى تطوير ما اصطلح على تسميته "بنظام الاشارة" (Signalling System) والذي يهدف الى التأكد من تحقيق المشروع العام لاهداف محددة تم الاتفاق عليها مسبقاً بين الخبراء الاستشاريين في الوحدة والقائمين على ادارة المشروعات العامة.

الشكل رقم (٣)  
الهيكل التنظيمي لوزارة المشروعات العامة الماليزية



المصدر:

Ahmad, A. S. "The Role and Functions of Focal Points for Public Enterprises: Malaysia's Experience." in Vartusa, A. (ed.). Essays on Relations Between Governments & Public Enterprises. (Ljubljana: ICPE, 1985), p. 117.

أما بالنسبة لواجبات وحدة الخبراء الاستشاريين في وزارة الانتاج  
الباكستانية فيلخصها المدير العام للوحدة على النحو التالي (٢٦):-

- أ. اجراء الدراسات والتحليلات حول الاصلاح المالي والتنظيمي للشركات العامة.
- ب. مراجعة الميزانيات السنوية ودراسة المؤشرات الواردة فيها وبما يتعلق بالانتاج والمبيعات والارباح في المشروعات العامة.
- ج. متابعة عمليات المشروعات العامة وتقييم اداءها.
- د. اعداد التقارير الشهرية والفصلية والسنوية عن اداء المشروعات العامة.
- هـ. ادارة المشروعات العامة (Special Management) عندما يستدعي الامر ذلك.
- و. وضع أهداف خطط الانتاج والاستثمار للمشروعات العامة بالتعاون والتنسيق مع ادارتها ومن ثم التأكد من تحقيق تلك الاهداف.
- ز. وضع الاسس الخاصة بتحديث وتطوير وتنمية المشروعات العامة القائمة بالاضافة الى التخطيط لاقامة المزيد من المشروعات.
- ح. وضع انظمة خاصة لتقييم كل من مشروعات الدولة بحيث تُظهر ابي تقصير او اهمال من قبل الادارات القائمة على تلك المشروعات.

٢. ومنذ عام ١٩٧٩ تعمل وحدة من وحدات دائرة المحاسبات الباكستانية (The Pakistan Audit Department) وهي وحدة تقييم الاداء على اجراء الدراسات التقييمية، واستطاعت ان تصدر منذ انشائها وحتى نيسان ١٩٨٥ حوالي ثمانية وخمسين تقريراً. وتعمل الوحدة على دراسة مشروعات عامة مختارة من حيث تحقيق الارباح المالية (financial profitability) والكفاءة الانتاجية (productive efficiency) والعوائد الاجتماعية (social performance) (٢٧).

وبالرغم مما تقدم ذكره، يبقى أمر تحديد أفضل الاجهزة واكثرها فاعلية في تقييم اداء المشروعات العامة يعتمد اعتماداً كلياً على احتياجات الدولة والظروف

التي تعمل بها تلك المشروعات. الا ان هنالك نقطة جوهرية لا بد من ذكرها في هذا المقام الا وهي ان مسألة التقييم يجب ان ينظر اليها على انها وسيلة لتحسين اداء المشروعات العامة وليست غاية بحد ذاتها.

يتطلب لفاعلية عملية تقييم الاداء في المشروعات العامة توفر مجموعة من الشروط نتناولها فيما يلي(٢٨):-

١. ربط نظام الحوافز بنتائج تقييم الاداء: وهو اجراء غالباً ما تلجأ الحكومات اليه، كالحكومة الباكستانية مثلاً، حيث يدعى ذلك (Incentive Linked Performance Evaluation) ويهدف هذا الاجراء الى الربط بين المردود المادي والمعنوي لكافة العاملين في المشروعات العامة من جهة، وبين الجهود المبذولة وانتاجيتها من جهة اخرى، ومما لا شك فيه ان لذلك اثاراً ايجابية على سعي العاملين في المشروعات سعياً دائباً وحثيثاً من اجل تحقيق اعلى مستويات الاداء، لا سيما وان نتائج ذلك السعي سوف تخضع للتقييم وسوف يتبع ذلك وينبني عليه توزيع الحوافز المادية والمعنوية، او حجبها واتخاذ الاجراءات الصارمة بحق الفاشلين.

واذا ما أخذ بتقليد ربط نظام الحوافز بنتائج تقييم اداء المشروعات العامة يصبح مقبولاً مطلب الادارات العليا في المشروعات العامة بأن يركز نظام الرقابة على التوجيه الاستراتيجي، وأن يهتم بالنتائج المتحققه فعلياً، مبتعداً بذلك عن منطلق الضبط والربط الاجرائي، على ان يترك هذا النظام للمشروعات العامة قدراً كافياً من الاستقلال الاداري، يتفق مع طبيعة الدور الذي اسند اليها، والمهام التي اوكلت لها\*(٢٩).

ومن الجدير بالذكر ان قانون الشركات الاردني رقم (١) لسنة ١٩٨٩ لا يأخذ بروح التوجه القائل بربط نظام الحوافز بنتائج تقييم الاداء، اذ جاء فيه ما يلي:-

- اذا ما لحقت بالشركة خسائر بعد تحقيق الارباح فيعطى لكل من رئيس واعضاء مجلس الادارة تعويضاً عن جهدهم في ادارة الشركة



بمعدل (٢٠) ديناراً عن كل جلسة من جلسات مجلس الإدارة او اي اجتماع للجان الميثقة عنه على ان لا تتجاوز هذه المكافأة مبلغ (٦٠٠) ستمائة دينار في السنة لكل عضو (٢٠).

وينحى الباحث في امر ربط نظام الحوافز في المشروعات العامة بنتائج تقييم الاداء، منحى ربط المصير الوظيفي للمسؤولين عن نتائج عمليات المشروعات، العامة باداء تلك المشروعات مع الاخذ بعين الاعتبار الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها هذه المشروعات او تحوطها.

٢. وجود نظام متطور للمعلومات: ان وجود نظام متطور للمعلومات يسهل تسجيل الاداء لكافة وحدات المشروع العام بدقة كبيرة، كما يسمح ببرمجة معايير تقييم الاداء المعتمدة مما يوفر اسباب النجاح والفاعلية لعملية تقييم الاداء، والتي هي في حد ذاتها جوهر العملية الرقابية، هذا فضلاً عن الدور الكبير لنظام المعلومات في عملية التخطيط.

٣. وجود الكفاءات المؤهلة القادرة على ادارة التقييم: وهذه مسألة جوهرية لايجاد نظام تقييم اداء فعال، اذ ان الاهتمام بايجاد الكوادر المؤهلة عن طريق الاعداد المنهجي والتدريب العملي كفيل بخلق القدرة على تطبيق نظم تقييم الاداء بفاعلية كبيرة.

٤. الاعتماد على نظام متكامل لتقييم الاداء: اذ يتطلب ذلك وضع نظم تقييم الاداء التي تشتمل على معايير ومؤشرات تتناول الاداء الاجتماعي والاقتصادي الى جانب الاداء المالي المجرى والذي غالباً ما تتضمنه أنظمة التقييم المطبقة حالياً في كثير من المشروعات العامة في الدول النامية.

### معايير تقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية

سبقنا الإشارة الى أن عملية تقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية انما

تمر عادة بمراحل رئيسية ثلاثة هي:-

١. مرحلة العمل على بلورة المعايير التي يمكن بواسطتها تقدير مدى قيام المشروع العام الصناعي بتحقيق الاهداف الذي انشئ من أجلها، وكذلك قياس مدى فاعلية نتائج عملياته الانتاجية.
٢. مرحلة مقارنة نتائج عمليات التنفيذ الفعلي في المشروع العام الصناعي بالمعدلات المعيارية الموضوعية مسبقاً لاستخدامها كأساس لقياس الاداء الفعلي في تلك المشروعات، وتبين مواضع التقصير في مختلف أوجه الانتاج والتسويق.
٣. مرحلة وضع الحلول والوسائل التي من شأنها تجاوز الاختناقات وعلاج القصور الناشئة.

وتمر مرحلة بلورة معايير تقييم الاداء بخطوات رئيسية هي كما يلي(٣١):-

١. تحديد خصائص الاداء المطلوب او النتائج المطلوبة.
  ٢. تحديد معيار او معايير لكل خاصية.
- وتعتمد الجهات المسؤولة عن التقييم في تحديد خصائص الاداء المطلوب في المشروعات الصناعية على اسس ثلاثة: اولها الناتج (output) حيث ينبغي تحديد كمية الانتاج وجودته والوقت المطلوب. وثانيها الكلفة (expense) اذ يتم تقدير الكلفة المباشرة للعملية الانتاجية والتكاليف غير المباشرة الخاصة بنفقات عملية الاشراف وغيرها، اما الاساس الثالث فهو الموارد (resources) حيث يتم تحديد الاستثمار الرأسمالي المناسب واسلوب استخدام الموارد البشرية للقيام بالعملية الانتاجية، بالاضافة الى تحديد الطرق المثلى لاستخدام المواد الاولية اللازمة للانتاج(٣٢).

وبعد تحديد خصائص الاداء المستهدف يأتي دور تحديد المعايير المناسبة والتي يمكن على اساسها الحكم على مستوى اداء المشروع العام الصناعي حكماً دقيقاً. ومن الطبيعي أن يكون لكل مشروع صناعي اهداف عديدة يخصص لكل منها معيار واحد او عدة معايير، وتعتمد الاهمية النسبية لأي معيار من معايير تقييم الاداء على مدى ارتباطه بأحد اهداف المشروع وعلى مدى أهمية الهدف اذا ما قورن بمجموعة الاهداف الاخرى للمشروع الصناعي(٣٣).

وتنبغي الإشارة هنا، الى ان الأهمية النسبية لكل هدف من الأهداف تختلف من دولة لأخرى، ومن قطاع صناعي لآخر، بل وفي بعض الأحيان نجد ان هنالك تبايناً في الأهمية النسبية لنفس الأهداف في الدولة الواحدة وفي القطاع الصناعي الواحد ولهذا يقول بعض الباحثين: "تفتقر الصناعات الاستخراجية في العالم الى وجود معايير موضوعية يمكن تطبيقها للحكم على أداء تلك الصناعات." (٣٤)

الا ان ذلك لا يعني ان لكل مشروع صناعي عام معايير أداء تختلف اختلافاً شديداً عن المعايير الخاصة بالمشروعات الصناعية الأخرى في نفس القطاع، اذ ان هنالك عدداً من الأهداف الرئيسية التي تجهد جميع المشروعات الصناعية الى تحقيقها. وقد سبقت الإشارة في هذه الدراسة الى الأهداف التي تسعى الى بلوغها المشروعات العامة الصناعية الاستخراجية والتي تكاد ان تكون هي الأهداف الرئيسية الموحدة لجميع المشروعات الصناعية على الاطلاق.

يمكن تصميم نظم تقييم الأداء في المشروعات العامة الصناعية بأسلوبين اثنين يتضمن اولهما المعايير التي من شأنها تقييم أداء المنشأة الصناعية بشكل عام (evaluation of the firm as a whole)، اما ثانيهما فيتضمن المعايير التي تمكن الجهات التقييمية من الحكم فقط على أداء الإدارة في المشروع الصناعي العام (evaluation of the management). ويعتقد العديد من الباحثين ان تقييم أداء الإدارات القائمة على المشروعات يعتبر أكثر واقعية من الحكم على أداء المشروعات بشكل عام، ويعللون ذلك التوجه في ان هنالك متغيرات لا يمكن السيطرة عليها (uncontrollable variables) قد يكون لها آثار على أداء المشروعات العامة (٣٥). وقد يكون من المناسب استخلاص نظام تقييم الأداء للمشروعات العامة في كوريا، والذي يقوم على تقييم أداء الإدارات بدلاً من التقييم العام للمشروعات.

في عام ١٩٨٧ كان عدد المشروعات العامة في كوريا خمساً وعشرين مشروعاً عاماً، وكان معدل عائدها البالغ ٣٧ في المائة من رأس المال العامل لا يتناسب مع عائد الصناعة الكورية في مجموعه والذي بلغ ١٠٠ في المائة. وكان يتسبب في سوء أداء هذه المشروعات غموض الأهداف الإدارية وتناقضها، وعدم كفاية محاسبة

الادارة، والتدخل الحكومي المبالغ فيه في الادارة اليومية، وسوء نظم العاملين والحوافز، والتعقيد في اجراءات الميزانية والمشتريات، وعدم مناسبة سياسات الاسعار. وقد بدا ان من شأن تحسين كفاءة المشروعات العامة تحقيق فائدة كبيرة للاقتصاد القومي الكوري. وعملت الحكومة على وضع برنامج للاصلاح يتكون من خطوات منها: (١) نظام لاعداد الميزانية يقوم على مبدأ الادارة بالاهداف. (٢) سلطات اكبر للادارة في سياسات المشتريات والميزانيات والعاملين، وتنظيم اداري يتكون من درجتين، مجلس الادارة وهو هيئة صناعة القرار. والمدير العام وهو المسؤول الرئيسي عن التنفيذ (٣) تبسيط عملية مراجعة الحسابات الخارجية وتوحيدها، ومنع التدخل اليومي للوزارة في شؤون المشروعات (٤) نظام تقييم لاحق حسب الاهداف ونظم الحوافز المتعلقة بذلك (٢٧).

ولعب نظام تقييم الاداء ونظم الحوافز المتعلقة به دوراً كبيراً في تحسين اداء المشروعات العامة في كوريا. هذا وقد جرى الاعتماد في وضع معايير الاداء على الامور التالية (٢٧):-

١. تقييم اداء الادارة لا اداء المشروع العام: وقد جرى الأخذ بهذا التوجه على اعتبار ان حسن اداء الادارة يمكن ان يتجاوز الصعوبات التي قد تكون على شكل خسائر في المشروع العام. كذلك، فإن لتقييم اداء الادارة بعد تخويل المديرين مزيداً من الاستقلال والصلاحيات، وربط نظم الحوافز بنتائج المشروعات انما يعد دافعاً عملياً للقائمين على المشروعات بتحقيق نتائج افضل وبصورة مستمرة.
٢. تقييم اداء الادارة في الاجل القصير وفي الاجل الطويل: بالرغم من كون الميزانية العامة تشكل مرجعاً من مراجع تقييم اداء الادارة للمشروع العام، إلا انها لا تبرز كثيراً من الجهود الادارية المبذولة مثل التخطيط طويل الامد والتغيير التنظيمي والبحث والتطوير والخدمات العامة. ويعتبر أمراً طبيعياً ان يؤدي اهمال تقييم جهود الادارة ذات الاهداف بعيدة المدى الى قيام المديرين بالتركيز على النتائج السريعة حتى وان كان ذلك على حساب النتائج التي يلزمها وقت طويل.

٣. تقييم الاداء الذي يقوم على الارباح المتحققة قبل الضريبة والفائدة: ان وضع المعايير بناءً على هذه القاعدة يؤدي الى دفع القائمين على المشروع العام للعمل على توليد مزيد من العوائد العامة بالنسبة للتكاليف.
٤. تقييم الاداء الذي يقوم على النتائج النهائية لا الاجراءات: فلقد حرص نظام تقييم الاداء للمشروعات العامة الصناعية في كوريا على عدم التدخل في عمليات الانتاج اليومية من اجل تقويمها وتقييمها بل اعتمد في التقييم على النتائج المتحققة من جراء سلسلة العمليات الانتاجية في المنشأة الصناعية موضوع الدراسة.

وتعمل معايير تقييم الاداء الكورية على قياس نتائج السنة السابقة مقارنة بالاتجاهات في السنوات السابقة، كما تبين مدى تحقيق الاهداف المتفق عليها مسبقاً ما بين ادارات المشروعات ومجلس تقييم الادارة (The Management Evaluation Council)

يعتمد النظام نوعين من معايير تقييم الاداء: معايير كمية تمثل ٧٠٪ من النقاط، ومعايير نوعية تمثل ٣٠٪ من النقاط. اما المعايير المستخدمة من قبل المكتب الكوري لتقييم اداء المشروعات العامة الخاصة بمشروع استخراج الفحم فهي كما يلي (٣٨):-

### النسبة المئوية للوزن

### المؤشرات

أولاً: المؤشرات الكمية (Quantitative Indicators)

٢.	١. الربحية العامة
١٠.	٢. التكاليف الوسيطة/المبيعات
١٠.	٣. تكاليف العمل/المبيعات
٥	٤. عدد المصابيين بالنسبة لكل مليون طن من الفحم المنتج
٥	٥. مجموع الطاقة المنتجة/الفحم المنتج
٥	٦. مجموع الفحم المستخرج/مجموع الاحتياطات
٥	٧. التكاليف الادارية/المبيعات
٥	٨. الموجودات/المبيعات
٢	٩. مصاريف ابحات التنمية/المبيعات
٣	١٠. الاسهم + الخصوم الثابتة (fixed liabilities)
	الاصول الثابتة (fixed assets)
٧.	المجموع الفرعي

ثانياً: المؤشرات النوعية (Qualitative Indicators)

١.	١. تخطيط المشروع العام طويل الاجل
١.	٢. خدمات معلومات الادارة
	(Management Information System)
	والرقابة الداخلية
١.	٣. ابحاث التنمية
<hr/>	
٣.	المجموع الفرعي
<hr/>	
١٠٠	المجموع الاجمالي

واصبح نظام تقييم اداء المشروعات العامة بما يحويه من معايير وذلك في العامين ١٩٨٤ و ١٩٨٥ اي في السنتين التاليتين لوضعه، نظام الرقابة الاساسي لدى الحكومة الكورية على مشروعاتها العامة. وكان لذلك النظام انعكاسات مباشرة على صعيد المشروعات العامة نفسها وكذلك على صعيد الحكومة، اما على مستوى المشروعات فلقد اتخذ المديرون المعايير المصممه مقياساً لهم وعملوا على انشاء وحداتهم الخاصة بتقييم الاداء من اجل مراقبة تنفيذ توجيهات الحكومة والارتقاء بمستوى تخطيط المشروعات وانظمة الرقابة الداخلية لديها، وندبت المشروعات افضل موظفيها للعمل في الوحدات التقييمية وذلك لتضمن اكبر قدر من النجاح في التفاوض مع الحكومة في تحديد الاهداف السنوية بالاضافة الى تحقيق اكبر قدر من الاحكام في تصميم خطة المشروع. اما على صعيد الحكومة، فيعتقد العاملون في المكتب الكوري لتقييم اداء المشروعات العامة ان المعايير المستخدمة قد ادت بالعاملين في المشروعات العامة لاتباع طرق اقتصادية واجتماعية ساهمت بدورها في تحقيق الاهداف الموضوعة مسبقاً (٣٩).

وعلى الرغم مما تقدم، فإن الباحث يلاحظ ان الاكتفاء بتقييم اداء الادارات القائمة على المشروعات العامة وعدم تصميم أنظمة التقييم بحيث تتناول الاداء المتكامل للمنشآت بحجة ان هنالك متغيرات لا يمكن السيطرة عليها (uncontrollable variables) هو امر يعرض أنظمة تقييم المشروعات العامة على اختلاف تخصصاتها الى القصور. اذ ان مسألة السيطرة على المتغيرات التي تؤثر على اداء المشروعات العامة انما هي مسألة نسبية، حيث ان هنالك اموراً يعتبرها البعض خارجة عن مجال سيطرتهم يستطيع آخرون وبما اوتوا من مميزات شخصية وقدرات ادارية، تطويعها لتصبح رهن ارادتهم، وبالتالي تسخيرها لصالح المشروعات التي يديرونها. ليس ذلك فحسب، بل ان الباحث يرى ان هنالك ضرورة اكبر للتعرف على المشروعات الفاشلة صاحبة الادارات الكفؤة فهي اولى بالتحديد من اجل اتخاذ الاجراءات السريعة بخصوصها. وعادة ما تكون المشروعات الفاشلة ذات الادارات الكفؤة تعاني مما يطلق عليه احد الباحثين (٤٠) بالاطء التاريخية (historical mistakes) وهي تلك التي برزت نتيجة لاطء جسيمة في دراسات الجدوى الاقتصادية والتقنية في المراحل الاولى، اما تلك الاطء فقد تكون التوصية باستخدام تكنولوجيا غير مناسبة، او اقامة المنشآت في اماكن غير مناسبة، او الفشل في تقدير الاستثمارات اللازمة وتكاليف التشغيل، او المبالغة في تقدير حجم الطلب المستقبلي على الانتاج، وغيرها من امور فشل دارسو الجدوى في الحكم عليها، وبت من غير الانصاف تحميل اثارها للادارات الحالية.

ويعتقد الباحث أن مسألة اختيار المعايير المناسبة لاستخدامها في تقييم اداء المشروعات العامة الصناعية بشكل عام والاستخراجية منها على وجه الخصوص يجب ان تنطلق من فلسفة انشاء تلك المشروعات ومن الأهداف التي انشئت من أجل تحقيقها. ولما كانت اهداف المشروعات العامة لا تعدو كونها: (١) اهدافاً مالية وتجارية (Financial and Commercial Objectives) (٢) اهدافاً تتعلق بالانتاج والانتاجية (Production and Productivity Objectives) (٣) اهدافاً تسويقية (Marketing Objectives) (٤) اهدافاً تنموية واجتماعية (Developmental and Social Objectives) (٥) اهدافاً تتعلق بالتطوير الذاتي للمشروع (Growth Objectives) (٤١)، فلا بد اذن من ان يجري اشتقاق المعايير من هذه الاهداف.

## أولاً: المعايير المالية (Financial Indicators)

تعتبر المعايير المالية بالنسبة للمشروعات العامة الصناعية من أهم المؤشرات التي يمكن الاهتمام بها للحكم على مدى كفاية أداء تلك المشروعات، إذ أنها تعكس مدى تحقيق المشروع العام الصناعي للأهداف التي من أجلها قامت الدولة بإنشائه.

ويمكن القول، أن هنالك مؤشرات مالية رئيسية تستطيع الوحدات التقييمية استخدامها للحكم على العمليات المالية للمشروع العام، أما هذه المؤشرات فهي (٤٢):-

- أ. الأرباح/رأس المال المستثمر (Profits/Capital Employed)، حيث يعرف الرأسمال الموظف بأنه رأسمال الاسهم المدفوع زائداً المبالغ الاحتياطية أو مجموع الأصول الثابتة والأصول الحالية ناقصاً الالتزامات الحالية (٤٣).
- ب. الأرباح الصافية بعد دفع الضرائب/القيمة الصافية (Net Profits Post tax/Net Worth) حيث تعرف القيمة الصافية بأنها مفهوم محاسبي يشير إلى زيادة القيمة النقدية لجميع الأصول على الالتزامات. وفي حالة المشروعات تكون القيمة الصافية هي حقوق المساهمين، وهي عادة تساوي الرأسمال المستثمر في المشروع (٤٤)
- ج. الربح الإجمالي/المبيعات (Gross Profits/Sales)
- د. المبيعات/رأس المال المستثمر (Sales/Capital Employed)
- هـ. المبيعات/الأصول الثابتة (Sales/Fixed Assets)، وتعرف الأصول الثابتة، بأنها تلك الأصول التي يحتفظ بها على شكل معدات أو منشآت دائمة أو أرض أو مبان، والتي تنتج وتقدم البضائع أو الخدمات بواسطتها. ويحتفظ بالأصول الثابتة لغرض استعمالها أو لتحقيق دخل منها لا لبيعها أو لتحويلها إلى نقد (٤٥).



و. المبيعات/الاصول الحالية(Sales/Current Assets) ويعد الاصل الحالي بأنه اصل له صفة مؤقتة ويمكن تحويله الى نقد خلال مدة قصيرة نسبياً من الزمن(٤٦).

ولعل أهم المؤشرات على الاطلاق من بين المؤشرات او المعايير المالية للحكم على اداء المشروعات الاقتصادية، معيار العائد على رأس المال المستثمر(Return on Investment Index)، اذ ان حساب معدل العائد على الاستثمار واستخدامه يتصف بعدة مميزات هي ما يلي(٤٧):-

١. يشير معدل العائد على الاستثمار الى الناتج المتحقق من جراء توظيف كل دينار مستثمر في اصول المشروع الاقتصادي.
٢. يظهر معدل العائد على الاستثمار المحصلة النهائية لكافة العمليات الايرادية والراسمالية التي جرت في المشروع الاقتصادي.
٣. يساعد معدل العائد على الاستثمار على اجراء المقارنة بين معدل العائد على الاستثمار في المشروعات الاقتصادية المتشابهة بقصد الحكم على اداءها، او يمكن استخدامه لاجل اجراء المقارنة لنفس المشروع من عام لآخر، وذلك لمراقبة التغيرات الحاصلة ودراسة الاسباب الكامنة وراءها بهدف تدعيمها ان كانت التغيرات ايجابية، او اجراء الاصلاحات اللازمة ان كانت التغيرات سلبية. وبالإضافة الى ما تقدم فيمكن الحكم على اداء المشروع الاقتصادي عند مقارنة معدل العائد على الاستثمار المتحقق فعلاً مع العائد المستهدف عند وضع الخطة.

ثانياً:معايير الانتاج والانتاجية(Production & Productivity Indicators)

ان من وسائل رفع مستوى الانتاجية في المشروعات العامة الصناعية، هو التصدي لقياسها ومتابعة نمو معدلاتها وتطورها بفرض اجراء المقارنة بين تلك المعدلات لنفس المشروع الصناعي على مدى مدة محددة، او المقارنة بين انتاجية المشروعات الصناعية المتماثلة (٤٨).

هنالك معايير رئيسية يمكن بواسطتها التعرف على نشاط المشروع العام الصناعي. وتتضمن هذه المعايير مجموعة من المؤشرات تصلح كل منها لقياس

وجه من أوجه العمليات الانتاجية في المشروع الصناعي. اما هذه المعايير فهي  
(٤٩):-

١. معيار الطاقة الانتاجية

٢. معيار الانتاجية

١. معيار الطاقة الانتاجية: تعرف الطاقة الانتاجية بأنها القدرة الانتاجية المتوفرة في المشروع، بما في ذلك القائمة والمستحدثة والمستبعده، وضمن اطار اسلوب انتاجي معين وخلال فترة زمنية معينة ويتم قياس وتخطيط هذه القدرة عينياً في صورة ساعات عمل او وحدات انتاج او غير ذلك (٥٠). وتقوم الطاقة الانتاجية في المشروعات الاقتصادية على امرين اثنين، اولهما: الكفاءة الفنية، والتي تعني تحقيق المعدل الاقصى من الانتاج باستخدام المتاح من الموارد في فترة زمنية محددة بواسطة اسلوب معين في الانتاج، وثانيهما: الكفاءة الاقتصادية بمعنى قيام المشروع الاقتصادي بتحقيق اقصى اشباع ممكن للمستهلكين وفي الوقت ذاته المحافظة على الانفاق عند ادنى مستوى ممكن (٥١). ومن معيار الطاقة الانتاجية يمكن الخروج بعدة مؤشرات على اداء المشروعات الصناعية هي ما يلي (٥٢):-

$$أ. \text{نسبة الانتفاع من الطاقة التصميمية} = \frac{\text{الطاقة الانتاجية الفعلية للمشروع}}{\%100 \times \text{الطاقة الانتاجية التصميمية للمشروع}}$$

$$ب. \text{نسبة التشغيل} = \frac{\text{الطاقة الانتاجية المخططة للمشروع}}{\%100 \times \text{الطاقة الانتاجية التصميمية للمشروع}}$$

$$ج. \text{نسبة الانتفاع من الطاقة المخططة} = \frac{\text{الطاقة الانتاجية الفعلية للمشروع}}{\%100 \times \text{الطاقة الانتاجية المخططة للمشروع}}$$

- اما عن مدلول المصطلحات اعلاه فيمكن التعبير عنها على النحو التالي:-
- الطاقة الانتاجية التصميمية "المقصود بها الطاقة الانتاجية للتجهيزات والمعدات في المشروع والتي بإمكان هذه المعدات والمكائن انتاجها حسب تصميمها وفق الشروط الفنية، ومعنى ذلك امكانية الانتفاع من هذه المكائن والمعدات بأعلى درجة خلال فترة زمنية معينة" (٥٣).
  - الطاقة الانتاجية المخططة "وتمثل كمية الانتاج المستهدف الحصول عليه من السلع خلال فترة الخطة" (٥٤).
  - الطاقة الانتاجية الفعلية وهي "كمية الانتاج الفعلي الذي تم تحقيقه في الوحدة الانتاجية خلال فترة معينة" (٥٥).
٢. معيار الانتاجية: تلعب الانتاجية دوراً بارزاً في اقتصاديات الدول حتى ان الاقتصادي الفرنسي الشهير J.Fourastie قال "ان الادراك الكامل للقوانين الاساسية التي تسود التطور الاقتصادي المعاصر سوف يقنع كل واحد منا بأن تقدم انتاجية العمل هو عيناً أساس التقدّم الاجتماعي" (٥٦).
- وتعرف الانتاجية بأنها النسبة بين حجم مخرجات المشروعات الصناعية من سلع، وبين حجم المدخلات المستغلة في الانتاج. وتعتبر الانتاجية مؤشراً يدل بصورة واضحة على مدى كفاءة عمليات تحويل المدخلات المتنوعة من مواد وعمل ورأس مال الى مخرجات على شكل سلع صناعية. وتستخدم في عملية تقييم الاداء عن طريق مقارنة الاداء الخاص للمشروع الصناعي بالاداء الماضي، وبذلك فانه من الممكن تبين تطور الاتجاه العام لكفاية النشاطات الصناعية على تنوعها (٥٧).
- وفي احدى الدراسات التطبيقية القليلة التي اجريت على واحد من اهم المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن لاجل قياس الانتاجية والتغير التكنولوجي فيه، لجأ احد الباحثين (٥٨) الى احتساب انتاجية العمل والدينار الواحد من الاجور ورأس المال الثابت مستخدماً المعادلات التالية:-

وحدات الانتاج (كمية الانتاج بالطن)

$$١. \text{ انتاجية العمل} = \frac{\text{وحدات الانتاج (كمية الانتاج بالطن)}}{\text{كمية العمل المبذولة (ساعة)}}$$

### كمية الانتاج

ب. انتاجية الدينار الواحد من الاجور =  $\frac{\text{كمية الانتاج}}{\text{قيمة الاجور والمزايا بالاسعار الجارية}}$

ج. انتاجية رأس المال ويجري احتسابها كما يلي:-

### كمية الانتاج بالطن

متوسط انتاجية الدينار من الموجودات الثابتة =  $\frac{\text{كمية الانتاج بالطن}}{\text{قيمة الموجودات الثابتة بعد الاستهلاك بالاسعار الثابتة}}$

## ثالثاً: المعايير التسويقية (Marketing Indicators)

قبل تناول المؤشرات التسويقية بالعرض فانه من الاهمية بمكان التأكيد على ضرورة إيلاء مواصفات المنتجات الصناعية أهمية كبرى وتبني اجراءات صارمة وشديده فيما يتعلق بمراقبة النوعية خصوصاً وان السوق العالمي لجميع المنتجات الصناعية ولا سيما الاستخراجية منها تتسم بدرجة عالية من المنافسة، وفي هذا الصدد يقول احد القائمين على احدى المشروعات الاستخراجية الاردنية " ان بيع منتجات الصناعة الاستخراجية الاردنية يتم في سوق دولي مفتوح ليس فيه اي ميزة سوى جودة المنتج والالتزام بمواصفات معروفة ومقبولة وسرعة تلبية الطلب الخارجي والدقة واللياقة في اجراءات المفاوضة والتصدير واستلام القيمة وفي متابعة المشتري واعطائه السعر المنافس (والسعر هنا لا يعني بالضرورة القيمة النقدية فقط اذ ان كثيراً من المميزات قد تدخل عملية التقييم بما فيها جودة المنتج وحسن العلاقة واجراءات التسديد والتبادل التجاري...الخ). ومن هنا فان دقة مراقبة نوعية الانتاج ومواصفاته هي على درجة عالية من الاهمية لانجاح العملية التسويقية واستقطاب الزبائن وابقائهم" (٥٩).

اما المؤشرات التسويقية للاداء فيمكن القول بأن أهمها هو ما يلي:-

أ. نسبة حصة الانتاج من السوق (percentage share of the market)

ب. النمو في المبيعات (growth of sales)

جـ. المساهمة في استجلاب العملة الصعبة (contribution made to foreign exchange earnings)

رابعاً: المعايير التنموية والاجتماعية (Developmental and Social Indicators)

يمثل مؤشر القيمة المضافة (value added) أهم المعايير التنموية والاجتماعية للحكم على مدى نجاح المشروع العام الصناعي في تحقيق اغراضه، اذ ان هذا المؤشر يمكن استخدامه لقياس مدى مساهمة المشروع في الناتج القومي للدولة، وبالتالي يمكن الحكم على درجة اهمية المشروع العام الصناعي في الاقتصاد القومي.

وتعرف القيمة المضافة على مستوى المشروع الصناعي، بأنها تتمثل في الفرق بين قيمة منتجاته وقيمة الموارد المستخدمة في الانتاج، ويعتبر الدخل القومي مجموع القيم المضافة لجميع المشروعات الاقتصادية وفي كافة القطاعات الاقتصادية بالدولة (٦٠).

اما فيما يتعلق بقياس مدى العائد الاجتماعي المتحقق من جراء عمليات المشروع الصناعي العام، فمن الضروري الاشارة اولاً الي الشروط الواجب توفرها قبل عملية التقييم الاجتماعي للاداء، وتتركز الشروط حول النقاط التالية (٦١):-

- ١- من الواجبات المترتبة على الاجهزة المعنية في الدولة تحديد الاهداف التنموية والاجتماعية للمشروع العام الصناعي عند مرحلة اتخاذ القرار بالاستثمار.
- ٢- على الادارة العليا للمشروع وضع الخطط التي من شأنها تحقيق الاغراض التنموية والاجتماعية المستهدفة الى جانب الاهداف الاخرى للمشروع.
- ٣- ينبغي تحديد الانعكاسات المالية على المشروع من جراء تبني خطط ذات اهداف تنموية واجتماعية بالاضافة الى الاهداف المالية.
- ٤- تستدعي القدرة على التقييم التنموي والاجتماعي للمشروع الصناعي العام وضع الاهداف التنموية والاجتماعية تلك، على شكل مؤشرات محدده كمية (Quantitative) ونوعية (Qualitative) قابلة للقياس وعدم ترك الاهداف على شكل شعارات مجردة كما يحدث في حالات كثيرة عند التخطيط للمشروعات العامة.

ويمكن القول ان هنالك طرائق رئيسية ثلاثة لتقييم الاداء الاجتماعي للمشروعات العامة، نذكرها ثم نتناول كلاً منها بالعرض الموجز، اما هذه الوسائل فهي:-

١. تحليل الكلفة-العائد الاجتماعي(Social Cost-Benefit Analysis)  
٢. اسلوب OMEGA (The OMEGA Approach): يتكون مصطلح OMEGA من الاحرف الاولى لتعبيرات تعكس مراحل تدرج وضع معايير لتقييم اداء المشروعات العامة، اما هذه التعبيرات فهي:-  
Orientation- Macro objectives- Enterprise objectives- General -  
to specific- Assessment.

٢. اسلوب SIGMA (The SIGMA Approach): يتكون المصطلح SIGMA من الاحرف الاولى لتعبيرات تعكس النهج المتبع لتقييم اداء المشروعات العامة، وهذه التعبيرات هي:-

Satisfy Interst GroupsMaximise Appericiation.

اي العمل على ارضاء المجموعات ذات العلاقة بالمشروع العام والتوصل لاعلى درجة من التقدير للمشروع.

١- تحليل الكلفة-العائد الاجتماعي(Social Cost-Benefit Analysis)  
تبحث الادبيات الخاصة باقتصاديات الرفاه(welfare economics) بمسألة كيفية استغلال الموارد النادرة والشحيحة من اجل تحقيق أقصى قدر ممكن من الرفاه الاجتماعي. وهذه المسألة هي محور التحليلات للكلفة والعوائد الاجتماعية المتحققة من جراء اقامة المشروع الصناعي. ليس ذلك فحسب، بل اصبح التوصل الى مؤشرات تقوم على تحليل الكلفة -العائد الاجتماعي امراً ذا أولوية لدى المخططين لا سيما وان تلك المؤشرات يمكن استخدامها عند اتخاذ القرارات الاستثمارية باقامة المشروعات الصناعية العامة.

عند استعراض الادبيات الخاصة بتحليلات الكلفة-العوائد الاجتماعية يتبين للباحث ان هنالك اجماعاً على ان انظمة المحاسبة السائدة والتي غالباً ما تكون على

شكل ميزانيات وحسابات للارباح والخسائر لا تعكس القيم الحقيقية لمجموع التكاليف المقدمة والعوائد المتحصلة، اذ ان تلك النظم المحاسبية انما تقيس مقدار الارباح المالية (financial profitability) للمشروعات في حين تقصر عن قياس الكلفة والعوائد للمجتمع بشكل عام، وهذا يعود الى سببين رئيسيين:-

اولهما- ان اسعار السوق لا تعكس القيم الحقيقية للتكاليف والعوائد بشكليهما الاقتصادي والاجتماعي.

ثانيهما- يقتصر استعراض التكاليف والعوائد في المشروعات على حساباتها الداخلية ولا تدخل في الاعتبار الاثار الواقعة على المجتمع ككل نتيجة لعمليات المشروع العام(٦٢).

ولا زال المختصون جاهدين في البحث عن اساليب يمكن استخدامها لاحتساب الكلفة والعوائد الاجتماعية الناتجة من عمليات المشروعات العامة الصناعية في الدول النامية، ولعل ابرز الجهات التي تسعى للخروج بطريقة نموذجية في هذا المضمار منظمة التنمية الصناعية التابعة للامم المتحدة UNIDO والبنك الدولي ممثلين بالخبراء العاملين فيهما. ويرى احد الخبراء ان هنالك بديلين اثنين لما يسمى بـ (Social Cost Benefit Analysis) يمكن اعتمادهما في اجراء تقييم للعوائد الاجتماعية للمشروع العام الصناعي سبق ذكرهما وهما (OMEGA exercise) و (SIGMA approach)(٦٣).

٢. OMEGA exercise (٦٤)

يتكون مصطلح OMEGA وكما سبق القول من الاحرف الاولى لتعبيرات تعكس مراحل تدرج وضع معايير لتقييم اداء المشروعات العامة، وهي:-

- Orientation (التعرف على بيئة المشروع).
- Macro objectives (الاهداف الكلية للعملية التنموية).
- Enterprise objectives (تحديد الاهداف الخاصة بالمشروعات العامة).
- General to specific (الانتقال من الاهداف العامة الى الاهداف المحددة).
- Assessment (التقييم).

يعتمد اسلوب OMEGA اعتماداً كبيراً على ما اصطلح علماء الادارة على تسميته بالادارة بالاهداف (Management by Objectives) ويهدف هذا الاسلوب الى

التعرف على الاهداف الخاصة بالمشروع وخصوصاً الاهداف الاجتماعية، والتي كانت قد فُصلت في مرحلة التخطيط للمشروع، وذلك من اجل وضع المعايير التقييمية للاداء الاجتماعي ولكل مشروع عام على حدة بناءً عليها. وحتى يمكن الاحاطة بهذا الاسلوب، فان الباحث يجد انه من المناسب استعراض مراحلها فيما يلي:-

### المرحلة الاولى: التعرف على بيئة المشروع (Orientation)

تتباين الخلفيات التاريخية وظروف الموارد الطبيعية والبشرية وواقع الحالة الاجتماعية والتقاليد المرعية والتوجهات السياسية من دولة لاخرى. مما يجعل لكل منها اولويات خاصة بها تسعى لتحقيقها. وتتحكم العوامل المشار اليها بالاولويات الاجتماعية للدولة الى جانب مجموع الاولويات المالية والسياسية. وكما تقدم في هذه الدراسة، فإن الدولة تلجأ لانشاء المشروعات العامة لتحقيق اولويات العملية التنموية فيها، بما في ذلك اولوياتها الاجتماعية. ولهذا فإن استيعاب الظروف الخاصة لبيئة المشروع العام الصناعي قبل انشائه يعتبر المنطلق لوضع الاهداف المرجو تحقيقها، سواء كانت اهداف مالية او اقتصادية او اجتماعية او سياسية. وما دنا بصدد الحديث عن الاولويات الاجتماعية للمشروع فينبغي الاشارة الى ضرورة قيام المخططين للمشروعات العامة بالتعرف على بيئة المشروعات مدار البحث ومن ثم تحديد الاهداف الاجتماعية لكل مشروع ومنذ المرحلة التخطيطية، وذلك لتتمكن الادارات العليا من العمل بمقتضاها.

### المرحلة الثانية: تحديد الاهداف الكلية للعملية التنموية (Macro Objectives)

وقد لخص مجموعة من الخبراء، الاهداف العامة للتنموية في الدول النامية وذلك على هامش الندوة التي عقدت تحت عنوان "دور القطاع العام في دفع عملية التصنيع في الدول النامية" حيث كانت كما يلي(٦٥):-

١. السيطرة على القطاعات الاستراتيجية في الاقتصاد الوطني.
٢. توفير البنية الاساسية.
٣. ادارة عملية استغلال الموارد الطبيعية.
٤. القيام بالنشاطات التنموية التي يعجز القطاع الخاص عن القيام بها.
٥. منافسة القطاع الخاص بقصد الارتقاء بمستوى الانتاج بصفة عامة.



٦. تطوير المناطق المتخلفة تنموياً.
  ٧. دعم القطاعات الاقل حظاً في المجتمع.
  ٨. العمل على توفير السلع الاساسية.
  ٩. توليد فرص العمل.
  ١٠. تطوير التكنولوجيا.
  ١١. توليد المكتسبات من العملة الصعبة.
  ١٢. تشجيع التنمية الزراعية.
  ١٣. التخلّص من تركّز القوة الاقتصادية بيد فئة معينة من فئات المجتمع.
  ١٤. استغلال الموارد الاقتصادية للدولة استغلالاً كاملاً.
  ١٥. العمل على تثبيت الاسعار.
  ١٦. بذل الجهود الهادفة لتحقيق الاكتفاء الذاتي.
  ١٧. السعي نحو توزيع الدخل توزيعاً متكافئاً.
- وينبغي الاشارة هنا الى امور جوهرية لا بد من مراعاتها عند تحديد الاهداف العامة للعملية التنموية، الا وهي:-
- اولاً- لكل دولة من الدول النامية ظروفها الخاصة بها وينبغي تحديد الاهداف التنموية (macro development objectives) بناء عليها.
- ثانياً- إنه من الأهمية بمكان التفريق ما بين الاهداف والوسائل، حيث ان معظم ما يظن بانها اهداف هي في الواقع وسائل وادوات لتحقيق الهدفين الرئيسين للدول النامية وهما:-
- أ. زيادة الناتج القومي الاجمالي.
  - ب. تحقيق الرخاء الاقتصادي والرفاه الاجتماعي لجميع فئات المجتمع على حد سواء.
- فعلى سبيل المثال، يعتبر تطوير المناطق المتخلفة تنموياً ودعم القطاعات الاقل حظاً في المجتمع وتوليد فرص العمل وتشجيع التنمية الزراعية وتوزيع الدخل توزيعاً متكافئاً ووسائل معتمده لتحقيق الرخاء الاقتصادي. في حين يعتبر تطوير التكنولوجيا المستخدمة وتوليد المكتسبات من العملة الصعبة واستغلال الموارد الاقتصادية استغلالاً كاملاً وبذل الجهود الهادفة لتحقيق الاكتفاء الذاتي اموراً

يتحقق من ورائها زيادة الناتج القومي الاجمالي. والواقع ان معايير تقييم اداء المشروعات العامة انما تنطلق من الاهداف العامة الرئيسية والاهداف المرحلية او وسائل تحقيق الاهداف العامة.

المرحلة الثالثة: تحديد الاهداف الخاصة بالمشروعات العامة (Enterprise Objectives) ويجري الاعتماد في هذه المرحلة، اي تحديد الاهداف الخاصة بالمشروع العام، على الاهداف العامة للعملية التنموية في الدولة، اذ يشتق لكل مشروع اهدافاً تتناسب وطبيعة العمليات الانتاجية التي يضطلع بها. وينبغي القول في هذا المقام ان لكل مشروع عام اولويات خاصة به تختلف عن باقي المشروعات، ليس ذلك فحسب بل قد يكون لمشروع عام اهداف يترتب على وجودها اغفال بعض الاهداف المتعارف عليها كأهداف عادية لذلك النوع من المشروعات. فعلى سبيل المثال لا الحصر يعد امرأ منطقياً في احيان كثيرة تصدير غالبية انتاج مشروع عام من اجل توليد العوائد من العملة الصعبة ولو كان ذلك على حساب بذل الجهود لتثبيت اسعار السلع في داخل حدود الدولة.

المرحلة الرابعة: الانتقال من الاهداف العامة الى الاهداف المحددة (General to Specific).

من المشكلات التي عادة ما تواجه مسؤولي تقييم الاداء في المشروعات العامة، ان الاهداف المراد تحقيقها تجري صياغتها باسلوب انشائي وعلى درجة كبيرة من العمومية، وهذا بطبيعة الحال يجعل قياس الاداء امرأ متعزراً. لذا كان القيام بالانتقال بصياغة الاهداف من العمومية الى التفصيلية شيئاً مطلوباً، وفي هذا السياق يقول Galileo "احسب ما يمكن حسابه، وقس ما يمكن قياسه والشئ الذي لا يمكن قياسه اجعله قابلاً للقياس" (٦٦).

المرحلة الخامسة: التقييم (Assessment)

بعد تحديد الاهداف ومن ضمنها الاهداف الاجتماعية وبشكل تفصيلي في اثناء المرحلة التخطيطية، يستطيع المقيمون القيام بالمهام الموكولة اليهم بكل سهولة ويسر. ناهيك عن اخذ الادارة العليا للمشروع العام لتلك الاهداف كمعالم واشارات

يستأنسون بها في عمليات الانتاج، لا سيما وان المعايير التي سيجري استخدامها لتقييم اداء المشروعات التي يقومون على ادارتها هي معايير معروفة لهم سلفاً.

٢. SIGMA approach (٦٧).

باديء ذي بدء، يُذكر ان اسلوب SIGMA لا يعتبر اسلوباً بديلاً لاسلوب OMEGA وانما مكملاً له ويهدف الى التعرف على جميع الفئات ذات العلاقة بعمليات المشروع العام ومن ثم دراسة ما يمكن تحقيقه لتلك الفئات من جراء تشغيل المشروع مدار البحث، وبعد ذلك تحديد السياسات والممارسات التي من شأنها تحقيق اغراض الفئات ذات الارتباط بالمشروع العام وعملياته حيث يجري على اساسها تقييم الاداء فيه.

اما المصطلح SIGMA وكما تقدم القول فيتكون من الاحرف الاولى لتعبيرات تعكس النهج المتبع لتقييم اداء المشروعات العامة، وهذه التعبيرات هي:-

Satisfy Interest Groups Maximise Appreciation

اي العمل على ارضاء المجموعات ذات العلاقة بالمشروع العام والتوصل لاعلى درجة من التقدير للمشروع.

ولعله من المناسب، استعراض الحاجات الاجتماعية للمجموعات المتأثرة بعمليات المشروع العام. اذ ان هنالك جهات عديدة تتأثر بمجمل عمليات المشروعات العامة، وهذه الجهات هي الدولة والمستهلكون والعمال ورجال الادارة في المشروعات والمجتمع المحلي والبيئة والمزودين (Suppliers) بالاضافة الى المؤسسات الاكاديمية من جامعات ومراكز ابحاث وتدريب. وما دنا بصدد الحديث عن المعايير الاجتماعية فيمكن حصر الجهات المستفيدة اجتماعياً من نشاطات المشروعات العامة بالتالية: المجتمع المحلي والعمال ورجال الادارة (managers) والبيئة والمؤسسات الاكاديمية على اختلاف اغراضها.

وفيما يتعلق بالعاملين في المشروعات العامة من عمال وفنيين واداريين فإن هنالك اموراً عديدة يمكن استخدامها كمعايير اداء، ولعل أهمها على الاطلاق ما يلي:-

- أ. نظم الحوافز والمكافئات والرواتب.
  - ب. تأمين المسكن والتعليم للأبناء والرعاية الصحية.
  - ج. امكانية الترقى الوظيفي ومدى اكتساب الخبرة الفنية.
- اما فيما يختص بالبيئة (environment) فهناك آثار سلبية للمشروعات العامة مثل تلوث البيئة (pollution) والتسبب في اقامة الاحياء الفقيرة القذرة (slums) او الازدحام او الضوضاء. وقد تكون لها اثار ايجابية كاقامة الحدائق والمتنزهات والانفاق من اجل بيئة نقية.

أما الآثار الاجتماعية المحتملة للمشروعات العامة الصناعية على المجتمع المحلي، فقد تكون على هيئة اقامة المدارس والمستشفيات او العيادات الصحية التي يتاح لافراد المجتمع عامة عاملين وغير عاملين في المشروع الصناعي الاستفادة منها. هذا بالإضافة الى الارتقاء بمستوى خدمات البنية الاساسية من طرق وكهرباء وشبكات مياه ومواصلات تؤدي جميعها الى انتعاش المنطقة التي يقوم المشروع بها. واخيراً وليس آخرأ، فانه من الممكن ان يكون للمؤسسات الاكاديمية من جامعات ومؤسسات البحث العلمي ومعاهد التدريب حصة من العوائد للمشروعات العامة الصناعية، وتحقق تلك العوائد عند قيام تلك المشروعات باستخدام الخبرات الفنية والامكانيات والتجهيزات في المؤسسات الاكاديمية مما يؤدي لارتفاع عوائد هذه المؤسسات، وليس ذلك فحسب بل ان اتاحة مرافق المشروعات للمؤسسات العلمية لاجراء الابحاث المتخصصة وتدريب كوادرها امر على جانب كبير من الاهمية.

وقبل الانتقال للحديث عن المعايير الخاصة بالتطوير الذاتي للمشروع، يرى الباحث ضرورة تكرار حقيقة ان لكل مشروع اولوياته ومن كل مشروع ينتظر تحقيق اغراض قد تختلف عن الاخر، حتى وان كان المشروعان يعملان في نفس القطاع ويشمل ذلك المشروعات الاستخراجية.

- خامساً: المعايير الخاصة بالنمو الذاتي للمشروع (Growth Indicators) (٦٨)
- يمكن تقسيم المعايير الخاصة بالنمو الذاتي للمشروع العام الصناعي الى نوعين هما المعايير الكمية والمعايير النوعية. اما المعايير الكمية فهي الآتية:-
- كمية الانتاج.
  - المبيعات.
  - الارباح.
  - فرص العمل.
  - الصادرات.
  - الاحتياطي.
  - القيمة الصافية، وهي حقوق المساهمين، او الرأسمال المستثمر في المشروع.

- اما المعايير النوعية التي يمكن من خلالها التعرف على النمو والتطور في المشروع فهي التالية:-
- الاستفادة القصوى من الطاقات والقدرات من (utilisation of capacity)
  - تنوع الانتاج.
  - تحسين نوعية الانتاج.
  - تعدد الاسواق.
  - الابتكارات التكنولوجية.
  - تطوير النظم.
  - تطوير الادارة.

ويلجأ مقيّمو الاداء عند استخدام المعايير السابقة الى مقارنة الاداء الحالي مع الاداء السابق في نفس المشروع، او المقارنة بين اداء مشروعات مختلفة في نفس القطاع والتي تمر بنفس الظروف، وذلك للحكم على المشروع مدار التقييم. وغني عن القول في هذا المقام بأنه عند تقييم الاداء الخاص بالنمو والتطور في المشروع،

فإنه يجري استخدام معايير سبق وأن اقتراحت الدراسة استخدامها عند تناول المعايير المالية والانتاجية والتسويقية والاجتماعية، وهذه المعايير تعطي الجهات العليا القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة حول المشروعات التي تشهد تقلصاً وتلك التي تشهد تطوراً وازدهاراً.

## الهوامش

١. السيد عبده ناجي. الرقابة على الاداء من الناحية العلمية والعملية. (القاهرة: د.ن، ١٩٨٢)، ص.٢٠.
٢. احمد محمد موسى. مؤشرات تقييم الاداء في قطاع الاعمال. (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٣)، ص٢٣-٢٤.
3. Kaufmann, Franz-Xaver. "The Relationship between Guidance, Control and Evaluation." in Franz-Xaver Kaufmann, G. Majone and V. Ostrom (ed.). Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector . (N.Y.:Walter de Gruyter, 1986), p.225.
٤. عبد العزيز مصطفى عبدالكريم وطلال كداوي. تقييم المشاريع الاقتصادية: دراسة في تحليل الجدوي الاقتصادية وكفاءة الاداء. (الموصل: جامعة الموصل، ١٩٨٦)، ص١٩٢.
٥. حمدي مصطفى المعاز. انظمة الرقابة الحديثة في منشآت الاعمال. (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٥)، ص٤٣٤-٤٣٦.
- السيد عبده ناجي. الرقابة على الاداء من الناحية العلمية والعملية، مرجع سبق ذكره، ص٢٩-٣٣.
٦. السيد عبده ناجي. المرجع السابق، ص ٢١-٢٤.
٧. علي خليفة الكواري. دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية. (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨١)، ص١٦٣-١٦٦.
٨. محمد ازهر السماك وعبدالعزيز عبدالكريم وطاهر التميمي. اساسيات الاقتصاد الصناعي. (الموصل: جامعة الموصل، ١٩٨٤)، ص٤٤٧-٤٤٨.
٩. احمد محمد موسى. مؤشرات تقييم الاداء في قطاع الاعمال. مرجع سبق ذكره، ص٢٢.
١٠. السيد عبده ناجي. الرقابة على الاداء من الناحية العلمية والعملية، مرجع سبق ذكره، ص٢٢١.

١١. احمد محمد موسى. مؤشرات تقييم الاداء في قطاع الاعمال. مرجع سبق ذكره، ص ٣٥٥.
١٢. ابراهيم محمد بدوي. المعايير المحاسبية والمالية لتقييم المشروعات. (الرياض: معهد الادارة العامة، ١٩٨٤)، ص ٣٤.
13. Tandon, Prakash. "Control Systems and Accountability in the Public Enterprise." in Fernandes, P.(ed). Control Systems for Public Enterprises in Developing Countries. (Ljubljana: ICPE, 1979), p. 138.
١٤. علي خليفة الكواري. دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، مرجع سبق ذكره، ص ١٨٨.
١٥. المرجع السابق، ص ١٨٥-١٨٦.
16. Mbowe, G.F. "System of Information and Control in Public Enterprises in Developing Countries with Particular Reference to Tanzania.", in Fernandes, P. (ed.) Control Systems for Public Enterprises, Op. Cit., p. 393.
- Ksontini, Ezzedine, "Systems of Information and Control in Public Enterprises in Tunisia.", Ibid., pp. 408-409.
- السيد عبده ناجي. الرقابة على الاداء من الناحية العلمية والعملية. مرجع سبق ذكره، ص ٤٤١-٤٤٥.
- حمدي مصطفى المعاز. أنظمة الرقابة الحديثة في منشآت الاعمال. مرجع سبق ذكره، ص ٤٥٣-٤٦١.
١٧. انظر:-
- نادر ابو شيخة. "المؤسسات العامة في المملكة الاردنية الهاشمية". ورقة قدمت الى اللقاء العلمي حول ادارة مؤسسات القطاع العام المنعقد في عمان ١٤-٢٠ أيار ١٩٨٤. (عمان: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٨٤)، ص ٧٢. وينقل عن:
- U.N. Report of the United Nations Seminar on Organization and Administration of Public Enterprises. (N.Y.: U.N., 1967), p14.
١٨. المادة (٢٠٨) من قانون الشركات رقم (١) لسنة ١٩٨٩.



١٩. المادة (١٦٨) الفقرة (ب) من قانون الشركات رقم (١) لسنة ١٩٨٩.
٢٠. المادة (١٧٠) من قانون الشركات رقم (١) لسنة ١٩٨٩.
٢١. المادة (١٦٨) الفقرة (أ) من قانون الشركات رقم (١) لسنة ١٩٨٩.
٢٢. المادة (٢٢١) من قانون الشركات رقم (١) لسنة ١٩٨٩.
٢٣. \_\_\_\_\_ ملامح النهضة الاردنية، حقائق وارقام عن القطاع الصناعي.(عمان، وزارة الاعلام، ١٩٦٩)، ص٧.
٢٤. المعلومات الواردة حول المشروعات العامة في ماليزيا من:-  
Ahmad, A.S. "The Role and Functions of Focal Points for Public Enterprises: Malaysia's Experience." in Vartusa, A. (ed.). Essays on Relations Between Governments and Public Enterprises. (Ljubljana: ICPE, 1985) pp. 108-121.
25. Bokhari, R. H. "The Role of Institutionalized Performance Evaluation in the Elimination of Waste." in Alaya, S. (ed.). Elimination of Waste in Public Enterprises in Developing Countries. (Ljubljana: ICPE, 1987) pp. 99.
26. Mehdi , Istaqbal. "A Paper on Development of Institutions of Improving Performance of Public Enterprises in Pakistan." presented to Seminar on Management in Public Enterprises August 26th -Sept. 14th 1985 , Ljubljana, ICPE.
27. Bokhari, R. H. "The Role of Institutionalised Performance Evaluation in the Elimination of Waste" in Alaya, S. (ed.). Elimination of Waste in Public Enterprises in Developing Countries. Op. Cit., pp. 99-100.
٢٨. حمدي مصطفى المعاز. أنظمة الرقابة في منشآت الاعمال. مرجع سبق ذكره، ص١٢٠-١٢٢.
- علي خليفة الكواري. دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، مرجع سبق ذكره، ص١٨٨-١٩٤.
٢٩. علي خليفة الكواري. المرجع السابق، ص١٩٩.
٣٠. المادة (١٩٠) الفقرة (ج) من قانون الشركات رقم (١) لسنة ١٩٨٩.
٣١. السيد عبده ناجي. الرقابة على الاداء من الناحية العلمية والعملية، مرجع سبق ذكره، ص٢٨.
٣٢. المرجع السابق، ص٢٨-٤٠.

٣٢. احمد محمد موسى. مؤشرات تقييم الاداء في قطاع الاعمال، مرجع سبق ذكره،  
ص ٣٢-٣٤.

34. Bosson, Rex and Bension Varon. The Mining Industry and the Developing Countries. (Oxford: Oxford University Press, 1977), p178.
35. Bennett, A. H. M. "Theoretical and Practical Problems in Determining Criteria for Performance Evaluation of Public Enterprises, "Public Enterprise, Vol. 8, No.1, January, 1988, p. 18.
36. Park, Young, C. "Performance Evaluation of Public Enterprises in Korea. "Finance & Development, Vol. 24, No. 2, June 1987, pp. 25-26.
37. Song, Dae Hee. "A New Performance Evaluation System of Korean Enterprises: Policies and Experiences. "Public Enterprise, Vol. 8, No. 1, January 1988, p. 87.
38. Kim, Hyung-Ki. "Performance Evaluation of Public Enterprises. "presented to Seminar on Public Enterprise Management for the EMENA Region, Sept. 6-20, 1986, Ljubljana, ICPE,
39. Park, Young, C. "Performance Evaluation of Public Enterprises in Korea. "Op. Cit. , p26.
40. Menon, T.M.C. and Prem Shankar Jha. Management of Public Enterprises in Developing Asian Countries. (Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Administration Centre, 1980), p 148.
41. Fernandes, Praxy. Managing Relations Between Government and Public Enterprises. (Geneva: International Labour Office, 1986), pp. 51-78---
42. Fernandes, Praxy. Promise and Performance. (New Delhi: Standing Conference of Public Enterprises, 1982), pp. 25-26.
43. Johannsen, H. and Andrew Robertson. Management Glossary. (Beirut: Librairie du Liban, 1974), p. 21.
44. Ibid. p. 100.

45. Ibid. p. 53.

46. Ibid. p. 36.

٤٧. احمد محمد موسى. مؤشرات تقييم الاداء في قطاع الاعمال، مرجع سبق ذكره، ص١٨٩-١٩٠.

٤٨. حسام الدين زكي بنيان. "مؤشرات تقييم الاداء في المنشآت الصناعية." مجلة الصناعة، العدد الثاني، السنة الرابعة، نيسان ١٩٨٠، ص ٢٨.

٤٩. محمد ازهر سعيد السماك وآخرون. اساسيات الاقتصاد الصناعي، مرجع سبق ذكره، ص ٤٥٣.

٥٠. احمد محمد موسى. تقييم الاداء الاقتصادي في قطاع الاعمال والخدمات. (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٩).

٥١. محمد ازهر سعيد السماك وآخرون. اساسيات الاقتصاد الصناعي، مرجع سبق ذكره، ص٤٥٧.

٥٢. حسام الدين زكي بنيان. "مؤشرات تقييم الاداء في المنشآت الصناعية." مرجع سبق ذكره، ص٣٩.

٥٣. محمد ازهر سعيد السماك وآخرون. اساسيات الاقتصاد الصناعي. مرجع سبق ذكره، ص ٤٦٢.

٥٤. المرجع السابق، ص ٤٦٢.

٥٥. المرجع السابق، ص ٤٦٣.

٥٦. وجيه عبد الرسول العلي. الانتاجية: مفهومها، قياسها، العوامل المؤثرة فيها. (بيروت: دار الطليعة، ١٩٨٣)، ص٩.

٥٧. احمد محمد موسى. مؤشرات تقييم الاداء في قطاع الاعمال، مرجع سبق ذكره، ص٥٣٤-٥٣٥.

٥٨. احمد الملكاوي. "قياس الانتاجية والتغير التكنولوجي في شركة مناجم الفوسفات الاردنية ١٩٦٣-١٩٨٦." دراسات، المجلد السادس عشر، العدد الاول (١٩٨٩)، ص٣٧.

٥٩. واصف عازر. "قضايا تسويق الصناعات الاستخراجية في الاردن" في ندوة الصناعات الاستخراجية، ٢٣-٢٥ ايلول ١٩٨٥، (عمان: اتحاد المهندسين العرب

- ونقابة المهندسين الاردنيين، ١٩٨٥)، ص٤.
٦٠. جميل احمد توفيق وصبيحي قريصه. اقتصاديات الاعمال. (الاسكندرية: دار الجامعات المصرية، ١٩٦٦)، ص٦٨.
61. Fernandes, Praxy. Managing Relations Between Government and Public Enterprises. Op. Cit. , p184.
62. Ibid , p. 185.
63. Fernandes, Praxy. Promise and Performance, Op. Cit., p.63.
٦٤. تم الاعتماد في كتابة الجزء المتعلق بـ OMEGA exercise على:-  
Fernandes, Praxy. Promise and Performance, Op. Cit., pp. 64-81.
٦٥. انظر:-  
Report of the Expert Group meeting on "The Role of the Public Sector in the Industrialization of the Developing Countries." Vienna, May, 1979.
٦٦. وجيه عبدالرسول العلي. الانتاجية: مفهومها، قياسها، العوامل المؤثرة فيها. مرجع سبق ذكره، ص ٣٧.
٦٧. تم الاعتماد في كتابة الجزء المتعلق بـ SIGMA approach على:-  
Fernandes, Praxy. Promise and Performance. Op. Cit. , pp. 82-89.
٦٨. تم الاعتماد في كتابة الجزء المتعلق بـ المعايير الخاصة بالتطوير الذاتي للمشروع على :-  
Fernandes, Praxy, Managing Relations Between Government and Public Enterprises. Op. Cit. , pp. 189-192.

## الفصل الثالث

المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن

اولاً : شركة مناجم الفوسفات الاردنية المساهمة المحدودة.

ثانياً: شركة البوتاس العربية المساهمة المحدودة.

ثالثاً: شركة مصانع الاسمنت الاردنية المساهمة العامة المحدودة.

## الفصل الثالث

### المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن

تنقسم المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن الى نوعين رئيسيين، النوع الاول متخصص باستخراج الخامات اللازمة لصناعة الاسمدة، والنوع الآخر متخصص باستخراج المواد اللازمة لصناعة مواد البناء. ويحتل الاردن موقعا متقدما على المستوى الدولي في مجال استخراج الخامات اللازمة لصناعة الاسمدة، ولعل ذلك يعود الى توفر كميات كبيرة من خامات الفوسفات وبنوعيات عالية الجودة، بالاضافة الى توفر خامات البوتاس والاملاح الاخرى في البحر الميت. ويعطي الموقع الجغرافي المتميز للاردن صناعة استخراج خامات الفوسفات والبوتاس الاردني القدرة على المنافسة في الاسواق العالمية وهذا يضمن لتلك الصناعة الافضلية في اقتصاد النقل البحري الذي يعد من العوامل المهمة ذات التأثير الكبير على المنافسة في الاسواق العالمية.

ويوجد في الاردن مشروعات عامة تعنى باستخراج الخامات اللازمة لصناعة الاسمدة، وهذه المشروعات هي شركة مناجم الفوسفات الاردنية المساهمة المحدوده وكذلك شركة البوتاس العربية المساهمة المحدوده، اما شركة مصانع الاسمنت الاردنية المساهمة العامة المحدوده فتعنى باعمال التنقيب عن المواد الخام اللازمة لصناعة الاسمنت وتصنيعها في معاملها. ولكون تلك المشروعات هي هدف الدراسة من حيث التعرف على مدى توفر انظمة تقييم للاداء فيها، فانه من المناسب تناولها بالعرض.

اولاً: شركة مناجم الفوسفات الاردنية المساهمة العامة المحدودة

يطلق اسم الفوسفات او صخور الفوسفات على مجموعة من المعادن الفوسفاتية المحتوية على الفوسفور وغير الفوسفاتية الممتزجة بها ، ويستخدم الفوسفات في صناعة الاسمدة الفوسفاتية والمواد الكيماوية والادوية حيث يستخدم ٨٥-٩٥٪ من اجمالي الانتاج العالمي في صناعة الاسمدة ، في حين تستخدم الكميات المتبقية من انتاج الفوسفات في صناعة الادوية والصناعات الكيماوية ومن بينها المنظفات الكيماوية والاعلاف الحيوانية والمبيدات الحشرية والفيتامينات ومعاجين الاسنان والحلاقة والصابون و مواد التصوير الفوتوغرافي والروائح والزيوت المعدنية و مواد حفظ الاطعمة والخزف والمواد المانعة للحريق . تغطي طبقات الفوسفات حوالي ٦٠ بالمائة من مساحة الاردن، اذ يقدر الاحتياطي الجيولوجي للفوسفات في المناطق التي تم الكشف فيها عنها بحوالي ١٥٢٨ مليون طن موزعة على مناطق الرصيفه ٦٨ مليون طن، والحسا ١٢٥ مليون طن، والابيض ١٥٩ مليون طن، والشيدية ١١٨٦ مليون طن (١).

يرجع اكتشاف الفوسفات في الاردن الى بدايات هذا القرن اثناء انشاء الخط الحديدي الحجازي ، الا ان انتاجه الفعلي لم يبدأ الا في عام ١٩٢٤ وبطريقة بدائية، واستمر ذلك حتى تأسيس شركة مناجم الفوسفات الاردنية المساهمة المحدودة في عام ١٩٣٥، حيث بدأ استخراج الفوسفات يأخذ طابعاً علمياً وصناعياً، ولقد بلغ رأسمال الشركة عند انشائها مليون دينار اردني، وزاد رأسمال الشركة عدة مرات حتى بلغ في عام ١٩٨٠ ما مقداره عشرون مليون دينار موزعة على عشرين مليون سهم بقيمة اسمية دينار للسهم الواحد، كان نسبة ما تملكه الحكومة الاردنية ٦٦ر٨١ بالمائة في حين يملك صندوق التقاعد الاردني ١٧ر٦٤ بالمائة والشركة العربية للتعدين ٢ر٨٥ بالمائة والشركة العربية للاستثمارات البترولية ٢ر٨٥ بالمائة وصندوق توفير مستخدمي الشركة ١ر٨٥ بالمائة ويملك حوالي خمسة آلاف مساهم نحو ٨ بالمائة من رأس المال . وفي الاول من نيسان من عام ١٩٨٦ تم لشركة مناجم الفوسفات الاردنية شراء شركة صناعة الاسمدة الاردنية استناداً لقرار لجنة الامن الاقتصادي واصبحت وحدة من وحداتها ، وذلك بعد ان تعرضت تلك الشركة والتي

بلغ رأسمالها (٥٥) مليون دينار لخسائر كبيرة ابتلعت أكثر من ثلاثة أرباع رأس المال وقد اقتضى ذلك رفع رأسمال شركة مناجم الفوسفات، حيث اتخذت الهيئة العامة لمساهمي الشركة قراراً في نيسان من عام ١٩٨٧ بزيادة رأسمال الشركة من ٢٠ الى ٢٠ مليون دينار وتم طرح عشرة ملايين سهم للاكتتاب العام وذلك في الفترة من ١٩٨٧/١١/١ ولغاية ١٩٨٨/١/٣١ لاستغلال حصيلة هذا الاصدار للمساهمة في تمويل مشروع مناجم فوسفات الشيدية واعادة التوازن للهيكل المالي بعد قيامها بشراء موجودات شركة صناعة الاسمدة الاردنية ، وقد بلغت كمية الاسهم المكتتب بها عند نهاية فترة الاكتتاب العام ١٤٢ مليون سهم وذلك بزيادة مقدارها ٤٢ مليون سهم عما هو مطروح من الاسهم، حيث وافق وزير الصناعة والتجارة استناداً لنص المادة (٥٦) من قانون الشركات على زيادة رأسمال الشركة الى الحد الذي وصلت اليه الاكتتابات ليصبح رأسمال الشركة الجديد المصرح به والمكتتب به بالكامل ٢٤٢ مليون سهم قيمتها الاسمية ٢٤٢ مليون دينار (٢).

وتعتبر الاردن حالياً خامس دولة في العالم في انتاج الفوسفات بعد الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتي والمغرب والصين حيث ازداد انتاج الفوسفات في الاردن تدريجياً خلال السنوات العشرة الماضية من ٢٩ مليون طن في عام ١٩٧٩ حتى بلغ ٥٦ مليون طن في عام ١٩٨٨. ويبين الجدول رقم ( ١ ) تطور حجم انتاج الفوسفات الخام من مناجم شركة الفوسفات الاردنية ، اما الجدول رقم ( ٢ ) فيبين تجارة الفوسفات الخام في العالم ونسبة التغير السنوي للفترة ١٩٧٥-١٩٨٨، وواضح فيه تطور الصادرات الاردنية من الفوسفات لمجمل الصادرات العالمية وباضطراد.



## جدول رقم ( ١ )

تطور حجم انتاج الفوسفات الخام من مناجم شركة مناجم الفوسفات الاردنية

السنة	كمية الانتاج (مليون طن)
١٩٧٩	٢,٩
١٩٨٠	٣,٩
١٩٨١	٤,٢
١٩٨٢	٤,٤
١٩٨٣	٤,٨
١٩٨٤	٦,٣
١٩٨٥	٥,٩
١٩٨٦	٦,٣
١٩٨٧	٦,٨
١٩٨٨	٥,٦

المصدر: شركة مناجم الفوسفات الاردنية. دور شركة مناجم الفوسفات في دعم الاقتصاد الاردني والمساهمة في تقديم الخدمات وتنمية المجتمع المحلي للمناطق المحيطة بالمناجم. ورقة قدمت الى ندوة تنمية اقليم الجنوب/واقم وتصورات المنعقدة في جامعة مؤتة ٢٥-٢٧/١١/١٩٨٩.

جدول رقم ( ٢ )

تجارة الفوسفات الخام في العالم (التصدير) بالمليون طن ونسبة  
التغير السنوي للفترة ١٩٧٥-١٩٨٨

صادرات الاردن			صادرات العالم		
نسبة صادرات الاردن لجمـل الصادرات العالمية	نسبة التغير	صادرات الاردن الكمية بالمليون طن	نسبة التغير	التصدير العالمي الكمية بالمليون طن	السنة
٢.٥	-	١.١	-	٤٣	١٩٧٥
٤.٠	٥٠.٥+	١.٧	٤.٧-	٤١	١٩٧٦
٣.٧	٥.٨+	١.٨	١٧.١+	٤٨	١٩٧٧
٤.٢	١.٧+	٢.١	٦.٣+	٥١	١٩٧٨
٥.١	٢.٩+	٢.٧	٣.٩+	٥٣	١٩٧٩
٦.٩	٢٣.٣+	٣.٦	١.٩-	٥٢	١٩٨٠
٧.٦	٢.٨-	٣.٥	١١.٥-	٤٦	١٩٨١
٨.١	٢.٨+	٣.٦	٤.٢-	٤٤	١٩٨٢
٨.٠	٢.٨+	٣.٧	٤.٥+	٤٦	١٩٨٣
٩.٨	٢٧.٠+	٤.٧	٤.٣+	٤٨	١٩٨٤
١٠.٠	٢.١-	٤.٦	٤.٢-	٤٦	١٩٨٥
١١.٨	١٣.٠+	٥.٢	٤.٣-	٤٤	١٩٨٦
١٣.٤	٦.٥+	٥.٥	٦.٨-	٤١	١٩٨٧
١٣.٨	٥.٥+	٥.٨	٢.٤+	٤٢	١٩٨٨

المصدر: شركة مناجم الفوسفات الاردنية المساهمة المحدودة. تقرير مجلس الادارة السنوي والميزانية  
العامة وحساب الارباح والخسائر لسنة ١٩٨٨، ص ٤٤.

اما من حيث التصدير فيحتل الاردن المركز الثالث في تصدير الفوسفات بعد المغرب والولايات المتحدة الامريكية. فلقد بلغت نسبة صادرات الاردن من خامات الفوسفات لمجمل الصادرات العالمية في عام ١٩٨٨ حوالي ١٣.٨ بالمائة وذلك يعادل ٥.٨١ مليون طن. اما صادرات المغرب من الفوسفات الخام في نفس العام فلقد بلغت ١٤.٢٦ مليون طن اي ما نسبته ٢٧.٤٨ بالمائة من الصادرات الاجمالية للفوسفات الخام على الصعيد العالمي، في حين بلغت صادرات الولايات المتحدة الامريكية ٩.٠٥ مليون طن وهذا يعادل ٢٣.٨ بالمائة من مجمل الصادرات العالمية. ويبين الجدول رقم (٢) ارقام التصدير العالمية من الفوسفات للدول المصدرة الرئيسية للسنوات ١٩٨٢-١٩٨٨.

### جدول رقم (٢)

أرقام التصدير العالمية من الفوسفات الخام لبعض الدول الرئيسية  
للسنوات ١٩٨٢-١٩٨٨ (بالمليون طن)

الدولة	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨
المغرب	١٤.٦٥	١٤.٩٨	١٤.٧٨	١٣.٦٩	١٣.٠٦	١٤.٢٦
الولايات المتحدة	١٠.٦٥	١٠.٤٤	٩.٤١	٨.٢٩	٨.٨٥	٩.٠٥
الاردن	٣.٧٠	٤.٦٩	٤.٦٠	٥.٢٠	٥.٥٤	٥.٨١
توغو	٢.٠٠	٢.٧٦	٢.٤٤	٢.٢٧	٢.٥١	٢.٨٧
فلسطين	١.٩٥	٢.٠٤	٢.٣١	٢.٤٩	٢.٦٧	٢.٢٥
تونس	١.٢١	١.١٧	١.١٣	١.١٩	١.٢٤	١.١٦
الجزائر	٠.٥٨	٠.٥٦	٠.٨٢	٠.٨٢	٠.٨٠	٠.٨٨
السنغال	١.٢٢	١.٣٢	١.١٩	١.٣٣	١.٤٠	١.٧٧

المصدر: شركة مناجم الفوسفات الاردنية المساهمة المحدودة. تقرير مجلس الادارة السنوي والميزانية العامة وحساب الارباح والخسائر لسنة ١٩٨٨، ص ٤٥.

تنبع أهمية استخراج الفوسفات من كون تصديره يشكل مصدر دخل رئيسي للاردن من العملات الاجنبية، اذ بلغت قيمتها حوالي ٦٦.١ مليون دينار و ٦٤.٨ مليون دينار و ٦١.٠ مليون دينار و ٧٦.٧ مليون دينار للأعوام ١٩٨٥ و ١٩٨٦ و ١٩٨٧ و ١٩٨٨ على التوالي. ومن الجدير ذكره ان تلك القيم تمثل ٢٥.٨ بالمائة و ٢٨.٧ بالمائة و ٢٤.٥ بالمائة و ٢٣.٦ بالمائة من جملة الصادرات الوطنية للاعوام المذكورة وعلى الترتيب (٣).

هذا بالاضافة الى ما تقدم فان لعمليات انتاج الفوسفات وتصديره ابعاداً اجتماعية وعمرانية ايجابية الصفة. فتساهم تلك الصناعة في استيعاب نسبة جيدة من الايدي العاملة الاردنية. فلقد بلغ عدد العاملين في وحدة الفوسفات في الشركة ٣٢٩٨ و ٣٢٢١ و ٣٢٣١ و ٤.٥٠ للسنوات ١٩٨٥، ١٩٨٦، ١٩٨٧، ١٩٨٨، على الترتيب. كما ينبغي الاشارة هنا الى ان المؤسسات العامة والخاصة والتي تضطلع بتقديم خدمات مساندة في مجالات نقل خامات الفوسفات وتصديرها مثل مؤسسة سكة حديد العقبة ومؤسسة الموانئ وغيرها تستوعب هي الاخرى نسبة لا بأس بها من العمال في الاردن. وهكذا فانه يمكن القول بأن فرص العمل المباشرة وغير المباشرة التي توفرها صناعة استخراج الفوسفات وتصديره تجعل من تلك الصناعة صاحبة الوزن الاكبر بين الصناعات الاردنية في عملية خلق فرص العمل. وبلغت قيمة الرواتب والعلاوات والمنافع الاضافية المدفوعة من قبل الشركة خلال الاعوام ١٩٨٤، ١٩٨٥، ١٩٨٦، ١٩٨٧، ١٩٨٨ ما مجموعه ٨.٨٦ مليون دينار و ١٠.٥٨ مليون دينار و ١٦.٤٦ مليون دينار و ١٧.٧ مليون دينار و ١٨ مليون دينار على الترتيب. (٤)

ويرجع السبب في الازدياد الملحوظ في قيمة الاجور المدفوعة من عام ١٩٨٥ الى ١٩٨٦ الى امتلاك شركة مناجم الفوسفات لشركة صناعة الاسمدة الاردنية اعتباراً من الاول من ايار من عام ١٩٨٦. كما كان استخراج الفوسفات الاردني وتصديره سبباً مباشراً في نشأة بعض التجمعات السكنية كبلدة الحسا ونمو وتطور مدينة العقبة ومينائها.

ثانياً: شركة البوتاس العربية المساهمة العامة المحدودة.

يطلق على العديد من المركبات الكيميائية التي تحتوي على عنصر البوتاسيوم اسماً تجارياً هو البوتاس، ومن هذه المركبات كلوريد البوتاسيوم

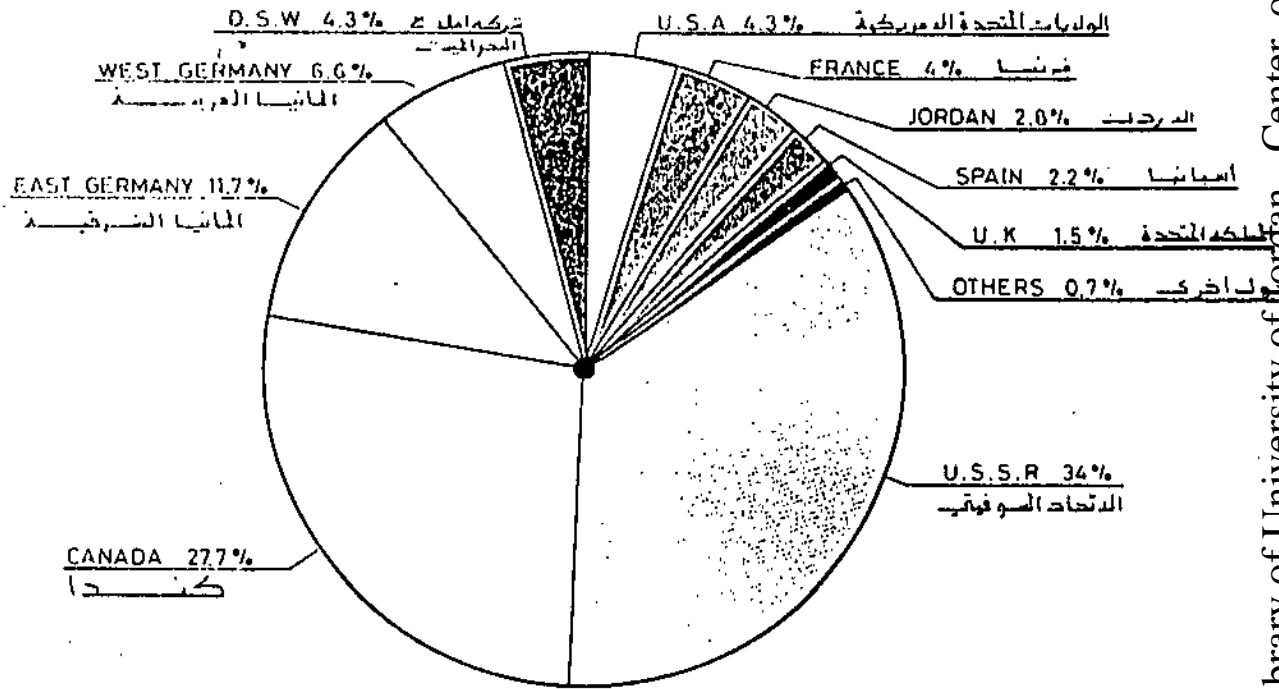
وكبريات البوتاسيوم ونترات البوتاسيوم. ويعتبر البوتاسيوم احد عناصر الغذاء الرئيسية اللازمة للنبات بالاضافة الى النيتروجين والفوسفور. ويحتاج النبات الى هذه العناصر الأساسية الثلاثة بدرجة تفوق حاجته لعناصر الغذاء الاخرى. ويؤدي البوتاسيوم دوره الحيوي في نمو النباتات وحياتها عن طريق المشاركة في عملية التمثيل الضوئي التي تتم في اوراق النبات الخضراء، كما يساهم البوتاسيوم في تشكيل المركبات ذات الجزئيات الكبيرة مثل الكربوهيدرات والبروتينات بالاضافة الى دوره الفاعل في مقاومة النبات للجفاف والامراض وزيادة حجم الحبوب والبذور وبالتالي تحسين محاصيل الفواكة والخضروات. وفي حين يذهب ما يقرب من ٩٥ بالمائة من اجمالي الناتج العالمي للبوتاس لصناعة السماد الكيماوي، فإن ما يتبقى يجري استخدامه في صناعات كيماوية مثل الصابون السائل والمنظفات وبعض الصناعات الدوائية والزجاج (٥).

يقدر الاحتياطي العالمي المؤكد من البوتاس بحوالي ٢١ بليون طن منها حوالي ١٤ بليون طن في كندا و ٢ بلايين طن في الاتحاد السوفيتي ويحتل البحر الميت المرتبة الثالثة على مستوى العالم من حيث الاحتياطي المؤكد اذ يوجد فيه حوالي ٢ بليون طن. اما فيما يتعلق بالاحتياطي العالمي المحتمل من البوتاس فيقدر بحوالي ٥٢ بليون طن منها حوالي ٤٥ بليون طن في كندا يليها الاتحاد السوفيتي باحتياطي مقدر يصل الى ٢.٨ بليون طن ثم البحر الميت والذي يقدر الاحتياطي المحتمل فيه بحوالي ٢ بليون طن من البوتاس. ويذكر ان الاحتياطي المحتمل من البوتاس يمكن ان يتجاوز الرقم المقدر بكثير عند اجراء الدراسات في الكثير من الدول النامية وقد يصل الى ١٤٠ بليون طن (٦).

يعتبر الاتحاد السوفيتي اكبر منتج في العالم للبوتاس، فلقد وصل انتاجه حوالي ١٥.٨ مليون طن في عام ١٩٨٨ وذلك يعادل ٣٤ بالمائة من الانتاج العالمي، تليه في ذلك كندا التي وصل انتاجها حوالي ١٢.٩ مليون طن اي حوالي ٢٧.٧ بالمائة من اجمالي الانتاج العالمي. واحتلت الاردن المرتبة الثامنة من حيث الانتاج حيث بلغت الكمية المنتجة حوالي ١.٢ مليون طن من البوتاس وذلك يمثل ما نسبته ٢.٨ بالمائة من الانتاج العالمي (٧). ويوضح الشكل رقم (٤) نسب انتاج البوتاس في العالم عام ١٩٨٨ حسب البلد.

## الشكل رقم (٤)

نسب انتاج البوتاس في العالم عام ١٩٨٨ حسب البلد



المصدر: شركة البوتاس العربية المساهمة المحدودة. تقرير مجلس الإدارة السنوي والميزانية العامة وحساب الأرباح والخسائر لسنة ١٩٨٨.

بأشرف الأردن ابتداء منذ مطلع الخمسينات في التخطيط لبناء مشروع البوتاس، ومنحت الدولة لهذه الغاية امتيازاً لشركة البوتاس العربية عام ١٩٥٦ التي شكلت برأسمال قدره أربعة ملايين ونصف دينار وذلك لغايات استثمار واستغلال الاملاح المعدنية الموجودة في مياه البحر الميت وفي طليعتها كلوريد البوتاسيوم. وقد اجتمعت ظروف سياسية وادارية متعددة اعاقت الشركة عن تحقيق الاهداف التي انشئت من أجلها، وفي عام ١٩٧٥ قررت الحكومة الاردنية تنشيط فعالية الشركة وعلى نطاق اكبر مما كانت عليه عند تأسيسها وزيد رأسمالها ليصبح ثلاثة وستين مليون دينار، وعينت لها ادارة جديدة شرعت باجراء دراسة جدوى لمشروع كلفت حوالي عشرة ملايين دولار ساهمت بها الحكومة الاردنية ووكالة الولايات المتحدة للامناء الدولي والبنك الدولي، وانتهت الدراسة في نهاية عام ١٩٧٧ حيث اثبتت جدوى استخراج البوتاس فنياً واقتصادياً ومالياً وتجارياً. هذا وقد بلغت تكاليف المشروع حوالي اربعماية وثمانين مليون دولار امريكي تم تمويل نسبة ٤٥ بالمائة منها بواسطة رأس المال المدفوع و ٥٥ بالمائة بواسطة قروض انمائية قدمتها بعض الحكومات ومؤسسات التمويل الدولي والعربية. وشن المشروع في عام ١٩٨٢ وبأشرف الانتاج التجريبي في اواخر ذلك العام حيث بلغت كمية الانتاج ١٤.٤ الف طن وبدأ الانتاج الفعلي في بداية عام ١٩٨٣ وبلغت كمية الانتاج في نهاية العام ٢٧٩.٨ الف طن. وتدرجت كميات الانتاج في الاعوام ١٩٨٤، ١٩٨٥، ١٩٨٦، ١٩٨٧، ١٩٨٨ فكانت حوالي ٤٨٦.٨ الف طن و ٩٠٨.٥ الف طن و ١.١ مليون طن و ١.٢ مليون طن و ١.٣ مليون طن على الترتيب (٨).

أصبح رأسمال شركة البوتاس العربية اعتباراً منذ عام ١٩٨٦ اثنين وسبعين مليوناً واربعماية الف دينار موزعة على النحو التالي:-

حكومة المملكة الاردنية الهاشمية	٥٦.٦٥٩٪
شركة التعدين العربية	٢٢.٨٢٦٪
البنك الاسلامي	٥.٥٢١٪
حكومة العراق	٥.١٨٧٪

٤.٣٤٨٪	حكومة الكويت
٤.٣٤٨٪	حكومة ليبيا
٠.٣٤٥٪	حكومة المملكة العربية السعودية
٠.٧٦٦٪	مساهمون آخرون
١٠٠.٠٠٠٪	المجموع

استطاعت شركة البوتاس العربية تسويق كامل انتاجها طوال السنوات الماضية وقد بلغت مبيعاتها في عام ١٩٨٨ حوالي ٤.١ مليون طن تم تسويقها للعديد من الدول وطبقاً للنسب التالية (١٠):-

٤٣.٠٢٪	الهند
٢٢.١٨٪	الصين
١٨.٦٦٪	ماليزيا
٦.٩٩٪	ايطاليا
٦.١١٪	كوريا الجنوبية
٤.٠٥٪	تايوان
٢.٤٥٪	اليابان
٢.٤٠٪	فرنسا
٢.٢١٪	اندونيسيا
١.٨٢٪	دول اسيا وافريقيا الاخرى
١.٧٩٪	دول اوروبا الاخرى
١.٧٦٪	تونس
١٠٠.٠٠٠٪	المجموع

لمشروع البوتاس تأثيرات ايجابية من النواحي الاقتصادية والاجتماعية أهمها ما يلي (١١):-

أ- تنويع الصادرات الاردنية وزيادة حجمها، حيث كانت صادرات الاردن من البوتاس في عام ١٩٨٧ تشكل حوالي ٢.١١ بالمائة من مجمل الصادرات ثم اصبحت تشكل حوالي ٧.٢٠ بالمائة من مجمل الصادرات في عام ١٩٨٨ عندما بلغت قيمتها حوالي ٢.٦٧ مليون دينار جرى تحصيلها بالعملات الاجنبية.



- ب- ايجاد نواه لصناعات على ساحل البحر الميت تقوم على استغلال ثرواته مما ينعكس ايجابياً على الاقتصاد الوطني.
- ج- يدعم مشروع البوتاس خزينة الدولة بالمبالغ المالية والفوائد المقدمة على شكل رسوم وضرائب وارباح على الاستثمارات بالاضافة الى تحسين مستوى معيشة المناطق التي يمارس عملياته فيها عن طريق انعاش الحركة التجارية والاقتصادية.
- د- يوفر مشروع البوتاس فرص عمل لحوالي ١٤٣٢ موظفاً هم مجموع العاملين في شركة البوتاس العربية يتمتعون بسكن وظيفي وتأمين صحي وتأمين حوادث وحياة وضمان اجتماعي وصندوق توفير وعلاوات موقع وغيرها. ولما كانت الشركة تهدف الى الوصول بالطاقة الانتاجية في العام ١٩٩٤ الى ١.٧ مليون طن وفي نهاية التسعينات الى ٢.٢ مليون طن سنوياً، فانه من المتوقع أن ترتفع مقدرة الشركة على استيعاب المزيد من العمالة وبما يتناسب مع نسبة الزيادة المخططة للانتاج. و جدير بالذكر ان الشركة توفر التدريب اللازم لرفع كفاءة اداء العاملين فيها ويجري ذلك في مركز التدريب في الشركة او في مؤسسات التدريب المتخصصة داخل المملكة وخارجها وبلغ مجموع المتدربين للاعوام ١٩٨٦، ١٩٨٧، ١٩٨٨ ما مجموعه ٢٠٥ و ٢٩٢ و ٢٨٧ على الترتيب.

### ثالثاً: شركة مصانع الاسمنت الاردنية المساهمة العامة المحدودة

تأسست شركة مصانع الاسمنت الاردنية في أواخر عام ١٩٥١ كشركة مساهمة ذات امتياز برأسمال مقداره مليون دينار موزع على (١٠٠) الف سهم بقيمة اسمية مقدارها (١٠) دنانير للسهم الواحد. وفي اواسط عام ١٩٦٤ جرى اعادة تسجيل الشركة وفقاً لقانون الشركات رقم (١٢) لعام ١٩٦٤ كشركة مساهمة عامة ذات امتياز برأس مال يبلغ (٢) مليون دينار موزع على (٢٠٠) الف سهم بقيمة اسمية مقدارها (١٠) دنانير للسهم الواحد. وقد جرت عدة تعديلات على رأسمال الشركة كان اخرها في عام ١٩٨٥ عندما تم دمج شركة اسمنت الجنوب في شركة مصانع الاسمنت الاردنية التي اصبحت رأسمالها (٥٠) مليون دينار موزع على (٥٠) مليون

سهم بقيمة اسمية مقدارها دينار للسهم الواحد ويشغل ممثلو الحكومة ستة مقاعد في مجلس الادارة من أصل أحد عشر مقعداً. وتتوزع الاسهم على النحو التالي (١٢):-

٤.٠٥%	١. مؤسسة الاستثمار الاردنية
٥.٢%	٢. المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
٣.٠%	٣. الجامعات الاردنية
٢.٦%	٤. بنك الاسكان
٢.٣%	٥. الشركة العربية للاستثمار
١.١%	٦. البنك الاسلامي للتنمية
٠.٩%	٧. سلطة الكهرباء الاردنية
٠.٩%	٨. صندوق التقاعد/نقابة المهندسين
٠.٨%	٩. بنك تشيس مانهاتن
٤٢.٦%	١٠. قطاع خاص متفرق
١٠٠%	المجموع

وكانت الشركة قد وقعت بتاريخ ١٩٥١/١٢/٦ اتفاقية امتياز مع الحكومة الاردنية نصت علي منح الشركة امتيازاً مدته (٥٠) عاماً للقيام باعمال التنقيب عن المواد الخام اللازمة لصناعة الاسمنت في اية منطقة داخل الاردن والقيام باعمال صانعي ومنسجي الاسمنت، حيث تقوم بصنع وانتاج الاسمنت وتوابعه ومن ثم تسويق انتاجها داخل الاردن وخارجه. وتمتلك الشركة مصنعين الاول في منطقة الفحيص ويشتمل على ستة افران يجري حالياً تشغيل ثلاثة افران منها طاقاتها التصميمية (٢) مليون طن سنوياً، ويقوم المصنع الثاني في منطقة الرشادية ويشتمل على فرنين طاقتهما التصميمية (٢) مليون طن سنوياً. ووصل عدد العاملين في الشركة عام ١٩٨٨، ١٦١٧ موظفاً (١٣).

بلغت الكميات المنتجة في الاعوام ١٩٨٥، ١٩٨٦، ١٩٨٧، ١٩٨٨ (٢.٠٢) مليون طن و (١.٧٩) مليون طن و (٢.٣٧) مليون طن و (١.٧٧) مليون طن على الترتيب (١٤). ويوضح الجدول رقم (٤) الكميات التي تم تسويقها في الاسواق الاردنية والكميات التي جرى تصديرها الى مصر، والسعودية واليمن الشمالي والعراق والسودان وسوريا.

#### جدول رقم (٤)

كميات الاسمنت الاردني التي تم تسويقها محلياً والكميات التي تم تصديرها

السنة	الاسمنت المباع محلياً (طن)	نسبة الزيادة/(النقص) عن السنة السابقة	الاسمنت المصدر (طن)	نسبة العائد لجمل عائدات التصدير الاردنية
١٩٨٥	١٦٧٧٧٧٩	٪(٠.٩)	٣٨.٢٠٤	٪٢.٧
١٩٨٦	١٥٨٢٣٦٢	٪(٥.٧)	١٦.٢١٧	٪١.٥٥
١٩٨٧	١٦٣٣٨٧١	٪٣.٢٦	٧٣٨٩٢.	٪٤.٢١
١٩٨٨	١٥٨٣٩٥٣	٪(٣.٠)	٢.٦٩١٦	٪٠.٩

المصدر: شركة مصانع الاسمنت الاردنية المساهمة العامة المحدودة. التقرير السنوي لمجلس الادارة عن السنة المالية ١٩٨٨.

## الهوامش

١. واصف عازر. "حديث صحفي لوكالة الانباء الاردنية". مجلة الاسمدة، العدد ١٤، السنة الرابعة، كانون اول ١٩٨٧، ص٤.
٢. شركة مناجم الفوسفات الاردنية. تقرير مجلس الادارة السنوي والميزانية العامة وحساب الارباح والخسائر للسنة المالية ١٩٨٨.
٣. البنك المركزي دائرة الابحاث والدراسات. "التركيب السلعي للصادرات الوطنية حسب التصنيف الدولي". النشرة الاحصائية الشهرية. المجلد الخامس والعشرون، العدد ٨، آب ١٩٨٩، ص ٥٦.
٤. موسى يوسف خميس. "الفوسفات في الاردن: دراسة في صادراته واهميته الاقتصادية والاجتماعية". مجلة العمل، العدد ٤٣، السنة الحادية عشرة، ١٩٨٨، ص٦٧-٦٨.
٥. سعدي مجاهد وجمال احمد الرمحي. "البوتاس". مجلة التعدين العربية، المجلد السادس، العدد الرابع، ١٩٨٦، ص٢٦-٢٧.
٦. المرجع السابق. ص٢٧-٢٨.
٧. شركة البوتاس العربية. تقرير مجلس الادارة السنوي والميزانية العامة وحساب الارباح والخسائر لعام ١٩٨٨، ص٢٥.
٨. علي النسور. "مؤتمر صحفي لمدير عام شركة البوتاس العربية". مجلة الاسمدة، العدد ١٥، السنة الخامسة، اذار ١٩٨٨، ص٤-٦.
٩. ناصر السعدون. "دور شركة البوتاس العربية في تنمية اقليم الجنوب". ورقة مقدمة الى ندوة تنمية اقليم الجنوب/واقع وتصورات المنعقدة في جامعة مؤتة للفترة من ٢٥-٢٧/١١/١٩٨٩.
١٠. شركة البوتاس العربية. تقرير مجلس الادارة السنوي والميزانية العامة وحساب الارباح والخسائر لعام ١٩٨٨، ص٢٧.
١١. عبد الباري ابراهيم. "شركة البوتاس العربية". مجلة التعدين العربية، المجلد الثامن، العددين الثالث والرابع، ١٩٨٨، ص٨-١٥.

١٢. شركة مصانع الاسمنت الاردنية. تقارير مجلس الادارة السنوية والميزانية العامة وحساب الارباح والخسائر لعام ١٩٨٦، ١٩٨٧، ١٩٨٨.
١٣. المرجع السابق، ص٣٦-٣٧.
١٤. البنك المركزي-دائرة الابحاث والدراسات. مرجع سبق ذكره، ص٤-٥، و٧٢-٧٣.

## الفصل الرابع

### تصنيف البيانات وتحليلها

بلغ عدد الاستبانات التي جرى توزيعها (٦٤) أربعاً وستين استبانة وذلك على أفراد الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية الاردنية الثلاثة؛ شركة مناجم الفوسفات الاردنية وشركة البوتاس العربية وشركة مصانع الاسمنت الاردنية . وقد بلغ عدد المعاد منها (٥٦) ستاً وخمسين استبانة اي ما نسبته ٨٧.٥٪ ويظهر الجدول رقم (٥) توزيعها حسب المشروعات.

#### جدول رقم (٥)

عدد الاستبانات الموزعة على افراد الادارة العليا في المشروعات العامة  
الاستخراجية الاردنية وعدد العائد منها

الرمز	المشروع او الشركة	عدد الاستبانات الموزعة	عدد الاستبانات العائدة	النسبة المئوية	النسبة المئوية الى المجموع الكلي
١	شركة مناجم الوسفات	٢٢	١٨	٨١.٨	٣٢.١
٢	شركة البوتاس العربية	٢٠	١٧	٨٥.٠	٣٠.٣٥
٣	شركة مصانع الاسمنت	٢٢	٢١	٩٥.٤٥	٣٧.٥
	المجموع	٦٤	٥٦	-	٪١٠٠

وقد اشتملت النشاطات التي يقوم بها أفراد العينة التي استجابت للاستبانة على جميع اوجة النشاطات التي تمارس عادةً في المشروعات الصناعية، وهي مبينة في الجدول رقم (٦).

جدول رقم (٦)

النشاطات التي يمارسها أفراد العينة في المشروعات  
العامة الاستخراجية مدار الدراسة

الاسم	البوتاس		الفوسفات		اسم الشركة	الرمز	
	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد			
أ	٢٨.٥	٦	٢٣.٥	٤	٢٧.٧	٥	النشاط المالي والتجاري
ب							النشاط المتعلق بالانتاج والانتاجية
ج	٥٧.١	١٢	٥٢.٩٤	٩	٥٥.٥	١٠	النشاط التسويقي
د	١٩.٠	٤	١١.٧	٢	١٦.٦	٣	النشاط المتعلق بالتطوير الذاتي للمشروع
هـ	٣٣.٣	٧	٤١.١	٧	٤٤.٤	٨	نشاط آخر
	٩.٥٢	٢	٢٣.٥	٤	٢٧.٧	٥	

وتجدر الإشارة الى ان هنالك بعضاً من أفراد العينة ممن أجابوا بأن عملهم في المشروعات التابعين لها يتضمن اكثر من نوع واحد من النشاطات المذكوره في الجدول، ولذلك نلاحظ بأن مجموع النسب المستخلصه لا يتطابق و ١٠٠٪. اما النشاطات الاخرى والتي لم ترد صراحة في الاستبانة فكانت النشاطات المتعلقة بالتدريب والدراسات والابحاث بالاضافة الى النشاطات الادارية. ويمكن القول بأن طبيعة النشاطات التي يقوم بها افراد العينة جاءت ممثلة لكافة مناحي عمليات المشروعات الصناعية، ولقد استأثر النشاط المتعلق بالانتاج والانتاجية بالحصة الاكبر من افراد العينة وتلاه في ذلك النشاط المتعلق بالتطوير الذاتي للمشروع.

يذهب الباحث الى ان مشروعاتنا عموماً ومشروعاتنا الاستخراجية منها على وجه الخصوص لا زالت تعاني من انعدام او ضعف فيما يتعلق بتوفر انظمة لتقييم اداءها بشكل متكامل بواسطة اجهزة تتسم بالمؤسسية، ولهذا جاءت الفرضيتان الاولى والثانية في هذه الدراسة لتعبر عن هذا حيث تنص الاولى على انه (تفتقر المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن الى وجود انظمة لتقييم الاداء تتصف بالتكامل) بينما نصت الثانية على انه (تفتقر المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن الى اجهزة او وحدات تتصف بالمؤسسية تمارس عمليات التقييم في تلك المشروعات). ولهذا جاء السؤالان الثاني والتاسع لسبر مدى صحة هذين الرأيين وقد كانت استجابات افراد العينة على السؤال الثاني كما هو مبين في الجدول رقم (٧).

#### جدول رقم (٧)

مدى ممارسة عملية تقييم مؤسسي في المشروعات  
العامة الاستخراجية في الاردن

الاسمنت		البوتاس		الفوسفات		هل تمارس عملية تقييم الاداء المؤسسي في الشركة
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
٢٨.٥	٦	٣٥.٢	٦	٢٨.٨	٧	نعم
٧١.٤	١٥	٦٤.٧	١١	٦١.١	١١	لا

اما فيما اذا كانت عمليات التقييم المتبعة في المشروعات تتسم بالتكامل، فلقد جاءت الاجابات على النحو المبين في الجدول رقم (٨).



جدول رقم (٨)

مدى تكامل عملية تقييم الاداء في المشروعات العامة  
الاستخراجية في الاردن

الاسمنت		البوتاس		الفوسفات		هل تعتقد ان عملية تقييم الاداء في الشركة تتسم بالتكامل
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
٢٣.٨	٥	٤١.١	٧	٣٣.٣	٦	نعم
٧٦.١	١٦	٥٨.٨	١٠	٦٦.٦	١٢	لا

ويبدو واضحا من النسب المستخرجه ان افراد العينة يذهبون الى ان مشروعاتهم تفتقر الى عمليات تقييم للاداء تتسم بالتكامل فضلا على انها لا تقوم على مرتكزات مؤسسية. علما بأن جميع افراد العينة وبلا استثناء يعتقدون بأن عملية تقييم الاداء المستمرة والدائمة هي وسيلة رئيسية ومهمة لتوقع الانحرافات قبل وقوعها، وان وقعت فانه تسهم في سرعة اكتشافها وبطبيعة الحال يتمخض عن ذلك محاولة ايجاد الحلول المناسبة لما نجم عنها من سلبيات.

اما عن مدى وجود اي شكل من اشكال تقييم الاداء في المشروعات الاستخراجية الى جانب التدقيق المالي، فلقد طُرحت اسئلة عدة في الاستابنه للوقوف على اشكال التقييم الموجودة وهي الاسئلة الخامس والثامن عشر والعشرون والواحد والعشرون والثاني والعشرون والتي تتعلق بأشكال التقييم الداخلي، اما السؤال السابع فيتعلق بالاشكال الخارجية للتقييم.

وتظهر الجداول التالية من (٩) وحتى (١٢) عرض للاجابات على الاسئلة التي تدور حول اشكال التقييم المتبعه في المشروعات العامة الاستخراجية.

جدول رقم (٩)

مدى وجود اشكال اخرى بالاضافة الى التدقيق المالي كشكل من اشكال تقييم الاداء في المشروعات العامة الاستخراجيه في الاردن

الاسمنت		البوتاس		الفوسفات		هل تتمتع الشركة بشكل من اشكال تقييم الاداء الى جانب التدقيق المالي
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
٧٦,١	١٦	١٠٠	١٧	١٠٠	١٨	نعم
٢٣,٨	٥	صفر	صفر	صفر	صفر	لا

جدول رقم (١٠)

مدى وجود وحده او وحدات داخلية متخصصة لمراقبة اعمال المشروعات العامة الاستخراجيه في الاردن تعمل على تقييم الاداء فيها.

الاسمنت		البوتاس		الفوسفات		هل يوجد في الشركة وحدة او وحدات داخلية متخصصة تراقب مختلف اعمال الشركة وتعمل على تقييمها
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
٧٦,١	١٦	١٠٠	١٧	١٠٠	١٨	نعم
٢٣,٨	٥	صفر	صفر	صفر	صفر	لا

جدول رقم (١١)

مدى عقد الاجتماعات الدورية لافراد الادارة العليا في  
المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن.

الاسمنت		البوتاس		الفوسفات		هل يجري في الشركة عقد اجتماعات دورية يتبادل فيها افراد القيادات الادارية الازاء والملاحظات الخاصة بالشركة.
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
٣٣ر٣	٧	٩٤ر١	١٦	٨٣ر٣	١٥	نعم
٦٦ر٦	١٤	٥ر٨	١	١٦ر٦	٢	لا

جدول رقم (١٢)

مدى قيام الادارات المالية للمشروعات العامة الاستخراجية في الاردن  
بترجمة الخطط الى موازنات نقدية والعمل على متابعتها.

الاسمنت		البوتاس		الفوسفات		هل تقوم الادارة المالية للشركة بترجمة الخطط على شكل موازنات نقدية ثم تقوم بمتابعتها والتأكد من الالتزام بها
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
٦٦ر٦	١٤	٩٤ر١	١٦	٩٤ر٤	١٧	نعم
٣٣ر٣	٧	٥ر٨	١	٥ر٥	١	لا

وباستقراء النسب المئوية من الجدول الخامس وحتى الثامن نجد بأن لدى المشروعات الثلاثة وحدة او وحدات داخلية متخصصة تراقب مختلف اعمال الشركة وتعمل علي تقييمها ويبدو ذلك واضحاً غاية في الوضوح في شركتي الفوسفات والبوتاس حيث كانت الاجابات جميعاً توافق على وجود مثل تلك الوحدة او الوحدات. اما شركة الاسمنت فلقد اجاب حوالي ٧٦٪ فقط من افراد عينتها بوجود الوحدة التقييمية .

أما فيما يتعلق بأكثر الأساليب بدائية في تقييم أمثال تلك المشروعات الكبرى، إلا وهو أسلوب عقد الاجتماعات الدورية لأفراد القيادات الإدارية في المشروعات من أجل تبادل الآراء والملاحظات حول سير أعمال مشروعاتهم ومحاولة تقديم اقتراحات تتناول حلول المشكلات التي تعترض طريق تلك المشروعات، فلقد كانت هنالك إشارة إيجابية في كل من شركتي البوتاس والفوسفات إذ كانت نسبة الردود بالإيجاب حوالي ٩٤٪ و ٨٣٪ على التوالي. أما نسبة الردود الإيجابية في شركة الاسمنت فكانت أدنىها ملفتاً لنظر الباحث ومثيراً لاستغرابه إذ بلغت حوالي ٢٣٪ من مجموعة الأجابات.

وتشير النسب المثوية الواردة في الجدول رقم (١٢) إلى أن للإدارات المالية في المشروعات جهداً في متابعة الموازنات النقدية التي تضعها مسبقاً، حيث تساوت نسبة من اجاب بوجود متابعة للموازنات النقدية من قبل الإدارات المالية في شركتي الفوسفات والاسمنت، إذ بلغت النسبة في كليهما حوالي ٩٤٪ ثم تلتها شركة الاسمنت والتي بلغت نسبة من يرى ان الإدارة المالية فيها تتابع الموازنات النقدية حوالي ٦٦٪.

واضح من الجدول رقم (١٠) ومن اجابات افراد العينة من العاملين في المناصب الادارية العليا في المشروعات العامة الاستخراجية مدار الدراسة ان هنالك نوعاً من رقابة الاداء والتقييم الداخلي لعمليات تلك المشروعات ولهذا كان من المهم التعرف على مدى فاعليته-بنظر افراد الادارة العليا في المشروعات-ولهذه الغاية كان السؤال السادس وكانت الاستجابات عليه على النحو المبين في الجدول رقم (١٣).

جدول رقم (١٣)

مدى توفر أنظمة داخلية فعالة لتقييم الاداء في المشروعات  
العامة الاستخراجية في الاردن.

الاسمنت		البوتاس		الفوسفات		هل تعتقد بأن لدى الشركة نظاماً فعالاً داخلياً لتقييم الاداء
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
٢٨	٨	٦٤٫٧	١١	٥٥٫٥	١٠	نعم
٦١٫٩	١٣	٣٥٫٢	٦	٤٤٫٤	٨	لا

يتبين ان أنظمة التقييم الداخلية تتسم بضعف الفاعلية والتي تشير اليه انخفاض نسب من يعتقدون بأن لديهم في مشروعاتهم أنظمة فعالة لتقييم الاداء، فلقد حصلت شركة البوتاس على اعلى النسب وبلغت حوالي ٦٤٪ تلتها شركة الفوسفات والتي يعتقد حوالي ٥٥٪ فقط من افراد العينة فيها ان لديها نظام التقييم الفعال. ويبدو ان هنالك خللاً في أنظمة التقييم الداخلية في شركة الاسمنت اذ تدنت نسبة من يعتقد بفاعلية انظمتها الداخلية لتقييم الاداء الى ٢٨٪ فقط.

ولما كانت المعايير التقييمية ومدى استيعاب العاملين في المشروعات العامة لها أمر على جانب كبير من الاهمية، كان السؤال الرابع في الاستبانة وسيلة الباحث ليستشف من خلالها ما اذا كان هنالك معايير محددة يتم اللجوء اليها عند التقييم، وكانت الاستجابات على النحو المبين في الجدول رقم (١٤).

## جدول رقم (١٤)

مدى وجود معايير محددة يجري اللجوء اليها في تقييم اداء الدوائر التي يعمل فيها افراد العينه.

الاسمنت		البوتاس		الفوسفات		هل يوجد معرفتك معايير محددة يجري اللجوء اليها في تقييم اداء الدائرة التي تعمل بها في الشركة
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
٧١ر٤	١٥	٩٤ر١	١٦	٨٣ر٣	١٥	نعم
٢٨ر٥	٦	٥ر٨	١	١٦ر٦	٣	لا

يتضح من الجدول رقم (١٤) ان هنالك معايير محده تستخدم في تقييم اداء مختلف الدوائر التي يعمل بها افراد العينه، الا ان ذلك لم يبلغ حد الكمال وكان الترتيب تنازلياً من حيث اعتماد المعايير المحده لتقييم الاداء، شركة البوتاس ثم الفوسفات فالاسمنت.

وكما ان وجود معايير لتقييم اداء مختلف عمليات المشروعات الاستخراجية أمر على درجة من الاهمية فإن لوجود اصحاب الكفاءات في الوحدات التي يوكل اليها القيام بأعمال التقييم أمر على نفس الدرجة من الاهمية. وحتى يتعرف الباحث على رأي افراد العينه في مدى كفاءة المصطلعين بتقييم الاداء في مشروعاتهم وذلك لاختبار مدى صحة الفرضية الثالثة والتي تذهب الى ان وحدات التقييم الحالية تفتقر الى طاقات ذات اعداد عالٍ ومؤهلات في مجال تقييم الاداء. ورد في استبانته السؤال التاسع عشر، والذي كانت الاستجابات عليه على النحو المبين في الجدول رقم (١٥).

جدول رقم (١٥)

مدى كفاءة القائمين على تقييم الاداء الداخلي في  
المشروعات العامة الاستخراجية.

الاسمنت		البوتاس		الفوسفات		هل تعتقد بأن القائمين على التقييم في الشركة على درجة من الكفاءة تمكنهم من اداء مهامهم كما يجب
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
٢٨٠	٨	٥٢٩	٩	٥٥٥	١٠	نعم
١٤٢	٣	١٧٦	٣	١١١	٢	لا
٢٣٨	٥	٢٩٤	٥	٢٣٢	٦	يعتقدون بأن بعض القائمين على الشركة على درجة من الكفاءة والبعض الآخر غير ذلك

ويبدو واضحاً عند النظر الى النسب المئوية المستخرجة في الجدول رقم (١٥) ان القائمين على التقييم في المشروعات العامة الاستخراجية يعوزهم التدريب للارتقاء بمستوى الكفاءة لديهم، ليس ذلك فحسب بل يغدو امر تزويد المشروعات العامة الاستخراجية بالطاقات المؤهلة امراً هاماً ورئيسياً. ويشير الباحث هنا الى ان مجموعة نسب المستجيبين من افراد العينة العاملة لدى شركة الاسمنت لا يتطابق و١٠٠٪ وذلك لان حوالي ٢٤٪ من العينة اجابت بأن الشركة تفتقر لوحدة تقييم للاداء.

وهكذا يمكن القول بأن الفرضيات الاولى والثانية والثالثة والتي تذهب الى ان المشروعات العامة الاستخراجية تفتقر الى وجود انظمة لتقييم الاداء متميزة بالتكامل تمارسها أجهزة او وحدات تتصف بالمؤسسية وان وحدات التقييم الحالية تفتقر الى طاقات ذات اعداد عالٍ ومؤهلات في مجال تقييم الاداء هي فرضيات مقبولة. وينطبق ذلك على وحدات التقييم الخارجية مثلما انطبق على وحدات التقييم الداخلية ويبدو ذلك واضحاً من النتائج المستخلصة من السؤال السابع في الاستبانة، والذي جاءت نتائج الاجابة عليه كما هو واضح في الجدول رقم (١٦).

جدول رقم (١٦)

مدى وجود هيئات خارجية تقوم بعمليات التقييم لاداء المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن.

الاسمنت		البوتاس		الفوسفات		هل يوجد حسب علمك هيئات خارجية تقوم باعمال التقييم لأعمال الشركة؟
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
٥٧ر١	١٢	٨٨ر٢	١٥	٧٧ر٧	١٤	نعم
٤٢ر٨	٩	١١ر٧	٢	٢٢ر٢	٤	لا

وينبغي الاشارة هنا الى ان الغالبية العظمى من الذين يعلمون عن جهات خارجية تعمل على تقييم الاداء لأعمال مشروعاتهم، افادوا بأن تلك الجهات ما هي الا الجهات المقرضة للمشروعات اياها، وبالتالي فإن الباحث يرى ان اساليب التقييم ونتائجه انما تصب بالدرجة الاولى في مصالح الجهات المقرضة، فضلاً عن انها موسمية وليست دورية، وبالإضافة الى الجهات المقرضة فتقوم بيوت الخبرة احياناً بالتقييم ولا يرى الباحث كفايتها وذلك لانعدام الاستمرارية.

أما مسألة فيما اذا كان وجود وحدة تقييم داخلية يحتل أهمية أكبر بنظر افراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية من وجود وحدة او وحدات خارجية لتقييم الاداء، فلقد جاءت الاستجابات لتعبر عن الاهمية النسبية الاكبر لوجود وحدة خارجية للتقييم حيث استحوذت على ٥٥٪ من مجموع الاجابات تلتها وحدة داخلية للتقييم وحازت على ٤٥٪ من مجموع الاجابات وكما هي مبينة في الجدول رقم (١٧)، ولعل لايجانب الصواب القول بان التقارب في النسب يعبر عن ضرورة وجود النوعين من وحدات التقييم، الخارجية والداخلية.



جدول رقم (١٧)

رأي افراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية في الاهمية النسبية الاكبر لوحدتي تقييم الاداء الخارجية والداخلية

النسب المئوية	العدد الكلي	الاسمنت		البوتاس		الفوسفات		أيهما بنظرك يحتل وجودها اهمية نسبية اكبر الوحدة الخارجية ام الداخلية لتقييم الاداء؟
		النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
٥٥.٠	٣١	٥٧.٠	١٢	٤٧.٠	٨	٦١	١١	وحدة التقييم الخارجية
٤٥.٠	٢٥	٤٣.٠	٩	٥٣.٠	٩	٣٩.٠	٧	وحدة التقييم الداخلية

يعتقد معظم من ذهب الى ان وحدة التقييم الخارجية يحتل وجودها أهمية نسبية اكبر من الداخلية بأنها يمكن ان تقوم بواجبها بمعزل عن التأثير الهيمنة. ويبرر القائلون بالاهمية النسبية الاكبر للوحدة التقييمية الداخلية بأن كادها اقرب الى واقع المشروع وبالتالي فانهم اقدر على التقييم الموضوعي للاداء .

تحدثت ادبيات تقييم الاداء عن صعوبة اختيار المعايير المناسبة لاستخدامها في اعمال التقييم في المشروعات العامة منها في المشروعات الخاصة، وعللت تلك الادبيات هذه الحقيقة لكون اهداف المشروعات العامة لا تقتصر على تحقيق الربحية التجارية وإنما شمولها على اهداف اقتصادية واجتماعية وغيرها، وقد قام الباحث باختبار ما تحدثت عنه الادبيات المشار اليها. كما حاول التعرف على ما اذا كان لحدائة التجربة الادارية وضعف الاعتبارات الاقتصادية واختلاط المؤشرات فيما بين المشروعات الخاصة والعامة بالاضافة الى النفور من النقد وان كان ايجابياً لدى القائمين على المشروعات العامة في ضعف عملية تقييم الاداء في المشروعات الاستخراجية الاردنية. وكانت اجابات افراد العينة على الاسئلة الواردة في الاستبانة والتي تعالج الامور الأنفة كما هو مبين في الجداول رقم (١٨) وحتى رقم (٢٠).

جدول رقم (١٨)

رأي افراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية في كون اختيار مؤشرات تقييم للاداء في المشروعات العامة اصعب منه في المشروعات الخاصة.

النسبة المئوية	العدد الكلي	هل تعتقد بان اختيار مؤشرات تقييم الاداء في المشروعات العامة اصعب من اختيارها في المشروعات الخاصة
٧٣.٠	٤١	نعم
٢٧.٠	١٥	لا

جدول رقم (١٩)

مدى صعوبة حصر اهداف المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن بنظر افراد الادارة العليا لشمولها على اهداف تتجاوز الربحية التجارية.

النسبة المئوية	العدد	هل من الصعب بنظرك حصر اهداف المشروعات العامة نظراً لشمولها على اهداف تتجاوز الربحية التجارية
٣٠.٠	١٧	نعم
٧٠.٠	٣٩	لا

ويرى حوالي ٨٢٪ من اولئك الذين لا يعتقدون بأنه من الصعب حصر أهداف المشروعات العامة نظراً لشمولها على اهداف تتجاوز الربحية التجارية، بأن وضع تلك الأهداف في شكل يمكن قياسه يشكل عقبة امام اقامة نظام تقييم اداء موضوعي يمكن الاعتماد عليه.

جدول رقم (٢٠)

اسباب ضعف عملية تقييم الاداء في المشروعات العامة في الاردن بنظر افراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية.

الرمز	اسباب ضعف عملية تقييم الاداء للشركات الصناعية في الاردن	العدد	النسبة المئوية
أ	حدائثة التجربة الادارية	٢٢	٥٧ر٠
ب	ضعف الاعتبارات الاقتصادية	١١	٢٠ر٠
ت	عدم التمييز بين مؤشرات الاداء في الشركات	٢٣	٥٩ر٠
ث	الحساسية المفرطة تجاه النقد مهما يكن ايجابيا	٤٠	٧١ر٤

جاء سبب الحساسية المفرطة تجاه النقد مهما يكن ايجابياً محتلاً المركز الاول فيما بين الاسباب الاربعة المدرجة في الجدول رقم (٢٠) وليس ذلك فحسب بل وبفارق نسبي يصل الى حوالي ١٢٪ عن سبب عدم التمييز بين مؤشرات الاداء في المشروعات العامة والخاصة والذي اجاب ٥٩٪ من افراد العينة بانه من اسباب ضعف عملية تقييم الاداء للمشروعات الصناعية في الاردن. ثم جاء سبب حدائثة التجربة الادارية ليحتل المركز الثالث وبنسبة ٥٧٪ من افراد العينة ، واخيراً جاء سبب ضعف الاعتبارات الاقتصادية وبنسبة ٢٠٪ من مجموعة العينة.

ونظراً لما لطبيعة التوجة الحكومي عند التعامل مع المشروعات العامة من أثر على اداء المشروعات وبالتالي على الاولويات في المعايير التي يتم اللجوء اليها في التقييم، جاء السؤال الثالث عشر في الاستبانة ليتبين حقيقة التوجة الحكومي، وقد كانت الاستجابات كما هو مبين في الجدول رقم (٢١).

جدول رقم (٢١)

طبيعة التوجه الحكومي في تعاملها مع المشروعات العامة الاستخراجية  
بنظر افراد الادارة العليا في تلك المشروعات.

الرمز	اسم الشركة الامر الذي تولية الدولة اهتماما اكبر عند تعاملها مع الشركة	الفوسفات		البوتاس		الاسمنت	
		العدد	النسبة المنوية	العدد	النسبة المنوية	العدد	النسبة المنوية
أ	التأكد من قيام الشركة بتنفيذ السياسة العامة للدولة والتوجهات التي تدعو اليها الحكومة	٩	٥٠.٠	٥	٣٠.٠	١٠	٤٨.٠
ب	التأكد من ان عمليات الشركة يجري تنفيذها بكفاءة عالية واقتصاد في النفقات	٧	٣٩.٠	٨	٤٧.٠	٨	٣٨.٠
ج	الاثنين معاً	٢	١١.٠	٤	٢٣.٠	٣	١٤.٠

أجاب ٤٣٪ من مجموع أفراد العينة بأن الأمر الذي تولية الدولة اهتماماً أكبر عند تعاملها مع المشروعات العامة الاستخراجية، هو التأكد من قيام المشروعات بتنفيذ السياسة العامة للدولة والتوجهات التي تدعو اليها الحكومة، بينما اجاب حوالي ٤١٪ من مجموع افراد العينة بأن الدولة تولي اهتماماً أكبر لقيام المشروعات اياها بممارسة عملياتها بكفاءة عالية ، واقتصاد في النفقات. اما البقية والتي تشكل ١٦٪ من افراد العينة فذهبت الى ان اهتمام الدولة فمُنصب على الامرين السابق ذكرهما معاً، وتعتبر النسب المستخرجة عن واقع الحال بشكل ادق عند اضافة نسبة ١٦٪ الى كلا النسبتين ٤٣٪ و ٤١٪ لتصبحان ٥٩٪ و ٥٧٪، اي بمعنى آخر، فإن من يرى بأن طبيعة التوجه الحكومي في تعاملها مع المشروعات الاستخراجية هو في صالح سياساتها حوالي ٥٩٪ من العينة، ويرى ٥٧٪ من افراد العينة بأن للحكومة اهتمامات بكفاءة الاداء والاقتصاد بالنفقات. ولعل من الاصول

العينة بأن للحكومة اهتمامات بكفاءة الاداء والاقتصاد بالنفقات. ولعل من الاصوب لو كان اهتمام الحكومة يصب في صالح مزيد من الكفاءة بالاداء والتوفير بالنفقات وخصوصاً وان مشروعاتنا بدأت حديثاً بالوصول الى حالة من الاستقرار والتوازن ويلزم في مثل تلك المشروعات العملاقة فترة طويلة نسبياً لتركيز الاستقرار والتوازن فيها تمهيداً لانطلاقها بقوة لتنافس عالمياً، لا سيما وان صناعاتنا الاستخراجية ان هي الا صناعات تصديرية بالدرجة الاولى.

ولمعرفة ما اذا كان التدقيق المالي الخارجي للمشروعات من قبل مدققي الحسابات يعتبر بنظر افراد الادارة العليا شكلياً وعديم الأثر وما اذا كان في مقدور التدقيق المالي كشف الصعوبات التي تواجه تشغيل الشركة وادارتها، طرح الباحث في استبانة دراسة السؤالين السادس عشر والسابع عشر، وحصل على الاستجابات المبينة في الجداول رقم (٢٢) ورقم (٢٣).

#### جدول رقم (٢٢)

رأي افراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن فيما اذا كان التدقيق المالي الخارجي شكلياً وعديم الأثر ام لا.

هل تعتبر التدقيق المالي الخارجي تقييماً شكلياً وعديم الأثر	العدد	النسبة المئوية
نعم	١٦	٪٢٩
لا	٤٠	٪٧١

جدول رقم (٢٣)

رأي أفراد الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية في قدرة التدقيق المالي الخارجي على كشف جميع الصعوبات التي تواجه تشغيل المشروعات وإدارتها

هل تعتقد بأن في مقدرة التدقيق المالي الخارجي كشف جميع الصعوبات التي تواجه تشغيل الشركة وإدارتها.	العدد	النسبة المئوية
نعم	٢	٥ر٥
لا	٥٢	٩٥ر٠

وان كانت عينة الدراسة تميل الى القول بأن للتدقيق المالي دوراً في تقييم الاداء، اذ يعتقد ٧٨٪ من تلك العينة ذلك، الا انه يمكن للباحث القول بأن الاعتماد وبشكل جوهري على مدققي الحسابات للكشف عن الصعوبات التي تواجه تشغيل الشركة وإدارتها، لهو خلل في توجهات واساليب المشروعات في تقييم اداءها، وليس أبلغ في الدلالة على ذلك من النسبة المرتفعة من افراد الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية التي ذهبت نفس المذهب وواقع ٩٥٪ منها.

من المعلوم ان للدولة عظيم المصلحة في أن تحقق المشروعات العامة الاستخراجية أعلى مستويات الاداء ولاسباب كثيرة تقدم تناولها في هذه الدراسة. ولذلك كان لا بد للباحث أن يضمّن الدراسة، واقع العلاقة ما بين الدولة والمشروعات. بالاضافة الى ذلك، التعرف على موقف افراد الإدارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية من تصدي الدولة لمهمة التقييم الخارجي المتكامل لاداء مشروعاتهم. ولهذا كانت الاسئلة الثاني والعشرون والثالث والعشرون والرابع والعشرون والخامس والعشرون والسادس والعشرون من الاستبانة والتي كانت الاستجابات عليها كما هو في الجداول رقم (٢٤) وحتى رقم (٢٨).

جدول رقم (٢٤)

مدى قيام وزارة الصناعة والتجارة بعمليات تقييم للاداء في المشروعات العامة  
الاستخراجية في الاردن.

النسبة المئوية	العدد	هل تقوم وزارة الصناعة والتجارة وبما لها من صلاحيات بتقييم للاداء في المشروعات العامة الصناعية
٧	٤	نعم
٩٣	٥٢	لا

جدول رقم (٢٥)

اراء افراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية حول قيام الدولة بمهمة  
التقييم الخارجي المتكامل لاداء المشروعات العامة.

النسبة المئوية	العدد	هل تعتقد بأن على الدولة ان تضطلع بمهمة التقييم الخارجي المتكامل لاداء المشروعات العامة
٨٧,٥	٤٩	نعم
١٢,٥	٧	لا

جدول رقم (٢٦)

اراء افراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية حول قيام وحدة في وزارة الصناعة والتجارة لتعمل على تقييم اداء تلك المشروعات.

النسبة المئوية	العدد	هل ترى ضرورة قيام وحدة في وزارة الصناعة والتجارة تكون مهمتها الاشراف على تقييم الاداء في المشروعات العامة
٢٣ر٩	١٩	نعم
٥٣ر٥	٣٠	لا

جدول رقم (٢٧)

اراء الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية حول قدرة وزارة الصناعة والتجارة وبما لديها من كوادر على تقييم الاداء الدوري في المشروعات.

النسبة المئوية	العدد	هل تعتقد بأن وزارة الصناعة والتجارة وبما لديها من كوادر قادرة على اجراء التقييم الدوري للاداء في شركاتهم
٤ر٠	٢	نعم
٩٦ر٠	٥٤	لا



جدول رقم (٢٨)

اراء افراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية حول ضرورة قيام الدولة بايجاد وحدة مركزية متخصصة في تقييم اداء المشروعات لتمارس الرقابة عليها.

النسبة المئوية	العدد	هل ترى بأن على الدولة ايجاد وحدة مركزية متخصصة في تقييم اداء المشروعات العامة لتمارس الرقابة على جميع المشروعات العامة في الاردن
٨٧ر٥	٤٩	نعم
١٢ر٥	٧	لا

يمكن القول بأن وزارة الصناعة والتجارة لا تشكل جهة تقييمية لعمليات المشروعات العامة الاستخراجية كما أفاد ٩٣٪ من افراد العينة. وبالرغم من ان ٨٧ر٥٪ من افراد العينة يرون بأن على الدولة أن تضطلع بمهمة التقييم الخارجي المتكامل لاداء المشروعات العامة الا ان حوالي ٦٢٪ من اولئك يرون بأن وزارة الصناعة والتجارة ليست الجهة التي يمكن ان يعهد اليها بالاشراف على تقييم الاداء، حيث يعتقد ما يصل الى ٩٦٪ من افراد العينة بأن الوزارة وبما لديها من كوادر غير قادرة على اجراء التقييم الدوري للمشروعات.

اما عن الدور الذي ينبغي أن تؤديه الوحدة المركزية المتخصصة في تقييم الاداء والتي وافق ٨٧ر٥٪ من افراد العينة على ضرورة تشكيلها لتمارس مهام الرقابة على جميع المشروعات العامة، فلقد ذهب حوالي ٩٦٪ منهم بأنه يتوجب على مثل تلك الوحدة القيام بتقييم منتظم لفعالية وكفاءة المشروعات العامة في الاردن، في حين يرى ٤٪ بأنه يمكن للوحدة القيام بتقييم اداء المشروعات العامة على فترات زمنية متباعدة (كل خمس سنوات مثلاً).

وفيما يخص ارتباط وحدة التقييم والمتابعة فيرى أنصار الوحدة المركزية وبنسبة تصل الى حوالي ٦٩٪ ضرورة ربطها مع السلطة التشريعية. كما يفضل حوالي ٩٤٪ من اولئك بأن تكون التوصيات التي تخرج بها مثل هذه الوحدة ملزمة لادارات المشروعات العامة، في حين يفضل ٦٪ منهم ان تكون التوصيات معلمه.

ويذهب ٦١٪ من اولئك الذين يرون ضرورة ممارسة الدولة للتقييم المتكامل للمشروعات العامة الاستخراجية الى ان على الدولة القيام بالتقييم مباشرة وبواسطة كوادرها بينما يرى ٣٩٪ منهم الى انه يمكنها القيام بالتقييم عن طريق التعاقد مع الاستشاريين او بيوت الخبرة المتخصصة، حيث يعتقدون ان ليس لدى الدولة الكوادر التي يمكنها من تغطية وظائف التقييم كافة نظراً للحاجة الى مختصين في مجالات شديدة التنوع واصحاب خبرات مميزة.

وقد هدفت الدراسة ضمن ما هدفت اليه التعرف على مدى ارتباط الحوافز المادية والمعنوية في المشروعات العامة الاستخراجية مع نتائج عمليات تقييم الاداء، نظراً لما لذلك الربط من اثار ايجابية على اداء المشروعات، وقد كانت الاستجابات على النحو المبين في الجدول رقم (٢٩).

#### جدول رقم (٢٩)

مدى ارتباط نظم الحوافز المعمول بها في المشروعات العامة الاستخراجية مع نتائج عمليات تقييم الاداء.

الاسم		البوتاس		الفوسفات		هل ترتبط الحوافز المادية والمعنوية في الشركة مع نتائج عمليات تقييم الاداء
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
٥٢٫٢	١١	٦٤٫٧	١١	٦١٫١	١١	نعم
٤٧٫٦	١٠	٣٥٫٣	٦	٣٨٫٨	٧	لا

إن نسب افراد العينة الذين يفيدون بارتباط نظام الحوافز المادية والمعنوية المعمول به في مشروعاتهم مع نتائج عمليات تقييم الاداء والتي كانت ٦٤ر٧٪ و٦١ر٦٪ و٥٢ر٢٪ لشركات البوتاس والفوسفات والاسمنت، تشير الى تدنيها، مما يحدو الباحث القول ان امر الارتقاء بمستوى ارتباط نظم الحوافز في المشروعات الاستخراجية بنتائج الاداء اولوية من الاولويات.

عزت الفرضية الرابعة والخامسة من فرضيات الدراسة الى ان خضوع عمليات المشروعات العامة الاستخراجية لأنظمة تقييم داخلية مؤسسية ومتكاملة يقوم عليها اخصائيين، وكذلك لانظمة تقييم خارجية يتولاها اصحاب كفاءات متميزة اكبر الاثر على الارتقاء بأداءها، وقد وجد الباحث ان التوجه بسؤال مباشر في الاستبانة للتحث من صحة الفرضيتين لا يعدو وان يكون سؤالاً توجيهياً leading question مثلما كان السؤال الثاني في الاستبانة. وكذلك يعتقد الباحث ان الربط ما بين النتائج المالية لعمليات المشروعات ومدى توفر أنشطة تقييمية فيها امر يجانب الصواب اذ ان اجراء التقييم للاداء في المشروعات انما هو امر ينبغي ان يواكبه ويكمله امور كثيرة هي ايضاً متغيرات لها تأثير كبير على مدى نجاح المشروعات او فشلها. ويدل على ذلك الاستجابات من عينة البحث على السؤال الرابع حول ما اذا كان افرادها يعتقدون بوجود تعثر في عمليات مشروعاتهم وكانت الردود على النحو المبين في الجدول رقم (٣٠).

#### جدول رقم (٣٠)

افراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية ورأيهم حول وجود تعثر في عمليات مشروعاتهم.

الاسمنت		البوتاس		الفوسفات		هل تعتقد بأن هناك تعثراً في عمليات الشركة
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
٧٦ر٠	١٦	٦ر٠	١	١١ر٠	٢	نعم
٢٤ر٠	٥	٩٤ر٠	١٦	٨٩ر٠	١٦	لا

اما عن اسباب التعثر بنظر من يعتقدون بوجوده في مشروعاتهم فكانت على النحو المبين في الجدول رقم (٣١).

### جدول رقم (٣١)

اسباب التعثر في المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن

الرمز	اسم الشركة	الفوسفات		البوتاس		الاسمنت	
		العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية
أ	الخطأ في التخطيط	-	-	-	-	١٢	٧٥ر٠
ب	الخطأ في التنفيذ	-	-	-	-	-	-
ج	التغيرات الطارئة لظروف المشروع الخارجية	٢	١٠٠ر٠٠	١	١٠٠ر٠٠	١١	٦٩ر-

في ضوء ذلك لجأ الباحث الى مؤشرات تفرقت بين اسئلة الاستبانة، فعلى السؤال السابع والذي تناول مسألة وجود هيئات من خارج المشروعات تقوم بعمليات التقييم لاعمالها اجاب حوالي ٩١٪ من افراد العينة بأهمية وجود هيئات خارجية تضطلع بأعمال تقييم لاداء المشروعات، وورد في تعليقاتهم لما ذهبوا اليه بأن لوجودها آثار ايجابية على الاداء بشكل عام، وكانت نسبة مؤيدي ممارسة الدولة بواسطة الاجهزة المؤهلة لامور التقييم حوالي ٨٧٪ مما يعطي الانطباع انه يعلق على مثل تلك الاجهزة والوحدات آمال كبيرة للارتقاء بالاداء.

اما السؤال الثامن عشر والذي طرح استفساراً عما اذا كان وجود الوحدات الداخليه المتخصصه مهماً في نظر أفراد العينة، كان الاجماع على اهميتها لما لها من مساهمة في تحسين الاداء وتحقيق الاهداف.

واخيراً كان السؤال الثامن والعشرون لمعرفة حقيقة التأثير لممارسات التقييم الحالية على عملية تقييم فعالية وكفاءة اداء المشروعات وعلى تقييم النظم الاداريه والاساليب الفنيه، وكانت الاستجابات كما هو مبين في الجدول رقم (٣٢).

اسم الشركة	تقييم كفاءة الاعمال										تقييم الامانة في الاعمال									
	العدد	متوسط	قليل	لا يمكن	متوسط	قليل	لا يمكن	متوسط	قليل	لا يمكن	متوسط	قليل	لا يمكن	متوسط	قليل	لا يمكن				
الورشات	١٠	٥٥٥	٨	١٤	٧٨٠	١٣	٧٢٠	١٣	٧٨٠	٥	٧٨٠	٥	٧٢٠	١٣	٧٨٠	٥				
البنيتاس	١٢	٧٠٥	٥	٢٩٥	٦٥٠	١١	٦٥٠	١١	٦٥٠	٦	٦٥٠	٦	٦٥٠	١١	٦٥٠	٦				
الاسمنت	١٣	٧٢٠	٨	٢٨٠	٧٤٠	٥	٧٤٠	٥	٧٤٠	٥	٧٤٠	٥	٧٤٠	١١	٧٤٠	٥				

تقرير تقييم كفاءة الاعمال  
 جدول رقم (١٦)

كانت نسبة افراد العينة الذين يعتقدون بقدرة انظمة التقييم الحالية على تقييم فعالية الاداء بدرجة كبيرة لا يتجاوز ٥٥٪ و ٧٠٪ و ٦٢٪ في شركات الفوسفات والبوتاس والاسمنت على التوالي. في حين ترى البقية ان مدى قدرة تلك الانظمة فمتوسط. وكذلك كانت نسبة من يرون ان لانظمة التقييم الحالية قدرة متوسطة على تقييم كفاءة الاداء هو ٧٢٪ و ٦٥٪ في شركتي الفوسفات والبوتاس على التوالي وترى البقية الباقية من العينة وهي ٢٨٪ و ٢٥٪ فقط انها قادرة ومدى كبير على تقييم الكفاءة، في حين توزع افراد العينة العاملين في شركة الاسمنت على مذاهب ثلاثة فيما يتعلق بقدرة الانظمة المتبعة على تقييم الكفاءة وكانوا ٢٤٪ و ٥٢٪ و ٢٤٪ على (مدى كبير) و (متوسط) و (قليل) على التوالي.

اما فيما يتعلق بتقييم النظم الادارية والاساليب الفنية فكان أقلها حظاً من حيث قدرة انظمة التقييم الحالية على التعامل معها. ويمكن القول ان الاستجابات الواردة في الجدول (٢٢) ما هي الا اشارات من افراد الادارة العليا في المشروعات الاستخراجية العامة في الاردن تعبر عن رغبتهم في تطوير انظمة تقييم الاداء الداخلية والخارجية من حيث الاساليب وكذلك توفير افضل الطاقات لتشغيل تلك الانظمة.

ولما كان حرص اي ادارة على حسن اداء الجهاز الذي تديره امرأ مفروغاً منه فيمكن للباحث القول ان افراد الادارة العليا في المشروعات مدار الدراسة يعتقدون بأن لخضوع عمليات المشروعات العامة الاستخراجية لانظمة تقييم مؤسسية ومتكامله يقوم عليها اخصائيون، وكذلك لانظمة تقييم خارجية يتولاها اصحاب كفاءات متميزة اكبر الاثر على الارتقاء باداءها. وهذا يؤكد الفرضيتان الرابعة والخامسة للدراسة.

## الفصل الخامس

### النتائج والتوصيات

#### النتائج

كانت نتيجة تحليل المعلومات التي حصل عليها الباحث من تفريغ الاستبانة التي استجاب لها (٥٦) ستة وخمسون فرداً من افراد الادارة العليا في المشروعات العامة الاستخراجية مدار الدراسة كما يلي:-

١. تفتقر المشروعات العامة الاستخراجية مدار الدراسة الى وجود انظمة التقييم للاداء تتميز بالتكامل وتتصف بالمؤسسية.

يعتبر تعدد العمليات الانتاجية في المشروعات الصناعية وتنوعها سبباً جوهرياً يستدعي قيام انظمة تقييم للاداء ذات طبيعة شاملة ومتكاملة. وذلك لأن القدرة على معرفة أسباب التغير في كفاءة الاداء لأي مشروع صناعي، وتحليل تلك الاسباب تحليلاً علمياً، انما يتطلب دراسة كفاءة الاداء في كل وحدة من وحدات المشروع من حيث أثرها على الانتاج ومساهمتها فيه. لذلك فمن الضروري بمكان وعند قيام الاجهزة المختصة بالتقييم في المشروعات العامة الاستخراجية، أن تتأكد من تناسق جهودها لمعرفة حقيقة اداء مختلف وحدات الانتاج، وهذا يؤدي الى صحة تشخيص الانحرافات وتحديد الجهات المسؤولة عنها، وبالتالي وضع الحلول الكفيلة بالقضاء عليها والحد من تأثيراتها السلبية.

٢. تشكل عملية تقييم الاداء المستمرة والدائمة وسيلة رئيسية تسهم في توقع الانحرافات قبل وقوعها وان وقعت فانها تسهم في سرعة اكتشافها وتطوير آثارها السلبية.

إن اقامة الاجهزة المتخصصة بالمتابعة وتقييم الاداء في المشروعات العامة لتمارس عملها بصورة مستمرة ودائمة يكفل للمشروعات ديناميكية اتخاذ الاجراءات التصحيحية بشأن عملياتها عند الانحراف عن الخطط الموضوعة او

التقصير عن بلوغ الاهداف في الزمن المحدد. ويمكن القول ان مثل المتابعة المستمرة وتقييم الاداء الدائم كمثال صمام للأمان في تلك المشروعات، لا يمكن بدونه ضمان تحقيق الضبط اللازم لمختلف أوجه النشاطات فيها.

٣. تفتقر وحدات التقييم الداخلية في المشروعات العامة الاستخراجية الى الطاقات المؤهلة لتعمير عمليات التقييم في تلك المشروعات على اكمل وجه وعلى افضل صورة.

تحتل مسألة استخدام الطاقات المؤهلة والكفاءات المتميزة في المشروعات الصناعية العامة مكان الصدارة في الجهود المبذولة لرفع كفاءة تلك المشروعات وزيادة فعاليتها. ويكتسب أمر شحن وحدات التقييم الداخلية بأرقى الخبرات أهميته القصوى من الدور الكبير الذي يعلق على تلك الوحدات في تحقيق عناصر النجاح للمشروعات. ويُعد ضعف كفاءة القائمين على التقييم في المشروعات الصناعية العامة عائقاً امام هؤلاء في استيعاب العمليات الادارية والتقنية المعقدة، ويؤثر هذا بطبيعة الحال على الاحكام الصادرة عنهم، مما يؤدي الى فقدان قناعة العاملين في المشروعات بهم، وبالتالي عدم التعامل مع توصياتهم بالجدية المطلوبة.

٤. كما ان وجود وحدات التقييم الداخلية أمر على جانب كبير من الأهمية فإن لوجود اجهزة خارجية لتقييم اداء المشروعات العامة الاستخراجية أهمية مماثلة.

تبين للباحث من خلال الدراسة انه لا يوجد تقييم خارجي دوري لاداء المشروعات العامة الاستخراجية في الاردن. وهذا الغياب يحرم المشروعات اياها من وسيلة اضافية هامة تسهم في بذل الجهود لرفع كفاءتها وزيادة فعاليتها، وبالتالي تحقيق المردود الذي يمكنها من التطور والمنافسة القوية في الاسواق العالمية.

٥. بالرغم من كون اختيار مؤشرات ومعايير تقييم الاداء في المشروعات العامة امراً أصعب من اختيارها في المشروعات الخاصة نوعاً ما، الا انه لا يعتبر حضر أهداف تلك المشروعات واستنباط المعايير واستخدامها في عمليات التقييم امراً على درجة كبيرة من الصعوبة.



في حين تنحصر اهداف المشروعات الخاصة في تحقيق اعلى مستوى ممكن من الربحية التجارية، فإن للمشروعات العامة عموماً اهدافاً تتعدى ذلك لتشمل تحقيق عوائد تنمويه ذات طابع اقتصادي واجتماعي. وهذا يجعل من وضع المعايير الكمية لقياس العائد الاقتصادي والاجتماعي عائقاً امام تقييم الاداء في مشروعاتنا العامة الاستخراجية. الا انه لما كان لكل مشروع من المشروعات اهدافاً محددة تم انشاؤه من أجل تحقيقها وعلى رأسها تحقيق الارباح، فانه من الممكن بلورة المعايير التقييمية بناء على تلك الاهداف. ولن يعدم المختصون وسيلة للعمل بمقتضى عبارة Galileo "احسب ما يمكن حسابه، وقس ما يمكن قياسه والشيء الذي لا يمكن قياسه اجعله قابلاً للقياس".

ان من اسباب ضعف عملية تقييم الاداء في المشروعات العامة الصناعية في الاردن الامور التالية مرتبة حسب تأثيرها:-

أ. الحساسية المفرطة تجاه النقد ومهما يكن ايجابياً.

ب. عدم التمييز بين مؤشرات الاداء ومعاييره في المشروعات العامة الخاصة.

ج. حداثة التجربة الادارية.

د. ضعف الاعتبارات الاقتصادية.

اما بالنسبة للحساسية المفرطة تجاه النقد، فإن الباحث يرى ان هذا الامر ينتج عن عدم توفر وحدات التقييم التي تمارس عملها بصورة مؤسسية. ويصبح عندها التقييم مسألة تتحكم بها الاهواء الشخصية والمصالح الخاصة، وهذا يؤدي بطبيعة الحال الى نفور العاملين في المشروعات العامة من اي شكل من اشكال الدراسة التحليلية لعمليات مشروعاتهم حتى وان كان القصد من وراء اجرائها ايجابياً. ولهذا فان إكساب اجهزة التقييم سمة المؤسسية كفيل بازالة الحساسية تجاه التقييم لتنتقل به الى مجهود يسعى للاستماع الى نتائج العمل وبمقتضى توصياته جميع العاملين في مشروعاتنا العامة وعلى اختلاف مواقعهم.

اما فيما يتعلق بتأثير صعوبة التمييز بين مؤشرات الاداء في المشروعات العامة والخاصة، فلقد تقدم القول ان تبيان الاهداف الخاصة

بكل مشروع ومنذ مرحلة الاعداد كفيل بالمساعدة في استخراج المعايير التي يمكن تقييم المشروع من خلالها. وهذا يدعو الى الابتعاد عن الاساليب الانشائية في صياغة الاهداف.

ولما كان لحدثة التجربة الادارية أثر سلبي على عملية تقييم الاداء في مشروعاتنا العامة، فإن الامر يستدعي اخضاع القائمين عليها لبرامج التدريب المستمرة والمصممة للارتقاء بالقدرات الادارية عموماً والكفاءات التقييمية على وجه الخصوص. ليس ذلك فحسب، بل قد يستدعي الامر في اوله الى اجتذاب اصحاب الخبرة المتميزة في مجال تقييم المشروعات العامة من المؤسسات الدولية العاملة في هذا المجال. ويجزم الباحث ان هذا الاجتذاب للخبرات المتميزة لا يشكل بحال من الاحوال اتفاقاً لا مبرر له، اذ ان استغلال طاقاتهم بالصورة المثلى كفيل بأن يجعل من وجودهم ذو جدوى كبيرة للمشروعات. ناهيك عن امكانية الاستفادة منهم في التدريب.

صحيح ان لضعف الاعتبارات الاقتصادية اثرأ سلبياً على عملية تقييم الاداء في المشروعات العامة، الا ان الباحث يميل الى القول بأن الصعوبات الاقتصادية التي يمر بها الاردن يمكن ان تجعل من ايلاء الاعتبارات الاقتصادية اهمية قصوى امراً على جانب كبير من الاهمية، لا سيما وان التغير في النهج السياسي نحو مزيد من الديمقراطية في البلاد من المؤمل ان يلعب دوره الفعال في محاسبة المسؤولين عن تدني التركيز على الاعتبارات الاقتصادية في المشروعات العامة.

٧. عند تعاملها مع المشروعات العامة الاستخراجية تولى الدولة اهتماماً بقيام المشروعات بتنفيذ السياسات العامة للدولة والتوجيهات التي تدعو اليها الحكومة. وكذلك بكون عمليات المشروعات يجري تنفيذها بكفاءة عالية واقتصاد في النفقات. وان كان اهتمام الدولة بالامر الاول اكبر بقليل من اهتمامها بالثاني.

تقدم القول في الدراسة ان لكل مرحلة من المراحل اولوياتها، ففي مرحلة معينة قد يكون مبرراً العمل على الارتقاء بالعوائد الاجتماعية للمشروعات

العامة، ولكن في مرحلة اخرى قد يكون من الضروري التركيز على توليد اكبر قدر ممكن من العوائد وبالعملة الصعبة عن طريق تلك المشروعات ولو كان ذلك على حساب العوائد الاجتماعية. ولما كانت الدراسة قد دلت على ايلاء الدولة تنفيذ عمليات المشروعات بكفاءة عالية واقتصاد في النفقات اولوية ثانية مقارنة بقيام المشروعات بتنفيذ سياساتها العامة، فإن ذلك يستدعي القول بأن الوضع الراهن يتطلب مزيداً من الاهتمام بالكفاءة العالية والاقتصاد في النفقات، لا سيما وان ذلك يمكّن الدولة لاحقاً من الالتفات للعوائد الاجتماعية والانفاق عليها من سعة.

٨. لايعتبر التدقيق المالي الخارجي الذي يقوم به مدققو الحسابات تقييماً شكلياً وعديم الأثر، الا انه يمكن الجزم بأن ليس في مقدور التدقيق المالي الخارجي كشف جميع الصعوبات التي تواجه تشغيل المشروعات وادارتها.

ينحصر اهتمام مدققي الحسابات بالارباح التجارية التي تحققها المشروعات، في حين لا تشكل العوائد الاقتصادية والاجتماعية اي اعتبار لديهم. وهذا يدعو الى القول بأن التقييم الذي يضطلع به مدققو الحسابات انما يتناول بعداً واحداً من ابعاد المشروعات العامة الا وهو البعد التجاري (enterprise dimension)، في حين يغفل بعد الخدمة العامة (public dimension). ويذهب الباحث الى ان الاكتفاء بمدققي الحسابات كجهة تقييم هو من سمات النقص في تقييم الاداء في مشروعاتنا العامة بشكل عام والاستخراجية منها على وجه الخصوص.

٩. لا تمارس الدولة عمليات التقييم لاداء المشروعات الاستخراجية وبشكل مباشر بالرغم من ضرورة تصدي الدولة لمهمة التقييم الخارجي المتكامل لاداء تلك المشروعات. ويمكن ان يتم التقييم من خلال وحدة متخصصة تنشؤها الدولة للقيام بعمليات الرقابة على جميع المشروعات العامة في الاردن.

ويمكن ان يعزي الباحث تأخر الدولة في الاضطلاع بمسؤولياتها التقييمية الى حقيقة انها تفتقر الى الطاقات القادرة على القيام بذلك بطريقة فعالة ولهذا فان حشد مثل هذه الطاقات-وكما تقدم-هي الخطوة الاولى نحو قيام الدولة بواجباتها تجاه المشروعات.

١٠. ترتبط نظم الحوافز المادية والمعنوية المعمول بها في المشروعات العامة الاستخراجية بنتائج تقييم الاداء ارتباطاً ضعيفاً.

يعتبر ربط نظم الحوافز بنتائج الاداء شرطاً رئيسياً من شروط نجاح نظم تقييم الاداء. وهذا امر لا خلاف عليه، اذ ان ذلك الربط من شأنه دفع العاملين في المشروعات العامة الى بذل أقصى الطاقات لتحقيق اعلى معدلات ممكنة من الاداء.

وينظر الباحث بقلق الى ارتفاع العوائد المادية للعاملين في المشروعات العامة بغض النظر عن ادائهم وادائها. ويرى بأن الامر يستدعي المبادرة الفورية لارساء اجهزة التقييم ذات الطابع المؤسسي والمتكامل، وفي الوقت نفسه وضع انظمة للحوافز تأتي منسجمة اعطياتها المادية والمعنوية مع نتائج التقييم التي تخرج بها تلك الاجهزة.

١١. يمكن القول بأن بعض المشروعات مدار البحث لا تعاني من التعثر واخرى تعاني من التعثر لاسباب تتعلق بأخطاء تم ارتكابها في مرحلة التخطيط بالاضافة الى التغيرات الطارئة التي لم تكن في صالح المشروعات.

ويدعو ذلك الى التأكيد على الاهتمام بمرحلة التخطيط للمشروعات العامة والكبرى منها بشكل خاص. اما بالنسبة للتعامل مع التغيرات الطارئة والتي تؤثر على اداء مشروعاتنا، فان الامر يستدعي قيام الاجهزة المتخصصة في الدولة والمشروعات بدراسة البيئة التي تعمل بها هذه المشروعات والمعطيات التي قد تؤثر سلباً على عملياتها فتتداركها ان امكن الامر ذلك او تحد من تأثيراتها، او تلك التي قد تؤثر ايجابياً فتسخرها بالدرجة القصوى لصالحها.

١٢. ان لخضوع عمليات المشروعات العامة الاستخراجية لأنظمة تقييم داخلية مؤسسية ومتكاملة يقوم عليها اخصائيون وكذلك لأنظمة تقييم خارجية يتولاها اصحاب كفاءات متميزة اكبر الأثر على الارتقاء بأدائها.

## التوصيات

بناء على ما تقدم من نتائج خرجت بها الدراسة يجد الباحث ضرورة التقدم بالتوصيات التالية:-

١. ضرورة مبادرة مجالس الادارة في المشروعات الاستخراجية خاصة والمشروعات الصناعية عامه باستحداث دائرة تسمى (دائرة المتابعة والتقييم) تضطلع بمتابعة كافة اوجه عمليات المشروع والتقييم المنتظم والدائم لنتائج عملياته، بهدف التأكد من ان جميع الانشطة تسير وفقاً للاهداف الموضوعه والخطط المرسومة، وكذلك المساهمة في الوقوف على درجة الانجاز واساليبه والمشكلات التي تحول دون تحقيق الغايات القصوى، ومن ثم التعامل معها وذلك للتخفيف من أثارها السلبية. كما لا بد من توفير أنظمة الحفظ الالية للمعلومات في دائرة المتابعة والتقييم تلك، يمكن معها وضع ما يلزم من معلومات جرى ويجري جمعها تحت تصرف العاملين في مجال التخطيط للمشروعات العامة من أجل تحقيق اقصى درجات التواصل والتكامل بين وظائف التخطيط من جهة والمتابعة والتقييم من جهة اخرى، وذلك يعطي التخطيط ميزة الواقعية.
٢. كما ان لدائرة المتابعة والتقييم الداخلية أهمية قصوى في نظر الباحث نظراً لكونها قريبة من مسرح عمليات المشروعات العامة، فإن لقيام الدولة بايجاد وحدة خارجية لمتابعة وتقييم اداء المشروعات نفس الدرجة من الاهمية نظراً لتميزها بالاستقلال الاداري عن مجالس ادارة المشروعات، مما يكفل حيادها التام. ويرى الباحث ان ترتبط (وحدة المتابعة والتقييم) الخارجية بمجلس الوزراء مباشرة عن طريق اللجنة المالية والاقتصادية والتخطيط الوزارية، ومن المناسب ان يرأس الوحدة المستشار الاقتصادي في رئاسة الوزراء.
٣. وان كان الباحث يذهب الى ضرورة مشاركة وحدة المتابعة والتقييم الخارجية في التخطيط للمشروعات العامة، الا انه من الضروري ان تتأكد الدولة من عدم تعاضم دور تلك الوحدة لتصبح المخطط الرئيسي، بل يجب ان يقتصر دورها على القيام بدور الرديف الفعّال لاجهزة التخطيط في المشروعات تقدم

لها النصيح والمشورة وتقدم العون لمساعدتها في تحقيق اعلى معدلات الاداء. ويتوجب على وحدة المتابعة والتقييم الخارجية والدوائر الداخلية للمتابعة والتقييم في المشروعات ان تعمل على خلق التكامل فيما بين نشاطاتها. كما ان عليها التركيز على النتائج المتحققة لا الاساليب المتبعة مع ضرورة ايلاء امر العمل على خلق البيئة الملائمة للتعامل اليومي مع القائمين على التنفيذ الاهمية الكافية. وهنا ينبغي الاشارة الى ان لمسألة مراعاة الصراحة والثقة المتبادلة ما بين القائمين على المشروعات والقائمين على المتابعة والتقييم دوراً رئيسياً في عملية صناعة القرارات المناسبة وبالسرعة القصوى نظراً لما تخلقه الصراحة والثقة من سلاسة في نقل المعلومات بشكل دقيق وواضح ما بين الاطراف المعنية.

٤. التاكّد من ان الجهات التقييمية تمارس أعمالها بطريقة لا تتعرقل معها عمليات المشروعات ونشاطاتها، على ان لا يؤدي ذلك الى ان تتحول ممارسة التقييم الى أمر شكلي عديم الأثر.
٥. يتعين على دوائر المتابعة والتقييم في كل مشروع من المشروعات وبتعاون وثيق مع وحدة متابعة وتقييم المشروعات العامة تضمين نتائج المتابعة والتقييم في تقارير دورية تتسم بالدقة وتوزع على المعنيين.
٦. قيام السلطة التشريعية (مجلس النواب على وجه التحديد) بتشكيل لجنة تسمى لجنة المشروعات العامة لتساهم في عملية تقييم الاداء والرقابة على المشروعات العامة.
٧. ان من تمام عملية المتابعة والتقييم ان يعقب تحديد المشكلات والعقبات والانحرافات تقديم الاقتراحات والاجراءات والاساليب الكفيلة بالتغلب على جميع تلك العوائق.
٨. ونظراً لما لرقابة الرأي العام من أثر في الارتقاء بمستوى الاداء نتيجة للمتابعة والتقييم، فمن الضروري ان تلعب أجهزة الاعلام المحلية، صحافةً وتلفازاً واذاعةً دوراً اكبر في الاهتمام بالمشروعات العامة من حيث تسليط الاضواء عليها ومتابعتها وافساح المجال للمختصين لتقييم اداءها. وعلى الدولة ان تكفل حرية التعبير والرأي في تلك الاجهزة .

٩. للعامل البشري والذي يتمثل بالكفاءات العلمية المتميزة والطاقات الابداعية والتي يعهد اليها بادارة وتشغيل أجهزة تقييم الاداء في المشروعات العامة عظيم الأثر. لذا فإن على الدولة ان تصشد لوحدة التقييم الخارجية أصحاب الاختصاص العميق، كما يتوجب على مجالس ادارة المشروعات العامة شحن الوحدات التقييمية بأفضل ما يمكنها، والقيام على تدريبهم المستمر من اجل تحقيق اهداف المتابعة والتقييم على افضل وجه وفي احسن صورة.
١٠. ينبغي ايجاد نظم حوافز للعاملين في المشروعات العامة تتسم بالفعالية بشرط ان لا تقتصر على الحوافز المادية بالرغم من عظيم اهميتها، بل يجب ان تتعدى ذلك الى حوافز ذات طبيعة معنوية مثل منح المزيد من الصلاحيات والتقدير العلني للانجازات المتحققة وتوفير مزيد من اجواء الاستقلالية والترقيات بشرط ان ترتبط نظم الحوافز ارتباطاً وثيقاً مع نتائج المتابعة والتقييم للاداء في تلك المشروعات.
١١. تعتبر معايير تقييم الاداء المحددة مسبقاً وفي مرحلة التخطيط من الاسس التي لا يستقيم أمر المتابعة والتقييم الا بوجودها بحيث يجري الاحتكام اليها في تحديد مدى نجاح الاداء او قصوره، ولهذا فإن وضع معايير عامة يجري استخدامها في تقييم المشروعات العامة على اختلافها يراعى عند وضعها ظروف البلاد واهدافها التنموية بالاضافة الى معايير خاصة بكل مشروع، يؤخذ بعين الاعتبار عند وضعها الاهداف المرسومة لكل مشروع وظروفه الخاصة. وينبغي ان تتسم المعايير بالوضوح والموضوعية.

## قائمة المراجع

### المراجع العربية

١. ابراهيم محمود بدوي. المعايير المحاسبية والمالية لتقييم المشروعات. (الرياض: معهد الادارة العامة، ١٩٨٤).
٢. احمد الخياط وآخرون. "مشاريع الصناعات الاستخراجية والتخطيط لها". مجلة التعدين العربية، المجلد الخامس، العدد الرابع، ١٩٨٥.
٣. احمد رشيد. نظرية الادارة العامة: السياسة العامة والادارة. (القاهرة: دار المعارف، ١٩٨١).
٤. احمد محمد موسى. تقييم الاداء الاقتصادي في قطاع الاعمال والخدمات. (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٩).
٥. احمد محمد موسى. مؤشرات تقييم الاداء في قطاع الاعمال. (القاهرة: د.ن، ١٩٨٢).
٦. احمد الملكاوي. "قياس الانتاجية والتغير التكنولوجي في شركة مناجم الفوسفات الاردنية ١٩٦٣-١٩٨٦". دراسات، المجلد السادس عشر، العدد الاول (١٩٨٩).
٧. السيد عبده ناجي. الرقابة على الاداء من الناحية العلمية والعملية. (القاهرة: د. ن، ١٩٨٢).
٨. بسمان فيصل محجوب وآخرون. ادارة المنشآت الصناعية. (الموصل: جامعة الموصل، ١٩٨٥).
٩. البنك المركزي-دائرة الابحاث والدراسات. "التركيب السلعي للصادرات الوطنية حسب التصنيف الدولي". النشرة الاحصائية الشهرية، المجلد الخامس والعشرون، العدد ١٢، كانون اول ١٩٨٩.
١٠. جميل احمد توفيق وصبحي قريصه. اقتصاديات الاعمال. (الاسكندرية: دار الجامعات المصرية، ١٩٦٦).
١١. حسام الدين زكي بنيان. "مؤشرات تقييم الاداء في المنشآت الصناعية". مجلة الصناعة، العدد الثاني، السنة الرابعة، نيسان ١٩٨٠.
١٢. حسني المصري. المشروعات العامة ذات المساهمة الدولية. (عين شمس: د. ن، ١٩٨٥).
١٣. حسني المصري. النظام القانوني للمشروعات العامة ذات المساهمة الدولية. (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٨).
١٤. حسني المصري. نظرية المشروع العام. (القاهرة: جامعة عين شمس، ١٩٧٩).



١٥. حلمي محمود. "المشروعات العامة." مجلة العلوم الادارية (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٦٧).
١٦. حمدي مصطفى المعاز. أنظمة الرقابة الحديثة في منشآت الاعمال. (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٥).
١٧. حيدر ابراهيم. التغير الاجتماعي والتنمية: مدخل نظري. (الامارات العربية المتحدة: مكتبة الطالب، ١٩٨٢).
١٨. خبراء من منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية والمنظمة العربية للتنمية الصناعية. دليل التقييم والمفاضلة بين المشروعات الصناعية للدول العربية. (تونس: منظمة التنمية الصناعية للدول العربية، ١٩٨٠).
١٩. ———. دراسة مقارنة في الصيغ القانونية للمشروعات المشتركة والصيغ العملية الجديدة للمساهمة في تنفيذ المشاريع العربية المشتركة. (عمان: مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، ١٩٨٢).
٢٠. سعدي مجاهد وجمال أحمد الرمحي. "البوتاس." مجلة التعدين العربية، المجلد السادس، العدد الرابع، ١٩٨٦.
٢١. سمير التنير. تنظيم وتطوير المشروع الصناعي. (طرابلس الغرب: معهد الانماء العربي، ١٩٧٨).
٢٢. سمير محمد يوسف. ادارة المنظمات. (الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٠).
٢٣. شركة البوتاس العربية. تقارير مجلس الادارة والميزانية العامة وحساب الارباح والخسائر للاعوام ١٩٨٦، ١٩٨٧، ١٩٨٨.
٢٤. شركة مصانع الاسمنت الاردنية. تقارير مجلس الادارة والميزانية العامة وحساب الارباح والخسائر للاعوام ١٩٨٦، ١٩٨٧، ١٩٨٨.
٢٥. شركة مناجم الفوسفات الاردنية. تقارير مجلس الادارة والميزانية العامة وحساب الارباح والخسائر للاعوام ١٩٨٦، ١٩٨٧، ١٩٨٨.
٢٦. صبحي قريصه ومحمد الليثي ومحمد اسماعيل. مقدمة في علم الاقتصاد. (القاهرة: مكتبة الانجلو مصرية، ١٩٨٥).
٢٧. طه الجزراوي. الدول النامية ومشاكل التصنيع. (بيروت: دار الطليعة، ١٩٧٢).
٢٨. عبد الباري ابراهيم. "شركة البوتاس العربية." مجلة التعدين العربية، المجلد الثامن، العددين الثالث والرابع، ١٩٨٨.
٢٩. عبد العزيز مصطفى عبد الكريم وطلال محمود كداوي. تقييم المشاريع الاقتصادية. (الموصل: جامعة الموصل، ١٩٨٦).
٣٠. علي خليفه الكواري. دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية: مدخل الى دراسة كفاءة اداء المشروعات العامة في اقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط. (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والاداب، ١٩٨١).

٣١. علي النصور. "مؤتمر صحفي لمدير عام شركة البوتاس العربية." مجلة الاسمدة، العدد ١٥، السنة الخامسة، آذار ١٩٨٨.
٣٢. فتحي عبد الصبور. الشخصية المعنوية للمشروع العام. (القاهرة: عالم الكتب، ١٩٧٣).
٣٣. فهمي محمود شكري. "معنى المؤسسة العامة في فقه القانون الاداري العام." المجلة العربية للإدارة، العددان الاول والثاني، حزيران ١٩٨٨.
٣٤. قانون الشركات الاردني رقم (١) لسنة ١٩٨٩.
٣٥. مبارك ابراهيم عوض الكريم. التنمية الاقتصادية بين النظرية والتطبيق. (الرياض: معهد الادارة العامة، ١٩٨٢).
٣٦. محمد أزهري السماك وآخرون. اساسيات الاقتصاد الصناعي. (الموصل: جامعة الموصل، ١٩٨٤).
٣٧. محمد عساف. أصول الإدارة. (مصر: جامعة المنصورة، ١٩٨٢).
٣٨. محمد عجمية وصبحي قريصه ومدحت العقاد. مقدمة في التنمية والتخطيط. (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٣).
٣٩. محمود مشعل وآخرون. "مشاريع الصناعات الاستخراجية والتخطيط لها." مجلة التعدين العربية، المجلد الخامس، العدد الرابع، ١٩٨٥.
٤٠. مصطفى الروادي. "مزايا ومنافع المشاريع الصناعية المشتركة ومشاكل تحليلها." في وقائع ندوة المشروعات الصناعية العربية المشتركة. (الكويت: منظمة الاقطار المصدرة للبتترول ومنظمة الخليج للاستشارات الصناعية، ١٩٨٣).
٤١. موسى يوسف خميس. "الفوسفات في الاردن: دراسة في صادراته وأهميته الاقتصادية والاجتماعية." مجلة العمل، العدد ٤٣، السنة الحادية عشرة، ١٩٨٨.
٤٢. ملامح النهضة الاردنية، حقائق وأرقام عن القطاع الصناعي. (عمان: وزارة الاعلام، ١٩٦٩).
٤٣. نادر ابو شيخه. "المؤسسات العامة في المملكة الاردنية الهاشمية." ورقة قدمت الى اللقاء العلمي حول ادارة مؤسسات القطاع العام المنعقد في عمان ١٤-٢٠ أيار ١٩٨٤. (عمان: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٨٤).
٤٤. ناصر السعدون. "دور شركة البوتاس العربية في تنمية إقليم الجنوب." ورقة قدمت الى ندوة تنمية إقليم الجنوب/واقم وتصورات المنعقدة في جامعة مؤتة للفترة من ٢٥-٢٧/١١/١٩٨٩.
٤٥. هشام خواجكيه وبدر الاسلام هاشمي. "التعاون الصناعي والمشروعات العربية المشتركة." في وقائع ندوة المشروعات الصناعية العربية المشتركة. (الكويت: منظمة الاقطار المصدرة للبتترول ومنظمة الخليج للاستشارات الصناعية، ١٩٨٣).

٤٦. واصف عازر. "حديث صحفي لوكالة الانباء الاردنية". مجلة الاسمدة، العدد ١٤، السنة الرابعة، كانون اول ١٩٨٧.
٤٧. واصف عازر. "قضايا تسويق الصناعات الاستخراجية في الاردن" في ندوة الصناعات الاستخراجية، ٢٣-٢٥ أيلول ١٩٨٥، (عمان: اتحاد المهندسين العرب ونقابة المهندسين الاردنيين، ١٩٨٥).
٤٨. وجيه عبد الرسول العلي. الانتاجية: مفهومها، قياسها، العوامل المؤثرة فيها. (بيروت: دار الطليعة، ١٩٨٣).

1. Alaya, S. (ed.). Elimination of waste in Public Enterprises in Developing Countries. (Ljubljana: ICPE, 1987)
2. Bennett, A. H. M. "Theoretical and practical Problems in Determining Criteria for Performance Evaluation of Public Enterprises." Public Enterprise, Vol. 8, No. 1, January 1988.
3. Bosson, Rex and Bension Varon. The Mining Industry and the Developing Countries. (Oxford: Oxford university Press, 1977).
4. Bryce, M. D. Policies and Methods for Industrial Development. (New York: McGraw Hill Book Co., 1965).
5. Expert Group, "The Role of Public Sector in the Industrialization of the Developing Countries." Vienna, May 1979.
6. Fernandes, Praxy. Control Systems for Public Enterprises in Developing Countries. (Ljubljana: ICPE, 1979).
7. Fenandes, Praxy. Managing Relations Between Government and Public Enterprises. (Geneva: International Labour Office, 1986)
8. Fernandes, Praxy. Promise and Performance. (New Delhi: Standing Conference of Public Enterprises, 1982)
9. Fernandes, Praxy and Pavle Sicherl (ed.). Seeking the Personality of Public Enterprises. (Ljubljana: ICPE, 1981)
10. Franz-Xaver Kaufmann, G. Majone and V. Ostrom (ed.). Guidance, Control, and evaluation in the Public Sector. (New York: Walter de Gruyter, 1986).
11. Hanson, A. H. Organization and Administration of Public Enterprises. (New York: United Nations, 1968)
12. Hanson, A. H. Public Enterprise and Economic Development. (London: Routledge & Kegan Pual Ltd., 1972)
13. Johannsen, H. and Andrew Robertson. Management Glossary. (Beirut: Librairie du Liban, 1974)
14. Kim, Hyung-Ki. "Performance Evaluation of Public Enterprises." Presented to Seminar on Public Enterprise Management for EMNA Region. Sept. 6-20, 1986, Ljubljana, ICPE.

15. Mehdi, Istiqbal. " A Paper on Development of Institutions of Improving Performance of Public Enterprises in Pakistan." Presented to Seminar on Management in Public Enterprises, August 26th-Sept. 14th 1985, Ljubljana, ICPE.
16. Menon, T. M. C. and Prem Shankar Jha. Management of Public Enterprises in Developing Asian Countries. (Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Administration Centre, 1980)
17. Park, Young, C. "Performance Evaluation of Public Enterprises in Korea." Finance & development, Vol. 24, No. 2, June 1987.
18. Peter Dorner and Mahmoud Shafie (ed.). Resources & Development: Natural Resource Policies and Economic Development in an Interdependent World. (Madison: University of Wisconsin Press, 1980).
19. Ramanadham, V. V. (ed.). Joint Ventures and Public Enterprises in Developing Countries. (Ljubljana: ICPE, 1980).
20. Ramanadham, V. V. Organization, Management and Supervision of Public Enterprises in Developing Countries. (New York: United Nations, 1974).
21. Ramanadham, V. V. The Nature of Public Enterprise. (London: Croom Helm, 1984).
22. Rao, K. L. K. (ed.). Marketing Perspectives of Public Enterprises in Developing Countries. (Ljubljana: ICPE, 1986)
23. Song, Dae Hee. "A New Performance Evaluation System of Korean Enterprises: Policies and Experiences." Public Enterprises, Vol. 8, No. 1, January 1988.
24. Vartusa, A. (ed.). Essays on Relations Between Governments and public Enterprises. (Ljubljana: ICPE, 1985)
25. Welthier, Thomas, N. "Problems of Foreign Investment in Natural Resources." Paper Presented at The International Minerals Acquisition Institute, Denver, October, 1974)

## قائمة الملاحق

-الاستبانة\*

\* جرى الاعتماد في وضع بعض اسئلة الاستبانة على دراسة علي خليفة الكواري (دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية: مدخل الى دراسة كفاءة اداء المشروعات العامة في اقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط). انظر المرجع رقم ٣٠ في قائمة المراجع العربية.

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد:.....

تحية طيبة وبعد.

تهدف هذه الاستبانة الى جمع بيانات عن كيفية تقييم الاداء المؤسسي في المشروعات العامه الاستخراجية في الاردن وذلك للتعرف على مدى توفر نظام متكامل ومنتظم لتقييم الاداء يأخذ بعين الاعتبار طبيعة المشروعات الاستخراجية في الاردن والظروف المحيطه بها. وتأتي هذه الدراسة كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير في الاداره العامه من الجامعة الاردنية. ولذلك فإن لتعاونكم في تعبئه هذه الاستبانة بالدقه الممكنه اكبر الاثر في تحقيق اهداف الدراسة، علماً بأن المعلومات التي ترد في الاستبانة سوف تستخدم لاغراض البحث العلمي فقط.

الباحث

معن فهد ابو العثم النصور

١. اي النشاطات التاليه يعتبر ذا صلح بالعمل الذي تقومون به في الشركه:-  
ا. النشاط المالي والتجاري.  
ب. النشاط المتعلق بالانتاج والانتاجية.  
ج. النشاط التسويقي.  
د. النشاط المتعلق بالتطوير الذاتي للمشروع.  
ه. نشاط آخر (اذكره).

٢. هل تمارس عملية تقييم الاداء المؤسسي في الشركه؟  
لا نعم

اذا كانت الاجابه "نعم" فمنذ متى بدأت الشركه باستخدام تقييم الاداء؟

٣. هل تشكل-بنظرك - عملية تقييم الاداء المستمره والدائمة وسيله رئيسية لتوقع الانحرافات قبل وقوعها. وان وقعت فانها تسهم في سرعة اكتشافها؟  
لا نعم

اذا كانت الاجابة "لا" فلماذا؟

٤. هل يوجد حسب معرفتكم معايير محددة يجري اللجوء اليها في تقييم اداء الدائرة التي تعملون بها في الشركه؟  
لا نعم

اذا كانت الاجابه "نعم" فما هي هذه المعايير مرتبة حسب اهميتها؟



٥. هل تتمتع الشركة بأي شكل من اشكال تقييم الاداء الى جانب التدقيق المالي؟

نعم لا

٦. هل تعتقد بأن لديكم في الشركة نظاماً فعالاً داخلياً لتقييم الاداء؟

نعم لا

٧. هل يوجد حسب علمكم هيئات من خارج الشركة تقوم بعمليات التقييم لاعمالكم؟

نعم لا

اذا كانت الاجابه "نعم" فمن هي هذه الجهات ؟ ولمن تتبع؟

هل تعتقد باهمية وجودها ؟ ولماذا؟

٨. ايها في اعتقادك يحتل وجودها أهمية نسبية اكبر:-

أ. وحدة التقييم الخارجية.

ب. وحدة التقييم الداخلية.

ولماذا؟

٩. هل تعتقد ان عملية تقييم الاداء في الشركة تتسم بالتكامل؟

نعم لا

اذا كانت الاجابة "لا" فما هو السبب برأيك؟

١٠. هل تعتقد ان اختيار مؤشرات تقييم الاداء في المشروعات العامه اصعب من اختيارها في المشروعات الخاصة؟  
 نعم لا

اذا كانت الاجابة "لا" فلماذا؟

١١. ترجع اسباب غياب عملية تقييم الاداء للشركات الصناعية في الاردن الى:-  
 أ. حداثة التجربة الادارية.  
 ب. ضعف الاعتبارات الاقتصادية.  
 ج. عدم التمييز بين مؤشرات الاداء في الشركات الخاصة والشركات العامة.  
 د. الحساسية المفرطة تجاه النقد مهما يكن ايجابيا.

١٢. هل تعتقد بأنه من الصعب حصر اهداف المشروعات العامه نظرا" لشمولها على اهداف تتجاوز الربحية التجارية؟  
 نعم لا

اذا كانت الاجابة "لا" فهل تعتقد ان وضع تلك الاهداف في شكل يمكن قياسه يشكل عقبة امام اقامه نظام تقييم اداء موضوعي يمكن الاعتماد عليه ؟  
 نعم لا

اذا كانت الاجابه "نعم" فكيف يمكن بنظرك تجاوز تلك الصعوبة؟

١٣. لأي أمر من الامرين التاليين تشعررون بأن الدولة تولي اهميه أكبر في تعاملها مع الشركة:-

أ. التأكد من قيام الشركة بتنفيذ السياسه العامه للدولة والتوجهات

التي تدعو اليها الحكومة.  
ب. التأكد من ان عمليات الشركة يجري تنفيذها بكفاءة عالية واقتصاد  
في النفقات.

١٤. هل تعتقد ان هناك تعثراً في عمليات الشركة؟  
لا نعم

اذا كانت الاجابة "نعم"، فان السبب الكامن وراء التعثر هو:-  
أ. الخطأ في التخطيط.  
ب. الخطأ في التنفيذ.  
ج. التغييرات الطارئة لظروف المشروع الخارجية.

١٥. هل تعتقد ان المشروعات العامه بحكم التزامها بتحقيق اهداف اقتصاديه  
 واجتماعية يجب ان لا يكون ربحها التجاري مؤشراً وحيداً لتحقيق اهدافها  
 كما هو الحال بالنسبه للشركات الخاصة؟  
لا نعم

١٦. هل تعتقد ان التدقيق المالي الخارجي للشركة يعتبر تقييماً شكلياً وبعيد  
الاثراً؟  
لا نعم

١٧. هل تعتقد ان في مقدرة التدقيق المالي الخارجي كشف جميع الصعوبات  
التي تواجه تشغيل الشركة وادارتها؟  
لا نعم

١٨. هل يوجد لديكم في الشركه وحدة او وحدات داخلية متخصصة تراقب

مختلف اعمال الشركه وتعمل على تقييمها؟

نعم لا

اذا كانت الاجابة "نعم" فما هو مسمى تلك الوحدة؟

هل تعتبر وجود مثل هذه الوحدة على درجة من الاهمية؟

نعم (لماذا؟) لا (لماذا؟)

١٩. هل تعتقد ان القائمين على التقييم في الشركه على درجة من الكفاءة

تمكنهم من اداء مهامهم كما يجب؟

أ. لا يوجد وحدة تقييم داخلية

ب. نعم .

ج. لا .

٢٠. هل يجري عقد اجتماعات دورية يفسح فيها المجال امام القيادات الادارية في

الشركه تبادل الاراء وابداء الملاحظات فيما يخص اداء الشركه في الفترة

المنصرمة؟

نعم لا

اذا كانت الاجابه "لا" فما هو السبب برأيك؟

٢١. هل تقوم الادارة الماليه للشركه بترجمة الخطط على شكل موازنات نقدية

وتقوم بمتابعتها والتأكد من الالتزام بها؟

نعم لا

اذا كانت الاجابه "لا" فما هو السبب برأيك؟

٢٢. هل تعتقد بأن على الدولة أن تضطلع بمهمة التقييم الخارجي المتكامل لاداء المشروعات العامة؟

نعم لا

٢٣. هل ترى بأن على الدولة ايجاد وحدة مركزية مستقلة متخصصة في تقييم الاداء لتمارس الرقابة على جميع المشروعات العامة في الاردن؟

نعم لا

اذا كانت الاجابة "نعم"، فما الذي ينبغي ان تؤديه مثل هذه الوحدة:-

أ. القيام بتقييم منتظم لفعالية وكفاءة المشروعات العامة سنوياً.

ب. القيام بتقييم اداء المشروعات العامة على فترات زمنية متباعدة (كل خمس سنوات مثلاً).

ماهي الجهة التي ينبغي ان تربط بها هذه المؤسسة؟

أ. السلطة التنفيذية

ب. السلطة التشريعية

وهل ترى بأن التوصيات التي تخرج بها مثل هذه الوحدة يجب أن تكون ملزمة لادارة الشركة ام معلمة؟

أ. ملزمة.

ب. معلمة.

٢٤. هل تعتقد بأن على الدولة القيام بالتقييم مباشرة او عن طريق التعاقد مع استشاريين متخصصين للقيام بهذه المهمة تحت اشرافها؟

أ. يجب أن تقوم بها مباشرة.

ب. يجب أن تقوم بها عن طريق استشاريين.

مهما كانت الاجابة لماذا؟

٢٥. هل تقوم وزارة الصناعة والتجارة وبما لها من صلاحيات بعمليات تقييم للاداء في شركتكم؟

نعم لا

٢٨٨٦٤٠

٧

٢٦. هل ترى ضرورة قيام وحدة في وزارة الصناعة والتجارة تكون مهمتها الاشراف على تقييم الاداء في المشروعات العامة؟

نعم لا

اذا كانت الاجابة "لا" فلماذا؟

٢٧. هل تعتقد بأن وزارة الصناعة والتجارة وبما لديها من كوادر قادرة علي اجراء التقييم الدوري للاداء في شركتكم؟

نعم لا

٢٨. هل يرتبط نظام الحوافز المادية والمعنوية المعمول به في الشركه مع نتائج عمليات تقييم الاداء؟

نعم لا

٢٩. الى اي مدى يمكن لممارسات التدقيق والتقييم الحالية ان توضح الوظائف التالية:-

أ. تقييم فعالية اداء الشركة.

(يقصد بالفعالية المقارنه ما بين النتائج المتحققه والاهداف المخططة).

مدى كبير متوسط قليل لا يمكن

ب. تقييم كفاءة اداء الشركة.

(يقصد بالكفاءة مقارنة معدل التكلفة الجارية لانتاج المشروع بمعدلات التكاليف المماثله للمشروعات المماثله. او مقارنة معدلات التكلفة الجارية في المشروع مع معدلات التكلفة في السنوات السابقه).

مدى كبير متوسط قليل لا يمكن

ج. تقييم النظم الادارية والاساليب الفنية.

مدى كبير متوسط قليل لا يمكن