دراسة تحليلية حول الاتجاهات الأساسية للإدارة الاقتصادية في مصر

د. عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد
مدرس الاقتصاد
كلية التجارة - جامعة المنصورة

● تعانى الدول النامية من مشاكل اقتصادية واجتماعية تتفاعل معا فى بوتقة الواقع فتقيد حركة المجتمع وتحد من قدرته على الانطلاق فى طريق التقدم •

ويعتمد التفاعل السوى بين القوى الاقتصادية والاجتماعية على كفاءة الادارة الاقتصادية لعملية التنمية • ومن هنا يتأكد لدينا أن الدول النامية فى حاجة ماسة الى قيام حكوماتها بجهود منظمة لدعم عملية التنمية باعتبارها مسئولية قومية • وقد تحملت هذه الحكومات ــ بدرجات متباينة ــ مسئوليات أساسية فى هذا المجال أهمها توجيه أنشطة القطاع العام ، وتهيئة المناخ المناسب لزيادة الحافز على الاستثمار ، والسيطرة على سلوك المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية الاساسية بما يحقق معدلا مرتفعا ومستقرا للنمو •

واذا كان تدخل الدولة لقود عملية التنمية شرط لازم لنجاحها ، فان التخطيط الاقتصادى هو الاسلوب المناسب والفعال لتحقيق التفاعل الصحيح بين المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، وتهيئة اسباب الانطلاق الذاتى للاقتصاد القومى • والهدف الاساسى للادارة الاقتصادية فى اطار التخطيط هو وضع استراتيجية حضارية شاملة طويلة الاجل ، تلتزم فيها الدولة بوضع أهداف التنمية على رأس التزاماتها القومية ، وتستند الى تصور واضح للابعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لعملية التنمية •

وفى اطار هذا الفكر سوف نناقش الاتجاهات الاساسية للادارة الاقتصادية فى علاج الجوانب المختلفة للمشكلة الاقتصادية خلال فترة تمتد جذورها الى عهد محمد على • وسوف نقسم هذا البحث لأربعة أجزاء وندرس فى الجزء الاول تطور الادارة الاقتصادية فى الفترة السابقة على ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ بحيث تمتد جذور البحث الى عهد محمد على • وقد شهدت هذه الفترة تحول اسلوب الادارة الاقتصادية من التوجيه المركزى فى اطار رأسمالية الدولة فى عهد محمد على الى الحرية الاقتصادية واقتصاد السوق فى اطار سيطرة أجنبية واقطاع محلى بعد ذلك • وندرس فى الجزء الثانى دور الادارة الاقتصادية فى فترة التخطيط الجزئى التى تمتد من سنة ١٩٥٢ حتى سنة ١٩٦٠ • وقد شهدت هذه الفترة فرض كثير من القيود على تفاعل قوى السوق ، وتحمل الدولة مسئولية التوجيه الاقتصادى ، ويناقش الجزء الثالث دور الادارة الاقتصادية فى ظل التخطيط المركزى وسيطرة القطاع العام خلال السنوات ١٩٦٠ــ١٩٧٠ ، وفى الجزء الرابع نناقش دور الادارة الاقتصادية فى مرحلة الانفتاح الاقتصادى التى بدأت فى سنة ١٩٧١ •

الجزء الأول
تطور الإدارة الاقتصادية في مصر
قبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢
١٨٢٠ - ١٩٥٢

أولا ـ فشل استراتيجية التصنيع والتحول الى استراتيجية التصدير في عهد محمد علي (١٨٢٠ ـ ١٨٤٩) :

تعتبر محاولة محمد علي للتنمية الصناعية أول محاولة في تاريخ مصر الحديث . وقد اقترنت هذه المحاولة بتغيرات هيكلية تمثلت في قيام الدولة بالدور الاساسي في عملية التنمية . فقد أصبحت ملكية الشطر الاعظم من وسائل الانتاج ملكية عامة ، وتحملت الدولة المسئولية الرئيسية في الاستثمار القومي ، واحتكرت التجارة الخارجية احتكارا كاملا ، والتجارة الداخلية احتكارا جزئيا (١) . وهكذا قامت سياسة محمد علي الاقتصادية على اساس من السلطان المطلق والتوجيه المركزي للنشاط الاقتصادي . وفي اطار هذه السياسة تدخلت الدولة بشكل مباشر لتحقيق التنمية الزراعية والصناعية وتدعيم رأس المال الاجتماعي لدفع عملية التنمية . وتؤكد الدراسة الموضوعية لتاريخ محمد علي أنه قد وضع سياسة اقتصادية واجتماعية متكاملة (٢) . فقد أدرك أهمية التكامل بين التنمية الزراعية والصناعية ، كما أدرك أهمية التعليم في رفع معدل النمو الاقتصادي ، لذلك اهتم بارسال البعوث العلمية الى الخارج ، كما اهتم بتدريب العمال المصريين على أيدي خبراء أجانب . وهكذا يمكننا القول أن محمد علي قد أدرك أهمية الاخذ بسياسة شاملة للانماء . ومع ذلك فقد اخطأ في صياغة هذه السياسة . وقد تجسد خطأه في طموحه الذي لا يتناسب مع قدرته الناشئة ، وفي فساد الادارة الذي انعكس بشكل خاص على سياسته الزراعية ، من حيث انها القت عبئا ثقيلا على الزراعة التي تمثل المصدر الاساسي للدخل . ذلك أن نظام الاحتكار وثقل العبء الضريبي على الفلاحين وأسلوب السخرة قتل دوافع العمل والانجاز لديهم واستنزف قوتهم وجردهم من حرية التصرف في انتاجهم . وهذا يعني انه كان يفتقد الرؤية الصحيحة

---

(١) P. O'Brien / The Revolution in Egypt's Economic System, London , 1966 , PP. 40 - 41 .

(٢) E.R.J. Owen , Cotton in the Egyptian Economy , 1820-1914 , Oxford, 1969. PP. 24,36 .

اجتماعيا وسياسيا واقتصاديا ، وهى الركيزة الاساسية لنجاح عملية التنمية . ومع ان هذا النظام الاقتصادى قد اعتمد على التوجيه المركزى للاقتصاد القومى الا أنه لم يكن نظاما اشتراكيا لانه افتقد الحرية السياسية والحرية الاقتصادية وهما جناحا الاشتراكية الصحيحة .

وقد اعتمدت سياسة محمد على الزراعية على انتاج القطن ، وانشاء شبكة واسعة للرى باعتبارها احدى المقومات الاساسية للتنمية الزراعية ، وكان قطاع الرى يمثل حينئذ القطاع القائد . وليس يخفى ان ادخال محمد على للقطن طويل التيلة كسلعة تصديرية ، بغض النظر عن ادراكه لاهمية تغيير التركيب المحصولى كسبيل الى تنمية الصادرات وتحقيق حصيلة وفيرة من النقد الاجنبى لتمويل عملية التنمية . كما أدى الاعتماد على التجارة الخارجية الى توجيه الجهود الى تنمية الانشطة التى تدعمها .

وقد استهدف محمد على من التنمية الصناعية تكوين دولة عصرية ، وتحقيق الاكتفاء الذاتى لانه ادرك أن القوة الاقتصادية هى أساس القوة السياسية . كما استهدف محمد على من اقامته لصناعات حديثة تملكها الدولة وتشرف عليها اشرافا كاملا ، اقتصاد ماينفق على الواردات من خلال تصنيع بدائلها محليا ، وأن يحقق الاكتفاء الذاتى فى انتاج الاسلحة ومعدات الحرب . فقد اقتنع هذا الحاكم بأن قوته السياسية تعتمد على قوته الاقتصادية والعسكرية (٣) .

والواقع أن " اقتصاد القوة " هو المبدأ الذى حكم العالم خلال القرن التاسع عشر . ويبدو أن محمد على كان ينفذ مبدأ العصر الذى عاشه فأراد أن يبنى قوته العسكرية لتساند قوته الاقتصادية .

ولقد وفرت الصناعات الحربية سوقا منشعة للصناعات المصرية التى عمدت الى امداد القوات المسلحة بالغذاء والكساء والعتاد ، كما وفرت لها العمال المهرة وامدتها ببعض المعدات والادوات . وهكذا فان القول بأن هدف محمد على من اقامة الصناعة كان هدفا عسكريا فحسب قول تنقصه الدقة .

---

(٣) المرجع السابق ص ٢٤ ، ص ٣٦ .

ولعله من المفيد فى مجال هذا البحث أن نشير الى بعض أسباب فشل محاولة محمد على الصناعية (٤) . وتشكل الاسباب المرتبطة بأسلوب الادارة الاقتصادية أهم اسباب فشل هذه المحاولة ذلك ان ارتكاز الصناعة على شخص الحاكم كان سببا أساسيا لفشلها ، حيث ارتبط انهيارها بضعف سلطاته بفعل التدخل الاجنبى الذى جرده من قوته الاقتصادية ودفعه الى الاخذ بسياسة الحرية الاقتصادية (٥) . ولقد كان الانتقال المفاجىء من رأسمالية الدولة الى الحرية الاقتصادية سببا فى مضاعفة المحنة التى ألمت بالصناعة المصرية ، كما ساعدت سلبية الدولة فى توجيه القوى الاقتصادية على افساح الطريق للسيطرة الاجنبية السافرة على الاقتصاد المصرى . كما فقد محمد على نفوذه السياسى من خلال اتفاقية لندن سنة ١٨٤٠ التى الزمت محمد على بتخفيض حجم قواته المسلحة مما أدى الى ضيق السوق أمام الصناعة المصرية . ذلك ان معدل نمو الطلب المحلى لم يستطع تعويض قصور الطلب على الانتاج الصناعى بعد تخفيض عدد القوات المسلحة بسبب انخفاض مستوى الدخل الفردى .

ومن أهم أسباب فشل المحاولة الصناعية التى قام بها محمد على انها لم تكن مولودا طبيعيا للتفاعل بين العوامل الاقتصادية والاجتماعية ، بحيث تخدم الصناعة مجتمعا بأسره بدلا من خدمة قطاع معين هو القوات المسلحة ، وفضلا عن ذلك فان محمد على اعتمد على استيراد التكنولوجيا

---

(٤) هناك أسباب عديدة لفشل محاولة محمد على الصناعية أبرزتها مراجع كثيرة نختار منها :

- د . على لطفى ، التطور الاقتصادى ، دار النهضة سنة ١٩٧٧ ، ص ٢٥٥ ، ٢٥٨ .
- د . محمد عبد العزيز عجمية ، د . محمد محروس اسماعيل ، الوجيز فى التطور الاقتصادى ، دار الجامعات المصرية ص ٢٢٨ - ٢٣٠ .

R.Mabro & S. Radwan , The Industrialization of Egypt , 1939 -1973 , Oxford , 1976 .PP. 17 -18 .

(٥) وذلك بسبب تطبيق مصر - باعتبارها ولاية عثمانية - لاتفاقية لندن التى عقدت بين تركيا وانجلترا وتعهدت فيها تركيا بالغاء نظام الاحتكار داخل حدودها .

من الخارج ولم يعمل فى نفس الوقت على تطوير التكنولوجيا الوطنية على اساس الخبرات المكتسبة ، ولذلك ظل مستقبل الصناعة فى مصر يتأثر الى حد كبير بمشيئة الدول الاجنبية .

والواقع أن تخلف البيئة التى قامت فيها هذه المحاولة الصناعية لايفسر وحده فشلها ، رغم ان هذا التخلف يدعو الى أن تكون الخطوات الاولى فى التنمية الصناعية متواضعة . على أن هذا التخلف يجعل تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى امرا لازما لنجاح عملية التنمية . ومع أن اشراف الدولة على الصناعة قد يرفع من نفقات الانتاج ، وقد يؤدى الى ضعف مستوى الكفاءة الانتاجية ، فانه لايشكل عقبة امام التنمية الصناعية . وليس يخفى أن الدول النامية حاليا لايمكنها ان تحقق تنمية صناعية الا من خلال تدخل فعال للدولة .

ان فشل سياسة محمد على الصناعية يعنى أن تدخل الدولة الفعال من خلال الاستثمار المباشر والرقابة الشاملة ليس شرطا كافيا لتحقيق تنمية صناعية ناجحة فى اطار الحرية الاقتصادية ، حتى لو استطاع هذا التدخل ان يوفر اسباب دفعة قوية . كما ان الاخذ بسياسة الحرية الاقتصادية فى اطار الاعتماد الكامل على الخارج والاعتماد على القطاع الخاص مع عدم تدخل الدولة ايجابيا لتوجيه القوى الاقتصادية والاجتماعية ، لايشكل شرطا كافيا لاقامة صناعة وطنية .

وبفشل المحاولة الصناعية التى قام بها محمد على انتهى طور هام من أطوار الصناعة المصرية . فقد اتجهت مصر بعد ذلك الى الاخذ باستراتيجية تعتمد على التصدير (٦) . ومن خلال استراتيجية التصدير ارتبطت مصر بالسوق الدولية كمصدر للمواد الاولية ، وخاصة القطن . وأصبحت زراعة القطن وتجارته محور هذه الاستراتيجية ، وبداية لعملية تحول أدت الى خلق اقتصاد يعتمد على التصدير (٧) .

ولقد استطاع محمد على أن يحقق انفتاحا حقيقيا على العالم من خلال التجارة الخارجية ، والبحوث العلمية ، والاستعانة بالخبرات الاجنبية . ذلك ان الاقتصاد المصرى كاد أن يكون مغلقا

---

(٦) C. Issawi, Egypt in Revolution, London, 1963. P. 24.

(٧) لدراسة دور القطن فى الاقتصاد المصرى وأثره فى السياسة الاقتصادية المصرية أنظر
E.R.J. Owen . Op. cit

تماما بفعل الاستعمار التركى الذى قيد حركة مصر الفكرية والسياسية والاقتصادية • ومع ذلك فـــان محمد على لم يقبل الاقتراض من الخارج خشية التدخل الاجنبى ، واعتمد فى تمويل الصناعة علـــى ارباح التجارة والصناعة ، وعلى الضرائب والقروض المحلية (٨) • وقد استمرت سياسة محمد على فـى احتكار التجارة الخارجية حتى سنة ١٨٤٠ حين عقدت معاهدة لندن التى حددت العلاقـــــة السياسية بين مصر وتركيا.وحينئذ بدأت السياسة الاحتكارية ـ وقد كانت توفر حماية ادارية للاقتصاد القومى ـ فى الانهيار ، وبدأت تجارة مصر الخارجية طورا جديدا يتميز بالتدخل الاجنبى وتحولت مصر تدريجيا من نظام التوجيه المركزى الى نظام السوق •

ثانيا : فشل استراتيجية التصدير فى دفع عملية التنمية (١٨٥٠ ـ ١٩٢٠)

رأينا فيما سبق أنه بعد انهيار محاولة محمد على الصناعية سارت مصر فى طريق انتهى بهـا الى التكامل مع السوق الدولية من خلال الاعتماد على صادرات القطن • وقد تزايدت قوة هـــذا التكامل خلال الفترة ١٨٥٠ ـ ١٩٢٠ فى اطار الحرية الاقتصادية ، وبسبب التزايد السريع للسيطرة الاجنبية فى عهد سعيد وعهد اسماعيل (٩) • ووصلت السيطرة الاجنبية ذروتها باحتلال مصـــر عسكريا سنة ١٨٨٢ ، حيث اصبحت بريطانيا هى صاحبة القرار السياسى والاقتصادى فى مصر •

وصاحب هذا التكامل مع السوق الدولية توسع سريع وخطير فى المديونية الخارجية لمصـر حتى سنة ١٨٨٠• فقد بلغ الدين العام الخارجى فى مصر سنة ١٨٨٠ نحو ٩٨ر٤ مليون جنيه مصرى (١٠) وبلغ نحو ١١٦ مليون جنيه مصرى فى نهاية القرن (١١) • كما بلغت المدفوعات الخارجية لسداد هذا

---

(٨) د• على الجريتلى ، تاريخ الصناعة فى مصر فى النصف الاول من القرن التاسع عشر سنة ١٩٥٢ ، ص ٩٧ ـ ٩٨ •
ويضيف د• محمد عبد العزيز عجمية الى هذه الوسائل التمويلية الادخار الاجبارى بسبـــب الارتفاع الشديد فى الاسعار ، انظر المرجع السابق ص ٢٢٧ •

(٩) تزايدت السيطرة الاجنبية بسبب الديون الخارجية• وقد تأكدت هذه السيطرة من خلال فرض الرقابة الثنائية ، وانشاء صندوق الدين ، ودخول الاجانب اعضاء فى الوزارة المصرية• وقـــد اشتدت حدة هذه السيطرة بفعل الامتيازات الاجنبية التى قيدت سلطة مصر التشريعية •

(١٠) R. Mabro, The Egyptian Economy, 1952 - 1972. Oxford, 1974. P. 18.

(١١) R. Mabro & S. Radwan, Op - Cit. P. 20.

الدين وللجزية التى تدفع للسلطان العثمانى نحو ٤٫٥ ـ ٥ مليون جنيه فى السنوات السابقة على الحرب العالمية الاولى . واذا قورن هذا العبء بعائد التصدير وبايرادات الحكومة فسوف نجد انه يمثل نحو ٣٠٪ من حصيلة الصادرات، ونحو ٣٧ ٪ من ايرادات الحكومة فى بداية التسعينات(١٢) وهكذا وقع اقتصاد مصر المعتمد على التصدير فى شباك مديونية خارجية فادحة بسبب اسراف الحكام ، وارتفاع اسعار الفائدة والعمولات . وزاد من اثار هذه المديونية ان تدفق رؤوس الاموال الاجنبية الخاصة الى مصر ،فيما قبل الحرب العالمية الاولى ، لم يكن كافيا لتعويض مدفوعات خدمة الدين الخارجى . وهكذا ضاع قدر كبير من ثمار الفائض الذى تحققه الدولة من صادراتها ، حيث امتصته مدفوعات خدمة الدين الخارجى ، وتحويلات الارباح الى الخارج ـ وقد خسرت مصر بذلك نحو ٥ ـ ٦٪ من دخلها القومى ولم يبق الا قدر ضئيل للاستثمار(١٣) .

وبعد الحرب العالمية الاولى ، عندما كان الاقتصاد المصرى يواجه كثيرا من الصعاب، كانت مدفوعات خدمة الديون الخارجية تستنزف موارده ، وأكلت المديونية الخارجية الفائض الكبير الذى تحقق اثناء الحرب وبعدها . هذا الفائض الذى كان يمكن ان يحدث تحولا كبيرا فى الاقتصاد المصرى . وفى هذه الفترة التى استنزفت فيها موارد مصر من النقد الاجنبى كانت حاجتها تتزايد لدعم عملية التنمية(١٤) . فقد أدى تزايد السكان بمعدل سريع الى تزايد الضغط على الارض الزراعية التى اصبحت عديمة المرونة ببلوغها الحد الاقصى المتاح سنة ١٩٠٥ وهو ٥ر٤ مليون فدان . ولذلك فان التنمية الزراعية اصبحت تتطلب رؤوس أموال كبيرة .

وقد زادت حدة المشكلة بسبب تضاؤل دور الدولة كثيرا بعد عهد محمد على . وخلقت معاملات اسماعيل العاجزة مع الدول الاجنبية ، وانفاقه المتلاف ، وغرقه فى الديون المبررات التى استخدمها الاستعمار لاحتلال مصر سنة ١٨٨٢ .

---

(١٢) Ibid . P. 20.

(١٣) A.E. Crouchly, The Investment of Foreign Capital in Egyptian Companies and public debt , Cairo, 1936 . P. 195.

(١٤) R. mabro, op.cit. P. 21.

وتضاءل دور الدولة الى حدود بعيدة فى فترة الاحتلال . وتركزت الاستثمارات خارج قطاع الزراعة فى الانشطة التى تخدم قطاع التصدير ، وتوفر له الدعم اللازم . ولذلك تركز الاستثمار فى تنمية الانتاج الزراعى والهياكل الاساسية اللازمة للتنمية الزراعية .

وطبقت بريطانيا فى مصر مبدأ الحرية والتخصص وتقسيم العمل الدولى . كما وقفت حائلا امام نمو الحركة الفكرية ، حيث جعلت التعليم باللغة الانجليزية والغت مجانية التعليم مما صادر حق الفقراء فى التعليم وصيغت السياسة التعليمية بشكل يثبت اقدام الاستعمار . وبقيت سياساتها فى مصر قائمة على أساس تجربتها الخاصة التى حققت من خلالها تقدمها دون تدخل مباشر من الدولة . وفى اطار فلسفة الحرية الاقتصادية تدفقت رؤوس الاموال الاجنبية الى مصر لانتاج المواد الاولية بغرض التصدير . وهكذا ، فان تقاعس الدولة عن التدخل المباشر فى الحياة الاقتصادية ـ باستثناء الزراعة والرى ـ كان وليد سياسة بريطانية متعمدة للابقاء على مصر دولة زراعية لتمد بريطانيا باحتياجاتها من السلع الزراعية ولتكون سوقا للسلع البريطانية الصناعية .

ومحصلة القول هى أن استراتيجية تصدير المواد الاولية التى اعتمدت عليها الحكومات المصرية فيما قبل الحرب العالمية الاولى قد فشلت فى توفير اسباب انطلاق الاقتصاد القومى . وذلك لان نمو الصادرات المصرية بمعدل مرتفع جاء فى وقت استنزفت فيه موارد مصر من النقد الاجنبى فى سداد اعباء ديونها الخارجية . كما أن تكامل الاقتصاد المصرى مع الاقتصاد العالمى فى اطار سياسة الحرية الاقتصادية ، وتحت ضغط السيطرة الاجنبية ، والاحتلال البريطانى قد عاد على الاقتصاد المصرى بثمار قليلة وشرور كثيرة . ومن هنا يمكن القول أن اقتصاد التصدير قد نما فيما قبل الحرب العالمية الاولى فى مناخ غير مناسب ، محليا ودوليا ، ومن ثم لم تتوافر اسباب دفعه قوية تمكن الاقتصاد المصرى من اختراق دائرة التخلف والتبعية .

ثالثا : نمو صناعات الاحلال محل الواردات فى اطار نمو بطىء لدور الدولة (١٩٢٠ ـ ١٩٥٢) :

اشرنا حالا الى أن دور الدولة تضاءل كثيرا بعد عهد محمد على وخاصة فى فترة الاحتلال البريطانى ، والى أن مصر قد اخذت ، منذ عهد محمد على ، باستراتيجية تعتمد على التصدير وخاصة صادرات القطن التى كانت تمثل قلب عملية التنمية .

وبدأ دور الدولة ينمو بعد الحرب العالمية الاولى ، وخلال الازمات الاقتصادية المحلية والعالمية . فقد بدأت الحكومة فى سنة ١٩١٧ (١٥) ، دراسة امكانيات التنمية الصناعية . واكدت هذه الدراسة ضرورة توفير حماية حقيقية للصناعات الوطنية . وعلى أثر انهيار الصناعات الصغيرة التى قامت فى مصر فى اطار الحماية التى وفرتها الحرب العالمية الاولى ، بسبب المنافسة الاجنبية الحادة عقب الحرب ، تنبهت الحكومة الى أهمية حماية الصناعات الوطنية الناشئة ، وأدركت خطر الاعتماد على الزراعة كمصدر اساسى للدخل القومى . وقد قوى هذا الاتجاه مع نمو الوعى القومى ، حيث رسخ فى يقين قادة الشعب فى ثورة سنة ١٩١٩ ان الاستقلال الاقتصادى هو الدعامة الحقيقية للاستقلال السياسى . وتحت ضغط هذا الشعور الوطنى بدأت الحكومة تدرس الوسائل التى تكفل دعم التنمية الصناعية . فأقرت مبدأ التسليف الصناعى ونظمت عملياته (١٦) ومع ذلك لم يكن الاهتمام المباشر للدولة بالتنمية اهتماما كبيرا . ذلك ان تنمية الصناعات المحلية كانت تقف فى سبيلها عقبة كبيرة تمثلت فى حرية التجارة الخارجية ومن ثم شدة المنافسة الاجنبية للصناعات الوطنية .

وفضلا عن ذلك ، فقد اكدت الازمات الزراعية المتتالية فى السنوات ١٩٢٠ و ١٩٢١ و ١٩٢٦ والتى بلغت ذروتها خلال الكساد العالمى خلال السنوات ١٩٢٩ ـ ١٩٣٢ ، ان الاعتماد على قطاع التصدير كقطاع قائد للنمو لن يستطيع توفير اسباب الانطلاق . لذلك بذلت الدولة جهودا كبيرة لعلاج آثار هذه الازمات . فقامت بعلاج أزمة الديون فى الريف وتوفير الائتمان الزراعى ، وتخفيف آثار تقلبات اسعار المواد الاولية ، وتشجيع التعاون الزراعى وتوجيهه ، وحث الجمعيات التعاونية فى الريف على تقديم القروض لصغار الفلاحين .

وعلى ذلك رسخ فى يقين الحكومة وقادة الفكر ان التنمية الصناعية بهدف تنويع الاقتصاد القومى هى السبيل الصحيح لدعم الاستقلال ، وبناء مصر الحديثة . وليس يخفى ان الزراعة قد عجزت عن تحقيق هذا الامل بسبب النمو السكانى السريع ، وضيق المساحة الزراعية ، وتزايد معدلات الهجرة

---

(١٥) شكلت الدولة سنة ١٩١٧ " لجنة التجارة والصناعة " لدراسة امكانيات التنمية الصناعية فى مصر كما انشأت سنة ١٩٢٠ " مصلحة التجارة والصناعة " لتتولى مسئولية تنظيم الصناعة وتنميتها . انظر د . على لطفى ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .

(١٦) الاستاذ حنفى لبيب ، تطور الائتمان الصناعى فى ج . ع . م . ، محاضرة بمعهد الدراسات المصرفية سنة ١٩٦٨ .

من الريف الى الحضر سعيا الى تحسين مستويات المعيشة . وليس يخفى ان الارض القابلة للزراعة اصبحت محدودة للغاية منذ بداية القرن العشرين ، حيث بلغت نحو ٤٫٥ مليون فدان . ولذلك اصبح النمو السكانى السريع يشكل ضغطا شديدا وتزايدا على المساحة الزراعية (١٧) .

وهكذا كان الدرس الذى تعلمته حكومة مصر من الازمات المحلية والدولية هو أن التنمية الصناعية ضرورة ملحة لتنويع الاقتصاد القومى . لذلك كان لابد من التفكير فى اقامة صناعات جديدة تعتمد على المواد الاولية المحلية (١٨) .

وفى اطار هذا الاتجاه الى دعم التنمية الصناعية ، ونتيجة لارتفاع مستوى الوعى القومى ، شارك القطاع الخاص مشاركة فعالة فى التنمية الصناعية . ونسارع الى بيان أن الرأسمالية المصرية ليست وليدة فترة مابعد الحرب العالمية الاولى ولكنها نشأت فى اطار سياسة الحرية الاقتصادية التى اخذت بها مصر منذ اواخر عهد محمد على فى شكل شركات مساهمة أو منشآت فردية يملك الاجانب الشطر الاعظم منها او فى صورة فروع لشركات أجنبية .

وقد تزايدت مشاركة رأس المال الخاص الوطنى باستمرار فيما بعد الحرب العالمية الاولى حتى النصف الاول من الخمسينات . وكان بنك مصر رمزا لهذا الاتجاه الوطنى ، حيث شارك مشاركة ايجابية فى بناء الصناعة المصرية من خلال شركاته الصناعية . فقد كانت الصناعات التى اقامها بنك مصر قاعدة التنمية الصناعية الناجحة لمصر فى العصر الحديث . ومع أن هذا البنك بدأ باقامة مشروعات تقليدية فان مجموعة شركاته كانت تغطى — فى سنة ١٩٤٠ — عددا كبيرا من الانشطة الهامة (١٩) . ومع أن الانتاج الصناعى كان ضعيفا ، ولم تكن هناك سياسة صناعية متكاملة ، فان البناء الصناعى بدأ يتغير بفعل نمو دور الدولة فى الحياة الاقتصادية ، وتزايد مشاركة القطاع الخاص فى الاستثمار الصناعى .

---

(١٧) بينما زادت المساحة الزراعية (سنة ١٨٩٧ هى سنة الاساس) بنحو ٣٫٨٪ سنة ١٩٣٧ وبنحو ١٣٪ سنة ١٩٤٧ فان نسبة الزيادة السكانية بلغت ٦٧٫٥٪ و ٩٩٫٥٪ على التوالى . انظر : م . سيد مرعى ، الاصلاح الزراعى ومشكلة السكان فى القطر المصرى ، ص ٢٢١ .

(١٨) انظر R. Marbo and S. Radwan, op. cit. P. 27.
نقلا عن A. Abdel - Wahab, The Lessons of crisis, A Lecture delivered at Teachers club on 30 th April 1934, Cairo.

(١٩) مثل صناعات النسيج ، ومواد البناء ، والصيد ، والنقل الجوى والبحرى والتعدين والكيماويات .

ومع أن المنشآت الوطنية والاجنبية قد مارست نشاطها فى ظل نظام رأسمالى يعتمد على القطاع الخاص والحرية الاقتصادية ، فان هذه الحرية لم تكن حرية مطلقة ، فقد صاحبها تدخل من الدولة تزايدت درجته باستمرار منذ الثلاثينات . على أن هذا التدخل لم يكن دائما عائقا لنمو الرأسمالية بل استهدف دعمها فى كثير من الاحيان ، على نحو ما استهدفته الحماية الجمركية التى فرضتها تعريفة سنة ١٩٣٠ ، وما وقع عند تدخل الدولة لعلاج آثار الازمات الاقتصادية فى العشرينات والثلاثينات .

وليس يخفى ان الرأسمالية المصرية قد اعتمدت على رؤوس الاموال الاجنبية فيما قبل انشاء بنك مصر سنة ١٩٢٠ ، الذى زرع بذور الامل فى تحرير الاقتصاد المصرى من السيطرة الاجنبية ، وتنويعه من خلال التنمية الصناعية . ولاريب ان تحقيق هذا الامل يتطلب استقرارا سياسيا ، وادارة اقتصادية واعية ، وهو ما افتقدته مصر حينئذ بفعل السيطرة والامتيازات الاجنبية ، وفقدان الثقة بين الشعب والحكومة بسبب سوء الادارة الحكومية وفسادها .

ومع نمو الوعى القومى ، وتحقق الاستقلال السياسى ، والغاء الامتيازات الاجنبية ، وتمشيا مع الشعور العام لدى الدول المتخلفة بضرورة تدخلها الحاسم لقيادة عملية التنمية تكون شعور عام لدى شعب مصر بضرورة تدخل الدولة لاصلاح المسار الاقتصادى . ومع ذلك فان الحكومة لم تتخذ سوى بعض الاجراءات الثانوية للاصلاح مثل العمل على اعادة توزيع الدخل القومى من خلال فرض ضريبة عامة على الايراد وضريبة تصاعدية على الدخل . وقد كانت آثار هذه الاجراءات ضعيفة بسبب ضعف جهاز الضرائب وضعف الوعى الضريبى . ولم تستطع الحكومة أن تعيد توزيع الارض الزراعية وهى المصدر الاول للدخل ، بسبب سيطرة كبار الملاك على السياسة المصرية . (٢٠)

ويؤكد عدم اتجاه الحكومة الى تحقيق ذلك ان مجلس الشيوخ رفض ان ينص فى القانون المدنى

---

(٢٠) تشير بيانات توزيع الملكية سنة ١٩٥٠ الى أن ٩٤٪ من الملاك يملكون نحو ٣٥٪ من الاراضى الزراعية بمتوسط قدره ٣٩ر٠ فدانا ، وان نحو ٠٧٦ر٠٪ من الملاك يملكون نحو ٦ر١٩٪ من الارض الزراعية بمتوسط قدره ٥٥٠ فدانا انظر : م . سيد مرعى ، المرجع السابق ، ص٤٠ .

مايؤكد الوظيفة الاجتماعية للملكية .(٢١)

ومع أن الاقتصاد المصرى بدأ مسيرة التحرير عقب الحرب العالمية الاولى الا انها كانت مسيرة بطيئة . ذلك أن بنك مصر (وشركاته) لم ينجح تماما فى تحقيق اهدافه بسبب تخلف المناخ الاجتماعى والسياسى والمقاومة الاجنبية للحركة القومية التى بدأتها مجموعة بنك مصر . وساعد على ذلك ضعف التشجيع الحكومى للحركة القومية . وقد اصبحت عوامل التحرر اقوى عودا واصلب موقفا عقب الحرب العالمية الثانية . فقد خرجت مصر عن كتلة الاسترلينى سنة ١٩٤٧ ومن ثم تحقق الاستقلال النقدى لمصر .

ان نمو الوعى القومى قد أدى الى تغير كبير فى سياسة الحكومة تجاه الصناعات الوطنية . فقد مارس قادة الفكر ، واتحاد الصناعات ضغطا شديدا على الحكومة لفرض الحماية وتقديم التسهيلات ... الائتمانية للصناعات الناشئة .

ولعل اعظم ماانجزته مصر فى هذا المجال هو اصدار قانون رقم ٢ لسنة ١٩٣٠ فى شأن التعريفة الجمركية بهدف توفير بعض الحماية للصناعات الناشئة ودعم عملية التنمية الاقتصادية — وان كان بشكل غير كاف — من خلال فرض رسوم منخفضة على المواد الاولية والخامات ورسوما مرتفعة على السلع التامة الصنع . وتكمن عظمة هذا الانجاز فى أن مصر استعادت استقلالها المالى وقدرتها على صياغة سياسة تجارية وطنية والتى كانت تفتقدها قبل سنة ١٩٣٠ وخاصة بعد اتفاقية سنة ١٨٣٨ التى عملت على تزايد التأثير السياسى والاقتصادى للدول الاوروبية . فقد كانت التعريفة الجمركية قبل سنة ١٩٣٠ تستهدف تحقيق موارد مالية وليس حماية الصناعات الوطنية . ذلك ان هذه الرسوم كانت لاتتعدى ٨٪ على جميع الواردات فى نهاية العشرينات . وفى سنة ١٩٣٠ استبدل هذا المعدل العام بمعدلات نوعية تتراوح بين ١٢ — ٣٠٪ على الواردات من السلع الصناعية . ومع أن تأثير هذه التعريفة الجديدة على الانتاج كان ضعيفا لانها اصطدمت بالكساد العالمى فانها ساعدت على تخفيض مخاطر الاستثمار وعلى تحسين المناخ والدوافع اللازمة للتصنيع . وفى اطار هذه الحماية الضعيفة نمت الصناعات القائمة وتوسعت بمعدل سريع فى نهاية الثلاثينات وقامت صناعات جديدة مثل صناعة الاسمنت وصناعة منتجات البترول .

---

(٢١) د . وديع فرج ، الاتجاهات الاساسية للتشريع المدنى فى الخمسين سنة الاخيرة ، مجلة مصر المعاصرة ، العيد الخمسينى .

ان اصدار هذه التعريفة الجمركية لحماية الصناعات الوطنية وتشجيعها يعنى ان مصر قد تحولت عن سياسة الحرية ، وان التعريفة الجمركية اصبحت وسيلة اساسية من وسائل السياسة الاقتصادية تستهدف تشجيع الاستثمار فى صناعات الاحلال محل الواردات .

كما يعتبر قانون الضرائب رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ من أهم التغيرات الاقتصادية التى حدثت خلال الثلاثينات (٢٢) . فقد بدأت الدولة فى اطار هذا القانون تمارس حقها فى تنمية مواردها الذاتية وتتحمل مسئوليتها فى اتاحة فرص متكافئة لابنائها فى مجالات الاستثمار غير الزراعى والعقارى .

ومحصلة القول هى أن التطورات التى حدثت فى العشرينات والثلاثينات ادت الى اقامة عدد من صناعات الاحلال محل الواردات من السلع الاستهلاكية غير المعمرة . وقد تزايد هذا الاتجاه بسبب انقطاع تيار الواردات خلال الحرب العالمية الثانية . وهكذا جاءت هذه الحرب سريعة بعد الكساد العالمى لتدعم صناعات الاحلال محل الواردات . ذلك أن هذه الحرب بما وفرته من حماية وما ارتبط بها من انفاق عسكرى للحلفاء داخل مصر كانت بمثابة جرعة مقوية للصناعات المصرية . كما سعت الحكومة الى دعم التنمية الصناعية من خلال مجموعة من تنظيمات الطوارئ بسبب الحرب مثل تحديد ايجارات المساكن ، والرقابة على النقد ، والاخذ بنظام تراخيص الاستيراد وفرض قيود على المساحة المخصصة لزراعة القطن ، وتحديد اسعار بعض السلع مثل الخبز والسكر (٢٣) . كما قامت الدولة بدعم الحماية الجمركية للصناعة المصرية بعد الحرب لتصبح اكثر فعالية . كما زادت من الحوافز الضريبية للاستثمار (٢٤) ، وانشأت البنك الصناعى سنة ١٩٤٧ ليدعم عملية التنمية الصناعية .

---

(٢٢) قانون الضرائب رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ خاص بالضرائب على الثروة المنقولة والارباح التجارية والصناعية وكسب العمل . وقد ادخل على هذا القانون عدد من التعديلات ليتلائم مع الظروف المتغيرة .

(٢٣) فرضت فى فبراير سنة ١٩٤٩ تعريفة قيمية اضافية بنسبة ١٠ ـ ٢٠٪ على السلع الكمالية . وفى اكتوبر سنة ١٩٤٩ رفعت الضرائب النوعية على غزل القطن والمنسوجات القطنية بنسبة ٥٠٪ وفى سنة ١٩٥٠ وسنة ١٩٥١ ادخلت تعديلات اخرى اعفيت على اساسها غالبية الالات والمعدات الصناعية من الرسوم الجمركية وكان الهدف من كل ذلك هو تشجيع الاستثمار . كما تقررت اعفاءات اخرى للسلع الغذائية بهدف تخفيف اعباء المعيشة . وفى يناير سنة ١٩٥٢ زيد تمستويات الرسوم النوعية بنسبة ٢٥٪ انظر : R. Mabro and S.Radwan, op.cit. PP. 53 - 57.

(٢٤) البنك الاهلى المصرى ، تقارير مجلس الادارة ، السنوات ١٩٤٧ـ١٩٥١ .

كما قامت الدولة ببحث اقامة صناعات جديدة بدلا من التركيز على صناعات بدائل الواردات. ونتيجة لذلك انخفض نصيب الاستثمار العقارى فى جملة الاستثمار من ٥ر٢٨٪ سنة ١٩٤٧ الى ٩ر٢١٪ سنة ١٩٥٢ (٢٥)، بينما ارتفع نصيب الاستثمار فى الصناعة من ٦ر٣٦٪ سنة ١٩٤٧ الى ١ر٤٦٪ سنة ١٩٥٢. ونتيجة للتنمية الصناعية التى حدثت بعد الحرب العالمية الثانية ارتفعت الاهمية النسبية للصناعة فى الناتج المحلى الاجمالى من ٣ر١٢٪ سنة ١٩٤٥ الى ٨ر٣٢٪ سنة ١٩٥٢، بينما هبطت الاهمية النسبية للزراعة من ٩ر٤٠٪ سنة ١٩٤٥ الى ٨ر٣٢٪ سنة ١٩٥٢. (٢٦)

ان الفترة التالية للحرب العالمية الثانية قد تميزت بنمو سريع للانتاج الصناعى، حيث بلغ المعدل المتوسط لنمو هذا الانتاج نحو ٨٪ سنويا (٢٧). ومع ذلك فان جملة الاستثمارات التى تمت فى مصر عقب هذه الحرب لم تكن تكفى لتحقيق تنمية اقتصادية سريعة. فضلا عن ضعف معدل الاستثمار القومى (٢٨)، فانه كان يتم بشكل غير متصل الحلقات، بسبب توقفه على عوامل لاتتصف بالاستمرار

---

(٢٥) د. حسين خلاف، التجديد فى الاقتصاد المصرى الحديث، سنة ١٩٦٢ ص ١٨٦.

(٢٦) B. Hansen and G. Marzouk, Development and Economic Policy in the U. A. R. Amsterdam, 1965. P. 6.

(٢٧) وقد بنى هذا التقدير على اساس ان معدل نمو الانتاج الصناعى للمنشآت الكبيرة يبلغ نحو ٥ر١٠٪ سنويا فى المتوسط وان المعدل المتوسط لنمو الصناعات الصغيرة والحرفية يبلغ نحو ٤ ـ ٥٪ سنويا وباستخدام الاوزان الترجيحية قدر الباحثان ان المعدل المتوسط لنمو الانتاج الصناعى فى جملته يبلغ نحو ٨٪ سنويا. انظر: R. Mabro and S. Radwan, op. cit.
قارن ايضا: د. فؤاد مرسى، هذا الانفتاح، دار الثقافة الجديدة سنة ١٩٧٦، ص ٢٧ حيث اشار الى ان معدل نمو الانتاج الصناعى فى مصر خلال الفترة ١٩٣٩ ـ ١٩٤٩ يبلغ نحو ٦٪ سنويا.
وعلى ذلك ونتيجة لارتفاع الاستثمار الصناعى بعد الحرب نستطيع القول بحد كبير من الثقة ان معدل نمو الانتاج الصناعى بعد الحرب العالمية الثانية تجاوز ٧٪ سنويا فى المتوسط وهو معدل سريع يؤكد ان ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ قد بدأت مسيرة التنمية الصناعية على أساس قاعدة صناعية قوية نسبيا وان الصناعة ليست من صنع الثورة وحدها كما يعتقد بعض الباحثين.

(٢٨) كانت نسبة الاستثمار الثابت الى الدخل القومى ـ بعد استبعاد الاستثمار فى المبانى و٥٪ من الدخل القومى كاستهلاك لرؤوس الاموال ـ هى ٢٪ و ١٪ و ٢٪ و ٣٪ و ٢٪ و ٢٪ خلال السنوات ١٩٤٥ ـ ١٩٥١ على التوالى لذلك بقى نصيب الفرد من الدخل القومى الحقيقى ثابتا عند مستواه فى سنة ١٩١٣ انظر: د. فؤاد مرسى، المرجع السابق، ص ٢٢ ـ ٢٣.

بدرجة كافية . فقد كان فائض التجارة الخارجية هو أهم مصادر الاستثمار ، وهو مصدر يخضع لكثير من العوامل الخارجية التى لاتستطيع مصر ان تسيطر عليها . كما ان تقلب صادرات مصر من المواد الاولية ، كمية وقيمة ، لم يمكنها من تحقيق معدل نمو مستقر .

ولا يشكل ضعف الاستثمار وعدم انتظامه كل اسباب عدم حدوث تنمية سريعة فى مصر . فهناك أسباب اخرى ، أهمها احجام الحكومة عن الاستثمار المباشر فى الصناعة ـ باستثناء واحد هو انشاء المصانع الحربية سنة ١٩٤٩ عقب الحرب الاولى بين العرب واسرائيل سنة ١٩٤٨ ، واحجام الدولة عن التدخل الفعال لتوجيه النشاط الاقتصادى ، وسوء توزيع الاستثمار ، وضعف التناسق والتكامل بين المشروعات الاستثمارية ، وعدم قدرة مصر على اتباع سياسة نقدية تحقق المصلحة القومية ، وانعدام الاستقرار السياسى بسبب فساد جهاز الحكم .

رابعا : ضعف قدرة مصر على اتباع سياسة نقدية مستقلة (١٨٢٠ ـ ١٩٥٢) :

يبين من مطالعة تاريخ مصر الاقتصادى ان الادارة الاقتصادية قد فشلت فى الاخذ بسياسة نقدية واثتمانية تخدم قضية تنمية الانتاج القومى وتنويعه .

فقد كانت مصر تعانى من فوضى العملات فى بداية القرن التاسع عشر بسبب استخدام مجموعة متباينة من العملات لتمويل التجارة الداخلية وتسوية عمليات التجارة الخارجية . وكانت هذه العملات الاجنبية تعكس فى الواقع العلاقات الاقتصادية والسياسية بين مصر والدول التى تنتمى اليها هذه العملات . والى جانب هذه العملات الاجنبية تم تداول العملات التى سكها ولاة مصر تبعا لحاجة المبادلات الضعيفة فى مجتمع بدائى يتسم بصغر حجم السوق وتفتتها بسبب سوء المواصلات وعدم استقرار الامن .

وظلت مصر تعانى من عدم وجود نظام نقدى خلال الشطر الاعظم من حكم محمد على . وفى سنة ١٩٣٤ قام محمد على بتنظيم تداول النقود فى مصر ، وسك عملة وطنية تستند الى نظام المعدنين ، " الذهب والفضة " وحدد علاقة ثابتة بين النقود الاجنبية المتداولة والعملة الوطنية .

وقد فشل هذا النظام النقدى ، بسبب عدم تحقق وحدة السوق الداخلية وتركيز محمد على اهتمامه على التجارة الخارجية ، وعدم سك العملة الوطنية بكميات كافية . وكانت نتيجة ذلك عدم

استقرار العملة الوطنية فى التداول بينما تمكنت العملات الاجنبية من الاستقرار، وان كانت قيمتهـــا قد بقيت غير مستقرة .

وتضافرت عوامل عديدة لتحول مصر الى قاعدة الذهب. واهم هذه العوامل اتجاه تجارة مصـــر الخارجية الى دول تسير على قاعدة الذهب، وفى مقدمتها بريطانيا ، وتقلب العلاقة القانونية بـين الذهب والفضة بشكل انتهى بها الى التحول الى الذهب كقاعدة نقدية . وظل الحال هكذا حـتى احتلال مصر سنة ١٨٨٢ حيث ارتبطت العملة المصرية بالعملة الانجليزية من خلال نظام الذهب ـ الدولى . وفى سنة ١٨٨٥ اصبحت مصر تسير على قاعدة الذهب رسميا ، واصبح الذهب هو وسيلـة مدفوعاتها الدولية . ومع ذلك فان الاسترلينى كان هو وسيلة المدفوعات الدولية لمصر ، عمليا ، لان قاعدة الذهب كانت فى جوهرها حينئذ هى قاعدة الاسترلينى بسبب سيطرة بريطانيا على التجـــارة الدولية .

ولم يستطع الاصلاح النقدى سنة ١٨٨٥ ان يحقق امل مصر فى ان تستقر عملتها الوطنية فـــى التداول ، بينما استطاع الجنية الاسترلينى من طرد العملات الاجنبية والانفراد بالتداول فى السوق المصرية ـ بعد طرد العملات الاجنبية التى سمح بتداولها فى اطار الاصلاح النقدى ـ حـــتى الحرب العالمية الثانية بفعل قوة الاحتلال التى خططت ليصبح الاسترلينى هو وحدة النقد واداة التداول فى السوق المصرية ، ووسيلة تسوية المدفوعات الدولية .

واستكملت بريطانيا حلقات سيطرتها النقدية على مصر بانشاء البنك الاهلى المصرى سنة ١٨٩٨ كشركة مساهمة مصرية برأسمال انجليزى ، ومنحته سلطة اصدار النقد الورقى ، ثم بالعمل على احلال سندات الخزانة البريطانية محل الذهب كغطاء للنقد فى مصر فى اكتوبر سنة ١٩١٦ . (٢٩) وهكذا اصبحت مصر على قاعدة الصرف بالاسترلينى ، واصبح سعر الصرف ثابتا بين العملتين المصريـــة والانجليزية . وهكذا استطاعت بريطانيا ان تحقق للاسترلينى سيطرته كغطاء للنقد المصـــرى ، ومن ثم اصبحت التغيرات فى حجم الاصدار النقدى خاضعة للتغير فى قيمة ما يملكه البنك الاهلـــى المصرى من اذونات على الخزانة البريطانية وارصدة استرلينية . وقد ظلت مصر على قاعدة الاسترلينى

---

(٢٩) البنك الاهلى المصرى، الكتاب التذكارى ١٨٩٨ ـ ١٩٤٨ ، ص ٥

خلال المدة من سنة ١٩١٦ حتى سنة ١٩٤٧ (٣٠).

وارتبطت هذه التبعية النقدية باخرى مصرفية تمثلت فى نشأة الجهاز المصرفى نشأة اجنبية ، وممارسته لنشاطه فى اطار سيطرة اجنبية حادة . وليس من المتوقع ان تتبع البنوك الاجنبية سياسات تخدم المصلحة القومية . ولذلك جاء دورها فى دعم عملية التنمية محدودا كما ونوعا . وقد استمرت هذه السيطرة الاجنبية الى مابعد الحرب العالمية الثانية ، حين اصدرت الحكومة تشريعات تلزم البنوك الاجنبية بتمثيل المصريين فى مجالس ادارتها . ومع ذلك ظل النفوذ المصرى محدودا .

ولايغيب عن الذهن ان انشاء بنك مصر سنة ١٩٢٠ ، فى فترة البعث الوطنى ، وانشاء بنوك مصرية اخرى بعد الحرب العالمية الثانية برؤوس أموال مصرية مثل بنك القاهرة وبنك الجمهورية ، قد كسر حدة السيطرة الاجنبية . ومع ذلك استمر للبنوك الاجنبية سلطان قوى فى توجيه السياسة النقدية والائتمانية .

ان هذه التبعية النقدية والمصرفية قد حرمت مصر من الاخذ بسياسة نقدية وائتمانية مستقلة تخدم الاهداف القومية . وقد ساعد على ذلك عدم وجود بنك مركزى مصرى يفرض رقابة فعالة على الائتمان ويوجهه الى المسارات القومية الصحيحة . وقد بدأت مصر مسيرة التحرير من التبعية النقدية لبريطانيا بانضمامها الى صندوق النقد الدولى سنة ١٩٤٥ ، وخروجها عن المنطقة الاسترلينية سنة ١٩٤٧ . ومع ذلك فان هذا التحرر لم يتأكد الا باصدار القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٤٨ الذى قضى باحلال اذون الخزانة المصرية محل اذون الخزانة البريطانية ، وقرر رقابة حكومية على الاصدار النقدى بعد ان كانت عملية الاصدار والغطاء النقدى تخضع — الى حد بعيد — لرغبة بنك لندن والبنك الاهلى المصرى (٣١) ، وقد كان اجنبيا فى رأسماله وادارته واهدافه . ويعنى هذا القانون

---

(٣٠) خرجت مصر عن هذه القاعدة ، نظريا ، بعودة بريطانيا الى نظام الذهب خلال الفترة ١٩٢٥ — ١٩٣١ .

(٣١) فرغم خروج مصر من منطقة الاسترلينى سنة ١٩٤٧ وفرضها رقابة على الصرف الاجنبى بما فيه الاسترلينى بقى الغطاء النقدى مقوما بالاسترلينى وهذا يعنى استمرار ارتباط النقد المصرى بالنقد الانجليزى على اساس سعر صرف ثابت . ولذلك فان الانفصال الحقيقى لم يتحقق الا بصدور القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٤٨ .

ان مصر اصبحت قادرة على ان تأخذ بسياسة نقدية مستقلة ، وان استخدام الاسترليني كغطاء للاصدار النقدي اصبح خاضعا لسلطة الرقابة على الصرف الاجنبي (٣٢)

وكان على مصر ان تأخذ خطوات اكثر حسما لدعم سلطاتها النقدية المستقلة ، وتنظيم مدفوعاتها الدولية ، لذلك اصدرت قانون النقد الاجنبي رقم ٨٠ لسنة ١٩٤٧ الذي قضى بتعميم الرقابة على الصرف الاجنبي ، ومن ثم امتدت الرقابة الى منطقة الاسترليني . كما تقرر الاخذ بنظام تراخيص التجارة مع هذه المنطقة . وهكذا اصبح الاسترليني نفسه عملة اجنبية بالنسبة لمصر .

وقد مهد كل ذلك لاصدار القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ الذي قضى بتحويل البنك الاهلي المصري الى بنك مركزي للدولة . وقد ربط هذا القانون بين زيادة اشراف البنك المركزي على البنوك التجارية وزيادة اشراف الحكومة عليه وعلى السياسة الائتمانية . ومع ان هذا القانون جعل السياسة النقدية اكثر ايجابية عن ذي قبل فانه لم يستطع ان يجنب الاقتصاد القومي المحاولات المستمرة للبنوك الاجنبية للتأثير على السياسة الاقتصادية . وقد ظهر هذا التأثير سافرا اثناء العدوان الثلاثي على مصر سنة ١٩٥٦ . ونتيجة لذلك قامت الدولة باعادة تنظيم الجهاز المصرفي لتضمن التفاعل الصحيح بين السياسة النقدية والسياسة الاقتصادية للدولة . والواقع انه كان يمكن للحكومة ان تؤمم البنك الاهلي المصري ليصبح بنكا مركزيا ، تمشيا مع الاتجاه العالمي ليتحقق الاشراف الكامل على السياسة النقدية والائتمانية ، الا أن اصابع السيطرة الاجنبية منعتها من ذلك .

خاتمة :

يبين من مطالعة المناقشة السابقة ان مصر قد شهدت في عهد محمد على نظام التوجيه المركزي ثم شهدت بعده مرحلة طويلة من الحرية الاقتصادية التي عاشت عصرها الذهبي فيما بين سنة ١٨٨٠ وسنة ١٩٣٠ . وقد قامت الدولة دائما بدور رئيسي في التنمية الزراعية من خلال مسئولياتها في تنظيم

---

(٣٢) فرضت مصر الرقابة على الصرف الاجنبي سنة ١٩٣٩ بموجب قانون رقم ١٠٩ / ١٩٣٩ تمشيا مع رغبة بريطانيا التي طلبت من الدول الاعضاء في كتلة الاسترليني ان تفرض رقابة على الصرف الاجنبي لتدعم جهدها لكسب الحرب . والواقع ان فرض مصر لهذه الرقابة كان لازما للمحافظة على ثبات سعر الصرف بين العملتين المصرية والانجليزية . وقد تولى البنك الاهلي مسئولية الرقابة وفقا لتعليمات بنك لندن السرية حتى على الحكومة المصرية . وقد بقي الحال كذلك حتى سنة ١٩٤٥ حين انشئت لجنة مركزية للرقابة من ممثلين عن البنك الاهلي والحكومة .

الرى وتنظيم انسياب مياه النيل . وقد اصبحت التنمية الزراعية مشكلة شديدة الصعوبة يتطلب علاجها استثمارات ضخمة بسبب انعدام مرونة عرض الارض الزراعية ، وارتفاع معدل نمو السكان (٣٣) ، وارتفاع مستوى الانتاجية الزراعية لكثير من المحاصيل بفعل الزراعة الكثيفة (٣٤) . وقد ادت هذه المشكلة الى ظهور مشكلة البطالة المقنعة فى الريف وتزايد حدتها بسبب تخلف قطاع الصناعة وعجزه عن استيعاب فائض القوة العاملة فى الريف .

اما الادارة الحكومية المباشرة فى القطاعات الاقتصادية الاخرى فهى حديثة نسبيا . ففى سنة ١٩٣٠ صدر القانون رقم ٢ لينظم هيكل الضرائب الجمركية لدعم الصناعات الوطنية . كما تدخلت الدولة لعلاج الازمات الزراعية والاقتصادية فى العشرينات والثلاثينات . وفى اثناء الحرب العالمية الثانية فرضت الحكومة مجموعة من القيود على التجارة الخارجية ، واتخذت كثيرا من الاجراءات لتخفيف اعباء المعيشة . ولم يكن التحرر بعد الحرب كاملا . فقد استمرت الحكومة فى تحديد اسعار السلع الاستهلاكية الاساسية فى محاولات مستمرة لخفض نفقات المعيشة . كما تم رفع مستويات الضرائب الجمركية فى نهاية الاربعينات وفى الخمسينات لتوفير حماية اكثر فعالية للصناعات الوطنية .

وهكذا يمكن القول ان الفترة بين سنة ١٩٢٠ وسنة ١٩٥٢ قد تميزت بالتراجع البطيء عن نظام السوق لصالح التوجيه المركزى ، وان القطاع الخاص كان يعمل فى اطار تفاعل غير حر لقوى السوق بسبب تدخل الدولة — وان كان بشكل ضعيف ومتردد — لدعم الاقتصاد القومى .

---

(٣٣) لقد بلغ المعدل السنوى لنمو السكان فيما بين سنتى ١٩٠٧ — ١٩٥٤ نحو ٢٪ بينما بلغ معدلا نمو المساحة المزروعة والمساحة المحصولية نحو ٣ر٠٪ و ٥ر٠٪ . وهذا يعنى ان معدل نمو المساحة المزروعة والمساحة المحصولية لم يتجاوزا ١٥٪ و ٢٥٪ من معدل النمو السكانى على التوالى . وهذا يعنى تزايد الضغط السكانى على الارض الزراعية المحدودة ويترتب على ذلك عدد من المشاكل اهمها تزايد تيار الهجرة الداخلية ، وتزايد الواردات من الاغذية وتبرز مشكلة الفائض من الايدى العاملة فى الزراعة . انظر : المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى ، سنة ١٩٥٥ ، ص ٦ .

(٣٤) اصبحت مصر بفضل الزراعة الكثيفة احدى الدول العشر الاولى فى السبعينات من حيث مستوى الانتاجية الزراعية فى تسعة محاصيل رئيسية . انظر : د . على الحريتلى ، خمسة وعشرون عاما ، دراسة تحليلية للسياسة الاقتصادية فى مصر ، ص ٩٦ .

ويبين ايضا من المناقشة السابقة انه لم يكن لدى الحكومات التى تعاقبت على الحكم سياسة متكاملة للتنمية . فقد ركزت هذه الحكومات دائما على العلاجات المؤقتة دون الاخذ بسياسات طويلة الاجل . كما ان سعيها الى خلق مناخ مناسب للاستثمار من خلال تحقيق العدالة الاجتماعية والاستقرار السياسى كان ضعيفا مترددا .

وقد ادى كل ذلك الى ضعف معدل الاستثمار ، وضآلة نصيب الصناعة من الدخل القومى ، ومن ثم عجز الاقتصاد القومى عن النمو بمعدل يساوى معدل نمو السكان (٣٥) . وهكذا لم تتمكن مصر من تحقيق اسباب دفعه قوية تمكنها من اختراق دائرة التخلف والركود والتبعية بسبب ضعف معدل النمو الاقتصادى وانخفاضه عن معدل النمو السكانى .

وهكذا كانت الصورة عشية ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ تعكس ضعفا فى معدل النمو الاقتصادى ، وسيطرة اجنبية سافرة على الاقتصاد القومى ، وتفاوتا صارخا فى توزيع الثروة والدخل يشكل قيدا خطيرا على الحرية السياسية والحرية الاقتصادية ، وعدم استقرار سياسى يحمل دليل تفسخ نظام الحكم وعجزه وافلاسه . وقد ادى كل ذلك الى عجز اسلوب الادارة الاقتصادية عن تقديم العلاج الصحيح لمشكلات التنمية ، وتوفير اسباب الانطلاق الذاتى على طريق التقدم .

---

(٣٥) هبط الدخل الفردى فى مصر فيما بين سنة ١٩٠٠ وسنة ١٩٤٥ بنسبة ١٥ ـ ٢٠٪ .
انظر : د . على الجريتلى ، المرجع السابق مباشرة ص ١٦ . ويرجع هذا الانخفاض الى الانخفاض فى معدلات التبادل الدولى والى انخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلى .

الجزء الثانى
الإدارة الاقتصادية فى مرحلة التوجيه الاقتصادى
١٩٥٢ - ١٩٦٠

شهدت مصر خلال تاريخها الحديث تغيرات اساسية فى اسلوب الادارة الاقتصادية . فقد قامت هذه الادارة فى عهد محمد على ، على اساس من التوجيه المركزى ، فى اطار احتكارات حكومية فى الزراعة والصناعة والتجارة الخارجية ، ومحاولات لانتاج بدائل الواردات تحت رعاية الدولة . وبانتهاء عهد محمد على قامت هذه الادارة على اساس من الحرية الاقتصادية ، التى عاشت عصرها الذهبى فى الفترة ١٨٨٢ - ١٩٣٠ . وخلال فترة الحرية مارست الدولة دورها فى التنمية من خلال مسئولياتها فى تنظيم الرى وتنمية الزراعة . وفى سنة ١٩٣٠ حدث تحول هام فى اسلوب الادارة الاقتصادية . فقد مارست الدولة حقها ، لاول مرة ، منذ عهد محمد على ، فى حماية الانتاج المحلى والتدخل لدعم التنمية الصناعية . ومع ذلك فقد استمر القطاع الخاص يلعب الدور الاساسى فى النشاط الاقتصادى فى اطار السياسات الحمائية التى مارستها الدولة .

وعندما تولى الضباط الاحرار السلطة فى يوليو سنة ١٩٥٢ ، لم يكن لديهم سوى مبادىء ستة للثورة ، وضعت فى مواجهة الاحتلال البريطانى والاقطاع ، والاحتكار والاستغلال ، سعيا الى تحقيق العدالة الاجتماعية والديمقراطية السياسية . وهذه المبادىء الستة لا تشكل نظرية اقتصادية محددة او منهاجا متكاملا للتغيير ، ولكنها تمثل دليل عمل لخلق ظروف اكثر ملاءمة لدعم قدرة الاقتصاد القومى على علاج مشكلاته من خلال تعديلات جذرية فى الادارة السياسية والاقتصادية .

ولاعجب ، فقد جاءت السياسات الاقتصادية لحكومة الثورة فى سنواتها الاولى ـ باستثناء الاصلاح الزراعى ـ استمرارا لسياسات العهد البائد وان كانت خطوات العهد الجديد اكثر سرعة وجدية ، رغم ماواجهته من مشاكل داخلية وخارجية (١) وبعبارة اخرى ، لقد ظلت قرارات الماضى تشد قرارات الحاضر وتؤثر فيها فترة طويلة ، لذلك كانت الاجراءات والتشريعات التى اصدرتها الثورة فى سنواتها الاولى ـ باستثناء الاصلاح الزراعى ـ لاتعدو ، بصفة عامة ، ان تكون اضافات او تعديلات لتشريعات قائمة ولكنها ليست ابتكارات جديدة . وفضلا عن ذلك تراجعت حكومة الثورة عن سياسة التصدير التى تبنتها حكومات العهد السابق سعيا الى تشجيع رأس المال الاجنبى ، وبعث الاطمئنان لدى الدول الكبرى وكسبا لتأييدها السياسى .

والواقع ان حكومة الثورة قد بذلت ، خلال الفترة قيد البحث ، محاولات جادة لتحقيق السيادة القومية على موارد الانتاج ، وتطوير البناء الهيكلى والتنظيمى للاقتصاد القومى . ولكى نفهم جوهر اسلوب الادارة الاقتصادية فى هذه الفترة يجب أن نلتقط صورة عامة للاساليب التى استخدمتها الثورة لتحقيق الاهداف التى تسعى اليها . ويمكننا ان نحدد الخطوط العريضة لهذه الصورة عن طريق تتبع التغيرات فى النظم القائمة وفى السياسة الاقتصادية العامة . والواقع ان الدولة قد حاولت خلال السنوات الاولى للثورة (١٩٥٢ ـ ١٩٥٦) علاج مشاكل الادارة الاقتصادية من خلال تفاعل قوى السوق فى اطار تدخل معتدل من الدولة لعلاج المشاكل التى يعانى منها البناء الاقتصادى والاجتماعى . وشهدت الفترة الثانية (١٩٥٧ ـ ١٩٦٠) اعتماد الادارة الاقتصادية على تدخل الدولة لتحتل مركز القيادة والتوجيه الاقتصادى .

---

(١) ان عنصر الاستمرار بين سياسات الثورة وسياسات العهد السابق امر واضح فى مجانية التعليم ، وانشاء المجموعات الصحية فى الريف ، وفى استمرار التزام الفلاحين باسعار محددة ومساحات محددة للمحاصيل ، وفى استمرار الدولة فى تحديد اسعار بعض السلع الغذائية والصناعية وتقديم الدعم لها ، وفى استمرار العمل بقانون الرقابة على النقد رقم ١٩٤٧/٨٠ ، وقانون رقم ٥٧ / ١٩٥١ الخاص بتنظيم السياسة النقدية والائتمانية . كما ان فكرة الاصلاح الزراعى واقامة السد العالى ترجع الى العهد السابق ايضا وان تم تنفيذها فى عهد الثورة .

أولا : سيطرة القطاع الخاص مع تزايد دور الدولة في النشاط الاقتصادى (١٩٥٢ ـ ١٩٥٦)

اقتصر دور الدولة فى النشاط الاقتصادى قبل الثورة على الاستثمار فى مشروعات الهيكل الاساسى (وخاصة نظام الرى) والخدمات الاجتماعية . ولم تتجاوز مساهمة القطاع العام نحو ١٣ ٪ من الناتج المحلى الاجمالى سنة ١٩٥٢ بينما ساهم القطاع الخاص بنحو ٨٧٪ من هذا الناتج (٢).

ومع هذه السيطرة للقطاع الخاص فان حكومة الثورة كانت تؤكد حتى سنة ١٩٥٦ تشجيعها للقطاع الخاص وتدعيمه ، مستهدفة بذلك خلق المناخ المناسب للاستثمار وتبديد مشاعر الخوف والتردد لدى رجال الاعمال نتيجة لتغيير النظام السياسى وانتظارا للكشف عن فلسفته واتجاهاته المذهبية . كما اكدت ضرورة العمل على تنويع الانتاج القومى من خلال دعم التنمية الصناعية (٣).

وتحقيقا لهذه الاهداف قدمت حكومة الثورة كثيرا من الحوافز لتشجيع الاستثمارات الوطنية ، وجذب رؤوس الاموال الاجنبية للاستثمار فى مصر، ولاريب ان هذا الاتجاه تراجع عن سياسة التصيير التى انتهجتها حكومات ماقبل الثورة للحد من السيطرة الاجنبية (٤).

(٢) D.C. Mead; Growth and structural change in the Egyptian Economy 1967.PP.272-73 .

(٣) ان فكرة تنويع الانتاج القومى فكرة قديمة اعتنقها قادة الحركة الوطنية بعد الحرب العالمية الاولى اقتناعا بأن الاستقلال السياسى لابد ان يستند الى استقلال اقتصادى وقاعدة انتاجية قوية .

(٤) ارتفعت نسبة الاموال المصرية من ٩ ٪ الى ٤٠٪ وهبطت رؤوس الاموال الاجنبية من ٩٠ ٪ الى ٦٠٪ فيما بين سنة ١٨٨٤ وسنة ١٩٥٠ بسبب نمو الوعى القومى والاتجاه المتزايد الى تصيير النشاط الاقتصادى انظر : د . أمين مصطفى عفيفى ، تاريخ مصر الاقتصادى والمالى سنة ١٩٥٤ ، ص ٤٩٦

فقد صدر القانون رقم ١٣٨ لسنة ١٩٤٧ قاضيا بتخصيص ٥١٪ على الاقل من اسهم أية شركة للمساهمين المصريين (٥) . وصدر القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٤٨ ليحظر استغلال البترول من جانب الشركات التى لاتتمتع بالجنسية المصرية . وصدر القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥١ ليحظر على الاجانب تملك الاراضى الزراعية والقابلة للزراعة والصحراوية كقاعدة عامة .

وعندما قامت الثورة سارعت الى اصدار القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٥٢ ليقضى بتخصيص ٤٩ ٪ على الاقل من اسهم شركات المساهمة للمصريين عند التأسيس او زيادة رأس المال . واجاز هذا القانون تأسيس الشركة دون استيفاء النسبة فى حالة عدم تغطية الحصة المقررة خلال شهر . وهذا يعنى ان القانون قد ترك حرية امتلاك الاسهم لاى شخص مهما كانت جنسيته . وصدر القانون رقم ٣٠٦ لسنة ١٩٥٢ فاجاز انشاء مناطق حرة ، عامة او خاصة فى الموانى المصرية او المناطق المجاورة لها . كما قرر هذا القانون للمشروعات الاجنبية فى هذه المناطق اعفاءات من الضرائب والقيود الادارية . وصدر القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٣ فتجاوز عن شرط الجنسية المصرية فى الشركات التى تقوم باستغلال البترول ، وهو الشرط الذى قضى به القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٤٨ ، كما صدر القانون رقم ١٥٦ ـ لسنة ١٩٥٣ (المعدل بالقانون رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٥٤) فنص على انشاء لجنة لاستثمار المال الاجنبى تتولى دراسة المشروعات الاستثمارية ، وتسجيل رأس المال الاجنبى بالعملة التى يرد بها ، وابداء الرأى فى تحويل النسب المقررة من رأس المال والارباح ، وتقديم المعلومات التى تتعلق برؤوس الاموال الاجنبية وفرص الاستثمار المتاحة فى مصر . وقد جاء هذا القانون بتيسيرات لخروج رأس المال الاجنبى وارباحه . ذلك أنه وفقا لهذا القانون يمكن لصاحب رأس المال ان يعيد تحويله الى الخارج فى أى وقت يشاء اذا حالت صعوبات عملية دون استثماره وذلك بعد موافقة لجنة الاستثمار . كما قضى بأن تعامل الارباح التى يحققها المشروع المسجل معاملة رأس المال الاجنبى اذا زيد رأس مال المشروع او اذا استثمر فى مشروع اخر توافق عليه لجنة الاستثمار .

---

(٥) انشئت ٤٨ شركة فى ظل هذا القانون . كان نصيب رؤوس الاموال الاجنبية فيها نحو ٣ر١٠٪ ونصيب الافراد المصريين ١ر٥٧٪ ونصيب المؤسسات المصرية ٦ر٣٢٪ .
انظر فى هذا : د . أمين مصطفى عفيفى ، تاريخ مصر الاقتصادى والمالى فى العصر الحديث ، سنة ١٩٥٤ ، ص ٤٩٧ .

ويسمح بتحويل الارباح الناتجة عن استثمار المال الاجنبى الى الخارج بنفس العملة التى حول بها وبنفس سعر الصرف الذى تم على اساسه التحويل . كما سمح باعادة تحويل رأس المال المسجل والمستثمر فى مصر بعد خمس سنوات فى حدود ٢٠٪ منه سنويا . على أن يتم التحويل بنفس العملة وبنفس سعر الصرف الذى تم على أساسه التحويل من الخارج عند ورود رأس المال . وفضلا عن ذلك سمح هذا القانون للخبراء الاجانب بتحويل جزء من مرتباتهم أو مكافآتهم فى حدود ٥٠٪ منها .

وفى مجال تشجيع الاستثمارات الخاصة صدر ايضا القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣ فقضى باعفاء شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم التى يتم تأسيسها من الضرائب على الارباح والقيم المنقولة لمدة سبع سنوات . كما انضمت مصر سنة ١٩٥٣ الى اتفاقية تسديد المدفوعات على المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الاموال بين الدول العربية .

ومع كل هذه الحوافز التى قدمتها الدولة لرأس المال الاجنبى فانه لم يستجب الا بمعدلات ضئيلة للغاية بسبب موقف الشك والحذر انتظارا لاستقرار النظام ووضوح اتجاهاته المذهبية . ولا ريب ان هذا الشك والحذر قد تزايد عقب صدور قانون الاصلاح الزراعى الاول ، باعتباره دليل على اتجاه الدولة الى الحد من سيطرة القطاع الخاص .

ومع أن سياسات قادة الثورة خلال الفترة ١٩٥٢ ــ ١٩٥٦ كانت تعمل على ازالة شكوك الدول الغربية فى اتجاهات الثورة وفلسفتها الاقتصادية الا أن هذه الدول قد خيبت آمالهم فيها . فقد امتنعت ــ وخاصة الولايات المتحدة الامريكية عن تسليح الجيش المصرى (٦) ، وعن تمويل مشروع السد العالى (٧) ، وجاء العدوان الثلاثى على مصر فى اكتوبر سنة ١٩٥٦ (٨) ليقضى تماما على بقية أمل فى التعاون مع الدول الغربية ، والحصول منها على رؤوس الاموال اللازمة لدفع عملية التنمية .

---

(٦) وقد ادى ذلك الى عقد صفقة كبيرة للسلاح مع تشيكوسلوفاكيا .

(٧) كان هذا سببا مباشرا لتأميم قناة السويس لتصبح شركة مساهمة مصرية .

(٨) كان هذا سببا مباشرا لفرض الحراسة على الممتلكات البريطانية والفرنسية وتصفيتها سنة ١٩٥٧ .

وفى مجال تشجيع الرأسمالية الوطنية وجذبها لاستثمار اموالها فى مجالات التنمية الصناعية قامت الدولة برفع حدود ضماناتها للقروض التى يقدمها البنك الصناعى لتشجيعه على تمويل المشروعات الصناعية . كما قامت برفع مستوى الحماية الجمركية على الانتاج المحلى ، وتخفيض الرسوم الجمركية على المواد الخام والسلع الانتاجية . وقامت بتخفيض الضرائب على الارباح والحصص غير الموزعة (٩) . كما أكدت الحكومة دائما انها تعمل كشريك للقطاع الخاص ، وان نشاطها قاصر على الصناعات الثقيلة والاساسية التى تتمتع بمعامل ارتباط امامى وخلفى مرتفع ، ومن ثم تحقق معدلا سريعا للنمو كما اعلنت الدولة انها تعمل على تنمية التعاون بين القطاعين العام والخاص فى الانشطة التى يخشى فيها من السيطرة الاحتكارية ، وفى حالات تردد القطاع الخاص عن المساهمة فى المشروعات الانتاجية . وهكذا تحدد الدور الذى يلعبه القطاع المختلط ، وكذلك دور قطاع الاعمال العام المنظم .

ومحصلة القول هى أن الاستثمارات الخاصة ، الوطنية والاجنبية ، لم تستجب للحوافز التى وضعتها الدولة لجذبها وتشجيعها ، وجاءت مشاركتها فى عملية التنمية ضئيلة . ويرجع ذلك أساسا الى الخوف والشك فى نوايا النظام الجديد واتجاهاته المذهبية ، فضلا عن عدم الاستقرار السياسى بسبب الضغوط الداخلية والخارجية .

ثانيا : نمو القطاع العام وتحمل الدولة مسئولية التوجيه الاقتصادى (١٩٥٧ ـ ١٩٦٠)

لم يكن النظام الاجتماعى والسياسى قبل الثورة يساعد على تحقيق تنمية ناجحة بسبب التفاوت الصارخ فى توزيع الملكيات والدخول ، وماينشأ عن ذلك من مشاكل اجتماعية واقتصادية ذات خطورة بالغة على عملية التنمية بسبب ضعف معدلات الادخار ، وسوء توجيه الاستثمار . كما ان نظام التعليم قد ساعد على خلق ارستقراطية ثقافية ذات منابع اجنبية ارتبطت بالنفوذ الاجنبى والاحتلال البريطانى . وهكذا ورثت حكومة الثورة مجتمعا يتميز بثنائيات اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية .

---

(٩) P. O'Brien . op. Cit. PP. 71 -72

لذلك كان على حكومة الثورة ان تبذل محاولات جادة لتطوير البناء الاقتصادى والاجتماعى والسياسى والثقافى للمجتمع من خلال سلسلة من التعديلات الجوهرية على اسلوب الادارة الاقتصادية والسياسية .

وجاءت الخطوة الاولى نحو هذا الهدف فى قطاع الزراعة . فقد اصدرت حكومة الثورة بعد فترة قصيرة من توليها السلطة قانون الاصلاح الزراعى رقم ١٧٨ فى سبتمبر سنة ١٩٥٢. ويعتبر هذا القانون انجازا اقتصاديا كبيرا لا يخلو من المضمون الاجتماعى والسياسى . فقد استهدف اعادة توزيع الملكية الزراعية ومن ثم اضعاف القوة الاقتصادية والسياسية للاقطاعيين (١٠) . ولاريب ان التفاوت الصارخ فى الملكية يعنى ان جهود الدولة لرفع مستوى الانتاجية واستصلاح الاراضى لا يخدم سوى كبار الملاك .

وقد احتل استصلاح الاراضى جانبا هاما من تفكير حكومة الثورة فى تحقيق التنمية . فقد اعقب قرار بناء السد العالى (١١) ـ الذى اتخذ فى السنوات الاولى للثورة ـ قرارا بتوسيع الرقعة الزراعية عن طريق استصلاح الاراضى وقد بدأ هذا العمل باستصلاح اراضى مديرية التحرير سنة ١٩٥٣ .

---

(١٠) تمتد جذور التفاوت الصارخ فى توزيع الملكية الزراعية الى عهد محمد على. وفى سنة ١٩٥٢ كان ٣ ر ٩٤٪ من الملاك يملكون نحو ٤ ر ٣٥٪ من المساحة الزراعية و ٤ر ـ ٪ من الملاك يملكون نحو ١ر ٣٤ ٪ من المساحة الزراعية . أنظر : R. Mabro and S. Radwan, op. cit. Table 4.1.

وقد وضع هذا القانون حدا اقصى للملكية قدره ٢٠٠ فدانا للفرد و ٣٠٠ فدانا للاسرة وقد بلغت المساحة التى تم الاستيلاء عليها حتى سنة ١٩٦٠ نحو ١٠٪ من المساحة الزراعية البالغة نحو ٩ر٥ مليون فدانا .

(١١) كان مشروع السد العالى احد المشروعات الهامة التى اعدت عنها الدراسات قبل الثورة . انظر : R. Mabro, op. cit. P. 83.
وقد صدر القانون رقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٥ بانشاء " هيئة السد العالى "

وليس يخفى ان صدور قانون الاصلاح الزراعى ، وقرار انشاء السد العالى يؤكد ان ادراك الحكومة لابعاد المشكلة الزراعية التى تتحدد بثلاثة عوامل رئيسية هى الارض المحدودة ، والموارد المائية المحدودة ، والمعدل السريع لنمو السكان .

وقد لعب قانون الاصلاح الزراعى دورا هاما فى تحقيق العدالة الاجتماعية ، وهى شرط لازم لنجاح عملية التنمية الاقتصادية (١٢) . كما أتاح هذا القانون للدولة فرصة فرض رقابة غير مباشرة على الانتاج الزراعى من خلال نشاط الجمعيات التعاونية الزراعية التى انشئت فى مناطق الاصلاح الزراعى . ذلك أن هذه الجمعيات تتولى الاشراف على شئون الزراعة ، من حيث تقديم مستلزمات الانتاج والائتمان الزراعى للفلاحين ، ويلتزم الفلاحون بتعليمات هذه الجمعيات — وهى تعكس رغبة الحكومة — المتعلقة بالدورة الزراعية ، وتسعير المحاصيل ، وتسويق الانتاج ، وانتقاء البذور والاسمدة ... الخ . كما استخدمت الدولة تلك الجمعيات وسيلة لفرض ضريبة مقنعة على الفلاحين تتمثل فى الفرق بين الاسعار المنخفضة التى تشترى بها الحكومة من الفلاحين والاسعار التى تبيع بها ، وكذلك فى الفرق بين الاسعار التى يشترى بها الفلاحون مستلزمات الانتاج من الحكومة والاسعار السائدة فى السوق .

ونتيجة لتزايد اهتمام الدولة بالتنمية الزراعية ارتفع الانفاق الاستثمارى الحكومى فى الزراعة وتزايد استخدام الالات فيها ، وارتفعت المساحة الزراعية من ٦٧ر٥ مليونا فدانا الى ٩ر٥ مليون فدانا بنسبة ٣ر٦ ٪ فيما بين سنة ١٩٥٢ وسنة ١٩٦٠ ، بينما ارتفعت المساحة المحصولية من ٩ر٣ مليون فدانا الى ١٠ر٤ مليون فدانا بنسبة ١١ر٤ ٪ فى نفس الفترة (١٣) . ومع أن الحكومة قد اتخذت اجراءات مباشرة لرفع مستوى الانتاجية الا أن محاولاتها قد ركزت على تحسين الخدمات دون احداث تعديلات أساسية فى اساليب الانتاج او العادات الزراعية للفلاحين . كما استمر الفلاحون يعملون وسط القيود التى تفرضها الحكومة على اسعار كثير من المحاصيل الزراعية ، وعلى المساحات التى تخصص لبعض المحاصيل الاساسية .

---

(١٢) بذلت الدولة جهودا كبيرة لتحقيق العدالة الاجتماعية تمثلت فى محاولات تحقيق العدالة الضريبية والتوسع فى الخدمات العامة . ومع ذلك فان الاصلاح الزراعى كان اهم أدوات تحقيق هذه العدالة .

(١٣) البنك الاهلى المصرى ، النشرة الاقتصادية ، سنة ١٩٦٨ رقم ١ جدول ٥ / ١ أ

ولم يكن اهتمام حكومة الثورة بقضية التنمية قاصرا على اعادة توزيع الملكية ومشروعات التنمية الزراعية • فقد اعتنقت هذه الحكومة مبدأ تنويع الانتاج كمسئولية قومية • واعتمدت فى سنواتها الاولى على تشجيع القطاع الخاص ليقوم بالجهد الرئيسى فى عملية التنمية الصناعية ، مع اشتراك الحكومة معه فى بعض المشروعات الرائدة • كما عمدت الحكومة الى زيادة معدل الاستثمار العام فى الزراعة وفى مشروعات الهيكل الاساسى • وهذا يعنى أنه لم يكن فى نية الدولة ان تضعف من قوة القطاع الخاص ولكن كانت تتوافر لديها نية توسيع نطاق القطاع العام •

وفى ضوء تقاعس القطاع الخاص وتردده عن الاستثمار بمعدلات مقبولة بسبب الشك الذى سيطر على سلوكه واضعف حافز الاستثمار لديه ، رأت الدولة الا يترك الجهد الرئيسى فى الاستثمار لهذا القطاع الذى لا يحركه الا دافع الربح ولا يقيم وزنا للاعتبارات القومية طويلة الاجل ، وأنه لابد للدولة ان تتدخل بشكل يمكنها من قيادة عملية التنمية •

وليس يخفى ان هذا التدخل لقيادة عملية التنمية وما يترتب عليه من اثار اقتصادية واجتماعية يعنى تحول عن اسلوب الادارة الاقتصادية من خلال قوى السوق (مع تدخل معتدل من الدولة) الى الادارة الاقتصادية من خلال التوجيه الاقتصادى وتوسيع نطاق القطاع العام ليحتل مركز القيادة لعملية التنمية الصناعية لاول مرة بعد عهد محمد على •

وكان على حكومة الثورة وقد رأت أن تمسك بقيادة عملية التنمية ، ان تقوم بدراسات شاملة وجادة لموارد واستخدامات الاقتصاد القومى لتضع سياسات الاستغلال الامثل لها • وتحقيقا لكل ذلك قامت بانشاء المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى ، ليتولى دراسة المشروعات الاستثمارية فى جميع القطاعات الاقتصادية ، واقتراح السياسات اللازمة لتنمية الانتاج وقد اعطى هذا المجلس سلطة تنفيذ المشروعات بشكل مباشر او بالاشتراك مع القطاع الخاص ، كما اعطى سلطة عقد القروض المحلية والاجنبية واصدار السندات فى مصر أو فى الخارج بضمان الحكومة • (١٤) وقد قام المجلس باعداد

---

(١٤) انشىء بموجب القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ ويعتبر هذا المجلس مقدمة لعدد من الاجهزة العامة التى قامت لدعم عملية التنمية خلال الخمسينات مثل المجلس الدائم للخدمات العامة ، والهيئة الدائمة لاستصلاح الاراضى ، وهيئة السد العالى ، والهيئة العامة لتعمير الصحارى والمؤسسة الاقتصادية والهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة ، والهيئة العامة للصانع الحربية •

برنامج عاجل لعلاج بعض المشكلات القائمة اشتمل على مشروعات لرفع مستوى الانتاجية ، ومشروعات عاجلة لتوسيع الرقعة الزراعية ، وانشاء صناعات اساسية وتحويلية . وقد بهنت الدراسات الفنية والاقتصادية للمجلس ان الامر يتطلب خطة عشرية لتنفيذ المشروعات اللازمة للتنمية الزراعية والصناعية (١٥) .

وقد لعب هذا المجلس دورا اساسيا فى التطور الاقتصادى فى السنوات الاولى للثورة . وبرزت من خلال دوره نوايا العهد الجديد فى دخول الدولة الى مجالات الاستثمار المباشر فى مشروعات طويلة الاجل . كما أن هذا المجلس كان يمثل بداية لانتهاج مصر أسلوب التخطيط فى شكل برامج قطاعية للاستثمار العام استهدفت اساسا انتاج بدائل للواردات . وليس يخفى ان عدم اقامة المشروعات الاستثمارية فى اطار خطة قومية متوازنة لم يوفر لها امكانيات تحقيق معدل نمو مرتفع . وبعبارة اخرى يحتاج تحقيق معدل نمو مرتفع الى مواجهة مشاكل التنمية فى اطار سياسة شاملة ومتوازنة للانماء . ويمكن فى اطار هذه السياسة اقامة مشروعات رئادة تمثل مراكز اشعاع للنمو .

ونتيجة للاهتمام المتزايد بالتنمية الصناعية كسبيل الى تنويع الانتاج القومى وكسر دائرة التخلف والتبعية اتسع نطاق الاستثمار العام المباشر، وقد أدى ذلك الى انشاء وزارة الصناعة سنة ١٩٥٦ ـ لتتولى وضع سياسة التنمية الصناعية وتتابع تنفيذها . وقامت هذه الوزارة بوضع وتنفيذ البرنامج الاول للصناعة (١٩٥٧ ـ ١٩٦١) (١٦) .

واتسع نطاق القطاع العام بمعدل سريع فى النصف الثانى من الخمسينات وخاصة بعد تأميم عدد من الشركات اهمها شركة قناة السويس سنة ١٩٥٦ وشركة مياه القاهرة سنة ١٩٥٧ . وبدأت حركة قوية لتصيير الشرايين الاساسية للاقتصاد المصرى عقب العدوان الثلاثى على مصر فى اكتوبر سنة ١٩٥٦ . وفى اطار هذه الحركة تم تصيير ثم تأميم الممتلكات البريطانية والفرنسية .

وادى هذا التوسع المستمر للقطاع العام الى ضرورة اقامة الاجهزة اللازمة لادارته ومتابعة

---

(١٥) المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى ، تقرير سنة ١٩٥٥ ، ص ٢٣ .

(١٦) تم تنفيذ هذا البرنامج فى ثلاث سنوات، ووضعت هذه الوزارة سنة ١٩٦٠ البرنامج الثانى للصناعة (١٩٦٠ ـ ١٩٦٤) وروعى فيه تحقيق التكامل بين مشروعاته وتلك التى يتضمنها البرنامج الاول ، ومواجهة احتياجات الاستهلاك والتصدير . انظر : وزارة الصناعة ، خطة التنمية الصناعية وبرنامج السنوات الخمس الثانى للصناعة سنة ١٩٦٠ ص٤. وقد ضمت الخطة الخمسية الاولى مشروعات هذا البرنامج .

انجازاته . ذلك ان نمو الاستثمارات العامة قد خلق كثيرا من المشاكل اهمها مشكلة التنسيق بين الجهود الانمائية وتوجيهها والاشراف عليها ، ومشكلة تدبير الموارد المالية اللازمة للاستثمار العام . وقد نتجت مشكلة التنسيق بسبب تزايد التدخل الحكومى فى النشاط الاقتصادى دون وجود خطة معينة يتم على أساسها التدخل ، وبسبب عدم وجود اجهزة للاشراف والمتابعة . اما مشكلة التمويل فترجع الى انخفاض معدل الادخار ، وعدم قدرة الحكومة على تدبير الموارد المالية من المصادر الداخلية والخارجية بمعدلات كافية . وقد عالجت الحكومة مشكلة التنسيق من خلال اقامة عدد من الاجهزة اهمها المؤسسة الاقتصادية والهيئة العامة لبرنامج السنوات الخمس للصناعة (١٧) ، ومؤسسة نصر التى انشئت لتتولى المنشآت الصناعية بعد توسع القطاع العام نتيجة لتنفيذ البرنامج الاول للصناعة ومؤسسة مصر لتتولى الاشراف على نصيب الدولة فى بنك مصر بعد تأميمه سنة ١٩٦٠ ، أما مشكلة التمويل فقد حاولت علاجها من خلال تأميم قنة السويس ، وتأميم الممتلكات البريطانية والفرنسية ، وتصفير البنوك وشركات التأمين عقب العدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦ .

وقد تولت المؤسسة الاقتصادية ادارة حصص الحكومة فى الشركات القائمة والانصبة التى آلت اليها بعد تأميم الممتلكات البريطانية والفرنسية وبذلك اصبحت البنوك وشركات التأمين الرئيسية تحت ادارة المؤسسة ، كما بلغ النشاط الصناعى لها نحو ثلث انتاج القطاع العام المنظم (١٨) .

ومع نمو القطاع العام واتساع نطاقه احتلت فكرة التخطيط الشامل مكانا بارزا فى تفكير الحكومة سعيا الى تحقيق تنمية متوازنة . وقد برز هذا الاتجاه بوضوح فى الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٦ — الذى اكد ان التنمية سوف تقوم على أساس من التخطيط — ومن خلال رفع الحكومة لشعار الاشتراكية الديمقراطية التعاونية . وتحقيقا لذلك صدر القرار الجمهورى رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٧ قاضيا بوضع خطة قومية شاملة طويلة الاجل للتنمية، كما نص على انشاء مجلس اعلى للتخطيط القومى يتولى تحديد الاهداف الاقتصادية والاجتماعية ، واقرار خطة التنمية فى مراحلها المختلفة واعادة تنظيم لجنة التخطيط القومى التى انشئت سنة ١٩٥٥ لتتولى اعداد الخطة ومتابعة تنفيذها (١٩) .

---

(١٧) انشئت المؤسسة الاقتصادية بموجب القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ ، وانشئت الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة بالقرار الجمهورى رقم ١٠٩٧ لسنة ١٩٥٧ .

(١٨) بلغت قروض البنوك التجارية التابعة للمؤسسة وعددها سبعة نحو ٥٠٪ من جملة قروض البنوك التجارية . كما ان نشاط شركات التأمين التابعة لها وعددها خمسة بلغ نحو ٦٨٪ من أنشطة التأمين فى مصر . أنظر: P.O'Brien , op. cit. PP. 90 - 95 .

(١٩) تحولت هذه اللجنة الى وزارة للتخطيط القومى فى أول يوليو سنة ١٩٦١ .

وهكذا نجد ان الادارة الاقتصادية فى مصر قد تحولت بعد سنة ١٩٥٦ عن السماح للقطاع الخاص بأن يلعب الدور الاول على مسرح التنمية الاقتصادية واصبحت هذه الادارة تدور حول محور اساسى هو تدخل الدولة وتوجيهها للنشاط الاقتصادى . يؤكد هذا أن الاستثمار العام قد ارتفع من نحو ٢٤٪ سنة ١٩٥٢ الى نحو ٧٤٪ سنة ١٩٦٠ بينما انخفض نصيب الاستثمار الخاص من نحو ٧٦٪ الى نحو ٢٦٪ فى نفس الفترة . (٢٠) وبذلك احتل الاستثمار العام سنة ١٩٦٠ المركز الذى كان يحتله الاستثمار الخاص سنة ١٩٥٢ . وهكذا برزت نية الحكومة فى أن يكون القطاع العام هو القطاع القائد لعملية الانماء فى اطار من التخطيط الشامل . وقد قاد الاستثمار العام المباشر الحكومة الى تحديد الاسعار وسيما لكثير من السلع التى ينتجها القطاع العام أو يشترك مع القطاع الخاص فى انتاجها .

وليس يخفى ان التخطيط الشامل كاطار تعمل فيه الادارة الاقتصادية هو اقوى المؤشرات على تغير نظرة الحكومة الى دور القطاع الخاص فى عملية التنمية . ذلك ان هناك علاقة واضحة بين القيود التى فرضت على القطاع الخاص وتلك الجهود المتتابعة للاخذ بأسلوب التخطيط الشامل . ذلك انه رغم أن الموجة الكبرى للتأميمات لم تحدث الا فى سنة ١٩٦١ ، فان الحكومة قد ادركت أهمية التخطيط الشامل لتحقيق معدل نمو مرتفع ومستقر ، مع ترشيد سلوك القطاع الخاص وجذبه للقيام بدور ايجابى فى عملية التنمية .

وكان لابد للحكومة ان تدعم تدخلها فى قطاعى الزراعة والصناعة خلال الفترة ١٩٥٢ ـ ١٩٦٠ بتدخلها ايضا لتنظيم قطاع التجارة الخارجية بهدف الحد من الواردات الكمالية وترشيد استخدام النقد الاجنبى ، وتنمية الصادرات . فقد بدأ فى هذه الفترة تطبيق بعض الاجراءات التنظيمية فى مجال المعاملات الخارجية مثل تراخيص الاستيراد ونظام حصص الاستيراد ومنح علاوات تشجيعية لبعض أنواع الصادرات ، وذلك فى محاولات لمواجهة الحصار الاقتصادى الذى فرض على مصر بسبب تأميمها لقناة السويس والعدوان الثلاثى عليها سنة ١٩٥٦ . كما زادت الرسوم الجمركية على الواردات ، واعطيت أولوية الاستيراد للسلع الضرورية للحد من ارتفاع نفقات المعيشة ، والسلع

---

(٢٠) انظر فى هذا :
B. Hansen and G. Marzouk, op.cit.P. 321. - D.C. Mead; op. cit.P.P. 272 - 73 .

الانتاجية لدعم عملية الانماء .

والواقع انه رغم تقلب حصيلة الصادرات ، والمدفوعات عن الواردات خلال الفترة محل البحث الا أنه لم تحدث تغيرات كبيرة فى هيكل المعاملات السلعية .

وقد حدث فى هذه الفترة تحول فى اتجاهات التجارة الخارجية . فقد بدأ التعامل مع دول الكتلة الشرقية ـ والاتحاد السوفيتى بشكل خاص ـ ينمو بسرعة منذ سنة ١٩٥٥ نتيجة لعقد سلسلة من اتفاقات التجارة والدفع معها . وقد تم ذلك على حساب نصيب المنطقة الاسترلينية ودول غرب اوروبا التى بدأ نصيبها فى تجارة مصر الخارجية يتراجع بسبب ظروف الحرب سنة ١٩٥٦ ، والحصار الاقتصادى الذى تزايدت حدته عقب تأميم قناة السويس .

والواقع أن سياسات ميزان المدفوعات التى اتخذتها مصر فى هذه الفترة لم تكن جزءا من سياسة شاملة للانماء ، ولكنها لاتعدو أن تكون اجراءات تنظيمية تم الاخذ بها لمواجهة بعض الصعوبات الداخلية والخارجية أو لمعالجة بعض المشاكل التى نشأت عن اجراءات سابقة . وعلى ذلك يمكننا القول بأن هذه الاجراءات كانت مقطوعة الصلة بالسياسة الاقتصادية العامة ، لذلك جاءت آثارها على الاقتصاد القومى هزيلة .

كما عمدت الدولة الى الحد من انسياب الاستثمارات الى العقارات من خلال التشريعات (٢١) ، أو الاجراءات الادارية ، مثل تراخيص البناء ، وتحديد الاولويات فى توزيع مواد البناء او منح القروض .

ورغم أن الحكومة قد استخدمت السياسة الائتمانية للتأثير على هيكل الاستثمار واتجاهاته الا أن هذه السياسة لم تلعب دورا فعالا فى توجيه الاستثمار حتى صدور القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ . فقبل هذا القانون كان البنك الاهلى المصرى يقوم بعمل البنك المركزى ـ الى جانب

---

(٢١) صدر القانون رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٦ ليحد من انسياب الاستثمار الى البناء وتشجيعه على التوجه الى الصناعة .

نشاطه العادى ـ بموجب القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ (٢٢) . والواقع ان القانون الاخير لم يعط البنك المركزى سلطات كافية لتنظيم وتوجيه الائتمان ، ولم يخوله سلطة الاشراف على البنوك المتخصصة ، او الحصول على بيانات منها .

وقد اشتدت الحاجة الى اصدار تشريع جديد بعد التطورات السياسية والاقتصادية التى جاءت مع الثورة . ذلك ان تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى حتم عليها ان تكيف الدور الذى يقوم به الجهاز المصرفى ليتفاعل مع الاهداف التى تسعى اليها الدولة . لذلك اصدرت القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ ليدعم سلطة الحكومة على البنك المركزى ، وسلطته على الجهاز المصرفى ليتمكن من توجيه السياسة النقدية والائتمانية بما يتفق مع السياسة العامة للدولة .

والواقع أن السيطرة الاجنبية على الاقتصاد المصرى ، وخاصة فى قطاع البنوك وشركات التأمين (٢٣) قد اصبحت وسيلة لممارسة الضغط والحرب الاقتصادية على مصر عقب العدوان الثلاثى عليها سنة ١٩٥٦ ، ومن ثم ظهرت الحاجة الشديدة الى احداث تغييرات جذرية فى الادارة الاقتصادية . لذلك اصدرت الحكومة القوانين ارقام ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٤ بتصفية البنوك ، وشركات التأمين ، والوكالات التجارية الاجنبية . ولقد كانت سياسة التصفية ضرورة قومية ، وخطوة حاسمة تستهدف ربط سياسة المنشآت الاجنبية بالسياسة العامة للدولة ، وضمان التوجيه السليم للمدخرات ، ومكافحة التهرب ، وتوفير الموارد المالية اللازمة لتمويل الاستثمار العام .

---

(٢٢) يعتبر صدور هذا القانون تحولا خطيرا للحكومة عن رأى سبق أن نادت به وهو تأميم البنك الاهلى المصرى ليصبح بنكا مركزيا حتى يتحقق لها الاشراف الكامل على السياسة النقدية والائتمانية . وهذا دليل على قوة النفوذ الاجنبى . انظر فى هذا : تقرير اللجنة المالية بمجلس الشيوخ رقم ٦٢ لسنة ١٩٤٧ .

(٢٣) بلغت ودائع البنوك الاجنبية واستثماراتها نحو ٥١٪ و ٤٨٪ ، سنة ١٩٥٦ من جملة ودائع واستثمارات البنوك فى مصر . كما بلغت ملكية الاجانب فى رؤوس اموال شركات التأمين فى آخر ديسمبر سنة ١٩٥٦ نحو ٤٤٪ وهى نسبة تكفى لتوجيه النشاط التأمينى فى بيئة تخضع لسيطرة اجنبية حادة على القطاع المالى والمنشآت الحيوية

انظر فى هذا : ١ ـ د . محمد سامى محمد ، تطور الجهاز المصرفى المصرى ، معهد الدراسات المصرفية سنة ١٩٦٦ الجداول ٨١ ـ ٩١ .

٢ ـ الاستاذ على احمد الشافعى : التأمين فى الخمسين سنة الاخيرة ، بحوث العيد الخمسينى للجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع .

ومن خلال تصير البنوك الاجنبية امكن للدولة توجيه السياسات الاستثمارية للجهاز المصرفى بما يحقق المصلحة القومية • وقد تدعمت سيطرة الحكومة على الجهاز المصرفى بتأميم البنك الاهلى المصرى (٢٤) وبانشاء بنك مركزى سنة ١٩٦٠ • وانتهت هذه التطورات المصرفية الى دعم سيطرة الدولة على الجهاز المصرفى بحيث اصبحت قادرة على التحكم الكامل فى السياسة النقدية والائتمانية •

خاتمـــــة :

يبين من متابعة التشريعات التى اصدرتها حكومة الثورة فيما بين سنة ١٩٥٢ وسنة ١٩٦٠ انها قد استهدفت القضاء على التخلف والتبعية والسيطرة الاجنبية • وقد جاءت هذه التشريعات متدرجة بما يتفق مع تطور بيئة اقتصادية واجتماعية تتعرض لضغط وحصار اقتصادى اجنبى ، وعدم استقرار سياسى (٢٥) •

وهكذا تبلورت ابعاد صورة الادارة الاقتصادية فى نهاية فترة النظام الرأسمالى الموجه فى تخلى الدولة عن سياسة الاعتماد على القطاع الخاص ليلعب القطاع العام الدور الاساسى على مسرح التنمية • واصبحت الدولة فى نهاية الخمسينات قادرة على تخطيط الاستثمار من خلال اجهزتها الاقتصادية وقدرتها على التحكم فى انسياب الاستثمار الى قنواته المختلفة ، واعتمادها على الاستثمار العام بشكل اساسى •

---

(٢٤) تم تأميم البنك الاهلى المصرى بموجب القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٠ كما تم تقسيم هذا البنك بالقانون رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٦٠ الى بنك مركزى وآخر يمارس الاعمال المصرفية العادية •

(٢٥) جاءت الى السلطة ٦ وزارات فيما بين ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وابريل سنة ١٩٥٤ بمتوسط قدره شهران للوزارة • كما جاء ٥ وزارات فيما بين ابريل سنة ١٩٥٤ ومارس سنة ١٩٦٤ بمتوسط قدره سنتان للوزارة — كما كانت السنوات الاولى للثورة تتميز بوجود الاحكام العرفية التى استمرت حتى سنة ١٩٦٤ • كما تأثر الاقتصاد المصرى بالعدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦ وما ارتبط به من حصار اقتصادى على مصر •

ورغم أن قوى السوق ظلت تمارس دورا فى توجيه الموارد الاقتصادية الا أن القيود على هذه القوى قد تزايدت باستمرار • وقد سعت الدولة باستمرار الى توجيه الانتاج القومى من خلال عدد من ادوات السياسة الاقتصادية من بينها سياسات تحديد الاسعار وتقديم الدعم لبعض السلع الضرورية ، وتحديد المساحات المخصصة لبعض المحاصيل بغرض التأثير على اسعار السلع الزراعية • كما استخدمت السياسة الائتمانية للتأثير على اسعار السلع الزراعية • كما استخدمت السياسة الائتمانية للتأثير فى حجم الاستثمار واتجاهاته ، واستخدمت السياسة الجمركية لحماية الانتاج القومى ، كما تدخلت الدولة فى مجال التجارة الخارجية بغرض التحكم فى الواردات وتنمية الصادرات •

ويشير تغير اسلوب التخطيط من التخطيط القطاعى ، الى التخطيط الشامل تطورا اساسيا فى اسلوب الادارة الاقتصادية خلال الفترة ١٩٥٢ ــ ١٩٦٠ •

** **
*
*

الجزء الثالث

الإدارة الاقتصادية في إطار التخطيط المركزي ١٩٦٠ - ١٩٧٠

١ ـ تعديلات اساسية فى اسلوب الادارة الاقتصادية :

لقد برزت علامات تحول جذرى فى السياسة الاقتصادية للحكومة من خلال تأميمها لبنك مصر وشركاته وللبنك الاهلى المصرى سنة ١٩٦٠ . ذلك ان هذه الخطوة كانت تتعلق بمنشآت يملك المصريون الشطر الاعظم من رؤوس أموالها بينما كانت التأميمات السابقة تحدث لمنشآت اجنبية . ويبدو ان الحكومة قد استهدفت من هذا دعم قدرتها على توجيه الاستثمار . يؤكد ذلك أن بنك مصر كان بمثابة شركة قابضة تساهم شركاتها بنحو ٢٠٪ من الانتاج الصناعى وبنحو ٥٠٪ من جملة انتاج النسيج . وهذا يعنى أن السياسة الاستثمارية لمجموعة بنك مصر كانت ذات اهمية محورية بالنسبة للاستثمارات الخاصة . ويؤكد هذا ان هذه المجموعة قد شاركت بنحو ٥٠٪ من جملة الاستثمار الخاص فى البرنامج الاول للصناعة .(١) والواقع ان هذه الخطوة قد زادت من عوامل الشك والريبة فى نوايا الحكومة بالنسبة للقطاع الخاص ومن ثم تقاعسه عن المشاركة الفعالة فى الخطة الخمسية الاولى للتنمية ، التى افسحت له مكانا رحبا .

ويبدو ان تقاعس القطاع الخاص عن المشاركة الفعالة فى الخطة ، والضغط الاقتصادى الخارجى كانا سببين مباشرين لقيام الحكومة بحركة سريعة وكثيفة من التأميم الكلى والجزئى . فقد قامت الحكومة فى يونيو سنة ١٩٦١ باغلاق سوق عقود القطن ، كما أممت المنشآت المتعاملة فى التجارة الخارجية بحيث اصبحت تتحكم تماما فى هذه التجارة . وفى يوليو سنة ١٩٦١ اصدرت ثلاثة قوانين

(١) - B. Hansen and G. Marzouk, op. cit. P. 171.

اساسية هى ١١٧ ، ١١٨ ، ١١٩ . فقضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ بتأميم ٩١ منشأة منها ٢١ مصرفا و ١٦ شركة تأمين و ١٥ شركة نقل و ٣٩ شركة مختلفة ذات أهمية حيوية للاقتصاد القومى (٢) (انظر جدول رقم ١) . وقد بلغت رؤوس الاموال الاسمية لتلك المنشآت نحو ٤٨ر٢ مليون جنيه ، يملك منها المصريون نحو ٧٥٪ ويملك الاجانب نحو ٢٥٪ (انظر جدول رقم ٢) . كما اصبحت الدولة بموجب القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ تشارك بالنصف فى رؤوس اموال ٩٢ منشأة تعمل فى مجال التجارة والصناعات الخفيفة . وقد بلغ رأس المال الاسمى لهذه الشركات نحو ٦ر٢٢ مليون جنيه . ويبلغ نصيب المصريين منها نحو ٥٢٪ ونصيب الاجانب نحو ٤٨٪ (جدول رقم ٣) . اما القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ فقد حدد ملكية المساهمين فى ١٤٧ منشأة أخرى - يمثل اغلبها قطاع المنسوجات والمواد الغذائية والكيماوية - بما لا يتعدى عشرة آلاف جنيه وتحويل الاسهم الزائدة عن هذا الحد الى الملكية العامة (٣) .

وقد اصدرت بعد قوانين التأميم لسنة ١٩٦١ قوانين اخرى لتأميم بعض المنشآت تأميما كاملا ، مثال ذلك القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٣ الذى قضى بتأميم منشآت تصدير القطن ومحالجه ، والقانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ لتأميم شركات الغزل والنسيج والصناعات الغذائية والكيماوية والهندسية وصناعات مواد البناء والحراريات ، والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٤ لتأميم شركات المقاولات ..... الخ . وليس يخفى ان هذه التأميمات قد احدثت تغيرات جذرية فى هيكل الاقتصاد القومى وفى أسلوب الادارة الاقتصادية .

---

(٢) هذا عدا ثلاث شركات أممت بقرارات منفصلة تأميما كاملا هى :
جون ديكسون - بونتريمولى - بونتريمولى وأولاده .

(٣) لم نحصل على بيانات دقيقة عن قيمة رؤوس اموال المنشآت التى خضعت لهذا القانون . ومع ذلك فان قيمة رؤوس الاموال الاسمية التى خضعت للقوانين الاشتراكية فى يوليو سنة ١٩٦١ تقدر بنحو ٢٥٨ مليون جنيه . انظر : فى هذا : P. o'Brien, op. cit. PP. 150-153 [131]
واذا كانت رؤوس اموال المنشآت التى خضعت للقانون رقم ١١٧ ورقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ تقدر بنحو ٧١ مليون جنيه فى يوليو سنة ١٩٦٢ فان هذا يعنى ان القانون رقم ١١٩ قد نقل الى الملكية العامة ماقيمته ١٨٧ مليون جنيه .

فبموجب هذه القوانين اصبحت جميع البنوك شركات التأمين وعدد كبير من المنشآت الهامة في يد الدولة . كما اصبحت تتحكم تماما في التجارة الخارجية ، وتلعب دورا هاما في التجارة الداخلية ، وتسيطر على جانب كبير من قطاع النقل الداخلي . كما اصبحت الحكومة المشتري الرئيسي للمحاصيل الاساسية والمصدر الاساسي لامداد الفلاحين بمستلزمات الانتاج من خلال الجمعيات التعاونية الزراعية . هذا فضلا عما كانت تقوم به الدولة من قبل مثل ادارة قناة السويس بعد تأميمها وبناء السد العالي وعمليات استصلاح الاراضي وتنظيم الري والصرف . وقد تم توزيع المنشآت المؤممة كليا او جزئيا ، على المؤسسات العامة القائمة حينئذ وهي المؤسسة الاقتصادية ومؤسستا مصر ونصر ، لادارتها والاشراف عليها . وقد كشفت الممارسة العملية ان هذا التوزيع لم يستند الى معايير موضوعية . كما برزت مشكلة عدم وضوح العلاقة بين اجهزة الدولة والمؤسسات العامة من ناحية وبين هذه المؤسسات والمنشآت التي تتولى ادارتها من ناحية اخرى . كما برزت مشكلة عدم التنسيق بين الانشطة التي تمارسها المؤسسة الواحدة وفيما بين المؤسسات العامة نفسها .

وواجهت الدولة هذه المشاكل بالاخذ بنظام المؤسسات العامة النوعية المتخصصة في ديسمبر سنة ١٩٦١ . وقد قامت الدولة بادماج او الغاء وانشاء بعض المؤسسات دون اسباب موضوعية وبشكل يؤكد عدم وجود سياسة واضحة لادارة القطاع العام .

ومع النمو السريع للقطاع العام في النصف الاول من الستينات تضاءل دور القطاع الخاص كثيرا واصبحت قدرته على اتخاذ قرارات الاستثمار محدودة للغاية .

وجاء الميثاق الوطني سنة ١٩٦٢ ليضع الابعاد الحقيقية للفلسفة الاقتصادية للثورة . فقد اكد هذا الميثاق ان الحل الاشتراكي لقضايا المجتمع هو السبيل الصحيح الى التقدم . كما أكد ان سيطرة الشعب على أدوات الانتاج لاتستلزم تأميم كل وسائل الانتاج ولاتلغي الملكية الخاصة ، وانما يمكن الوصول اليها من خلال خلق قطاع عام قادر على أن يقود عملية الانماء ، مع وجود قطاع خاص يشارك في هذه العملية في اطار خطة شاملة . والواقع ان صدور الميثاق الوطني سنة ١٩٦٢ — أي بعد صدور قوانين التأميم سنة ١٩٦١ يشير الى أنه لم يكن لدى الحكومة نية مسبقة للقيام بحركة سريعة وكثيفة للتأميم . يؤكد هذا ايضا ان الخطة الخمسية الاولى صدرت في ظل الرأسمالية الموجهة ، وافسحت مكانا رحبا للقطاع الخاص .

وليس يخفى ان الميثاق الوطنى قد اكد ان التنمية لابد ان تتم فى اطار اشتراكى ، ابعاده هـــى :

١ ــ ان تكون الهياكل الاساسية لعملية الانتاج فى يد القطاع العام .
٢ ــ ان تكون الصناعات الثقيلة والمتوسطة والصناعات التعدينية فى غالبيتها ملكا للقطـــاع العام ، وان تكون الملكية الخاصة فى هذه المجالات تحت سيطرة هذا القطاع .
٣ ــ ان تظل الصناعات الخفيفة بعيدة عن الاحتكار وان يحتفظ القطاع العام فيها بدور يمكنه من التوجيـــه .
٤ ــ ان تكون التجارة الخارجية تحت الاشراف الكامل للدولة . وفى هذا المجال يجب أن تكون تجارة الاستيراد بالكامل فى اطار الملكية العامة . ويمكن للقطاع الخاص أن يشارك فى تجارة الصادرات على أن يكون للقطاع العام القطر الاعظم منها .
٥ ــ ان يتولى القطاع العام ٢٥٪ على الاقل من التجارة الداخلية خلال السنوات الباقيـــة على انتهاء الخطة العشرية أى حتى سنة ١٩٧٠ .
٦ ــ ان تكون المصارف وشركات التأمين فى يد القطاع العام .
٧ ــ ان تكون الملكية الخاصة فى مجال الزراعة فى حدود مايسمح به قانون الاصلاح الزراعـى كما اباح الملكية الخاصة فى المبانى والتشييد والصناعات الخفيفة . على أن تكفل الدولة منع الاستغلال والاحتكار من خلال القوانين العامة والقرارات الادارية .
٨ ــ رسم الميثاق اطارا للرفاهية الاجتماعية فى شكل حقوق اساسية للمواطنين توفرها الدولـة مثل الرعاية الطبية والتعليم والتوظف ، ووضع حدا أدنى للاجور ، وتطبيق نظم التأمينات الاجتماعية .

وهكذا يبين ان الهدف من التأميم لم يكن الغاء نظام السوق الموجهة بل كان فرض رقابـــة مباشرة من الدولة على المدخرات القومية وتوجيهها الى قنوات الاستثمار المناســـبة .

ولقد صاحب هذا النمو السريع للقطاع العام اتجاه من الحكومة للحد من دور القطاع الخـــاص. ذلك أن قرارات " لجنة استثمار رأس المال الاجنبى " التى انشئت بموجب القانون رقم ١٥٦ لسنـة

١٩٥٣ اصبحت تخضع لاعتماد لجنة وزارية ثم لتصديق رئيس الجمهورية (٤) . كما اتخذت الحكومة خطوات من شأنها سحب او تقييد الحوافز التى تقررت فى السنوات الاولى للثورة تشجيعا للاستثمار الخاص (٥) . كما حظر القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٣ تملك الاجانب للاراضى الزراعية .

ومع ذلك فقد شهدت هذه الفترة بعض خطوات ضعيفة ومتفرقة لتشجيع القطاع الخاص . فقد حاولت الحكومة جذب اصحاب رؤوس الاموال الاجنبية لاستثمار أموالهم فى المناطق الحرة التى اجاز قانون الجمارك رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ اقامتها فى الموانى المصرية . كما عقدت مصر اتفاقا مع الولايات المتحدة الامريكية سنة ١٩٦٣ للتأمين على الاستثمارات الامريكية فى اطار برنامج الضمان الامريكى (٦) . على أن الاستثمارات الامريكية قد تمتعت حينئذ بحماية واقعية ضد التأميم لسببين ، أولهما أن المعونة الامريكية اصبحت فى سنة ١٩٦٤ رهن بعدم تأميم الاستثمارات الامريكية ، وثانيهما ان هذه الاستثمارات كانت تتركز فى ميدان البحث عن البترول وهو مجال تشتد فيه الحاجة الى رؤوس الاموال الاجنبية .

كما بدأت الدولة منذ سنة ١٩٦٥ محاولات جذب رؤوس الاموال الاجنبية . فصدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٧١ لسنة ١٩٦٥ بشأن اقامة منطقة حرة فى بورسعيد ، ثم صدر القانون رقم ٥١ لسنة ١٩٦٦ فى شأن نظامها الاساسى ، حيث انشأ لادارتها هيئة عامة مستقلة . ومع ذلك فقد حالت ظروف الحرب مع اسرائيل سنة ١٩٦٧ دون تطبيق هذا القانون . كما قامت الحكومة بالغاء بعض القيود على حرية القطاع الخاص . كما تأكد هذا الاتجاه من خلال تكرار الحديث عن تحرير الاقتصاد القومى فى المؤتمر القومى ، ثم فى اعتزام الحكومة اجراء اصلاحات مالية واقتصادية لتتمكن من مواجهة المشاكل التى تراكمت وزادت حدتها بسبب الحرب ، والتى انعكست فى شكل عجز متزايد فى الموازنة العامة وفى ميزان المدفوعات وارتفاع مستمر فى معدلات التضخم . وقد استهدف هذا الاصلاح :

---

(٤) القرار الجمهورى رقم ١٤٣٥ ورقم ٢١٠٨ لسنة ١٩٦٠ ورقم ٤٣٧ لسنة ١٩٦١ .

(٥) انظر القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦٢ الذى يقضى بالغاء الاعفاءات الضريبية التى سبق ان تقررت بموجب القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣ .

(٦) صدق على هذا الاتفاق بالقرار الجمهورى رقم ٧٦٥ لسنة ١٩٦٤ .

١ ـ تنمية موارد النقد الاجنبى من خلال تنمية الصادرات والعمل على جذب مدخرات المصريين العاملين فى الخارج ، وتشجيع الهجرة الى الخارج ، وتنمية السياحة والتوسع فى انشاء الاسواق الحرة وتنمية التعاون الدولى .

٢ ـ تحقيق التوازن بين مواردنا واستخداماتنا من النقد الاجنبى بحيث تتوافر احتياجات الدولة من السلع التموينية والوسيطة والاستراتيجية ، ويتم دعم المجهود الحربى .

٣ ـ دعم المجهود الحربى وعملية التنمية فى اطار من التوازن المالى . ويتحقق ذلك من خلال تنمية الموارد المالية ، والقضاء على التسيب والاسراف فى الانفاق العام . وفى هذا المجال تم تطوير الموازنة العامة لتمنع الاسراف وتحقق رقابة فعالة على الاداء وتقييما مستمرا للنتائج بهدف تصحيح الاخطاء .

٤ ـ علاج شامل لكل ميزان المدفوعات من خلال تنمية الصادرات وترشيد الاستيراد . وفى هذا المجال اعطيت الاولوية لاستيراد مستلزمات المجهود الحربى ثم متطلبات الصمود الاقتصادى والتنمية . وقامت الدولة بتيسير الاستيراد بدون تحويل عملة لمواجهة الاختناقات فى عملية الانتاج . كما بذلت جهودا كبيرة لتنمية الصادرات الصناعية والزراعية .

٥ ـ تشجيع القطاع الخاص واتاحة الفرصة امامه ليؤدى دوره فى الحدود التى رسمها الميثاق .

وقد شهدت نهاية الستينات وبداية السبعينات محاولات لجذب رؤوس الاموال العربية والاجنبية الى مصر بحيث لا يتعارض مع سيادة الدولة على مواردها . وقد ساعد على ذلك محاولات مجلس الوحدة الاقتصادية العربية لتحقيق التنسيق والتكامل الاقتصادى والنقدى . كما ساعد على ذلك ايضا بعض المحاولات العربية الجادة لخلق مناخ مناسب لجذب رؤوس الاموال العربية الخاصة . وتعتبر المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ، واتفاقية انتقال رؤوس الاموال العربية ، والصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى خطوات حافزة على انسياب رؤوس الاموال العربية من الدول ذات الفائض الى الدول التى تعانى من قصور فى موارد النقد الاجنبى .

وفى اطار اعادة تنظيم الدولة سنة ١٩٧١ صدر القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ لجذب رؤوس الاموال العربية ، كما انضمت مصر الى اتفاقية تسوية منازعات الاستثمار بالبنك الدولى . وهذه

الاتفاقية تجعل البنك طرفا فى أى نزاع ينشأ بين اصحاب الاستثمارات والدول المضيفة لها.(٧)
كما انضمت مصر الى اتفاقية ضمان الاستثمار العربى بالجامعة العربية .

وهكذا نجد أن حكومة الثورة قد تحولت من تشجيع الاستثمار الخاص عقب توليها السلطة فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ الى فرض تدريجى للقيود على نشاط هذا القطاع ، ثم اصدار قرارات متتابعة للتصيير والتأميم والتدخل فى النشاط الاقتصادى . وقد صدر الميثاق الوطنى سنة ١٩٦٢ ليحدد الخطوط الرئيسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية حتى سنة ١٩٧٤ ، حيث حدث تطور جوهرى فى الادارة الاقتصادية حين اعتمد السيد الرئيس محمد أنور السادات " سياسة الانفتاح الاقتصادى".

---

٢ ـ التخلى عن التخطيط متوسط وطويل الاجل بعد الخطة الخمسية الاولى :

يبين من متابعة وثائق الثورة ان فكرة التخطيط الشامل قد احتلت مكانا بارزا فى فكر الثورة منذ سنواتها الاولى حيث كان التخطيط اختيارا سياسيا واضحا منذ منتصف الخمسينات.(٨) كما اصبح التخطيط هو اسلوب الثورة لتحقيق الاشتراكية الديمقراطية التعاونية فى الميثاق الوطنى سنة ١٩٦٢ ثم فى الدستور الدائم سنة ١٩٧١ .

فقد صدر القرار الجمهورى رقم ٣٣٢ لسنة ١٩٦٠ قاضيا بوضع خطة عامة طويلة الاجل للتنمية تنفذ على مرحلتين كل منها ٥ سنوات ، على ان تنقسم الخطة الخمسية الى خطط سنوية . وقد كانت الخطة الخمسية الاولى (١٩٦٠ ـ ١٩٦٥) جزءا من خطة عشرية لمضاعفة الدخل القومى من خلال تنمية متوازنة متكاملة فى اطار من الاشتراكية الديمقراطية التعاونية .

ومما يثير الدهشة ان مصر قد اخذت بالتخطيط المركزى سنة ١٩٦٠ فى وقت يتسم فيه النظام الاقتصادى بالرأسمالية الموجهة ، حيث يلعب القطاع الخاص دورا اساسيا قويا . ولذلك لم تكن

---

(٧) بموجب القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٧١ .
(٨) انشئت " لجنة التخطيط القومى " بموجب القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥٥ كما برزت اهمية التخطيط كضرورة للتنمية فى الدستور المؤقت سنة ١٩٥٦ .

صياغة اهداف الخطة وليدة تعليمات آمرة من الحكومة ولكنها كانت وليدة اقتراحات للقطاعين العام والخاص . كما ضمت هذه الخطة مشروعات البرنامج الاول للصناعة (٥٧ ـ ١٩٦١) التى لم يكتمل تنفيذها .

وهكذا صيغت الخطة الخمسية الاولى وبدأ تنفيذها فى مناخ لعبت فيه قوى السوق الموجهة الدور الاساسى فى اختيار اساليب الانتاج لمشروعات الخطة . وقد تغير هذا المناخ جذريا بصدور القوانين الاشتراكية سنة ١٩٦١ ومابعدها ، واتساع نطاق القطاع العام . ومع ذلك فانه لم تحدث تعديلات جوهرية فى بناء الخطة لتتلائم مع التغير الذى حدث فى البيئة الاقتصادية والاجتماعية . فقد ظلت قوى السوق تلعب دورها فى اطار مجموعة متكاملة من التوجيهات للقطاعات الاقتصادية تستهدف تحقيق اهدافها . وهذا يعنى ان الخطة لم تعتمد على تعليمات آمرة للوحدات الانتاجية بالنسبة لاساليب الانتاج وسياساته ، بل تركت لها الحرية لعلاج مشاكل الانتاج والتوزيع فى اطار تفاعل قوى السوق الموجهة .

ومع أن هذه الوحدات ظلت تمارس سياساتها فى الانتاج والتوزيع فى اطار مؤشرات السوق الموجهة ، الا أن اتساع نطاق القطاع العام قد رفع من درجة استجابة اجهزة الانتاج لتوجيهات الحكومة ومن ثم رفع مستوى الاداء لتنفيذ اهداف الخطة .

وهكذا ، فان الادارة الاقتصادية فى اطار التخطيط المركزى لم تكن ادارة مركزية على نفس المستوى السائد فى الاتحاد السوفيتى او تلك الدول التى تدور فى فلكه ، او على نفس المستوى الذى ساد فى عهد محمد على . فقد ظلت قوى السوق الموجهة اساسا لعلاج المشاكل الاقتصادية رغم تزايد القيود التى صاحبت اتساع نطاق القطاع العام وماتبع ذلك من سياسة تحديد الاسعار لبعض السلع الاساسية تخفيفا لاعباء المعيشة .

وقد قضى التخطيط متوسط الاجل نحبه بعد الخطة الخمسية الاولى . فقد اصبح التخطيط منذ سنة ١٩٦٥ يعتمد على برامج سنوية للاستثمار ترتبط بالموازنة العامة للدولة . ومع ذلك فقد ظلت الرغبة فى التخطيط قائمة . فقد وضعت خطة سبعية (١٩٦٥ ـ ١٩٧٢) كبديل للخطة

الخمسية الثانية ولكنها لم تنفذ ، ووضعت خطة اخرى سميت " خطة الانجاز " تستهدف علاج ـ المشاكل الحادة التى اصابت الاقتصاد القومى بعد حرب سنة ١٩٦٧ ، وخاصة مشكلة الاختناقات فى الانتاج ومشاكل تزايد عجز الموازنة العامة ، والعجز الجوهرى فى ميزان المدفوعات . وظلت فكرة اعداد خطة اقتصادية متوسطة الاجل ، بعد الخطة الخمسية الاولى لاتجد طريقها الى الواقع العملى حتى قامت الدولة باعداد خطة خمسية ٧٨/١٩٨٢ .

وقد تدهورت اهمية اجهزة التخطيط بعد التخلى عن الخطط الخمسية والتحول الى برامج سنوية للاستثمار ادت فى النهاية الى التخلى عمليا عن اسلوب التخطيط الشامل وترتب على تدهور أهمية أجهزة التخطيط ان اصبحت وزارة التخطيط نفسها مجرد وسيط بين الاجهزة التنفيذية ووزارة المالية ، كما فترت علاقتها بالوزارات الاخرى بسبب هبوط الاهتمام السياسى بالتخطيط متوسط الاجل . ويعتبر هذا فى الواقع فشلا ذريعا للادارة الاقتصادية . فقد بدا واضحا فشل هذه الادارة فى وضع خطة متوسطة او طويلة الاجل للتنمية . وقد استمر هذا الفشل حتى سنة ١٩٧٨ حين وضعنا الخطة الخمسية ٧٨/١٩٨٢ .

---

٣ ـ الاسباب الرئيسية لضعف معدل النمو خلال فترة التخطيط المركزى :

لم يكن اداء الاقتصاد المصرى منذ قيام الثورة حتى الان ليؤدى الى معدل مرتفع ومستقر للنمو الاقتصادى . ومع ذلك فقد شهد الاقتصاد القومى تحولات هيكلية كبيرة خلال السنوات ١٩٥٢ ـ ١٩٦٥ ـ فقد وضعت قوانين الاصلاح الزراعى حدا اقصى للملكية الزراعية ، وقضت على القوة السياسية للاقطاع . كما شهد قطاع الصناعة تغيرات فى هيكل الانتاج لصالح السلع الاستهلاكية المعمرة والسلع الوسيطة . وقد شهدت هذه الفترة ايضا اتساع نطاق القطاع العام ليتولى المسئولية الرئيسية فى عملية التنمية واتساع نطاق الرقابة الادارية ، والتأثير الشديد للقيادة السياسية فى اتجاهات السياسة الاقتصادية للدولة ، والتدخل السافر للتنظيم السياسى فى سياسات القطاع العام واعماله التنفيذية . وقد أدى هذا التدخل للتنظيم السياسى الى خوف قيادات القطاع العام واحجامها عن التجديد والابتكار خشية الخطأ وتشبثا بالمركز الوظيفى .

ومع ان الادارة الاقتصادية قد قامت منذ سنة ١٩٦٠ على أساس من التخطيط المركزى الشامل وقيادة القطاع العام لعملية الانماء ، الا أنها لم تنجح فى تحقيق معدل نمو مرتفع للاقتصاد القومى . ذلك ان معدل النمو السنوى المتوسط للدخل المحلى الاجمالى خلال الخطة الخمسية الاولى (بتكلفة عوامل الانتاج سنة ٥٩/١٩٦٠) بلغت نحو ٥ر٦٪ ، بينما بلغ هذا المعدل نحو ٥ ٪ فقط فى الفترة ٦٥ ـ ١٩٧٠ . كما بلغ المعدل السنوى المتوسط لنمو الدخل الفردى الحقيقى (باسعار سنة ٦٤ / ١٩٦٥) نحو ٤ر ـ ٪ بينما بلغ هذا المعدل نحو ٥ ٪ فى الخطة الخمسية الاولى (باسعار ٦٤/١٩٦٥) . وارتفعت نسبة البطالة فى نهاية الفترة ٦٥ـ١٩٧٠ الى ٩ر٧٪ بعد أن كانت ٩ر٦ ٪ فى سنة ٦٤/١٩٦٥ .(٩) كما بلغ المعدل السنوى المتوسط لنمو الاستهلاك النهائى فى الخطة الخمسية الاولى ٤ر٦٪ ، وبلغ نحو ٣ر٤٪ خلال الفترة ٦٥ـ١٩٧٠ بينما كان متوسط معدل النمو السنوى للدخل القومى (باسعار ٥٩/١٩٦٠) فى الخطة نحو ٨ر٦ ٪ ونحو ٢ر٣٪ خلال السنوات ٦٥ ـ ١٩٧٠ (باسعار ٦٤/١٩٦٥) .(١٠) وهذا يعنى ان الاستهلاك قد أتى على الشطر الاعظم من الناتج القومى الاجمالى خلال الخطة الخمسية ٦٠/١٩٦٥ وان معدل نمو الاستهلاك قد تعدى معدل نمو هذا الناتج خلال السنوات ٦٥ ـ ١٩٧٠ . ولقد تزايدت الضغوط التضخمية بسبب عدد من العوامل الهامة ، منها تزايد عجز الموازنة العامة ، والعجز الجوهرى فى ميزان المدفوعات ، والانفجار السكانى ، والتضخم الوارد من الخارج . وقد ادت هذه العوامل الى زيادة اتساع الفجوة التضخمية . فقد ارتفعت هذه الفجوة من نحو ١٠٠ مليون جنيه سنة ٥٩/١٩٦٠ الى نحو ٢٠٠ مليون جنيه سنة ٦٤/١٩٦٥ ثم الى نحو ٧٠٠ مليون جنيه سنة ١٩٧٤ ، ونحو ١٠٠٠ مليون جنيه سنة ١٩٧٥ .(١١)

ورغم ما حققته مصر من انجازات تدعم قدرتها الذاتية ، فانها واجهت مشاكل حادة لم تمكنها من تحقيق اسباب الانطلاق الذاتى على مسار التقدم . وتتعلق هذه المشاكل بضعف انجازات الخطة

---

(٩) هذا بخلاف البطالة المستترة الموجودة فى قطاع الخدمات .

(١٠) بالنسبة لنتائج الخطة الخمسية الاولى وكذلك السنوات ٦٥/١٩٧٠ انظر : وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية ، تقرير غير منشور عن نتائج متابعة الخطة الخمسية الاولى والسنوات ٦٥/١٩٧٠

(١١) د . على الجريتلى ، خمسة وعشرون عاما ، دراسة تحليلية للسياسات الاقتصادية فى مصر ، ١٩٥٢ ـ ١٩٧٧ ، الهيئة العامة للكتاب ، سنة ١٩٧٧ ص ١٣١ .

الاقتصادية ، والصعوبات التى واجهت الحكومة فى علاج مشاكل التنمية خلال فترة التخطيط المركزى وفيما يلى أهم هذه المشاكل :

(١) اتسمت الخطة الخمسية الاولى بنظرة جزئية (١٢) . فقد اهتمت بمتغير واحد هو الاستثمار فكانت بذلك خطة " استثمار " وليست " خطة انتاج " وقد اهملت هذه الخطة وضع خطة مالية تضمن التوافق والتنسيق بين التدفقات السلعية والتدفقات المالية ، واهملت ايضا وضع خطط للقطاعات الاقتصادية المختلفة ، مثل الاستهلاك ، والادخار ، والقوى العاملة ، والتجارة الخارجية ، والتجارة الداخلية .

(٢) لم يتم اختيار مشروعات الخطة من خلال أسس موضوعية للتقييم وقد أدى ذلك الى اختيار مشروعات متنافسه الى حد كبير . وفضلا عن ذلك فقد افتقدت هذه الخطة التنسيق والتكامل بين مشروعاتها من ناحية وفيما بين القطاعين العام والخاص من ناحية اخرى . وقد ظهر هذا بوضوح فى مشروعات الادارات المحلية . فعلى سبيل المثال انشئت مستشفيات دون توفير الاجهزة العلمية (١٣) لها ، وانشئت مصانع دون توفير القوى المحركة او الالات أو الموارد الاولية .

(٣) واجهت الخطة مشاكل حادة فى مجالات الانتاج القومى ، مثال ذلك تدهور الانتاج الزراعى خلال سنة ١٩٦١ ، ومشكلة التأخر فى تنفيذ بعض المشروعات الرئيسية فى السنوات الاولى للخطة مثل مشروع السد العالى والمشروعات المكملة له . كما واجهت مشكلة الاختناقات فى الانتاج وخاصة فى مجالات البناء والتشييد .

(٤) لم تتغير السياسة الاستثمارية فى اطار الخطة عما كانت عليه فى ظل الرأسمالية الموجهة . فقد استمرت الوزارات والمؤسسات العامة تقوم بالاستثمار فى شكل برامج سنوية . وقد كان مستوى الانجاز ضعيفا بسبب قصور موارد النقد الاجنبى . والواقع أن مشكلة قصور موارد مصر من العملات الحرة قد زادت حدتها بسبب ارتفاع نصيب الكتلة الشرقية من الصادرات المصرية وعدم نمو واردات مصر من هذه الكتلة بمعدلات مماثلة . فقد ارتفع نصيب الكتلة الشرقية فى صادرات مصر من ١١٪ سنة ١٩٥٤

---

(١٢) د . على لطفى ، التخطيط الاقتصادى ، مكتبة عين شمس ، سنة ١٩٧٨ ، ص ٣٨٧ .
(١٣) وزارة التخطيط ، تقارير متابعة الخطة الخمسية ٦٠ ـ ١٩٦٥ .

الى ٤٤٪ سنة ١٩٦٠ ثم الى ٦١٪ سنة ١٩٧١ و ٤٦٪ سنة ١٩٧٣ . وبلغ نصيبها من الواردات في السنوات المقابلة ٥٪ و ٢٥٪ و ٣٣٪ و ٢٩٪ ، (جدول رقم ٤) (١٤) وقد ادى هذا الى عدم التوازن في اتجاهات الصادرات والواردات ، وساعد على تفاقم مشكلة نقص العملات الحرة .

(٥) ضعف مستوى الاداء في القطاع العام . ذلك ان قدرة هذا القطاع على التطور قد اصطدمت بمشاكل ادارية وفنية متعددة . فقد أدى تعيين قياداته من بين موظفي الحكومة وضباط القوات المسلحة الى تمسك هذه القيادات باللوائح الحكومية ، وسيطرة النظرة الادارية على سلوكها دون مراعاة للاعتبارات الاقتصادية . كما أن سلوك هذه القيادات قد اتسم بالسلبية والتردد بسبب التدخل السافر للتنظيم السياسي في الاعمال التنفيذية . وفضلا عن ذلك فان ادارة القطاع العام افتقدت الاستقرار لانها لم تستند الى أسس اقتصادية موضوعية . وقد اقترنت التعديلات المستمرة في هيكل القطاع العام — بسبب انشاء مؤسسات وشركات او دمجها — بتعديلات مستمرة في الموازنة العامة للدولة . وقد أدى كل ذلك الى ضعف مستوى الاداء في القطاع العام الذي يشارك بنحو ٩٪ من جملة الاستثمار ، وكان لذلك تأثير كبير في ضعف معدل نمو الاقتصاد القومي .

(٦) ادى اتساع نطاق القطاع العام الى التوسع في سياسات تحديد اسعار السلع الاساسية تخفيفا لاعباء المعيشة . ومع أن سياسات تحديد اسعار هذه السلع ترجع الى الحرب العالمية الثانية الا أن سنوات الثورة قد اتسمت بوجود ستار كثيف للرقابة على الاسعار . وقد مارست هذه الرقابة آثارا سيئة على جميع القطاعات الاقتصادية وخاصة الزراعة والصناعة والاسكان . وليس يخفى ان سياسات تحديد الاسعار في اطار القيود التي فرضت على التجارة الخارجية قد أدت الى سوء تخصيص الموارد وضعف مستوى اداء القطاع العام ، وتراخي وحداته في السعي الى تحسين الانتاج وخفض نفقاته . وقد أدى تشعب نظام تحديد الاسعار بسبب تعارض أهدافه التي تسعى الى تحقيقها الاجهزة القائمة على تحديد الاسعار ، وعدم التناسق بين سياساتها الى وصف هذا النظام بالفرض في تقرير لوزارة التخطيط . (١٥)

---

(١٤) لعبت العوامل السياسية والاقتصادية دورا هاما في دعم العلاقات بين مصر والكتلة الشرقية وخاصة الاتحاد السوفيتي منذ السنوات الاولى للثورة .

(١٥) وزارة التخطيط ، تقرير متابعة الخطة الخمسية ٦٠ — ١٩٦٥ الجزء الثاني ، سنة ١٩٦٧ .

(٧) تقاعس القطاع الخاص عن تحمل مسئولياته فى الخطة رغم مابذل من جهود لتشجيعه. ذلك ان الخطة قد صيغت فى اطار الرأسمالية الموجهة ، وتوقعت ان يلعب القطاع الخاص دورا قويا فى تنفيذ اهداف الخطة . وقد وجهت الخطة اهتماما كبيرا الى مشروعات الهيكل الاساسى بهدف جذب القطاع الخاص الى الاستثمار للاستفادة بالوفورات الخارجية الناشئة عن مشروعات الهيكل الاساسى . ومع ذلك فان القطاع الخاص لم يقبل على الاستثمار كما توقعت الخطة . ويرجع ذلك الى شكوك القطاع الخاص فى نوايا الحكومة بالنسبة له ، وخاصة بعد تأميم بنك مصر وشركاته ، والبنك الاهلى المصرى سنة ١٩٦٠ . ولذلك فان القطاع العام قد شارك بنحو ٩٠٪ من جملة الاستثمار الصناعى فيما بين سنة ١٩٦٠ وسنة ١٩٧٣ ، بينما لم تتجاوز مساهمة القطاع الخاص نحو ١٠٪ فى أية سنة خلال هذه الفترة (١٦).

(٨) عدم قدرة الحكومة على السيطرة على عجز ميزان المدفوعات . فقد تزايد عجز ميزان المدفوعات من ١٪ من الناتج المحلى الاجمالى فى اوائل الخمسينات الى ٦٪ فى نهاية الخطة الخمسية الاولى و ١٨٪ سنة ١٩٧٤ ثم ٣٧ سنة ١٩٧٥ . (١٧) وقد تزايد عجز ميزان المدفوعات رغم أن الخطة الخمسية الاولى ركزت اساسا على انتاج بدائل الواردات من السلع الاستهلاكية . (١٨) ويرجع هذا العجز الجوهرى الى ضعف معدل نمو الانتاج القومى ، وعدم القدرة على تنمية الصادرات ، والنمو السريع للواردات ، وارتفاع معدلات نمو الاستهلاك . ونتيجة لذلك اصبحت مشكلة القصور فى موارد النقد الاجنبى شديدة الالحاح بالنسبة لمصر ، وتزايد حجم الطاقة العاطلة فى الصناعات المصرية حتى بلغت نحو ٢٨٨ مليون جنيه فى القطاع العام ونحو ٤٤ مليون جنيه فى القطاع الخاص سنة ١٩٧٦ ، وساءت احوال المرافق العامة واجهزة الانتاج بسبب عدم القدرة على التجديد والاحلال بمعدلات مناسبة .

---

(١٦) - R. Mabro and S. Radwan, op.cit. P. 69 .

(١٧) وزارة التخطيط ، مذكرة رقم ١٢٢ عن اعداد الخطة الخمسية ٧٦/١٩٨٠ .

(١٨) بلغت جملة الاستثمارات فى الصناعات الاستهلاكية خلال الخطة نحو ٣٠٪ من جملة الاستثمارات المحققة بينما كان نصيب الصناعات الثقيلة نحو ١١٪ والوسيطة نحو ٤٨٪ . انظر : وزارة التخطيط ، تقرير متابعة وتقييم الخطة الخمسية الاولى ٦٠/١٩٦٥ ، يوليو سنة ١٩٦٥ .

(٩) عدم قدرة الحكومة على السيطرة على معدل النمو السكانى وما ترتب على ذلك من مشاكل اقتصادية واجتماعية . ذلك ان الانفجار السكانى يخلق مشاكل امداد السكان بالغذاء والكساء والمأوى ، وبسبب ضغطا متزايدا على المرافق العامة فى المدن بسبب الهجرة الداخلية من الريف الى الحضر . وقد فشلت الحكومة فى علاج هذه المشاكل لانها ركزت على الحلول المؤقتة دون وضع استراتيجية طويلة الاجل للعلاج . ونتيجة لهذه الحلول المؤقتة نجد أن معدل التوظف فى قطاع الخدمات فى الستينات كان أعلى من معدل نمو التوظف فى مجموعة حيث بلغ الاول ٢ر٤ ٪ والثانى ٦ر٢٪ . فقد اصبحت ابواب العمل مفتوحة فى الحكومة والقطاع العام دون نظر الى الفرص الفعلية للعمل . وقد أدت هذه السياسة الى تضخم الانفاق العام فى نفس الوقت الذى تضخمت فيه نفقات الدفاع ، ومن ثم تزايد عجز ميزان المدفوعات .

(١٠) تأثرت مسيرة الاقتصاد القومى بالحروب مع اسرائيل دفاعا عن الحقوق العربية . كما تأثرت بالحرب التى خاضتها القوات المسلحة المصرية على أرض اليمن فيما بين سنة ١٩٦٢ وسنة ١٩٦٧ . وقد أدت هذه الحروب الى توجيه جانب هام من الموارد الاقتصادية لخدمة المجهود الحربى ومن ثم وضعت قيودا ثقيلة على خطوات التنمية ، كما أدت الى خسائر اقتصادية وعسكرية جسيمة . وقد قدرت النفقات العسكرية بنحو ٥ ــ ٧٪ من الناتج المحلى الاجمالى فى الخمسينات ونحو ١٠ ــ ١٢٪ فى النصف الاول من الستينات ، ونحو ١٥ ٪ سنة ١٩٦٧ ونحو ٢٥٪ سنة ١٩٧٣ . (١٩) وقد تم تمويل جانب من هذا الانفاق العسكرى بقروض طويلة الاجل من الدول الاشتراكية وخاصة الاتحاد السوفيتى حتى سنة ١٩٧٣ ، كما تم تمويل جانب آخر منها عن طريق الاعانات التى قدمتها الدول العربية . ومع ذلك فان هذا الانفاق لازال يمارس ضغطا كبيرا على الاقتصاد القومى . ومع أن الدعم الذى قدمته الدول العربية عقب حرب يونيه سنة ١٩٦٧ قد عوض مصر عن فقدانها ايرادات قناة السويس الا أنه لم يعوضها عن خسائر الحرب عسكريا واقتصاديا .

(١١) وقد ارتبطت آثار هذا الصراع المستمر مع اسرائيل بآثار الحصار الاقتصادى الذى

---

(١٩) - R. Mabro and S. Radwan, op. cit. P. 37 .

فرضه الغرب على مصر منذ السنوات الاولى للثورة . ويمثل الانخفاض الشديد للمعونة الامريكية فى منتصف الستينات مثالا بارزا على ذلك . فقد انخفضت هذه المعونة من ٢٠٤ مليون دولار سنة ١٩٦٣ و ٢٣١ مليون دولار سنة ١٩٦٤ الى ٦٦ مليون دولار سنة ١٩٦٦ و ٢٠ مليون دولار فقط سنة ١٩٦٨ . (٢٠) ولاريب ان هذا الانخفاض الشديد فى المعونة الامريكية قد لعب دورا هاما فى اشعاف قوة الاقتصاد المصرى قبل حرب سنة ١٩٦٧ ، واضعاف قدرته على الصمود عقب الحرب. ومع ان اعادة تنظيم الدولة ومحاولات تصحيح المسار الاقتصادى وخلق الاستقرار السياسى ، وانتصار مصر فى حرب اكتوبر سنة ١٩٧٣ قد خلق علاقات جديدة بين مصر والدول الغربية ورفع الحافز على الاستثمار فى مصر لدى المستثمرين الاجانب ، الا أن انسياب هذه الاستثمارات يتوقف عمليا على تحقيق السلام فى هذه المنطقة .

(١٢) عدم الاستقرار السياسى بسبب عدم وجود استراتيجية سياسية طويلة الاجل . ذلك أن الاستقرار فى السلطة الرئاسية لم يمتد الى السلطات الادنى . فقد شهدت مصر ٢٧ وزارة فيما بين سنة ١٩٥٢ وسنة ١٩٧٨ . (٢١) ولم يتحقق لها الاستقرار الدستورى الا بصدور الدستور الدائم سنة ١٩٧١ . (٢٢) ولم تستطع الحكومات المتعاقبة منذ سنة ١٩٥٢ حتى الان ان تضع استراتيجية محددة مستقرة تستند اليها سياساتها المختلفة ، برغم وجود المجالس القومية المتخصصة التى يمكنها ان تضع اطار هذه الاستراتيجية . لذلك نجد أن سياسات الحكومة تعتمد على شخصية الحاكم وتفكير اعضاء الحكومة اكثر من اعتمادها على أسس موضوعية مستقرة .

---

(٢٠) Ibid. P. 38.

(٢١) شكلت ٦ وزارات فيما بين ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وابريل سنة ١٩٥٤ بمتوسط قدره شهران للوزارة . وشكلت ٥ وزارات فيما بين ابريل سنة ١٩٥٤ ومارس سنة ١٩٦٤ بمتوسط قدره سنتان للوزارة . وفيما بين مارس سنة ١٩٦٤ ووفاة الرئيس جمال عبد الناصر سنة ١٩٧٠ جاءت الى الحكم ٥ وزارات بمتوسط قدره ١٤ شهرا للوزارة . وجاءت الى الحكم ١١ وزارة فيما بين سنة ١٩٧٠ وسنة ١٩٧٨ بمتوسط يقل عن ٩ أشهر للوزارة الواحدة .

(٢٢) تتجه نية الحكومة الى تعديل الدستور الدائم بعد السماح بتعدد الاحزاب السياسية .

ويشكل عدم الاستقرار السياسى عقبة خطيرة امام عملية الانماء فى مصر بسبب مايترتب عليه من عدم تأكد بالنسبة للمستقبل . كما أن التغيرات المستمرة فى الاجهزة السياسية وفى الوزارات وقيادات القطاع العام تضعف الحافز على الاستثمار لدى القطاع الخاص ، وتقتل الدافع الى التجديد والابتكار لدى قيادات الحكومة والقطاع العام .

تلك هى العوامل الرئيسية التى حدت من قدرة الاقتصاد القومى على تحقيق اسباب دفعة قوية تمكنه من الانطلاق الذاتى . وقد فشلت جهود الحكومات المتعاقبة لعلاج هذه المشاكل لانها لم تتم فى اطار استراتيجية طويلة الاجل . وقد ساعد على فشل هذه الجهود تخلى مصر عن التخطيط متوسط وطويل الاجل عقب الخطة الخمسية الاولى .

***
*
*

الجزء الرابع
الإدارة الاقتصادية في إطار سياسة الانفتاح ١٩٧١ - ١٩٧٨

أولا : توفير حوافز قوية لجذب رأس المال العربى والاجنبى :

رأينا حالا كيف تراكمت اسباب أزمة الاقتصاد المصرى خلال الخمسينات والستينات ، وكيف أن مسيرة الاصلاح الاقتصادى والسياسى بدأت عقب حرب يونية سنة ١٩٦٧ . وقد اصبحت السياسة الاقتصادية منذ ئذ تعمل فى اتجاهين اساسيين هما دعم القوات المسلحة ، ودفع عملية التنمية .

وقد تمكنت هذه السياسة ان تعيد للاقتصاد القومى انفاسه فى نهاية الستينات وبداية السبعينات. ومع ان المناخ السياسى والاقتصادى فى بداية السبعينات قد اصبح اكثر استقرارا بصدور الدستور الدائم ، ودعم سيادة القانون ، واعلاء كلمة القضاء وتصفية الحراسات ، واتفاقات الفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية فى سيناء ، وفتح قناة السويس ، والاتجاه الى تحقيق السلام الاجتماعى كاطار لعملية الانماء ، الا أن الاقتصاد المصرى لم يستطع أن يحقق معدلا مرتفعا للنمو بسبب المشاكل التى ترتبت على ضخامة الانفاق العسكرى ، واحداث حرب اكتوبر سنة ١٩٧٣ .

وفى اطار هذا الاستقرار النسبى الذى تحقق لمصر حاولت الحكومة ان تجذب الاستثمار العربى والاجنبى . وقد استطاعت من خلال التشريعات والقرارات ان توفر حوافز قوية لدعم الدور الذى

يلعبه هذا الاستثمار لدعم عملية التنمية (١)

وفى مجال اعادة صياغة الحياة الاقتصادية والسياسية لاستثمار المناخ الذى خلقه انتصار قواتنا المسلحة فى حرب اكتوبر سنة ١٩٧٣ قدم الرئيس محمد أنور السادات للشعب وثيقة اساسية من وثائق الثورة سميت " ورقة أكتوبر " فى ابريل سنة ١٩٧٤ . وقد رسمت هذه الوثيقة اطارا عاما لاستراتيجية حضارية شاملة طويلة المدى . وتحددت اهداف الادارة الاقتصادية فى اطار هذه الوثيقة فى :

١ ــ تحقيق تنمية اقتصادية اجتماعية بمعدلات سريعة ومتكافئة فى اطار من السلام الاجتماعى .

٢ ــ التخطيط الشامل كأسلوب فعال للادارة الاقتصادية ، وسبيل الى دعم قدراتنا الذاتية ، وتحقيق معدل نمو مرتفع ومتوازن قطاعيا وجغرافيا .

٣ ــ ترشيد القطاع العام ورفع مستوى ادائه وتنمية دوافع العمل والانجاز لدى العاملين به .

٤ ــ تشجيع القطاع الخاص ، الوطنى والاجنبى ، وتوفير الحوافز التى تكفل مشاركته الفعالة فى دفع عملية الانماء .

وكانت سياسة الانفتاح الاقتصادى هى العلاج الذى وجدت فيه الحكومة شفاء الاقتصاد المصرى من أزمته ومشاكله فى اطار الاستراتيجية التى رسمتها " ورقة اكتوبر " . وهكذا اصبحت " ورقة أكتوبر " الوثيقة الاساسية لسياسة الانفتاح .

وفى اعتقادنا ان سياسة الانفتاح ليست فلسفة جديدة ، ولكنها اسلوب لادارة الاقتصاد القومى على أسس تحقق التفاعل الصحيح بين الاقتصاد المصرى والاقتصاد العالمى بما يحقق

---

(١) كانت المحاولة الاولى لجذب رأس المال العربى والاجنبى هى صدور القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ وقد الغى هذا القانون بصدور قانون استثمار المال العربى والاجنبى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ (المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧) . وقد صدرت قوانين وقرارات اخرى لتعزيز خطوات الانفتاح اهمها القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٥ والقرار الوزارى رقم ١٠٥٨ لسنة ١٩٧٥ فى شأن تنظيم الاستيراد والتصدير . والقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٦ فى شأن تنظيم التعامل فى النقد الاجنبى .

الاستغلال الامثل لمواردنا فى اطار خطة قومية شاملة طويلة المدى • وقد حدثت تغييرات جوهرية فى أسلوب الادارةالاقتصادية فى اطار هذه السياسة • فقد سارت مصر خطوات كبيرة نحـــــو اللامركزية فى ادارة الاقتصاد القومى •

ويعتبر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ (المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧) قانون الانفتاح الاقتصادى • فقد تحددت فى اطاره مجالات الاستثمار العربى والاجنبى فى التصنيع ،والتعدين والطاقة ، والسياحة ، والنقل ، واستصلاح الاراضى واستزراعها ، وتنمية الانتاج الحيوانى والثروة المائية ، والاسكان والتعمير والمقاولات ، وبيوت الخبرة ، وشركات الاستثمار ،وبنوك الاستثمـــار وبنوك الاعمال ، والبنوك التجارية المشتركة • كما قرر هذا القانون منح أولوية خاصة للمشروعات التى تهدف الى التصدير او تنشيط السياحة أو التى تؤدى الى تخفيض الواردات من السلع الاساســية والمشروعات التى تحتاج الى تكنولوجيا متقدمة •(٢) ويبين من ذلك ان الدولة قد فتحت البـاب أمام الاستثمار الاجنبى فى كل القطاعات لتشبع رغبات جميع رجال الاعمال • وقد مشت مصر بهـــذا على نفس الدرب الذى تسير عليه الدول النامية ، الرأسمالية والاشتراكية ، لتحقق معدلات نمو مرتفعة •

وقد قدمت مصر حوافز قوية لرأس المال الاجنبى أملا فى انسيابه بمعدلات تكفى لمواجهة القصور فى رأس المال الوطنى • وقد تضمن القانون حوافز قوية تمثل خطوات على طريق شاق وطويل ، حيث:(٣)

١ ــ ينص القانون فى وضوح تام على أنه لا يجوز تأميم المشروعات أو مصادرتها •

٢ ــ تقررت اعفاءات ضريبية مختلفة لهذه المشروعات لمدة ٥ سنوات يجوز ان تمتد الى ٨ ســـنوات بموافقة الهيئة العامة للاستثمار ، والى ١٠ سنوات بقرار من رئيس الجمهورية • وذلك بالنسبة للمشروعات ذات الاهمية الحيوية لدعم عملية التنمية •

٣ ــ اعفيت من الضريبة العامة على الايراد الارباح التى يوزعها المشروع بنسبة ٥٠٪ من قيمة حصـــة الممول بعد انقضاء مدة الاعفاء المقررة بموجب القانون •

---

(٢) تحدد المادة رقم ٣ من القانون مجالات الاستثمار ،كما تبين الحد الادنى لمشاركة رأس المـــال الوطنى فى المشروعات المشتركة • وقد اشترط القانون ان يشترك رأس المال المصرى بنسبة لا تقـــل عن ٥١٪ من رأس مال البنوك المشتركة ، ولا تقل عن ٥٠٪ فى رأس مال شركات المقاولات •

(٣) انظر المواد من ٨ الى ١٩ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ (المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧)

٤ ــ اعفيت من جميع الضرائب والرسوم الفوائد المستحقة على القروض التى يعقدها المشروع بالنقد الاجنبى • ويسرى هذا الاعفاء على فوائد تلك القروض التى يمول بها الجانب المصرى نصيبه فى المشروع •

٥ ــ لاتخضع مبانى الاسكان الادارى وفوق المتوسط لنظام تحديد القيمة الايجارية •

٦ ــ يسمح للعاملين الاجانب بتحويل جزء من اجورهم ومكافآتهم فى حدود ٥٠٪ الى الخارج •

٧ ــ يمكن اعادة تصدير المال المستثمر الى الخارج خلال ٥ سنوات من تاريخ تسجيله • ويمكن التجاوز عن هذا الشرط اذا لم يتم تنفيذ المشروع لاسباب تخرج عن ارادة المستثمر •

٨ ــ تعتبر الشركات التى تنشأ فى ظل القانون من شركات القطاع الخاص ولاتسرى عليها التشريعات واللوائح والتنظيمات الخاصة بالقطاع العام •

٩ ــ تتم تسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمار وفقا لاتفاقية تسوية منازعات الاستثمار بالبنك الدولى ، او حسب مايتم الاتفاق عليه مع المستثمر •

١٠ ــ يسمح للمشروعات بأن تستورد ــ بشروط معينة ــ دون ترخيص ماتحتاج اليه فى اقامتها وتشغيلها ، دون التزام من الدولة بتوفير النقد الاجنبى اللازم للاستيراد •

وفضلا عن هذه الحوافز القوية ، قامت الحكومة بخطوات هامة لدعم سياسة الانفتاح • فقد تمت باعادة تنظيم التجارة الخارجية من خلال القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٥ بحيث اصبح الاستيراد والتصدير مفتوحا امام القطاع الخاص والافراد (٤) • وترتب على هذا التعديل الجوهرى فى نظام التجارة الخارجية فتح باب الاستيراد امام القطاع الخاص لجميع السلع باستثناء ١٨ سلعة قصرها القرار الوزارى رقم ١٠٥٨ لسنة ١٩٧٥ على القطاع العام •

كما استمرت سياسة الاستيراد بدون تحويل عملة التى بدأت سنة ١٩٧٤ ، ودعمت السوق الموازية للنقد ، وعززت الدولة جهودها لدعم سياسة الانفتاح بمحاولة توفير المرونة فى التعامل بالنقد الاجنبى (٥) واعادة تنظيم القطاع العام لرفع مستوى ادائه (٦) •

---

(٤) الغيت بموجب هذا القانون القوانين رقم ٩ ورقم ٢٠٣ لسنة ١٩٥٩ ورقم ٩٥ لسنة ١٩٦٣ •

(٥) قانون النقد الاجنبى رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٦ (٦) قانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بالغاء المؤسسات العامة •

ثانيا : ضعف انجازات الادارة الاقتصادية فى ظل سياسة الانفتاح :

ومع ان الحكومة قد وفرت حوافز قوية لجذب رأس المال العربى والاجنبى ، واتخذت خطوات بارزة لدعم سياسة الانفتاح فان انسياب رؤوس الاموال كان ضئيلا . والسبب الرئيسى لذلك هو عدم تحقق الاستقرار السياسى والاقتصادى بسبب عدم الاخذ باستراتيجية سياسية واقتصادية طويلة الاجل ، ومناخ الحرب الذى يسيطر على المنطقة ، وعجز السياسات التنفيذية التى تمت فى اطار " ورقة اكتوبر " عن الارتفاع الى مستوى الاهداف التى حددتها هذه الوثيقة كأساس لاستراتيجية حضارية شاملة . ذلك ان الحكومة عجزت عن ترجمة هذه الاستراتيجية الى خطط تنفيذية ترتفع الى مستوى الآمال التى رسمتها هذه الوثيقة ، كما يبين مما يلى :

١ ـ ابرزت " ورقة اكتوبر " اهمية دعم القطاع العام ورفع مستوى ادائه باعتباره الركيزة الاساسية لعملية التنمية . ومع ذلك فان الاجراءات التى اتخذت لتحقيق هذا الهدف لاتخرج عن .. تعبيرات غير محددة مثل " الثورة الادارية " و " نسف الروتين " و " ازالة المعوقات الادارية والتشريعية " .... الخ . وكانت جهود الحكومة فى تنفيذ الشعارات التى ابتدعتها ضعيفة ومبتورة . كما أن القطاع العام لايزال يتحمل اعباء ثقيلة بسبب سياسة الحكومة فى تشغيل خريجى المدارس والجامعات دون أن تتوافر فرص حقيقية للعمل ، فضلا عن التوزيع العشوائى لهؤلاء الخريجين . ولايزال هذا القطاع يتحمل اعباء كبيرة بسبب سياسات تحديد الاسعار .

٢ ـ دعت هذه الوثيقة الى منح مزيد من الحرية للقطاع الخاص فى اطار سياسة الانفتاح . ومع ذلك فان الحوافز التى وفرتها الحكومة للقطاع الخاص الوطنى ضئيلة بالنسبة لتلك الحوافز التى قدمتها للاستثمار الاجنبى . لذلك كان دور القطاع الخاص ضعيفا فى دعم عملية التنمية .

٣ ـ ركزت ورقة اكتوبر على تقديم حوافز قوية لجذب رأس المال الاجنبى العام والخاص . ومع ذلك أعطت الاستثمار الخاص ثقلا كبيرا جعله الهدف الاصيل لجهود الحكومة فى تشجيع الاستثمار الاجنبى . واذا ظلت جهود الحكومة مركزة على جذب رأس المال الاجنبى الخاص فان الانفتاح سيكون على العالم كله شرقه وغربه " نظريا " ويكون " عمليا " انفتاحا على الدول الرأسمالية

وهذا يتناقض تماما مع الاستراتيجية التى رسمتها ورقة اكتوبر .

٤ ـ انشىء كثير من البنوك التجارية المشتركة ، وبنوك الاعمال وفروع البنوك الاجنبية بدعوى اهميتها لجذب رؤوس الاموال الاجنبية من أسواق النقد الدولية . ولسنا ندرى سببا منطقيا لاقامة هذا العدد الكبير من البنوك الاجنبية . فبديهى أن هذه البنوك لن تكون حريصة الا على تحقيق ارباح سريعة ، خاصة وان المناخ السياسى والاقتصادى لا يتمتع بالاستقرار . لذلك كان من الافضل ان تبذل جهود قوية لدعم البنوك الوطنية .

ان هذه البنوك الاجنبية على اختلاف انواعها لم تحقق للاقتصاد المصرى حتى الآن شيئا مذكورا . فقد اعتمدت هذه البنوك على مواردها الذاتية ، والموارد المتاحة من السوق المحلية ، وشاركت البنوك الوطنية فى الاحتفاظ بمدخرات المصريين وودائع بعض شركات القطاع العام من العملات الاجنبية . ولم تمارس هذه البنوك دورها المنشود فى دعم عملية التنمية من خلال جذب رؤوس الاموال من اسواق النقد الدولية ، ولكنها وجهت الشطر الاعظم من مواردها للايداع لدى مراكزها الرئيسية وفروعها ومراسليها فى الخارج . يؤكد ذلك ان الايداعات لدى البنوك والمراسلين فى الخارج تمثل التوظيف الرئيسى لهذه البنوك ، حيث بلغت نحو ٧٦٪ و ٥٦٪ من الموارد المتاحة لبنوك الاعمال وفروع البنوك الاجنبية على الترتيب فى مارس سنة ١٩٧٧ (٧) . وهكذا ، فانه رغم ماقدمته الحكومة من حوافز لرأس المال الاجنبى ورغم انشاء عدد كبير من البنوك الاجنبية فان رأس المال الاجنبى لم ينساب الا رذاذا .

٥ ـ لم تعد الحكومة خطة جيدة للتجارة الخارجية رغم اهميتها النسبية العالية فى الناتج المحلى الاجمالى . ويبدو أن الحكومة قد تصورت خطأ ان تحقيق اهداف " ورقة أكتوبر " يتحقق من خلال فتح مجالات الاستيراد والتصدير للقطاع الخاص ، واستمرار سياسة الاستيراد بدون تحويل عمله ، والاستيراد من خلال السوق الموازية للنقد ، وتوفير قدر من المرونة فى التعامل بالنقد الاجنبى . وبذلك كانت نظرة الحكومة الى مشاكل الاقتصاد المصرى نظرة جزئية أدت الى

---

(٧) البنك المركزى المصرى ، تقرير عن نشاط البنوك الاجنبية فى مصر ، ضمن التقرير الاقتصادى الذى أعده البنك فى مارس سنة ١٩٧٧ .

حلول مؤقته لبعض هذه المشاكل . كما أدت هذه النظرة الجزئية الى تزايد واردات السلع الاستهلاكية بمعدلات عالية مما أثر تأثيرا خطيرا على عملية التنمية . ذلك أن عملية التنمية تحتاج الى سلع انتاجية ومستلزمات انتاج ، وليس الى سلع استهلاكية ترفيه . فقد ارتفعت واردات السلع الاستهلاكية المعمرة بنسبة ٧٥٪ فيما بين سنتى ١٩٧٥ و ١٩٧٦ ، بينما ارتفعت واردات السلع الاستهلاكية بشكل عام بنسبة ٥ر٢٨٪ (٨) . وبديهى ان اغراق السوق بالسلع الاستهلاكية المستوردة يجعل عامل التقليد والمحاكاة يمارس دورا خطيرا فى رفع معدلات الاستهلاك .

٦ ـ لم تتناول سياسة الحكومة مشكلة الانفجار السكانى الا بقدر ضئيل من الاهتمام وبوسائل هزيلة . وقد أدى ذلك الى تزايد اختلال العلاقة بين السكان والموارد بسبب ضيق المساحة الزراعية التى استغلت استغلالا شبه كامل . ولذلك واجهت الحكومة مشاكل جوهرية تتعلق بتوفير الحاجات الاساسية للسكان ، وبارتفاع معدلات التضخم . وهكذا اصبحت قضية العدالة الاجتماعية تشد انتباه الناس والحكومة فى الحاح شديد . ومع ضعف معدل نمو الناتج القومى فسوف تتزايد معدلات البطالة المستترة والسافرة بفعل النمو السكانى ، والهجرة من الريف الى الحضر ، وتزايد مشاركة المرأة فى العمل ، واحتمالات تخفيض عدد القوات المسلحة اذا تحقق السلام بين العرب واسرائيل .

٧ ـ لم تنجح سياسة الانفتاح فى جذب رأس المال الاجنبى . كما تقاعس المستثمرون الاجانب عن تنفيذ الشطر الاكبر من المشروعات التى وافقت عليها هيئة الاستثمار . فبينما تمت الموافقة حتى ١٩٧٧/٦/٣٠ على ٦٤١ مشروعا تبلغ تكلفتها الاستثمارية نحو ٢١٠٦ مليون جنيه ، فانه لم ينفذ سوى ٢٢٢ مشروعا بلغت تكلفتها الاستثمارية نحو ٢٦٥ مليون جنيه . وهذا يعنى ان نسبة التنفيذ بلغت نحو ٣٠٪ بالنسبة للمشروعات ونحو ٥ر١٢٪ بالنسبة للاستثمار .

---

(٨) النشرة الاقتصادية للبنك الاهلى المصرى ، العدد الثانى سنة ١٩٧٧ جدول رقم ٧ .

ثالثا : العودة الى اسلوب التخطيط متوسط الاجل (الخطة الخمسية ٧٨ / ١٩٨٢) :

ان الخطة الخمسية ٧٨ / ١٩٨٢ وليدة محاولات متعددة للعودة الى اسلوب التخطيط المتوسط وطويل الاجل بعد أن تخلت عنه الدولة منذ سنة ١٩٦٥ . وتستهدف هذه الخطة رفع معدل النمو الاقتصادى من خلال اصلاح المسار الاقتصادى ، وتطوير القطاع العام باعتباره الركيزة الاساسية للتنمية ، وجذب القطاع الخاص ليلعب دورا هاما فى عملية التنمية ، ودعم سياسة الانفتاح الاقتصادى . وقد استهدفت الخطة تنمية الانتاج القومى بمعدل ٩٪ سنويا سنة ١٩٧٨ يرتفع الى ١٢٪ سنة ١٩٨٢ .

وقد بلغت الاستثمارات اللازمة لتحقيق هذا المعدل نحو ١٢ر٣ بليون جنيه ، يخص القطاع العام منها نحو ١٠ بليون جنيه بنسبة ٨٢٪ ، ويخص القطاع الخاص والمشترك نحو ٢ر٥ بليون جنيه بنسبة ١٢٪ (بخلاف حصة الشريك الاجنبى فى استثمارات البترول) .

وافترضت هذه الخطة ان الادخار سوف يرتفع ليصل الى نحو ١٧٪ من الناتج المحلى الاجمالى سنة ١٩٨٢ ، وان الاستهلاك العام سوف ينمو بمعدل ٣ر٩٪ سنويا والاستهلاك العائلى بمعدل ٨٪ سنويا . كما افترضت ان قدرة الاقتصاد القومى على الاستثمار سوف يرتفع من نحو ٢٣٪ من الدخل القومى سنة ١٩٧٨ الى نحو ٢٨٪ منه خلال سنوات الخطة . ومع أن هذه الخطة تعتبر انجازا هاما للادارة الاقتصادية ، فان لنا عليها بعض الملاحظات الهامة ، وهى : ـ

(١) ان تقدير استثمارات الخطة بنحو ١٢ر٣ بليون جنيه يمثل هدفا طموحا قد تعجز الدولة عن تدبيره بسبب المشاكل التى تواجه الاقتصاد القومى وخاصة الضعف الشديد فى البنية الاساسية ، وضعف مستوى الاداء فى القطاع العام ، وتقاعس القطاع الخاص عن المشاركة الفعالة فى عملية الانماء ، والضعف الشديد فى انجازات سياسة الانفتاح ، وعدم قدرة الحكومة على السيطرة على النمو السكانى السريع .

(٢) ان هذه الخطة وزعت استثماراتها على جبهة عريضة من المشروعات الاستثمارية مما يخلق ضغطا شديدا على الموارد المحلية المحدودة ، ويشتت الجهد الاستثمارى . ولذلك يخشى من

عدم القدرة على انجاز عدد كبير من هذه المشروعات الا فى مدة طويلة بسبب ضعف الاستثمارات التى تنساب اليها . ولايخفى ان هذه الفترة الطويلة اللازمة للانتهاء من كثير من المشروعات يعنى فقد الاقتصاد المصرى للثمار التى كان يمكنه ان يجنيها لو انجزت هذه الاستثمارات فى فترة قصيرة نتيجة لتركيز الجهد الاستثمارى . كما ان هذه الفترة الطويلة اللازمة لانجاز مشروعات الخطة بسبب تشتت الجهد الاستثمارى سوف يؤدى الى ارتفاع النفقات بسبب تغير الظروف وارتفاع الاسعار بسبب الانفاق على مشروعات لاتنتج . اما تركيز الجهد الاستثمارى فانه يساعد على انجاز عدد اقل من المشروعات فى فترة قصيرة ومن ثم يستجيب العرض بسرعة اكبر للزيادة فى الطلب .

(٣) توقعت هذه الخطة مشاركة ضخمة من رأس المال الاجنبى . وعلى ضوء الانجازات الحالية لسياسة الانفتاح فانه يخشى من عدم انسياب الاستثمارات الاجنبية بالمعدلات التى توقعتها الخطة .

(٤) ان عدم استقرار المناخ السياسى والاقتصادى محليا ودوليا يتطلب اعداد خطة للاحتياجات الاساسية ليتم انجازها اذا لم تساعد الظروف المحلية والدولية على تنفيذ الخطة القومية .

(٥) لاتعدو هذه الخطة أن تكون برنامجا طموحا للاستثمار، ذلك ان هذه الخطة لم تضع خططا فرعية لمتغيرات اقتصادية اساسية مثل الاستهلاك والادخار والعمالة ، والتجارة الخارجية . ولايخفى ان هذه الخطط الفرعية هى السبيل الصحيح الى تحقيق الهدف العام للخطة القومية . فليس يكفى ان نحدد معدلا لنمو الادخار قدره ١٧٪ سنة ١٩٨٢ او معدلا لنمو الاستهلاك العام قدره ٣ر٩٪ سنويا اومعدلا لنمو الاستهلاك العائلى قدره ٨٪ سنويا ، بل يجب أيضا ان نبين سبل تحقيق هذه المعدلات .

(٦) ان دور القطاع الخاص غير واضح فى هذه الخطة مما يؤدى الى كثير من المشاكل اثناء تنفيذها . فبينما ينساب الاستثمار العام الى مجالات محددة بسبب عنصر الالزام فى الخطة ، فان القطاع الخاص سوف يتخذ قراراته الاستثمارية فى ضوء استقرار المناخ السياسى والاقتصادى وقوة الحوافز التى توفرها الحكومة له . وفى ضوء ذلك فانه من المتوقع ان يظل دور القطاع الخاص فى عملية التنمية ضعيفا .

خاتمة وتوصيات

يبين من الدراسة السابقة ان الادارة الاقتصادية فى مصر لم تستطع ان تحقق اسباب الانطلاق الذاتى للاقتصاد القومى بسبب التأثير السلبى للمناخ السياسى والاقتصادى محليا ودوليا ، وعدم وجود خطة قومية طويلة الاجل ، والاعتماد على حلول جزئية للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية . ولا يخفى ان تكرار فشل هذه الادارة فى علاج المشاكل ، يضعف عوامل الاستجابة لدى الناس لسياسات الحكومة . ويثور هنا سؤال هام هو :

كيف تنجح الادارة الاقتصادية فى علاج المشاكل التى تراكمت بسبب فشل الحكومات المتعاقبة فى علاجها ؟

ونسارع الى بيان علاج هذه المشاكل يحتم الاخذ بخطة قومية شاملة طويلة الاجل تحدد المسار الامثل لحركة المجتمع اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا . كما يتطلب هذا العلاج مواجهة الشعب بحقيقة مشاكله ، وتكثيف الجهود لتنمية دوافع الاستجابة لدى افراده لسياسة الحكومة والمشاركة الايجابية فى رفع معدل نمو الناتج القومى .

ومع أن " ورقة اكتوبر " قد بينت ابعاد استراتيجية حضارية شاملة ، فان الادارة الاقتصادية لاتزال فى حاجة شديدة الى مراجعة كثير من السياسات القائمة لعلاج الازمة الاقتصادية التى تتبلور ابعادها فى النمو السكانى السريع ، وضعف معدل النمو الاقتصادى ، وقصور الموارد المحلية عن الوفاء بمتطلبات التنمية ، وتزايد الفجوة بين الناتج القومى الاجمالى والاعباء القومية ، حيث ارتفع هذا العجز (باسعار سنة ١٩٧٠) من ١٨٧ مليون جنيه سنة ١٩٧٤ الى ٢٠٠ مليون جنيه

سنـــة ١٩٧٥ . (١)

ويتطلب نجاح الادارة الاقتصادية فى علاج القضايا الرئيسية الحالية للاقتصاد المصرى ورفـــع معدل نموه توعية الشعب بابعاد المشكلة الاقتصادية وتنمية عوامل الاستجابة لديهم ، واختفـــاء الفجوة بين الشعارات والواقع ، واصدار قانون للجرائم الاقتصادية يوفر السرعة والحسم فى مواجهـــة التسيب والاهمال كما يتطلب هذا النجاح مراجعة السياسات الاقتصادية القائمة لتحقيق الاهـــداف الرئيسية الاتيـة : ـ

أولا : الاهتمام بالبعد الاجتماعى لعملية التنميـــة :

فقد تجاهل صانعو السياسة الاقتصادية تأثير المشاكل الاجتماعية ، وخاصة مشكلة النمو السكانـى السريع ، على معدل النمو الاقتصادى . ولم تتناول السياسة الحكومية هذه المشاكل الا بقـــدر ضئيل وبوسائل هزيلة لسياسات ممزقة . وقد أدى اهمال البعد الاجتماعى لعملية التنمية الى تزايـــد مشكلة البطالة المقنعة والسافرة بسبب ارتفاع معدل النمو السكانى وضعف معدل النمو الحقيقى للاقتصاد القومى بسبب ضخامة اعباء الدفاع وخسائر الحروب وتدهور الهياكل الاساسية وضعف مستوى الانتاجية . (٢)

والانفجار السكانى ـ وهو الصدر الاساسى لجميع المشاكل الاجتماعية ـ هو النتيجة الطبيعية للانخفاض السريع فى معدلات الوفيات دون ان يصاحبه انخفاض مناسب فى معدلات المواليد . وقـــد أدى الضغط المتزايد على المساحة الزراعية التى استغلت استغلالا شبه كامل الى تزايد حركات الهجرة من الريف الى الحضر . وقد بلغ معدل نمو سكان الحضر بسبب هذه الهجرة الى نحو ٣٪ ســـنويا بينما يبلغ معدل نمو السكان نحو ٢ر٣٪ سنويا . هذا يعنى تزايد الضغط على المرافق العامـــة واجهزة الخدمات .

وقد يكون أهم اسباب هذه الهجرة هو أن التوظف فى الزراعة محدود بالعرض غير المرن لـــلارض

---

(١) وزارة التخطيط ، الاستراتيجية العامة لخطة الخمسية ٧٨/ ١٩٨٢ . ص ١٦ .

(٢) انخفض معدل النمو الحقيقى من نحو ٦٪ خلال الفترة ٥٤ ـ ١٩٦٦ الى نحو ٥ر٣٪ خـــلال الفترة ٦٧ ـ ١٩٧٣ .

الزراعية ، وبارتفاع مستوى الكثافة العمالية فى أساليب الزراعة . وهذا يعنى أن مجال نمو العمالة محدود بالقدرة على التوسع الافقى للارض الزراعية . ويمثل انتشار التعليم عامل آخر من عوامل هجرة السكان من الريف الى الحضر بسبب عجز الريف عن توفير فرص العمل التى يطلبها المتعلمون .

وقد اصبحت مشكلة الهجرة الداخلية مشكلة كبرى لعملية التنمية بسبب ما تمارسه من ضغوط على منشآت البنية الاساسية واجهزة الخدمات فى المدن . وتعكس هذه الضغوط المتزايدة اسباب مشكلة اخرى اقتصادية اجتماعية معقدة تخص المجتمع كله ألا وهى عجز الموارد عن امداد السكان بحاجاتهم الاساسية من غذاء وكساء ومأوى وتعليم وصحة .

وتمثل هجرة الايدى العاملة الى الخارج مشكلة اقتصادية اجتماعية اخرى . ذلك أن هذه الهجرة تستنزف الكفاءات والمهارات العالية التى تحتاجها خطة التنمية مثل المهنيين والاطباء والمهندسين والعلماء الى دول الغرب والدول العربية والافريقية .

وقد تزايد تيار الهجرة الى الخارج منذ أواخر الستينات عندما بدأت ليبيا تستخرج البترول بمعدلات عالية ، ومنذ سنة ١٩٧٣ عندما بدأت السعودية والعراق ودول الخليج تمتص اعدادا كبيرة من الايدى العاملة المهاجرة . ومع أن الهجرة الخارجية الواسعة تساهم فى دعم ميزان المدفوعات من خلال التحويلات المالية للمهاجرين (٣) ، فانها تؤدى الى زيادة حدة القصور فى المهارات العالية .

وفضلا عما يؤدى اليه النمو السكانى السريع من تآكل الزيادة فى الناتج المحلى الاجمالى ، فانه يؤدى الى زيادة البطالة المستترة فى قطاع الخدمات من خلال الحلول المؤقتة التى تنتهجها الحكومة فى علاج مشاكل التوظف . فقد اصبحت الحكومة تضمن تشغيل خريجى المدارس والجامعات .

---

(٣) بلغت التحويلات الخارجية للمصريين العاملين بالخارج ١٥٧٫٥ مليون جنيه سنة ١٩٧٥ منها ١٠٥٫٧ مليون جنيه فى شكل مدخرات و ٥١٫٨ مليون فى صورة استيراد بدون تحويل عملة . بلغت هذه التحويلات نحو ٤٥٨٫٧ مليون جنيه فى سنة ١٩٧٧ منها ١٩٣٫٥ فى شكل مدخرات و ٢٦٥٫٢ مليون جنيه فى صورة استيراد بدون تحويل عملة . أنظر فى هذا : التقرير السنوى للبنك المركزى المصرى سنة ١٩٧٧ جدول رقم ٢٣ عن موارد واستخدامات السوق الموازية للنقد .

كما اصبحت الابواب مفتوحة للمسرحين من القوات المسلحة للعمل فى القطاع العام والحكومة دون توافر فرص حقيقية للعمل .

ولاريب أن نجاح الادارة الاقتصادية فى علاج الازمة الاقتصادية يتطلب سياسة اجتماعية تستهدف احداث تغييرات ايجابية فى المواقف الاجتماعية لافراد الشعب ، وتعمل على جلاء بصيرتهم ووضوح الرؤية امامهم ليروا حقيقة قضيتهم ، وتغذى دوافع العمل والانجاز لديهم ، وتقوم سلوكهم الاجتماعى ليكون التطور الحضارى فى مساره القومى الصحيح . ويتطلب تحقيق ذلك :

١ ــ ان تعمل السياسة الاجتماعية القومية على كسر انياب الثقافات الاجنبية الواردة التى لاتتفق مع قيم المجتمع والتى تمارس تأثيرا سلبيا على معدل النمو الاقتصادى من خلال غرس قيم سيئة فى عقول الشباب واثارة الوساوس والشكوك فى قيمهم ومعتقداتهم .
وهكذا تتأكد اهمية السياسة القومية للتعليم والثقافة فى تشكيل رأى عام يؤيد عملية التنمية . ولكى تحقق هذه السياسة غايتها لابد ان تعمل بسرعة على ازالة جيوب الامية باعتبارها عوامل سلبية تعوق حركة الانماء ، وتوفير حد أدنى من الثقافة ليتمكن الناس من الوصول الى تقييم صحيح لانجازات الحكومة .

ان نقطة الانطلاق فى هذه السياسة الاجتماعية يجب أن تكون الاعتماد على النفس ودعم القدرات الذاتية كسبيل لعلاج ازمتنا الاقتصادية . ويتطلب هذا الاهتمام بدور الفرد فى تبنى الحلول المناسبة للعلاج من خلال اعداده فكريا وسلوكيا وتنمية الاقتناع الذاتى لديه بأهمية التنمية . كما يتطلب أن تحقق السياسة الاقتصادية العدالة الاجتماعية ليشعر الفرد بأنه يحصل على نصيب عادل من الناتج القومى لقاء جهده ، وان تغذى تيار التحول فى اهتمامات الافراد نحو الاعمال المهنية والفنية والحرفية الذى نشاهده حاليا .

٢ ــ ان تكثف الجهود لتصحيح الاختلال بين معدل النمو السكانى ومعدل نمو الموارد الاقتصادية فى اطار خطة قومية طويلة الاجل . والسبيل الى علاج هذا الاختلال هو خفض معدل النمو السكانى من خلال اجراءات اقتصادية واجتماعية تغير من سلوك الناس وتنمى دوافع تحديد حجم الاسرة لديهم ، وتحقيق معدل مرتفع لنمو الموارد الاقتصادية يساوى على الاقل المعدل المتوقع

لنمو الناتج القومى ٠

٣ ــ تخطيط الهجرة الى الخارج باعتبارها احدى قنوات امتصاص الزيادة فى القوة العاملة مع وضع ضمانات تكفل عدم هجرة الفئات المتخصصة بشكل يسبب اختلالا فى هيكل المهارات التى تحتاجها الخطة القومية ٠ وقد قدر تعداد سنة ١٩٧٦ ان نحو ١٫٤٣ مليون مصرى ، أى نحو ١٤ ٪ من القوة العاملة ، يعملون فى الخارج وخاصة فى الدول العربية البترولية ٠ وليس يخفى أن النمو الاقتصادى لهذه الدول سوف يجعلها فى حاجة مستمرة الى الايدى العاملة المصرية ٠

لذلك يجب أن تعمل الحكومة على توفير الايدى العاملة المدربة اللازمة لهذه الدول فى اطار خطة قومية للتدريب حتى لاتتأثر عملية التنمية بالهجرة الخارجية ، خاصة وان هذه الهجرة تتركز فى فئات عالية الكفاءة مما يمارس تأثيرا سلبيا على عملية التنمية ٠

٤ ــ دعم التنمية الاقليمية لتخفيف الضغط على المدن الكبرى من خلال اقامة مشروعات البنية الاساسية فى المناطق المتخلفة ، وتوفير حوافز قوية لانسياب الاستثمار اليها ٠ ويحتاج تخفيف الضغط على المدن الكبرى (القاهرة والاسكندرية) نقل بعض الوزارات والمؤسسات خارجها، وعدم اقامة مناطق حرة فى تخومها ٠ وقد يكون مناسبا لدعم التنمية الاقليمية ان تفرض ضرائب بمعدلات عالية على الانشطة داخل المدن الكبرى واستخدام حصيلتها فى تنمية المناطق المتخلفة ٠

٥ ــ الاهتمام بالمشروعات ذات الكثافة العمالية العالية لامتصاص جزء من البطالة المستترة والسافرة التى يحتمل زيادتها فى المستقبل بسبب النمو السكانى ، والهجرة الداخلية ، وتزايد مشاركة المرأة فى العمل ، واحتمالات تخفيض حجم القوات المسلحة ، عندما يستقر السلام فى المنطقة وأهم هذه المشروعات هى الصناعات الصغيرة والمنشآت الحرفية والخدمات السياحية والانشطة غير الزراعية فى الريف ٠

ثانيا : تكثيف الجهود لرفع معدل نمو الانتاج الزراعى :

تحتاج مصر الى نمو الانتاج الزراعى بمعدل مرتفع يكفى لتغذية السكان المتزايدين بمعدل سنوى قدره ٢٫٣١ ٪ ، وتوفير الموارد اللازمة لتنمية القطاعات الاخرى ٠ ومع ذلك فان تحقيق

مثل هذا المعدل يواجه مشكلة ضعف الموارد الزراعية ممثلة فى عدم مرونة عرض الارض الزراعيـــة ، والموارد المائية المحدودة ، وتخلف نظام الرى .

ويؤدى ضعف الموارد الزراعية الى عدم القدرة على تنمية الانتاج الزراعى بما يحقق الاكتفاء الذاتى . ذلك ان تحقيق هذا الهدف يتطلب زيادة المساحة المحصولية من ١٠٧ر مليون فدان الى ٢٢ مليون فدان اى بما يزيد على ضعف المساحة الحالية ، أو مضاعفة انتاجية جميع المحاصيل الزراعية .(٤) ولا يخفى أنه لا يمكن تحقيق كلا الامرين بسبب ندرة الارض الزراعية وضعف الموارد المائية وارتفاع مستوى الانتاجية بالنسبة لبعض المحاصيل .(٥)

وبسبب القصور فى الاستثمارات التى تنساب الى قطاع الزراعة احتلت المفاضلة بين التنميـــة الرأسية والتنمية الافقية مكانا بارزا لدى مخططى السياسة الزراعية . وأهم ما يبرر الاهتمام بالتنميـــة الرأسية هو انها تعمل على رفع مستوى الانتاجية بنفقات قليلة نسبيا خاصة وان الارض الجديدة التى تمثل نحو ١٧٪ من المساحة الزراعية لا تشارك الا بنحو ٣٪ من الانتاج الزراعى مما يحتم تكثيف الجهود لرفع مستوى انتاجيتها . وتعتمد حجج التوسع الافقى على أنه يعمل على تخفيف الضغط السكانـــى على الارض الزراعية الحالية .(٦) وعلى التحول الى انتاج محاصيل جديدة بهدف تنمية الصادرات وتوفير المواد الاولية اللازمة للصناعـــة .

وتواجه التنمية الزراعية مشكلة رئيسية بسبب تحديد الحكومة لاسعار الشطر الاعظم من السلـــع الزراعية . ويؤدى تحديد الاسعار تحكميا مع ارتفاع نفقات الانتاج ـــ

---

(٤) د . مصطفى الجبلى ، استراتيجية التنمية الزراعية بين تحقيق الاكتفاء الذاتى وحسن استغلال الموارد ، بحث مقدم الى المؤتمر الثانى للاقتصاديين المصريين (القاهرة ٢٤ ـ ٢٦ مارس ١٩٧٧)

(٥) اوضحت الدراسات أنه يمكن باستخدام الاساليب الزراعية العلمية رفع مستوى الانتاجية لكثير من المحاصيل . وعلى سبيل المثال يمكن رفع مستوى الانتاجية للقمح بنسبة ٧٧٪ وللبقول بنسبة ٢٥٪ وللزيوت النباتية بنسبة ٢٠٪ وللخضروات بنسبة ٤٠٪ وللفواكه بسنة ٥٠٪ . انظر : د . مصطفى الجبلى ، المرجع السابق .

(٦) تتناقص الارض الزراعية الحالية بمعدل ٤٠ الف فدان سنويا بسبب الامتداد العمرانى . أنظر : د . محمود عبد الفضيل ، مستقبل التنمية الزراعية فى مصر ، مصر المعاصرة ، ابريـــل سنة ١٩٧٧ .

بسبب ارتفاع الاجور ، وأثمان مستلزمات الانتاج ـ الى اختلال العلاقة بين المدخلات والمخرجات في عملية الزراعة . كما يمارس هذا التحديد تأثيرا سلبيا على الانتاج الزراعي من خلال تأثيره على الفلاحين بسبب التزامهم بهيكل زراعي محدد ومحاصيل معينة . وفضلا عن ذلك فان نظام تحديد الاسعار يفرض ضرائب غير مباشرة على الفلاحين عندما يبيعون انتاجهم للحكومة باسعار تقل عن اسعار السوق ، كما يقلل من ربحية الانتاج الزراعي عندما تحدد اسعار السلع الغذائية عند مستويات منخفضة والزام المنتجين بتحديد اسعارهم بما يتفق مع هذه المستويات .

وامام هذه المشاكل التي تواجه التنمية الزراعية لابد أن تدور السياسة الزراعية حول ثلاثة محاور رئيسية هي التنمية الرأسية والافقية للانتاج الزراعي واصلاح السياسة السعرية . ويحتاج تحقيق هذه الاهداف الى :

(١) تكثيف الجهود لرفع مستوى الانتاجية من خلال تحسين شبكة واساليب الري والصرف ، ودعم الخدمات الزراعية . ولايخفى ان الاستثمار في الاراضي الجديدة يتسم بطول فترة الحضانة التي تمتد الى نحو ١٥ سنة قبل ان تغطي الارض المستصلحة نفقاتها الجارية . لذلك يجب أن توجه الخطة القومية الشطر الاكبر من الاستثمارات الزراعية لرفع مستوى الانتاجية ، وان تنساب الاستثمارات المخصصة للتنمية الافقية الى مناطق محددة تحددها خطة استصلاح الاراضي بدلا من تشتيت الجهود الاستثمارية على جبهة عريضة وتحقيق نتائج ضئيلة .

(٢) تخطيط السياسة الزراعية لتحقق الاهداف الرئيسية الاتية : ـ

أ ـ تحقيق تنمية ريفية متكاملة من خلال انشاء مشروعات البنية الاساسية وتوفير الطاقة الكهربائية وتنمية التعاون الزراعي بما يكفل عدم تفتت الحيازات ، وبعثرة المحاصيل ، ويخلق فرصة مناسبة لتوفير جهد الحيوان باستخدام الالات ، وتنمية الانشطة غير الزراعية .

ب ـ تحقيق التركيب المحصولي الامثل الذي يحقق اكبر عائد اجتماعي في ضوء القيود التي تفرضها ندرة الارض الزراعية والموارد المائية ، وضرورة تحقيق الاكتفاء الذاتي من بعض المحاصيل التقليدية ذات الاهمية الحيوية للامن القومي . ومن المتوقع أن تواجه السياسة الزراعية مشكلة أساسية في هذا المجال بسبب اعتماد صغار الفلاحين على انتاج المحاصيل التقليدية لتوفير حد

ادنى من الامن الغذائى لاسرهم ولحيواناتهم وعلى ذلك فان نجاح السياسة الزراعية فى تعديل التركيب المحصولى يعتمد على اقتناع الفلاحين بأهمية هذا التعديل لرفع مستوى دخولهم ومدى قدرة الحكومة على توفير الغذاء لهم بأساليب سهلة .

جـ ـ اقامة مزارع متخصصة ، ومجمعات زراعية صناعية فى الاراضى الجديدة على أن ترتبط خطة اقامة هذه المجمعات وتلك المزارع بخطة التنمية الصناعية وخطة تنمية الصادرات .

د ـ اصلاح السياسة السعرية كشرط لازم لنجاح السياسة الزراعية . ويحتاج هذا الاصلاح الى الغاء القيود المباشرة على الانتاج الزراعى واسعار المنتجات الزراعية .

ثالثا : اصلاح المناخ الذى يعمل فيه القطاعين العام والخاص :

يبين من الدراسة السابقة ان الاحلال محل الواردات كان السمة الاساسية للتنمية الصناعية سواء عندما كان القطاع الخاص يتخذ قراراته الاستثمارية فى ظل اقتصاد السوق (مع تدخل محدود من الدولة) او عندما تولت الدولة سلطة التوجيه الاقتصادى ثم مسئولية التخطيط المركزى . وقد تحيزت سياسة الاحلال محل الواردات بشكل عام للسلع الاستهلاكية سواء فى ظل اقتصاد السوق ، حيث خضعت القرارات الاقتصادية لمعايير الربحية ، أو فى اطار التوجيه الاقتصادى والتخطيط المركزى حيث أصبحت هذه القرارات وليدة أولويات اجتماعية .

وتشير هذه الدراسة الى أن القطاع العام قد نما بسرعة منذ سنة ١٩٥٧ حتى اصبح يشارك بنحو ٩٠٪ من جملة الاستثمار بعد اتساع نطاقه بفعل تأميمات سنة ١٩٦١ وما بعدها وامتداد نشاطه من الصناعات الثقيلة حتى تجارة التجزئة . ولم يكن نمو هذا القطاع فى اطار نظرية اقتصادية معينة ولكنه تم عشوائيا استجابة لظروف معينة احاطت بالاقتصاد المصرى . وهذا مايفسر التغير المتتابع فى أسلوب ادارته من المؤسسات العامة (المؤسسة الاقتصادية ومؤسستا مصر ونصر) الى المؤسسات النوعية ثم المجالس القطاعية . وقد تم كل ذلك تحت شعار واحد هو تحرير الادارة داخل وحدات القطاع العام ، وهو مالم يتحقق عمليا حتى الان بسبب بقاء القطاع العام تحت سيطرة الجهاز الحكومى .

ومع نمو القطاع العام انكمش دور القطاع الخاص ، الوطنى والاجنبى ، رغم ماقدمته حكومة الثورة

ن حوافز لجذبه وتشجيعه بسبب عدم استقرار المناخ السياسى والاقتصادى محليا ودوليا ، ولم تنجح سياسة الانفتاح الاقتصادى فى تنمية دور هذا القطاع رغم ماوفرته الحكومة من حوافز للسبب نفسه .

والواقع ان الادارة الاقتصادية ليست فى مجال اختيار بين القطاعين العام والخاص فكلاهما لازم فع عملية التنمية . وهذا يعنى ان الاقتصاد المصرى سوف يظل اقتصادا مختلطا يجمع بين قطاع م قوى وقطاع خاص قوى .

وفى ضوء هذا المبدأ الاساسى يجب ان تعمل الادارة الاقتصادية على اصلاح المناخ الذى يعمل ، هذان القطاعان فى ضوء الاتجاهات الاساسية الاتيـــة : ـ

ـ تحقيق التوازن بين سياستى الاحلال محل الواردات وتنمية الصادرات الصناعية . وهذا يعنى عدم التركيز على انتاج السلع الاستهلاكية وتكثيف الجهود لتنمية انتاج مستلزمات الانتاج والسلع الرأسمالية من الموارد المحلية بهدف اشباع الطلب المحلى وتنمية الصادرات . ويتطلب هـذا تطوير قطاع الزراعة ، وتنمية الموارد الاقتصادية المادية وتحسين سبل استغلالها ، والتركيز على الصناعات الكثيفة للعمل مثل صناعات الغزل والنسيج ، وبعض الصناعات الهندسية مثـــل الدراجات والمراوح . ويتطلب هذا ايضا اصلاح سياسة الحماية . ذلك أن النظام الحالـى للحماية معقد جدا ويتسم بالتغير المستمر فى معدلات الحماية بالنسبة لصناعات السلع الاستهلاكية وقصور هذه المعدلات عن تشجيع انتاج السلع الرأسمالية . وقد تدعم هذا الاتجاه من خـلال القيود الكمية على الواردات . كما أن هذا النظام لايوفر حوافز قوية لتنمية الصادرات الصناعية . وعلى ذلك فان اصلاح سياسة الحماية يجب ان يعمل على ازالة القيود الكمية تدريجية ليزداد ـ احتكاك الانتاج المحلى بالانتاج الاجنبى ، ومنح اعانات مناسبة للصناعات التى يكون لديهـا ميزات نسبية تمكنها من التصدير . وليس يخفى ان الصناعة المصرية لايمكنها ان تتعرض مباشـرة للمنافسة الدولية . ولذلك فان تخفيض الحماية لابد أن تصاحبه اجراءات لرفع مستوى الكفـاءة الادارية والتنظيمية ، وتطوير التكنولوجيا الوطنيـــة .

٢ ـ تحديد دقيق لدور الحكومة والقطاع العام فى خطة التنمية ، والفصل التام بينهما باخـــراج القطاع العام عن سيطرة الوزارات . وهذا الفصل لايتعارض ابدا مع مسئولية الحكومة فى متابعة تنفيذ القوانين العامة أو مع مسئولياتها فى وضع الخطة القومية ومتابعة تنفيذها .

ولقد اصبح واضحا من خلال المشاكل التى تواجه القطاع العام اننا فى حاجة الى فحص سياسة التدخل فحصا شاملا واعادة النظر فى تحمل الدولة مسئولية ادارة المنشآت التجارية (وخاصة المجمعات الاستهلاكية) التى يمكن ان يديرها القطاع الخاص أو القطاع التعاونى بأسلوب اكثر كفاءة . ونسارع الى بيان ان تصفية القطاع العام ليست مقبولة سياسيا او اقتصاديا ، كما انها ليست هدفا من أهداف الحكومة .

واذا كانت سياسات تحرير القطاع العام وتخيله عن المنشآت التجارية سوف ترفع من مستوى كفاءته الانتاجية فانها لن تؤثر على حجمه بسبب نمو أنشطة البترول والتعدين والنقل التى يملكها القطاع العام . وليس يخفى ان المشكلة الاساسية التى تواجه قضية تحرير القطاع العام هى ان واجب الحكومة ان تسعى الى تحرير هذا القطاع وتؤكد فى نفس الوقت قضية العدالة الاجتماعية باستمرار حماية الفقراء ، وتحقيق العدالة فى توزيع الدخل . وبعبارة اخرى يجب على الحكومة ان تحقق التوازن بين سياسات تحرير القطاع العام لدعم عملية التنمية وسياسات تحقيق العدالة والسلام الاجتماعى .

٣ ــ اصلاح السياسة السعرية بحيث لا يتحمل القطاع العام باعباء السياسة الاجتماعية للحكومة . فقد بلغت خسائر القطاع العام بسبب تحديد الحكومة لاسعار منتجاته نحو ٦٥ مليون جنيه من جملة خسائره المقدرة لسنة ١٩٧٨ والبالغة ٨٤ مليون جنيه أى بنسبة ٧٧٫٤٪ (٧) .

ويتطلب هذا رفع اسعار منتجات القطاع العام تدريجيا فى اطار تخطيط مدروس حتى لا ينخفض الفائض الذى يحققه هذا القطاع او يتحول الى خسائر بسبب ارتفاع الاسعار المحلية والدولية . كما يتطلب تحديد تكاليف نمطية للانتاج تتم على اساسها المحاسبة ، وان تتحمل الدولة بالفرق بين التكلفة والسعر المحدد للبيع طالما استمرت الحكومة فى تحديد اسعار السلع لوحدات القطاع العام وبذلك يتم تحويل الدعم الضمنى لهذه الوحدات الى دعم ظاهر بالموازنة العامة للدولة .

٤ ــ وضع أسس موضوعية لاولويات اختيار المشروعات الاستثمارية حتى لا يتم اختيار مشروعات غير اقتصادية تتحمل الدولة كثيرا من الاعانات للابقاء على حياتها المريضة . كما يجب وضع أسس دقيقة للمتابعة

---

(٧) اخذت هذه الارقام عن جهاز شئون الشركات بوزارة المالية .

المستمرة للسياسات الانتاجية . ويرتبط بذلك حتمية ايقاف الدعم بالنسبة للمنشآت التى تستمر فى تحقيق خسائر لاسباب اقتصادية . ويرتبط بذلك ايضا ضرورة ربط استثمارات الوحدات الانتاجية بقدرتها على زيادة الانتاج ، وتنمية المبادرات الادارية والتنظيمية ، وتحقيق اللامركزية فى اتخاذ القرارات بهدف سرعة علاج المشاكل التى تواجه عملية الانتاج .

٥ ـ تشغيل الطاقات العاطلة التى بلغت نحو ٢٢٨ مليون جنيه فى منشآت القطاع العام ونحو ٤٤ مليون جنيه فى القطاع الخاص سنة ١٩٧٦ .(٨) ويتطلب هذا تحقيق المعدلات المناسبة للاحلال والتجديد ، واصلاح السياسة الجمركية بحيث تحد من واردات السلع الاستهلاكية الترفيه . وقد يكون مناسبا ان يتولى القطاع العام وحده مسئولية استيراد مثل هذه السلع ، وأن تفرض عليها معدلات عالية للرسوم الجمركية ، وان تباع باسعار مرتفعة . وبذلك تحقق الدولة هدفا ماليا وتشبع فى نفس الوقت الطلب على هذه السلع .

وتثير لنا قضية الطاقة العاطلة فى القطاعين العام والخاص مشكلة هامة تتمثل فى عدم الدراسة الجادة للجدوى الاقتصادية للمشروعات التى يقيمها او يشترك فيها المستثمرون الاجانب على ضوء الطاقة الانتاجية للمنشآت الوطنية القائمة ، وقدرة السوق على استيعاب الانتاج . وليس يخفى ان دعوة رأس المال الاجنبى للمشاركة فى المنشآت القائمة بهدف تشغيل الطاقات العاطلة اجدى من دعوته لاقامة منشآت تنافس المنشآت الوطنية التى تملك طاقات عاطلة . ذلك ان اقامة مثل هذه المنشآت مع وجود طاقات عاطلة بدعوى دعم المنافسة هو تبديد لمواردنا ودليل على عدم الرؤية الصحيحة لابعاد المشكلة الاقتصادية .

٦ ـ وضع أسس موضوعية تتحدد على اساسها تبعية وحدات القطاع العام لاجهزة الاشراف حتى يتحقق الاستقرار فى سياسات الرقابة ، فقد اصبحت الرقابة على هذه الوحدات ضعيفة بسبب انتقال الاشراف على أنشطة هامة مثل الاسمنت والورق والادوية من وزارة الصناعة الى وزارات اخرى مثل الاسكان والتعمير ، والثقافة ، والصحة .

٧ ـ دعم القدرة التنافسية لوحدات القطاع العام فى مواجهة المنشآت التى تقوم فى ظل سياسة

---

(٨) الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء ، تقرير عن تقييم الطاقة العاطلة بأهم المنشآت الصناعية فى القطاعين العام والخاص فى سنتى ١٩٧٥ و ١٩٧٦ .

الانفتاح • ويتطلب ذلك فضلا عن تحقيق المعدلات المناسبة للاحلال ، والتجديد وتشغيل الطاقات العاطلة ، ربط الاجر والحوافز بالانتاج ، والتخلى عن الالتزام بتعيين الخريجين والمسرحين من القوات المسلحة دون وجود فرص حقيقية للعمل •

٨ ــ توفير حوافز قوية للقطاع الخاص الوطنى لاتقل عن الحوافز الممنوحة للاستثمار الاجنبى • وتبرز أهمية تشجيع القطاع الخاص الوطنى بسبب عدم تحقيق سياسة الانفتاح لاهدافها •

وتحتاج تنمية القطاع الخاص المحلى ان تضع استراتيجية الانماء هدافا تأشيرية واضحة لهذا القطاع ، وان تحدد سبل تنمية الصناعات الصغيرة والحرفية بهدف خلق فرص العمل ورفع مستوى الانتاجية • ويعتمد رفع مستوى الكفاءة الانتاجية على تحسين ادوات الانتاج وسعداته من خلال برامج التدريب ، وتنمية الكفاءات ، وتطوير التكنولوجيا الوطنية ، واختيار التكنولوجيا الاجنبية المناسبة لظروفنا المحلية من حيث نقص رؤوس الاموال ، وضعف موارد النقد الاجنبى ، وانخفاض مستوى الاجور • على أن يتم توجيه القطاع الخاص لتحقيق اهدافه المحددة فى الخطة القومية من خلال سياسات الترغيب والاقناع وباستخدام ادوات السياسة الاقتصادية • كما يجب ان تعمل استراتيجية الانماء على توفير المناخ المناسب لنمو الصناعات الصغيرة من خلال تنمية التنسيق والتعاون بين القطاعين العام والخاص •

وتحتاج تنمية القطاع الخاص ايضا الى تخلى الحكومة عن التدخل لتحديد الاجور وفرض علاوات دورية للعاملين بهذا القطاع اسوة بما يحدث بالنسبة للعاملين فى الحكومة والقطاع العام حتى لاتزداد عوامل الخوف والتردد لدى هذا القطاع •(٩)

٩ ــ اعداد دراسات شاملة عن مجالات الاستثمار الاجنبى ، وعن الجدوى الاقتصادية للمشروعات المتاحة له فى ضوء الطاقة الانتاجية للمنشآت الوطنية المختلفة وقدرة السوق المحلية والدولية على استيعاب الانتاج • ولاريب ان هذه الدراسات سوف تساعد على انسياب الاستثمار الاجنبى الى مشروعات

---

(٩) فرضت الحكومة علاوة بنسبة ١٥٪ من الاجور للعاملين فى القطاع الخاص تمشيا مع سياسة تعديل المرتبات للعاملين فى الحكومة والقطاع العام سنة ١٩٧٨ •

محددة واردة ضمن اولويات الخطة القومية مما يوفر قدرا كبيرا من الثقة لدى المستثمرين الاجانب . ولاريب ان استقرار المناخ السياسى والاقتصادى محليا ودوليا هو العامل الرئيسى فى جذب هؤلاء المستثمرين .

١٠ ـ تعديل قانون استثمار المال الاجنبى بحيث يعالج مشاكل القطاعات الانتاجية النوعية ، ويحقق مزايا مختلفة للاستثمارات الاجنبية حسب أهمية المشروعات ودورها فى دعم عملية التنمية . كما يجب ان يعمل هذا القانون على تشجيع التنمية الصناعية الاقليمية خارج القاهرة والاسكندرية . ويحتاج هذا الى تخطيط اقليمى يحقق التفاعل الامثل بين العوامل الاقتصادية والاجتماعية ، ويوفر حوافز ضريبية قوية تتفاوت حسب أهمية هذه المشروعات لدعم التنمية الاقليمية .

كما يجب ان يضع القانون عقوبات صارمة على المشروعات الاجنبية التى تحصل على تراخيص الاستثمار ولاتقوم به فى فترة مناسبة دون اسباب قاهرة ، وذلك بهدف رفع نسبة التنفيذ لهذه المشروعات .

١١ ـ تحقيق الاستقرار فى المناخ السياسى والاقتصادى ، وتحقيق التنسيق والتفاعل بين الوزارات حتى لاتتضارب قراراتها بشكل يجعل المستقبل غير واضح بالنسبة للمستثمرين الاجانب .

رابعا : تصحيح الاختلال فى ميزان المدفوعات :

تواجه الادارة الاقتصادية فى مصر مشكلة خطيرة تتمثل فى العجز الكبير والمستمر فى ميزان المدفوعات . فقد ارتفع عجز العمليات الجارية من ٢١١ر١ مليون جنيه سنة ١٩٧١ الى ٩٦٨ر٦ مليون جنيه سنة ١٩٧٥ .

ويرجع هذا العجز الكبير الى تضاؤل نسبة تغطية الصادرات السلعية للواردات السلعية من ٣٦ر٦٨٪ سنة ١٩٧١ الى ٥ر٣٦٪ سنة ١٩٧٥ ، وعدم وجود فائض فى العمليات غير المنظورة يعوض هذا القصور فى الصادرات . فقد حققت هذه العمليات عجزا قدره ٤٠ مليون جنيه سنة ١٩٧١ وفائضا ضئيلا بلغ ٣ مليون جنيه سنة ١٩٧٢ و ٧ر٢ مليون جنيه سنة ١٩٧٣ و ٦٦ر٢ مليون جنيه سنة ١٩٧٤ و ١٠٩ر٧ سنة ١٩٧٥ .

وقد انخفض عجز العمليات الجارية الى ٤٩٠ر٤ مليون جنيه سنة ١٩٧٧ بسبب نمو قدرة الصادرات

على تغطية الواردات من ٥ر٣٦٪ سنة ١٩٧٥ الى ٩ر٤٠٪ سنة ١٩٧٧ ، ونتيجة لنمو فائض العمليات غير المنظورة من ٧ر١٠٩ مليون جنيه سنة ١٩٧٥ الى ٢ر٦٣٣ مليون جنيه سنة ١٩٧٧ . ورغم هذا الانخفاض فقد ظل عجز العمليات الجارية سنة ١٩٧٧ يعلو مثيله فى سنة ١٩٧١ بنسبة ١٣٢ ٪ . (١٠٦)

ولا يخفى ان حاجة الاقتصاد المصرى الى الواردات سوف تستمر عند مستواها المرتفع لان أهم الواردات يتمثل فى الطعام والسلع الوسيطة اللازمة لتشغيل الطاقة الانتاجية ، والسلع الاستثمارية اللازمة لدفع عملية التنمية .

وهكذا تكاثفت عدة عوامل هامة لزيادة حدة القصور فى النقد الاجنبى اللازم لدعم الاقتصاد القومى . فمع ضآلة حصيلة الصادرات اشتدت حاجة الحكومة الى النقد الاجنبى لدفع قيمة الواردات من السلع الغذائية ومستلزمات الانتاج والسلع الرأسمالية حتى لا تحدث اختناقات فى الانتاج ، ولتعمير مدن القناة التى دمرتها الحرب ، ولدعم منشآت البنية الاساسية ، ولتجديد المرافق العامة .

ولمواجهة هذه المشاكل اخذت مصر بسياسة الانفتاح الاقتصادى لدعم موارد النقد الاجنبى . وسارت على هذا الطريق خطوات هامة منها اعادة فتح قناة السويس ، وانشاء السوق الموازية للنقد ، والسماح للقطاع الخاص بأن يلعب دورا هاما فى التجارة الخارجية لاول مرة منذ سنة ١٩٦١ . وحاولت جذب الاستثمار الخاص الوطنى والاجنبى ، واقامت مناطق حرة فى مدن القناة وفى القاهرة والاسكندرية وعملت على تنمية التعامل مع دول العملات الحرة والغاء الاتفاقات الثنائية . وبينما نجحت بعض هذه الجهود فشلت جهود اخرى . وكان الفشل الاكبر فى مجال المناطق الحرة التى اقامتها الدولة فى مدن القناة والقاهرة والاسكندرية حيث عجزت عن استقطاب الاستثمارات الاجنبية الا بقدر ضئيل للغاية ، ونجحت فى اغراق السوق المصرية بالسلع الاستهلاكية الترفيه . كما ان تحويل التجارة الخارجية من دول الاتفاقات الى دول العملات الحرة سوف يستغرق وقتا طويلا بسبب عدم قدرة السلع المصرية على المنافسة فى السوق الدولية . وقد أدى نظام الاستيراد بدون تحويل عملة الى انسياب

---

(١٠) حسبت هذه النسب من واقع البيانات الواردة فى التقرير السنوى للبنك المركزى المصرى سنة ١٩٧٥ وسنة ١٩٧٧ .

كثير من السلع الاستهلاكية الترفية الى مصر بغرض الكسب السريع . وأدى النمو السكانى مع ضعف معدل نمو الناتج القومى الى ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض حجم الفائض المتاح للتصدير .

وقد استهدفت سياسة ميزان المدفوعات منذ سنة ١٩٧٣ توفير الغذاء للسكان بسبب عجز قطاع الزراعة عن توفيره بسبب المساحة الزراعية المحدودة وارتفاع معدل النمو السكانى ، وتوفير قدر مناسب من مستلزمات الانتاج والسلع الرأسمالية لعلاج الاختناقات فى الانتاج ، ودعم عملية التنمية . وكان لابد من الاعتماد على التمويل الخارجى بسبب عجز مواردنا الذاتية من النقد الاجنبى عن تحقيق هذه الاهداف .

وبسبب القصور الشديد فى الموارد الذاتية للنقد الاجنبى وعجزها عن تحقيق الاهداف التى أشرنا اليها حالا ، عقدت الحكومة قروضا اجنبية بلغت نحو ١٢٠٠٠ مليون دولار حتى نهاية ديسمبر سنة ١٩٧٦ (نحو ٤٨٠٠ مليون جنية بالسعر الرسمى) منها ٢٠٠٠ مليون دولار قروض قصيرة الاجل و ٢٠٠٠ مليون دولار ودائع اجنبية تحت الطلب . أما الديون طويلة الاجل فقد بلغت نحو ٤٠٠٠ مليون دولار . وبلغت الديون العسكرية ٤٠٠٠ مليون دولار ، الشطر الاعظم منها مستحق للاتحاد السوفيتى (١١) . وهذا يعنى أن القروض قصيرة الاجل بلغت نحو ثلث الديون المستحقة على مصر . وهذا النوع من القروض يمارس تأثيرا شديد الخطورة على الاقتصاد القومى . ذلك أنها قروض استهلاكية باسعار فائدة مرتفعة تتراوح بين ١٠٪ و ١٥٪ وذات آجال قصيرة لاتتعدى سنة غالبا اما القروض طويلة الاجل فهى غالبا قروض انتاجية باسعار فائدة معتدلة وآجال طويلة للسداد .

وقد بذلت الحكومة جهدا كبيرا لتخفيف اعباء القروض الاجنبية ، حيث تمكنت من عقد قروض قيمتها ١٩٧٥ مليون دولار مع هيئة الخليج (١٢) ، لتحويل القروض قصيرة الاجل الى قروض طويلة الاجل يمتد اجلها الى ١٠ سنوات مع الاعفاء من سداد الاقساط لمدة ٥ سنوات تدفع خلالها فوائد فقط بمعدل ٥٪ سنويا . كما تمكنت من تأجيل سداد الودائع تحت الطلب المستحقة للسعودية والكويت . وبذلك تمكنت من علاج نقطة اختناق اساسية فى الاقتصاد المصرى .

---

(١١) بيان نائب رئيس مجلس الوزراء للشئون المالية والاقتصادية امام مجلس الشعب فى ٢٨ مايو سنة ١٩٧٧ عن أهم التطورات الاقتصادية فى الفترة من يناير الى يونيو سنة ١٩٧٧ .

(١٢) تكونت هذه الهيئة فى ابريل سنة ١٩٧٦ بين السعودية والكويت وقطر ودولة الامارات العربية برأسمال قدره ٢٠٠٠ مليون دولار لدعم الاقتصاد المصرى .

ان هناك مشكلة اساسية تواجه الادارة الاقتصادية بالنسبة للقروض الاجنبية تتمثل فى ضعف القدرة على استيعاب هذه القروض بسبب تعقد الاجراءات الادارية ، وعدم وجود المكون المحلى للاستثمار فى كثير من المشروعات . ويقدر البنك الدولى ان قدرة مصر على استيعاب القروض الاجنبية فى نفس السنة هى ١٠٠ ٪ من القروض النقدية التى تستخدم لدعم ميزان المدفوعات و ٥٠ ٪ من القروض السلعية و ٥ ٪ فقط من القروض الاستثمارية .

وعلى هذا الاساس يقدر البنك ان متوسط العجز السنوى خلال الفترة ٧٨/١٩٨٠ يبلغ نحو ١١٥٠ مليون دولار (اذا أخذت القروض والمعونات المرتبط بها فى الاعتبار) (١٣) ، وان مصر تحتاج الى قروض ومعونات قدرها ٢٥٠٠ مليون دولار لمواجهة هذا العجز .

وهكذا تواجه الادارة الاقتصادية أزمة حادة بسبب الارتباط بين الضغوط العنيفة التى تسببها أعباء الديون الخارجية ، والمشاكل التى يعانى منها الاقتصاد القومى فى قطاعاته المختلفة وتتفاعل معا لتضعف من معدل نموه . ولاريب ان علاج العجز الجوهرى لميزان المدفوعات لابد أن يتم من خلال خطة التنمية . ومع ذلك فان استراتيجية التجارة الخارجية ، فى اطار هذه الخطة ، يجب ان تحقق الاهداف العامة الاتية : -

١ - تخطيط سياسة الاستيراد بحيث يتم تحديد معدل نمو الواردات فى ضوء معدل نمو الاستهلاك ومعدل نمو الناتج القومى فى الخطة القومية للتنمية . ويمكن خفض معدلات الاستهلاك من خلال ادوات السياسة المالية ، وترشيد سياسة دعم السلع بحيث لايصل الدعم الا للفقراء . ويرتبط هذا ايضا بوضع أسس موضوعية لاختيار المشروعات بحيث يتحقق الاستخدام الامثل للسلع الانتاجية المستوردة . كما يجب ان تستهدف سياسة الاستيراد الحد من السلع الاستهلاكية الترفية وتحقيق التوازن فى انسياب مستلزمات الانتاج حتى لاتحدث اختناقات فى الانتاج .

٢ - تنمية الصادرات الزراعية والصناعية . وتعتمد تنمية الصادرات على معدل نمو الانتاج القومى ، وتخطيط الاستهلاك وترشيده ، بحيث يكون هناك فائض متاح للتصدير ، وتحسين سياسات الاستثمار ، ورفع مستوى الانتاجية ، والاخذ بسياسات فعالة للتسويق .

---

(١٣) بيان نائب رئيس مجلس الوزراء ..... المشار اليه سابقا .

وبعبارة اخرى ان مصر فى حاجة ماسة الى وضع خطة شاملة لتنمية الصادرات تعتمد على : ـ

(أ) تشخيص دقيق وعلاج متكامل للمعوقات التنظيمية بهدف رفع مستوى الاداء فى قطاع التصدير . ومع أن نقص النقد الاجنبى يشكل احد اسباب هذه المعوقات الا أن هناك اسبابا اخرى لهـا نفس الاهمية . وأهم هذه الاسباب عدم استقرار الادارة . وتخلف الاسباب الفنية والاداريـة وضعف مستوى الحوافز وعدم توافر المناخ الذى يدعو الى التجديد والابتكار .

(ب) دراسة تفصيلية للسلع التى تتمتع فيها مصر بمزايا نسبية او يمكنها تحقيق مثل هذه المزايا مـن خلال بعض المساعدات الفنية او اصلاح المناخ الذى يعمل فيه القطاعين العام والخاص . ويجب ان توفر الدولة حوافز قوية لتنمية صادرات مثل هذه السلع . وينبغى أعادة النظر فى هذه الحوافز كلما تغيرت الظروف محليا ودوليا .

٣ ـ تنمية موارد النقد الاجنبى المتاحة لمصر من قطاع الخدمات مثل قناة السويس ، والسياحـة ، وتحويلات العاملين فى الخارج .

٤ ـ يجب ان تعقد القروض الاجنبية فى اطار خطة طويلة الاجل للتمويل . وينبغى ان تستهدف هذه الخطة الخفض المستمر لدرجة الاعتماد على هذه القروض بما يتناسب مع معدل نمو مواردنـا الذاتية من النقد الاجنبى . كما يجب أن يتم عقد هذه القروض بعد دراسة متكاملة عن مجـالات استخدامها والقدرة على استيعابها ، وان تعد خطة دقيقة للسحب منها .

٥ ـ ربط الخطة العامة للتنمية بالموازنة العامة للدولة بحيث تبين الخطة المكون المحلى الذى يلـزم ادراجه فى الموازنة العامة ويتم تمويله بموارد حقيقية . ويحقق هذا الربط ازالة العقبات التـى تخفض معدلات السحب من القروض الاجنبية بسبب عدم توافر المكون المحلى للاستثمار .

خامسا : تعبئـة الموارد المحليـة :

تراخت جهود التنمية منذ سنة ١٩٦٥ بعد تخلى الدولة عن الادارة متوسطة وطويلة الاجـل وتركيز اهتمامها على الادارة قصيرة الاجل . وأهم اسباب هذا التراخى هو النمو السريع لاعباء الدفاع منذ سنة ١٩٦٧ ، حيث بلغ الانفاق العسكرى نحو ٢٥٪ من الناتج المحلى الاجمالى ، وضخامـة

خسائر الحرب عسكريا واقتصاديا • فقد قدرت الخسائر العسكرية المباشرة لحرب سنة ١٩٦٧ بنحو ٥٠٠٠ مليون جنيه • وقدرت خسائرها الاقتصادية بنحو ٢٠٠٠٠ مليون جنيه (باسعار سنة ١٩٧٥) أى نحو ٤ أمثال قيمة الدين الخارجى العسكرى والمدنى فى اخر ديسمبر سنة ١٩٧٦ والذى قدر بنحو ٤٨٠٠ مليون جنيه مصرى (بالاسعار الرسمية)• (١٤) ومن الاسباب الهامة لهذا التراخى ايضا التزام الحكومة بتعيين الخريجين والمسرحين من القوات المسلحة ، بشكل جعل قطاع الخدمات ينمو بمعدل أعلى من معدل نمو الناتج القومى • ولا يرجع هذا النمو الى استجابة حقيقية لنمو القطاعات الاخرى ، ولكنه يرجع الى سياسة التوظف التى تنتهجها الحكومة •

ويشكل تزايد الدعم الذى تقدمه الحكومة للسلع الضرورية سببا آخر لتراخى جهود التنمية من خلال تنميته للاتجاهات الاستهلاكية • فقد ارتفع هذا الدعم من ١٠٨ مليون جنيه سنة ١٩٧٣ الى ٦٢٢ مليون جنيه سنة ١٩٧٥ ثم تراجع الى ٣٨٠ مليون جنيه سنة ١٩٧٧ ، أى بنسبة ٧٪ و ٢٧٪ و ١٣٪ على التوالى من صافى الانفاق الجارى • (١٥)

وقد تكاتفت هذه العوامل مع النمو السكانى السريع، ونمو التطلعات لدى الناس بفعل عامل

---

(١٤) لا تشمل هذه الخسائر قيمة الخسائر فى المعدات والسلاح ولكنها تشمل فقط الخسائر فى الاصول الرأسمالية والانشطة الانتاجية بسبب تضخم نفقات الدفاع والعمليات العسكرية والاحتلال الاسرائيلى لسيناء منذ سنة ١٩٦٧• ولا تشمل هذه الخسائر قيمة الخسائر الاقتصادية فى الارواح او الخسائر التى لحقت الاثار او الاضرار التى اصابت الارض المحتلة • وقد قدرت خسائر هذه الحرب على اساس ان اثار الحرب سوف تمتد حتى سنة ١٩٨٣ • وقيمة الخسائر هى الفرق بين جملة الدخل المتوقع فى حالة عدم قيام الحرب وجملة الدخل الفعلى منذ سنة ١٩٦٧ حتى سنة ١٩٨٣• وقد قدر هذا الدخل الفعلى خلال السنوات ٧٨/١٩٨٣ على أساس معدلات النمو فى الدخل المحلى الاجمالى خلال خطة ٧٨/١٩٨٢ • انظر فى هذا : د• ابراهيم العيسوى و د• ابراهيم نصار فى بحثهما " محاولة لتقدير الخسائر الاقتصادية التى الحقتها الحرب العربية ــ الاسرائيلية بمصر منذ عام ١٩٦٧ • وقد قدم هذا البحث الى المؤتمر الثالث للاقتصاديين المصريين (٢٣ ــ ٢٥ مارس سنة ١٩٧٨) •

(١٥) وزارة المالية الحسابات الختامية عدا سنة ١٩٧٧ ضمن الموازنة العامة للدولة •

تقليد والمحاكاة على رفع معدلات الاستهلاك الخاص بنسبة ٩٣٪ قياسيا بما كان عليه سنة ١٩٧٣ ٠
أ تزايد الاستهلاك العام بمعدلات عالية بلغت نحو ٥ر١٣٪ سنويا بسبب ضعف الرقابة وسوء التنظيم لادارة ٠ وقد أدى كل ذلك الى هبوط معدل الادخار المحلى الاجمالى (وبالاسعار الجارية) ن نحو ١٣٪ من الناتج المحلى الاجمالى سنة ١٩٦٦/٦٥ الى نحو ٦ر٧٪ سنة ١٩٧٣ ونحو ٨ر٤٪ نة ١٩٧٤ وتضاؤل نسبة الادخار القومى الى الاستثمار القومى من نحو ٨٧٪ سنة ١٩٧٥ الى ١٥٪ نة ١٩٧٧ (١٦) ٠

ولايخفى ان هذا الانخفاض فى الادخار القومى قد حدث رغم مابذل من جهود لتعبئة الموارد ٠ طولات ترشيد الانفاق العام لانها لم تتم فى اطار خطة متكاملة ٠ ومن هنا يمكن القول ان تعبئة وارد المحلية لابد أن يتم فى اطار خطة قومية متكاملة تستهدف : ـ

ـ اعادة بناء النظام الضريبى بحيث يكون نظاما مرنا قادرا على استيعاب التغيرات الجديدة فى البيئة الاقتصادية ٠ فقد اقيم هذا النظام فى ظل هيكل اقتصادى تعرض لتغيرات سريعة فى السنوات الاخيرة ولم يعد قادرا على امتصاص حقوق الدولة فى زيادات الدخول والثروات التى تحققت فى ظل سياسة الانفتاح ٠ ونشير فى هذا المجال الى عجز التعديلات التى جاء بها قانون العدالة الضريبية سنة ١٩٧٨ عن تحقيق هذه الغاية ٠

ـ تنمية الادخار العام ٠ ولتحقيق ذلك لابد أن تتخلى الحكومة عن التزاماتها بتعيين الخريجين والمسرحين من القوات المسلحة دون أن تتوافر فرص حقيقية للعمل ، كما يجب العمل على رفع مستوى كفاءة القطاع العام من خلال العمل على زيادة الفائض لدى وحداته ، واصلاح المناخ الذى يعمل فيه هذا القطاع ، كما سبق ان بينا ٠ والاجراءات الداخلية لزيادة الفائض لدى وحدات القطاع العام هى نفسها الاجراءات اللازمة لرفع مستوى الاداء ، ويتطلب ذلك علاج مشكلة البطالة المستترة داخل وحدات القطاع العام و تحقيق اللامركزية فى اتخاذ القرارات وربط الاجور والحوافز المالية بالانتاج ٠ كما يتطلب ذلك رفع اسعار الخدمات التى يقدمها القطاع العام تدريجيا بحيث تمثل فى النهاية التكاليف الحقيقية لهذه الخدمات ٠

---

١٦) وزارة المالية ، الحسابات الختامية ٠

٣ ـ تنمية الادخار الخاص • فقد انخفضت معدلات الادخار الخاص بسبب تراخى جهود تنميته ، وارتفاع معدلات التضخم ، وانخفاض معدلات الفائدة فى ضوء توقع استمرار ارتفاع الاسعار ، وارتفاع معدلات الضرائب على المدخرات • ولذلك فان تنمية الادخار الخاص تحتاج الى اقامة شبكة واسعة لاجهزة الادخار ، وتنويع وسائله ، ورفع اسعار الفائدة لتكون مجزية فى ضوء اسعار الفائدة على الاصول الاخرى • ويجب على الحكومة ان تكثف الجهود لتنمية الادخار طويل الاجل مثل شهادات الاستثمار ، وشهادات الادخار •(١٧) ولا يخفى ان الحد الاقصى لسعر الفائدة على الادخار طويل الاجل يجب ان يتحدد فى ضوء عائد الاستثمار • كما يتطلب رفع معدل الادخار الخاص ان تعمل الحكومة على خفض معدلات التضخم • ولا يخفى ان سياسة دعم السلع الاساسية تنمى الاتجاهات الاستهلاكية على حساب الادخار الخاص • وحيث انه لا يمكن الغاء هذه السياسة فورا فانه لابد من ترشيدها بحيث يصل الدعم الى مستحقيه الحقيقيين • ولتحقيق ذلك يجب ربط الدعم بمستوى الدخل بحيث لا تباع السلع المدعمة الى الفقراء والاغنياء على حد سواء ، وقصر الدعم على السلع النهائية دون الوسيطة ، ودعم السلع الاساسية دون بدائلها •

* * * *

وهكذا يبين ان نجاح الادارة الاقتصادية فى تحقيق الاهداف العامة التى أشرنا اليها حالا يتطلب الاخذ باستراتيجية حضارية شاملة طويلة المدى يتحدد فى اطارها التفاعل السوى بين المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، ويتوافر من خلالها المناخ المناسب لدعم دور كل من القطاعين العام والخاص فى عملية التنمية وتحقيق التنسيق والتكامل بينهما • ويعتمد نجاح هذه الاستراتيجية على وضوح الرؤية أمام الادارة الاقتصادية • ويتطلب هذا تحقيق الاستقرار فى المناخ السياسى

---

(١٧) يبلغ سعر الفائدة على شهادات استثمار البنك الاهلى المصرى ٩ ٪ حاليا كما يبلغ سعر الفائدة على شهادات الادخار لدى بنك مصر ٦ر٥ ٪ فى السنة الاولى و ٨٪ فى السنة الثانية و ٩ر٥ ٪ فى السنة الثالثة •

والاقتصادى محليا ، وانتهاج سياسة فعالة للتعاون الدولى . ولاريب ان تحقيق السلام بين العرب واسرائيل سوف يدعم قدرة مصر — التى تحملت دائما عبء الدفاع عن الحقوق العربية — على اجتياز المشاكل التى تقيد خطواتها على طريق التنمية ، حيث يتم توجيه الموارد لرفع معدل النمو الاقتصادى بدلا من تعبئتها لدعم المجهود الحربى طوال ثلاثين عاما .

فقد بينت هذه الدراسة ان أهم اسباب فشل الادارة الاقتصادية ، فى اطوارها المختلفة ، عجزها عن تحقيق اسباب الانطلاق الذاتى ، ترجع الى التأثير الشديد الذى مارسته العوامل الخارجية على مسار النمو الاقتصادى ، وكثرة السحب التى حجبت الرؤية الواضحة للافق السياسى والاقتصادى بحيث انعدمت القدرة على دراسة احتمالات المستقبل بقدر كبير من الثقة . وقد أدى تكرار الفشل فى علاج مشاكل المجتمع الى ضعف عوامل الاستجابة لدى الناس وشيوع روح التشيب والاهمال . لذلك يتحتم مواجهة هذه المشاكل مواجهة شاملة فى اطار استراتيجية طويلة المدى حتى يتكرر الفشل فتنمو بذور اليأس وتخبو شعلة الامل .

** **
*

جدول رقـــــم (١)

بيان بعدد المنشآت التى خضعت للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ وكيانها القانونـــــى

بيـــان	الكيـــان القانونـــى						
	مساهمة	توصية بالاسهم	ذات مسئولية محدودة	توصية بسيطة	تضامن	فرديـــة	المجمـــوع
قطاع البنـــوك	٢٠	—	—	١	—	—	٢١
قطاع التأميـن	١٦	—	—	—	—	—	١٦
قطاع النقـــل	١١	١	—	٢	١	—	١٥
منشآت أخـرى	٣٥	—	١	٢	—	١	٣٩
المجمـــوع	٨٢	١	١	٥	١	١	٩١

المصدر : أعد الجدول من واقع بيانات غير منشورة لوزارة الاقتصاد ـ الادارة العامة للمؤسسات والمتابعة ـ يوليـــة سنة ١٩٦٢ .

جـــدول رقم (٢)

بيان ما يملكه المصريون والاجانب فى رؤوس أموال المنشآت الخاضعة للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١

(مليون جنيه)

	المصريون قيمة الاسهم	الاجانب (*) قيمة الاسهم	جملة
قطاع البنوك	١٠ر٧	٤ر٢	١٤ر٩
قطاع التأمين	٢ر٥	١ر٠	٣ر٦
قطاع النقل	٨ر٧	—	٨ر٧
قطاع الشركات المختلفة (**)	١٤ر٥	٧ر٥	٢ر٢
المجموع	٣٦ر٤	١١ر٨	٤٨ر٢

(*) تشمل ما يملكه غير معروفى الجنسية .

(**) تشمل قيمة الاسهم التى لم ترد عنها بيانات وقد بلغت قيمتها نحو ٨٠٠ الف جنيه فى قطاع البنوك ونحو ١ر٦ مليون جنيه فى قطاع الشركات المختلفة .

المصدر : نفس المرجع السابق .

جدول رقـــم (٣)

ملكية المصريين والاجانب فى القيمة الاسمية المدفوعة فى رؤوس أموال المنشآت الخاضعة للقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ (ألف جنيه مصرى)

الكيان القانونى للمنشأة	العدد	رأس المال الاسمى المدفوع	ما يملكه المصريون	الاجانب *	نسبة مئوية		جملة
					المصريون %	الاجانب %	
شركات مساهمة	٥٠	١٥٤٦٢	٧٤٣٥	٨٠٢٧	٤٨	٥٢	١٠٠
فرع شركة اجنبية	٢	٧٣١	٢٥	٧٠٦	٣	٩٧	١٠٠
توصية بالاسهم	٦	١٤٣٠	٩٠٤	٥٢٦	٦٣	٣٧	١٠٠
مسئولية محدودة	٢	٢٨٦	١٧٦	١١٠	٦٢	٣٨	١٠٠
توصية بسيطة	١٩	٣١٨٠	٢٢٣١	٩٤٩	٧٠	٣٠	١٠٠
تضامن	٢	١٥٠	١٥٠	—	١٠٠	—	١٠٠
فردية	١١	١٣٩٨	٤٤٨	٩٥٠	٦٨	٣٢	١٠٠
جملة	٩٢	٢٢٦٣٨	١١٨٧٠	١٠٧٦٨	٥٢	٤٨	١٠٠

(*) يشملون غير معروفى الجنسية .

المصدر : نفس المرجع السابق .

جـــدول رقم (٤)

نصيب الكتلة الشرقية والاتحـاد السوفيـــتى

فى تجارة مصر خـــلال ٤٨ ــ ١٩٧٣

(نسب مئوية)

السنوات	الصادرات		الواردات	
	الكتلة الشرقية	الاتحاد السوفيتى	الكتلة الشرقية	الاتحاد السوفيتى
١٩٤٨	١٣	٨	١١	٧
١٩٥٤	١١	١	٥	١
١٩٥٦	٢٨	٤	١٢	٤
١٩٦٠	٤٤	١٦	٢٥	١٠
١٩٦٧	٥٠	٢٥	٤٢	٢١
١٩٦٨	٤٨	٢٨	٣٩	١٦
١٩٧٠	٦٠	٣٨	٣٢	١٢
١٩٧١	٦١	٤٠	٣٣	١٤
١٩٧٢	٦٠	٣٥	٣١	١٣
١٩٧٣	٤٦	٢٤	٢٩	١١

المصدر : اخذت هذه النسب من الجدول رقم ١٣ ــ ٧ من كتاب :

R. Mabro and S. Radwan , oP. Cit .

جدول رقـــــم (٥)

نسبة حصيلة الصادرات الى المدفوعات عـــــن
الواردات خلال الفترة ١٩٧١ ـ١٩٧٧ (أهمية نسبية)

	١٩٧١	١٩٧٢	١٩٧٣	١٩٧٤	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧
الصادرات	٦٨٫٣٦	٦٣٫٢٤	٦٣٫٧	٥٢٫٢	٣٦٫٥	٣٨٫٢٥	٤٠٫١
الواردات	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر : حسبت هذه النسب من البيانات الواردة فى التقرير السنوى للبنك المركزى المصـــــرى .

المراجع

أولا ـ مراجع عربيـــة

(أ) كتـــب :

(١) د • أمين مصطفى عفيفى ، تاريخ مصر الاقتصادى والمالى ، سنة ١٩٥٤ •

(٢) د • اسماعيل صبرى عبد الله ، تنظيم القطاع العام ، الاسس النظرية وأهـــم القضايا التطبيقية ، دار المعارف ، سنة ١٩٦٩ •

(٣) د • حسين خلاف ، التجديد فى الاقتصاد المصرى الحديث ، سنة ١٩٦٢ •

(٤) سيد مرعى ، الاصلاح الزراعى ومشكلة السكان فى القطر المصرى •

(٥) د • على الجريتلى ، تاريخ الصناعة فى مصر فى النصف الاول من القرن التاسع عشر ، القاهرة سنة ١٩٥٢ •

(٦) د • على الجريتلى ، خمسة وعشرون عاما ، دراسة تحليلية للسياسة الاقتصادية فى مصر ، ١٩٥٢ـ١٩٧٧ ، القاهرة ، سنة ١٩٧٧ •

(٧) د • على لطفى ، التطور الاقتصادى ، دار النهضة ، سنة ١٩٧٧ •

(٨) د • فؤاد مرسى ، هذا الانفتاح ، دار الثقافة الجديدة ، سنة ١٩٧٦ •

(٩) د • محمد عبد العزيز عجمية ، د • محمد محروس اسماعيل ، الوجيز فى التطـــور الاقتصادى ، الاسكندرية ، دار الجامعات المصرية •

(ب) بحوث وتقاريـــر

(١) البنك الاهلى المصرى ، الكتاب التذكارى ١٨٩٨ـ١٩٤٨ •

(٢) البنك الاهلى المصرى ، النشرة الاقتصادية •

(٣) البنك الاهلى المصـرى ، تقارير مجلس الادارة •

(٤) البنك المركزى المصرى ، المجلة الاقتصادية •

(٥) البنك المركزى المصرى ، التقرير السنوى عن الاقتصاد المصرى •

(٦) اتحاد الصناعات ، التقارير السنوية •

(٧) المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى ، التقارير السنوية .
(٨) مجلس الشيوخ ، تقرير اللجنة المالية رقم ٦٢ لسنة ١٩٤٧ .
(٩) وزارة التخطيط ، الاطار العام للخطة الخمسية الاولى ١٩٦٠ـ١٩٦٥ .
(١٠) وزارة التخطيط ، الاستراتيجية العامة للخطة الخمسية ١٩٧٨ـ١٩٨٢ .
(١١) وزارة التخطيط ، تقارير متابعة الخطة .
(١٢) وزارة الصناعة ، خطة التنمية الصناعية وبرنامج السنوات الخمس الثانى للصناعة ، سنة ١٩٦٠ .

(حـ) مؤتمرات علمية

(١) د . ابراهيم العيسوى ، و د . ابراهيم نصار ، محاولة لتقدير الخسائر الاقتصادية التى ألحقتها الحروب العربية الاسرائيلية بمصر منذ عام ١٩٦٧ـ المؤتمر الثالث للاقتصاديين المصريين (٢٣ـ٢٥ مارس سنة ١٩٧٨) .
(٢) د . مصطفى الجبلى ، استراتيجية التنمية الزراعية بين تحقيق الاكتفاء الذاتى وحسن استغلال الموارد ، المؤتمر الثانى للاقتصاديين المصريين (القاهرة ٢٤ـ٢٦ مارس سنة ١٩٧٧) .
(٣) د . عمرو محيى الدين ، تقييم استراتيجية التصنيع فى مصر والبدائل المتاحة فى المستقبل ، المؤتمر الثانى للاقتصاديين المصريين (٢٤ـ٢٦ مارس سنة ١٩٧٧)
(٤) د . مصطفى السعيد ، التنمية الصناعية فى ج . م . ع واستراتيجية اشباع الحاجات الاساسية للسكان ١٩٥٢ـ١٩٧٠ .

(د) دوريات علمية

(١) د . محمود عبد الفضيل ، مستقبل التنمية الزراعية فى مصر ، مجلة مصر المعاصرة أبريل سنة ١٩٧٧ .
(٢) د . وديع فرج ، الاتجاهات الاساسية للتشريع المدنى فى الخمسين سنة الاخيرة ، مصر المعاصرة ، العيد الخمسينى .

(هـ) وثائق الثـــورة

(١) فلسفة الثورة .

(٢) الميثاق الوطنى ، سنة ١٩٦٢ .

(٣) ورقة أكتوبر .

ثانيا ـ مراجع أجنبيـــــة :

References

(A) Books :

(1) A.E. Crouchly, The Investment of Foreign Capital in Egyptian Companies and public Debt, Cairo, 1936 .

(2) B.Hansen and K.Nashashibi, Foreign Trade Regimes& Economic Development : Egypt, New York, 1974.

(3) B.Hansen and G.Marzouk , Development and Economic Policy in the U A R .Amsterdam , 1965 .

(4) C.Issawi , Egypt in Revolution , London , 1963 .

(5) D.C.Mead , Growth and Structural Change in the Egyptian Economy , 1967 .

(6) E.R.J. Owen , Cotton in the Egyptian Economy , 1820 - 1914 ، 1969 .

(7) Galal Amin , The Egyptian Economy and the Revolution in , P.J. Vatikiotis (ed) , Egypt since the Revolution, London, 1968 .

(8) P.J. Vatikiotis, The Modern History of Egypt, London, 1969 .

(9) P.O'Brien , The Revolution in Egypt's Economic System, London , 1960 .

(10) R.Mabro and S.Radwan , the Industrialization of Egypt, 1939 - 1973 , Oxford , 1976 .

(11) R.Mabro , The Egyptian Economy, 1952 - 1972, Oxford , 1974 .

(12) S.Radwan , Capital Formation in the Egyptian Industry and Agriculture, 1882-1967 .

(B) Lectures and Reports

(1) A.Abdel - Wahab , The Lessons of Crisis, a Lecture delivered at Teachers Club on 30 the April, Cairo.

(2) I B R D . Reports.