مصر المعاصرة

مجلة ربع سنوية

تصدرها

الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع

اكتوبر ١٩٧٣
السنة الرابعة والستون
العدد ٣٥٤
القاهرة

الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع

(مقاد شهرها برقم ٥٩٢ فى ٢٩ ينـــاير ١٩٦٧)

تأسست الجمعية سنة ١٩٠٦ لتنمية الاهتمام بالدراسات والابحاث العلمية فى شئون الاقتصاد والاحصاء والتشريع .. وتحقيقا لهذا الغرض تصدر الجمعية مجلة « **مصر المعاصرة** » فى اربعة اعداد سنويا كما تنظم اجتماعات عامة ومحاضرات تعالج فيها مختلف المشاكل الاقتصادية والاحصائية والتشريعية ذات الاهمية البارزة من الناحيتين النظرية والتطبيقية . وتيسر الجمعية سبل الاطلاع على احدث المؤلفات والدوريات العربية والاجنبية فى مكتبتها الحافلة بها .

مجلس الادارة

الرئيس	: **الدكتور عبد الحكيم الرفاعى**	محافظ البنك المركزى المصرى سابقا
نائبا الرئيس	**الدكتور على أحمد راشد**	أستاذ بكلية الحقوق جامعة عين شمس
	الدكتور محمد حلمى مراد	وزير التربية والتعليم سابقا
السكرتير العام	: الدكتور جمال العطيفى	محام ومستشار قانونى مؤسسة الاهرام
أمين الصندوق	: **الدكتور عاطف محمد صدقى**	أستاذ بكلية الحقوق ، جامعة القاهرة

الأعضـــاء :

الدكتور ابراهيم على صالح	المستشار بوزارة العدل
الدكتور أحمد عز الدين عبد الله	الاستاذ بكلية حقوق جامعة عين شمس وعميدها السابق
الدكتور اسماعيل اسماعيل غانم	مدير جامعة عين شمس
الدكتور اسماعيل صبرى عبد الله	وزير الدولة للتخطيط
الدكتور السعيد مصطفى السعيد	محام . مدير جامعة القاهرة سابقا
الدكتور جابر جاد عبد الرحمن	مدير جامعة القاهرة سابقا
الدكتور حامد السايح	رئيس مجلس ادارة البنك الاهلى المصرى
الاستاذ حسن زكى أحمد	رئيس مجلس ادارة بنك القاهرة
الدكتور رمعت السيد المحجوب	عميد كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
الدكتور عبد الرازق محمد حسن	مدير عام وعضو مجلس ادارة بنك مصر
الدكتور عبد السلام بلبع	محام . رئيس محكمة النقض سابقا

السكرتير الفنى : الاستاذ محمود حافظ غانم مدير الادارة العامة للتخطيط بالبنك العقارى المصرى

مصر المعاصرة

(السنة الرابعة والستون — العدد ٣٥٤ — أكتوبر ١٩٧٣)

رئيس التحرير : الدكتور جمال العطيفى
سكرتير عام الجمعية

مطابع الاهرام التجارية
القاهرة ١٩٧٣

الثمن ٥٠ قرشا

اعضـــاء الجمعيـــة

اعضاء الجمعية اربع فئات : الأعضـــاء العاملون الذين يدفعون رسم اشتراك قدره مائة وخمسون قرشا سنويا والأعضاء المشتركون (بنوك ومؤسسات وهيئات عامة وغيرها) من الأشخاص الاعتبارية الذين يدفعون اشتراكا سنويا لا يقل عن مائة جنيه والأعضاء الفخريون الذين ادوا خدمات جليلة للجمعية او للعلوم الاقتصادية او الاجتماعية او القانونية و لأعضاء المراسلون وهم أعضـــاء يقيمون فى الخارج يسهمون فى اعمـــال الجمعية ونشراتها المختلفة .

يتلقى جميع الأعضاء مجلة مصر المعاصرة بدون مقابل .

الاشتراك فى المجـــلة

رسم الاشتراك السنوى فى المجلة مائة وخمسون قرشـــا فى جمهورية مصر العربية واثنـــان وسبعون شلنا او تســـعة دولارات للبلاد الأخرى المنضمة الى اتحاد البريد العالمى .

ولا يحق للعضو او المشترك الذى لا يتسلم عددا من المجلة ولا يطالب به قبل ظهور العدد اللاحق ، أن يتلقى العدد المتأخر الا مقابل اعطاء ثمنه .

ثمن العدد لغير الأعضاء المشتركين خمسون قرشا فى جمهورية مصر العربيه واربعة وعشرون شلنا او ثلاثة دولارات فى البلاد الأخرى المنضمة الى اتحاد البريد العالمى .

لا تسأل الجمعية عن الآراء التى تنشرها مجلتها « مصر المعاصرة » .
ولا يباح نقل او ترجمة شىء مما ينشر فى هذه المجلة بغير اذن سابق من الجمعية .

وكل ما يرسل الى المجلة للنشر يصبح ملكا للجمعية .

ترســـل طلبـــات الانضمام والاشتراكات والاستعلامات الى سكرتيرية الجمعية صندوق بريد رقم ٧٣٢ .

مقر الجمعية ـــ ١٦ شارع رمسيس بالقاهرة ت ٥٢٧٩٧ .

فهـــرس

صفحة

د. صلاح حامد حسين : العدالة الضريبية كهدف من اهداف السياسة الضريبية فى الدول النامية ٥

جمـال القاظر : مشكلة الديون الخارجية للدول النامية . . . ٢٥

د. عبد الفتاح قنديل : « النماذج الرياضية المحدودة » و « التخطيط التأشيرى » ٥٥

فاروق حسنين مخلوف : دراسة عن قواعد وشهادات المنشأ . . ٦٥

حسنى خليل محمد : مشاكل تدفق الأموال الأجنبية الى الدول النامية ٩٥

د. سمير سيدهم : نحو اطار نظرى علم لمنهجة التخطيط القومى للتنمية الاقتصادية ١٠٩

د. محمد فتحى محمد على : نموذج حركى لتخطيط الانتاج . . . ١٤١

الدكتور محمد دويدار : نموذج للاحلال فى الاستيراد (سياسة التنمية ٣٢١

الدكتور عثمان الخولى : الدخل الفردى فى مصر كما يظهر من ميزانية الأسرة المصرية ٣٤٩

الدكتور محمود منصور : بعض النماذج المحتملة لتنمية المصادر الرئيسية للزراعة فى شمال مصر ٣٧٣

الدكتور محمد رزق والدكتور محمد عفر : الكفاءة الاقتصادية فى الزراعة المصرية ٤٠١

الدكتور عبد النبى الطوخى : نوعية العمالة واثرها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مصر ٤٢٧

الدكتور وليم ميخائيل : اثر أخطاء النماذج على الأداء النسبى لتقديرات الاقتصاد القياسى ٤٣٥

محمد واصل عزيمة : الأسس السياسية والاجتماعية لتطور نظم الحكم الذاتى فى مصر فى الفترة من سنة ١٨٣٣ — ١٩١٤ . . . ٤٧٩

العدالة الضريبية
كهدف من اهداف السياسة الضريبية
فى الدول النامية

(دراسة نظرية)

بقلم دكتور صلاح حامد حسين

استاذ ورئيس قسم التمويل
المعهد القومى للتنمية الادارية

مقدمـــة :

تعانى الدول النامية من ضعف معدلات نمو الدخـــل القومى ، ويربط الاقتصاديون بين معدل نمو الدخل القومى ومعدلات التكوين الراسمالى فى هذه البلاد ، فكلمـــا انخفضت معدلات التكوين الراسمالى انخفض معدل نمو الدخل القومى ، ورغم أن معـــدل التكوين الراسمالى لا يمكن تمويله كلية من الموارد المحلية فان الجزء الاكبر منه يمول من الادخار .

ومما لا شك فيه أن اكبر معدلات نمو الادخار تعنى صغر معدلات نمو الاستهلاك وكل منهما يرتبط بمعدل نمو الدخل الذى يعتبر فى النهاية مسئولا عن الفرق بين معدلات نمو الاستهلاك/ الادخار فى الدول النامية ، ولهذا فان للسياسة الضريبية تاثيرا على زيادة معدل الادخار يتوقف اثره على مدى تاثير الهيكل الضريبى على الدخول وبالتالى على الاستهلاك ، بفرض أن سياسة الدولة هى زيادة مدخراتها مع زيادة مواردها .

وتهدف سياسة الضرائب فى الدول النامية الى تخفيض معدل الزيادة فى الاستهلاك الناتج من الزيادة فى معدل نمو الدخل القومى ، أى تخفيض الميل الحدى للاستهلاك .

ويهدف هذا البحث الى اظهار أن اعتمـــاد الدول النامية على هيكل ضريبى يعتمد بصفة خاصة على الضرائب على الانفاق بدرجة أكبر من اعتماده على ضرائب الدخل ، يحقق العدالة الاجتماعية بفاعلية اكثر فى الدول النامية وذلك دون الاضرار بالحوافز على العمل والادخار والاستثمار ، ولو أننا سنترك الى مقالات قادمة أثر هذا الهيكل على الحوافز المختلفة .

فلسفة واسس النظام الضريبى العادل فى الدول النامية :

ان المتتبع لما كتب عن مبادىء تحقيق العدالة الضريبية يجد انها تحتوى على عدة مبادىء لتحقيق هذه العدالة ، اهمها هو مبدأ المقدرة على الدفع [١٢] ورغم الاتفاق على هذا المبدأ فان هناك خلافا كبيرا فى تفسيره ناشئا من المشاكل الآتية :

(أ) صعوبة قياس الاشباع Satisfaction

(ب) كيفية تعريف الدخل كوعاء لتحديد الضريبة .

وقد نتج عن هذه المشاكل اقتناع الكتاب بان مبدأ العدالة يعتمد اساسا على تقدير شخصى لرسم السياسة يعبر عن الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية السائدة فى تاريخ معين .

فاذا ما اتبعنا هذا الرأى فانه يقودنا الى القول بان اسس اى نظام ضريبى عادل يلائم ظروف الدول النامية بصفة خاصة ، يجب ان ينبع من واقع فلسفة هذه الدول الاجتماعية والاقتصادية والتى تظهر مشاكل تلك الدول المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، اى عبء عملية التنمية على اقتصاديات البلاد النامية نتيجة زيادة معدلات الاستهلاك وبالتالى نقص معدلات الادخار اللازمة لتمويل استثماراتها المطلوبة لرفع مستوى معيشة الغالبية العظمى لافراد تلك الشعوب ، ونتيجة لذلك فانه يمكن القول بانه فى المجتمعات التى تسعى الى زيادة معدلات التكوين الرأسمالى يجب ان ينظر المجتمع نظرة خاصة الى اولئك الذين يضيفون الى رصيد البلد النامى من السلع والخدمات لانهم يفيدون المجتمع بعكس اولئك الذين ينقصون الرصيد من السلع والخدمات لانهم يضرون المجتمع ، ويتطلب ذلك اذن تفسيرا جديدا للعدالة يقتضى التركيز فى فرض الضرائب فى البلاد النامية على الافراد على مبدأ كل حسب مقدار ما يفرضه على اقتصادياتهم من نقص لارصدتهم من السلع والخدمات ، ويوجد من الملامح الرئيسية للدول النامية مما يدعم هذه النظرة :

اولا — عندما يزداد دخل الفرد فان معظم ، ان لم يكن كل هذه الزيادة، تنصرف الى زيادة فى الاستهلاك .

ثانيا — ان جزءا كبيرا من الزيادة فى الاستهلاك ينصرف الى زيادة فى الواردات .

---

[١٢] انظر : Musgrave, R.A. The Theory of Public Finance Mc Graw-Hill Book Co. M. 1959, chapter 8 and Buchanan, J.M. The Public Finances, Richard D. Irwin Inc. 1960 Chapter 15.

ومن هذا يتضح أن الزيادة فى الدخل والمصاحب للتغير فى موقع وميل دالة الاستهلاك يدفع الى زيادة الميل الحدى لواردات من السلع الاستهلاكية ، وهذا يؤثر على قدرة الدول النامية على استيراد السلع الراسمالية ، واخيرا فان جزءا كبيرا من الزيادة الصغيرة فى المدخرات والتى تنشأ من الزيادة فى الدخل القومى تنفق على انواع معينة من الاستثمار تضيف قليلا الى الطاقات الانتاجية والتى تؤدى الى ضعف معدلات نمو الدخل القومى ، وكل هذه الملامح الرئيسية للدول النامية تؤكد أن حجم الضغوط المفروضة على اقتصاديات الدول النامية كبيرة تنتج من حجم الطلب على السلع والخدمات ، فالمشكلة الأساسية اذن بالنسبة للتقدم الاقتصادى للدول النامية هى تشجيع توجيه الزيادة فى الانتاج الى الاستثمارات المنتجة ، وهذا يقتضى اعتبار الاضافات الى رصيد هذه الدول من المعدات الراسمالية مثل المصانع والمبانى والآلات والسيارات ، وهى اضافات مفيدة ومرغوبة وهى ضرورية لزيادة ثروة البلاد النامية ورفع مستوى معيشة افرادها .

ومن هذا يتضح أن الضغوط الضارة باقتصاديات الدول النامية تنبع اساسا من زيادة الاستهلاك وهذا يمكن تخفيضه بالضغط على الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية لتحويل الموارد الاقتصادية من الاستهلاك الى الاستثمار ، فالعدالة هنا اذن تقتضى توزيع الضغوط التى يفرضها الانفاق الاستهلاكى على الاقتصاد القومى طبقا للعبء الذى يفرضه كل فرد على الموارد الاقتصادية التى تتجه نحو الانفاق الاستهلاكى ، وبمعنى آخر فان التضحية التى يتضمنها نقص معدل نمو الانفاق الاستهلاكى يجب أن يوزع عبئها على افراد الشعب طبقا لانفاق كل فرد ، ويمكن تبرير ذلك باعتبار أنه كلما زاد الانفاق الاستهلاكى للفرد زاد العبء الذى يضعه على الاقتصاد القومى نتيجة لحرمان هذا الاقتصاد من مصادر لازمة لزيادة الدخل القومى(١) ، وبالنسبة للدول النامية فانه يوجد من الأسباب ما يدعم تفضيل الانفاق الاستهلاكى على الدخل كمعيار لقياس المقدرة على دفع الضرائب واهمها :

(أ) طريقة توزيع الدخل .

(ب) الانفاق الاستهلاكى ومصادر التمويل الأخرى للانفاق .

(أ) توزيع الدخل القومى :

ان طريقة توزيع الدخل القومى حسب مصادره بين طبقات الدخل المختلفة تلعب دورا كبيرا فى تحقيق هيكل ضريبى عادل ، فمثلا فى الدول

---

(١) تتفق هذه النتيجة مع ما خلص به البروفيسور كالدور من اعتبار أن الضرائب على الانفاق هى خير معيار لتحقيق العدالة .
انظر : Kaldor, N. An Expenditure Tax, Allen & Unwrin, London 1955. p. 53.

المتقدمة يتولد جزء كبير من الدخل القومي من العمالة ، والأرباح والفوائد وهذا يسهل عملية فرض وتحصيل الضرائب على الدخل عند المنبع ، هذا بعكس الدول النامية فان جزءا كبيرا من الدخل ينتج من ارباح الزراعة ، الريع ، ارباح صغار التجار واصحاب الحرف المختلفة هذا بخلاف ذلك الجزء من الدخل القومي الذى يخرج عن نطاق التعامل النقدى ووجود مثل هذا الهيكل فى الدول النامية يثير كثيرا من الصعاب والمشاكل عند تحديد هذه الدخول للوصول الى ضرائب الدخل ، ونتيجة لذلك فيكاد يكون الدخل الناشيء من المرتبات والأجور هو الدخل الوحيد الذى يخضع بدقة للضريبة على الدخل .

ويمكن تقليل هذه المشاكل والصعاب اذا اعتبرنا الانفاق كوعاء للضريبة، اذ ان ذلك يجنبنا مشاكل تقدير الدخل ، فالسلع التى يقع عليها الاختيار كوعاء للضريبة تكون داخل النطاق النقدى ، وبالاضافة الى ذلك فان تمويل الانفاق من الثروة يمكن اخضاعه للضريبة ، واخيرا كما سيتضح فيما بعد يمكن الوصول الى تعريف جامع للانفاق مقارنة بالدخل مما يمكن معه تفادى المشكلات التى تحيط بالدخل كوعاء للضريبة .

(ب) الانفاق الاستهلاكى ومصادر التمويل الاخرى للانفاق :

يعتبر كتاب المالية المعيار المثالى للقدرة الضريبية بانه مستوى اشباع حاجات المستهلك ، وحيث ان الاشباع شيء لا يمكن قياسه او مقارنته بين الأشخاص المختلفين فان الوصول الى ما يقرب من الحل المثالى هو اسمى ما يطمح فيه اى اقتصادى ، وبالنسبة لظروف الدول النامية فانه يمكن اعتبار أن الانفاق وليس الدخل هو الحل الأقرب الى المثالية ، اذ ان الاشباع يحدد بكمية السلع والخدمات التى يمكن شراؤها بحجم ميزانية معينة وفى حدود مستوى لأسعار معين ، ومما لا شك فيه ان ميزانية اى مستهلك عادى لا تعتمد فقط على دخل هذا المستهلك ولكن يمكن تدعيمها بما يملك هذا الشخص من ثروة ، وهذا الاشباع الانفاقى الذى يحصل عليه المستهلك له اهمية كبرى فى الدول النامية حيث يوجد ميل شديد تجاه الاستهلاك الحالى نتيجة تأثير حب الظهور والمحاكاة والحاجة الى اعلان مظاهر الثراء ، فمثلا وجد فى الهند أن الاقتراض لتغطية نفقات الأسرة يتراوح ما بين ٣٧ — ٤١٪ من اجمالى انفاق اصحاب الملكيات الكبيرة بالذين يرهنون ويبيعون املاكهم ليمولوا انفاقهم الخاص(١) ، فالاعتماد على الدخل باعتبار انه المصدر الوحيد للانفاق اذن يظهر الطاقة الضريبية لأصحاب الأملاك بأقل من الواقع .

---

(١) انظر :

Chandavarkaro, A.G. The Saving Potential & disguised Unemployment. B.J. 1957. pp. 335 - 338.

ويلاحظ أن المقصود بعبارة الانفاق الواردة فيما سبق مختلفة تماما عن الانفاق كما يقصده البروفيسير كالدور فى كتابه ، اذ بينما كالدور يركز على مجموع الانفاق الشخصى للفرد فى فترة معينة كوعاء للضريبة فان ما يقصد به فى هذا البحث هو الانفاق الاستهلاكى على السلع والخدمات باسعار تصاعدية(١) ، ويرجع سبب استبعاد تعريف كالدور للانفاق الى الصعوبات الكثيرة التى تكتنف تحديد الانفاق فى ظل هذا التعريف اذ انه يتطلب تحديد متحصلات الفرد ، استثماراته ، انفاقه الخاضع أو غير الخاضع للضريبة ، ويصعب تطبيق هذا التعريف فى الدول النامية اذ يجب أن تؤخذ حقائق الادارة وقدراتها عند تطبيق اى نظام لكى نقلل من التهريب ، وهذا يتطلب ان تفرض الضريبة ليس على مجموع الانفاق كما يتصوره البروفيسير كالدور ولكن على الانفاق على السلع والخدمات عند مرحلة الانتاج أو البيع التى يسهل تحصيل الضريبة عندها ، والتدرج فى أسعار الضرائب على السلع المختلفة الذى يجب أن يربط بدرجة مرونة الطلب بالنسبة للدخل .

ولذا فان اختلافنا مع كالدور ينحصر أساسا فى التفرقة بين ما يعتبر « ضروريا » وما يعتبر « كماليا » حتى يمكن التفرقة فى أسعار الضرائب ، وهذا شرط هام لأنه قد يؤثر على الحافز على الاستهلاك .

صعوبات فكرية فى تعريف الانفاق :

قد يجادل مؤيدو الضريبة على الانفاق بأن الانفاق أكثر سهولة فى التعريف كوعاء للضريبة من الدخل ، ومن ثم يمكن تفادى الصعوبات النظرية والعملية التى تحول دون الاعتماد على الدخل كوعاء للضريبة .

ومما لا شك فيه أن الانفاق كوعاء للضريبة يكتنفه بعض الصعوبات ولكنها ذات آثار أقل خطورة من ناحية تهديدها لمبدأ العدالة الضريبية بالمقارنة بالدخل .

---

(١) انظر كتاب :

Kaldor, N. An Expenditure Tax, Op. Cit. chapter VII.

يقترح البروفيسر كالدور اعتبار الانفاق الشخصى الاستهلاكى كوعاء للضريبة وطبقا لاقتراحه يجب على كل ممول أن يقدم اقرارا يبين فيه مصروفاته الشخصية فى فترة معينة (عام مثلا) ويرفق بهذا الاقرار بيان تفصيلى بايراداته خلال تلك الفترة واستثماراته والتزاماته الأخرى المتعلقة بالاعفاءات لكى يعطى لمصلحة الضرائب فرصة للتحقق من الانفاق المثبت فى الاقرار . ويتضمن الانفاق المعفى من الضريبة : الاستثمارات ، حسابات الممول فى البنوك ، المدفوعات ومصاريف العلاج والولادة والجنازة فى حدود معينة ، بالاضافة الى ذلك يمنح الممول اعفاءات من الضريبة تأخذ شكل مبالغ معين من المال لكل فرد فى العائلة .

وتنحصر هذه المشاكل فى أربعة موضوعات وهى :

١ ــ التفرقة بين الاستهلاك والانفاق على الاستهلاك .
٢ ــ التفرقة بين الاستهلاك ونفقات الانتاج .
٣ ــ الانفاق على الاستهلاك والاستثمار .
٤ ــ الانفاق على الخدمات .

١ ــ التفرقة بين الاستهلاك والانفاق على الاستهلاك :

يتوقف اختيار وعاء عادل للضريبة على مدى نجاحنا فى تقليل الصعوبات التى تواجه تعريف هذا الوعاء الى اقل حد ممكن ومن ثم اظهار القدرة الضريبية للممولين بدرجة اكبر من الدقة ، وعلى هذا الأساس يمكن الجدل بأن الاعتماد على الاستهلاك كوعاء للضريبة يواجه مشاكل تعريفية اقل من تلك التى تواجه عند اختيار الدخل كوعاء للضريبة .

فالاستهلاك هو ذلك الجزء من الانتاج الذى لم يستخدم ، وبغض النظر عن التفرقة بين الاستهلاك الشخصى وتكاليف الانتاج مثل الصيانة واستهلاك الآلات والمعدات، فانه يجب التفرقة بين مجموعتين من التدفقات: الانفاق ومعدل الاستهلاك الصافى ، وهذه التفرقة تتطلب اعتبار الانفاق الحقيقى على السلع التى يطلق عليها اسم السلع المعمرة هو ذلك الجزء من هذه الساعة التى تختص بها سنة الحساب ، لأن السلعة المعمرة تستمر فى حوزة مشتريها لعدة سنوات مقبلة ولا تستهلك فى السنة التى تتم فيها عملية الشراء .

واتباع مثل هذا التعريف للاستهلاك كوعاء للضريبة يثير مشاكل عدة اهمها التفرقة بين الجزء المستهلك والجزء الباقى دون استهلاك وهذه المشكلة ربما تكون أكثر تعقيداً من المشاكل التى يواجهها الدخل ومن حسن الحظ انه عند فرض ضريبة على الاستهلاك يمكن الاشارة الى الانفاق الاستهلاكى والذى يمكن اعتباره كتقريب مناسب للاستهلاك والذى يعادل ذلك الجزء الذى سحب فعلاً من الانتاج ، وهذا الحل سيجعل اختيار الانفاق الاستهلاكى ذات آثار سيئة قليلة من ناحية المشاكل التى تواجه التعريف وبالتالى يكون اقرب لتحقيق العدالة من اى معيار آخر .

٢ ــ التفرقة بين الاستهلاك وتكاليف الانتاج :

قد يكثر الجدل حول اختيار الاستهلاك كوعاء للضريبة اذ قد يقال ان الاستهلاك يواجه صعوبات خاصة تتعلق بالتفرقة بين الانفاق الاستهلاكى

ومصاريف الانتاج التى يعبر عنها بتكاليف الصيانة والاستهلاك(١) وقد يكون هذا جائزا فى الدول المتقدمة التى تستخدم طرقا للانتاج ذات كثافة راسمالية عالية ، أما فى الدول النامية التى تعتمد اقتصادياتها اساسا على الزراعة فان مصاريف الانتاج تكون اقل تعقيدا اذ تستخدم هذه الدول ادوات انتاجية بدائية ، ومعظم الانتاج يتم بطرق تتميز بالكثافة العمالية،وهذا يجعل من السهل التفرقة بين الاستهلاك ومصاريف الانتاج ، وقد تنشأ هذه المشاكل فى بعض القطاعات التى تخرج من نطاق قطاع الزراعة ، ولكن نظرا لصغر هذه القطاعات فان هذه المشاكل يمكن الاقلال من أهميتها بالاعتماد على قواعد تحكمية يمكن معها الوصول الى نظام ضريبى قابل للتنفيذ ، ولكنها ذات آثار على مبدأ تحقيق العدالة ، ففى الواقع العملى يعتمد كل نظام ضريبى على بعض القواعد التحكمية ، ومثال ذلك انه عند استخدام الدخل كوعاء للضريبة يلجأ المشرعون فى الدول المختلفة الى تفادى خضوع بعض عناصر الدخل لتفادى صعوبات تعريفة مثل الأرباح الراسمالية ، والفوائد ، وهذا يجعل ــ تعريف الدخل فى المسائل الضريبية خاضعا لمسائل ادارية أكثر من خضوعه لمسائل متعلقة بتعريف الدخل ، فاتباع بعض القواعد التحكمية لتعريف الاستهلاك اذن ليس جديدا ولكن عند اختياره كوعاء للضريبة فان حجم هذه القواعد التحكمية يكون محدودا اذا ما قورن بالدخل ، ومثال آخر يمكن ذكره هو الأرباح الراسمالية ، ففى ضريبة الدخل تعفى الأرباح الراسمالية المحققة أو تفرض عليها ضرائب دخل بسعر منخفض بسبب مشاكل التعريف ومدى قدرة الجهاز الضريبى على تنفيذ ضريبة الدخل على هذا المصدر فى ظل تعريف علمى سليم ، ونتيجة لتلك المشاكل ينشأ عدم مساواة بين الممولين المختلفين الذين يحققون دخولهم من مصادر دخل مختلفة ، ولكن يمكن تجنب مثل هذه المشاكل بالاعتماد على الضريبة على الانفاق لأنها ستترك قرار مدى حقيقة أو وهمية هذه الأرباح الراسمالية للممول نفسه عندما يقرر صرف هذه الأرباح أو ادخارها لكى يحافظ على حجم راسماله الحقيقى .

٣ ــ التفرقة بين الانفاق الاستهلاكى والانفاق الاستثمارى :

ان المشكلة الثالثة التى تواجه استخدام الانفاق كوعاء للضريبة هو التفرقة بين الاستهلاك والاستثمار ، خاصة شراء الذهب والأحجار الكريمة والسلع الاستهلاكية المعمرة ، وقد تظهر هذه على انها مشكلة معقدة ولكن ظروف الدولة النامية تجعل من السهم القضاء على معظم هذه المشاكل .

فمعظم الانفاق المختلف على التمييز بين اعتباره استهلاكا أو استثمارا يشمل سلعا يستحوذ عليها الأفراد بغرض اظهار مدى ثرائهم وليس رغبة فى زيادة الاستثمار .

---

(١) انظـــر : Prest, A.R. Public Finance ; In Theory and Practice Weidenfeld and Nicolson, London 1960 p. 150.

ومن الصعب المجادلة بأن هذا النمط من الانفاق يعتبر استثمارا بالمعنى المتعارف عليه اذ انه لا يدر اى عائد يمكن الاعتماد عليه لتحديد القيمة الحالية للاصل ، بالاضافة الى ذلك من الصعب معاملة هذا الانفاق بنفس المعاملة التى يعمل بها اى استثمار حقيقى (آلة مثلا) من زاوية الاستهلاك او من زاوية scrap value من المناسب حينئذ اعتبار مثل هذه العناصر من الانفاق استهلاكا وليس استثمارا .

٤ ــ الانفاق على الخدمات :

ان العدالة التى تحققها ضريبة على الانفاق فى الاطار المقترح فى هذا البحث تتطلب اخضاع الانفاق على الخدمات للضريبة ، اذ انه كلما زاد غنى الشخص زادت نسبة الدخل المنفق على الخدمات وعلى هذا فان استبعاد الانفاق على الخدمات من وعاء الضريبة سيؤدى الى معاملة الاغنياء معاملة افضل وبالتالى ينتج عنها عدم عدالة بين طبقات الدخل المختلفة . بالاضافة الى ذلك فانها تشجع على سوء توزيع الموارد الاقتصادية تجاه انتاج الخدمات ، فقواعد العدالة وكفاءة توزيع الموارد الاقتصادية تقتضى اذن اخضاع الانفاق على السلع والخدمات للضريبة .

ورغم أن التحليل السابق يؤكد ضرورة اخضاع الانفاق على الخدمات للوصول الى نظام ضريبى عادل فان صعوبة تنفيذ وادارة اى ضريبة على الخدمات تتطلب استبعاد الخدمات من وعاء الضريبة على الانفاق .

ومثل هذا الجدل يحسم فى الواقع المشاكل التى تواجه الانفاق على الخدمات فى الدول النامية ، اذ ان معظمها ينحصر فى عدد صغير من المجموعات السلعية مثل الايجار ، السفر ، الخدمات العامة مثل السكك الحديدية ، المطاعم ، الفنادق ، اماكن اللهو ، فالايجار يكون حوالى ٤٠٪ من اجمالى الانفاق على الخدمات(١) فى الهند ، وقد يكون من الصعب اخضاع الايجار الضريبة ، ولكن من الناحية العملية تفرض الضريبة دائما على القيمة الايجارية ، فالمشكلة اذن تنحصر فى اختيار نقطة تحصيل مناسبة للضريبة على المبيعات حتى يمكن تذليل الكثير من المشاكل الادارية ، فمثلا يمكن اعتبار المالك كنقطة تحصيل للضريبة على الايجار الذى يدفعه المستأجرون والمالك هنا ليس له دافع لاخفاء الايجار الحقيقى المدفوع وبالتالى تذليل حجم الضريبة .

وكذلك الحال بالنسبة للمالك الشاغل للعقار فلن يكون له اى مشاكل ادارية كبيرة ، فتفرض الضريبة على القيمة الايجارية المقدرة ويمكن تحصيلها

---

(١) انظـــر :

Report of the Indian Taxation Enquiry Commission, 1953 1954
Vol. 1 p. 64.

بالاضافة الى ضريبة العقارات المبنية ولكن يجب أن نؤكد هنا بأنه لا يجب الخلط بينهما رغم أن وعاء ضريبتهما واحدة ، فالضريبة على المبيعات تفرض على القيمة الايجارية والتى تمثل الايجار الذى يدفعه المالك كجزء من انفاقه الى نفسه باعتباره مالك العقار فى الحالة الأولى ، وفى الحالة الثانية فانها تفرض على دخله من ايجار منزله .

وكل هذه الأمثلة تدلل على عدم وجود مشاكل هامة تعوق تطبيق ضريبة المبيعات على الايجار خاصة اذا ما استخدم الجهاز الادارى المسئول عن تحصيل الضريبة العقارية لتحصيل الضريبة على الايجار .

وتدل خبرة الدول النامية على امكانية تطبيق هـــذه الضريبة بطريقة عملية كما حصل فى مصر من فترة طويلة(١) .

أما السفر الى الخـــارج والذى يمثل جزءا هاما من انفاق طبقات الدخل العليا على الخدمات فى الدول النامية فمن غير المتوقع وجود مشاكل ادارية ذات بال بالنسبة لفرض ضريبة على الانفاق على مثل هذه الخدمات فى الدول النامية اذ أن مبيعات تذاكر السفر تباع فى عدد محدود من وكالات السفر مما يسهل من أمر جبلية اى ضريبة تفرض عليها ، أما تحويل النقود الى الخارج فهى تتم عن طريق البنوك وبالتالى يمكن اخضاعها بسهولة الى ضريبة على التحويل .

أما الأنواع الأخرى من الانفاق على الخدمات فليس من المتوقع أن تواجه مشاكل ضريبية ، وغالبا ما تخضع الكثير من الدول جزءا هاما من الانفاق على الخدمات للضرائب ، فالخدمات العـــامة مثل الـــكهرباء والتليفون تمتلكها أو تقوم بهـــا احتكارات كبيرة ويمكـــن اختيارها كمكان مناســـب لتحصيل الضريبة .

ومن المتوقع ايضا أن تثير المواصلات مشـــاكل ذات بال بدرجة تجعل من المتعذر تطبيق الضريبة على الانفاق ، فالنقـــل بواسطة الســـيارات الخاصة يمكن اخضاعها للضريبة ، اما عن طريق الاضافة الى رخصـــة السيارة أو عن طريق فرض ضريبة على استهلاك البنزين، وكذلك استخدام التاكسى يمكن اخضاعها عن طريق الرخصة أو البترول ، والنقل بواسطة الأتوبيس يمكن ان تفرض عليه ضريبة ايضا ، ومثل هذه الضرائب ستكون جزءا من التكاليف عنـــد تحديد السعر وبالتالى ســـيتحملها مستهلك هذه الخدمات .

---

(١) تستخدم ضريبة على الايجار فى مدينة الاسكندرية بجمهورية مصر العربية من مدة طويلة ترجع الى الحرب العالمية الثانية وقد أدى نجاح هذه التجربة الى تعميمها فى المـــدن الكبرى بعـــد ســـنة ١٩٦٧ .

أما الفنادق والمطاعم فانها تتركز دائما فى عدد قليل من المدن الكبرى وهذه يمكن استخدامها أيضا كنقطة لتحصيل الضريبة(١) وهذه الضريبة يمكن أن تضاف الى فاتورة الفندق أو المطعم .

وينطبق ذلك أيضا على أماكن اللهو والتى تخضع فى معظم الدول لأنواع مختلفة للضرائب .

ولهذا فاننا نجد فرنسا تفرض ضريبة على الخدمات من ناحية المبدأ بالاضافة الى الضريبة على السلع المختلفة لكى تضمن تحقيق العدالة وتتفادى الوصول الى توزيع سيىء للموارد الاقتصادية .

مشاكل تطبيق العدالة :

تتطلب معايير العدالة الحديثة توافر شرطين لتحقيق العدالة :

١ ــ توفير حد من الاعفاء كاف لتوفير الحد الادنى للمعيشة وتأخذ فى الحسبان حالة الفرد الاجتماعية .

٢ ــ استخدام الاسعار التصاعدية .

١ ــ حدود الاعفاء :

تعتبر حدود الاعفاء ضرورة بالنسبة لأى نظام ضريبى عادل ، اذ انه يجب أخذ الظروف المحيطة بالشخص فى الحسبان لضمان حد أدنى للمعيشة يكفى لتحقيق كفاءة دنيا للمساهمة فى العملية الانتاجية ، بالاضافة الى ذلك فان حدود الاعفاء المختلفة تساعد على التفرقة بين الأشخاص ذوى الدخل الواحد ، ولكن تختلف ظروفهم الاجتماعية المختلفة ، وهذا ضرورى بالنسبة للضريبة على الانفاق حيث أن الزيادة فى الانفاق قد تنتج عن أسباب أخرى تختلف عن كونها ناتجة عن زيادة الطاقة الضريبية .

وتسبب حدود الاعفاء مشاكل مختلفة يتوقف حلها على هيكل الضرائب المستخدم ، ففى الضرائب على الدخل تحل هذه المشاكل بمنح حد اعفاء ثابت وعدد آخر من الاعفاءات تسمح باعفاء حد أدنى من الدخل يغطى الاحتياجات الضرورية لمن يعولهم الممول ، ولا يتصور وجود أى صعوبات لا يمكن التغلب عليها عند تطبيق نظام مماثل للاعفاءات بالنسبة لضريبة على المبيعات .

---

(١) فى الواقع تفرض على الفنادق ضريبة فى مصر فى احدى مدنها الكبرى وهى الاسكندرية وتحصيلها لا يمثل أى مشكلة .

فالاعفاء أو ما قد يطلق عليه بالتوزيعات الاجتماعية « يجب أن يعطى لكل ممول » ، ولكن قيمته تتوقف على ظروف كل ممول والتى يجب أن تبنى على تقدير لقيمة الضريبة على المبيعات المقدرة على كمية من السلع والخدمات يمكن اعتبارها أساسية بالنسبة للغالبية العظمى للسكان ، وقد يكون من المرغوب فيه لمنع استغلال الاعفاءات بواسطة بعض الممولين وضع تعريف لمن يعولهم الممول ويستحسن أن يكون ذلك فى أضيق نطاق وذلك باعتبار أن من يعولهم الممول هم الأقارب من الدرجة الأولى كالزوجة والأولاد مثلا .

ولكن يمكن نقد التوزيعات الاجتماعية على أساس أن بعض الممولين قد يستهلكون جزءا من السلع التى ينتجونها وبالتالى سيستفيدون من استخدام الضريبة على الانفاق مرتين :

الأولى : باستفادتهم من استهلاك ذلك الجزء من السلع التى ينتجونها والتى ستتفادى الضريبة .

الثانية : عند منحهم توزيعـــات اجتماعية يراعى ظروفهم وتدعم دخلهم الحقيقى .

ولكن احتمال تفـــادى الضريبة فى هـــذه الحالة لا يمكن اعتبارها أكثر خطورة من احتمال وجودها فى ضريبة على الدخل لأن الدخل العينى يتفادى الضريبة أيضا ، ولهذا فان من الخطر القول بأن الضريبة على أنواع مختلفة من الانفاق ستكون أسوأ من ضريبة على الدخل أو من ضريبة على الانفاق الكلى كالتى ينصح بها البروفيسير كالدور والسابق الاشارة اليها ، بل أن اعطاء حدود الاعفاء فى ظل ضريبة على الانفاق سيكون مقصورا على اعفاء السلع والخدمات الضرورية من الضريبة اعفـــاء تاما ، ولن تثير هـــذه الاعفاء هذه أى مشاكل خاصـــة لا يمكن حلها بالمقـــارنة بغيرها من حدود الاعفاء الممنوحة فى ظل نظام ضريبى آخر .

٢ ـ استخدام أسعار تصاعدية :

هناك اتفاق بين كتاب علم المالية(١) على أن الشرط الثانى لتحقيق العدالة الضريبية يقتضى استخدام أسعار تصاعدية استنادا الى مبدأ أقل تضحية ممكنة باعتبار أنها تعتمد على أسس علمية .

---

(١) نظـــر :

Prest. A.B. Public Finance, Op. Cit. p. 116 and Blum, J.W. and Kalven Jr. H. The Uneasy Case for Progressive Taxation U. of Chicago Press 1968.

ومهما يكن الأمر فان الكتابات الحديثة فى اقتصاديات الرفاهية تشير الى عدم امكان قياس المنفعة وعمل اى مقارنات بين المنفعة التى تعود على افراد مختلفين مما يثبت ان هذا المبدأ العلمى غير قائم ، بالاضافة الى ذلك فان تعريف القدرة على الدفع سواء قيست بالدخل او بالثروة او بالاستهلاك(١) لم تشر الى اى اثبات الى ان مبدأ القدرة على الدفع يحتاج الى اسعار تصاعدية ، بل كان من نتيجتها ان مبدأ القدرة على الدفع لا يحتاج الى اكثر من ان الممولين ذوى الموارد الكبيرة يجب ان يساهموا بنسبة اكبر من الضرائب .

وعلى كل فان اهم تبرير للأسعار التصاعدية هو الاقلال من الفوارق بين اصحاب الدخول المختلفة ، وهذا التبرير له جاذبية كبيرة فى الدول النامية التى تندفع وراء الافكار السائدة فى الدول المتقدمة ، ولكن اهم ما يميز الدول النامية عن الدول المتقدمة هو وجود الفوارق الكبيرة فى مستوى المعيشة لطبقات الدخل المختلفة الناشئة عن مصادر مختلفة للانفاق ، وهذا يثير كثيرا من المشاكل السياسية والاجتماعية بين طبقات الدخل الدنيا ، وبهذا كان من الضرورى مناقشة المدى الذى يمكن ان يصل اليه التصاعد فى أسعار الضرائب .

لا توجد درجة مثلى للتصاعد فى اسعار الضرائب — فاختيار درجة التصاعد تتوقف على رأى شخصى متأثر بالحالة السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة فى دولة ما وفى وقت معين ، ومن العوامل العامة التى يجب اخذها فى الحسبان عند تحديد درجة التصاعد هو معرفة اثر الاسعار التصاعدية على الحوافز (على العمل ، على الاستثمار ، على الادخار).

وتطبيق الاسعار التصاعدية على الضريبة على الانفاق على اسلع والخدمات لا يمثل اى مشاكل معقدة لا يمكن حلها فى الدول النامية اذ يمكن استخدام التصاعد بالنسبة لمختلف السلع والخدمات وفقا لدرجة مرونة الطلب على السلعة او الخدمة بالنسبة للدخل ، فكلما زادت مرونة الطلب على السلعة بالنسبة للدخل أمكن زيادة سعر الضريبة على السلعة . وفى مثل ظروف الدول النامية يجب تفسير مرونة الطلب بالنسبة للدخل تفسيرا متحررا لأن دخل الطبقات الغنية يمكن تدعيمه بما يملكه هؤلاء الاشخاص من ثروات يمكن الاعتماد عليها لزيادة استهلاكهم ، ولهذا فان السلع ذات مرونة الطلب العالية بالنسبة الدخل والتى تستهلكها الطبقات الغنية ستدفع اكبر اسعار الضرائب بينما تلك السلع ذات مرونة الطلب بالنسبة للدخول المنخفضة ستتحمل اسعارا منخفضة ، وهذا المسلك يقتضى هويبا دقيقا للسلع والخدمات طبقا لدرجة المرونة على

---

(١) انظر : Shoup C.S. Public Finance, Aldine, 1969, and Ralph, B.R., Break, G.F. Public Finance The Ronald Press Co. 1961, Musgrave, R.A. The Theory of Public Finance, Mc-Graw-Hill Book Co. In 1959.

الطلب بالنسبة للدخل ودرجة وجود بدائل لها ولن يسبب عمل مثل هـذا التبويب مشاكل تذكر فى الدول النامية اذ تتميز هذه الدول بوجود اختلاف واضح بين نمط استهلاك طبقات الدخل العليا والسفلى(١) .

ورغم هذه السهولة النسبية فى تعميم نظام عادل للضريبة على الانفاق على مختلف السلع والخدمات فانه قد يكون لها بعض اوجه النقص من ناحية العدالة والتى تنحصر فى :

١ ـ ان استخدام الانفاق كوعاء للضريبة يؤدى الى زيادة الفوارق فى توزيع الثروة وذلك بسبب اعفاء الادخار من الضريبة .

٢ ـ ان استخدام لسعار تصاعدية قد تشجع طبقات الدخل العليا على توجيه انفاقها الى السلع ذات الاسعار المنخفضة مما يؤدى الى سوء توزيع للموارد الاقتصادية .

ويمكن مناقشة هاتين النقطتين لاثبات ان كليهما لا ينطبقان فى الدول النامية .

اثر الضريبة على الانفاق على عدالة توزيع الثروة :

ان اعفاء المدخرات من وعاء الضريبة قد يشجع الافراد على زيادة الادخار مما يزيد من درجة التفاوت فى توزيع الثروة والدخل وما ينتج عن ذلك من آثار اجتماعية ضارة .

فى الدول التى تشكو من نقص الموارد اللازمة لعملية التكوين الرأسمالى، فاى زيادة فى معدلات التكوين الرأسمالى تعتبر زيادة مثمرة لانها تزيد من قدرة الاقتصاد القومى على النمو مما يؤدى الى زيادة الفوائد الاقتصادية زيادة تفوق بالمقدار الناشئة عن عدم العدالة الاجتماعية وبمعنى آخر ان هذا النقد يتجاهل اثر الزيادة فى الادخار والموجه الى الاستثمار المنتج على رفع مستوى معيشة افراد الشعب من طريق خلق فرص جديدة للعمل ، ودخول اكبر للعمال الزراعيين وهذا يعنى أيضا ان زيادة الادخار تؤدى الى تخفيض الفوارق بين دخول افراد الشعب المختلفة .

ومن ناحية اخرى فان الزيادة فى المدخرات قد تؤدى الى زيادة افراد طبقة الملاك التى تعتبر بحق من المشاكل الاجتماعية التى تواجهها الدول النامية ، ولكن لا يجب ان نغالى فى اهمية هذا العامل فى الدول النامية اذ ان استخدام

---

(١) انظـــر :
Higgins, B. Economic Development, Problems, Principles and Policies, London 1959, p. 833.

الضرائب ذات الأسعار التصاعدية يؤثر فيمعدل الزيادة فىالمدخراتوبالتالى فى حجم الاضافه الى الثروة ، فالأسعار التصاعدية تخفض الدخل الحقيقى بالمولين ومن ثم تكون عاملا محددا لمعدل نمو الثروة(١) وتظهر اهمية ذلك عندما يكون الطلب على السلع التى تخضع للأسعار العالية ذات مرونة سعريه منخفضه بالنسبة للطلب(٢) .

واخيرا فان هدف تقليـــل الفوارق بين الثروات او منع زيادتها يمكن ان يعالج بفرض ضريبة على الثروة أو ضريبة على التركات اذ أن ما تفعله ضريبة المبيعات هو تقبل الفوارق بين الدخول والحد من التفاوت فى توزيع الثروة .

ومن هذا كله يتضح ان اى زيادة فى عدم عدالة توزيع الثروة نتيجة لاعفاء المدخرات تؤدى الى زيادة الفوائد الاجتماعية بدرجة تجعلها تفوق اى آثار ضارة تنجم عن الزيادة فى عدم عدالة توزيع الثروة ، ويظهر ذلك فى زيادة الدخل القومى مما يؤدى الى تقليل الفوارق بين مســـتوى معيشـــة الغنى والفقير ، ومن ناحية اخرى فان الضريبة على الانفاق تصيب الميول الذى يتهرب من ضرائب الدخـــل وبالتالى تقلل من حـــدة الفوارق بين الدخول والثروات ، وحتى اذا نتجت زيادة فى عدم عدالة توزيع الدخل والثروة فان استخدام ضرائب تصاعدية على الانفاق على السلع والخدمات مع فرض رسم أيلولة على التركات سيكون لها اثر فعال فى تخفيض مثل هذه الآثار .

اثر استخدام أسعار تصاعدية على انفاق طبقات الدخل العليا :

ان اســتخدام ضريبة مبيعات ذات أسعار تصاعدية قد تشجع المستهلكين على خفض انفاقهم على السلع ذات الأسعار العالية وتحويل انفاقهم الى سلع تخضع لســـعر منخفض ، ولهذا سيخلص بعض الكتاب بان هذه الأسعار التصاعدية تؤدى الى سوء توزيع الموارد الاقتصادية .

ومهما يكن الأمر فان اثر الضرائب ذات الأسعار التصاعدية على الانفاق على توزيع الموارد الاقتصادية ليس موضوع هذا البحث ولكن يكفى هنا القول بان هذه النتيجة تفقد الكثير من أركانها فى الدول النامية .

توجود هيكل ضريبى مناسب يلحظ فى الحسبان البدائل ، يقلل من اهمية هذا العامل ، وبالاضافة الى ذلك فان حب الظهـــور والمحاكاة والعوامل

---

(١) انظـــر :
Kaldor N. Op. Cit. pp. 98 - 101.

(٢) اثر الضريبة على الانفاق والاستثمار سيناقش فى ورقة اخرى .

الاجتماعية الأخرى تقلل من درجة مرونة الطلب بالنسبة للسعر للسلع ذات المرونة العالية بالنسبة للدخل ، وهذا يؤدى الى اعتبار البدائل الرخيصة السعر سلعا لا تتناسب مع مظهر الطبقات الغنية وبالتالى تقلل من أهمية عامل استبدال ذات السعر المرتفع بالسلع البديلة المنخفضة السعر .

ضريبة المبيعات فى الواقع العملى :

هناك عديد من الضرائب على الانفاق يمكن تطبيقها فى الحياة العملة . ومن المهم هنا مناقشة البدائل للوصول الى النوع الملائم من هذه الضرائب لظروف الدول النامية .

هناك ثلاثة شروط لتطبيق هيكل ضريبى ناجح فى الدول النامية فيمايتعلق بالضرائب على الانفاق وهى :

١ ــ استيراد السلع يجب ان يخضع للضريبة .

٢ ــ الانفاق على الخدمات يجب أن يخضع للضريبة .

٣ ــ يجب اختيار نقطة لتحصيل الضريبة بالنسبة للسلع المصنوعة محليا .

واعتمادا على هذه المبادىء يمكن تقدير الأنواع المختلفة من الضرائب على الانفاق الملموفة والتى تندرج ضمن اطار الضريبة على الانفاق وهى :

(أ) ضريبة على الواردات .

(ب) ضريبة الانتاج .

(جـ) ضريبة لمبيعات عند مرحلة تجارة الجملة .

(د) ضريبة لمبيعات عند مرحلة تجارة التطاعى .

ولا توجد اى مشاكل بالنسبة لاختيار نقطة تحصيل الضريبة على الواردات وا ضريبة على الانفاق على الخدمات كما سبق ايضاحه ، فالضرائب على الواردات تفرض على السلع المستوردة قبل سحبها من المنطقة الجمركية ، وهذا يضمن تحصيل الضرائب بكفاءة فى عدد صغير من نقط مراقبة دخول البضائع المستوردة ، ولا يسبب حساب وعاء الضريبة باعتبار أنها تشمل سعر السلع المستوردة على ظهر السفينة والتى تشمل مصاريف النقل والتأمين اى مشاكل ادارية تعوق تحصيل هذه الضريبة بدرجة الكفاءة المطلوبة خاصة اذا حددت المفردات المختلفة التى تدخل ضمن وعاء الضريبة .

اما الانفاق على الخدمات فاعتبار وعاء الضريبة على انه سعر الخدمة التى يدفعها المستهلك يسهل الأمور كثيرا ، اما تحصيل هذه الضريبة فانه يمكن تبسيطها فى الدول النامية اذ يتركز الجزء الهام منه فى عدد صغير من المنشآت الكبيرة التى تقع فى المدن الكبرى وتحتفظ بسجلات منتظمة .

وتوجد مشاكل كثيرة عند فرض ضريبة المبيعات على السلع المنتجة محليا يتوقف مداها على اختيار نقط تحصيل الضريبة ، اما نقطة الانتاج او تجارة الجملة او تجارة القطاعى .

لفرض ضريبة المبيعات عند مرحلة تجارة القطاعى قد يكون له مزايا اهمها تفادى التزايد الهرمى للضريبة Tax Pyramiding وبالتالى تفادى تعديل سعر السلعة ليتمشى مع حجم الضريبة ، ولكن يواجه هذا النوع من الضرائب صعوبات متعددة فى الدول النامية اهمها :

اولا — وجود عدد كبير من تجارة القطاعى تدار عائليا وتتميز بعدم احتفاظها بسجلات يمكن الاعتماد عليها ، وبسبب وجود هذا العدد الكبير مشاكل ادارية كثيرة تعوق تنفيذ هذه الضريبة تنفيذا فعالا مما يؤثر على تحقيق مبدأ العدالة .

ثانيا — صعوبة تطبيق ضريبة المبيعات هذه فى البلاد التى يتولد جزءا كبيرا نسبيا من الدخل القومى خارج النطاق النقدى .

ثالثا — تحتوى مرحلة البيع بالتجزئة عددا كبيرا من تجار التجزئة ذات الحجم الصغير ، وينفرد هذا الحجم الصغير بوجود درجة افلاس عالية ودرجة تنقل عالية بين افراده وهذا يزيد من مشاكل تحصيل الضريبه عند مرحلة التجزئة ، بل يجعل التحكم فى حصيلة هذه الضريبة وبالتالى تحقيقها للعدالة أمرا مشكوكا فيه .

ولهذا فانه يمكن القول بان اختيار مرحلة الانتاج او مرحلة تجارة الجملة كنقطة لتحصيل الضريبة هو اختيار اقرب الى الواقع ، ورغم انه لا يوجد من الأسباب ما يؤيد فرض الضريبة عند مرحلة او اخرى فى الدول النامية ، الا اننا نفضل مرحلة الانتاج للأسباب الآتية :

١ — تحتوى مرحلة تجارة الجملة على عدد اكبر نسبيا من التجار بعضهم يعمل على نطاق صغير نسبيا مما يجعل من الصعب تحصيل الضريبة .

٢ — يوجد فى الدول النامية الكثير من تجار الجملة الذين يزاولون تجارة القطاعى مما يصعب معه التفرقة بين مبيعات الجملة والقطاعى خاصة اذا كانت التجارة تدار على نطاق صغير نسبيا .

٣ ـ من الصعب تطبيق الضريبة بأسعار تصاعدية فى مرحلة الجملة اذ غالبا ما يعمل تاجر الجملة فى عدد كبير من السلع وحجم المنشآت صغير نسبيا .

٤ ـ ان اختيار مرحلة الانتاج يسهل عملية نقل عبء الضريبة الى الأمام وتزداد اهمية هذا العامل فى الحالات التى يزاول فيها تجار الجملة أعمال تجارة القطاعى ايضا .

ولكل هذه الأسباب يمكن تفضيل مرحلة الانتاج عن غيرها من المراحل الأخرى .

ورغم هذا التفضيل فان اختيار مرحلة الانتاج كنقطة لتحصيل الضريبة يثير بعض المشاكل أهمها الحاجة الى تعديل أسعار السلع الخاضعة للضريبة فى بعض الحالات مثل حالة المنتج الذى يبيع مباشرة الى تاجر القطاعى أو الى المستهلك بكميات كبيرة ويعطى خصما للمشترى على أسعاره ولكن مثل هذه المشاكل ليست مشاكل مستعصية خاصة فى ظروف الدول النامية للأسباب الآتية :

١ ـ يمكن تغيير وعاء الضريبة طبقا للمرحلة التى يقوم فيها المنتج بالبيع الى تاجر الجملة أو تاجر القطاعى أو المستهلك ، فاذا باع المنتج مباشرة الى تاجر القطاعى أو المستهلك نتفرض الضريبة على سعر السلعة عند مرحلة الانتاج بالاضافة الى هامش الربح المصرح به فى هذه المرحلة ، ورغم أن هذا حل تحكمى فانها لن تسبب مشاكل معقدة فى الدول النامية حيث يتحكم المحتكرون فى الأسواق ، وتكون القاعدة هى تحديد أسعار البيع بالقطاعى ، تخصم نسبة هامش الربح عند كل مرحلة تسبق مرحلة البيع بالتجزئة تؤدى الى الوصول الى نفس وعاء الضريبة عند مرحلة الانتاج ،وبالاضافة الى ذلك فان وجود عدد كبير من تجار القطاعى ذات الحجم الصغير يشجع المنتجين الى تفضيل بيع منتجاتهم لتجار الجملة ، وهذا يؤدى الى تخفيض نفقات التسويق باختيار منافذ توزيع قليلة العدد نسبيا وذات حجم مشتريات أكبر نسبيا من تجارة التجزئة .

٢ ـ يمكن التغاضى عن الخصم المسموح به بالنسبة للمشتريات الكبيرة الحجم عند تحديد وعاء الضريبة اذا بيعت السلعة بأسعار مختلفة لتجار التجزئة أو الجملة طبقا للكمية المشتراة مما يضمن تحقيق المساواة فى المعاملة الضريبية بالنسبة للسلعة الواحدة .

٣ ـ يمكن المجادلة فى أن فرض ضريبة المبيعات قبل مرحلة التجزئة قد يؤدى الى تزايد هرمى للضريبة Tax Pyramiding ومن ثم يزيد سعر السلعة بأكبر من الضريبة وهذا الجدل يهمل أثر المنافسة بين تجار الجملة والقطاعى ومدى وجود البدائل رخيصة السعر ، بالاضافة الى ذلك تنتج معظم الدول النامية انتاجها بواسطة محتكرين يتحكمون فى

سعر بيع السلع المنتجه للجمهور ، ووجود سعر واحد لبيع السلعة عند مرحلة التجزئه يجعل من الصعب وجود تزايد هرمى للضريبه اذ ان سعر السلعة للمستهلك النهائى محدد مقدما .

تعتبر ضريبه المبيعات عند مرحلة الانتاج الضريبة المثلى فى الهيكل الضريبى للدول النامية من زاوية تحقيقها للعدالة وملاءمة تحصيلها على السلع المنتجة محليا ، وطالما ان رسوم الوارد والضريبة على الخدمات قد اضيفت الى الضريبة على السلع المنتجة محليا عند مرحلة الانتاج فان ذلك يضمن الوصول الى اصحاب الثروات والدخول المختلفة بطريقة اكثر ملاءمة وبالتالى ستكون هذه الضريبة اكثر نجاحا فى تخفيض معدلات الزيادة فى الانفاق الاستهلاكى وتحقيق العداله الاجتماعية .

نتائج البحث :

يثير هذا البحث مدى عدالة ضريبة المبيعات خاصة فى ظل الاوضاع السائدة فى الدول النامية ، فهذه الدول لكى تقوم بعملية التنمية يجب ان تعطى اولوية كبيرة لتكوين الراسمالى وهذا يقتضى توزيع عبء عملية التنمية على افراد الشعب توزيعا عادلا ، وعلى هذا الاساس فان العدالة تقتضى اذن ان نفرض الضرائب على اساس معدل سحب الناتج من الرصيد الموجود فى المجتمع ، فبالانفاق لا بالدخل اذن يفرض الفرد عبئا على المجتمع يجب توزيعه على افراده طبقا لانفاق كل فرد .

وقد اظهر البحث ان الانفاق يظهر الطاقة الضريبيه للمحمول بدرجة اكثر دقه وواقعية من دخله خاصة فى الدول النامية التى تحتد ظروفها الادارية السريبة على الانفاق تعتبر اداة جيدة للوصول الى اولئك المواطنين الذين ينجحون فى تفادى اعباء ضريبة الدخل ، وتظهر اهمية هذا العامل فى الدول النامية حيث يقع جزء كبير من الدخل من انواع مختلفة يسهل تهربها من الضرائب مثل الريع ، الارباح الزراعية ، الارباح الراسمالية ، ارباح صغار التجار ، والخدمات المختلفة ، بالاضافة الى ذلك فان قوة الانفاق الاضافية التى تنتج من بيع بعض ممتلكات الافراد والتى تزيد من طاقتهم الضريبية يمكن اخذها فى الحسبان عند فرض ضريبة على الانفاق ولكنها تهمل فى الضريبة على الدخل .

ويجب ملاحظه أن الضريبة على الانفاق المقترحة هنا ليست تلك التى يحبذها الاستاذ كالدور اذ انه لا يمكن تطبيقها عمليا فى الدول النامية ولكنها ضريبة على السلع والخدمات ، ويجب هنا الاعتراف بمشاكل تعريف الاستهلاك كوعاء للضريبة على الانفاق ولكن هذه المشاكل يمكن التغلب عليها باستخدام قواعد تحكمية لا تلغى مبادىء العدالة واستخدام هذه القواعد لا تقتصر على الاستهلاك فقط بل ان الدخل ايضا يستخدم قواعد

تحكمية للوصـــول الى وعاء يمـــكن استخدامه ، فالضرائب على الخدمات لا تثير مشاكل معقدة تجبر المشرع على استبعادها من وعاء الضريبة اذ انه يمكن فرض ضريبة المبيعات على الخدمات العـــامة بدون اى مشاكل تذكر خاصة فى الدول النامية بالاضافة الى ذلك لا توجد اى مشاكل تواجه هذه الضرائب عند وضع حدود اعفاء فى ظل ضريبة تفرض طبقا لمعدل سحب السلع والخدمات من رصيد المجتمع من هذه السلع والخدمات وتأخذ هذه الاعفاءات شـــكل التوزيعات الاجتماعية التى تمنح للأفراد طبقـــا لظروف الشخص واحواله الاجتماعية .

وقد اظهرت المناقشة انه وان كان استخدام الأسعار التصاعدية ليس شرطا ضروريا لتنفيذ مبدأ القدرة على الدفع ، ولكن يمكن تبريرها بالرغبة فى تقليل الفوارق بين مستوى المعيشة ويمكن تطبيق الأسعار التصاعدية بسهولة بتقسيم مجموعات السلع طبقـــا لدرجة مرونة الطلب بالنســـبة للدخل ، فكلما زادت درجـــة مرونة الطلب بالنســـبة للدخـــل أمكن رفع أسعار الضرائب على هذه السلع ، واخيرا فان الاختيـــار مرحلة الانتاج لفرض وتحصيل الضريبة على السلع المنتجة محليا بالاضافة الى رســـوم الاستيراد ، والضريبة على الخدمات تجعل من الســـهل تحصيل الضريبة بطريقة افضـــل وينتج عن هذا الاختيـــار ضريبة يمكن أن تخفض معدل سحب السلع والخدمات وتـــكون اكثر فعالية فى الوصـــول الى الطاقة الضريبة للممولين المختلفين .

ويجب لن لا نغمع اســـتبعاد المدخرات من وعاء الضريبة من النـــاحية الاقتصادية والاجتماعية وما ينتج عنها من آثار على توزيع الثروة اذ أن صافى العقد الاجتماعى الناشىء عن عـــدم عدالة توزيع الثروة اكبر من المضار التى تلحق بالمجتمع فى أى اتجـــاه آخر ، وبالاضـــافة الى ذلك فان الزيادة فى عدم عدالة توزيع الثروة يمكن تخفيف حدتها باستخدام رســـم الأيلولة على التركات .

ولا يفوتنا هنا أن نشير الى أن العدالة الضريبية لا يمكن تحقيقها بالنظر الى ضريبة معينة فقط ، بل يجب أن تأخـــذ فى الحســـبان هيكل الانفاق الحكومى لدراسة آثاره على العدالة الاجتماعية لطبقات الدخل المختلفة وحتى نفرض ثبات حجم الانفاق الحكومى وهيكله ، فان العدالة الاجتماعية تتوقف على عدالة الهيكل الضريبى بأكمله .

ومهما يكن الأمر فان ما تعرض له هذا البحث هو اطار نظرى لفلسفة الهيكل الضريبى فى الدول النامية الذى يضمن تحقيق العدالة الاجتماعية، وسوف يتعرض البحث القادم الى دراسة لامكانيات تطبيق هذا الاطار النظرى فى جمهورية مصر العربية .

مشكلة الديون الخارجية للدول النامية
من دراســـات
البنك الدولى للانشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى

بقلم جمال القاظر
مدير التعـــاون الاقتصادى
بوزارة المـــالية والاقتصاد والتجارة الخارجية

تقـــديم

مع بداية مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية ، وحصـــول عدد كبير من الدول الصغيرة على استقلالها السياسى بدأت فى نضال جديد لمحاولة الحصول على استقلالها الاقتصادى والحاق بركب الدول المتقدمة . ولما كان ذلك يقتضى العمل بالتعبئة طاقته على دفع عجلة التنمية بالبلاد فقـــد عكفت تلك الدول على وضع برامج للتنميه الاقتصاديه اتسمت بالطموح فى اكثر الحالات ، والمغامره فى بعضها . ومرت السنون والدول النامية ماضية فى كفاحها ترقب نتائج اعمالها،وقد كانت الآمال معقودة على تحقيق نتائج ايجابيه الا ان الحقائق اثبتت عكس ذلك ، فالزيادة فى دخل الافراد امتصها الارتفاع فى الأسعار ، والاضافات الى الدخل القومى ان وجدت امتصها الزيادة فى معدلات المواليد وغيرها من العـــوامل الاجتمـــاعية . وبذلك فان الهوة بين مستوى ثراء الدول الفقيرة والدول الغنية قد أخذت فى الاتساع بدلا من تضييقها . وزيادة على ذلك فقـــد ظهرت مشـــكلة الديون الخارجية لدى غالبية الدول النامية كواحدة من اهم المشاكل التى تواجه البلاد نتيجة للتوسع فى الاقتراض لتمويل عمليات التنمية وغيرها.

ولالقاء الضوء على اهميه تلك المشكلة نذكر انه طبقا لآخر التقديرات فان اجمالى الدين الخارجى للدول النامية قد بلغ حوالى ٧٠ بليون دولار (على اساس قيمة الدولار فى عام ١٩٧٢) ، وأن الدين الخـــارجى لتلك الدول يتزايد بمعدل كبير نسبيا يصل فى بعض الأحيان الى اكثر من ١٥٪ سنويا . وقد شجع ذلك كلا من البنك الدولى للانشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى على العمـــل على دراســـة تلك المشكلة وتقديم النصـــح للدول النامية بشأنها .

ونظرا لاهمية المشـــكلة لمصر — وهى كدولة نامية مرت تقريبا بنفس المراحل التى مرت بها الدول النامية الأخرى ، كما أنها ليضـــا تواجهها نفس العقبات التى تواجه تلك الدول ، فقد قمت باعداد هذا البحث عن مشكلة الديون الخارجية للدول النامية حتى عام ١٩٧١ مع القاء الضـــوء على محاولات بعض تلك الدول لمعالجة المشـــكلة . وقد حاولت ان القى الاضواء على تجربة اربع دول قد تتشابه احوالها وظروفها مع مصر فى بعض جوانبه . واننى آمل ان اســـاهم بذلك فى اضـــافة بعض الافـــكار للاستفادة بها فى علاج تلك المشكلة فى مصر وغيرها من الدول النامية والله ولى التوفيق ..

الفصل الاول

اضواء على مشكلة الديون الخارجية للدول النامية

عرض وتحليل :

١ — مع بداية الخمسينات برزت مشكلة الديون الخارجية للدول النامية كواحدة من اهم المشاكل التى تواجه تلك الدول وعقبة من اكبر العقبات التى تعترض تقدمها . وقد تزايدت المشكلة واستفحل امرها فى الستينات . ويرى الخبراء انها تعتبر من اهم التحديات التى ستواجه الدول النامية فى السبعينات وربما حتى نهاية هذا القرن .

٢ — تعتبر عملية حصر الديون الخارجية للدول النامية من العمليات الشاقة ان لم تكن مستحيلة لأن جزءا من تلك الديون فى صورة تسهيلات قصيرة الأجل وهى تسهيلات يصعب حصرها . الا أن اجمالى الدين الخارجى للدول النامية مع بداية السبعينات يقدر بـ ٥٠ مليون دولار وتدل الاحصاءات على انه يزداد منذ بداية الستينات بمعدل وصل فى بعض السنوات الى اكثر من ١٤٪ . ومن ناحية اخرى يلاحظ أن عبء خدمة الديون الخارجية قد تعدى ١٥٪ من حصيلة صادرات لكثير من الدول النامية . فاذا اضفنا الى ذلك انه بمقارنة عبء خدمة الديون الخارجية بالنسبة للمساعدات المالية التى تحصل عليها الدول النامية سواء فى شكل قروض من الحكومات او الافراد او الهيئات الدولية نجد ان النسبة تصل الى معدلات مرتفعة جدا فى بعض الحالات (حوالى ٩٠٪ فى امريكا اللاتينية) كما انه مع استمرار الزيادة فى تلك الديون بنفس المستوى الحالى فان اثر تلك المساعدات سيكون فى غالب الاحيان بالسالب مع منتصف السبعينات . من ذلك يمكن أن نتفهم مدى اهتمام المسئولين فى كل من مجتمع الدول النامية والمنظمات الدولية المعنية بدراسة المشكلة .

٣ — وقد قام صندوق النقد الدولى والبنك الدولى للانشاء والتعمير باجراء العديد من البحوث فى هذا الموضوع فى السنوات الاخيرة . ولقد كان الهدف من تلك البحوث مساعدة الدول النامية المدينة فى الاستمرار فى سداد ديونها الخارجية وبمعدل مرتفع ، وفى نفس الوقت تحذير الدول التى لم تصل درجة مديونيتها الى حد الخطورة على امل أن تتلافى الوصول الى حالة يصعب عليها فيها مقابلة التزاماتها . هذا مع الاخذ فى الاعتبار فى جميع الحالات حاجة الدول النامية الى تنفيذ برامج للتنمية الاقتصادية بمعدلات مرتفعة نسبيا للحاقة ركب التقدم .

وقد يكون مناسبا هنا التفرقة بين نوعين من الدول النامية .

الأول : قطع شوطا كبيرا فى طريق التنمية وبذلك يمكنه تحريك وزيادة صادراته بدرجة تمكنه من مجابهة مشكلة الديون الخارجية .

أما الثانى : فما زال فى بداية عملية التنمية وليس لديه مدخرات وصادراته حدية وبذلك يكون اقل قدرة على مواجهة المشكلة .

واذا عدنا الى البحوث الخاصة بمشاكل الديون الخارجية نلاحظ ان هذا النوع من البحوث ـ رغم اهميته ـ يعتبر على درجة كبيرة من الصعوبة . فمن البديهى اولا ان بيانات الديون الخارجية سواء كانت من الكتلة الشرقية او الغربية تعتبر دائما سرية وخاصة فى الدول النامية ، وحتى فى حالة الحصول على ارقام تلك الديون فانها لا تشمل الديون غير المضمونة اذ لا يمكن حصرها وهى فى العادة ديون مرتفعة التكاليف وتسدد على آجال قصيرة . كما يلاحظ ان اختلاف الشروط وتنوع الأحوال الاقتصادية فى الدول نفسها يجعل من الصعب عمل مقارنة مفيدة عن ابعاد المشكلة فى مختلف الدول .

٤ ـ ومما لا شك فيه ان بعض الدول النامية تعد مسئولة فى المقام الأول عن ازدياد عبء خدمة ديونها الخارجية ، فقد ثبت انه مع توسع تلك الدول فى الاقتراض فان مستوى استخدام تلك القروض هبط الى معدلات لا تسمح بتغطية كلفتها . وفى حالات اخرى لم تراع تلك الدول خلق توازن بين آجال استحقاق القروض التى تحصل عليها مما ادى الى حدوث مشاكل فى هيكل الدين الخارجى نفسه . ولكن لايجب ان ننسى ايضا ان الدول المقرضة والمؤسسات الدولية ايضا ساهمت فى تجسيم المشكلة . فمن المعروف اولا ان نسبة القروض فى المعونات التى تقدمها الدول المتقدمة قد زادت من ١٣٪ فى الخمسينات الى ٥٠٪ فى الستينات، كما انه من الثابت ان الدول المقرضة قد توسعت فى تقديم تسهيلات الموردين للدول النامية ، الأمر الذى ادى الى مشاكل خطيرة لتلك الدول. واذا انتقلنا الى المؤسسات الدولية نفسها كالبنك الدولى للانشاء والتعمير نرى انه قد رفع سعر فائدة قروضه من ٤٪ عند انشائه الى ٧٫٢٥٪ الآن . هذا واذا ما اخذنا تطورات الموقف النقدى العالمى الحالى فى الحسبان ، نرى مدى تزايد العبء الذى يقع على كاهل الدول النامية .

٥ ـ وفى جميع الأحوال فانه من الملاحظ انه لما كان الجزء الاكبر من القروض التى تحصل عليها الدول النامية تتم عن طريق المؤسسات الحكومية وشركات القطاع العام فان وضع القيود الملائمة على حرية تلك المؤسسات والشركات فى الاقتراض من شأنه ان يؤدى الى التحكم فى زيادة رقم المديونية . كما يراعى ضرورة وضع نفس القيود على القروض التى يعقدها القطاع الخاص ولكن تضمنها الحكومة . ومن السياسات التى يحسن اتباعها فى هذه الحالة التركيز على الحصول على قروض يسهل

على السلطات النقدية بالدولة استخدامها بحرية ، ودون قيود ، كما يجب المعليه بالقروض التى توجه الى مشروعات تهدف الى زيادة صادرات الدولة نفسها . اما بالنسبة للأجزاء الفنية المختصة بخدمة الديون نفسها فانه يجب على الدول النامية ان تعمل بأسرع ما يمكنها على انشاء تلك الأجهزة مع التركيز على زيادة فاعليتها وتزويدها بالبيانات الكاملة عن الديون الخارجية ومواعيد استحقاقها .

الموقف الحالى لمشكلة الديون الخارجية للدول النامية وتوقعات المستقبل :

٦ — جاء فى تقرير لرئيس لجنة المعونة فى منظمة OECD نشر مؤخرا أن المعونات الرسمية المقدمه للدول النامية تزداد بمعدل ٥٪ سنويا وقد ذكر التقرير أن قيمة هذه الزيادة تتلاشى اذا ما اخذنا فى اعتبارنا الارتفاع المستمر فى اسعار السلع الراسمالية والوسيطة . كما جاء فى دراسة مقارنة اعدها البنك الدولى للانشاء والتعمير عن شروط الديون الخارجية فى ٨٠ دوله نامية حتى عام ١٩٧٠ أن ٢٤ دولة من الدول الثمانين التى شملتها الدراسة تتحمل فوائد يزيد متوسطها على ٦٪ عن القروض التى حصلت عليها من الدول الغنية . وبمقارنة اسعار الفائدة التى تحملها الدول النامية عن القروض التى حصلت عليها فى السنوات ١٩٦٥/١٩٦٧ بتلك التى تحملتها عن القروض التى حصلت عليها فى السنوات ٦٨/١٩٧٠ ثبت أن معدل سعر الفائدة اخذ فى الارتفاع بالنسبة لـ ٤٢ دوله من الدول موضوع الدراسة مما يدل على أن شروط الاقراض لا تسير فى صالح الدول النامية . واذا انتقلنا الى مقارنة شروط القروض التى تقدمها مجموعة دول DAC نجد أن متوسط اسعار الفائدة الذى تفاضته عن سنة ١٩٦٨ قد ارتفع الى ٣ر٣٪ بعد أن كان ١ر٣٪ سنة ١٩٦٤ . وفى حين بلغ متوسط أجل السداد ٢٤ر٨ سنة عن عام ١٩٦٨ فانه كان ٢٨ر٢ عام ١٩٦٤ .

٧ — وبالقاء الضوء على تركيب الدين الخارجى للدول النامية الثمانين التى شملتها دراسة البنك الدولى نلاحظ أن ٤٦٪ من هذا الدين نشأ عن قروض ثنائية رسمية مع الدول الغربية وأن ٢٠٪ نشأ عن قروض من مؤسسات مالية دولية . وتمثل تسهيلات الموردين ٥ر١٣٪ كما تبلغ قروض دول الكتلة الشرقية حوالى ١٠٪ . هذا من ناحية ومن ناحية اخرى نرى أن الدول الغربية الكبرى قد ركزت مساعداتها المالية فى الدول التى تربطها بها روابط سياسية . اذ تدل الاحصاءات على ان اكثر من ٦٠٪ من القروض الفرنسية تتجه الى الدول النامية فى افريقيا الفرنسية وأن ٥٠٪ من القروض البريطانية تتجه الى دول نامية ترتبط سياسيا بريطانيا فى آسيا وأن ٦٥٪ من القروض اليابانية تتجه أيضا الى دول نامية ترتبط أيضا سياسيا بها فى آسيا وان حوالى ٥٠٪ من قروض الولايات المتحدة الأمريكية تتجه الى دول أمريكا اللاتينية . وبذلك يمكن القول ان تلك القروض لم تكن فى جميع الأحوال مبنية على أسس اقتصادية محضة .

٨ ــ ان علاج مشكلة الديون الخارجية لدولة نامية يأخذ احد طريقين : الأول يتمثل فى وضع الحدود على المديونية للدولة ومراعاة عدم تخطى تلك الحدود . وفى هذه الحالة يلزم الحصول على ترخيص السلطات المختصة قبل التعاقد على اية قروض جديدة . والثانى فى زيادة موارد الدولة بدرجة تمكنها من تحمل العبء المتزايد لخدمة الدين الخارجى . وقد يكون العلاج باتباع السبيلين معا .

ويلاحظ انه فى كلتا الحالتين فان الأمر على جانب كبير من الصعوبة . فبالنسبة للحدود العليا للمديونية الخارجية فان ذلك يجب ان يكون فى اطار سياسة اقتصادية عامة وليس كاجراء منفرد . كما أن فرض القيود يجب أن يتمشى مع هيكل الدين الخارجى نفسه . فاذا كانت الاستحقاقات فى السنوات الخمس الأولى مثلا أعلى منها فى السنوات العشر التالية فان القيود يجب أن تكون أشد بالنسبة للقروض التى يحين أجل استحقاقها فى الأمد القصير وذلك للحد من عبء خدمة تلك الديون . وقد يرى أن تقسم القيود الى درجات فتوضع قيود بالنسبة للقروض التى يحق أجلها قبل خمس سنوات وأخرى لتلك التى يحق أجلها بعد خمس سنوات وقبل عشر سنوات ... الخ . وفى جميع الأحوال يحسن مراعاة تدرج عبء الديون مع درجة النمو التى تحققها الدولة نفسها بحيث يزداد العبء كلما زادت حصيلة الدولة من الصادرات .

٩ ــ وتدل التجارب على ان الدول النامية كثيرا ما تملك فى اتخاذ الاجراءات اللازمة للحد من مديونيتها الخارجية فى الوقت المناسب الأمر الذى يؤدى الى تفاقم الوضع وتدهوره . الا أن المسئولية هنا لا تقع على عاتق الدول المدينة وحدها بل تشاركها فى ذلك أيضا الدول الدائنة التى كثيرا ما تنتهج سياسات لا تشجع الدول المدينة على الحد من مديونيتها الخارجية . وكثيرا ما يحدث أن تتعدى بعض الدول الحدود المقررة للمديونية الخارجية . وهذا الاجراء مقبول من الناحية الفنية فى الحالات التى يلزم فيها توفير استثمارات لمشروعات ذات نتيجة مباشرة وسريعة على حصيلة الصادرات . كما انه يمكن قبول القروض المخصصة لعمليات اعادة التمويل Refinancing . حيث انها لا تمثل فى الواقع زيادة فى قيمة الديون الخارجية ولا فى عبء خدمة تلك الديون بالتالى .

وقد يقتضى الأمر ــ فى الحالات التى يكون فيها موقف الديون الخارجية على درجة كبيرة من السوء ــ ان يوقف الاقتراض كلية لفترة محددة ، ولو أن هذا الاجراء يعتبر نادرا الا فى بعض الدول قد يضطر اليه على الرغم من آثاره الضارة على علاقات الدول فيما بينها .

١٠ ــ واذا اعتبرنا أن فرض القيود على الاقتراض من الخارج يعد وسيلة مباشرة للحد من زيادة قيمة الديون الخارجية فان العمل على زيادة حصيلة الدول النامية من الصادرات يعد ايضا عاملا مباشرا فى زيادة قدرة تلك الدول على تحمل عبء خدمة ديونها الخارجية . وتقوم الدول النامية

حاليا بالعمل على زيادة صادراتها وتنويعها لمساعدتها فى دفع عجلة التنمية ... امل اللحاق بركب التقدم. ولايفوتنا ان نذكر هنا انه من واجب الدول الصناعيه والغنية ان تبذل جهودا مضاعفة لزيادة وارداتها من المنتجات المصنوعة ونصف المصنوعة التى تنتجها الدول النامية . وتشهد اجتماعات مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD الكثير من الجهود فى هذا الخصوص والتى كان من نتيجتها اصدار النظام العام للمزايا Generalized System of Preference فى عام ١٩٧٢ . كما ينتظر ان تشهد الاجتماعات القادمة الخاصة بالمفاوضات التجارية التى سوف تعقد فى طوكيو اواخر هذا العام نضالا عنيفا من جانب الدول النامية لكسر المزيد من الحواجز على صادراتها للدول الغنية . هذا فى وقت تشتد فيه ازمة النقد العالمى لدرجة لم يشهدها العالم من قبل .

١١ — ان الدافع الرئيسى لغالبية الدول النامية للحصول على قروض اجنبية هو تمويل برامج التنمية . وقد تأخذ بعض الدول فى التوسع فى القروض بهدف دفع عجلة التنمية بدرجة اكبر الا ان ذلك يؤدى فى نفس الوقت الى زيادة عبء الديون الخارجية بدرجة تفوق طاقتها . وفى هذه الحالة فان المشكلة التى تواجه تلك الدولة هى محاولة وقف تيار الاستدانة ولكن فى نفس الوقت يجب تدبير الاعتمادات اللازمة للتنمية . وبمعنى آخر فانه يجب خلق توازن فى السياسة المالية بين العبء المتضخم للديون ومتطلبات التنمية . كما انه من الواجب الربط بين المعونات المستقبلة وخدمة الديون الخارجية .

وبهذه المناسبة جرت العادة — كعلاج للمشكلة — ان تعمد الدول الى فرض القيود على تسهيلات الموردين باعتبارها عالية التكاليف دون النظر فى اثر ذلك على برامج التنمية . وفى الحقيقة فانه من الخطأ اتخاذ ذلك الاجراء دون البحث عن مورد بديل لتمويل مشروعات التنمية ، اذ ان وقف استخدام تلك التسهيلات لا بد ان يكون له آثار خطيرة ما لم يتم تعويضه بطريقة اخرى .

١٢ — ويلاحظ انه فى حالة اضطرار دولة نامية الى التوقف عن سداد ديونها الخارجية فان الاهتمام ينصرف الى محاولة استئناف سداد الاقساط دون النظر فى الوسائل الكفيلة بتحسين هيكل الدين الخارجى نفسه . ونتيجة لذلك تلجأ الدولة المدينة الى الدخول فى اتفاقات متتالية لاعادة الجدولة بدلا من اتفاق واحد يحل المشكلة حلا جذريا ، فالأرجنتين اعادت جدولة ديونها ثلاث مرات وغانا ثلاث مرات واندونيسيا اربع مرات . ولكنه من ناحية اخرى قد يكون السبب فى ذلك رغبة الدول المقرضة فى الحصول على مسحة من الوقت للاطمئنان الى جدية الدولة المدينة فى انتهاج سياسات ترمى الى مواجهة المشاكل التى تواجهها . لذلك فقد يحدث فى بعض الاتفاقات ان ينص على عودة الجانبين للاجتماع بعد فترة محددة .

١٣ ــ فى محاولة لتحديد الشروط الملائمة للاقتراض للدول النامية ، قامت بعض الوكالات الدولية المتخصصة بمقارنة شروط الاقراض لكل من البنك الدولى للانشاء والتعمير (٧ ١/٤ ٪ فائدة ؛ ٢٥ سنة للسداد منها ٥ سنوات فترة سماح) وقروض مجموعة دول DAC (٣ ٪ فائدة و٢٥ سنة للسداد منها ٥ سنوات للسماح) وهيئة التنمية الدولية IDA (٣/٤ ر ٪ فائدة وسداد على خمسين عاما منها ١٠ سنوات سماح) وقد خلصت من ذلك الى أن الشروط الملائمة للدول النامية قد تكون فى حدود ٢ ٪ للفائدة ولربعين سنة للسداد منها عشر سنوات سماح . ولايشترط ان تكون معونات الدول الغنية كلها على هيئة قروض بل يحسن ان يقدم جانب منها على هيئة هبات . ولو ان هناك رايا يقول ان المنح قد يساء استخدامها فى حين ان الشروط المصاحبة للقروض كثيرا ما تدفع الدول المقترضة الى محاولة استخدامها بطريقة اكثر فائدة ، الا ان التجربة العملية لا تساند هذا الراى فى جميع الحالات .

ومهما كانت الشروط التى يتفق عليها فمن الضرورى ان تكون شروط القروض لمختلف الدول المقترضة متقاربة حتى لا يؤدى الأمر فى النهاية ببعض الدول الى تمويل سداد مستحقات دول اخرى الأمر الذى يؤثر على العلاقات بين الدول المقترضة فيما بينها .

١٤ ــ وقد يحدث فى بعض الحالات التى تكون مشكلة سداد الديون فيها طبيعة طارئة مثل ذلك عند حدوث انخفاض غير متوقع للاسعار العالمية او محصول غير جيد .. الخ وفى هذه الحالة يمكن الاتفاق على اعادة جدولة المستحقات على ان ينص فى الاتفاق على امكان الاستفادة من الشرط المعروف باسم Bisque Clause . وهو الشرط الذى يمكن بمقتضاه لمن يؤجل المقترض سداد أصل الدين والفوائد لفترة محددة ــ وقد استخدم هذا الشرط اول ما استخدم فى القروض التى قدمتها الولايات المتحدة الأمريكية لبريطانيا بعد الحرب العالمية الثانية .

دور المنظمات الدولية فى علاج المشكلة

١٥ ــ وقد عنيت المنظمات الدولية عامة وصندوق النقد الدولى والبنك الدولى للانشاء والتعمير بوجه خاص ببحث مشكلة الديون الخارجية للدول النامية وتطورها . فبالنسبة لصندوق النقد الدولى اثير الموضوع فى ١٠٥ من المشاورات الـ ٢٠١ التى اجراها الصندوق مع اعضائه خلال العامين الماضيين . كما انه قد طلب فى ٥٤ من برامج التثبيت الاقتصادى التى عقدها مع اعضائه فى نفس المدة ، فرض قيود على حدود المديونية الخارجية للدول الأعضاء .

١٦ ــ ولا يقتصر دور الصندوق على ذلك بل انه كثيرا مايقدم المعونات الفنية للدول الأعضاء فى هذا الخصوص . ويلاحظ هنا ان الدول النامية عادة تقبل آراء الصندوق وكثيرا ما تأخذ بنصائحه لما له من شخصية

حيادية . وفى هذه الحالة — فان الصندوق يكون قد حل محل جهاز الانذار Early Warning System الذى ينادى بعض الاقتصاديين بضرورة انشائه حتى لا تفاجأ الدول النامية بمواقف قد يمكن تلافيها فى الوقت المناسب .

١٧ — وللصندوق دور هام فى المفاوضات الخاصة باعادة جدوله الديون الخارجية . فهو اولا يقوم بتزويد الدول المعنية بتقارير اقتصادية عن احوال الدولة المدينة وتطور مديونيتها فى الأمد القريب والطويل . هذ علاوة على المعونات الفنية التى يقدمها الصندوق للدول المدينة كجزء من الاتفاقيات الجماعية لاعادة الجدولة . ويلاحظ انه فى الـ ١٧ اتفاقية جماعيه لاعادة الجدولة التى تم ابرامها حتى الآن فان الصندوق اتاح اموالة للدول المدينة فى ١٤ اتفاقية منها . ولا يخفى طبعا اثر ذلك على الدول الدائنة التى لا تتاخر فى تقديم معوناتها هى الأخرى .

١٨ — وبالنسبة للبنك الدولى للانشاء والتعمير من الملاحظ أن البنك يولى عناية خاصة بالمشكلة ، فعلاوة على الدراسات التى يقوم بها البنك لتحديد المشكلة وتطورها فان هناك تعاونا تاما بين البنك والصندوق فى الوصول الى نتائج ايجابية من جانب الدول النامية . ومما يذكر ان البنك قد تولى فى الكثير من الأحيان الدعوة الى بدء المباحثات بين الدول المدينة والدول الدائنة . كما انه كثيرا ما تولى بنفسه رياسة تلك المباحثات .

ولكن على الرغم من المساعدات الفنية التى يقدمها البنك الدولى الا انه ليشترك حتى الآن فى اية مفاوضات لاعادة الجدولة ، وبالتالى فان ديون البنك لم يشملها اية اتفاق من الاتفاقات التى عقدت حتى الآن . ويرى المسئولون بالبنك ان دخوله فى مثل هذه المفاوضات سوف يضعه فى مركز غير مقبول من اصحاب رءوس الأموال الذين يعتمد عليهم فى الحصول على احتياجاته من القروض . هذا ويذكر البنك ايضا أن قروضه أصلا تمنح بشروط ميسرة ، وبالتالى فلا محل للنظر فى ادخال تيسيرات جديدة عليها.

الفصل الثاني
مشكلة الديون الخارجية للدول النامية فى التطبيق

مقدمة :

١٩ ـ طلبت عدة هيئات اقتصادية عالمية منها لجنة Committee of Inter American Alliance for Progress ومنظمة Organisation for Economic Co-operation and development (OECD) من صندوق النقد الدولى دراسة مشكلة الديون الخارجية للدول النامية وذلك بعد أن أخذت تلك المشكلة فى الظهور بشكل حاد مع أوائل السبعينيات . وفى دراسة للبنك الدولى للانشاء والتعمير فى نفس الموضوع اتضح أن الديون الخارجية المضمونة لثمانين دولة ناميه زادت من عشرين بليون دولار فى أوائل السبعينيات الى أكثر من ٥٠ بليون دولار فى أوائل السبعينات ، هذا مع استبعاد الجزء غير المستخدم من تلك الديون ، وكذا مع استبعاد الديون غير المضمونة كما أوضحت تلك الدراسة أن معدل خدمة الديون زاد بمعدل ٩٪ سنويا خلال الفترة موضوع البحث ، وذلك فى حين بلغت الزيادة فى معدل صادرات تلك الدول ـ مع استبعاد البترول ـ ٦٪ سنويا فقط . وهذا يفسر الضغط المتزايد على موارد الدول النامية من العملات الأجنبية اذ تناقصت قدرة تلك الدول على خدمة ديونها الخارجية عاما بعد عام .

٢٠ ـ وقد اتضح عند دراسة موقف مجموعة من الدول النامية ذات المديونية العالية ، أن الأسباب التى أدت الى ارتفاع مديونيتها وبالتالى الى ازدياد نسب خدمة ديونها ، تكاد تكون متشابهة فى الحالات موضع الدراسة حتى مع تباين ظروف كل دولة ومع تباعدها الجغرافى . ويمكن ارجاع تلك الأسباب بصفة عامة الى سياسات اقتصادية غير سليمة تؤدى فى النهاية الى تدهور الأحوال الاقتصادية فى الداخل وكذلك الى ظهور المشكلة على الصعيد الخارجى .

٢١ ـ بالنسبة للأحوال الداخلية بالبلاد اتضح فى غالبية الحالات المعروضة أن الحكومات فى محاولة منها الى دفع عجلة التنمية تسعى الى زيادة مواردها بأى طريق وهى لا تقدر أنها تتبع سياسات تؤدى الى اختلال التوازن بين العرض والطلب بالبلاد ، الأمر الذى يؤدى الى حدوث تضخم وما يتبع ذلك من ازدياد فى تكاليف المعيشة نتيجة للارتفاع الحاد فى الأسعار . وفى هذه الحالة لا يكون أمام الدولة الا أن تتجه الى تحديد الأسعار والالتجاء الى منح الاعانات subsidies للسلع الرئيسية التى تزيد تكلفتها عن الأسعار التى تعرض بها .

٢٢ ــ تشترك اغلب الدول النامية ذات المديونية العالية فى انها كانت تسعى منذ فترة الى دفع برامج التنمية بسرعة عجز القطاع الخاص عن ملاحقتها . وقد نتج عن ذلك ظهور قطاع عام ضخم فى تلك البلاد . ويلاحظ هنا أن انشاء القطاع العام فى الدول النامية قد تم تمويله فى حالات كثيرة عن طريق قروض منحت بتسهيلات الموردين أو غير ذلك من القروض ذات الشروط الاجنبية التى تشكل عبئا ينوء بل كاهل الدول النامية .

وقد اعقبت السياسات النقدية لكثير من الدول النامية على اساس الاستدانة من مدخرات القطاع العام فى تمويل ميزانياتها الأمر الذى لا يحدث فى بعض الحالات . بل على العكس من ذلك حدث فى الكثير من الحالات ان اظهرت حسابات مشروعات القطاع العام خسائر كبيرة وذلك نتيجة لعدم العناية بدراسة تلك المشروعات من الوجهة الاقتصادية عند اختيارها . وقد ادى ذلك فى النهاية بتلك الدول الى تحمل عبء اضافى لتغطية تلك الخسائر . وتدل الاحصاءات على ان الزيادة فى نسبة اعتماد الحكومات فى الدول النامية على الجهاز المصرفى بالمقارنة بالجملى الناتج الأهلى GNP بلغ ما بين ٣ / ، ٥٪ سنويا .

٢٣ ــ واذا انتقلنا الى بحث حالة ميزان المدفوعات فى تلك المجموعة من الدول نرى ان احتياطياتها من العملات الأجنبية قد استنزفت مع استمرار اتباع سياسات غير سليمة الى ان وصل رصيدها الى الصفر . وهنا تبدأ ظاهرة التوقف فى سداد المستحقات فى الظهور . ثم يلى ذلك فرض العديد من القيود ثم أخيرا واخيرا فقط تعمد تلك الدول الى الدخول فى مفاوضات مع الدول الدائنة للخروج من الأزمة . ولو ان تلك الدول حاولت بدء تلك المفاوضات فى وقت مبكر لكانت فى موقف أحسن من الموقف السابق الاشارة اليه . ومن اهم الاخطاء التى تقع فيها الدول النامية الاستمرار فى التقيد بأسعار صرف غير واقعية لعملاتها مما يؤدى الى تقييم تلك العملات بسعر يفوق كثيرا قيمتها الحقيقية .

٢٤ ــ ومع استمرار الضغوط التضخمية بالداخل ، والتقيد بأسعار صرف يغالى فيها فان كافة القطاعات تتجه الى الاقتراض الخارجى لانه فى هذه الحالة يكون اقل كلفة من الاقتراض من السوق المحلية . ويساعد فى استمرار هذا الاتجاه اقبال الموردين ورجال البنوك ومؤسسات التمويل فى الخارج على عرض تسهيلات مالية على الدولة وذلك تحت اغراء تحقيق ارباح اعلى عن طريق زيادة اسعار تلك التسهيلات . وتكون النتيجة النهائية ليست فقط الارتفاع السريع فى رقم المديونية الخارجية لتلك الدولة فحسب ، بل تحول الجزء الاكبر من ديونها الى ديون ذات طابع تجارى اى قصيرة الأجل ومرتفعة الفائدة نسبيا .

اتفاقيات اعادة جدولة الديون الخارجية للدول النامية :

٢٥ ــ تم حتى الآن توقيع ١٧ اتفاقية لاعادة سداد الديون الخارجية . وقد شملت كل من تلك الاتفاقات مبالغ تراوحت بين ٥٠ مليونا ، ٢٥٠ مليون

دولار . وهى تغطى القروض الممنوحه للحكومة والقطاع العام وتسهيلات الموردين ولا تغطى الديون القصيرة الأجل التى يقل أجلها عن ١٨٠ يوما ، كما لا تدخل فيها الفوائد المتأخرة . هذا ولا تشمل تلك الاتفاقات الديون المستحقة للمؤسسات الدولية كالبنك الدولى للانشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى حيث كان لها وضعا خاصا كما سبق أن ذكرنا .

وتنقسم تلك الاتفاقات الى ثلاثة أنواع : النوع الأول وبموجبه يتم الغاء الدين كلية Cancellation والثانى ويخص اتفاقات اعادة الجدولة Rescheduling والثالث ويشمل اتفاقات اعادة التمويل Refinancing ويقتضى النوع الأول يتم الغاء الدين كلية دون تحميل الدولة المدينة بأى التزامات للسداد . وأما اتفاقات اعادة الجدولة فهى تشمل الاتفاق على موعد جديدة للسداد دون تعديل قيمة الدين نفسه . وفى العادة تنص اتفاقيات اعادة الجدولة على فترة سماح قبل بدء السداد الفعلى . ويلاحظ أنه بموجب اتفاقيات اعادة الجدولة تسدد مطالبات الشركات والبنوك الدائنة بموجب الضمان الذى تقدمه الحكومة أو الجهة التى تحددها فى الدولة الدائنة على أن تحتفظ تلك الجهة بالحق فى اقتضاء الدين طبقا للاتفاق الجديد وفى الموعد المتفق عليه . هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فان الدولة المدينة تعين جهة محددة ـ فى الغالب البنك المركزى ـ تلتزم بسداد تلك الديون فى المواعيد المعدلة على أن تسدد الهيئات والشركات المحلية الأقساط المستحقة لتلك الهيئة فى المواعيد الأصلية دون تعديل . ومما يذكر أنه فى الحالات التى تكون فيها الحكومة هى الجهة المدينة فانها لا تكون ملزمة بالسداد فى المواعيد الأصلية للبنك المركزى أو الجهة التى سوف تكون ملزمة بالسداد ، وعلى ذلك فان اتفاق اعادة الجدولة فى هذه الحالة يمثل نوعا من التيسير على ميزانية الدولة .

وبالنسبة لاتفاقيات اعادة التمويل فان الدولة المدينة تقوم فيها بسداد الأقساط المستحقة فى مواعيدها على أن تتولى جهة تعينها الدولة الدائنة تقديم قروض أو تسهيلات جديدة تزيد أو تعادل الأقساط المستحقة أو لنسبة منها يتفق عليها . وفى هذه الحالة يكون سداد الأقساط فى نفس المواعيد الأصلية دون تعديل الا أن التمويل هنا يتم من موارد الدولة المدينة بشرط تعويضها بأرصدة جديدة من الدولة الدائنة فى نفس المواعيد . ويلاحظ طبعا أنه فى الحالات التى تزيد فيها قيمة الأموال المتاحة عن الأقساط المستحقة فان ذلك يتيح تيسيرا اضافيا للدولة المدينة .

٢٦ ـ يمكن النظر الى المفاوضات الجماعية الخاصة بالديون الخارجية من ثلاثة زوايا : فمن وجهة نظر الدول المدينة فمن الملاحظ انها فى حين تشعر بالحرج فى حالة الدخول فى مباحثات ثنائية لبحث مشكلة الديون الخارجية فان ذلك الحرج ينتفى فى حالة الدخول فى مفاوضات جماعية وخاصة اذا كانت تلك المفاوضات برياسة هيئة دولية متخصصة كالبنك الدولى للانشاء والتعمير أو صندوق النقد الدولى . وقد كانت الفكرة السائدة فى الحالات التى تمت مع بداية تلك المفاوضات أن ذلك الاجراء

لا يمكن أن يتم الا فى ظل تحول سياسى شامل بالبلاد . الا أن الاتفاقات الاخيرة اثبتت أن ذلك التغيير غير لازم بل ان المفاوضات يمكن أن تبدأ فى بدايتها طابعا غير رسمى مثل المجموعة المعروفة باسم نادى باريس Paris Club فى اتفاقية الارجنتين .

وبهذه المناسبة نذكر انه ولو أن الاتفاقات تتم بصورة جماعية الا انها فى النهاية يجب اعتمادها من الجهات الدستورية فى كل بلد على حده . كذلك يلاحظ أن الدول الدائنة التى لا تشترك فى المفاوضات يكون من حقها دائما الانضمام الى الاتفاقية والتمتع بما جاء بها .

٢٧ — وبالنسبة للدول الدائنة نرى أنها تقدم على تلك المفاوضات وامام عينيها مصالح تربطها بالدولة المدينة فى الماضى والمستقبل . كما أنه فى غالبية الاحيان تكون هناك روابط سياسية وتاريخية تربطها اصلا بتلك الدولة . ولكن على الرغم من ذلك فان الدول الدائنة لا تنظر دائما الى هذا النوع من المفاوضات نظرة اطمئنان ، فتراها فى بعض الحالات تمنح تيسيرا لفترة وجيزة قد تكون عاما واحدا . وفى هذه الحالة ينص فى الاتفاق على ضرورة الاجتماع من جديد فى فترة لاحقة لاستئناف المفاوضات . وبذلك تكون الفترة التى تم الاتفاق عليها بمثابة فترة اختبار لنوايا الدولة المدينة ومدى استعدادها لاتباع سياسات جديدة سليمة تؤدى الى تحسين الوضع الاقتصادى بالبلاد . وفى العادة تنص الاتفاقات على سلسلة من الاجراءات الاقتصادية تتعهد الدولة المدينة بمراعاتها ، مثل فرض الرقابة على الاقتراض فى المستقبل والتعهد بالعمل على سداد المتأخرات فى مواعيد استحقاقها وغير ذلك من الاجراءات الاقتصادية .

واكن يلاحظ انه قد تأتى الدعوة الى عقد اجتماع لاحق من الدولة المدينة نفسها التى قد لا تكون فى مركز يمكنها من تقييم الموقف بصورة واقعية فى الوضع الحاضر . كما قد يكون السبب فى اعادة النظر فى الموضوع هو عدم أخذ الاقساط التى تستحق نتيجة للاتفاق الجديد فى الحسبان ومدى العبء الذى ستضيفه على الدولة الى الاقساط المستحقة اصلا . وقد يحدث فى بعض الحالات ان يكون النظر فى مدى استجابة الاقتصاد الداخلى للاصلاحات الجديدة عاملا فى الدعوة الى جولة جديدة من المباحثات . ومن ناحية اخرى فان الدولة الدائنة تميل الى الفصل بين التيسيرات التى تقدمها الدولة المدينة ومعونات التنمية التى يمكن أضافتها الى تلك التيسيرات فى وقت ما . ويلاحظ فى جميع الاتفاقات التى تمت ان الدول الدائنة كانت حريصة على تأكيد الفصل التام بين الأمرين .

٢٨ — وفيما يختص بالمنظمات الدولية ، فكما سبق أن ذكرنا ، فى حين يبدى كل من البنك الدولى للانشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى اهتماما متزايدا بمشكلة الديون الخارجية للدول النامية والمفاوضات المتصلة بها لدرجة جعلتها كثيرا ما تتبنى بنفسها الدعوة للمفاوضات وحتى رياسة تلك المفاوضات فى بعض الحالات ، الا أن تلك المؤسسات الدولية لا تقبل

الدخول فى أية مفاوضات من شأنها منح تيسيرات للدول المدينة لسداد ديونها لتلك المؤسسات حيث أنها تعتبر أن الشروط التى قدمت بها تلك القروض مناسبة . هذا علاوة على حرص تلك المؤسسات على عدم اتخاذ اجراءات قد تؤثر على موقفها فى أسواق رأس المال العالمية .

٢٩ ــ من الطبيعى أن تكون لكل اتفاقية من اتفاقيات التيسير ظروفها وملابساتها الخاصة . ولكن طبقا لما تم فى الـ ١٧ اتفاقية التى عقدت حتى الآن فان هناك مشاكل مشتركة يتوقع أن تثار فى أية مفاوضات تعقد فى هذا الشأن . منها تاريخ تجميد الدين Consolidation date وهو فى العادة لا يقل عن ٣ سنوات الا فى الحالات التى قد يرى فيها وضع الدولة المدينة تحت الاختبار ــ كما سبق أن ذكرنا ــ وكذلك أجل سداد الدين نفسه مما فيها فترة السماح . ويلاحظ أن ذلك الأجل . لا يجب أن يقل بأى حال من الأحوال عن عشرسنوات وقد يصل فى بعض الاتفاقات الى ثلاثين عاما. ومن الأمور الهامة أيضا الفائدة المستحقة وطريقة سدادها . ويلاحظ أنه فى أغلب الاتفاقات تم الاتفاق على سدادها على أقساط تستحق أثناء فترة السماح . أما عن سعر الفائدة فقد ينص على أسعار مخفضة مثل ٣٪ أو ٤٪ الا أنه فى اتفاقات اعادة التمويل يرتبط سعر الفائدة بأسعار السوق. وهناك ايضا قيمة الأقساط نفسها وهل هى متساوية أو متزايدة وكذلك موضوع نسبة التيسير التى يتحملها كل دائن ، وهل حسابها على أساس نسبة الدين أم يؤخذ فى الاعتبار الشروط الخاصة بقروض كل دولة . ولا يخفى صعوبة تطبيق النظام الأخير .

وسوف نعرض فيما يلى لتجربة أربع من الدول النامية بالنسبة لاعادة جدولة ديونها الخارجية وسوف يتم استعراض تجارب تلك الدول وترتيبها حسب تاريخ اتفاق تلك الدول وهى تركيا واندونيسيا وغانا والهند .

تركيـــا :

٣٠ ــ قامت تركيا الحديثة فى عام ١٩٢٣ على انقاض الامبراطورية العثمانية ، وقد ورثت الدولة جهازا حكوميا متداعيا بالاضافة الى عجز واضح فى كافة الميادين التعميرية . وكانت البطالة متفشية مع نسبة عالية من الأمية . ويبلغ تعداد تركيا ٣٥ مليون نسمة تقريبا كما يبلغ مساحة البلاد ٧٨١ كيلو مترا مربعا .

وكان النشاط الاقتصادى لتركيا عند قيام الثورة يعتمد على الزراعة بصفة رئيسية اذ بلغت نسبة العمال الذين يعملون فى الزراعة ٧٥٪ من اجمالى الأيدى العاملة ، يقابل ذلك قطاع صناعى صغير نسبيا ويتركز فى صناعة النسيج . كما أن معدل التمو بالبلاد يعد منخفضا للغاية .

٣١ ــ وقد كان العجز فى الكفايات المدربة والخوف من تسلط رأس المال الأجنبى أو من فساد القطاع الخاص من العوامل التى أدت بالنظام الجديد

فى تركيا الى التركيز على انشاء قطاع عام ضخم وكبير بدرجة تحمل عبء دفع عجلة التنمية بالبلاد بأقصى سرعة ممكنة . هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فان تركيا فى عهدها الجديد اتجهت الى التخطيط الاقتصادى للبلاد كوسيلة لتحقيق هـذا الهدف فانشـأت عام ١٩٦٠ مؤسسـة التخطيط (State Planning Organization) وقد الحقت المؤسسة بمكتب رئيس الوزراء مباشرة . وبالرغم من ذلك فان المؤسسه لا تعتبر جهـازا فعالا للتخطيط الاقتصادى نظرا لعدم توافر الكفايات اللازمه . وقد نفذت تركيا خطتين خمسيين للتنمية الاقتصادية الأولى بدأت فى عام ١٩٦٣ وانتهت فى عام ١٩٦٧ . وبدأت الثانية فى عام ١٩٦٨ وانتهت فى عام ١٩٧٢ .

٣٢ — مع بداية الخمسينيات ظهر دور القطاع العام بوضوح . وتنتج مؤسسه المشروعات الحكومية الاقتصادية State Economic Enterprises (SEE) ٤٠٪ من الانتاج الصناعى للبلاد وذلك فى مجالات الصناعات التحويليه وانتعدين وسبك الحديد والمال والنقل البحرى .

ومما يذكر أن معدل النمو الاقتصادى لايسرى على نحو مرض فى النمو فى الانتاج الزراعى لا يتعدى ٢٪ وهو معدل يقل عن معدل النمو السكانى بالبلاد . وفى مجال صناعة ارتفع معدل النمو فى الانتاج فى الخمسينيات الى ٦٪ ثم ما لبث أن انخفض فى الستينيات الى ٤٪ ، كما يلاحظ أن الجزء الاكبر من الصناعات الجديدة تحظى بحماية جمركية عالية الأمر الذى يؤثر فى القيمه الفعلية التى تضيفها تلك المشروعات الى الناتج القومى للبلاد .

٣٣ — لا شك أن التوسـع فى المشروعات الحكوميه يستوعب عماله ضخمه . الا أن قيام تلك المشروعات دون دراسه اقتصاديه سليمة ودقيقه يؤدى بتلك المشروعات الى خسائر كبيرة تحاول الدوله تغطيتها عن طريق الميزانيه العامة . وقد تحاول الدولة تغطيه تلك الخسائر أو جانب منها بفرض حمايه جمركيه عالية ولكن ذلك سوف يؤدى الى الضغط على ميزان المدفوعات وبالتالى الى استنزاف موارد الدوله من العملات الاجنبية كما قد يؤدى فى بعض الحالات الى خلق ضغوط تضخمية .

وفى جميع الأحوال فانه مع بداية الخمسينيات فان المشاكل التى واجهت تركيا كانت تركز فى عناصر ثلاثه **أولهـا** القطاع العام وضرورة حثه على خفض تكلفة انتاجه بدرجة تحقق العائد المطلوب وكذا توجيهه الى المزيد من المشاركه فى تنميه وتشجيع الصادرات . **والعامل الثانى** هو دفع القطاع الزراعى الى زيادة حصـيلته **واخيرا** العمل على تنفيذ سـياسات فعاله لتنظيم الاسرة .

٣٤ — ظهرت بتركيا بوادر تضخم منذ بداية الخمسينيات . وقد اخذت وطأته تشتد اعتبارا من عام ١٩٥٧ حين اخذت الأسعار الداخلية فى الارتفاع بمعدل وصل الى ١٥٪ سنويا وقد ساعد فى تعقيد الموقف توسع البلاد فى الاعتماد على تمويل مشترياتها الخارجية بتسهيلات الموردين .

وايا كانت الأسباب فقد ظهرت الأزمة النقدية فى عام ١٩٥٨ بشكل حاد وتلا ذلك توقيع اتفاقية اعادة جدولة الديون الخارجية لتركيا والتى بلغت أكثر من ١ر١ بليون دولار فى عام ١٩٥٩ . وقد حصلت تركيا بعد توقيع تلك الاتفاقية على معونات مستمرة من الدول الدائنة وصلت الى ٣٢٠ مليون دولار منها حوالى ١٠٠ مليون دولار من الولايات المتحدة الأمريكية وحدها . وقد مثلت تلك المعونات أكثر من ٣٣٪ من الأرصدة المخصصة لخدمة الديون وحوالى ٥ر١٢٪ من واردات تركيا فى هذا الوقت . وما زال دور الاستثمار الخاص الأجنبى فى تركيا ضعيفا اذ لايتعدى ٢٠ مليون دولار سنويا .

كذلك يضاف الى المعونات الأجنبية تحويلات العمال الاتراك من الخارج والتى بدات فى الظهور بشكل جدى اعتبارا من عام ١٩٦٤ أى بعد تخفيض قيمة العملة التركية . وقد وصل معدل تحويلات هؤلاء العمال فى عام ١٩٧٠ الى حوالى ٢٧٥ مليون دولار سنويا . وينتظر أن يصل الى ٣٠٠ مليون دولار هذا العام .

٣٥ ــ قدرت صافى الأرصدة الأجنبية لتركيا عند توقيع اتفاقية اعادة الجدولة فى عام ١٩٥٩ بـ ٢٠ مليون دولار . وقد وصلت تلك الارصدة الان الى أكثر من ١٧٠ مليون دولار . وبالنسبة لعبء خدمة الدين الخارجى فانه يلاحظ ان نسبة الأرصدة المخصصة لهذا الغرض الى اجمالى الصادرات قدانخفض من ٢٧٪ عند توقيع الاتفاق الى حوالى ٢١٪ حاليا .

اندونيسيا :

٣٦ ــ حصلت اندونيسيا على استقلالها فى اعقاب الحرب العالمية الثانية . وكان لول المشاكل التى واجهت القيادة الجديدة هى مهمة تحقيق الوحدة الوطنية لـ ١٠٠ مليون نسمة موزعين على عدد كبير من الجزر . وقد كانت اندونيسيا حتى الاستقلال تعتمد فى صادراتها على المطاط والتوابل والسكر والصفيح والتبغ وزيت البترول الذى تم اكتشافه فى اواخر الأربعينات . هذا وكانت اندونيسيا تحقق اكتفاء ذاتيا فى احتياجاتها من المواد الغذائية الرئيسية واهمها الأرز . وبعد الاستقلال اقامت الحكومة صناعات جديدة فى ميادين الأسمدة والأسمنت والورق وتوليد الطاقة الكهربائية .

٣٧ ــ وقد ركزت الحكومة الاندونيسية بعد الاستقلال على العناية بالتعليم واصلاح الجهاز الحكومى . كما طابت مشورة الكثير من الخبراء العالميين فى تخطيط اقتصاديات البلاد الا ان هناك عدة مشاكل واجهتها ، فقد كانت كافة الطرق البرية والسكك الحديدية وغيرها من الأجهزة التعميرية فى حالة سيئة . كما كان الجهاز الحكومى يشكو من تضخم فى العمالة ، علاوة على انخفاض الكفاية الفنية للعاملين فيه ، هذا وكان مستوى المرتبات منخفضا بدرجة كبيرة .

وقد تدهور الانتاج فى مختلف المجالات وخاصة الصناعات الاستراتيجية التى تعتمد عليها البلاد . وفى الميدان الزراعى انخفض انتاج الأرز بدرجة ادت الى اتجاه البلاد الى استيراد احتياجاتها من الخارج بعد أن كان الانتاج المحلى يكفى احتياجات السوق المحلية.وزاد من المشكلة،انخفاض الأسعار العالمية للمطاط الذى يعتبر سلعة رئيسية فى صادرات اندونيسيا .

ومع بداية الستينيات عمدت الجالية الصينية باندونيسيا وهى تمثل طبقة رجال الأعمال الى مغادرة البلاد بعد أن هربت رءوس أموالها للخارج .

٣٨ — تعتبر اندونيسيا فى مقدمة الدول النامية التى نجحت فى اجتذاب المعونات الأجنبية من الشرق والغرب وبدرجة كبيرة . وقد بلغت تلك المعونات حتى عام ١٩٦٥ حوالى ٣ بلايين دولار نصفها من دول الكتلة الغربية . هذا بالاضافة الى المعونات العسكرية وهى من دول الكتلة الشرقية وتبلغ نصف بليون دولار أخرى .

ويلاحظ أن الطابع السائد لمعونات الكتلة الغربية كان فى هيئة سلع استهلاكية كالأرز والمنسوجات أو تسهيلات للموردين . وكانت شروط المعونات الأمريكية أشدها حيث ان الحكومة الأمريكية كانت ترى ضرورة ضغط تكلفة الانتاج بدرجة غير واقعية فى دولة نامية ولها ظروف اندونيسيا فى هذا الوقت . وبالنسبة لمعونات الكتلة الشرقية والتى خصصت أغلبها لتوريد سلع رأسمالية فقد حدث تأخر كبير فى تنفيذ الجداول الزمنية لتوريد المعدات مما أثر بالتالى على المواعيد المحددة لبدء الانتاج . وقد كان من نتيجة ذلك أن آثار معونات الكتلة الشرقية لم تظهر فى الوقت المحدد لها .

٣٩ — فى عام ١٩٦٥ كان الموقف الاقتصادى لأندونيسيا قد بلغ حدا بالغا من الخطورة . فقد انخفضت الاحتياطيات من العملات الأجنبية الى الصفر بعد أن كانت قد وصلت الى ٤٠٠ مليون دولار فى عام ١٩٦٠ . كما بلغت الأجهزة التصديرية بالبلاد مرحلة الاستهلاك التام . وظهر آثار التضخم بصورة مكثفة فى كافة المجالات الاقتصادية . وفى عام ١٩٦٦ قرر النظام الجديد للبلاد العودة الى عضوية صندوق النقد الدولى والبنك الدولى للانشاء والتعمير التى كان النظام السابق قد تركها . وقد قررت الحكومة الجديدة انتهاج سياسة جديدة تجاه الاستثمارات الأجنبية كما قررت اعادة المزارع والمشروعات التى أممت الى أصحابها وأغلبهم من الأجانب .

وبالنسبة الى ميزانية الدولة فقد قررت الحكومة ضغط الانفاق الحكومى وفرض القيود على القروض التى تحصل عليها الجهات الحكومية مع الغاء كافة الاستثمارات الجديدة باستثناء تلك التى يمولها البنك الدولى للانشاء والتعمير . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فقد قررت الحكومة رفع

لسعر الفائدة الى مستوى واقعى كما قررت التشديد على جباية مستحقات الحكومة من الضرائب والجمارك كما قررت اتباع نظام جديد لتحرير التعامل فى النقد الأجنبى .

٤٠ ـ بالنسبة لمشكلة الديون الخارجية قامت اندونيسيا بالدخول فى مفاوضات مع الدول الدائنة اعتبارا من عام ١٩٦٥ واستمرت حتى عام ١٩٧٠ حين انتهت بتوقيع اتفاقية لاعادة جدولة مستحقات تلك الدول التى بلغت حوالى ١٧٦٩ مليون دولار ، وقد نصت الاتفاقية على اعادة سداد تلك المستحقات على مدى ثلاثين عاما وقد تمنح الاتفاق لاندونيسيا الحق فى تأجيل ٥٠٪ من بعض الأقساط اذا دعت الحاجة الى ذلك . وقد صاحب الاتفاق معونات من الدول الدائنة وجهت أساسا الى تنفيذ مشروعات تنمية بالبلاد .وذلك خلاف عون عاجل قررت الدول الدائنة تقديمه الى اندونيسيا فى عام ١٩٦٧ قدره ٢٠٠ مليون دولار . هذا وقد قامت الدول الشرقية بتقديم تسهيلات للميزانية Budgetery Relief لزيادة قدرة اندونيسيا على التصدير .

٤١ ـ وتقوم اندونيسيا حاليا بتنفيذ خطة خمسية للتنمية قدرت استثماراتها بأكثر من بليون روبية . وتهدف الخطة الى تحقيق معدل للنمو يبلغ ٥٪ سنويا كما تهدف الى زيادة معدل الصادرات بنسبة ٨٪ سنويا. وتبلغ المنح والمعونات المقدمة لاندونيسيا خلال الخطة حوالى ٥٥٠ مليون دولار وذلك خلاف معونات الأغذية والتى تبلغ أكثر من ١٣٠٠ مليون دولار ، هذا ، وتعنى الحكومة عناية خاصة ببرنامج تنظيم الأسرة فى اندونيسيا .

ويلاحظ أن حكومة اندونيسيا قد حصلت على قروض من ابنك الدولى للانشاء والتعمير وبعض الدول الغربية بلغت ٢٫٢٥بليون دولار عن الفترة من ١٩٦٦/٧/١ حتى منتصف عام ١٩٧٢ . وتدل الاحصاءات المنشورة عن اندونيسيا على أن صافى الأرصدة الأجنبية لدى اندونيسيا تقدر فى نهاية عام ١٩٧٢ بـ ٢٨٤ مليون دولار ، مقابل عجز بلغ حوالى ٥٠ مليون دولار عند توقيع اتفاق اعادة الجدولة .

غانا :

٤٢ ـ تبلغ مساحة غانا حوالى ٢٤٠ الف كيلومتر مربع ويبلغ تعدادها فى عام ١٩٧٠ (٩١ مليون نسمة) ويبلغ معدل النمو فى السكان حوالى ٣٪ سنويا وقد اتجهت حكومة غانا فى عهد الرئيس نكروما الى دفع عجلة التنمية بالبلاد عن طريق ثلاث وسائل ، **الأولى** هى خلق قطاع صناعى قوى ، لذلك فقد عمدت الحكومة الى زيادة الاستثمارات الموجهة لقطاع الصناعى . والوسيلة **الثانية** هى اتخاذ اللازم لزيادة الانتاج الزراعى بالبلاد ، والمعروف أن غانا تعتبر من الدول الرئيسية فى العالم فى تصدير الكاكاو . والوسيلة **الثالثة** هى زيادة العمالة بالبلاد والقضاء على البطالة فى غانا . وتنفيذا لذلك فان الحكومة شرعت فى تنفيذ خطة خمسية للتنمية اعتبارا من ١٩٦٠ تضطلع فيها الدولة بالجانب الأكبر من

الاستثمارات عن طريق القطاع العام . وقد كان من نتائج تلك السياسة أن ازداد دور هذا القطاع تضخما فى الوقت الذى تناقص فيه حجم القطاع الخاص بدرجة كبيرة .

وبالقاء الضوء على خطة التنمية الخمسية فى غانا وطريقة توفير التمويل اللازم لها نلاحظ أنها اعتمدت الى درجة كبيرة على تسهيلات الموردين ، حتى أن نصيبها بلغت ٤٠/ من استثمارات السنة الأولى زادت الى ١٠٠/ فى عام ١٩٦٤ . وتدل الاحصاءات على أن التحولات الرأسمالية خلال سنوات الخطة بلغت ٣٥٠ مليون دولار سنويا منها ٥٠ مليون دولار فقط فى شكل معونات حكومية طويلة الأجل والباقى ورد فى صورة تسهيلات موردين . وقد تراوح أجل تلك التسهيلات حول سبع سنوات وبفائدة تصل الى ٨/ فى حالة التسهيلات الممنوحة من دول الكتلة الغربية . ٢ر٥/ للتسهيلات الواردة من دول الكتلة الشرقية . ومما يستحق الذكر فى هذا المقام أن البنوك والمؤسسات المالية استمرت فى عرض تسهيلات الموردين على غانا — حتى بعد تدهور الأحوال الاقتصادية بالبلاد — وقد غطى مخاطرهم الضمان الحكومى لسداد تلك التسهيلات ، وحتى بالنسبة للأجزاء غير المغطاة بالضمان فان الموردين عمدوا الى تحصيل مستحقاتهم مقدما أو عن طريق رفع الأسعار بما يغطى تلك الأجزاء أو غير ذلك من السبل .

٤٢ — وما كان الاقتصاد الغانى بقادر على تحمل العبء الناتج عن ذلك لفترة طويلة فأخذ الموقف فى الانتقال من سيء الى أسوأ مع مضى الوقت حتى بلغت نسبة الزيادة فى النفقات الحكومية ١٣/ سنويا اعتبارا من العام الأول لتنفيذ الخطة فى عام ١٩٦٠ ، وزاد عدد الوزارات الى ثلاثة أضعاف عددها عند بداية حكم الرئيس نكروما . وزادت السرائب المفروضة بمعدل وصل الى ١٨/ . هذا وفى حين زادت الدولة من معدل استثمارها لحد معدل المنحرات فى الانخفاض نسبة وصلت الى ١٣/ .

وبالنسبة للميزانية العامة للدولة فقد زاد العجز من ٥٠ مليون سيدى* Cedi فى عام ١٩٦٠ الى ١٢٠ مليون سيدى فى عام ١٩٦٥ . كما أن اعتماد الحكومة على الاقتراض من الجهاز المصرفى قد بلغ ١٦٨ مليون سيدى غانى فى عام ١٩٦٥ بدلا من فائض بلغ ٩١ مليون سيدى فى عام ١٩٦٠ .

٤٤ — فى عام ١٩٦٤ شكلت لجنة برياسة وزير الخزانة لاعتماد أية ارتباطات جديدة وذلك بعد أن تبين عدم وجود رقابة على الارتباطات الخارجية فى السنوات الأولى للخطة مما أدى الى نمو الدين الخارجى لغانا بدرجة كبيرة وبالتالى انخفاض الاحتياطيات الأجنبية لغانا بدرجة ملحوظة ، وزاد من حدة المشكلة الانخفاض الكبير فى أسعار الكاكاو ، فقد

* الدولار الأمريكى = ١ر١٧ سيدى .

انخفض السعر من ٢٦٨ سيدى للطن سنة ١٩٦٠ الى ٢٢٤ سيدى للطن سنة ١٩٦٤ ثم الى ١٤٩ سيدى للطن سنة ١٩٦٥ . وكان من نتيجة كل ذلك استنزاف الاحتياطيات الأجنبية لغانا حتى وصلت الى الصفر فى عام ١٩٦٥ . وقد أثر ذلك على سداد المستحقات الجارية لغانا فسجلت تأخرا ملحوظا

ومع تولى الحكومة الجديدة لزمام الأمور فى فبراير سنة ١٩٦٦ قامت بوضع سياسة جديدة مؤداها خفض الانفاق الحكومى وبالتالى خفض عدد الوزارات بمعدل ٥٠٪ تقريبا . كما قامت الحكومة بالغاء الخطة الخمسية الثانية المحدد لها الفترة من ١٩٦٤ الى ١٩٦٩ . وقد قامت الحكومة باعادة دراسة مشروعات القطاع العام دراسة اقتصادية سليمة توطئة لوقف العمل فى المشروعات غير الانتاجية كما قامت بتحويل بعض المشروعات العامة الى مشروعات خاصة . كما قامت بالغاء المزارع الحكومية وتوزيع الأراضى على المزارعين .

٤٥ ــ بالنسبة لمشكلة الدين الخارجى تدل الاحصاءات على ان اجمالى الدين الخارجى قد بلغ حتى نهاية عام ١٩٦٦ (٦٧٠ مليون دولار) ويشمل ذلك الديون المضمونة من الهيئات الرسمية. وهى فى غالبيتها تسهيلات للموردين ولا يدخل فيها القروض قصيرة الأجل . كما تضم مبلغ ٩٠ مليون دولار عبارة عن تسهيلات طويلة الأجل مقدمة من الاتحاد السوفيتى لتمويل مشروع نهر الفولتا .

وقد قامت الحكومة الجديدة بالدخول فى مفاوضات لاعادة جدولة الديون الخارجية انتهت بتوقيع ثلاث اتفاقيات . أولاها فى عام ١٩٦٦ وتشمل العقود التى تمت قبل فبراير سنة ١٩٦٦ والثانية وقد وقعت فى عام ١٩٦٨ وتشمل القروض التى تستحق بعد آخر ديسمبر سنة ١٩٦٨ وحتى ٣٠ يونيو سنة ١٩٧٢ . وتشمل الاتفاقية الثالثة التى عقدت فى عام ١٩٧٠ تأجيل جانب من المستحقات الجديدة التى تستحق ما بين أول يوليو سنة ١٩٧٠، ٣٠ يونيو سنة ١٩٧٢ . وقد تم بموجب الاتفاقيات الثلاث تأجيل سداد كافة المستحقات من ديون غانا لمدد تتراوح بين ٧ ، ٨ سنوات مع فترة سماح تتراوح بين ٢٫٥ ، ٣٫٥ سنة ، أما عن سعر الفائدة فقد نصت الاتفاقيات على أن يتم تحديده فى كل حالة حسب ظروفها الخاصة .

وقد ساهم صندوق النقد الدولى فى تقديم العون الى غانا فقدم لها ١٨ مليون دولار فى عام ١٩٦٧ ثم ٥٠ مليون دولار فى عام ١٩٦٩ ، وذلك بموجب برامج للتثبيت عقدها مع غانا . هذا وقد زادت الدول الغربية أيضا من عونها لغانا بدرجة ملحوظة بعد توصلها الى اعادة جدولة ديونها الخارجية . كما عادت الأسعار العالمية للكاكاو الى الارتفاع التدريجى فبلغت حوالى ٣٠٠ سيدى للطن فى عام ١٩٧٠ بعد أن وصلت الى ٢٢٤ سيدى للطن عام ١٩٦٤ .

٤٦ ــ وقد قامت غانا فى عام ١٩٦٩ بتنفيذ خطة للتنمية مدتها عام

واحد (٧١/٧٠) وذلك كنواة لتقديم خطة خمسية فى المستقبل وتبلغ الاستثمارات الحكومية الموجهه الى تلك الخطة ٢٨٩مليون سيدى وينتظر ان تؤدى الى زيادة فى اجمالى الناتج المحلى بنسبة ٥ر٣٪ . كما ينتظر ان تحقق زيادة فى الصادرات بمعدل ٤ر١٪ الا ان اثرها على الانتاج الزراعى لا يمكن تحديده نظرا لقصر المدة .

هذا وتدل الاحصاءات على ان العجز فى صافى احتياطيات غانا من العملات القابلة للتحويل قد تلاشى فى عام ١٩٧١ وذلك بعد ان بلغ هذا العجز فى عام ١٩٦٧ اكثر من ٤٨ مليون سيدى .

الهند :

٤٧ — يبلغ تعداد الهند ٥٥٠ مليون نسمة وتبلغ مساحة أراضيها ٣ر٢٧ مليون كيلو متر مربع مقسمة الى ١٧ ولاية . ويبلغ معدل تكاثر السكان فى الهند طبقا لآخر الاحصاءات بنسبة ٢ر٢٥٪ سنويا . وبالرغم من ان الهند قد حصلت على استقلالها فى عام ١٩٤٧ فان الظروف التى عاشتها البلاد منذ ذلك التاريخ قد حتمت عليها توجيه جانب كبير من اموالها للانفاق على النواحى العسكرية . وفى السنوات العشر الأخيرة اشتركت الهند فى ثلاث حروب مع كل من الصين فى عام ١٩٦٢ والباكستان فى عامى ١٩٦٥ ، ١٩٧٢ . وتتمتع الهند بقدر محدود من الموارد الطبيعية، فالاقتصاد الهندى يعتمد على الزراعة بصفة اساسية حيث ان القطاع الصناعى ما زال صغيرا اذا قورن بالقطاع الزراعى . ويستوعب قطاع الزراعة فى الهند ٧٠٪ من اليد العاملة ويمثل ٤٦٪ من صافى الناتج الأهلى للبلاد . وقد ورثت الهند الحديثة عن الاستعمار نظاما عتيقا للتعليم وشبكة مستهلكة للمواصلات الا انها حظيت بجهاز حكومى على قدر كبير من الكفاية . كما انه يوجد بالهند فئة من رجال الأعمال والمثقفين والسياسيين على درجة طيبة من العلم والكفاية .

٤٨ — تعتبر الهند من الدول الرائدة فى مجالات التخطيط الاقتصادى وقد حقق التخطيط الاقتصادى نجاحا فى الكثير من المجالات فزاد معدل دخل الفرد بمعدل يصل الى حوالى ٥ر١٪ سنويا ، كما زادت الصادرات بمعدل ٢٪ سنويا وارتفع الانتاج الصناعى بمعدل ٧٪ سنويا ، هذا بالاضافة الى التوسع فى الخدمات الصحية والتعليم وزيادة انتاج الكهرباء والتوسع فى المشروعات التعميرية . الا انه قد صاحب التخطيط فى الهند بعض المشاكل ، فقد تراجع معدل الزيادة فى الانتاج الزراعى عما كان مقدرا على الرغم من ان استثمارات قطاع الزراعة تمثل ٢٠٪ من استثمارات الخطة ، ويرجع ذلك من ناحية الى جهل الفلاح الهندى بالأساليب الزراعية الحديثة واحجامه عن تعديل اساليب الزراعة لفترة طويلة ، ومن ناحية اخرى فقد تأخرت الدولة فى تعديل سياسة الأسعار للمحاصيل الزراعية فقد المزارع الحافز فى زيادة انتاجه الزراعى .

ويلاحظ ايضا ان برامج التنمية فى الهند قد اتسمت بصفة عامة بالبطء فى التنفيذ . كذلك اثبتت التجربة انه لم يحسب حساب الانفجار السكانى

عهد الاعداد لخطة التنمية ؛ كذلك لم يراع التوازن بين المشروعات الانتاجية ذات العائد المادى والمشروعات الاجتماعية التى تم التوسع فيها تحت ضغط العوامل السياسية . كل هذا فى مجتمع مايىء بالمتناقضات سواء فى اللغة أو الدين أو التقدم الحضارى الى غير ذلك من العوامل التى صعبت من مهمة التخطيط فى الهند .

وتدل الاحصاءات المنشورة عن الخطة الخمسية الرابعة (١٩٦٩/ ١٩٧٣) انه قد تحققت زيادة فى الدخل الأهلى بمعدل ٦٪ تقريبا فى السنتين الأوليين للخطة ، وان هذا المعدل انخفض بدرجة كبيرة بعد ذلك حتى وصل الى ٢٪ فقط .

وفى جميع الأحوال فان الخبراء يرون أن نجاح التخطيط الاقتصادى فى الهند يقتضى ضرورة تحقيق معدل نمو لا يقل عن ٦٪ سنويا وان تكون الزيادة فى قطاع لزراعة ٥٪ على الاقل ، كما تجب العناية بمشكلة التوسع السكانى وتنظيم الأسرة وكذا مشكلة تشغيل المصانع بأقصى طاقته.

٤٩ ــ تعتبر الهند من الأمثلة الناجحة للدولة النامية التى امكنها الحصول على معونات اقتصادية من كل من الدول الشرقية والغربية بالاضافة الى المؤسسات الدولية . وتبلغ المعونات التى تحصل عليها الهند حاليا من جميع الأطراف حوالى ٥ر١ بليون دولار سنويا ــ منها ٢/١ مليون دولار معونات غذائية . وقد تدرج هذا الرقم من ٤٠٠ مليون دولار ــ فى الخمسينات الى أن وصل الى معدله الحالى فى منتصف الستينيات . ولكن اذا قارنا هذا المعدل بنصيب الفرد من تلك المعونات فى الهند يقدر بـ ــ ٥ر٢ دولار فى حين يصل المعدل فى دولة مثل شيلى الى ١٦ دولار .

وفى مجال بحث موضوع المعونات نذكر أن الهند قد مرت بتجربة قاسية فيما يختص بالمعونات الغذائية . وما الضغوط التى فرضتها الدول المانحة للمعونات ــ وفى مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية ــ على الهند لتعديل سياستها الزراعية بالشىء الذى يمكن أن ينسى بسرعة . لذلك فاننا نجد أن اكثر من الاقتصاديين يطالبون بضرورة رفع القيود عن المعونات والعمل على زيادة العون غير المشروط المقدم للدول النامية .

٥٠ ــ واذا انتقلنا الى بحث مشكلة الديون الخارجية للهند نجد انه ولو أن الهند قد خرجت من الحرب العالمية الثانية برصيد دائن كبير من الاسترلينى وان هذا الرصيد قد ازداد ونما بعد الحرب الكورية فان مشكلة المديونية الخارجية للهند ظهرت بشكل خطير فى أواخر الخمسينيات مما دعا الى تشكيل كونسورسيوم للهند فى عام ١٩٥٨ برياسة البنك الدولى للانشاء والتعمير .

ولكن الأزمة استمرت فى الاستفحال حتى تضاعف رقم المديونية فى الفترة

من ١٩٦٣ الى ١٩٦٨ مما حدا بالدولة الى تعديل خطة التنمية الرابعة بحيث تصبح خطة سنوية اعتبارا من عام ١٩٦٦ .

وقد قدر اجمالى الدين الخارجى للهند فى عام ١٩٦٦ بـ ٦ر٩ بليون دولار منها ٢ر٢ بليون دولار رصيد غير مستخدم . ويلاحظ انه يستحق للدول اعضاء الكونسورسيوم ٥ر٦ بليون دولار من اجمالى تلك الديون اى اكثر من ٨٠٪ منها . وفى احصاء آخر ظهر ان ٣٠٪ من ديون اعضاء الكونسورسيوم تستحق خلال الفترة ١٩٦٦ / ١٩٧١ . كما تستحق الـ ٣٠٪ الثانية خلال الفترة ١٩٧٢/١٩٧٧ .

وبالنسبة لسداد الديون قررت الهند اتباع طريقة يتم بموجبها سداد جزء اكبر من مستحقات الدول التى قدمت قروضها بشروط ليسر . وذلك خلافا للعرف الذى يتبعه Paris Club والذى يقضى بأن يكون السداد بنسبة الدين المستحق لكل دولة Pro-rata. وعلى العموم فان الهند لم توقع اتفاقية جماعية لاعادة الجدولة فى عام ١٩٦٨ بل تم الاتفاق على ان يتم توقيع اتفاقات ثنائية مع كافة الدول الدائنة حصلت الهند بمقتضاها على فترة سماح لسداد المستحقات المؤجلة كما حصلت على اجل اطول لسداد تلك المستحقات .

وتمكنا للهند من الانتظام فى معاملاتها المالية فقد حصلت على مساعدات من صندوق النقد الدولى بلغت ٢٠٠ مليون دولار فى عام ٦٥ ، ١٨٧ مليون دولار فى عام ١٩٦٦ .كما تم الاتفاق مع الدول اعضاء الكونسورسيوم على تقديم عون مالى بمعدل يزيد على ١٠٠ مليون دولار فى السنة ولمدة ثلاث سنوات بعد توقيع الاتفاق .

٥١ — بالرجوع الى البيانات المنشورة عن الموقف الاقتصادى فى الهند نجد ان صافى الأرصدة الأجنبية لدى الهند يقدر فى عام ١٩٧٠ بـ ٥٧٣ مليون دولار مقابل ٤٥ مليون دولار فقط عند توقيع الاتفاق ، كما ان اجمالى الدين الخارجى للدول اعضاء الكونسورسيوم قد انخفض من ٥ر٦ بليون دولار عند توقيع الاتفاق الى ٢ر٥ بليون دولار فى آخر عام ١٩٧٢ .

ونظرا لان حصيلة صادرات الدولة النامية تلعب دورا رئيسيا فى سداد اقساط الديون التى تستحق على تلك الدولة وبمقارنة نسبة الأرصدة المخصصة لخدمة الدين الخارجى فى الهند الى اجمالى الصادرات نلاحظ ان تلك النسبة قد انخفضت فى عام ١٩٧١ الى ١٠٪ مقابل ٣ر٢٣٪ عند توقيع الاتفاق .

هذا من ناحية ومن ناحية اخرى نرى ان المعونات التى قدمت للهند لمساعدتها على تنفيذ اتفاقات اعادة الجدولة والتى بلغت اكثر من ١٠٠ مليون دولار سنويا كما ذكرنا ، بلغت نسبة تلك المعونات الى المبالغ المخصصة لخدمة الدين الخارجى حوالى ٣٥٪ ، كما بلغت حوالى ١٥٪ من اجمالى الواردات السنوية للهند .

الخلاصـــة :

٥٢ ـ يتضح من دراسة مشكلة الديون الخارجية فى الدول الأربع السابق ذكرها أن المشكلة نشأت أصلا عندما حاولت تلك الدول دفع عجلة التنمية الاقتصادية فيها بمعدلات طموحة قد تزيد عن طاقتها . وقد حاولت الحكومة فى بعض تلك الدول تنفيذ برامج التنمية عن طريق القطاع الخاص أولا ، الا أنه نتيجة لعدم تجاوب القطاع الخاص بالسرعة الكافية لرغبات القيادة السياسية فان تلك الدول اتجهت الى القطاع العام لتنفيذ البرامج الاقتصادية المطلوبة . وحتى يستطيع هذا القطاع تأدية مهمته بكفاية فقد نما واتسعت أعماله ونشاطاته حتى أصبح يسيطر على الجانب الأكبر من النشاط الاقتصادى بالبلاد . وكان من نتيجة ذلك كله ان أصبحت الحكومة مدينة بأموال طائلة وجهت كلها أو الجزء الأكبر منها لمشروعات التنمية . ولا شك أن الموقف يصبح أكثر تعقيدا اذا علمنا أن المشروعات التى أنشأتها الحكومات لم تكن دائما مقامة على أسس اقتصادية سليمة .

وقد لاحظنا أيضا من استعراض الموقف فى الدول الأربع السابق الاشارة اليها أن بعضها اضطر لظروف خاصة الى توجيه جانب ضخم من استثماراته الى نفقات الدفاع . وأيا كانت الأسباب التى دعت الى ذلك فانه من الواضح أن الدول النامية لا تستطيع تحمل اجراء يكون من نتيجته استنزاف مواردها من العملات الأجنبية بهذه الدرجة الكبيرة .

٥٣ ـ ومن الملاحظ فى الغالبية العظمى من اتفاقات اعادة جدولة الديون الخارجية أن المفاوضات لم تبدأ الا بعد أن ساء موقف الدولة بدرجة توقفت فيها عن دفع التزاماتها الخارجية . ولا شك أن الدخول فى مفاوضات قبل الوصول الى تلك الحالة يعود بفوائد على كل من الدائن والمدين . .

هذا وقد كان هناك اعتقاد بأن مفاوضات اعادة الجدولة لا يمكن أن تتم الا بعد احداث تغيير جذرى فى النظام السياسى بالبلاد . وقد حدث ذلك فى حالة أندونيسيا وحالة غانا وكذا فى حالات أخرى . ولكن من الواضح أن دولا كثيرة لجأت الى اعادة جدولة ديونها دون احداث تغيرات سياسية فيها .

٥٤ ـ ليست اتفاقات اعادة الجدولة هى السبيل الوحيد لحل مشكلة الديون الخارجية لدولة نامية . فمن الواضح أن حصيلة الدولة من الصادرات تلعب دورا هاما فى سداد التزامات الدولة من الديون الخارجية. وقد وصلت نسبة ما تحملته تركيا عند توقيع الاتفاق كأقساط للديون بالمقارنة باجمالى الصادرات المنظورة وغير المنظورة ٢١٫٦٪ . وعلى ذلك فان الدول النامية التى تحقق عائدا مرتفعا من الصادرات يمكنها أن تحل مشكلة الديون الخارجية عن طريق توجيه نسبة من حصيلة ذلك الصادرات

الى سداد اقساط تلك الديون . ومما يذكر أن حصيلة بعض الدول من تحويلات العاملين فى الخارج قد بلغت درجة كبيرة نسبيا وعلى سبيل المثال بلغت تلك الحصيلة فى تركيا عام ١٩٧٠ حوالى ٣٠٠ مليون دولار فى يوغوسلافيا ٧٥٠ مليون دولار فى العام نفسه . ولاشك أن ازدياد رقم تلك الحصيلة وغيرها من الايرادات المنظورة لابد وأن يزيد من قدرة الدول النامية على سداد أقساط الديون المستحقة عليها .

الفصل الثالث

مشكلة الديون الخارجية فى مصر

تقييم المشكلة :

٥٥ ـ يتوقع خبراء البنك الدولى للانشاء والتعمير فى دراسة لهم عن الدول النامية الأعضاء ومدى احتمال تعرضهم لمشاكل بسبب ارتفاع رقم مديونيتهم الخارجية فى السبعينيات ، يتوقعون أن تواجه ٢٨ دولة نامية مشاكل طويلة الأجل بالنسبة لديونها الخارجية . وقد جاء فى تقرير لهؤلاء الخبراء أن من بين هذه الدول الـ ٢٨ خمس دول فى منطقة الشرق الأوسط هى مصر وباكستان وايران والسودان وافغانستان .

٥٦ ـ وهنا يبرز سؤال هام . ما هى المشكلة التى تواجه مصر وماهو حجمها ؟ وهل هى من المشاكل التى يمكن تذليلها أو من النوع الذى يستعصى حله ؟ واذا كان الرد بالنفى فما هى السبل لحل تلك المشكلة وما هو الوقت الذى تحتاجه البلاد للخروج من حالة الخطر الذى يواجهها ؟

ان ضخامة مشكلة الديون الخارجية فى دولة ما يتوقف على عدة عوامل اهمها حجم الدين نفسه ونصيب الفرد من ذلك الدين ، وكذا اجمالى الناتج المحلى للدولة والحصيلة التى تحققها من صادراتها المنظورة وغير المنظورة واخيرا الجدول المعد لاستهلاك ذلك الدين .

وفى حين نجد أن حساب نصيب كل فرد من الدين الخارجى لا يحمل دلالة ـ يمكن الاسترشاد بها فى مقارنة درجة خطورة المشكلة فان اجمالى الناتج المحلى للدولة وحصيلة الصادرات تلعبان دورا هاما فى رسم السياسة الواجب اتباعها لعلاج تلك المشكلة .

٥٧ ـ بالنسبة لمصر، وبمقارنة الموقف بالنسبة للدول النامية الـ ٢٨ موضوع الدراسة نرى انه فى حين يبلغ متوسط نسبة اجمالى الناتج المحلى الى حجم الدين الخارجى لدول الـ ٢٨ حوالى ٢٠٪ نرى ان ذلك المعدل بالنسبة لمصر يزيد على ٣٠٪ . كما انه فى حين بلغ متوسط نسبة حصيلة الصادرات المنظورة وغير المنظورة الى الدين الخارجى بالنسبة لـ ٢٨ دولة ١٫٨٦٪ نرى أن تلك النسبة وصلت الى حوالى ٢٫٥٪ بالنسبة لمصر .

ومن ذلك نرى أن خطورة المشكلة بالنسبة لمصر اقل من المتوسط بالنسبة للدول النامية الـ ٢٨ . وبالتالى فان علاجها ممكن وبمجهود

يعادل ، ان لم يقل ، عما بذل فى بعض الدول النامية الاخرى التى نجحت فى علاج المشكلة لديها .

سياسة الاصلاح :

٥٨ — وسوف نحاول فيما يلى تحديد اهم النقاط التى يجب ان تشملها سياسة الاصلاح ، ونذكر هنا ان الدولة قد قامت فعلا باتباع جانب منها . واننا نسترشد هنا وبتجارب الدول النامية التى سبقتنا فى وضع سياسات مماثلة :

(ا) اتباع سياسات مالية سليمة يتم بموجبها خلق توازن بين الصادرات والواردات للبلاد . وفى نفس الوقت اتخاذ الاجراءات اللازمة للحد من الضغوط التضخمية بالبلاد . واخيرا تجميع الموارد اللازمة لخدمة الدين الخارجى.

(ب) يجب العمل بجهد مضاعف لرفع معدل النمو الاقتصادى بالبلاد بدرجة لا تقل عن ٥٪ سنويا وكما ان الاستثمارات الجديدة لا يجب ان تقل عن ١٥٪ من اجمالى الناتج المحلى . وبالنسبة للاستثمارات الاجنبية فمن الواجب تشجيعها خصوصا فى المجالات التى تحتاج الى نواح تكنولوجية عالية ومتجددة .

(جـ) بالرغم من المشاكل التى تواجهها البلاد بالنسبة للمدفوعات الخارجية فمن المهم انتظام الدولة فى سداد المستحقات الاجنبية حتى تستطيع استعادة ثقة الدائنين وبالتالى تأمين عودة تدفق رءوس الاموال الاجنبية الى البلاد .

(د) يجب التأكد من وجود الاجهزة الفنية اللازمة لتقييم المشروعات اذ ان تلك الاجهزة سوف تتحمل عبء اختيار المشروعات وتحديد مدى صلاحيتها من الوجهة الاقتصادية .

(هـ) بالنسبة للديون الخارجية فمن الواجب خلق جهاز محدد لمراقبة وملاحظة تطورها على ان يقوم هذا الجهاز بتنفيذ جداول السداد بكل دقة ، وكذا وضع المعايير الفنية لشروط القروض الاجنبية التى يسمح بالتعاقد عليها .

(و) يجب على الدولة ان تشرع فى الدخول فى مفاوضات جماعية مع الدول الدائنة بغرض علاج مشكلة ديونها الخارجية ، وان يتم ذلك على وجه السرعة وفى اقرب وقت ممكن منعا لتفاقم المشكلة .

٥٩ — لقد تركت اتفاقات اعادة الجدولة الجماعية التى عقدت حتى الآن اثارا تعدت الهدف الاصلى من توقيعها وهو تخفيف عبء الاقساط المستحقة عن تلك الديون . فمن المعروف انه يصحب تلك الاتفاقات ، اتفاقات اخرى لتقديم الدعم المالى للدولة المدينة . وقد بلغت نسبة هذا الدعم فى بعض الحالات ٨٠٪ من قيمة الارصدة المخصصة لخدمة

الدين الخارجي . ومن المؤكد ان هذا الدعم ما كان ليتحقق ما لم تقتنع الدول الدائنة بالجهود التي تبذلها الدولة المدينة لعلاج المشكلة . الأمر الذي يتحقق ويتجلى نتيجة للتعاون بين الطرفين في تنفيذ ما يتوصلان الى اتفاق عليه .

ومن ناحية اخرى فان الدول المدينة تجد نفسها مدفوعة بموجب تلك الاتفاقات الى اتباع سياسات مالية واقتصادية سليمة وذلك تحت ضغط الرقابة التي يفرضها الاتفاق نفسه .

٦٠ ـ كأي مشكلة أخرى نرى أن مشاكل الديون الخارجية في مصرذات بعدين . البعد الأول وهو الخاص بالمدى القصير خاص بهيكل الدين الحالي وطرق تحسين ذلك الهيكل . وهنا نلاحظ ان الدين الخارجي لمصر منقسم بالنسبة لتواريخ الاستحقاق الى ارصدة طويلة الأجل وقصيرة الأجل . وفيما يختص بتسهيلات الموردين فهي تمثل نسبة تقرب من ٣٥٪ من اجمالي الدين وهي نسبة عالية لا يمكن لدولة نامية أن تحملها بسهولة. حقيقة فقد بلغت هذه النسبة أكثر من ذلك في الكثير من الدول النامية ونذكر على سبيل المثال فقط حيث بلغت نسبة تسهيلات الموردين الى الدين الخارجي عند توقيع اتفاق اعادة جدولة ديون غانا حوالي ٨٥٪ . وانا نرى ضرورة ضغط نسبة تلك التسهيلات لكي تصل الى معدل لا يزيد عن ١٠٪ من اجمالي الدين الخارجي .

هذا ويلاحظ بالنسبة لتواريخ استحقاق الدين الخارجي المصري أن هناك عبئا ضخما خلال السبعينيات اذ يستحق أكثر من ٥٥٪ من الدين الخارجي حتى نهاية عام ١٩٧٤ . وترتفع النسبة لتصل الى أكثر من ٨٧٪ في نهاية السبعينيات . وهنا أيضا نرى ضرورة توزيع العبء على مدى الثلاثين سنة القادمة وحتى نهاية هذا القرن . واذا جاز لنا أن نقترح كيفية سداد ذلك الدين فاننا نرى أن نعطي مصر فترة سماح مدتها خمس سنوات ثم يسدد الدين على اقساط تتدرج في الزيادة بحيث يتم سداد ٢٠٪ من الدين خلال السنوات الأربع التي تلي فترة السماح ويتم سداد ٥٠٪ خلال السنوات الأربع عشرة التالية ويتم سداد الـ٣٠٪ الباقية خلال السنوات السبع الأخيرة . هذا ويراعى في هذه الحالة أن المبالغ التي سوف يتم سدادها سوف تزيد من ذلك بقيمة الاقساط التي ستستحق من القروض الجديدة .

وفي جميع الأحوال فان عبء خدمة الديون الخارجية لمصر لا يجب أن يتعدى ١٥٪ من حصيلة الصادرات المنظورة وغير المنظورة . كما انه يجب أن يتطور في الزيادة مع تطور الزيادة في حصيلة تلك الصادرات .

٦١ ـ ربما يكون الوقت قد حان للدخول في مفاوضات جماعية مع الدول الدائنة الغرض منها الوصول الى اتفاق يتضمن الأفكار التي وردت بالفقرة السابقة . والواقع أن التجربة العملية دلت على أنه كلما بكرت الدولة المدينة بالدخول في مفاوضات من هذا النوع تلاقت ازدياد

المشكلة حدة وتعقيدا . وقد يمكن لبعض الدول أن تعالج المشكلة — ولو لفترة من الوقت — عن طريق التوسع فى صادراتها وضغط الواردات الى حد اكبر ولكن لا يجب أن ننسى أن اتفاقات اعادة الجدولة بأنواعها المختلفة تتيح للدولة المدينة فترة سماح تنظم فيها أمورها ، هذا بالاضافة الى المعونات التى تتيحها الدول الدائنة للدولة المدينة نتيجة للاتفاق . وكما سبق أن ذكرنا فقد بلغت تلك المعونات حوالى ٤٠٪ من الاقساط التى دفعتها اندونيسيا بعد توقيع الاتفاقية الخاصة باعادة جدولة ديونها كما بلغت فى حالة غانا ٨٠٪ من اجمالى تلك الاقساط .

ومما يذكر هنا أن مصر قد عقدت اتفاقات ثنائية لاعادة جدولة ديونها مع كل من ايطاليا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية والمانيا الغربية واليابان . وتتيح بعض تلك الاتفاقات تسهيلات لا بأس بها الا انها فى غالبيتها تقل — فى تقديرنا — عن مستوى التيسير المطلوب لدولة نامية كمصر .

التوصيات بالنسبة للمستقبل

٦٢ — هذا ما يخص العلاج فى الأمد القصير ، أما اذا اردنا النظر فى سبل العلاج فى الأمد الطويل ، فاننا نعرض ما يلى وذلك فى ضوء تجارب الدول النامية الأخرى .

(أ) تكوين جهاز مركزى لخدمة الدين الخارجى يتولى حسابات ذلك الدين ووضع الجداول الزمنية لسداد الاقساط المستحقة فى مواعيدها وبكل دقة ، وكذا وضع الشروط لأية ارتباطات مستقبلة ، حسب ظروف البلاد . فتوضع — على سبيل المثال — قيود على القروض التى مدتها خمس سنوات تخالف تلك التى توضع على القروض التى تستحق خلال عشر سنوات ... الخ حسب أبعادها الفعلى الواقع على الدولة . الا أنه يجب أن نستثنى من تلك القواعد القروض الناتجة عن اتفاقات اعادة التمويل Refinancing حيث أنها فى الواقع لا تعنى عبئا جديدا . وكذلك القروض التى سوف تؤدى فى المدى القصير الى احداث زيادة ملحوظة فى عائد الصادرات .

(ب) العمل على اتباع سياسة انتمائية ثابتة وذلك عن طريق محاربة التضخم وخلق نوع من التوازن بين الصادرات والواردات وبالتالى علاج العجز فى الميزان التجارى لما لذلك فى النهاية من اثار على ميزان المدفوعات.

اجـ التركيز على ازدياد الحصيلة من الصادرات المنظورة وغير المنظورة وبنسبة متزايدة حتى يمكن تحمل عبء خدمة الديون الخارجية . ويلاحظ بالنسبة لمصر ان الزيادة فى اجمالى حصيلة الصادرات فى أعوام ١٩٦٩ ، ١٩٧٠ ، ١٩٧١ ليست كبيرة فى حين بلغت تلك الزيادة حوالى ١٢٪ فى عام ١٩٦٩ بالمقارنة بعام ١٩٦٨ .

وبالنسبة للتوسع فى تجارتنا الخارجية ننبه هنا الى أن مصر تستطيع الاستفادة من القرارات التى اصدرها مؤخرا مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD وهى الخاصة بالنظام العام للمزايا ، وكذا من الاتفاق التفضيلى الذى عقـــد مؤخرا مع المجتمع الأوروبى EEC . وغير ذلك من الاتفاقات التى تتيح لنا مزايا صادراتنا لدول العملات الحرة .

ويتصل بنفس الموضوع زيادة حصيلة مصر من الصادرات غير المنظورة وذلك فى مجال السياحة ومجال اجتذاب مدخرات العاملين المصريين فى الخارج . ولا اعتقد أن لنا من البلدين يحظى برعاية كافية . ومما يذكر أن دخل يوغوسلافيا من السياحة فى عام ١٩٧١ بلغ ٨٠٠ مليون دولار كما بلغت تحويلات العمال اليوغوسلاف الذين يعملون فى الخارج ٧٥٠ مليون دولار اخرى .

(د) كاى دولة ناميـــة ، لا تستطيع مصر أن تبطىء فى معدلات التنمية الاقتصادية بها وخاصة اذا علمنا ان معدل الزيادة فى السكان يصل الى ٢٫١ سنويا . وتأسيسا على ذلك فان الاستثمارات التى تتم سنويا يجب أن تعمل عائدا يسمح على الأقل بمقابلة تلك الزيادة . هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فمن الواجب الاهتمام بتشجيع الاستثمارات الاجنبية خصوصا فى المجالات التى تحتاج الى درجات عالية من التكنولوجية .

(هـ) اذا ما تم الاتفاق بصفة جماعية على اعادة جدولة الديون فانه قد يحسن ربط الاقساط التى يستحق سدادها بحيث لا تتعدى نسبة معينة من حصيلة الصادرات المنظورة وغير المنظورة . ونتيجة لذلك فان اجمالى تلك الاقساط سوف تتزايد مع ارتفاع حصيلة تلك الصادرات ، وفى نفس الوقت فانه يمكن الاتفاق مع الدول الدائنة على تقديم عونها بشكل عكسى بحيث يكون كبيرا فى السنوات الاولى من الاتفاق ثم يأخـــذ فى التناقص بعد ذلك .

المراجـــع

External debt Problems of selected countries in the Middle East 1968 I.M.F.
Partners in Development — Report of the Commission on International Development 1969.
External debt study I.B.R.D. 1971.
External Public debt I.B.R.D. 1972
SM/68 150
SM/69 203
SM/70 248
SM/70 23
SM/70 129
SM/70 232
SM/71 14
SM/71 22
SM/71 28
SM/71 194
SM/71 64
SM/71 204
SM/71 95
SM/71 60
SM/71 11
SM/71 234
SM/72 254
SM/72 274
SM/72 253
SM/73 148
SM/73 50

« النماذج الرياضية المحدودة » و « التخطيط التأشيرى » :
هل تلائم ظروف الدول النامية ؟

بقلم دكتور عبد الفتاح قنديل
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

يعتبر الافتقار الى البيانات الاحصائية ، وعلى وجه الخصوص البيانات الكمية الدقيقة ، خاصية من الخصائص البارزة لاقتصاديات الدول النامية فى المراحل الأولى للتخطيط . وفى ضوء هذه الحقيقة تصور بعض الاقتصاديين ان استخدام أسلوب التخطيط التأشيرى قد يكون أكثر ملاءمة للدول النامية، ونادوا بوجوب الاستعاضة به عن أسلوب التخطيط الالزامى كوسيلة للتغلب على هذا النقص فى الاحصاءات . والمنطق الذى يستند اليه هذا الرأى هو أن التخطيط التأشيرى — لما يتضمنه ظاهريا من عدم الدخول فى التفاصيل — لا يحتاج الى الالمام بكثير من البيانات ، ولا الى الاحاطة الا بقدر يسير منها . ومن جهة أخرى ، تعرض بعض الاقتصاديين فى الدول النامية لمناقشة مدى ملاءمة الإعتماد على النماذج الرياضية للتخطيط فى هذه الدول . ويود الكاتب فى هذه الورقة(١) أن يناقش هاتين الفكرتين .

ولاستخدام الاساليب الرياضية جاذبية شديدة ، وذلك بسبب السهولة الظاهرية فى تصور العلاقات الهيكلية بين المتغيرات ، ثم فى استخلاص النتائج بطريقة آلية . أما عن « المتغيرات » الاقتصادية ، فان صياغة العلاقات بينها فى بعض النماذج لا تثير أى صعوبة منهجية conceptual ولنأخذ مثلا أحد النماذج التجميعية ، مثلا نموذج هارود — دومار الذى شد انتباه المهتمين بشئون التنمية والمخططين فى الدول النامية ، لاستخدامه فى حل مشكلة تحديد الاستثمارات اللازمة لتحقيق معدل النمو المستهدف . فكل ما يتطلبه حل هذه المشكلة ، باستخدام **أحدى علاقات** النموذج ، وهو تقدير حجم معامل راس المال على مستوى الاقتصاد ككل ، وليس فى هذا — على ما يبدو للوهلة الأولى — كبير عناء . أما استخلاص النتائج فلا يتطلب سوى حساب حجم الطاقة الانتاجية المتوخاة وفقا لمعدل النمو، ثم عملية حسابية يسيرة ، بالقسمة على معامل راس المال .

واذا أخذنا مثالا آخر من النماذج القطاعية ، كتحليل المستخدم — المنتج لتحديد الاستثمارات التى تخص كل قطاع ، فان صياغة العلاقات ، التى

---

(١) بدأت فكرة كتابة هذه الدراسة اثناء المناقشات التى دارت فى المؤتمر الرابع لاتحاد الاقتصاديين العرب الذى انعقد فى الكويت فى الفترة من ١٧ الى ٢٠ مارس ١٩٧٣ ، حيث كلف الكاتب شرف المساهمة — مع الدكتور ابراهيم سعد الدين كبير الخبراء بمعهد التخطيط التابع للامم المتحدة — فى القيام باعمال السكرتارية الفنية للمؤتمر .

تلزم لاستخدام هذا النموذج ، لا تحتاج الى جهد كبير ، فكل ما يتطلبه استخدام هذا النموذج هو اختيار عدد القطاعات الداخلة فى تصميم الخطة ، وتقدير الطلب النهائى ، ثم الاستعانة بمعاملات راس المال القطاعية لاجراء التنبؤ المقصود ، وكل هذه امور قد يسر التوصل الى حلولها الحاسبات الآلية أو الالكترونية .

ومما يقوى من جاذبية استخدام الأساليب الرياضية فى التخطيط ، ان استخدام الرياضة فى كثير من فروع المعرفة الأخرى هو سمة من سمات التطور العلمى الحديث ، مما أصبح يضفى على الكثير من العلوم الاجتماعية بعض صفات العلوم الدقيقة أو المنضبطة exact sciences ، حيث تتسم الحلول التى يتم التوصل اليها عن طريق استخدام هذا الأسلوب ، بالتناسق الأكيد . وهكذا اصبح استخدام « نماذج » الرياضية فى التخطيط امرا مرغوبا ، نظرا لما تتضمنه عملية التخطيط من تصور لمستقبل مجهول ، فالقلق على النتائج المستقبلة يمكن أن يخفف من حدته ان تخلو الصورة العامة للنتائج المستخلصة ، فى مرحلة اعداد الخطة ، من اى تناقض منطقى .

على أن الملاحظ ان استخدام الأساليب الرياضية شىء ، واستخدام النماذج الرياضية فى التخطيط شىء مختلف . ولنعد الى مثال نموذج هارود — دومار الذى تستعار منه الجزئية التى اشرنا اليها ، وهى تحديد حجم الاستثمارات الكلية باستخدام معامل راس المال . وبالرغم مما يمكن أن يثيره استخدام معامل راس المال الكلى لهذه الغاية من تحفظات(١) ، الا ان المسألة مع ذلك تبدو مختلفة عن حجمها الطبيعى بكثير . فمما حساب حجم الاستثمارات الكلية باستخدام معامل راس المال الا جزئية يسيرة من جزئيات النموذج ، بل لعلها ايسر الجزئيات على الاطلاق . وتحديد حجم الاستثمارات الكلية ، بنسبة الزيادة المستهدفة فى الناتج الكلى وفقا لمعدل النمو ، على معامل راس المال كما يفعل النموذج المشار اليه ، عملية لا تختلف فى طبيعتها مثلا عن عملية تقدير القيمة الحالية لعقد فى سنوات مقبلة . وليس من المناسب أن يطلق على هذه العملية الأخيرة ، « استخدام الأساليب الرياضية فى التخطيط » بالمعنى المألوف لهذا التعبير .

أما اذا كان المقصود هو استخدام نموذج كنموذج هارود — دومار بكامله ، اى بكل فروضه وعلاقاته المختلفة ، فى التخطيط فى الدول النامية ، أو استخدام نموذج رياضى آخر اكثر شمولا أو اكثر تفصيلا ، فهنا تأخذ القضية ابعادا جديدة . فاستخدام نموذج مثل هارود — دومار وتطبيقه على اقتصاد مختلف يسعى الى رسم خطة شاملة للنمو — بالرغم من

---

(١) انظر مثلا : H. Leibenstein : Economic Backwardness and Economic Growth, New York, 1957, p. 178 , W.B. Reddaway : The Development of the Indian Economy, Homewood, 1962, pp. 207 - 208.

اختلاف الفروض التي يقوم عليها النموذج عن الواقع الاقتصادى فى هذه الدول ـ مسألة تقتضى التدبر واعادة النظر :

لعل خروج على فروض النموذج الأساسية يتمثل فى وجوب التخلى عن دور الاقطار المحلى باعتباره ـ فى النموذج ـ العامل الوحيد فى التكوين الراسمالى . كذلك يصعب التوفيق بين اعتبار « الاستثمار » ـ فى النموذج ـ قائما اساسا على طبيعة التوقعات expectations لقطاع الأعمال ، وبين احد المعطيات الأساسية فى الدول المتخلفة ، والتى تتسم بضآلة متناهية لدور « توقعات » قطاع الأعمال فى توجيه النشاط الاقتصادى . بل ان الخروج على فروض النموذج ، بالنسبة لأوضاع الدول المتخلفة ، يتعدى ذلك ـ وبناء على رفض للفرض الأخير ـ الى رفض الجوانب السينه (فى النموذج) ؛ كرفض النتائج التى تترتب على الخروج عن (ما يسميه النموذج) « المسار الأمثل » ؛ مثل « التضخم المزمن » أو « الكساد المزمن » ، لأن هذه المراحل المتعاقبة من الرواج والكساد لا ينتظر حدوثها الا فى اقتصاد متقدم ، نمت فيه قطاعات الانتاج وعلاقاته ، ووصل الى مراحل متقدمة من النضوج الاقتصادى .

واذا انتقلنا الى مناقشة فكرة استخدام النموذج الرياضى المناسب ، والذى تاخذ صياغته فى الحسبان ظروف ومعطيات الاقتصاد فى الدول المتخلفة ، بدت على الفور عدة اعتبارات أساسية ؛ بعضها يتعلق بمتطلبات النموذج الرياضى بوجه عام ، والبعض الآخر يتعلق بظروف الدول النامية . واول اعتبار يواجهنا فى هذا الخصوص هو اعتبار منهجى يتمثل فى غموض الكثير من المفاهيم المستخدمة للتعبير عن الأهداف الاقتصادية(١) . ومن شأن هذا الغموض ان يؤدى الى صعوبة استخدام معايير موضوعية محددة مجمع عليها ؛ فضلا عن امكان قياسها كميا . وحتى بالرغم من التطور المستمر للدراسات الاقتصادية ، والذى مكن من التوصل الى صياغات محددة للكثير من المفاهيم على المستوى النظرى ، الا انه لم يحقق حتى الآن نجاحا كبيرا فى وضع هذه الصياغات داخل « الاطار العملى » ، نظرا لتفاعل وتعقد العلاقات الانسانية فى المجتمع الاقتصادى الحديث .

كل هذا من شأنه ان يثير بعض الصعوبات التى تحول دون جعل النماذج الرياضية وحدها وسيلة كاملة بذاتها لبناء خطة التنمية . فهناك مثلا تحديد واختيار الأهداف ، وهذه عملية سياسية بالضرورة ؛ لايسعى فى القيام بها الوسيلة الرياضية وحدها . وهناك بحث اختيار معدل النمو المرغوب فيه من وجهة النظر القومية ، الاقتصادية والاجتماعية ، وهذا ايضا مرهون بالكثير من الاعتبارات غير الكمية ، مثل المقارنة ثم الاختيار بين معدلات نمو مختلفة ، وما يتضمنه كل من هذه المعدلات من تضحيات ، يتطلب حسابها تصورا تقريبيا لتفضيلات المجتمع الحقيقية ؛

(١) Jan Tinbergen : On the theory of Economic Policy, North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1968, p. 1.

الأمر الذى لا مناص بسببه من الالتجاء الى الأحكام التقديرية للسلطة السياسية .

أما النوع الثانى من الاعتبارات ، فيتعلق بصعوبة التعبير عن تلك المفاهيم تعبيرا **واقعيا** عن طريق النماذج الرياضية المألوفة . ويصدق هذه الحقيقة بصفة خاصة على الأساليب الرياضية المحددة (deterministic) اى التى تقوم على افتراض علاقات دالية « معينة » ، واستخدام معاملات فنية ثابتة . ذلك أن هذا النوع من الأساليب الرياضية وان كان يعطى حلولا وتقديرات كمية متناسقة للمتغيرات الاقتصادية ، الا أنه يتوصل الى هذه النتائج عن طريق «افتراضات» تبعد عن الواقع بدرجات متفاوتة . فالافتراض ثبات « المعاملات الفنية » وافتراض علاقات دالية لها صفة « الاستمرار » ، وكلاهما فرض لا يتطابق تماما مع الواقع . فاذا اضفنا الى ذلك انه يتعذر عادة على الأسلوب الرياضى وحده أن يأخذ فى الاعتبار العوامل والمتغيرات الانسانية والاجتماعية ، أو على الأقل يعجز عن ملاحقة التطور فى هذه الحقائق بدقته وتوقيت الملائمين ، فانه يجب الحذر عند استخلاص النتائج — ووضع التوصيات واتخاذ القرارات واستنادا الى هذه النتائج — دون التنبه الى حقيقة هامة : وهى أن هذه العلاقات المفترضة لا تعدو أن تكون تقريبات approximations للواقع . وغالبا ما يزداد انحرافها عنه فى أى من الاتجاهات الممكنة بمرور الوقت ، وبقدر هذا البعد عن الواقعية ، بقدر ما يكون الاستناد الى النتائج الرياضية وحدها ، فى اتخاذ القرارات ، أمر موضع نظر . ولا تملك المعرفة حتى الآن وسيلة لعلاج هذا الموقف سوى اللجوء الى الأحكام والقرارات الشخصية التقديرية .

ويعتبر اللجوء حديثا الى الأساليب الرياضية « الاحتمالية » فى الاقتصاد stochastic economics[1] محاولة لجعل استخدام الأسلوب الرياضى فى هذا المجال يسعى للحاق باستخدامه فى مجال العلوم الطبيعية . وقد قال البعض أن الفجوة الزمنية التى تفصل بين الفرعين من العلوم ، فى مجال الاستخدام الرياضى ، تجعل علم الاقتصاد — بسبب اعتماده على الأساليب الرياضية المحددة — متخلفا عن العلوم الطبيعية بحوالى نصف قرن[2] .

وتفترض الأساليب الرياضية الاحتمالية أن العلاقات الأساسية ، وخاصة « المعاملات الفنية » ليست « كما » محددا ثابتا . بل على العكس ، تشير الى هذه على أنها « قيم » تتضمنها « توزيعات احتمالية » probability distributions . فاذا استقر الرأى ، بالنسبة لاحدى المعاملات الفنية ، على توزيع احتمالى معين ، أمكن استخدام « القيم المتوقعة » mean value لهذا التوزيع الاحتمالى . ويقربنا هذا الأسلوب كثيرا الى الواقعية ، وتزداد الثقة فى نتائجه تبعا لدرجة « التباين »

---

١ ـ بمقارنة بالوسائل الاحتمالية ، التى سنتعرض لها بعد قليل .

٢ G. Tintner and J. K. Sengupta : Stochastic Economics, Academic Press New York 1972, p. 28.

variance . وواضح ان هذا الاسلوب أكثر ملاءمة لظروف الدول التى تخطو فى المراحل الأولى للتنمية ، اذ يأخذ فى الاعتبار ما يطرأ على هذه المتغيرات من تغيرات مستمرة نتيجة الأخذ ببرامج التنمية والتخطيط.

الهدف اذن من استخدام هذا النوع من الأسلوب الرياضى فى التخطيط، هو محاولة اخذ الظروف الديناميكية للحقائق والمتغيرات الاقتصادية فى الحسبان . هذا من جهة ومن جهة أخرى ، محاولة ادخال الاعتبارات غير الكمية ــ التقديرية والشخصية ــ فى اطار العلاقات والدوال الكمية .

ومع التسليم بأن هذا الأسلوب يعتبر تطورا بارزا فى استخدام الأساليب الرياضية ، مما يدفع استخدامها فى علم الاقتصاد دفعة كبيرة الى الأمام ، الا انه يجب التنويه أيضا بأن هناك صعوبات تكتنف استخدام هذا النوع من النماذج . فهناك أولا تعدد التوزيعات الاحتمالية الممكنة للمتغيرات التى يراد أخذها فى الاعتبار ، والاستقرار على التوزيع « المعين » الذى يقترب من تمثيل الواقع . وهناك الجهد اللازم لاستخلاص الحلول من عدد كبير من المعادلات التى يتطلبها التوزيع الاحتمالى ــ وان كانت الحاسبات الالكترونية قد سهلت كثيراً استخلاص هذه الحلول .

الا ان الصعوبة الأساسية ، هى فى ندرة البيانات الاحصائية الدقيقة لوصف سلوك المتغيرات ، واستخلاص التوزيع الاحتمالى . وتبرز هذه الصعوبة بالذات كلما كانت الظاهرة موضع الدراسة ظاهرة جديدة ، ويصدق هذا بالضرورة بدرجة أكبر كلما كان الاقتصاد أكثر تخلفا . وهنا نتسم الوضع « بعدم التأكد » uncertainty ، ويتطلب الأمر الى الأحكام التقديرية .

ومما تجدر الاشارة اليه فى هذا الصدد أن طبيعة النظام المخطط باستخدام الالزام directives ، تؤدى الى ظهور كثير من العوامل العشوائية ، التى تعود الى أسباب انسانية أو تنظيمية institutional لا يمكن التعبير بدقة عن توزيعها الاحتمالى ، نظرا لعدم توافر النمط المستقر ــ بعد ــ لسلوك هذه العوامل . وتعظم هذه الصعوبة فى المراحل الأولى للأخذ بأسلوب التخطيط . ويكفى أن نشير ــ كمثال ــ الى الغاء حافز المصلحة الشخصية لدى الوحدات الانتاجية ، واحلال الحوافز الأدبية والتعليمات الادارية فى ظل هذا الوضع الجديد . ومرة أخرى يبرز هنا المبرر الموضوعى للأخذ بالأحكام التقديرية الشخصية .

اخلاصة ، ان استخدام أسلوب النماذج الرياضية له أهميته ، من حيث المزايا العملية فى « سهولة » التعامل بالمتغيرات ، والمقدرة على اعطاء الحلول الآنية المتلائمة طبقيا . ولكن التحفظ الذى يجب أن يثار

هوحول مدى او درجة الاعتماد عليها، وخاصة فظروف الدول المتخلفة. فبالرغم من سلامة الحلول المستخلصة رياضيا ، وتناسقها نظريا ، الا انه لا يكفي فى مجال استخلاص النتائج — التى تؤسس عليها القرارات الاقتصادية المتعلقة بالتغيير الجذرى المطلوب احداثه — ان تكون هذه النتائج مستخلصة من حل رياضي متناسق ، بل يجب فضلا عن ذلك ان تكون مبنية على فروض لصيقة قدر الامكان بالواقع ، وملاحقة دائمة للظروف المتغيرة . وتعذر تحقق هذا الشرط ، وان كان لا يلغى فائدة استخدام النماذج الرياضية،الا انه يؤكد فى نفس الوقت استحالة الاعتماد عليها وحدها ؛ او الاعتماد عليها بالدرجة الاولى .

ويصدق هذا على وجه الخصوص فى ظروف الدول الحديثة العهد بالنمو ، وحيث لاتتوافر البيانات الاحصائية الدقيقة عن كثير من المتغيرات. وهنا يكون من الضرورى الاعتماد اساسا على الاحكام التقديرية ، مع الاستعانة ببعض الأساليب الرياضية كوسيلة للتأكد من توفر التناسق المطلوب . وباطراد النمو ، وتزايد تشابك العلاقات الاقتصادية ، سوف يتاح المزيد من البيانات والمعلومات الاحصائية ، مما ييسر معه ، جنبا الى جنب ، الأخذ بنماذج أكثر تفصيلا ، تعتمد على الأساليب الرياضية الاحتمالية .

وهنا قد يثور التساؤل ؛ عما اذا كان اسلوب « التخطيط التأشيرى » لا يتطلب بطبيعته الكثير من البيانات والاحصاءات ، وما اذا كان بالتالى أكثر ملاءمة فى المراحل الأولى للتخطيط فى الدول المتخلفة حيث تندر هذه البيانات .

والتخطيط التأشيرى ، أو ما يطلق عليه أحيانا «التخطيط بلا مخططين» planning without planners ، يشير عادة الى الخاصية المميزة للتجربة ؛ التخطيط فى فرنسا ، أكثر دول أوربا استخداما للتخطيط صراحة وتفصيلا .

ولا تخرج خصائص التخطيط التأشيرى فى طبيعتها عن الاطار العام الذى يعمل فى حدوده المشروع الخاص(١) . فمن المألوف أن ترسم أى منشأة كبرى لنفسها برامج للمستقبل ، متوسطة الأجل وطويلة الأجل ، للتنسيق بين تنبؤات السوق ،والبرامج والخطط المتعلقة بالمعدات والآلات، وكل النواحى المتعلقة بسياسة المشروع عموما ، ومضاهاة الأهداف التى تسعى المنشأة الى تحقيقها بالوسائل التى تملكها . وليس التخطيط التأشيرى فى طبيعته أكثر من ذلك ، فيما عدا أنه يتناول الاقتصاد القومى ككل(٢) .

---

(١) Pierre, Masse, Speech to U.S. Council on Foreign Relations, Autumn 1962, Commissariat du Plan, mimio, p. 1.

(٢) loc. cit.

ومنهج التخطيط التأشيرى هو حث الاقتصاد على السير فى اتجاه معين لتحقيق النمو المطرد ، وذلك عن طريق تهيئة الظروف المناسبة ، واعمال الحوافز ، دون اللجوء الى وسائل الالزام الادارية directives وبعبارة اخرى ، يعمل هذا الأسلوب على التوفيق بين اطار عام لتخطيط الاقتصادى من جهة ، وبين القرارات اللامركزية ، والملكية الفردية ، واعتبارات الكفاءة .. الخ ، من جهة اخرى . وتتلخص مهمة التخطيط التأشيرى حينئذ فى تحديد الاطار العام للنشاط الاقتصادى فى المستقبل ، وتوفير ــ أو تحسين ــ المعلومات المتاحة للوحدات الانتاجية لاتخاذ القرارات على هديها ، دون ارغام هذه الوحدات على تنفيذ تعليمات معينة .

ويستند اتباع هذا الأسلوب فى التخطيط أساسا(١) الى الاعتقاد بأنه اذا أمكن تزويد المشروعات بتقديرات دقيقة عن الطلب على منتجاتها ، فان باستطاعتها ان تتخذ قرارات رشيدة فيما يتعلق ببرامج الاستثمار والانتاج . ولما كان جهاز الثمن لا يستطيع أن يوفر للمشروع الخاص ــ ايا كان حجمه ــ المعلومات المناسبة عن ظروف السوق فى المستقبل . فان التخطيط التأشيرى يسعى الى علاج هذا القصور . وبعبارة اخرى ، ان التخطيط التأشيرى ليس بديلا للسوق أو جهاز الثمن ، وانما هو مكمل لهما . فباستعانة الوحدات الانتاجية بالمعلومات التى يوفرها التخطيط التأشيرى ، تزداد درجة « التأكد » ، أو تقل درجة « عدم التأكد » ، مما يؤدى الى ابراز دور « التوقعات » فى العمل على ارتفاع مستوى الكفاءة ، وزيادة الانتاج ، وتحقيق النمو .

على أنه وان كان مضمون التخطيط التأشيرى على هذا النحو يتسم بالبساطة الظاهرية ، الا ان اعداد الخطة بهذا الأسلوب مسألة أصعب مما يتصور للوهلة الأولى . ويشترك فى هذا العمل العديد من الهيئات ، كممثلى الصناعات الأساسية ، وممثلين عن الخزانة والبنوك ، واتحادات العمال ، والهيئات الاحصائية فى الدولة ، وكثير من الخبراء . ويقوم التخطيط ابتداء على اساس اجراء دراسات للوضع الراهن ، والامكانيات متوسطة الأجل وطويلة الأجل ، وعمل اسقاطات projections تفصيلية متناسقة للقطاعات الرئيسية للاقتصاد(٢) . وتأخذ هذه الدراسات شكل جدول مستخدم ــ منتج لايضاح علاقات التشابك بين الأنشطة الاقتصادية المختلفة ، وبيان آثار أى اجراء يتخذ فى صناعة معينة ، على جميع الصناعات الأخرى .

ويمر اعداد الخطة التأشيرية عادة فى مرحلتين ، أولاهما وصفية descriptive والثانية تحليلية ، وكلتاهما تتطلب العديد من البيانات.

---

(١) Pierre Masse : French Affairs, pp. 10-11.

(٢) Pierre Masse : Histoire Méthode et Doctrine de la Planification Française, La Documentation Française, 1963, p. 7.

أما المرحلة الأولى فتتمثل فى تجميع مجموعة من الحسابات المفصلة عن التدفقات السلعية بين الصناعات المختلفة ، حيث يتتبع التدفق السلعى ، من طلب نهائى الى مستخدمات وسيطة ، ثم الى استخدام المواد الأولية. هذه المرحلة ، رغم أنها وصفية ، الا أنها كما نرى تتناول أمورا تفصيلية تستند الى بيانات احصائية دقيقة . أما المرحلة الثانية ، فهى الانتقال من جدول التدفقات (الوصفى) عن علاقات السوق الممثلة لآخر سنة تتوفر عنها البيانات ، الى جدول للتنبؤ بظروف السوق فى المستقبل . وهذا يتطلب استخلاص المزيد من المعلومات الدقيقة ، عن معاملات مضمونة المستخدم ــ المنتج inter-industry input coefficient وعن تقديرات الطلب النهائى فى التاريخ المستهدف كأفق زمنى للخطة .

من الواضح اذن ، أن **توفر ودقة** البيانات الاحصائية عن الكثير من المتغيرات ، وخاصة المعاملات الفنية ، تمثل لب المشكلة ، وأتاحة البيانات التفصيلية **الدقيقة** شرط لكى تصبح الخطة التأشيرية مرشدا ناجحا لاتخاذ القرارات على مستوى الوحدات ، وليست هذه مهمة سهلة بالنسبة للدول المتخلفة . وما لم تتحقق ثقة الوحدات الاقتصادية فى البيانات ــ وبالتالى فى الخطة ــ فلن تتمسك بالاهتداء بها فى اتخاذ القرارات . أى أن عدم توفر البيانات المفصلة **الدقيقة** يقضى على العنصر الأساسى اللازم لانجاح التخطيط التأشيرى : وهو فعاليته وتأثيره على سلوك الوحدات الاقتصادية . واذا انتفى وجود الحد الأدنى لضمان تنفيذ الخطة التأشيرية ، انتفى بالتبعية احتمال وجود أساس سليم لتحديد بيانات أكثر دقة فى الجولة الثانية . وهكذا يمكن أن يدور الاقتصاد فى حلقة من الفشل المتتالى والمتفاقم للخطة التأشيرية : عدم سلامة البيانات يؤدى الى انعدام الثقة بها ، وهذا يؤدى الى عدم الاعتماد عليها ، ومن ثم عدم التصرف وفقا لما تهدف اليه الخطة ، مما يؤدى بالتالى الى انعدام الثقة . وهذا تماما عكس المطلوب فى القوة المحركة التى تحقق نجاح التخطيط التأشيرى .

واذا كانت الركيزة الأساسية للتخطيط التأشيرى هى شمول ، وتفصيل ، ودقة البيانات عن المتغيرات الهامة فى الاقتصاد القومى(١) ، فان صعوبة استخدام هذا الأسلوب فى الدول المتخلفة تبدو واضحة ، اذ لا يمكن احلال بيانات تقريبية قليلة ، تتصف فى الأغلب بالعمومية والبعد عن التفصيل ، محل الشروط الرئيسية فى البيانات كما أشرنا اليها. كذلك لا يمكن التغلب على هذه الصعوبة باقتراح تبسيط هذا النوع من التخطيط ، واقتصاره على بعض القطاعات . ذلك أنه بعدم شمول التخطيط التأشيرى لكل الاقتصاد القومى ، وبالتالى تجاهله لما ينشأ ــ أو يترتب ــ فى القطاعات المستبعدة من تأثيرات مختلفة ، سيعجز هذا الأسلوب عن توفير الأسس الكاملة التى تحتاج اليها الوحدات الاقتصادية لاتخاذ القرارات الرشيدة فى كافة الظروف .

(١) Stephen S. Cohen : Modern Capitalist Planning : The French Model, Weidenfeld and Nicolson), London, 1969, p. 10

بل ان التخطيط التأشيرى يفقد جـل فاعليته لأسباب اضـافية اذ استخدم فى الدول المتخلفة . ذلك أن دور المعلومات والبيانات الاحصائية التى تتيحها الخطة التأشيرية فى اقتصاد متقدم ، يستمد أهميته من وجود جهاز انتاجى مسند الى وحدات انتاجية قائمة بالفعل ، يوفر لها هذا الأسلوب صورة أكثر وضوحا «وتأكدا» من اتجاهات الطلب على منتجاتها فى المستقبل . ولكن الأمر يختلف بالنسـبة للدول المتخلفة . حيث تتسم اقتصادياتها بقصـور أو انعدام الوحدات الانتاجية الرئيسـية عموما ، والصناعية بوجه خاص . فالمطلوب فى مثل هذه الظروف ، ليس توضيح الصورة ، أو توفير البيانات الدقيقة لجهاز انتاجى وصناعى قائم ، وانما اقامة هذا الجهاز ابتداء .

كذلك نثور ـ بالنسبة للدول المتخلفة ـ شكوك حول فاعلية استخدام هذا الأسـلوب فى التخطيط . ذلك أن سمة بارزة من سـمات التخطيط التأشيرى ـ بمثاله الواضـح فى التجربة الفرنسـية ـ هى قيامه على الاجمـاع (١) consensus من كافة الهيئـات والتنظيمات المعنية . ويشكل هذا الاجماع ركنا أساسيا لاكتمال المنطق التأشيرى فى الخطة . اذ يمثل عنصرا ضروريا لضمان الالتزام بمؤشرات الخطة المعلنة . وليس من السهل أن نتصور الحصـول على اجماع علمى موضوعى فى ظروف الدول المتخلفة . ذلك أن مثل هـذا الشرط يقتضى بالضرورة أن تـكون القطاعات الانتاجية ، والهيئات والتنظيمات Institutions المخططة تقوم بدور له وزن هام فى الاقتصـاد القومى . وبدون توفر هذا الوزن للدور الذى تؤديه ، لا يكون للاجماع مضمون واقعى مؤثر ، وهذه هى ظروف الدول المتخلفة . ويترتب على انكماش أو تقلص مضمون الاجماع فى هذه الظروف أحد أمرين : فاما أن ينتفى نهائيا أى دور للخطة (التأشيرية) ، واما أن تصبح القرارات النهائية انعكاسا لاتجاهات السلطات الرسمية . وفى الحالة الأولى ينتفى مضمون التخطيط أصلا ، وفى الحالة الثانية ينتفى المضمون التأشيرى للتخطيط ، ويصبح فى حقيقة الأمر ازاء نمط أو آخر من التخطيط الالزامى .

ويمكن القول بوجه عام ، أن الأسلوب التأشيرى فى التخطيط ، بامكاناته بالتأثير فى السلوك الاقتصادى ، وبقيامه على أساس اختيارى بحت دون عنصر الالزام ، لا يبدو أنه الأسلوب المناسب لظروف الدول المتخلفة . فمن جهة ، يعتبر ترك مهمة اتخاذ القرارات للتنظيمات Institutions والوحدات الانتاجية غير الناضجة اقتصاديا متعارضا مع المنطق الذى تبدأ منه التنمية : اذ يفترض أن الغـاية من وراء التخطيط للتنمية فى هـذه الدول ، هو الاطاحة بهذه المؤسسات أو اعادة تشكيلها ، باعتبارها ـ فى وضعها الراهن ـ من المعوقات الأساسية للتقدم الاقتصادى . ومن جهة أخرى ، فانه ما لم يكن هناك قبول لنمط السلوك السائد ، ودرجة معقولة

(١) Gregory Grossman : Economic Systems, Prentice-Hall, New Jersey 1967, p. 70.

من الثقة فى ردود الفعل المتوقعة للمؤثرات المختلفة ، فان الأسلوب التأشيرى يفقد عنصرا هاما من عناصر تبرير الأخذ به . ولما كان من المسلم به أن جوهر عملية التنمية يتبلور فى ضرورة احداث تغيرات هيكلية فى العلاقات الاقتصادية القائمة ، وفى السلوك التقليدى القائم للوحدات الاقتصادية ، فان هذا يستطيع بالضرورة تجاهل العلاقات القائمة على الظروف الاقتصادية المطلوب تغييرها ، ويستطيع بالتالى رفض ماتؤدى اليه من نتائج تلقائية مترتبة على توفر المزيد من المعلومات عن الوضع « المرغوض » .

على انه من الملاحظ — اخيرا — ان هناك عدة وسائل او ادوات مساعدة تستعين بها الدولة فى التخطيط التأشيرى(١) ، وتؤثر فى النهاية بدرجات متفاوتة على حقيقة هذا الأسلوب ومضمونه . فهناك مثلا امكان سيطرة الدولة على نسبة من الاستثمار الثابت ، سواء عن طريق الاستثمارات الحكومية والمشروعات العامة ، أوعن طريق ماتقدمه الدولة من اسهام فى الاستثمارات الخاصة . كذلك تستطيع الدولة ان تسيطر — بدرجات متفاوتة — عن طريق القروض او اصدار السندات ، وذلك بتوجيه التمويل الى لوجه النشاط التى تتفق مع اتجاهات الخطة . وفضلا عن ذلك ، تستطيع الدولة استخدام الاعفاءات الضريبية او الاعانات ، او السيطرة على عدد من أسعار السلع الأساسية ، وخاصة الأجور . ومن الواضح ان التوسع فى استخدام هذه الوسائل من شأنه أن يغير من طبيعة الأسلوب التأشيرى . وعلى الدولة ان تحدد ابتداء — وبوضوح — الغرض من اتباع أسلوب دون آخر ، وهل اللجوء الى الأسلوب التأشيرى مبعثه الرغبة فى الحفاظ على قيم value الاقتصاد الفردى ، أم هو « القصور » بأن الأسلوب التأشيرى أكثر ملاءمة حينما لا تتوافر البيانات الاحصائية !

المراجع

1 A. Shonfield, Modern Capitalism, Oxford University Press, 1965.

2 — G. Denton and others, Economic Planning and Policies in Britain, France and Germany, Allen & Unwin, 1969.

3 Ve Plan de Développement Economique et Social (1966-1970), Tome I Imprimerie Nationale, Novembre 1965.

4 P. Bauchet, Economic Planning : The French Experience, Heinemann, 1964.

5 B. Balassa, Whither French Planning ? Q.J.E. Nov. 1965.

6 F. Perroux, The IVth French Plan, National Institute of Economic and Social Research, Translated Monographs No. 1, 1965.

7 — S. Wickham, French Planning, Retrospects and Prospects, R.E. & S., Nov. 1963.

(١) G. Grossman, op. cit., p. 70.

دراسة عن قواعد وشهادات المنشأ
فى التجارة الدولية وفى التكتلات الاقتصادية الاقليمية والسوق العربية المشتركة

فاروق حسنين مخلوف

مدخل الى الدراسة

قواعد المنشأ هى الاسس أو المعايير التى يتم عن طريقها تحديد انتماء السلعة ، أى البلد التى تعتبر أنها انتجت فى أرضها ، بصورة تسمح بمعاملتها — على وجه أو آخر — عند تصديرها أو عند استيرادها أو عند مرورها فى أراضى دولة أو أكثر فى تجارة عابرة (ترانزيت) .

ويتحدد منشأ السلعة للقواعد المقررة ، بمقتضى « شهادة منشأ » ، وهى وثيقة تفيد انطباق تلك القواعد على سلعة ما ، بما يكسبها « منشأ » بلد من البلاد . وتصدر تلك الشهادة أو تعتمدها جهة مختصة فى الدولة المصدرة منها السلعة ، سواء كانت السلعة منتجة فيها بالكامل أو أدخل عليها فى أراضيها عمليات انتاجية تضمنت تحويلا أو تغييرا جوهريا فى صفاتها أو استخداماتها .

والجهة التى تتطلب شهادة المنشأ — عادة — هى الدولة المستوردة ، وذلك فى الحالات التى يطبق فيها نظام تجارى تفضيلى أو يفرض حظر مرتبط بمنشأ السلعة المستوردة .

والجهة التى تصدر شهادة المنشأ — عادة — فى الدولة المصدرة هى الغرف التجارية الاقليمية أو المركزية ، مع استلزام — أو عدم استلزام — تصديق جهة حكومية مختصة عليها .

وتعتبر قواعد وشهادة المنشأ ، من أهم الاجراءات والأدوات التى توضع فى خدمة تحرير التجارة ، سواء فى نطاق الأنظمة التفضيلية لتحرير التجارة ، أو فى اطار التكتلات الاقتصادية الاقليمية ، حيث يتطلب الأمر فى الحالتين أن تتمكن الدول المعنية من التمييز بين السلع التى منشؤها عضو فى التدابير التجارية التفضيلية أو فى التكتل الاقتصادى ، وتلك التى منشؤها خارجى . كما أنه كلما كانت قواعد المنشأ واضحة ومبسطة ، زاد ذلك من حركة التجارة بين الدول الشريكة فى تدابير تحرير التجارة .

غير أنه ، لكى تكون قواعد المنشأ من عوامل تحرير التجارة وتنمية الانتاج داخل التكتلات الاقتصادية وليس من وسائل تعويقها ، فانه يمكن انتقاء وتكييف المعايير الأكثر ملاءمة والأدعى لتلبية هذا الغرض . كما أنه يمكن الاستغناء تماما عن استلزام شهادة المنشأ فى بعض قطاعات السلع بعد توفير عدد من الاشتراطات والضمانات اللازمة .

وموضوع هذه الدراسة هو بحث مسألة المنشأ فى التجارة الدولية والاقليمية من كافة جوانبها ، وتحليل مختلف المعايير المستخدمة فى وضع وتطبيق قواعد المنشأ ، سواء فى نطاق التدابير التجارية التفضيلية أو التكتلات الاقتصادية الاقليمية .

وتورد الدراسة لمثلة لتطبيق قواعد المنشأ المعروفة ، فى عدد من التكتلات الاقتصادية المختلفة ، سواء منها ما هو بين الدول المتقدمة أو الدول النامية .

ثم تعرج الدراسة على النظام المعمول به فى مجلس الوحدة الاقتصادية العربية ، والقرارات المتعاقبة التى أصدرها المجلس فى شأن شهادة المنشأ . وتبين من خلالها أن المعيار المطبق لقواعد المنشأ فى الدول العربية المشتركة هو معيار « القيمة المضافة والنسبة المئوية » حيث تستلزم المادة (١٥) من القرار المنشىء للسوق أن تكون تكلفة الانتاج المحلية ٤٠٪ على الأقل من تكلفة الانتاج الكلية .

وتهدف قرارات المجلس فى مجموعها الى تبسيط شهادة المنشأ ، وتيسير اجراءات التصديق عليها ، ودراسة امكانية اعفاء بعض قطاعات السلع من شهادة المنشأ كلية تيسيرا وتنمية للتجارة بين الدول الأعضاء .

ويتضح من الدراسة أنه من الممكن ايجاد عدة حلول لتطوير وتبسيط معيار « القيمة المضافة والنسبة المئوية » ، يمكن الاستعانة بها لتنمية التجارة والانتاج ، تتضمن فى جوهرها تغييرات فى النسب المئوية للقيمة المضافة المشترطة لاكساب المنشأ للسلع . وهذا بجانب المحاولة التى بدأها مجلس الوحدة الاقتصادية بالفعل للوصول الى قوائم للسلع تعفى تماما من اشتراط شهادة المنشأ عند تبادلها بين الدول الأعضاء .

الفصـــل الأول

« مشكلة تحديد المنشأ واهميته »

اولا ـ تطور فكرة المنشأ فى التجارة بوجه عـــام :

اكتسبت مسألة منشأ السلع اهمية متزايدة بمرور الوقت ولصبحت ذات طبيعة محددة مع تطور نظام التعريفات الجمركية فى الدول المتقدمة والنامية على السواء .

وفى البداية كانت الدول تعلق اهمية ضئيلة على تعريف المنشـــأ للسلع التى يجرى فيها التعامل التجارى ، بسبب قلة الأسواق المنظمة واتفاقيات التجارة . فقد كانت السلع تخضع لرسم عام أيا كان منشؤها . وهـــكذا فانه فى هذه المرحلة الاولية لم تكن توجد معاملات تفضيلية أو مزايا لأية سلعة معينة ، مصدرها أى دولة شريكة فى التبادل التجارى .

غير انه مع تطور فكرة المنشأ ، بدأت التعريفات الجمركية تشهد هوامش او تقسيمات اضافية للرسوم امام نفس البند الجمركى ، وبعبارة اخرى ، بدأت تطبق مستويات متعددة للرسوم على نفس السلعة أو السلع . وفى هذه المرحلة لوحـــظ ان فكرة منشأ السلع قد طرأ عليها تغيير من شـــأنه أن الرسوم الجمركية ذاتها ـــ وهى واحدة من الأدوات الرئيسية للرقابة على التجارة ـــ قد بدأت تطبق على اساس منشأ السلع .

وفى الواقع فانه بعد أن كان الهـــدف من الرســـوم الجمركية هو مجرد الحصول على موارد لميزانيه الدولة (كما هو الحال الآن فى معظم الدول النامية) ، حدث تطور فيها فى نفس الوقت الذى تطورت معهـــا فيه فكرة المنشأ ، فتحولت الى سلاح للحماية الاقتصادية مع اطراد النمو الصناعى فى دول العالم المختلفة .

وخلال الأزمة الاقتصادية العالمية سنة ١٩٢٩ ، اكتسبت مسألة منشأ السلعة اهمية خاصة . فقد لرغمت الأزمة بعض الدول الأوربية بوجه خاص على اتخاذ تدابير حمائية متنوعة ، فبعد أن برهن نظام التعريفات الحمائية على عدم كفايته ، كان على الدول المعنية أن تلجأ الى تطبيق القيود النقدية والحصص والقيود الكمية الأخرى على السلع .

وفى الوقت الراهن ، فان فكرة المنشأ تحتفظ بكل أهميتها بسبب التقدم الذى حدث نحو الاقليمية فى العالم ، والاتجاه نحو التوسع فى المزايا التجارية التفضيلية . وكذلك الحاجة التى تشعر بها الدول المتقدمة اقتصاديا لحماية نفسها ضد الواردات من الدول التى يتميز هيكلها الاقتصادى بالأسعار المنخفضة أو الأجور المنخفضة أو الدول ذات المؤسسات التجارية الحكومية .

وتكتسب مسألة المنشأ أهمية قصوى فى نطاق التجمعات الاقتصادية الاقليمية لأنه داخل هذا الاطار الجديد ، يتعين على الدول الأعضاء أن يميزوا بين السلع التى منشؤها دولة عضو فى التكتل الاقتصادى وتلك التى منشؤها دولة خارجية .

وبالاضافة الى ذلك فانه توجد مناطق ومعاملات تفضيلية بين كثير من الدول على أساس ثنائى أو متعدد الأطراف ، وبالنسبة لهذا فان تعريف فكرة المنشأ تعتبر على أعلى درجة من الأهمية .

ثانيا — أهمية وضرورة التوصل الى تعريف محدد لقواعد المنشأ فى تدابير تحرير التجارة :

تبدو ضرورة تعريف منشأ السلع بصفة رئيسية فى حالة تعريف المدخلات التى منشؤها دول شريكة فى التجمع الاقتصادى وتلك التى منشؤها دول أخرى غير أعضاء .

ويمكن القول الى حد بعيد أن تطبيق التعريفات الجمركية وامكانية ممارسة بعض الرقابة على التجارة ، انما يتوقف الى حد كبير على وجود تعريف دقيق للمنشأ ، وعلى الأخص ما يتعلق من ذلك بتطبيق قواعد استيراد السلع الأجنبية وتسجيل العلامات التجارية وحمايتها ، وتطبيق القوانين المضادة للاغراق وقواعد الصحة العامة والصحة الزراعية .

وفى حالة الدول النامية على الأخص، توجد حاجة متزايدة لتنسيق سياسات تحرير التجارة لدعم التنمية ، وينطوى التوصل الى تعريف موحد لفكرة المنشأ على مزايا متعددة لتلك الدول على الأخص . ومما لا شك فيه أن سهولة امكانية تمييز السلع التى تتمتع بمزايا جمركية عند تداولها بين الدول النامية ، فى لحظة دخولها احدى هذه الدول ، من شأنه أن يزيد حركة التجارة فيما بينها .

كما يساعد ذلك على زيادة استهلاك السلع المتبادلة بين الدول النامية ، ولا سيما تلك التى منشؤها هذه الدول لو اخضعت فيها لتحويل أو تشغيل ، كما يدعم عجلة التصنيع .

وفى الوقت الحاضر ، فان عدم وجود تعريف موحد للمنشأ يلحق ضررا بالعديد من الدول النامية ، حيث يؤدى الى حدوث نسبة خسارة معينة فى الحصيلة الجمركية وهى خسارة تبدو جسامتها على الأخص فى ضوء حقيقة أن هذه الحصيلة تمثل المورد الرئيسى للميزانيات القومية فى معظم تلك الدول .

ويتميز الوضع الآن فى الدول النامية بأن حكوماتها تحصل على موارد هامة من الرسوم الجمركية المفروضة على السلع الاستهلاكية المصنوعة المستوردة من الدول المتقدمة .

وهناك حقيقة أخرى وهى أن الاتفاقات التفضيلية بين عدد من الدول الناميه والدول الأوربية المتقدمة تتضمن تعريفا للمنشأ ، غير أن هدف الدول المتقدمه من ذلك هو زيادة أسعار السلع المستوردة من المصادر الأخرى لجعلها اقل قدرة على المنافسة بسبب التعريفات الجمركية المرتفعة التى تفرض عليها ، مما يقلل من الحافز لدى الموردين من تلك المصادر الأخرى لزيادة مبيعاتهم فى أسواق الدول النامية المعنية .

غير أن النتيجة التى تترتب على ذلك تكون نقصا فى الحصيلة الجمركية لا يقابله نقص مماثل فى الواردات الحقيقية ، حيث أن جانبا كبيرا من هذه السلع يتم تهريبها الى أسواق الدول النامية .

وهذا الوضع ينعكس بصورة ضارة على التجارة بين الدول النامية ، حيث انه ـ فى حالة عدم وجود اتفاقات لخفض التعريفات الجمركية ـ تواجه صادراتها الى أسواق بعضها البعض قيود جمركية شديدة بل واحيانا مانعة .

ثالثا ـ المشاكل التى يثيرها تعريف المنشأ فى التجارة بين الدول النامية :

يثير تعريف فكرة المنشأ مشاكل معقدة للدول الناميه ، بالرغم من رغبتها الملحة فى زيادة التجارة فيما بينها ، ولهذه المشاكل جوانبها المتعددة وأهمها ذات الطبيعة **التاريخية والسياسية والفنية** .

وفيما يتعلق بالجوانب **التاريخية** فان تعريف منشأ السلع يواجه صعوبتين: اما أن هذه المشكلة لم يعترف بها منذ الاستقلال واما أن هذه الدول لم تقتنع بعد بأن هذه المشكلة يجب اثارتها ، نظرا لأنها قد تثير مضايقات وصعوبات أراء الدول الأوربية التى اعتادت التعامل معها تجاريا ويتم معها الجزء الأكبر من تجارتها الخارجية حتى الآن . وفيما يتعلق بالجوانب **السياسية** فانها ترتبط بحقيقة أن الاعتبارات السياسية مازال لها تأثير كبير على الشئون الاقتصادية وفى هذا الاطار ، فان تحرير التجارة ـ الذى يلعب فيه التعريف

المشترك للمنشأ دورا اساسيا — يواجه عوائق متعددة ، على الرغم من اهميته الواضحة .

أما فيما يتعلق بالجوانب **الفنية** فانها بالغة التعقيد اذ انه يجب البدء اولا بتعريف محدد للمنتجات التى يتم تبادلها ثم يتلو ذلك الانتقال الى عملية تعريف المنشأ . فالسلع يمكن تسويقها فى اشكال ثلاثة :

١ — فى شكلها الخام او الاولى .

٢ — فى شكلها نصف المصنوع مع منتجات محلية او مستوردة .

٣ — فى شكلها المصنوع .

لما التجارة الدولية فى السلع تتأخذ اشكالا ثلاثة ايضا :

١ — التجارة فى المنتجات الصناعية الوطنية .

٢ — التجارة فى المنتجات الزراعية او الخام الوطنية .

٣ — التجارة فى المنتجات المستوردة .

ويجب ان يوضع **تعريف المنشأ** بطريقة تضمن التميز الضرورى والواضح بين هذه الاقسام المختلفة . والقواعد التى توضع لتعريف المنشأ يجب ان تأخذ فى الحسبان ليس فقط شروط المنتجات التى يجرى تسويقها ، بل ايضا السياسة التجارية للدول المعنية . وفى الواقع فان كثيرا من السلع الداخلة فى التجارة اما انه محظور استيرادها او تخضع لقيود حصصية ، كما ان مؤسسات التجارة الحكومية الاحتكارية تعمل على اساس قواعد تأخذ فى حسبانها منشأ السلع المستوردة .

رابعا — الجوانب المحددة لمشكلة المنشأ :

الهدف من هذه الدراسة هو الوصول الى تعريف للمنشأ يكون مرنا بقدر كاف يسمح بشمول كافة حالات المنتجات محل التجارة . ويكون فى نفس الوقت مقبولا وعمليا . وتعتبر هذه الخطوة حيوية وحاسمة بين الخطوات التى تقود الى تحرير التجارة .

ويجب ملاحظة أن الوضع فى الدول النامية ليس متماثلا فى كل الحالات . فهناك دول منعزلة كما أن هناك دولا اخرى منضمة فى تكتلات اقتصادية او سياسية . وهناك دول لها موانىء بحرية كما أن هناك دولا مغلقة ليس لها موانىء .

كما انه يجب تقرير المدخل الى مشكلة تعريف المنشأ من حيث انه سيكون من زاوية الدول منفردة أم من زاوية انتمائها الى تكتلات اقتصادية .

وفى حالة الانتماء الى تكتلات اقتصادية ــ وهى ما يعنينا فى هذه الدراسة ــ فان وضع قواعد مشتركة لتعريف مفهوم المنشأ يواجهه عدة عقبات سواء داخل نطاق تكتل اقتصادى واحد أو فى المعاملات التجارية بين تكتلين أو اكثر . اذ أن التعريف يجب أن يرتكز على مرحلتين اوليين :

١ ــ المرحلة الجمركية .

٢ ــ المرحلة التجارية والصناعية .

فيما يتعلق **بالمرحلة الجمركية** فانها تبدأ بتنسيق التعريفات . وهذا التنسيق لا غنى عنه اذا كانت الدول اعضاء التكتل الاقتصادى تنوى الوصول الى تعريف مشترك للمنشأ . والتنسيق يبدأ اما على اساس كلى يشمل الاقتصاد بالكامل أو على اساس قطاعات الانتاج . ونفس الشىء ينطبق على ازالة القيود الجمركية ، وهو ما يجب أن تتضمنه اى خطة للتنسيق .

وفيما يتعلق **بالمرحلة التجارية** فانها يجب ان تتضمن تنسيق السياسات التى تتعلق بالحظر والقيود الحصصية والمؤسسات التجارية الحكومية . ويجب اخضاع كل هذه الجوانب لدراسة شاملة حتى يمكن التوصل الى تعريف دقيق وشامل لمنشأ السلع . ويلاحظ ان تعريف مفهوم المنشأ يواجه ــ فى معظم الأحوال ــ صعوبات كبيرة عندما يتعلق بالذات بالسلع نصف المصنوعة ، كما أن التجارة فى تلك السلع على الأخص تقترن بمخاطر الغش أو نقص الحصيلة الجمركية . وهذا هو السبب فى أن التشريعات الجمركية فى العديد من الدول النامية تقرر عقوبات مشددة للاقرارات الزائفة للمنشأ .

وبالنظر لهذه الاعتبارات فان الوصول الى تعريفات مشتركة لمعايير وقواعد المنشأ لتطبيقها داخل التكتلات الاقتصادية للدول النامية أو فيما بينها يستلزم أولا الاتفاق على كل الشروط والأحوال الممكنة للمنتجات المتبادلة فيما بينها سواء كانت منتجات أولية أو نصف مصنوعة أو تامة الصنع . ففيما يتعلق بالسلع الأولية التى لم يجر عليها اى تحويل صناعى ، يتعلق الأمر بتقرير ما اذا كان منشؤها حقيقة دولة معينة . وفى حالة ما اذا كانت السلعة قد ادخل عليها تحويل ما ، فان من الضرورى معرفة ما اذا كان هذا التحويل قد تم بمساعدة منتجات أخرى أم لا . فاذا كان التحويل قد تم بمساعدة منتجات ذات منشأ اجنبى ، الى اى حد وفى اى مرحلة من التصنيع يمكن الاستمرار فى الاعتراف بالمنشأ الأصلى (الوطنى) للسلعة ؟

وفى النهاية . . . الى اى حد يمكن منح المنشأ التفضيلى لسلعة ما مستوردة من الخارج اذا كانت قد عبرت حدود الدولة الأخرى الشريكة فى تكتل اقتصادى ، بعد اخضاعها للرسوم الجمركية فيها ؟

بوجه عام ، يمكن القول انه داخل نطاق تكتل اقتصادى اقليمى ، تنصب التجارة بين الدول الاعضاء على منتجات ذات منشأ من ثلاثة :

(أ) منتجات منشؤها احدى الدول الاعضاء .

(ب) منتجات منشؤها التكتل الاقتصادى .

(جـ) منتجات صناعية تعتبر مادة المنتجات الأجنبية الرئيسية المستوردة ، والتى يجرى تسويقها بعد ذلك داخل المنطقة .

وفى كل حالة من الحالات الثلاث المذكورة ، فانه يجب ان يؤدى المعيار الذى يختار لتعريف قواعد المنشأ التى تطبق الى سهولة تحديد الدولة المنتجة للسلع .

الفصل الثانى

تحديد المنشأ تبعا لقطاعات التجارة ومستوياتها

من الضرورى ــ فى تحديد مفهوم المنشأ ــ أن ينظر الى معياره والى قواعده من زاوية النطاق الذى تتم فيه التجارة . والمقصود بذلك كل من التجارة الثنائية والتبادل التجارى داخل نطاق مجموعة اقليمية من الدول . وعلى كل الأحوال فانه أيا كان المستوى موضوع البحث فان الهدف النهائى هو بحث كيفية مساهمة قواعد المنشأ فى تحرير التجارة داخل النطاق موضوع البحث .

أولا ــ التجارة الثنائية :

فى اطار التبادل التجارى بين دولتين ، فانه من الأمور ذات الاهمية القصوى معرفة وتقرير حالة السلع المتبادلة وكذلك حالة العلاقات التجارية بين الدولتين المتاجرتين وقت اتمام التبادل . وفى كلتا الحالتين توجد قواعد لتحديد مفهوم المنشأ .

(١) حالة السلع المتبادلة : تتمثل السلع التى تتاجر فيها دولتان فى ثلاثة قطاعات :

أ ــ المواد الخام :

وفى هذه الحالة فان تطبيق معايير الانتاج والقواعد المنبثقة عنها لا يثير اى مشكلة ، ما دام أنه ثابت أن هذه المواد قد انتجت أو حصدت أو صيدت أو تنصت فى اقليم الدولة المصدرة وجرى نقلها مباشرة .

ب ــ السلع نصف المصنوعة :

وفى هذه الحالة يصبح تحديد المنشأ اكثر تعقيدا ، حيث انه يجب تحديد درجه التشغيل . وتتركز اهمية ذلك فى انه من الضرورى تحرير ما اذا كانت

درجة التشغيل بمقدار تغيرا فى البند الجمركى الذى يقع تحته السلعة ، بناء على درجة التحويل فى صفتها .

جـ ــ السلع المصنوعة او القهائية :

لا يمثل تحديد المنشأ هنا مشكلة اذا امكن اثبات ان تحويلا او تشغيلا جوهريا قد تم فى الدولة المصدرة . وفى هذه الحالة فان معيار الارسال المباشر هو الذى ينطبق اذا توافرت شروطه .

(٢) حالة العلاقات التجارية بين الدولتين :

اذا كانت الدولتان المتجاورتان ليستا شريكتين فى ترتيبات تفضيلية جماعية ، اى ان كلا منهما تعتبر الاخرى دولة ثالثة او خارجية . او اذا كانت ترتبطان باتفاقيات ثنائية تفضيلية . فان تحديد منشأ سلعها يجب ان يحدد بطريقة ثنائية فيما بينهما .

ثانيا ــ التجارة فى اطار مجموعة اقليمية من الدول :

اذا ارتبطت مجموعة جغرافية من الدول باتفاق لانشاء منطقة اقليمية تفضيلية ، فانه طبقا لاحكام مثل هذا الاتفاق فانها تنشىء عادة سوقا واحدة . وتصبح هذه المجموعة وحدة تجارية واحدة يتم تسويق منتجاتها ذات المنشأ الواحد فى ، المنطقة ، بحرية وبلا قيود . وتطبق المعايير المختلفة لانشاء قواعد للمنشأ على الوجه التالى :

(١) معيار الانتاج الكامل :

السلع المنتجة كليا فى احدى الدول الاعضاء يعتبر منشؤها المنطقة التى تتكون منها المجموعة الاقليمية .

(٢) معيار التحويل والتشغيل :

يطبق هذا المعيار على مجموعتين من المنتجات : السلع المنتجة فى الدول الاعضاء من مواد خام منشؤها دولة او اكثر من الدول الاعضاء . والسلع المنتجة فى الدول الاعضاء ويدخل فى صناعتها منتجات منشؤها دولة ثالثة تتوافر فيها ظروف افضل مما هى فى الدول الاعضاء . ولا تعتبر المصنوعات ذات منشأ فى المنطقة الا اذا اعتبر التحويل او التصنيع الذى تم عليها

فى دولة من الدول الأعضاء جوهريا ، طبقا للقواعد الموضوعة بين الدول الشريكة فى المنطقة .

(٣) معيار القيمة المضافة :

ينطبق معيار القيمة المضافة طبقا للقواعد التى تحددها الدول الأعضاء ، أى تبعا للنسبة أو النسب المئوية التى تقـــرر هذه الدول انها كافية لاعتبار السلعة ذات منشأ فيها .

(٤) معيار الارسال المباشر :

وهذا المعيار لا يثير صعوبة بالنسبة للتجارة داخل (المنطقة) ، ما دام انه توجد قواعد قانونية للتسويق سارية فى الدول الأعضاء .

الفصـــل الثالث

تحليل المعايير المستخدمة عادة فى وضع قواعد المنشأ فى التجارة

عند وضع قواعد المنشأ ، فان المعيار الذى يطبق يأخذ فى الحسبان حالة المنتجات المعنية عند تسويقها . وفيما يتعلق بالتجارة ، فان المعايير التالية تعتبر ، بوجه عام عند تعريف منشأ المنتجات .

أولا — معيار الانتاج بالكامل :

تعتبر السلع المنتجة كلها أن منشأها الدولة المعنية التى انتجت فيها . وعند تطبيق مفهوم المنشأ على مجموعة من عدة دول تنتمى الى منطقة تفضيلية واحدة ، فان السلع المنتجة كليـــا فى احدى الدول الأعضاء تعتبر تلقائيـــا منشؤها هذه المنطقة .

والمنتجات التالية تعتبر عادة (منتجة كليا) فى بلد ما :

— منتجات المناجم المستخرجة من التربة فى بلد ما .

— المنتجات الزراعية التى جرى حصدها فى بلد ما .

— الحيوانات الحية التى تمت ولادتها وتربيتها فى بلد ما .

— منتجات الحيوانات الحية المربأة فى بلد ما .

— المنتجات التى ترتبت على القنص أو صيد السمك فى بلد ما .

— المنتجات البحرية التى تم الحصـــول عليها بواسطة سفن بلد ما .

— الخردة والنفاية الناتجة من عمليات الصناعة والمواد المستخدمة بشرط أن يكون قد تم تجميعها فى هذا البلد . ويمكن فقط استخدامها كمـــادة أوليـــة .

— المنتجات التى يتم الحصول عليها فى هـــذا البلد من الحيوانات او من المنتجات السابق ذكرها . أو من مشتقاتها .

ولا تثور عادة اية صعوبة خاصة بتعريف المنشأ فى حالة السلع المشار اليها ، ما دامت الحالة الأولية للسلع يمكن التعرف عليها بسهولة .

ثانيا ـ معيار التحويل والتشغيل :

ويعلق هذا المعيار بدرجة التحويل أو التشغيل التى تخضع لها منتجات بلد معين ، ويستخدم فى تصنيعها منتجات اخرى (غير منتجة كليا) فى هذا البلد . وبمعنى اخر ، فانه لكى تكتسب المنتجات المصنعة فى بلد ما منشأ ذلك البلد ، فانها يجب ان تخضع فيه لتحويل أو تشغيل جوهرى . ويجب أن يكون ذلك التحويل أو التشغيل بدرجة أن السلعة الناتجة عنه تنتقل الى بند جمركى مختلف عن البند الذى كانت تنتمى اليه السلعة المستخدمة قبل تصنيعها . وعلى سبيل المثال صفائح الالونيوم التى تستوردها دولة ما لتصنيعها ، فتحويلها الى أدوات صحية أو منزلية . وعلى هذا النحو يمكن للتحويل أو التصنيع أن يسبغ على المنتجات المصنوعة صفة (السلع ذات المنشأ) فى الدولة التى يتم فيها التحويل .

وعلى العكس من ذلك ، فان المنتجات الدوائية مثلا عندما لا تعد لتجارة التجزئة ويتم استيرادها من دولة اخرى وتحويلها الى منتجات ملائمة لاعادة بيعها للتجزئة ، فان تلك المنتجات الأجنبية الأصلية وكذلك المنتجات النهائية تظلان تحت نفس البند الجمركى . وفى مثل هذه الحالة فان التحويل لا يعطى السلعة منشأ البلد الذى تم فيه التحويل .

ومع هذا فانه يجب ملاحظة ان بعض اشكال التشغيل أو التحويل التى تتضمن تغييرا فى البند الجمركى للسلعة لا تعتبر جوهرية بالقدر الكافى لتغيير طبيعة السلع التى يجرى تشغيلها أو تحويلها لتكتسب المنشأ الجديد ، ومثال ذلك حالة الورق المصنوع آليا ومستوردا فى لفائف من دولة أجنبية ثم يحول الى كراريس للكتابة . فبالرغم من أن هذه العملية تتضمن تغييرا فى البند الجمركى الا ان هذا التحويل لا يعطى المنتجات منشأ الدولة التى تم فيها التحويل ، نظرا لعدم توافر الشروط الأخرى التى يجب انطباقها ، وعلى الأخص صناعة الورق من لب الورق .

ومن ناحية اخرى ، فانه بالنسبة لمنتجات اخرى ، بالرغم من أن التشغيل أو التحويل لم يترتب عليه تغيير فى البند الجمركى ، الا انه يعتبر ـ بوجه عام ـ كافيا لمنح المنشأ الجديد للسلعة .

ومثال هذه الحالة المنتجات الغذائية فى شكل مسحوق غير معد للاستهلاك ، فان تحويلها الى منتجات غذائية قابلة للاستهلاك الفردى يمنحها منشأ البلد الذى جرى فيه التشغيل أو التحويل .

ثالثا ـ معيار القيمة المضافة والنسبة المئوية :

يعتبر معيار القيمة المضافة هو الوحيد فى تعريف المنشأ الذى يتميز تطبيقه بالصعوبة فى التطبيق . وطبقا لهذا المعيار فان التحويل لا يعتبر كافيا لمنح المنشأ للسلعة المحولة ما لم يضف الى قيمة السلعة بنسبة مئوية معينة .

وتحدد نسبة المنتجات الأجنبية المستخدمة فى انتاجها بنسبة تتراوح بين ٤٠ و ٥٠ ٪ .

وفى بعض الحالات ، فان التشغيل الذى يتم على سلعة فى دولة ذات تعريفة أكثر ملاءمة من دولة المنشأ الأصلى ، يمكن أن يعطى منشأ للسلعة . وفى ضوء هذه الحالة فان السلع يمكن اعتبارها ذات منشأ فى الدولة الاجنبية ، بشرط أن تكون المنتجات المستوردة أصلا بواسطة قد تحويل . أو أجرى تشغيلها تحت نظام يمكن فيه وقف تطبيق رسوم الاستيراد ، وأن تكون المنتجات التى تم الحصول عليها بعد التحويل قد نقلت مباشرة من الدولة الأجنبية التى جرى فيها التحويل بعد تصنيعها بالتعريفة الجمركية الأكثر ملاءمة الى البلد المستوردة اليه .

ويتضح الامثلة التالية ويوضحان ذلك :

أ - حالات التحويل الكامل الذى تتحدد فيه البنود الأولية والسلعة الأصلية .

ب - حالات التحويل الكامل أو بعض التشغيل للسلعة ، بشرط أن تكون نسبة القيمة تغير البند الجمركى للسلعة لتوسع تحت بند جديد يخضع لتعريفة جمركية أكثر ارتفاعا من تلك المفروضة على البند الخاص . وحتى يمكن تدوين البند الجمركى الأكثر ارتفاعا ، فانه يجب أن يؤخذ فى الحسبان الرسوم الكلية الناتجة عن اضافة الرسوم الجمركية وكذلك الرسوم الأصلية عند دخول السلعة فى التعريفات الجمركية للدولة المتجهة اليها السلعة .

رابعا — معيار الارسال المباشر :

ينطبق هذا المعيار على السلع ويكسبها المنشأ فقط فى حالة ما اذا كانت منتجات أو حولت فى دولة معينة ثم نقلت مباشرة من الدولة المنتجة أو دولة العبور الى دولة الاستيراد . ويقود هذا المعيار ، بلا جدال ، الى تعريف التجارة المباشرة أو الترانزيت .

والحالات التالية تعتبر المنتجات فيها منقولة مباشرة من الدولة التى تم فيها الحصول على المنتج الى الدولة المستوردة .

— المنتجات التى لا تنقل أو يتم شحنها عبر حدود دولة ثالثة .

— المنتجات التى شحن أو نقل عبر حدود عدة دول على أساس مستند شحن واحد يحرر على أساس القواعد القائمة والمطبقة .

— المنتجات التى ، وان لم تخضع لمستند شحن واحد أعد فى الدولة المصدرة ، الا أنها عبر حدود دولة أو أكثر تحت المراقبة الشديدة من القواعد القائمة والمطبقة .

الفصـــل الرابع

كيفية اختيار معيار لوضع قواعد المنشأ

فى تحرير التجارة بين الدول النامية

عملية اختيار المعيار :

يتطلب تحرير التجارة بين الدول النامية القيام بخطوات تدريجية . ومن بين المراحل التدريجية الهامة وضع معيار لتحديد قواعد المنشأ . ومجـــال الامكانيات المتاحة فى هذا الصدد واسع من الناحية النظرية . غير انه ، وكما فى كل مجال آخر ، فانه من خلال التجربة العملية تتحدد قيمة ومدى فاعليـــة وسلامة اساس دون آخر فى اختيار المعيار الملائم لتحديد قواعد المنشأ .

وفى التبادل التجارى بين الدول النامية ، على الأخص ، يجب التحقق من ان المعيار المتخذ يأخذ فى الاعتبار ـــ ليس فقط درجة النمو التى حققتها كل منطقة من المناطق ـــ بل أيضا ضرورة تحرير التجارة وتنميتها مع المحافظة على التوازن الاقتصـــادى .

وهناك اربعة معايير معروفة لتحديد منشأ السلع يمكن الاختيار من بينها لوضع اساس لتعريف وتطبيق قواعد للمنشأ فى تدابير تحرير التجـــارة بين الدول النامية :

(١) معيار الانتاج الكلى .

(٢) معيار التحويل والتشغيل .

(٣) معيار النسبة المئوية للقيمة المضافة .

(٤) معيار الارسال أو الايداع المباشر .

وقد سبق تحليل المفهوم الأساسى والمحتوى النظرى الخاص بكل من هذه المعايير فى الفصل السابق (الثالث) ، وفيما يلى تفصيل آخر خاص بكيفية تطبيق كل منها وجوانبه المختلفة .

أولا — معيار الانتاج الكلى :

على أساس هذا المعيار ، يعتبر السلع التالية منشؤها فى الدولة الشريكة فى الترتيبات التجارية التفضيلية :

أ - السلع المنتجة كليا فى الدولة الشريكة .

ب - المنتجات التى استخدم فى صناعتها فى الدولة المصدرة السلع المشار اليها سالفا فقط باعتبارها منتجة كليا فيها .

وهذا المعيار ملائم للاستخدام فى التجارة بين الدول النامية حيث ان غالبيتها بلاد منتجة للمواد الأولية أو تقوم صناعاتها عليها . ويطبقه بالفعل عدد من التكتلات الاقتصادية النامية .

وفيما يتعلق بتحديد منشأ المنتجات البحرية فان مبدأ (السفن التابعة للدولة) قد اصطلح على انه يشمل :

— السفن المسجلة فى الدولة الشريكة .

— السفن التى ترفع علم الدولة الشريكة .

— السفن التى يمتلك نصف أسهمها رعايا الدولة أو شركة يوجد مركزها المسجل فى الدولة ، مديرها أو مديروها أو رئيس مجلس ادارتها وثلثى أعضاء المجلس من رعايا الدولة .

وفيما يتعلق بشركات التضامن أو الشركات المحدودة فيجب أن يكون نصف رأس المال مملوكا لرعايا أو شركات بالدولة الشريكة .

— السفن التى يتكون كل ضباطها من رعايا الدولة الشريكة .

— السفن التى يتكون ٧٥٪ من طاقمها من رعايا الدولة الشريكة .

ويهم هذا التحديد الدول الشريكة فى ترتيبات تفضيلية وتملك أسطولا تجاريا . وفيما يتعلق بالدول الشريكة الأخرى فان مبدأ (عقود التأجير) هو الذى ينطبق بالنسبة لها بدلا من مبدأ (السفن التابعة) .

ثانيا — معيار التحويل او التشغيل :

على أساس هذا المعيار ، يمكن للدول الشريكة فى ترتيبات تجارية تفضيلية استبعاد عدد من العمليات التى لا يعتبر اى منها تحويلا أو تشغيلا للسلع الأولية المنتجة فيها . وعلى هذا لا تكفى لكى تكسبها المنشأ فيها :

(١) التنظيف والنخل والفرز والتدريج والغسل والطلاء والتقطيع .

(٢) اعادة التغليف والتقسيم الى مجموعات .

(٣) التمييز والتعليم .

(٤) خلط المنتجات حتى ما يكون مختلفا منها .

(٥) التجميع .

(٦) الجمع بين أكثر من عملية من العمليات السابقة .

(٧) سلخ الحيوانات .

وقد عرضت نتيجة أعمال كل من اللجنة الجمركية و اللجنة الثلاثية) المشار اليها ، على المجلس فى دورته الاستثنائية السادسة ديسمبر ١٩٧٠)، الذى قرر اعادة دراسة موضوع اعفاء المنتجات المرضحة بالقوائم ، من شهادة المنشأ ، فى ضوء مبادىء وأحكام المقاطعة وما اتخذه مجلس جامعة الدول العربية من قرارات فى هذا الشأن .

والواقع انه من الضرورى لمجلس الوحدة الاقتصادية ــ بالاضافة الى امكانية الاستغناء عن شهادة المنشأ فى حالات خاصة ــ أن يقوم بتطوير المعيار المطبق فيه على قواعد المنشأ « معيار القيمة المضافة والنسبة المئوية » ، بما يجعله أكثر مرونة وأبعد أثرا فى تنمية التجارة والنشاط الانتاجى فى الدول الأعضاء ، وترجع هذه الضرورة الى حقيقة أن كافة أعضائه هم من الدول النامية التى يحتاج الكثير من السلع المتبادلة فيما بينها الى نسبة جوهرية من المواد المستوردة من خارج المنطقة . وذلك بأن يتبنى فكرة تحديد النسبة أو النسب المئوية لقيمة التشغيل أو التحويل المحلى للمواد المستوردة عند مستوى أو مستويات منخفضة نسبيا تسمح بتدفق كميات أكبر من السلع .

وتوجد عدة حلول يمكن دراستها فى هذا الصدد من بينها :

(أ) تعدد النسب المئوية : بأن توضع نسب مئوية مختلفة لكل من السلع الرأسمالية والسلع نصف المصنوعة وحتى بعض السلع الاستهلاكية التى تعتبر ذات فائدة للمنطقة ، والسلع ذات الأهمية الثانوية بالمقارنة بالمنتجات السابقة ، فتحدد النسبة المئوية للسلع الحيوية للنشاط الانتاجى والتجارة المتبادلة بحيث تكون المكونات المستوردة فيها نسبيا (٧٠٪ مثلا) ، وتحدد للسلع الثانوية بحيث تكون منخفضة نسبيا (٢٠٪ مثلا) .

(ب) تدرج النسب المئوية : بأن تتفق الدول المعنية على تقرير نسبة مئوية واحدة ــ فى البداية ــ لكافة المنتجات ، ثم تتدرج فى ادخال فروق متزايدة بين النسب المئوية التى تطبق على مجموعات أو قطاعات مختلفة من السلع ، بما يتمشى مع أهمية السلع المختلفة وحيويتها للتجارة المتبادلة والانتاج داخل المنطقة .

فى كل حالة من هذه الحالات ، لا سيما فى حالة التحويل الذى لا يؤدى الا الى مجرد تغيير فى احد البنود الجمركية الترعية فقط لسلعة ، فان هذا لا يترتب عليه تغيير منشأ السلع عن مصدرها الأصلى .

وهذا المعيار يمكن تطبيقه ايضا فى الترتيبات التجارية التفضيلية بين الدول النامية ، حيث انه ليس من المتعذر عليها أن تتفق على درجة التحويل أو التشغيل المطلوبة .

ثالثا — معيار القيمة المضافة والنسبة المئوية :

فى الترتيبات التفضيلية بين الدول المتقدمة فان القاعدة المتبعة بوجه عام هى أن النسبة المئوية للمنتجات المستوردة تتراوح بين ٤٠٪ الى ٥٠٪ من قيمة المنتجات النهائية .

أما فى حالة الدول النامية ، فان معيار القيمة المضافة يمكن العمل به بشرط أن تحدد النسبة أو النسب المئوية عند مستويات من شأنها تنمية النشاط الانتاجى فى المنطقة فى الأجل الطويل ؛ ومع الأخذ فى الاعتبار بضرورة تنمية التجارة داخل المنطقة أو المناطق التفضيلية فى سلع معينة لا زال انتاجها يحتاج الى كميات جوهرية من المواد المستوردة من خارج المنطقة .

ويوجد عدة حلول يمكن دراستها لهذه المشكلة . **واحد هذه الحلول** يتضمن وضع نسب مئوية مختلفة لكل من :

١ — السلع الرأسمالية وحتى بعض السلع الاستهلاكية التى تعتبر ذات فائدة للمنطقة .

٢ — المنتجات ذات الأهمية الثانوية بالمقارنة بالمنتجات الأولى .

فتحدد النسبة المئوية للمجموعة الأولى بحيث تكون المكونات المستوردة فيها أعلى منها فى المجموعة الثانية (٧٠٪ مثلا للأولى و ٢٠٪ للثانية) .

وهناك حل آخر وهو أن تتفق الدول المعنية على تقرير نسبة مئوية واحدة — فى البداية — لكافة المنتجات ، ثم تدرج فى ادخال فروق متزايدة بين النسب المئوية التى تطبق على مجموعات أو قطاعات مختلفة من السلع . وذلك حتى تستنفد الواردات تدريجيا بين دول المنطقة بقدر الامكان وبشروط معينة .

أما بخصوص القيم التى تؤخذ فى الاعتبار عند تطبيق معيار القيمة المضافة والنسبة المئوية فانها تكون :

(أ) بالنسبة للسلع المستوردة :

ـ القيمة الجمركية وقت الاستيراد .

ـ اول سعر يمكن التحقق منه مدفوع عن المنتجات فى الدولة التى تم فيها التصنيع .

(ب) بالنسبة للسلع المنتجة بعملية التحويل او التشغيل :

ـ سعر المنتجات تسليم المصنع ، منقوصا منه الرسوم المحلية المردودة او التى يجب ردها عند التصدير . والمقصود هنا بالسعر تسليم المصنع السعر المدفوع للمنتج او الصانع الذى قام بصنعه باجراء عملية تشغيل او تحويل السلع التى سلمت للمصنع ذاته .

ومن المسلم به انه تثور صعوبات عمليا فى تطبيق معيار القيمة المضافة والنسبة المئوية . غير انه يمكن للدول النامية المعنية ان تحرص على ان تحتفظ سلطاتها المختصة بكافة مراحل المستندات الخاصة بالسلع موضوع التعامل لتقديمها مع تحرك السلع من دولة لأخرى . ومن الجائز ان توجد صعوبات مع ذلك فى تقدير قيم السلع ، والحل الأيسر فى مثل هذه الحالات هو ان يكون اساس الحساب هو النسبة المئوية لقيمة السلعة النهائية بالمقارنة بقيمة المنتجات المستخدمة فى صناعتها .

رابعا : معيار الارسال المباشر :

يمكن لهذا المعيار ان يطبق بكفاءة على المعاملات التفضيلية بين الدول النامية اذا اتخذت التدابير التى تضمن ان القواعد الدولية لتجارة الترانزيت تطبق وتراعى بدقة بواسطة كافة الدول المعنية .

ولا شك ان تطبيق مثل هذا المعيار ـ كاساس معاون للاسس الاخرى لقواعد المنشأ ـ يمكن ان يساهم فى دعم تدابير تحرير التجارة وتسييلها فى الترتيبات التجارية التفضيلية بين الدول النامية .

* * *

الفصـــل الخامس

تحديد دور ومفهوم منشأ السلع فى التكتلات الاقتصادية الاقليمية

أولا : الدور الذى تلعبه قواعد المنشأ فى التكتلات الاقتصادية الاقليمية :

فى اطار التكتلات التجارية الاقليمية ، لا ينطبق النظام الجمركى التفضيلى الا على السلع التى تعتبر منتجة أو مصنوعة فى الدول الأعضاء . وهذا التحديد سهل التطبيق فى حالة المنتجات المستخرجة أو المزروعة فى الدول المصدرة والتى تتميز بنسبة ضئيلة من العناصر المستوردة . وتثور مشكلة تحديد أو تعريف المنشأ فى حالة السلع المنتجة فى دولة من الدول الأعضاء من مواد خام أو نصف مصنعة مستوردة من دولة أخرى ، وتعمل القواعد المعمول بها على حل هذه المشكلة على أساس مبدأ انه لكى تكتسب السلعة منشأ بلد من البلاد . فانها يجب أن تجرى عليها عمليات تغير من طبيعتها أو خصائصها تغييرا جوهريا . وهذا ما يسمى بمعيار (التحويل الجوهرى) . وقد وضعت عدة طرق لقياس (التحويل الجوهر) من بينها :

١ ــ حجم وطبيعة التحويل .

٢ ــ التحويل النهـائى .

٣ ــ نسبة القيمة المضافة .

وهذه المعايير تطبق عادة مجتمعة .

وتعتمد الأهمية الاقتصادية لقواعد المنشأ فى التجمعات الاقتصادية ليس فقط على الهيكل الجمركى والطرق المطبقة لتوزيع الحصيلة الجمركية . ولكن أيضا على المزايا (غير الجمركية) التى يمكن أن تفيد منها المنتجات المحلية بالنسبة للمنتجات المستوردة . ومن الواضح انه كلما زادت النسبة المئوية للقيمة المحلية التى يجب اضافتها للقيمة الأولية للسلع لكى يمكن اعتبارها منتجات محلية ، كلما قل عدد الصناعات التى يمكنها أن تطلب هذا الاعفاء من الرسوم عند مستوى معين من التعريفة الجمركية . والعكس عند مستوى معين من الرسوم الجمركية ، فان تطبيق معيار (النسبة المئوية) من شأنه أن يثبت حدا أقصى للحماية (الحقيقية) التى تتيحها رسوم جمركية اسمية ، معينة .

ويتضح من الجدول التالى العلاقة بين درجة الحماية الحقيقية الموازية لنسب مئوية مختلفة من العناصر المستوردة وذلك عن مستويات مختلفة من التعريفة الجمركية على المنتجات النهائية :

العلاقة بين الرسوم المطبقة على المواد المستوردة الداخلة فى انتاج السلعة والرسوم المطبقة على السلعة النهائية .	مستوى الحماية الحقيقية ، عند رسوم تبلغ ٣٠٪ على السلعة النهائية ، حسب النسب المئوية للعناصر المستوردة .			
	(العناصر المستوردة)			
	٠٠ر٪	٢٠٪	٥٠٪	٧٠٪
٠ر ٠٠٠٠	٠ر٣٠	٠ر٤٢	٠ر٦٠	١ر٠
٥ر٠ ٠٠٠٠	٠ر٣٠	٠ر٣٦	٠ر٤٥	٠ر٦٥
١ر٠ ٠٠٠٠	٠ر٣٠	٠ر٣٠	٠ر٣٠	٠ر٣٠

وعلى هذا عندما تكون المواد المستوردة الداخلة فى الانتاج معفاة من الرسوم الجمركية وتكون الرسوم الجمركية على المنتج النهائى ٣٠٪ مثلا ، فانه اذا كان الشرط الواجب توافره لكى تعتبر السلعة منتجة محليا ، الا تتجاوز نسبة المواد المستوردة الداخلة فى صناعتها ٧٠٪ ، فان الاثر المترتب على ذلك يكون تحديد مستوى الحماية (الحقيقى) بـ ١٠٠٪ . وعلى هذا فانه كلما تشددت الدوله المشتركة فى تكتل اقتصادى فى وضع وتطبيق قواعد للمنشأ ، تضاءلت الخسائر التى يمكن ان تتعرض لها بسبب تحول تيار التجارة ، حيث انه كلما زادت النسبة التى يجب أن تمثلها القيمة المحلية المضافة فى قيمة سلعة مستوردة ، قل الحد الممكن للتكاليف الزائدة للانتاج المحلى .

ثانيا : فى السوق الأوروبية المشتركة : E.E.C.

تعتبر منتجات ذات منشأ فى السوق الأوربية المشتركة ، فيما يتعلق بالتبادل التجارى بين دول (السوق) ، المنتجات التى انتجت فى دولة او اكثر من الدول الأعضاء ، ثم جرى تصديرها مباشرة من الدولة المصدرة الى الدولة المستوردة . ومع هذا فانه يسمح باعفاءات من هذه القاعدة لصالح المنتجات التى تعبر اقليم دولة خارج ، السوق) ، وهذا مشروط بأن يكون العبور له ما يبرره على أساس جغرافى .

وتعتبر المنتجات التالية انها ذات منشأ داخل « السوق » :

١ ــ المنتجات المنتجة كليا فى دولة أو أكثر من الدول الأعضاء .

٢ ــ المنتجات التى تنتج فى احدى الدول الأعضاء ويستخدم فى صناعتها منتجات أخرى غير تلك المشار اليها أعلاه فى رقم (١) ، وبشرط أن تكون هذه المنتجات قد تم تحويلها أو تشغيلها بصورة جوهرية .

وكقاعدة عامة ، يعتبر تحويلا أو تشغيلا جوهريا ، العمليات التى تضع السلع المنتجة تحت بند جمركى من أربعة أرقام فى تصنيف بروكسل الجمركى مختلفا عن أى من المواد الأصلية المستخدمة فى انتاجها .

ثالثا : المنظمة الأوربية للتجارة الحرة : E.F.T.A.

يعتبر تعريف المنشأ فى « المنظمة » محدودا أكثر منه فى « السوق » ، وذلك لسببين : **الأول** : هو عدم وجود تعريفة خارجية مشتركة .

والثانى : أن نظام تحرير التجارة محدود فى (المنظمة) أكثر فى « السوق » حيث أنه مقصور على المنتجات الصناعية . ويستثنى منه معظم منتجات الأسماك والمنتجات الزراعية .

ويشترط فى السلع ــ لكى تفيد من التفضيلات التى تتيحها اتفاقية استكهلم أن يتوافر فيها شرطان :

١ ــ قاعدة الارسال او الايداع :

طبقا لهذه القاعدة ، يجب أن ترسل السلع مباشرة من الدولة العضو المصدرة الى اقليم الدولة المستوردة لكى تفيد من النظام الجمركى للمنطقة .

٢ ــ قواعد المنشأ :

لكى تعتبر السلع ذات منشأ فى احدى الدول الأعضاء فى (المنظمة) يجب ان يتوافر فيها أحد الشروط الثلاثة التالية :

أ) أن تكون قد انتجت كليا داخل منطقة (المنظمة) .

ب) ألا يكون قد استخدم فى انتاجها مواد مستوردة من خارج المنطقة تكلفتها أكثر من ٥٠٪ من سعر التصدير .

(ج) ان تكون قد انتجت داخل المنطقة طبقا لتشغيل خاص (معيار التشغيل). ويوجد على كل حال استثناءات من هذه القواعد .

رابعا : المجتمع الاقتصادى لشرق افريقيا : E.A.E.C.

طبقا للمعاهدة المنشئة للمنظمة ولاغراض تطبيقها ، تعتبر السلع ذات منشأ فى احدى الدول الأعضاء فى احدى الحالات التالية :

١ ــ اذا انتجت كليا فى الدول الأعضاء .

٢ ــ اذا انتجت فى الدول الاعضاء على الا تتجاوز قيمة المواد المستوردة من دولة اجنبية أو من مصدر غير معروف واستخدمت فى اى مرحلة من مراحل انتاج السلع ٧٠٪ من قيمة السلع تسليم المصنع .

ويقوم مجلس المنظمة بفحص قواعد المنشأ من وقت لآخر ليتبين ما اذا كان يجب تعديلها لجعلها اكثر بساطة وللتأكد من تطبيقها تطبيقا مرنا وعادلا .

وقد تضمن الملحق (١) بالاتفاقية القواعد الخاصة بالمنشأ وكيفية ادارتها وتطبيقها وتحديد المعانى المختلفة لمصطلحاتها ، **واهمها :**

المواد : تتضمن المنتجات والاجزاء والمكونات المستخدمة فى انتاج السلع.
منتجه وعملية الانتاج : تتضمن اى عملية او تشغيل باستثناء ما يلى :

١ ــ التغليف أيا كان بلد انتاج مواد التغليف .

٢ ــ التقطيع أو التجزىء الى مجموعات .

٣ ــ الفرز أو التدريج .

٤ ــ التمييز بعلامات .

٥ ــ اعادة الترتيب فى مجموعات جديدة .

وتعتبر **الطاقة والوقود والمصنع والآلات والادوات** المستخدمة فى انتاج سلع داخل اقليم الدولة العضو ، وكذلك المواد المستعملة فى صيانة المصنع والآلات والادوات ، تعتبر فى حكم المنتجة كليا فى داخل الدولة الشريكة ، وذلك عند تقرير منشأ السلع .

وعند تقرير مكان انتاج **المنتجات والسلع البحرية** بالنسبة لاحدى الدول الأعضاء ، تعتبر **السفينة** التابعة لها جزءا من اقليمها .

وعند تحديد المكان الذى نشأت فيه السلع ، فان **المنتجات البحرية** المأخوذة من البحر أو السلع المنتجة منها فى البحر تعتبر أن منشأها فى اقليم الدولة العضو اذا صيدت بواسطة سفينة تابعة لها أو انتجت فيها ، ثم أحضرت مباشرة الى اقاليم الدول الأعضاء .

وتعتبر سفينة تابعة للدولة العضو ، اى سفينة مسجلة او مرخصة فى ظل اى قانون مطبق فيها .

السلع المنتجة كليا فى الدول الاعضاء : تعتبر الفئات التسع التالية ضمن السلع المنتجة كليا فى احدى الدول الاعضاء :

١ ـــ منتجات المناجم المستخرجة من أرض الدول الاعضاء .

٢ ـــ المنتجات الزراعية المحصورة فى داخل البلاد الاعضاء .

٣ ـــ الحيوانات الحية المولودة والمرباة داخل البلاد الاعضاء .

٤ ـــ المنتجات المأخوذة من الحيوانات الحية داخل البلاد الاعضاء .

٥ ـــ المنتجات المأخوذة بواسطة القنص وصيد السمك داخل الدول الاعضاء

٦ ـــ المنتجات البحرية المأخوذة من البحر بواسطة سفينة تابعة لاحدى الدول الاعضاء .

٧ ـــ الأدوات المستعملة المخصصة لاستخراج المواد ، بشرط ان يكون قد تم تجميعها من المستخدمين لها فى الدول الاعضاء.

٨ ـــ الخردة والفضلات الناتجة من العمليات الصناعية فى البلاد الاعضاء .

٩ ـــ السلع المنتجة داخل البلاد الاعضاء فقط من احد المصدرين التاليين :

أ) المنتجات المشار اليها أعلاه (من ١ ـــ ٨) .

ب) مواد لا تشتمل على اى عنصر مستورد من خارج البلاد الاعضاء او من منشأ غير محدد .

تطبيق معيار النسبة المئوية :

تتبع القواعد التالية فى تحديد القيمة :

١ ـــ تكون قيمة المواد المستوردة من دولة اجنبية هى القيمة (سيف) التى تقبلها ادارة الجمارك عند الافراج عن السلعة للاستهلاك المحلى مطروحا منها تكاليف اى نقل ترانزيت عبر اراضى الدول الاخرى الاعضاء .

٢ ـــ اذا لم يمكن تحديد قيمة المواد المستوردة من دولة اجنبية طبقا للقاعدة المقررة سلفا فى ١ ، فان قيمتها ستكون هى أول سعر يمكن التحقق منه مدفوعا عنها فى اقليم الدولة العضو التى استعملت فيها المواد فى عملية انتاج .

٣ ـــ اذا لم يمكن تحديد منشأ اى مواد، فان هذه المواد ستعتبر كأنها استوردت من دولة اجنبية ، وستكون قيمتها هى أول سعر يمكن التحقق منه مدفوعا عنها فى اقليم الدولة العضو التى استخدمت فيها المواد فى عملية انتاج .

٤ ـ قيمة السلع تسليم المصنع ستكون هى السعر المدفوع او الممكن دفعه عنها الى المصدر فى اقليم الدولة العضو التى أنتجت فيها السلع . ويمكن تعديل هذا السعر عند الضرورة على أساس سعر (فوب) او سعر (تسليم الحدود) فى هذه الدولة .

٥ ـ القيمة المشار اليها فى كل موضع اعلاه ، يمكن تعديلها لكى تتمشى مع القيمة التى كان من الممكن الحصول عليها عند بيع السلعة فى سوق مفتوح بين بائع ومشتر ، كل منهما منفصل عن الآخر . وهذه القيمة ستؤخذ ايضا على أنها القيمة تسليم المصنع اذا لم تكن السلع محلا لبيع .

خامسا : الاتحاد الجمركى والاقتصادى لافريقيا الوسطى : .C.A.C.E.U

طبقا للاتفاقية المنشئة للاتحاد فان حرية حركة السلع والمنتجات التى منشؤها الدول الأعضاء تنطبق على المنتجات المنتجة كليا فى احدى الدول أعضاء الاتحاد بدون أن تشتمل على مواد خام مستوردة فيما عدا ما يلزم لاعدادها .

وتعتبر سلعا منتجة كليا فى الدول الأعضاء :

١ ـ منتجات المناجم المستخرجة من الأرض .

٢ ـ المنتجات الزراعية المحصودة فى دول الاتحاد .

٣ ـ الطيور الداجنة المولودة والمرباة فى الدول الأعضاء .

٤ ـ الحيوانات الحية الأخرى المولودة والمرباة فى الدول الأعضاء .

٥ ـ منتجات الحيوانات المرباة فى الدول الأعضاء .

٦ ـ منتجات القنص وصيد السمك فى الدول الأعضاء .

٧ ـ المنتجات البحرية المأخوذة من البحر بواسطة اى سفينة مسجلة فى احدى الدول الأعضاء وترفع علمها .

٨ ـ المصنوعات اليدوية المحلية المنتجة كليا من المنتجات السابق الاشارة اليها (من ١ ـ ٧) أو من مشتقاتها .

الفصل السادس

قواعد المنشأ والسوق العربية المشتركة

أولا : الحاجة الى قواعد للمنشأ فى السوق العربية المشتركة :

حققت السوق العربية المشتركة حتى الآن مرحلة (منطقة التجارة الحرة) ، وهذا يعنى ان مبادل السلع يتم بين الدول الأعضاء بلا قيود جمركية أو غير جمركية ، غير انه لا يطبق تعريفة جمركية خارجية موحدة حيث لم تصل السوق بعد الى مرحلة (الاتحاد الجمركى) . ويترتب على ذلك أن لكل دولة من الدول الأعضاء — حتى الآن — الحق فى الاحتفاظ بفئات ومستويات تعريفاتها الجمركية الوطنية أو تغييرها ارتفاعا أو انخفاضا ازاء الدول غير الأعضاء . كما أن هذه التعريفات قد تختلف مستوياتها اختلافا كبيرا . ومثال ذلك أنه فى احدى الدول الأعضاء قد تكون احدى الصناعات قوية بالنسبة لانتاج سلعة معينة وبالتالى قد تكون التعريفة المفروضة على وارداتها من نفس السلعة منخفضة ، بينما أنه فى احدى الدول الأخرى قد تحتاج هذه الصناعة الى حماية . وبالتالى تكون التعريفة الجمركية عليها مرتفعة . كما قد يكون ارتفاع التعريفة الهدف منه الحصول على موارد مالية للدولة . وعلى ذلك فانه اذا لم توجد شروط وتدابير وقائية ملائمة وكافية فى الأحكام المنظمة لمنطقة التجارة الحرة ، فانه تنشأ مخاطر تتعلق باستيراد سلع معينة الى داخل المنطقة من خلال الدول ذات التعريفات المنخفضة ، ثم تأخذ طريقها مع حركة التجارة غير المقيدة فى (المنطقة) الى الدول الأعضاء ذات التعريفات الجمركية المرتفعة ، ملحقة ضررا بالسياسات الجمركية والتجارية الحمائية التى تنهجها مع العالم الخارجى ، بما تؤدى اليه من اضعاف أو ابطال الآثار المرجوة من فرض التعريفات المرتفعة فى تلك الدول .

ومن هنا تبرز أهمية الحاجة الى قواعد للمنشأ تضمن الا يفيد من الاعفاءات الجمركية المطبقة بين الدول الأعضاء سوى المنتجات المنتجة بها كلية أو التى أجريت عليها درجة معقولة من التشغيل أو التصنيع داخل حدود (منطقة التجارة الحرة) .

هذا وقد اختارت أحكام السوق العربية المشتركة معيار (النسبة المئوية) كأساس لتقرير منشأ السلع المتبادلة بين الدول الأعضاء .

ثانيا : قواعد المنشأ فى احكام السوق العربية المشتركة :

نصت المادة (١٥) من قرار مجلس الوحدة الاقتصادية العربية المنشىء للسوق العربية المشتركة على ما يلى :

شهادة المنشأ : يجب أن تصحب كل بضاعة تتمتع بالاعفاء أو بالتفضيل الجمركى بشهادة منشأ صادرة من جهة حكومية مختصة .

وفيما يتعلق بالمنتجات الصناعية تكون شهادة المنشأ طبقا للنمـوذج الآتى :

« اشهد ان هذه السلع المدونة هنا هى من منشأ . . . . . وان كلفه الانتاج المحلية بما فى ذلك المواد العربية التى منشؤها احدى الدول الاطراف فى السوق العربية المشتركة ٤٠٪ على الأقل من كلفة الانتاج الكلية » .

ولدوائر الجمارك فى كل من الدول الاطراف المتعاقدة اتخاذ الاجراءات الكفيلة بالتحقق من مطابقة البضاعة لشهادة المنشأ .

ثالثا : قرارات مجلس الوحدة الاقتصادية العربية المتعلقة بشهادة المنشأ :

اصدر المجلس قرارا تفسيريا للمادة (١٥) من احكام (السوق) فى دورته الثامنة فى ٢٢ شباط (فبراير) سنة ١٩٦٥ تضمن أن شهادة المنشأ وفقـا لاحكام السوق العربية المشتركة تعتبر ميزة للبلد المستورد وواجبه على البلد المصدر ويمكن للبلد المستورد الا يطالب بها عندما يكون مقتنعا بصـحة المنشأ . كما ورد فى قرار (المجلس) أن غرف التجارة ليست الجهة الحكومية المخولة المنصوص عليها فى المادة المذكورة وانه اذا صدرت عنها شـهادة المنشأ فيجب أن يصادق على مضمونها من جهة حكومية مختصة . كما تضمن القرار اعتماد (المجلس) لنموذج لشهادة المنشأ .

ولن تقوم الدول الاعضاء بابلاغ الأمانة العامة للمجلس بالجهة أو الجهات الحكومية التى تصدر عنها شهادة المنشأ وفق النموذج المقرر .

وأوصى القرار الدول الأعضاء بعدم الالحاح على التصديق القنصلى فيما يخص شهادات المنشأ بعد صدورها عن جهة حكومية مختصة .

وتضمن القرار توصية هامة وضعت اساسا لتيسيرات تتعلق بعدم اعاقة شهادة المنشأ لحركة التبادل التجارى داخل نطاق السوق العربية المشتركة ، مفادها أن تبادل الدول الأعضاء المعلومات حول بعض المنتجات الزراعيـة والحيوانية والصناعية والثروات الطبيعية ، وتجمع هـذه المعلومات لدى

الأمانة العامة عرضها على اللجنة الجمركية الدائمة . حتى اذا رأت اللجنة أن هناك سلعة معينة لا يمكن أن يتطرق الشك الى منشئها جرى دراسة عدم مطالبة البلد المستورد بشهادة المنشأ عنها .

وقد عاد المجلس فى دورته العادية الثامنة ٦ تشرين — نوفمبر سنة ١٩٦٦ ، فأكد المبادىء الواردة فى قراره السالف الذكر وأسند اليه الوظيفة بدراسة قوائم السلع المقترح اعفاؤها من شهادة المنشأ الى اللجنة الجمركية لدراستها وتوحيدها فى قائمة واحدة . وكذلك دراسة اجراء التعديل على النموذج المرفق لشهادة المنشأ .

وفى دورة المجلس الثانية عشرة المنعقدة فى آيار مايو سنة ١٩٦٨ اطلع على تقارير اللجنة الجمركية الدائمة بشأن ما أحيل اليها من دراسات تتعلق بشهادة المنشأ . ووافق على اعتماد نموذج جديد موحد لشهادة المنشأ ، وأرجأ ضرورة الفصل بين المؤسسات المنتجة للسلعة وبين الجهات الحكومية المختصة باصدار أو تصديق مضمون شهادة المنشأ ، كما طلب الى الدول الأعضاء موافاة الأمانة العامة برأيها فى قوائم السلع التى طلبت الدول الأعضاء اعفاءها من شهادة المنشأ .

وقد تابع المجلس ، هذه الخطوات فى دورته الثالثة عشرة كانون — يناير سنة ١٩٦٩ ، كان أهم ما اتخذه أن تقوم كل دولة بدراسة كل سلعة من السلع المقترح اعفاؤها من شهادة المنشأ دون القيد بشرط المعاملة بالمثل وموافاة الأمانة العامة برأيها فيها لعرضها على اللجنة الجمركية .

وفى الدورة الرابعة عشرة للمجلس ، فبراير سنة ١٩٧٠ ، وبعد أن استعرض المجلس ملاحظات الدول الأعضاء على قوائم السلع المقترح اعفاؤها من شهادة المنشأ ، قرر احالة تلك القوائم الى اللجنة الجمركية . كما أبدت ملاحظات من جانب الكويت حول تمشى قائمة السلع المقترح اعفاؤها مع القواعد الخاصة بالاستيراد التى أقرها مجلس الجامعة العربية وملاحظات من جانب مكتب مقاطعة اسرائيل بشأن عدم تعارض تدابير التنمية المشروعة مع أحكام المقاطعة .

وقد عرض الموضوع على اللجنة الجمركية الدائمة فى اجتماعها التاسع ، وتمت بدراسة قوائم المنتجات الزراعية والحيوانية والطبيعية المقترح اعفاؤها من شهادة المنشأ ، واعدت قوائم بالمنتجات التى تم اجماع الدول الأعضاء على اعفائها من شهادة المنشأ ، أما بالنسبة لقوائم المنتجات الصناعية المقترح اعفاؤها فقد تأجلت دراستها لحين اكمالها بورود قوائم كافة الدول .

وقد رحبت اللجنة باعفاء المنتجات الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية الموضحة بالقوائم من شهادة المنشأ عند تبادلها بين الدول الأعضاء ، وحثت الدول التى لم تتقدم بقوائمها بعد على تقديمها .

أما فيما يتعلق بمدى تمشى تدابير الاعفاء المقترحة مع قواعد الاستيراد واحكام المقاطعة الخاصة بالجامعة العربية ، فقد اشتركت اللجنة فى اجتماع للجنة ثلاثية ضمت الى جانبها ممثلا عن كل من الادارة الاقتصادية للجامعة العربية والمكتب الرئيسى لمقاطعة اسرائيل لبحث هذا الموضوع . وقد رات (اللجنة الثلاثية) أنه بالنسبة للدول التى لا تطبق قرارات المقاطعة فمن الضرورى الزامها بتقديم شهادات المنشأ .

كما لاحظت اللجنة أنه بالنسبة للدول التى لا تطبق قرارات المقاطعة ومن الممكن أن تدخل ، بالتالى ، فى منتجاتها الصناعية مواد أو اجزاء مستوردة من البلاد الأجنبية ، فقد تكون بعض هذه المواد داخلا فى صناعتها أو انتاجها عمل أو منتجات شركات ممنوعة أو محظورة وفقا لأحكام المقاطعه .

واقترحت اللجنة التوصية بالا تسرى الاعفاءات من تقديم شهادات المنشأ بالنسبة لأى منتجات عربية مصدرة الى بلد عربى آخر الا اذا كانت الدولة العربية المنتجة أو المصدرة قد اصدرت التشريعات الخاصة بالمقاطعه ولديها الأجهزة المنفذة لهذه الأحكام .

مشاكل تدفق الأموال الأجنبية
الى الدول النامية

اعداد : حسنى خليل محمد
سكرتير اول بالمنظمة العربية
للعلوم الادارية ـ جامعة الدول العربية

تواجه الدول النامية مشاكل كثيرة ومعقدة لتحقيق اهداف التنمية الاقتصادية مما يستلزم بالضرورة زيادة متحصلاتها من العملات الأجنبية اللازمة لاستيراد الآلات والخبرة الفنية وقطع الغيار والمواد اللازمة لصناعاتها الناشئة بالاضافة الى السلع الغذائية والاستهلاكية التى لا تستطيع انتاجها بالكميات الكافية لمواجهة التزايد السكانى بها .

ولاشك ان الحصول على العملات الأجنبية اللازمة لعمليات التنمية كان يمكن تدبيره بسهولة لو كان فى الامكان اعتماد الدول النامية على متحصلاتها من الصادرات ، وما يمكن أن تحققه من نجاح فى مجال التجارة الدولية ، ولكن بالرغم من المجهودات التى تبذلها هذه الدول لزيادة صادراتها فلا تزال يقابلها العديد من المعوقات ، حتى أن نصيبها من الصادرات العالمية هبط من حوالى ٣١٪ فى عام ١٩٥٠ الى حوالى ١٧٫٨٪ فى عام ١٩٧٠ ، هذا بجانب أن تجارتها الخارجية تمثل نسبة عالية من الدخل المحلى ، كما تمثل المواد الخام الجزء الأعظم من صادرات هذه الدول ، ولهذا فان أى تغير فى أسعار المواد الخام يؤثر على قيمة الصادرات فى الدول النامية وبالتالى يتأثر الدخل المحلى لتلك الدول ، الى جانب ذلك فان الدول المتقدمة تتحكم فى أسعار المواد الخام ، حيث انها لازالت المستورد الأول والهام لتلك المواد .

ولذلك يتفق جميع الاقتصاديين على ان ندرة رأس المال تعتبر من المشاكل الرئيسية التى تواجهها الدول النامية ، ولا سيما الدول التى تتبع سياسة انمائية قوامها التصنيع بمعدلات سريعة ، وقد اثبت التطبيق العملى ان هذه الدول لا تستطيع فى الغالب ان تحقق معدلات للادخار تكفى لتغطية احتياجات الاستثمار ، بل وحتى على افتراض ان بعض هذه الدول تسنى لها الارتفاع بمستوى الادخار القومى الى المعدل المرغوب أو المستهدف لتراكم رؤوس الأموال ، فان من شأن اعتمادها على الخارج فى الحصول على الآلات والمعدات وغيرها من السلع الاستثمارية والمواد الأولية بل وعلى الأغذية فى بعض الاحيان ـ أن تتعرض باطراد لعجز فى ميزان المدفوعات الجارية قد يلازمها بشكل دائم ومستمر .

وهذا كان لا مفر أمام هذه الدول من الاعتماد على انسياب الأموال الأجنبية اليها ، بل والعمل على تشجيعها وجذبها فى كثير من الأحيان . وقد تمثلت القنوات التى سارت فيها الأموال الاجنبية الطويلة الاجل الى الدول النامية فى الآتى(١) :

١ — الاعانات والمنح من الحكومات الأجنبية .

٢ — الاستثمارات الأجنبية الخاصة ، والتى تنقسم الى :

(أ) القروض الطويلة الاجل التى تمنحها الحكومات الاجنبية .

(ب) قروض مؤسسات التمويل الدولية .

(جـ) قروض المؤسسات المالية والمصرفية الأجنبية .

٣ — رؤوس الأموال الخاصة ، والتى قد تكون فى صورة :

(أ) قروض (أى استثمارات غير مباشرة) .

(ب) الاستثمارات المباشرة بالمساهمة فى رؤوس الأموال .

الاعانات والمنح من الحكومات الاجنبية :

ويقصد بالاعانات والمنح ، الأموال التى تعطى من جانب الحكومات الى الدول النامية دون سداد من جانب هذه الدول . وقد ساد هذا النوع من تدفق الأموال الأجنبية بشكل خاص من الولايات المتحدة الامريكية الى الدول الأوربية بعد الحرب العالمية الثانية (وهو ما عرف بمشروع مارشال) ثم الى الدول النامية الأخرى منذ فترة الخمسينات .

الا ان هذا النوع من التدفق يتميز أساسا بأغراضه السياسية ، ويتمثل فى المعونات العسكرية بصفة خاصة ، ولهذا فمن الملاحظ ان الدول الرئيسية

---

١ — قسم البنك الدولى (فى تقاريره السنوية) القروض الاجنبية كالآتى :
- المنح الرسمية Official grant
- القروض الرسمية الثنائية (أو القروض الميسرة)
Bilateral official loans (or soft Loans)
- القروض المتعددة الأطراف Multilateral Loans
- القروض الخاصة Private
تسهيلات الموردين Supplier Credit
التسهيلات المصرفية Bank Credit
أخرى Other

المتمثلة لمعونة الامريكية كانت هى الدول التى دخلت مع الولايات المتحدة فى احلاف عسكرية ، او الدول التى اظهرت استعدادها للاحتفاظ بتشكيلات عسكرية ضخمة (مثل ذلك تركيا ــ فورموزا ــ كوريا الجنوبية ــ فيتنام الجنوبية ــ اثيوبيا ــ اسبانيا ــ باكستان ...)[1] ، وفى اوقات الحاضر كما هو معروف تتدفق هذه المعونات دون حدود الى اسرائيل .

اما المعونات الاقتصادية البحتة والتى قدمت فى صورة منح او اعانات ، سواء من جانب الولايات المتحدة ، او فرنسا (بالنسبة للدول الافريقية التى كانت تستعمرها وتقوم بتقديمها حاليا السوق الاوروبية المشتركة) ، او بريطانيا (بالنسبة لدول الكومنولث) ... فبالرغم من انها ذات قيمة كبيرة بالنسبة لكثير من الدول التى تلقتها ، الا ان الواقع يدل على ان الاثر الصافى لهذه المعونات فى الدول النامية كان اقل وقعا على التنمية الاقتصادية ، ولم تغير كثيرا من الهياكل الاقتصادية والسياسية لهذه الدول ، ولم تخفف من المشاكل التى تواجهها فى سبل التنمية ، وخلاصة ان السياسة التى كانت تتبناها الولايات المتحدة ومعظم الدول الغربية خلال عقد الستينات والخمسينات والتى كانت تتجه بالاتفاق نحو الاحلاف والقواعد العسكرية ــ كما سبقت الاشارة ــ قد اساء كثيرا الى الاهداف الاقتصادية للمنح والمعونات التى قدمت للدول الاقل تقدما والتى ارتبطت بهذه الاحلاف وخلاصة خلال الفترة التى تميزت بتصاعد الحرب الباردة بين الكتلة الشرقية والغربية .

ولهذا فمن الملاحظ ان الاهمية النسبية لهذه المعونات قد انخفضت الى حد كبير الآن ، وخصوصا منذ بداية الستينات (بعد الازمة الكوبية) واعادة الولايات المتحدة الامريكية النظر كلية فى برنامج المعونة الاجنبية الامريكية ، وتغير موقف الدول النامية تجاه هذ النوع من المعونات وخصوصا وان معظمها اعانات مقيدة تؤدى الى الارتباط بقيود سياسية واقتصادية قد تحد من مجالات تحرك الدول المتلقية لها وتعرض استقلالها الاقتصادى والسياسى للخطر ، ولذلك فقد انخفضت قيمة المعونات الممنوحة من الدول الغربية المتقدمة للدول النامية من ٢ر٥ بليون دولار عام ١٩٦٥ الى ١ر٩ بليون دولار عام ١٩٧٠ .

القروض الطويلة الاجل التى تمنحها الحكومات الاجنبية :

تقوم الحكومات الاجنبية للدول المتقدمة بتقديم قروض للدول النامية غالبا ما تكون قروضا سهلة او ميسرة ، ومن امثالها القروض التى يزود بها الاتحاد السوفيتى الدول النامية ، او التى تقدمها الولايات المتحدة الامريكية

1 H. Arnold, Aid For Developing Countries, Chester Springs, Penn., U.S.A., 1962.

عن طريق صندوق قروض التنمية الامريكى وبنك التصدير والاستيراد وبرنامج تصريف فوائض المحاصلات الزراعية الأمريكية .

وتتميز هذه القروض بمرونة الشروط التى تقدم بمقتضاها ، كطول الاجل وقبول الوفاء كليا أو جزئيا بالعملة الوطنية للدول المدينة ، أو بالسلع التى تسهم القروض فى امكانية التوسع فى انتاجها ، وانخفاض سعر الفائدة بدرجة محسوسة عن الأسعار السائدة بالأسواق المالية ، والاعفاء من الالتزام بسداد الاقساط فى السنوات الأولى للقرض ، وجواز تأجيل سداد الأقساط فى حالات الضرورة .

وتحتل الولايات المتحدة المرتبة الأولى فى منح القروض الحكومية والتى يتجه معظمها أساسا الى دول أمريكا اللاتينية وبعض الدول الاسيوية والى اسرائيل بشكل مميز لأسباب سياسية أكثر منها اقتصادية ، ويلى الولايات المتحدة — المانيا الغربية فبريطانيا وفرنسا ثم اليابان .

وبالرغم من أهمية هذا النوع من القروض للدول النامية ، الا ان معظمها مقيد اذ يضطر الدول المقدم اليها المعونة غالبا الى شراء سلع وآلات ومعدد وأى مستلزمات أخرى من الدول المقرضة وبشروط تكون أقل عدالة من شروط القروض الدولية الأخرى غير المقيدة ، مما يجعل هذه القروض أكثر تكلفة بالنسبة للدول النامية من القروض الأخرى(١) . ولذلك يطلق على هذا النوع من القروض (المعونة المقيدة أو المشروطة Tied Aid) .

ومن جهة أخرى يتضح من دراسة للبنك الدولى(٢) أن القروض الرسمية الثنائية (لحوالى ٨٠ دولة نامية — اعضاء فى البنك) ارتفعت من حوالى ٣ر١١ بليون دولار عام ١٩٦٥ الى حوالى ٤ر٣٤ بليون دولار فى عام ١٩٧٠ ، وقد ترتب على هذا الارتفاع زيادة عبء هذه الديون على اقتصاديات الدول (كما يوضحه نصيب الفرد من الديون الخارجية) .

ومن المشاكل الفعلية التى واجهتها الدول النامية فى سبيل الحصول على هذه القروض اتجاه أسعار الفائدة للارتفاع ، اذ ارتفع متوسط سعر الفائدة من ٤٪ فى عام ١٩٦٥ الى ٥ر١٪ فى عام ١٩٧٠ ، ولذلك ارتفعت نسبة الفائدة الى اجمالى خدمة الديون من ٢٦ر٥٪ فى عام ١٩٦٥ الى ٣٠٪ فى عام ١٩٧٠ . وبجانب ذلك فقد تميزت القروض الممنوحة بانخفاض آجال الاستحقاق ، والالتزام بالتسديد أو الحصول على قرض جديد حتى فى حالات عدم بدء المشروع الممول بالقرض فى توليد عائد كاف للسداد ، كما أن فترة

1 - Birsal Jalun, Gains To Donor Countries From Tied Aid, I.M.F., Financial and Development. Vol. 2, 1969.

2 - World Bank & International Development Association, Annual Report, 1972.

السماح (Grace period) لم تزد الا بشكل طفيف ، فقد ارتفع المتوسط من (٢ر٤ سنة) فى عام ١٩٦٥ ، الى (٧ر٤ سنة) فى عام ١٩٧٠ . ولهذا فقد اضطرت الدول النامية ان تسدد فى عام ١٩٧٠ مبلغ ٩ر٥ بليون دولار كاقساط وفائدة ، ويمثل ذلك ٥٣٪ من اجمالى ما حصلت عليه فى صورة قروض ومنح فى العام المذكور(١) .

ومن كل هذا يتضح أن القروض الحكومية الاجنبية للدول النامية اصبحت ثقيلة العبء ، بجانب مشاكل الحصول على هـــذه القروض والارتباطات السياسة التى كثيرا ما تحيط بهـــا ، ولهذا بدات الدول النامية فى زيادة اعتمادها على المنظمات الدولية للتمويل .

القروض من مؤسسات التمويل الدولية :

كان الاهتمام بانشاء **البنك الدولى للانشاء والتعمير** (يطلق عليه حاليا البنك الدولى) فى عام ١٩٤٤ بمقتضى اتفاقية بريتون وودز ينصب اساسا على تعمير الدول الاوربية التى خربتها الحرب العالمية الثانية ، ولكن بعد ازدهار اقتصاديات هذه الدول اتجهت اهتمامات البنك الى تشجيع التراكم الراسمالى فى البلاد النامية ، وذلك عن طريق منح البنك ضمانا للاستثمارات الأجنبية الخاصة والعمل على سد النقص فى الاستثمارات المحلية اذا تعذر الحصول على قروض بأسعار ميسرة ، اما من مورد البنك ، او بما يحصل عليه البنك من قروض،وبمعنى آخر ان البنك يعمل على تشجيع الاستثمار الدولى وحركة رءوس الأموال لتنمية البلاد المحتاجة للتنمية . كما يقوم البنك بتقديم المعونات الفنيـــة للدول النامية والتى ليس لها كوادر فنية لدراسة المشروعات الاستثمارية ، وبذلك اصبح البنك مركزا هاما لدراسة المشروعات الاقتصادية ، وخاصة فى مجال الدراسات السابقة لقيام المشروع ومنح الائتمان Feasibility Studies

وقد تفرع عن البنك ــ **مؤسسة التمويل الدولية** International (IFC) Finance Corp. والتى انشئت عام ١٩٥٦ ، وتضم عددا من أعضاء البنك الدولى يساهمون فى راسمالها ، والغرض منها اتاحة الفرصة للمشروعات الخاصة (الصغيرة والمتوسطة) للحصول على ما يلزمها من موارد مالية دون الحاجة لضـــمان حكومات هـــذه المشروعات ، أى ان اهتمام هـــذه المؤسسة ينصب اساسا على تشجيع راس المال الخاص ، وتهتم بالربحية ، وتقدم القروض لفترات متوسطة تتراوح ما بين خمس وخمس عشرة سنة. وبذلك فالمؤسسة تعمل على ايجاد المناخ الاستثمارى الملائم ســـواء عن طريق القروض التى تقـــدمها أو عن طريق جمـــع المســـتثمرين الأجانب

1 — Kredlot Bank, Weekly Bulletin, The External Debt of the Developing Countries, March 9, 1973.

المستثمرين المحليين فى مشروع واحد ، مع الكوادر الفنية اللازمة لادارة المشروع .

كما تفرع عن البنك أيضا — **مؤسسة التنمية الدولية** International Development Asso. (ICA) وقد انشئت عام ١٩٦٠ ، وتتولى تقديم القروض للدول النامية بأسعار منخفضة ولآجال طويلة ، وتمتاز قروضها بالمرونة بالنسبة للدول النامية ، وخصوصا أن السداد يتم بعملة الدولة المدينة ولا تلجأ المنظمة للاقتراض من الأسواق المالية ، ولهذا فهى مضطرة للرجوع الى الاعضاء لمطالبتها بتغطية الاكتتاب فى رأس المال من وقت لآخر . ولا تطالب المؤسسة الدول النامية بفائدة على قروضها ، وانما بعمولة ادارية قدرها ٧٥ر٠٪ سنويا على المبالغ المسحوبة ، وتسدد الديون غالبا فى حدود ٥٠ عاما وبفترة سماح تبلغ العشر سنوات الأولى .

ولا شك فى اهمية هذه المؤسسات الدولية بالنسبة للدول النامية ، الا انه يلاحظ أن مواردها وقروضها لا تغطى الا جزءا يسيرا من احتياجات الدول النامية ، اذ لا تزيد نسبة قروضها عن حوالى ٥ر٢٪ من اجمالى القروض الخارجية لدول النامية ، وقد بلغت قيمة القروض التى منحها البنك الدولى للدول النامية خلال الفترة من ١٩٦١ الى ١٩٧٠ حوالى ٩ر٥ بليون دولار ، وبلغت قروض مؤسسة التنمية الدولية خلال نفس الفترة حوالى ٣ بلايين دولار . أما مؤسسة التمويل الدولية فقد بلغ اجمالى قروضها خلال الفترة من ١٩٦٢ الى ١٩٦٩ حوالى ٢٩٢ مليون دولار فقط . بجانب هذا يمكن الاشارة الى الملاحظات الآتية :

— يقترض البنك الدولى بسعر فائدة يزيد بنسبة حوالى ٥٠ر١٪ عن السعر الذى يقترض به البنك من الأسواق ، ومع اتجاه هذا السعر الأخير لمزايد اتجه سعر البنك الى الارتفاع بالتالى ، حتى يمكن القول أن قروض البنك تعقد على أسس تجارية .

— ان حجم القروض التى يتيحها البنك للدول الاعضاء يعتبر صغيرا ، خصوصا وان قروض البنك لا تذهب جميعها بالضرورة الى الدول النامية فقط ، اذ يمنح البنك جزءا من قروضه ، بلغت حوالى ١٥٪ من اجمالى القروض خلال عقد الستينات ، الى الدول المتقدمة الاعضاء فى البنك .

— لم يكن البنك دائما يقدم قروضا وانما كانت مساعداته الفنية أهم من قروضه .

— طول وتعقيد الاجراءات اللازمة لطلب القروض ، وفى بعض الاحيان يمتنع البنك عن الاقراض لاسباب قبل الجدل .

ـ تأثر البنك فى بعض الأحيان بسياسات وضغوط الدول التى تساعدهم بالنصيب الاكبر فى رأسماله (يشار هنا الى موقف البنك فى تمويل السد العالى عام ١٩٥٦) .

ـ يميل البنك الى الراى الذى يقرر ان مقدرة البلاد النامية على استيعاب رأس المال (Absorbation Capacity) محدودة ، ولذلك لا يتوسع فى اقراضها بحسب حاجاتها .

ـ أما مؤسسة التنمية الدولية فان سياستها لا تختلف كثيرا عن سياسة البنك وخاصة وانها مندمجة بالهيكل التنظيمى للبنك ، بجانب انها لا تلجا الى الاسواق الخاصة لرأس المال لزيادة مواردها ، ولهذا فان المؤسسة لا تقدم قروضها الى الدول الاعضاء الا فى حالة تعذر الحصول على الأموال اللازمة بشروط معقولة من المصادر الخاصة أو من هيئات الاقراض الدولية أو الاقليمية ، وبشرط أن يكون الدخل القومى لكل فرد من السكان فى الدولة العضو منخفضا بصورة ملحوظة .

ـ تتجه معظم توظيفات مؤسسة التمويل الدولية الى تنمية صناعات قائمة فعلا ، او أن المساهمة فيها أو التوسع فيها يدر ارباحا بنسب تقترب من المقاييس التجارية العادية ، وتتراوح اسعار الفائدة على قروضها ما بين ٦ ، ٧٪ مع الاشتراك فى الارباح غالبا . ولا يقتصر نشاط المؤسسة على الدول النامية فقط ، وانما تعمل كمنظمة تابعة للبنك الدولى فى جميع الدول الاعضاء سواء كانت نامية او متقدمة . ولهذا يمكن القول ان دور المؤسسة فى التنمية الاقتصادية محدود ومقيد للغاية ، وخاصة وانها تمتنع عن تمويل مشروعات القطاع العام .

هذا وقد انشىء ـ **صندوق النقد الدولى** بموجب اتفاقية بريتون وودز ، وكان من بين اهدافه ايجاد مصادر دولية للنقد والائتمان يمكنها ان تساعد الدول التى تواجه عجزا مؤقتا فى موازين مدفوعاتها . وقد بلغ اجمالى حصص الدول الاعضاء (اى مجموع موارد الصندوق) فى نهاية عام ١٩٧١ مبلغ ٢٨٫٩ بليون دولار . ويتم استخدام موارد الصندوق عن طريق حق السحب العام (General Drawing Right) والتسهيلات الائتمانية (Arrangement Stand-by) والتمويل التعويضى (Compensatory Finance) وحقوق السحب الخاصة (Special Drawing Rights)

وتواجه الدول النامية العديد من العقبات فى تعاملها مع الصندوق ، فحق السحب العام مرتبط بحصة الدولة ، وهذه الحصص وضعت معاييرها فى عام ١٩٤٤ ، ولهذا فان حوالى ٧٠٪ من اجمالى الحصص تملكها الدول الغنية الكبرى ، كما ان متطلبات التنمية الاقتصادية تتعارض مع شروط السحب ، فالدول النامية لا بد وان تتعرض للعجز فى موازين مدفوعاتها

لفترة قد تطول بينما الصندوق ينظر الى هذا العجز على انه من العيوب الاقتصادية للدول النامية . وبدلا من أن يكون هذا العجز سببا فى تقديم القروض يصبح اول عوامل منعها .

كما أن التسهيلات الائتمانية التى يقدمها الصندوق غالبا ما تؤدى الى تدخل الصندوق بشكل مباشر فى الشئون الاقتصادية للدول النامية . وفرض برامج التثبيت أو الاستقرار المالى والنقدى عليها (Stabilization Programme) وبالرغم من أهمية التمويل التعويضى للدول النامية الا أن قصر فترة السداد من ثلاث الى خمس سنوات بجانب ضآلة القروض والتى تزيد عن ٢٥٪ من حصة الدولة العضو (ارتفعت الى ٥٠٪ بشروط معينة) وانتى اساسا تعتبر ضئيلة — هذه العوامل تفقد هذا النوع من التمويل كثيرا من أهميته .

ولعل من أهم مميزات حقوق السحب الخاصة أنها لا تتطلب شرط دفع حصص سواء بالذهب أو بالعملات الأجنبية أو حتى بالعملات المحلية ، اذ أنها قيود دفترية ، بجانب أن السحب على هذه الحقوق غير مقيد وانها متاحة للاستخدام وفقا للقواعد المنظمة لها دون أن تكون مشروطة بانتهاج سياسات اقتصادية ومالية معينة كما هو الحال فيما يتعلق باستخدام موارد الصندوق العادية . الا أن تخصيص هذه الحقوق جاء آليا على اساس حجم حصة الدول فى الصندوق دون الاخذ فى الاعتبار أهدافا معينة أخرى وعلى رأسها استخدام جزء من التسهيلات الجديدة فى مساعدة الدول النامية سواء فى تمويل التنمية الاقتصادية أو فى مساندة برامج المحافظة على توازن أسعار المواد الأولية ، ولهذا جاء التخصيص فى صالح الدول المتقدمة كلية ودون استفادة الدول النامية بشكل ملموس .

وعموما فان نظام صندوق النقد الدولى منذ انشائه يعتبر فى مصالح الدول الكبرى المتقدمة تماما ، مما ادى الى سيطرة الدول الكبرى على قراراته وموارده واستخداماته ، ويصعب القول أن الصندوق قد نجح فى تقديم العون اللازم للدول النامية فى مجال الأموال القصيرة الاجل التى تحتاج اليها هذه الدول ، وقد فاقت أهمية المعونة الفنية (Technical Assistance) التى يقدمها الصندوق المعونة المالية فى اغلب الأحيان .

قروض المؤسسات المالية والمصرفية الاجنبية :

سوق الدولار الأوربى :

تتمثل السوق فى أرصدة السائلة بالدولار الموجودة طرف البنوك الأجنبية (خارج الولايات المتحدة) فى كل انحاء العالم واساسا فى الدول الأوروبية وعلى وجه خاص لندن . وقد اخذت سوق الدولار الاوروبى (Eurodollar Market) فى النمو والاتساع متمتعة باستقلال ذاتى كبير .

وتعمل هذه السوق على تيسير انتقال رءوس الأموال ، والتأثير على اتجاهات أسعار الفائدة لحد ما ، وزيادة حدة المنافسة بين البنوك — والتى ترحب بها بعض الدول — نظرا لأنها تعمل فى بعض الأحيان على خفض الفائدة المحلية ، الا أن بعض الدول الأخرى تنظر الى هذه المنافسة بعدم الرضا ، على أساس أنها تعمل على تشجيع ازدياد القروض التى ترتفع فيها نسبة المخاطر .

وقد ازداد حجم السوق بشكل تصاعدى ، وساعد على ذلك تزايد عجز ميزان المدفوعات الأمريكى ، والاضطرابات والأزمات النقدية التى شهدتها الأسواق النقدية العالمية فى السنوات الاخيرة ، ولهذا فقد ارتفع حجم السوق من حوالى ٩٫٠ بليون دولار فى عام ١٩٦٤ الى حوالى ٦١٫٠ بليون دولار فى نهاية عام ١٩٧٢(١) .

ولقد كان من المفروض أن تمثل السوق موردا هاما للدول النامية للحصول على الأموال القصيرة الأجل وخاصة فى عمليات تمويل التجارة الخارجية ، الا أنه يلاحظ أن عمليات السوق تخضع تماما للقواعد المصرفية التقليدية من سهولة وضمان وربحية ، ولهذا فان تسهيلات السوق تستفيد منها أساسا الشركات الأوروبية الكبرى ، وفروع الشركات الامريكية فى الخارج ، وكبار المتعاملين الأفراد فى التجارة الدولية ، والمتخصصين فى التعامل بالنقد ، ولذلك فان اتجاه الدول النامية الى هذه السوق يعتبر محدودا للغاية ، اذ تواجه بالاوضاع السابقة عند تعاملها مع هذه السوق، والتى يقوم التعامل فيها أساسا على توازن العرض والطلب على الأموال وبالتالى تمشى شروط السداد مع ما يكون سائدا فى الأسواق العالمية عند الاقتراض ، وخصوصا أسعار الفائدة ، والاضطرار الى السداد بالعملات الأجنبية القابلة للتداول فى الأسواق العالمية ، بجانب قصر أجل الاستحقاق ، وعدم وجود الضمان الكافى فى أغلب الأحيان .

الاستثمارات الأجنبية غير المباشرة :

من التحولات الهامة التى حدثت فى شكل رأس المال الاجنبى تلاشى اهمية القروض الأجنبية الخاصة ، والتى كانت تتم عن طريق اكتتاب الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين بالدول المتقدمة ، فى القروض التى تصدر فى الدول النامية سواء عن طريق الحكومات فى هذه الدول أو عن طريق الشركات المؤسسة بها والتى كان يغلب على معظمها الطابع الأجنبى . وقد كان هذا الشكل من أكثر اشكال الاستثمار الأجنبى انتشارا

1 — Bank for International Settlements, Annual Report, 1972/1973.

حتى نهاية الحرب العالمية الثانية ، ولكن منذ ذلك الحين اخذت الاهمية النسبية لها تقل الى حد كبير للغاية وقد يرجع ذلك الى :

١ — عدم ثقة المستثمرين الأجانب فى حكومات معظم الدول النامية من حيث الوفاء بالتزاماتها . ولا شك أن تجربة الأزمة الاقتصادية الكبرى التى سادت العالم خلال الثلاثينات وتوقف بعض الدول النامية عن سداد التزاماتها كانت درسا قاسيا لمستثمرين الأجانب جعلهم يفقدون الثقة فى حكومات هذه الدول .

٢ — ان عددا كبيرا من الشركات فى الدول المتقدمة اقتصاديا اصبح محظورا عليها الاكتتاب فى قروض اجنبية لأسباب تتعلق بالمصالح الاقتصادية القومية .

ولذلك فليس من المتوقع ان تستفيد هذا الشكل من راس المال الاجنبى الدول النامية ، ولايمكن أن تعتمد عليه هذه الدول فى تمويل مشروعاتها(١).

الاستثمارات الأجنبية المباشرة :

حظى موضوع الاستثمارات الأجنبية المباشرة او راس المال الاجنبى بالكثير من الاهتمام ، ودار حوله الكثير من المناقشات والجدل ، وانقسمت الاراء فيه الى معارض ومحبذ ، وقد يكون تجاه معارضة راس المال الأجنبى من خلال تطبيق الفكر الاشتراكى وبالذات فى الاتحاد السوفييتى (خلال حكم ستالين) الذى كان حكمه يقوم على فكرة الاكتفاء الذاتى والانعزال عن العالم الراسمالى . وقد تاكد هذا الاتجاه بعد الحرب العالمية الثانية ، واتساع رقعة دول أوربا الشرقية الاشتراكية ، واصبح مبدأ الاكتفاء الذاتى من المبادىء الأساسية التى تتبناها هذه الدول .

وقد ارتبط هذا الفكر ونمى فى الدول النامية بعد استقلالها وحرصها على اتمام استقلالها الاقتصادى والمالى ، ولهذا فقد بادر معظمها بعدم السماح لراس المال الأجنبى فى ان يستثمر بها كلية او جزئيا ، وقد غذى هذا الموقف خشية الشعور القومى من مشاركة راس المال الاجنبى فى النشاط

---

(١) تجدر الاشارة هنا الى ان اسرائيل هى اكثر الدول فى العالم اعتمادا على هذا المصدر فى تمويل مشروعاتها وسد العجز فى ميزان مدفوعاتها ، ولكن يرجع ذلك كما هو معروف لاسباب سياسية اكثر منها اقتصادية ، وقد بلغت الاستثمارات الاجنبية التى تدفقت لاسرائيل فى عام ١٩٧٢ حوالى ٥٦ مليون جنيه استرلينى ، حيث تضاعفت الاستثمارات المباشرة بالمقارنة لعام ١٩٧١ ، كما ارتفعت قيمة شراء الاجانب للاوراق المالية الاسرائيلية من ٨ ملايين جنيه استرلينى عام ١٩٧١ الى ١٤ مليون جنيه استرلينى فى عام ١٩٧٢ .

- Financial Times, June 19, 1973.

الاقتصادى وتحوله مرة اخرى الى وسيلة من وسائل الضغط السياسى والاقتصادى لا تتمشى مع الاستقلال الوطنى .

ويرى معارضو راس المال الاجنبى حججهم على ان راس المال الاجنبى يتجه اساسا الى الاستثمار فى الدول الصناعية المتقدمة ، ولا يتجه منه للاستثمار فى الدول النامية الا نسبة ضئيلة تتركز فى الصناعات البترولية والتعدينية ، وهى القطاعات التى تجلب هذه الاستثمارات رغبة فى تحقيق اكبر ربح ممكن ، وخاصة فى قطاع استخراج البترول الذى يدر ارباحا ضخمة ولا سيما فى الدول العربية المنتجة للبترول .

كما يرون انه نتيجة لزيادة هذه الاستثمارات المباشرة فى الدول النامية فقد زاد تدفق الاموال منها الى الدول المتقدمة فى صورة عائدات لهذه الاستثمارات . كما ان زيادة هذه الاستثمارات قد يحد من حرية الدول النامية فى توجيه التنمية ، وبما يشكل عائقا يقلل من نتائج التنمية الاقتصادية حين يعود راس المال الاجنبى الى بلاده . ويفضل هؤلاء المعارضون ان تقوم التنمية الاقتصادية على الاعتماد على النفس ، اى على تعبئة اكبر قدر ممكن من الفائض الاقتصادى .

وبالعكس يرى مؤيدو راس المال الاجنبى كسبيل للتغلب على مصاعب التنمية الاقتصادية ، ان هذه الاموال عندما تنتقل من دولة متقدمة الى دولة نامية غالبا ما تحمل معها مهارات ادارية وخبرة فنية تفتقر اليها معظم الدول النامية ، وبالاضافة الى ان هذه الخبرة الفنية والادارية لن تكون مقصورة على المشروعات التى يقيمها راس المال الاجنبى ، بل غالبا ما تنتشر وتفتح المجال لمشروعات تقام براس المال الوطنى ، والتى قد تستفيد من الانماط الادارية والفنية التى تطبقها المشروعات الاجنبية ، وكذلك الاستفادة من وفورات الانتاج ، وكذلك الاستفادة بما تخلقه المشروعات الاجنبية من طلب على منتجات انشطة اخرى .

ويرون انه من الناحية العملية فقد اثبتت التجارب ان الاستثمار الاجنبى المباشر قد ساهم ايجابيا فى تخفيف العبء على ميزان المدفوعات فى الدول المضيفة لراس المال ، والحد من الواردات وتشجيع الصناعات التصديرية، وخلق فرص جديدة للعمالة ، وتهيئة الفرصة لتدريب الفنيين ، واستحداث الاساليب العلمية فى المجالات الصناعية والتجارية ، كما ان المنافسة التى تخلقها هذه الاستثمارات انما تدفع المشروعات المحلية القائمة لتحسين انتاجها حتى تستطيع ان تحافظ على مركزها التنافسى ، كما ان راس المال الاجنبى يسهم فى الارتفاع بمعدل الاستثمار فى الدول النامية فوق المستوى الذى يتسنى لها تحقيقه على اساس الاعتماد على الموارد الوطنية وحدها.

وعلى العموم فيبدو ان موضوع الجدل حول راس المال الاجنبى اخذ اتجاها آخر ، اذ حدثت تحولات جذرية قرب نهاية الستينات وذلك باتجاه

الاتحاد السوفييتى الى الاستعانة برأس المال الاجنبى فى بعض الصناعات التى تحتاج لرءوس أموال وخبرة فنية عالية كصناعة السيارات ، وكذلك تغير موقف باقى الدول الاشتراكية الأخرى تجاه رأس المال الأجنبى . وقد وصل الموقف الى قمته بوضع أساس للوفاق بين الدولتين الاعظمين كبداية للتعاون المتبادل وكانتهاء لسياسة الاكتفاء الذاتى كمرحلة من تاريخ الحركة الاشتراكية .

ويمكن القول ان الاتحاد السوفيتى لجأ الى التعامل مع العالم الرأسمالى لتحقيق زيادة الاستهلاك للشعب السوفييتى وللتغلب على مشاكل التنمية داخليا وخاصة فى التنمية الزراعية والتنقيب عن البترول والمعادن ، ولم يكن الاتحاد السوفييتى يستطيع أن يضمن التعامل مع العالم الرأسمالى الا اذا حقق أولا التعامل مع الولايات المتحدة باعتبارها القوة الأساسية فى مجموعة هذه الدول . كما لا يمكن أن تضمن الولايات المتحدة التعامل مع الكتلة الشرقية ، الا اذا حققت أولا التعامل مع الاتحاد السوفييتى والصين . وقد نرايدت حاجة الولايات المتحدة هى الأخرى للتعامل مع العالم الشيوعى حيث بدأت أيضا تعانى من مشاكل اقتصادية ، وان كانت مشاكلها منحصرة فى مشكلة فتح الأسواق الخارجية وحماية الأسواق الداخلية نتيجة للتطور الصناعى والتجارى الهائل الذى حققته دول السوق الأوربية المشتركة ، كما حققته اليابان ، بجانب أزمة الطاقة التى تواجهها الولايات المتحدة .

وفى نفس الاتجاه فان باقى دول الكتلة الشرقية وخاصة المجر ورومانيا وبولندا قامت باصدار قوانين لتشجيع استثمار رأس المال الأجنبى والسماح باقامة مشروعات يساهم فيها المستثمر الأجنبى بنسبة ٤٩ ٪ من رأس المال ، وتستفيد هذه المشروعات من بعض المزايا كالاعفاء من بعض الضرائب والسماح بتحويل ٥٠ ٪ من أرباح المستثمر الأجنبى للخارج باحدى العملات القابلة للتحويل . وتهدف هذه الخطوات الى الاستفادة برأس المال الأجنبى فى ادخال التكنولوجيا الحديثة وأساليب التسويق المتطورة خاصة فى قطاعات الالكترونيات والكهرباء والصناعات الثقيلة والكيماويات . أما يوغوسلافيا فقد توسعت تماما فى جذب رأس المال الأجنبى منذ عام ١٩٦٧ ، واتبعت فى ذلك العديد من الوسائل ، ويوجد الآن بها شركات مشتركة مع بعض الشركات الأوربية تعمل فى مجال انتاج السيارات والأدوات الكهربائية ، والمواد الكيماوية والأدوية .

هذا وقد انعكس نفس الاتجاه على العديد من الدول النامية التى كانت تسير على مبدأ عدم الاعتماد على الاستثمارات المباشرة ، وأخذ الكثير منها يعيد النظر فى موضوع الاستعانة بهذه الأموال ، ويميل أغلبها الى التوسع بل ومحاولة جذب الاستثمارات الأجنبية مع وضع القيود المناسبة وتحديد المجالات التى يمكن أن تستثمر فيها هذه الأموال .

ومع ذلك فانه لا يمكن القول بأن الاستثمارات الأجنبية المباشرة ستوف تصبح مرة أخرى موردا رئيسيا لتدفق الأموال الى الدول النامية ، اذ حتى

لو فتحت هذه الدول الباب على مصراعيه امامها فان مجالات الاستخدام لن تزيد عن مجالات معينة دون المجالات الاخرى والتى يطلق عليها (المجالات الحيوية Sensitive Areas) والتى تتكون غالبا من الصناعات والانشطة التى تعتبر لها اهمية كبرى ولا يكون من غير المنطق تركها فى أيد اجنبية ، مثل القطاع المصرفى ، والتامين ، والتجارة ، والنقل البحرى ، والطيران ، والبترول ، والغاز الطبيعى والكهرباء .

* * *

ولعل فى دراسة اخيرة للبنك الدولى(١) تركيزا واضحا لمشاكل تدفقات الاموال الأجنبية للدول النامية ، اذ تقرر ان الديون الخارجية قد ارتفعت للدول النامية (عدد ٨٠ دولة نامية اعضاء فى البنك الدولى) من ٦ر٢١ بليون دولار عام ١٩٦١ الى حوالى ٦٧ر٠ بليون دولار فى عام ١٩٧٠ ، وتشير التقديرات الاولية الى ان هذا الرقم يبلغ فى عام ١٩٧١ حوالى ٧٥ بليون دولار ، واذا ما اضيفت الى هذه المديونية ــ مديونية الدول الاخرى التى لم تشملها التقديرات (وكما تقدرها منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD) فان اجمالى الديون الخارجية فى نهاية عام ١٩٧١ من المحتمل ان يصل الى ٨٤ بليون دولار .

هذا ويلاحظ ان الديون الخارجية من حيث المصدر (رسمية سواء ثنائية او متعددة الاطراف ــ وخاصة) فى عام ١٩٧٠ ، كانت نسبة الديون الرسمية الثنائية منها ٣ر٥١٪ ومثلت ديون المؤسسات التمويلية المتعددة الاطراف ٤ر٢٠٪ ، والديون الخاصة من الافراد ٢ر٢٨٪ .

ومن ناحية التوزيع حسب المناطق ، فان منطقة جنوب آسيا حصلت على اعلى نصيب من القروض الرسمية المتعددة الاطراف ، ونسبة ٥ر٦٪ من القروض الخاصة الفردية . اما منطقة الشرق الاوسط فقد كان لها النصيب الاكبر من القروض الخاصة حيث بلغت ٧ر٥١٪ من اجمالى القروض ، وعلى ٣٨٪ من القروض الرسمية الثنائية ، وعلى ٣ر١٠٪ من القروض الرسمية المتعددة الاطراف .

وتوضح دراسة البنك الدولى بأن الدول التى تتميز بانخفاض الدخل الفردى تستوعب النصيب الاكبر من القروض الرسمية الثنائية والمتعددة الاطراف ونسبة ضئيلة من القروض الخاصة ، والعكس بالنسبة للدول النامية ذات الدخل الفردى المرتفع .

اما عن خدمة الديون ــ فان الدراسة توضح ان معدل زيادة خدمة الديون خلال عقد الستينات يقدر بمعدل سنوى متوسط يبلغ ٩٪ الا أن

1- International Monetary Fund -- Survey, June 26, 1972.

هذا المعدل ارتفع الى الضعف ، فى سنوات ١٩٦٩ ، ١٩٧٠ . بل اكثر من هذا فمن المتوقع أن يتزايد هذا المعدل خلال النصف الاول من عقد السبعينات وذلك لان فترات السماح (Grace Periods) لمجموعة كبيرة من القروض التى منحت فى بداية عقد الستينات بدأت لتنتهى . كما ان هناك انخفاضا واضحا فى المنح الرسمية (Official Grants) والقروض الميسرة (Soft Loans) يجانب زيادة واضحة فى القروض التجارية ذات الاجل القصير واسعار الفائدة المرتفعة .

ومن البيانات الاحصائية المتاحة لعدد ٥٥ دولة نامية يلاحظ ان معدل خدمة الديون قد ارتفع خلال المدة من ١٩٦٥ الى ١٩٧٠ بنسبة تزيد كثيرا عن نسبة زيادة عائدات الصادرات ، ولذلك ففى ٣٥ دولة من هذه الدول ارتفعت معدلات خدمة الديون اكثر من ٥٠٪ ، وقد ترتب على ذلك ان عانت الدول الكثيرة بشكل كبير نتيجة لهذا الاتجاه غير المناسب ، اذ يقدر المعدل المتوسط لخدمة الديون للدول التى يبلغ فيها نصيب الفرد من الدخل القومى اقل من ١٠٠ دولار قد ارتفع من ٠ر٤٪ فى عام ١٩٦٥ الى ١ر٨٪ فى عام ١٩٧٠ ، اى بمعدل زيادة بلغ حوالى ٦٥٪ ، وبالنسبة للدول التى يتراوح فيها معدل دخل الفرد من ٢٠٠ دولار الى ٣٠٠ دولار فقد ارتفع معدل خدمة الديون من ٣ر٨٪ فى عام ١٩٦٥ الى ٨ر٨٪ فى عام ١٩٧٠ ، بينما لم يتغير هذا المعدل وظل شبه مستقر خلال هذه الفترة للدول التى يزيد فيها الفرد عن ٣٠٠ دولار .

وتخلص الدراسة الى انه يتضح من استعراض حجم الديون الخارجية للدول النامية ، وهيكل آجال استحقاقها ، والزيادة الكبيرة فى ارقام خدمة الديون ، الى ان الوضع يحتاج لزيادة اهتمام ورعاية المجتمعات الدولية ، وخاصة بالنسبة لبعض الدول النامية التى أخذت تتعثر فى السداد ، مما يترتب عليه التوقف عن منحها المزيد من القروض ومطالبتها بالقروض المستحقة مما يزيد الوضع سوءا . وتطالب الدراسة الدول المتقدمة باتباع منهج جديد لمحاولة حل مشكلات الديون ، ويتطلب ذلك دراسة توقعات خدمة الديون لكل دولة على حدة فى ضوء حجم القروض التى عليها ، وشروط هذه القروض ، والتدفقات المالية المتوقعة والممكنة اليها ، والتعديلات التى يمكن ادخالها لحل مشكلات القروض القائمة والمستحقة ، مع ضرورة تعديل شروط الاتفاقات المتعددة الأطراف المعقودة بين مؤسسات التمويل الدولية والدول النامية لصالح الدول الأخيرة مع الأخذ فى الاعتبار مصلحة الدائنين .

* * *

نحو اطار نظرى عام
لمنهجية التخطيط القومى للتنمية الاقتصادية*

دكتور سمير سيدهم**

مقـــدمة :

بالرغم من ان « التخطيط » اصبح من السمات المميزة لعصرنا الحالى ، المستخدم فى كافة مجالات النشاط البشرى ، وبالرغم من ان هذا الاصلاح اصبح من التعبيرات الدارجـــة التى يســـتخدمها المتخصـــصون فى كافة المجالات — ، والناس فى حياتهم العادية ، الا اننا نجدهم يعنون اشـــياء مختلفة عندما يتحدثون عن « التخطيط » .

ان اى محاولة لاستعراض العديد من التعاريف التى وضعها الباحثون المتخصصون فى هذا الموضوع ، توضح مدى اختلاف المفاهيم ، وتضاربها فى معظم الاحيان ، لاصطلاح التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى، وعناصره ، ومقوماته ، ممـــا دعا الكتاب الى اعتبـــار « هـــذا الاصـــلاح من اكثر الاصطلاحات المثيرة للحيرة من بين الاصطلاحات الاقتصادية »(١) وللتدليل على ذلك ، نستعرض فيما يلى بعض الامثلة ، لتعاريف وضعت لاصطلاحات التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى ، وتخطيط التنمية .

« ان التخطيط ما هو الا ترتيب لعناصر معينة »(٢)

« ان التخطيط وسيلة حديثة للسياسة الاقتصادية »(٣)

« يمكن اعتبار ان التخطيط الاقتصادى جهود تبذل فى ســـبيل التنسيق

(*) ان الآراء التى يتضمنها هذا البحث هى افكار كاتب البحث الخاصة ، ولا تمثل بالضرورة ، وفى جميع الاحوال ، مع وجهات نظر وزارة التخطيط .

(**) كبير اخصائيين أول بوزارة التخطيط .

1 Gupta, H.C., Problems and Processes of Economic Planning in Underdeveloped Economies. Delhi, Kitab Mahal, 1958, p. 1.

2 - Aldurson, Wroe, «Planning,» F. J Lyden, G.A. Shipman, and M. Kroll, (eds.), Policies, Decisions and Organization. New York, Appleton - Century - Crofts, 1969, p. 185.

3 — Lange, Oskar, Economic Development Planning, and International Cooperation, Cairo, Central Bank of Egypt, 1961, p. 9.

بين القرارات الرئيسية التى تتخذ فى داخل النظام الاقتصادى ، لتحقيق أهداف محددة مسبقا (٤) .

« ان تخطيط التنمية يعنى اتخاذ الحكومات لاجراءات منظمة لتوجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية طبقا لاتجاهات متفق عليها ولتحقيق أهداف كمية . وهذا يعنى ضمنا اختيار أهداف محددة ، وتحديد السياسات والبرامج ، وتخصيص الموارد اللازمة لتنفيذها . كما يعنى ايضا وضع الأسس التى تتيح التكامل بين مشروعات ونشاط كل من القطاع العام والقطاع الخاص فى اتباع منظم »(٥) .

« ان التخطيط الاقتصادى هو تدابير واجراءات متعمدة ترمى الى تحقيق أهداف معينة سبق تقريرها ، وهو بذلك يخرج عن فكرة تلقائية حركة الجهاز الاقتصادى »(٦) .

« ان تخطيط ادارة الاقتصاد القومى هو عملية تحقيق المجتمع للتناسب بين نطاعاته »(٧) .

« يمكن تعريف التخطيط بأنه برمجة طويلة الاجل لتنمية البلاد اقتصاديا واجتماعيا »(٨) .

« التخطيط الاقتصادى هو الأسلوب العلمى لتنظيم النشاط الاقتصادى وتوجيهه مستندا الى الفهم الواعى لقوانين التطور التى تحكم النظم الاجتماعية فى مسارها وتطورها »(٩) .

---

4 Furtado, Celso, «The Experience of National and Regional Planning in Brazil,» United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Planning for Economic Development, Vol. II. Studies of National Planning Experience. (A/5033 Rev. 1/Add. 1), New York, 1965, p. 1.

5 Cabrunas, G.M., «Plans, Programs, and Financial Bases for Development,» paper presented at an international conference held in Bogota, Colombia, April 15-21, 1963, on Public Administration in Developing Countries, M. Kriesberg, (ed.). Washington, D-C, The Brookings Institution, 1965, p. 69.

٦ على لطفى ، التخطيط الاقتصادى ، القاهرة ، الطبعة الكمالية ، ١٩٧٢ ، ص ٢١ .

7 Paylov, G.T. «System of Economic Plans, Indicators, and Norms, Institute of National Planning, Memo. No. 686, Cairo, 1964, p. 1.

8 United Nations, Technical Assistance Programme, A Handbook of Public Administration, Current Concepts and Practice with Special Reference to Developing Countries. (ST TAO M/16). New York, 1961, p. 91.

٩) انريس عزيز ، التخطيط الاقتصادى — مفهومه ، مقوماته ، القاهرة ، بنك مصر — الادارة العامة للتعليم والادارة ، مراقبة التدريب التخصصى ، محاضرة ، ص ٢

ويشير أرثر لويس الى ستة معان مختلفة تستخدم لاصطلاح التخطيط(١٠) .

١ ــ التخطيط العمرانى بمعنى تخطيط المدن .

٢ ــ التخطيط بمعنى توزيع الموارد المالية للحكومة .

٣ ــ التخطيط بمعنى توزيع الموارد المادية والمالية بين جميع الوحدات الانتاجية ، وتوزيع منتجاتها طبقا لخطة مركزية وذلك فى «الاقتصاد المخطط»

٤ ــ التخطيط بمعنى تحديد الحكومة لأهداف انتاجية للمنشآت العامة والخاصة .

٥ ــ التخطيط بمعنى تحديد اهداف عامة للاقتصاد القومى وتوزيع كافة الموارد بين الأنشطة الاقتصادية .

٦ ــ التخطيط بمعنى تحديد الوسائل التى تستخدمها الحكومة فى التوجيه الأمر لمنشآت القطاع الخاص لتحقيق أهداف سبق تقريرها .

وفضلا عن ذلك ، نجد أنه فى كثير من الاحيان تستخدم « السياسة » ، و « البرمجة » ، و « الادارة » و « اتخاذ القرارات » كتعبيرات مترادفة لاصطلاح التخطيط ، ومن الطبيعى أن يترتب على ذلك كثير من الخلط والارتباك .

وبالاضافة الى ذلك ، يختلف مفهوم التخطيط من علم الى آخر من العلوم الاجتماعية . فالتعريف التقليدى للادارة مثلا ، يعتبر التخطيط احدى الوظائف الرئيسية له ، بالاضافة الى التنظيم ، والرقابة والتوجيه ، والتنسيق ، ... الخ . الا ان بعض الاتجاهات الحديثة فى دراسة العلوم الادارية ، بدأت تتجه نحوا مغايرا فى النظر الى التخطيط . فمن بين هذه الاتجاهات ما أدمج التخطيط مع غيره من وظائف الادارة ، واعاد تقسيمها الى وظيفتين اساسيتين هما : التنسيق بمعنى الاختيار بين البدائل المخططة، والرقابة على تنفيذ البديل المختار(١١) . بينما اتجه آخرون الى اعتبار ان التخطيط يتناول جميع الجوانب الوظيفية للادارة ، ولا يمكن فصله فى وظيفة مستقلة ، أو ادماجه مع وظائف أخرى(١٢) .

ويتضح من استعراض ما سبق ، أنه لا يوجد تعريف موحد ومتفق عليه لمفهوم التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى ، وتخطيط التنمية ، ... الخ . ولاشك «ان أية دراسة جادة فى أى فرع من فروع المعرفة ، تتطلب وضوحا

10 — Lewis, W. Arthur, The Principles of Economic Planning, Quoted in Gupta, Op. cit. pp. 5-6.

11 Spencer, M. H., Managerial Economics, Third Edition, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1968, pp. 16-17.

12 - Le Breton, P., and D.A. Henning, Planning Theory. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1961, p. 4.

فى المفاهيم (١٢) . كما ان الدقة فى تحديد اى مفهوم ، والاتفاق على مدلوله ، يعتبران من الامور الجوهرية لوضع حدود مجال البحث العلمى فى اى موضوع . ومن الطبيعى ان يكون الاتفاق على مفاهيم موحدة فى المجالات الحديثة للبحث العلمى ، من الصعوبة بمكان . وهذا ينطبق على التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى بالذات . الا انه مهما كانت الصعوبات التى تحيط وضع تعريف للتخطيط والتخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية ، الا انه لا يجب ان تجعلنا نتقاعس عن محاولة تحديد مفهومه بدقة ، حتى يمكننا ان نتعرف على منهجه وعناصره ومقوماته .

ومن هنا تاتى اهمية هذا البحث ، الذى يستهدف توضيح مفاهيم التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية وتحديد منهجه وعناصره ، ويرتكز هذا البحث اساسا على تعريف جديد للتخطيط نقترحه فى محاولة لتلافى بعض اوجه النقص الموجودة فى التعريفات الاخرى . وفى رايى انه بالرغم من الصعوبات التى تكتنف اية محاولة لوضع تعريف لمفهوم التخطيط بصفة عامة ، ولمفهوم التخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية بصفة خاصة — وذلك بسبب تعدد وتشابك العلاقات التى يتناولها التخطيط — الا انه من الممكن بالرغم من ذلك ، تحديد هذا المفهوم بدقة ، نظرا لان التخطيط لازال نشاطا قابلا للتحقيق ، والتحليل ، والتفسير العلمى .

وينقسم هذا البحث الى ثلاثة اجزاء رئيسية نتناول فى الجزء الاول منه توضيح مفاهيم التخطيط والتخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية ، ونقدم فى الجزء الثانى تحليلا لوجهة نظرنا فى منهجية التخطيط ، ونحدد فى الجزء الثالث عناصر العملية التخطيطية فى مراحلها المختلفة ، مع التركيز بصفة خاصة على التخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية .

اولا : مفاهيم التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى ، وتخطيط التنمية

(أ) اساليب تعريف التخطيط والتخطيط الاقتصادى

سلك الكتاب مسالك مختلفة فى تعريف التخطيط والتخطيط الاقتصادى . ويمكن التمييز بين اتجاهين رئيسيين من اساليب التعريف ، يقوم احدهما بتعريف "التخطيط بمفهومه العام" ، والآخر يتجه الى تعريفه بمفهوم خاص .

والمفهوم العام للتخطيط ، كما تصدى لتعريفه عدد من الكتاب ، هو نشاط يشتمل على سمات عامة مشتركة . فمثلا يعرف وايرستون التخطيط بانه " الاستخدام الرشيد للمعارف الانسانية فى اتخاذ القرارات التى

---

13 Hoff, J.C., Economic Planning Reconsidered, Quarterly Journal of Economics, (Feb. 1968), p. 55.

تستخدم كأساس للتصرفات البشرية »(١٤) . ويضع اليوت تعريفا ما آخر للتخطيط بأنه « محاولة استخدام العقل والمنطق وبعد النظر فى تحديد وتحقيق الأهداف الانسانية »(١٥) . ويعتبر دال ولهند بلوم أن التخطيط هو « محاولة التصرف الرشيد فى سبيل تحقيق هدف ما »(١٦) . وفى رأى الدارسون أن التخطيط « يعتبر أسلوبا من أساليب التوفيق بين الغايات والوسائل ... وبتعبير أدق ، فالتخطيط هو تصميم نمط معين لنشاط ما ، يساهم فى تحقيق مجموعة من الأهداف »(١٧) .

ويتضح لنا من تقديم مثل هذه الأمثلة من التعاريف العامة ، أن بعضها يكتنفه الغموض والابهام . الا أن تمحيصها بعناية يكشف لنا على أنها تنطوى على ثلاثة عناصر مشتركة . وأول هـذه العناصر وأهمها هو وجود هدف معين أو عدة أهداف يسعى الى تحقيقها . وثانيا ينظر الى التخطيط على أنه محاولة . وهذه النظرة تحمل فى طياتها ما يعنى أن نتائجها غير مضمونة التحقيق . الا أن احتمالات النجاح تزداد حينما ندخـل العنصر الثالث فى الحسبان ، الا وهو استخدام المعرفة والمنطق وبعد النظر ، وهو ما يحيل تلك المحاولة الى تصرف انسانى رشـيد ، وفى رأى دال ولينـد بلوم لن « التصرف الرشيد هو ذلك الفعـل المصمم تصميما صحيحا لتعظيم الهدف المبتغى »(١٨) ويستلزم هذا التصرف بدوره حسابات عقلانية لتحديد أنسب تحقيق القدر الأكبر من الهدف المحدد ، كما يستلزم ايضا استخدام أساليب فعالة للرقابة والتوجيه لتأثير الاستجابة اللازمة لتحقيق الهدف(١٩) . فاذا ما تناول هذا التصرف أحد مجالات النشاط الاقتصادى أطلق عليه حينذاك تعبير « التخطيط الاقتصادى »(٢٠) .

واعطاء هذا المعنى العام للتخطيط الاقتصادى، يحيله الى مفهوم محايد، بمعنى أنه يصبح قابلا للتطبيق فى مختلف الأنظمة الاقتصادية(٢١) ، كما أنه ، فى هذه الحالة ، يمكن استخدامه لتحقيق كافة الأغراض(٢٢) وعلى ذلك يصبح الجدل حول وجوب التخطيط الاقتصادى من عدمه، غير ذى

---

14 — Waterson, A., Development Planning : Lessons of Experience. Baltimore, The John Hopkins Press, 1964, p. 9.

15 — Elliott, Op. cit., p. 57.

16 — Dahl, R.A., and C.E. Lindblom, Politics, Economics, and Welfare. New York, Harper and Brothers, 1953, p. 20.

17 — Alderson, Op. cit., p. 186.

18 — Ibid., p. 38.

19 — Ibid., p. 57.

20 — Ibid., p. 20.

21 — Elliott, J.E. Comparative Theories of Economic Systems. Copyrighted Preliminary Copy. Los Angeles, California, University of Southern California, 1964, Ch III, p. 1.

22 — Ampert, P., Economic Development : Objectives and Methods. London, Collier - Macmillan Ltd., 1963, p. 71.

موضوع . « فلا مجال للاختيار بين التخطيط وعدم التخطيط ، وأصبحت التساؤلات الموضوعية تتركز حول اختيار أساليب التخطيط ومنهجه ، وتحديد مسئولية اعداد الخطط واهدافها(٢٣) . ويتناول ميردال هذه الفكرة بوضوح ، فيشير الى أن لفظ « الاقتصاد » اصطلاح متكامل فى حد ذاته ، ويعنى توزيع الموارد المتاحة لتحقيق هدف ما . وبناء على ذلك ، فلا داعى لاستخدام تعبير « الاقتصاد المخطط» ليعنى تنسيق النشاط الاقتصادى بهدف بلوغ غاية معينة، حيث ان مثل هذا التنسيق يتم فعلا فى كافة الاقتصاديات(٢٤) ويبدو أن استخدام تعبير « التخطيط الاقتصادى » مرجعه الرغبة فى التفرقة بين الادارة الواعية وبين التنسيق التلقائى للاقتصاد القومى لتحقيق اهداف معينة . وهذه التفرقة ، تخرج التخطيط من نطاق مفهومه العام وتدخله فى مجال المفهوم الخاص .

ونجد فى الاتجاه المعاد لأسلوب تعريف التخطيط طبقا لمفهومه العام، كثيرا من الكتاب الذين يعطون للتخطيط معنى خاصا محددا ، طبقا لمفاهيم خاصة بهم . ويطبق مفهوم التخطيط حينذاك ، طبقا لهذه التعاريف المحددة ، تحت ظروف معينة ، وفى مناطق وأزمان محددة بالذات(٢٥) .فيعرف بولدوين التخطيط بأنه « استخدام المجتمع لموارده النادرة للحصول على اقصى اشباع ممكن »(٢٦) . فيحدد مثل هذا التعريف للتخطيط مجالا واحدا هو مجال النشاط الاقتصادى ، وهدفا محددا هو الحصول على اقصى اشباع ممكن ، ووسيلة واحدة ، هى استخدام الموارد النادرة فقط ، ومستوى تنظيميا معينا ، هو الاقتصاد القومى . وكذلك يعرف فون هايك التخطيط الاقتصادى بأسلوب اكثر تحددا من التعريف السابق . فيعرف التخطيط بأنه « الادارة المركزية لكافة الأنشطة الاقتصادية ، طبقا لخطة موحدة ، تحدد كيفية توجيه موارد المجتمع نحو تحقيق اهداف معينة ، مستخدما فى ذلك اسلوبا محددا »(٢٧). ومن الواضح أن هذا التعريف يقصر التخطيط على نمط معين بالذات هو التخطيط الاقتصادى القومى المركزى الشامل .

ان خطورة استخدام مثل هذه التعاريف الخاصة المحددة تحديدا قاطعا لمفهوم التخطيط ، هو عدم امكان التعرف على الأنماط الأخرى من التخطيط ، وعلى المجالات الأخرى التى يمكن استخدام التخطيط فيها ، طالما انها لم تشتمل على كافة العناصر التى تتضمنها تلك التعاريف الخاصة .

---

23 Dahl and Lindblom, op. cit., p. 5.

24 — Myrdal, G. Beyond the Welfare State. New Haven, Yale University Press, 1960, p. 3.

25 — Elliott, loc. cit.

26 Baldwin, C.D. Economic Planning : Its Aims and Implications. University of Illinois, 1962, p. 11.

27 Von Hayek, F.A. The Road to Serfdom, Chicago, University of Chicago Press, 1944, p. 35.

وبجانب هذين الأسلوبين الرئيسيين فى تعريف مفهوم التخطيط ، نجد ان بعض الكتاب حاولوا تجنب اعطاء معنى محدد له ، ولو انهم ، فى الوقت نفسه ، يقرون بامكانية تطبيق التخطيط فى مجالات مختلفة . ومثال ذلك، يقرر سيث استحالة وضع تعريف مرض للتخطيط . نظرا « للصعوبات التى لا يمكن التغلب عليها »(٢٨) وبدلا من ذلك ، يقدم تصنيفا للانماط المختلفة للتخطيط ، وتحديد كل نمط من هذه الانماط . مثل تخطيط التنمية وتلافى الأزمات الاقتصادية ، والتخطيط القومى والاقليمى،والتخطيطالشامل والجزئى ، ... الخ (٢٩) .

ولا شك ان هذا الاسلوب فى تحديد مفهوم التخطيط ، وان كان يعترف بامكانية التخطيط فى مجالات مختلفة محددة ، الا انه يعنى ضمنا ان التخطيط ليس له معنى فى حد ذاته . كما يعنى ايضا ، ان التخطيط لا يمكن تعريفه الا بتخصيص نوعيته . فيتحدد التخطيط بانه للتنمية او للتغلب على الأزمات الاقتصادية على اساس الهدف المبتغى ، ويوصف التخطيط بانه قومى او اقليمى على اساس البعد الجغرافى او المكانى ، ويحدد التخطيط بانه تخطيط اقتصادى او اجتماعى على اساس ما يتناوله من مجالات النشاط الانسانى، كما يحدد التخطيط بكونه مركزيا او لا مركزيا طبقا لأسلوب تنظيم هذا النشاط ، وبهذا الأسلوب فىتعريف التخطيط ، يتقلص مفهومالتخطيطالى مفهوم خاص به ، كما أن هذا الأسلوب لا يسمح باستنباط تعريف شامل متماسك له .

وفى راينا ان كلا من هذين الاسلوبين الرئيسيين فى تحديد معنى التخطيط له نواقصه وعيبه . فالمضمون الخاص الذى يتحدد طبقا لتعريفات خاصة ، يقصر التخطيط على مجال نشاط معين ، او باستخدام منهج او اسلوب محدد ، او لتحقيق هدف خاص . وبذلك يخرج من نطاق التخطيط مختلف تطبيقاته فى غير المجال المحدد بالتعريف . ومن ناحية اخرى ، فان محاولة اعطاء التخطيط مضمونا عاما ، يجعله فارغا فى العموميات المجردة ، مما يصعب معه التعرف على منهجيته وعلى عناصره المحدودة فى كثير من التعاريف التى اختطت هذا المنهج فى تعريف التخطيط .

(ب) مقترحنا لمفهوم التخطيط

وبسبب قصور هذه الأساليب المختلفة فى تعريف مفهوم التخطيط ، فاننا نقترح تعريفا نعتقد أنه اكثر شمولا ودقة من العديد من التعاريف الأخرى. وهذا التعريف مستخلص من منهجية التخطيط وطبيعة العملية التخطيطية ،

---

28 - Seth, M.L., Theory and Practice of Economic Planning. New Delhi, S. Chand & Co., 1960, p. 29.

29 Ibid., pp. 29 - 30.

كما نحللها فى الأجزاء التالية من هذا البحث . وبالرغم من اننا على يقين من أن مثل هذا التعريف الذى نقترحه ، لن يكون مقبولا لدى الجميع ، الا اننا نأمل أن يسهم فى توضيح المفهوم ، بحيث يصلح للاستعمال فى الدراسات والبحوث النظرية والتطبيقية .

والتعريف الذى نقترحه للتخطيط هو التالى : ــ

التخطيط نشاط تنظيمى ديناميى ، لاختيار غايات واهداف معينة والعمل على تحقيقها بواسطة ممارسة انسب الوسائل المتاحة ، بحيث يتم تحديد كل من الاهداف والوسائل والمواءمة بينهما داخل اطار متناسق متكامل ، فى ظل الظروف المتغيرة ، الحالية ، والظروف المثالية المتصورة مستقبلا .

ونود أن نرز بايجاز مقومات التخطيط طبقا لتعريفنا هذا .

فاولا ، نعتبر ان التخطيط نشاط تنظيمى، ينشىء روابط بين الوحدات التى يتناولها ، ويتسق قراراتها ، ويوجه انشطتها .

وذلك يختلف هذا المفهوم للتخطيط عن مفهوم التوقعات التى لا تتضمن الادارة (المباشرة او غير المباشرة) لمجال النشاط الذى يتناوله التخطيط .

وثانيا ، يتطلب التخطيط تحديد اهداف ووسائل معينة بذاتها . وتختار هذه الوسائل من بين المتاح منها فقط ، ليكون التخطيط مبنيا على أسس علمية صحيحة . وتعتبر انسب الوسائل تلك التى تتيح العمل على تحقيق الاهداف ، ذلك لأن النشاط البشرى يتسم عادة بالمخاطرة وعدم التأكد ، مما يؤدى الى احتمال عدم تحقيق الأهداف كاملة .

وثالثا ، ان التخطيط ليس مجرد مجموعة من الاهداف والوسائل والمواءمة بينها بل ان الامر يستوجب أن تتم المواءمة بين الاهداف والوسائل المختارة داخل اطار متناسق متكامل . وهذا يعنى ضرورة مراعاة عدم تضارب الاهداف ، وعدم تضارب الوسائل ، والتنسيق والتوفيق بين كافة الاهداف وكافة الوسائل .

ورابعا ، ان الأمر لا يقف عند مجرد تحديد الاهداف وتحديد الوسائل فى اطار متكامل ، بمعنى الاقتصار على وضع خطة متكاملة ، بل لا بد أن يستتبع ذلك ممارسة تنفيذ الوسائل التى تتضمنها هذه الخطة حتى تستكمل التخطيط مقوماته .

وخامسا ، يتضمن التعريف النص على الطبيعة الديناميه للتخطيط، فيبرز بذلك عنصر الزمن . ويؤكد كون التخطيط عملية مستمرة تحت ظروف متغيرة . وهذا يعنى وجوب أن نأخذ فى الاعتبار : بصفة مستمرة آثار المتغيرات على الأهداف المختارة ووسائل تحقيقها .

وهذا التعريف الذى نقترحه ، وان كان يقترب من المفهوم العام ، اذ يجعله قابلا للتطبيق فى كافة مجالات النشاط الانسانى ، وعلى كافة المستويات التنظيمية ، وفى جميع المجتمعات البشرية ، الا انه يمكن اعتباره اكثر شمولا ودقة من تعاريف عامة اخرى ، بما احتواه من عناصر رئيسية تتضمنها مراحل العملية التخطيطية ، ومنهجية التخطيط ذاته .

وبتطبيق تعريفنا هذا على مجال من مجالات النشاط البشرى ، وهو النشاط الاقتصادى ، يمكننا تحديد مضمون التخطيط الاقتصادى بتعريفه كالآتى :

التخطيط الاقتصادى نشاط تنظيمى دينامى ، **لاختيار غايات واهداف اقتصادية** معينة والعمل على تحقيقها بواسطة ممارسة **انسب الوسائل الاقتصادية المتاحة** ، بحيث يتم تحديد كل من الاهداف والوسائل والمواءمة بينهما داخل اطار متناسق متكامل ، **فى ضوء الموارد الاقتصادية المتاحة** ، وفى ظل الظروف المتغيرة ، الحالية ، والظروف المثالية المتصورة مستقبلا.

ويلاحظ اننا قد اضفنا لفظ « الاقتصاد » الى بعض عناصر التعريف العام للتخطيط لتوصيف طبيعة الأهداف والوسائل ، حيث يتركز اهتمامنا هنا على الجانب الاقتصادى من النشاط البشرى . كما اضفنا ايضا الى التعريف تعبير « فى ضوء الموارد الاقتصادية المتاحة » ، وهى اضافة قد يعتبرها البعض انها زائدة عن حاجة التعريف ولا داعى لها ، باعتبار انها مفهومة ضمنا بعبارة « انسب الوسائل الاقتصادية المتاحة » . الا اننا نرى ان الدقة والوضوح فى التعريف تتطلبان النص على ابرز صفات مجال النشاط الانسانى والمستوجبة للتخطيط ، وهى فى هذه الحالة ندرة الموارد الاقتصادية بالنسبة للغايات .

ونود ان نسترعى النظر الى اننا مازلنا نعتبر تعريفنا لمفهوم التخطيط تعريفا عاما شاملا فى مجال النشاط الاقتصادى . فبموجبه نأخذ بالمكتشفات فى تحقيق الاهداف الاقتصادية ، ومستخدمين فى ذلك كافة الوسائل الاقتصادية ، أيا كانت ، وذلك بالنسبة لجميع المستويات التنظيمية ، من مستوى المشروع حتى المستوى القومى ، وفى مختلف النظم الاقتصادية .

ويمكننا ، فى خطوة تالية ، استخدام تعريفنا التخطيط الاقتصادى فى تعريف انماطه المختلفة ، وذلك بتحديد نوع الأهداف الاقتصادية ، والوسائل المستخدمة والمستوى التنظيمى الذى يشمله التخطيط . وعلى ذلك ، فان تحديد التنمية الاقتصادية والاجتماعية كهدف ، وتحديد الاقتصاد القومى كمستوى تنظيمى وجغرافى ، يتيح لنا استنباط تعريف التخطيط القومى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وذلك على اساس تعريفنا للتخطيط الاقتصادى ، المستنبط بدوره من تعريفنا لمفهوم التخطيط .
وهكذا نعرف التخطيط القومى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بأنه :

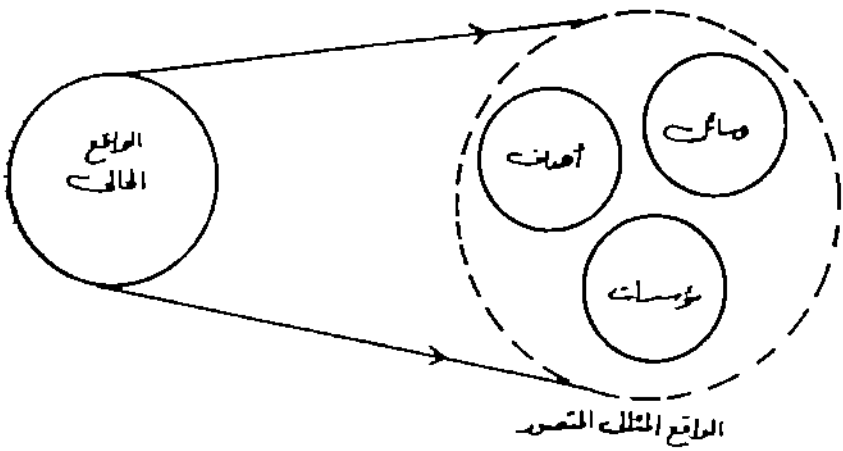
نشاط تنظيمى دينامى يتحدد بموجبه **الاسراع بمعدلات التنمية الاقتصادية**

والاجتماعية كفاية ، واعمل على تحقيقها بواسطة ممارسة أنسب الوسائل المتاحة للمجتمع ، بحيث يتم تحديد كل من أهداف التنمية ووسائل تحقيقها والمواءمة بينهما داخل اطار متناسق **متكامل على المستوى الاقتصادى القومى** ، فى ضوء الموارد الاقتصادية المتاحة ، وفى ظل الظروف المتغيرة ، الحالية والظروف المثالية المتصورة مستقبلا .

ويمكننا اضافة اية اوصاف اخرى الى عناصر هذا التعريف ، من حيث درجة الشمول ، ومستوى التنظيم ، وانواع الوسائل المستخدمة ، وغيرها من الأوصاف ، وذلك لتخصيص نمط تخطيط التنمية .

ثانيا : منهجية التخطيط

يتلخص جوهر التخطيط فى محاولة تغيير وضع معين الى وضع آخر افضل . فيرى البوت مثلا ، أن منهجية التخطيط تتكون من عملية مجابهة الواقع الحالى (actual reality) بالواقع المثالى (ideal reality) ومحاولة سد الفجوة بينهما ، وهى الثغرة التى تنشأ نتيجة لهذه المجابهة(٣٠) ويعرف الواقع المثالى ، فى حالة التخطيط الاقتصادى مثلا . بأنه تصور لما يجب أن تكون عليه حالة الاقتصاد القومى ومستوى نشاطه ، ويستخدم معايير الرفاهية لتحديد الأهداف والوسائل والمؤسسات لتحديد هذا الواقع المثالى(٣١) . ولو حاولنا تصور وجهة النظر هذه فى منهجية التخطيط برسم توضيحى ، لكانت الصورة كما يظهرها الشكل رقم (١) التالى :



الشكل رقم (١)

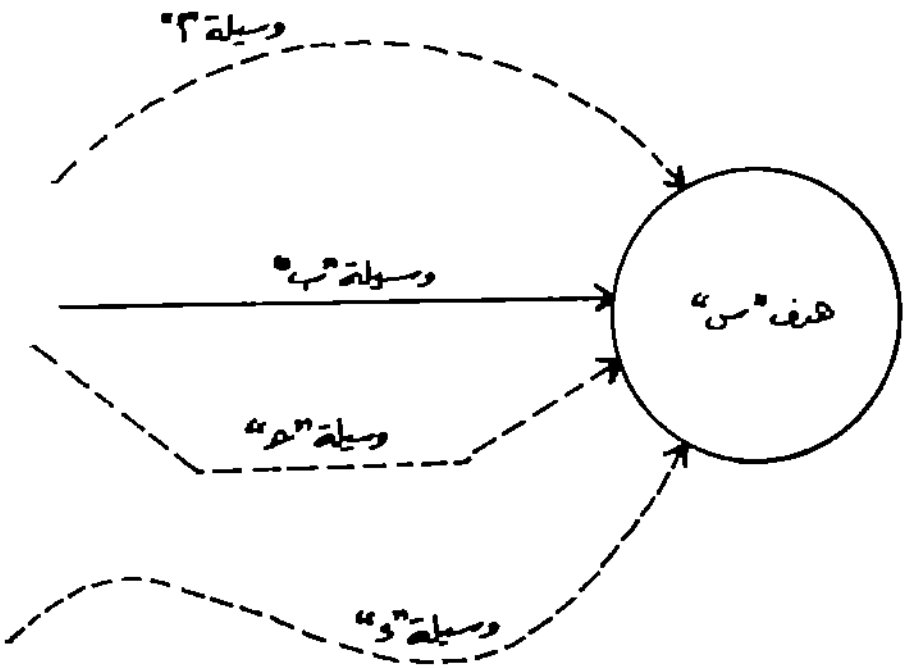
30 Elliott, Comparative Theories ., Ch. III, p. 2.
31 — Ibid.

وفى رأينا أن منهجية التخطيط تتضمن أكثر من مجرد سـد الثغرة التى تفصل « الواقع الفعلى » عن « الواقع المثالى » . فنعتبر أن سد مثل هذه الفجوة انما هو وسيلة لتغيير الظروف المستقبلة لتكون لمثل ما يمكن أن تكون عليه هذه الأحوال لتحقيق الأهداف المنتقاة . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى ، فانه توجد ابعاد وعناصر أخرى أهملها عرض البوت لمنهجية التخطيط . ففى رأينا أنه بالاضافة الى الواقع الحالى يوجد تصور المخططين لهذا الواقع ، كما أنه بجانب الواقع المثالى المتصور (والتى نفضل أن نطلق على هذا التصور « الظروف المثالية المتصورة مستقبلا ») ، توجد الظروف المستقبلة المتوقعة . ومن ناحية ثالثة ، فان عرض منهجية التخطيط بهذا الأسلوب البالغ التبسيط ، قد يدفع البعض الى اعتبار التخطيط عملية خالية فى الســهولة ، بينما هى فى الواقع ، عملية متعددة الجوانب ، شــديدة التعقيد . فالتخطيط عملية دينامية ، تشتمل على عدد كبير من المتغيرات فى حركة دائمة ، يتغير فيهــا الواقع الراهن وتصورنا له والصــورة المثالية والأهداف المختارة ، والوسائل المحددة لتحقيقها . ومن ناحية رابعة ، فان القرارات التى تتخذ بالنسبة للأهداف ووسائل تحقيقها ، انما تتخذ فى معظم الأحوال ، تحت ظروف عدم اليقين والمخــاطرة ، والتى ترجع أساسا الى عدم الملم المخططين الماما تاما بكافة عناصر الظروف الحالية والمستقبلة ، وبجميع المتغيرات ونتائجها .

وعلى أساس ما تقدم ، نشرح فيما يلى وجهة نظرنا فى منهجية التخطيط ونبدأ بافتراض أنه توجد عدة أهداف يمكن الاختيار بينها ، ونرمز لهــذه الأهداف بالرموز س ، ص ، ع . ففى مجال التخطيط الاقتصادى ، قد تكون هذه الأهداف هى التنمية الاقتصــادية والاجتماعية ، والعدالة فى توزيع الدخــول والثروات ، أو الاســتقرار النقــدى ، أو غيرها . وللتوضيح وللتبسيط ، نفترض أن الاختيار قد وقع على أحد هذه الأهداف وليكن الهدف « س » (التنمية الاقتصــادية مثلا) . والخطوة التالية هى اختيار لمثل الوسائل من بين البدائل المتاحة ، لتحقيق هذا الهدف . ويسهل اختيار هذه الوسيلة فى ظل ظروف اليقين certainty . وتعرف ظروف اليقين بأنها « حالة من المعرفة ، تتيح لمتخذ قرار الاختيار أن يعرف مسبقا النتائج المؤكدة والمحددة المترتبة على استخدام مختلف البدائل »(٣٢) . وتحت هذه الظروف، تختار الوسيلة المثلى من بين الوســائل المتاحة ، والتى نرمز لها بالرموز أ ، ب ، جـ ، د . والوسيلة المثلى هى التى تحقق أكبر قدر من الهــدف المختار «س» ، أو يمكن اعتبارها من وجهة نظر أخرى ، تلك الوســيلة التى تحقق الهدف كاملا ، وتكون تكلفتها (الاقتصادية والاجتماعية) ، أقل ما يمكن أن تكون عليه بالمقارنة بالوسائل البديلة الأخرى . ولتكن هــذه الوسيلة المثلى ، فى مثلنا هذا ، هى الوســيلة « ب » ، كما هو موضــح بالشكل رقم (٢) .

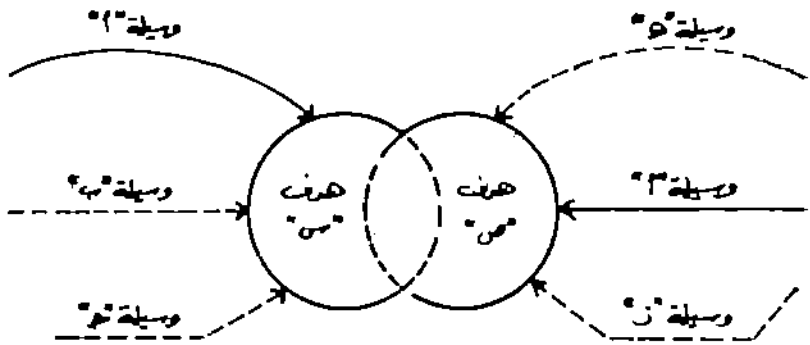
---

32 – Spencer, op. cit, p. 2.



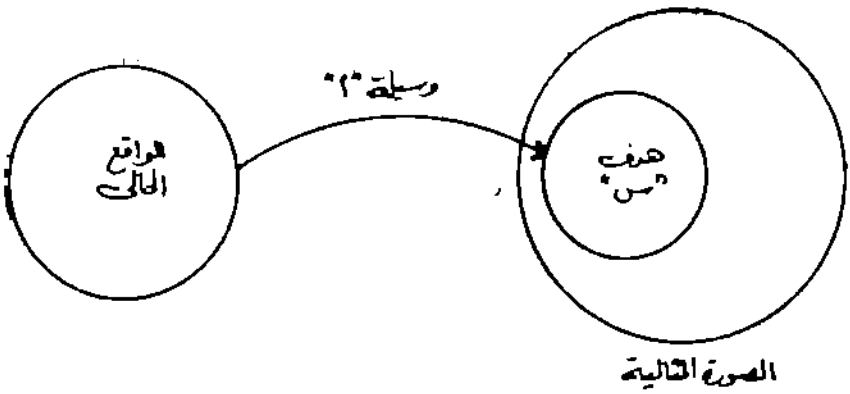
الشكل رقم (٢)

الا ان هذا الاختيار يتعقد الى حد ما عند اختيار اكثر من هدف ، وخاصة اذا ما تضاربت او تعارضت هذه الاهداف ووسائل تحقيق كل منها . الا انه طالما ان متخذ القرار ما زال يقوم باختيار الوسائل فظروف اليقين، فانه يمكنه اختيار المثل (optimal) الوسائل لتحقيق كل هدف ، طالما انه يعرف مقدما وبطريقة مؤكدة النتائج المحددة لكل بديل . الا انه فى هذه الحالة قد تختار وسيلة اخرى . غير تلك الوسيله المثلى «ب» التى تختار فى حالة الهدف الواحد «س» ، او فى حالة عدم تضارب الاهداف او وسائل تحقيقها . فاذا افترضنا اختيار هدفين «س» و «ص» وان الهدف «س» متعارض او متضارب مع الهدف «ص» ، او ان الوسيلة المثلى «ب» لتحقيق الهدف «س» منفردا ، تتعارض اوتتضارب مع الوسيلة «ه» لتحقيق لهدف «ص» منفردا فعندئذ يجب على متخذ القرار اختيار انسب الوسائل لتحقيق اكبرقدر من الهدفين «س» و «ص» مجتمعين معا، او تلك الوسائل التى تحقق الهدفين كاملين بحيث تكون تكلفة هذه الوسائل اقل ما يمكن ان تكون عليه . ولنفرض ان انسب هذه الوسائل هى الوسيلة « أ » لتحقيق الهدف «س» ، والوسيلة «و» لتحقيق الهدف «ص» ، كما يتضح من الشكل التوضيحى التالى رقم (٣) .



الشكل رقم (٣)

الا أن اختيار الأهداف والوسائل والموامة بينهما لاتتم فى فراغ ، بل تتم فى اطار اجتماعى معين يتحدد بمقتضاه الواقع الحالى ، والصورة المثالية المتصورة لهذا ـ الاطار مستقبلا ، والتى يتحدد الهدف داخلها . وفى ظل ظروف التيقن ، فان معرفة المخططين لكل من ابعاد الواقع الحالى والصورة المثالية ، تكون معرفة تامة وكاملة . ففى حالة التخطيط الاقتصادى ، نفترض ان المخطط على الملم تام بكافة ابعاد الهيكل الاقتصادى مثلا كما هو قائم حاليا ، وبصورته المثالية فى المستقبل ، من حيث ملكية عوامل الانتاج ، ومراكز اتخاذ القرارات الاقتصادية وتنظيماتها ، وأساليب تنسيق هذه القرارات ، ودرجة المساواة فى توزيع الدخل القومى والثروة ، وغيرها من عناصر هذا الهيكل الاقتصادى . وعلى ذلك فان اختيار المخطط لأنسب الوسائل وهى الوسيلة « أ » فى مثلنا السابق لتحقيق الهدف «س» ، انما يكون على اساس معرفة كاملة بكافة جوانب الواقع الحالى ، وتقييم صحيح لجميع الحقائق المتصلة بهذا الواقع . وتصور صحيح لما ستكون عليه الصورة المثالية مستقبلا ، بكافة ابعادها وعناصرها ، هذا بالاضافة الى معرفة يقينية بنتائج تنفيذ الوسائل البديلة المختلفة ويصور الشكل التالى رقم (٤) هذه الحالة .



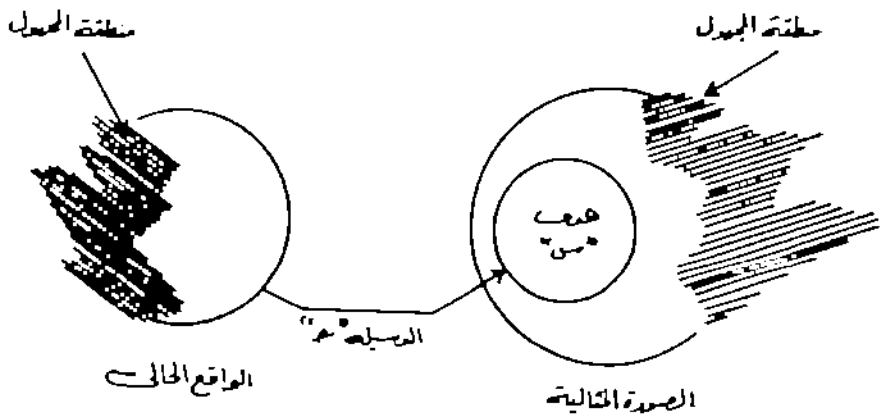
الشكل رقم (٤)

الا أن الأمر يختلف تحت ظروف المخاطرة وعدم التيقن (risk and uncertainty) ، وهى الظروف السائدة ، فى أغلب الأحوال ، التى يتم فيها التخطيط ويعرف ظروف المخاطرة بأنها « حالة من المعرفة ، تتيح لمتخذ القرار معرفة وتقدير احتمالات حدوث النتائج المختلفة المترتبة على استخدام كل بديل من البدائل المتاحة . » بينما نجد أنه فى حالة ظروف عدم التيقن، لا يمكن تقدير مدى احتمالات تحقيق هذه النتائج . (٣٣) ومما يزيد الأمر تعقيدا ، عدم الملم المخطط الملما تاما بكافة أبعاد الواقع الراهن ؛ والأحوال مستقبلا ، مما يجعل تصوره لكل منها يختلف عن حقيقة الأمر . فان عدم المعرفة التامة بحقائق وعناصر الواقع الحالى ، يجنب من هذا الواقع منطقة غير واضحة المعالم والحدود ، يمكننا أن نطلق عليها « منطقة المجهول » . وهذا ، بالتالى ، يجعل المخطط يتصور الواقع الحالى ، كما يعرفه ؛ مختلفا بطبيعة الحال ، عن حقيقة هذا الواقع . وبالمثل ، وفى الجانب المقابل ، نجد أن عدم وضوح بعض معالم الصورة المثالية لدى المخطط وضوحا كاملا ، يجعلها تختلف عما يمكن أن تكون عليه هذه الصورة فيما يحدث للمخطط المعرفة الكاملة لما ستكون عليه الأوضاع مستقبلا . ويمكننا أن نتصور ، أنه نتيجة لذلك ، توجد منطقة غير محددة المعالم فى الظروف المثالية المتصورة مستقبلا ، نطلق عليها أيضا « منطقة المجهول » .

---

33 Ibid., pp. 5, 9.

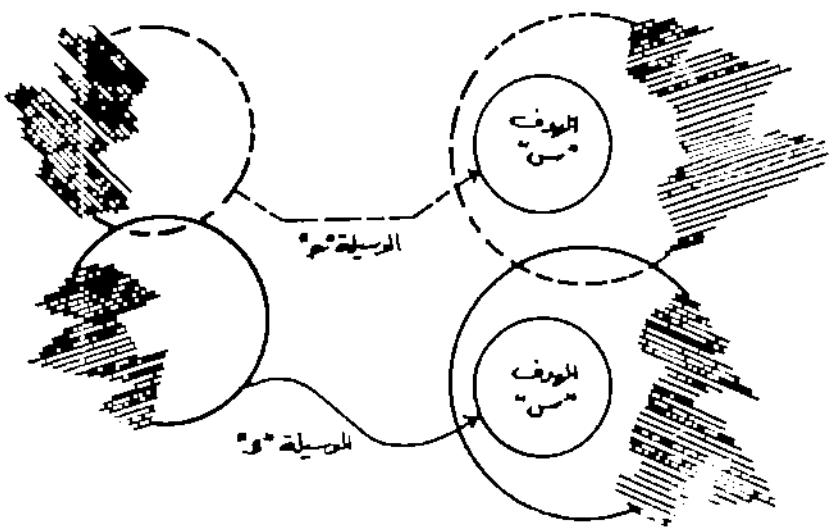
وفى ظل هذه الظروف ، نجد ان المخطط قد يختار الوسيلة «ج» من بين الوسائل المتاحة والمعروفة له ، لتحقيق الهدف «س» . وهذه الوسيلة تعتبر من وجهة نظر المخطط انسب وسيلة ، حيث أن معرفته بالواقع الحالى تختلف عن حقيقة هذا الواقع ، وتصوره للظروف المثالية يختلف عما يمكن ان تكون عليه هذه الصورة فى المستقبل ، هذا بالاضافة الى أن النتائج المترتبة على تنفيذ الوسيلة «ج» لم تعد مؤكدة ، بل محتملة الحدوث ، مع امكان تقديره هذه الاحتمالات (تحت ظروف المخاطرة) ؛ أو عدم امكان تقديرها (تحت ظروف عدم التيقن) . وعلى ذلك ، تعتبر الوسيلة « ج » انسب الوسائل التى يمكن اختيارها تحت هذه الظروف ، ولكنها لا تعتبر البديل الأمثل من بين البدائل المتاحة ، حيث يصبح هذا البديل هو الوسيلة « أ » فيما لو كانت المعرفة تامة تحت ظروف التيقن . ونوضح هذه الفكرة فى الشكل رقم (٥) التالى :



الشكل رقم (٥)

ان جوهر منهج التخطيط حسبما قمنا بتوضيحه حتى الآن كان تحت ظروف السكون أى تحت ظروف غير متغيرة (استاتيكية) . ويصبح التخطيط اكثر تعقيدا عندما نأخذ فى الاعتبار الطبيعة الديناميكية للعملية التخطيطية . فيستوجب الأمر حينذاك ، ان يأخذ المخطط فى الحسبان كافة التغيرات التى تطرأ على جميع العناصر التى سبق ذكرها ، وذلك نتيجة لادخال عنصر الزمن كأحد الأركان الأساسية فى التخطيط . ففى خلال

فترة اختيار الأهداف ، واختيار انسب الوسائل . وتنفيذ هذه الوسائل تكون قد مرت — فترة زمنية يتغير فيها الواقع الذى كان حاليا ويصبح واقعا ماضيا ، ويجابه المخطط واقعا حاليا مختلفا . ويستتبع ذلك تغير تصوره لهذا الواقع الحالى الجديد . ويحدث نفس الشىء بالنسبة للصورة المثالية وتصور المخطط لها ، واللتان قد تتغيران عن الصورتين السابقتين اثناء وضع الخطة وتنفيذها . وقد يترتب على ذلك ان يعاد النظر فى الأهداف المختارة سابقا أو فى وسائل تنفيذها . وقد تصبح الوسيلة المختارة واجارى تنفيذها ، وهى الوسيلة «ج» ، وسيلة غير مناسبة من وجهة نظر المخطط ، لتحقيق الهدف «س» (بفرض استمرار اختيار هذا الهدف كما هو) . ويستدعى الأمر حينذاك ، اعادة تقييم كافة الوسائل المتاحة . لاختيار وتنفيذ انسبها . ولتكن فى هذه الحالة الوسيلة « د » . ويوضح الشكل التالى رقم (٦) تصورنا لهذه الحالة .



الشكل رقم (٦)

وتفرض منهجية التخطيط ، كما عرضناها ، اعتبار التخطيط عملية دينامية متكاملة ، تتطلبتوجيه مساره بصفة مستمرة ، طبقا لما يطرأ على كافة المتغيرات من تعديل .

وفى ضوء هذه النظرة الى منهجية التخطيط نحلل فى الجـزء التالى من هذا البحث ، عناصر مراحل التخطيط الاقتصادى بصفة عامة ، وتخطيط التنمية الاقتصادية بصفة خاصة .

ثالثا : عناصر المراحل التخطيطية

حاول عدد من الكتاب فى مجال التخطيط تقسيم العملية التخطيطية الى مراحل أو خطوات ، أو وظائف ، وذلك لأغراض التحليل والتعرف على عناصره ، ومن الخطأ الاعتقاد بأن هذه المراحل هى « مراحل زمنية مرتبه ترتيبا جامدا .. ولا يمكن القول بأن اى وظيفة .. لابد أن تسبق غيرها أو يمكن تأديتها بمعزل كامل ونهائى عن بقية الوظائف الأخرى » (٣٤) كما أن هذا التحديد يحمل فى طياته خطورة التبسيط الشديد لنشاط هو غاية فى التعقيد ، ووضعها (أى هذه المراحل) فى صورة قوالب جامدة (٣٥) اذ لا يجب الا يغيب عن أذهاننا ان التخطيط عملية متكاملة تتفاعل عناصرها فى حركة ديناميـــة مستمرة ، وان كلا من هـــذه العناصر يؤثر فى بعضها البعض .

ونستعرض فيما يلى عددا من التصنيفات لمراحل العملية التخطيطية(٣٦) فيحدد ميلية المراحل التخطيطية بالآتى : ــ

١ ــ تحديد الأهداف .

٢ ــ التعرف على الواقع .

٣ ــ تصميم برنامج عمل ايجابى .

وتقصر لانجوار العملية التخطيطية على خطوتين هما :

١ ــ اعداد الخطة .

٢ ــ تنفيذ الخطة .

وفى رأى جالوى ان التخطيط يتطلب خمس خطوات هى :

١ ــ تحديد الأهداف المبتغاة .

٢ ــ اجراء البحوث لفهم المشكلة .

٣ ــ اكتشاف الحلول البديلة .

---

٣٤) عرفان على شلبى « **التخطيط القومى الشامل : مفهومه وابعاده** » . بحث مقدم الى مؤتمر « الابعاد الادارية للتخطيط القومى الشامل » . القاهرة لجهاز المركزى للتنظيم والادارة برنامج الامم المتحدة الادارين ، اكتوبر ١٩٧٢ ص ٣

35 Elliott, «Economic Planning...» op. cit., p. 68.

36 Ibid., pp. 68 - 69.

٤ — اختيار واضعى السياسات لحل ما ، من بين الحلول البديلة .

٥ — تنفيذ الحلول المنتقاة .

ويقسم اليوت مراحل العملية التخطيطية الى : —

١ — تحديد الأهداف .

٢ — تقييم الظروف الحالية واعداد خطط بديلة .

٣— وضع وتنفيذ برامج عمل .

وقد تضمن دليل الباحثين الذين قاموا بدراسات ميدانية فى الدول العربية ، عن الجوانب الادارية للتخطيط القومى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والمقدمة الى هذه الندوة ، تقسيم مراحل العملية التخطيطية الى أربع مراحل هى : (٣٧) .

١ — تحديد الأهداف .

٢ — اعداد الخطة القومية .

٣ — تنفيذ الخطة القومية .

٤ — متابعة وتقديم الخطة القومية .

ويتضح من استعراضنا الموجز لهذه التقسيمات المختلفة لمراحل العملية التخطيطية الاختلاف الكبير بين الكتاب . ويرجع هذا الاختلاف الى تباين وجهات النظر بالنسبة لمفهوم التخطيط ، ومنهجيته ، والعناصر التى تتضمنها العملية التخطيطية . وفى رأينا ، أن العملية التخطيطية فى جوهرها تشتمل على تحديد الأهداف ووضع الخطط ، وتنفيذ هذه الخطط . ونود أن نؤكد ضرورة اعتبار عناصر هذه المراحل التخطيطية ، عناصر متداخلة ومتكاملة فيما بينها .

١. تحديد الأهداف :

تتعدد المغايات والأهداف التى يسعى الى تحقيقها فى كافة المجتمعات ويترتب على هذا التعدد أن تأخذ العلاقة بين هذه الأهداف أحد الأشكال التالية : (٣٨) .

---

٣٧ دليل الباحثين المتضمن بالدراسة الميدانية عن الجوانب الاداريه لتخطيط القومى للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية فى الدول العربية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، والذى على أساسه وضعت التقارير عن هذه الدول والمقدمة الى الندوة التى تناول هذا الموضوع فى القاهرة ، نوفمبر ١٩٧٣ . وقد ساعد كاتب هذا البحث فى وضع الدليل المذكور الا أن البحث يقدم تصورا محددا لمراحل التخطيطية بدءا بالمتابعة والتقويم كجزء متكامل وأصيل فى المرحلة التصحيحة .

38 John, W.A., and H.W. Singer, **The Role of the Economist as Official Adviser**, London, George Allen and Unwin Ltd., 1955, p. 18.

١ ــ تتطابق الأهداف اذا كانت متماثلة تمام التماثل .

٢ ــ اذا ما كان تحقيق هدف ما يزيد من احتمالات تحقيق هدف آخر، فيعتبر ان هذين الهدفين متوافقان .

٣ ــ تكون الأهداف محايدة اذا ما كان تحقيق هدف ما لايؤثر على تحقيق هدف آخر .

٤ ــ تتصارع الأهداف اذا ما كان تحقيق هدف معين يعترض تحقيق هدف آخر .

٥ ــ اذا ما كان تحقيق هدف يعيق ، او يحول دون تحقيق هدف آخر، فان الأهداف تكون فى هذه الحالة متعارضة .

ان معرفة طبيعة العلاقة بين الغايات المتعددة امر ضرورى لتحديد النتائج المترتبة على اختيار اى منها ، ولترتيب هذه الغايات حسب درجة اهميتها ، فى حالة اختيار اكثر من غاية أو هدف . وفضلا عن ذلك ، فهناك عدة جوانب اخرى تتطلب اهتماما خاصا عند تحديد الغايات . ففى كثير من الأحيان ، قد لا يتسنى تحديد الغايات والأهداف بدقةووضوح بسبب صعوبة او استحالة تحديد الغاية تحديدا رقميا . ومما يزيد الأمر صعوبة ، ان اختيار بعض الغايات يتم أحيانا على أساس استخدام المبدأ الحدى ، ففى حالة ما اذا كانت الغايات متضاربة فان الأمر يتطلب تحديد القدر الذى يضحى به بالنسبة لهدف ما فى سبيل تحقيق قدر اكبر من هدف آخر . وبالاضافة الى ذلك ، فلا بد من مراعاة العلاقات المتبادلة بين الأهداف ووسائل تحقيقها وان الغايات المختارة تؤثر فى اختيار هذه الوسائل . (٣٩) .

وتشتمل مرحلة تحديد الأهداف هذه ، على جانبين اساسيين . ويتضمن الجانب الأول منه تحديد مسئولية اختيار الغايات ، وهى مسئولية تقع فى المقام الأول على رجال السياسة . ففى أى مجتمع اقتصادى ، يتم الاختيار بين الغايات المختلفة على اساس دالة الرفاهية (Welfare function) الخاصة برجال السياسة . وتتحدد دالة الرفاهية هذه بعدة عناصر هى : (٤٠)

(١) عناصر تحديد المستوى المادى والمعنوى لأفراد المجتمع ، مثل الكمية المتاحة من السلع (الغذاء والمسكن وخلافه) ، ومدى الجهد المبذول للحصول على هذه السلع ، والفرص المتاحة للتعليم ، وحق المشاركة فى اتخاذ القرارات .

39 — Elliott, Comparative Theories..., op. cit., Ch. III, p. 4.

40 Tinbergen, Jan, Economic Policy : Principles and Design. Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1956, p. 11.

ب) عناصر تحديد العلاقات بين الافراد مثل :

١ — الحرية المتاحة للافراد .

٢ — حدة الصراعات الموجودة فى المجتمع ، او مستوى السلام الاجتماعى والعالمى .

٣ — العناصر الايجابية فى العلاقات الاجتماعية مثل درجة العدالة او « الجو الاجتماعى » .

ويتضمن الجانب الآخر فى اختيار الغايات مسألة تحديد ماهى الغايات المتبغى تحقيقها . فى هذا المجال ، ينبغى التفرقة بين الغايات النهائية أو الأساسية والغايات الوسيطة (prime and instrumental goals) وتعتبر الغاية نهائية اذا ما كان تحقيقها يشكل مصدر اشباع مباشرا مثل اشباع الحاجات الأساسية ، كالمأكل والملبس ، والمحبة ، والقوة .. الخ أما الغاية الوسيطة فهى تلك الغاية التى تسهم فى تحقيق غاية نهائية او أساسية . ومن هذه الغايات الوسيطة الحرية ، والديمقراطية والمساواة ، والتقدم . (٤١) .

ويتناول التخطيط الاقتصادى الجانب الاقتصادى من تدخلات خلايا المجتمع ، ومنها تحديد الأهداف ذات الطبيعة الاقتصادية . وتتعدد الآراء وتختلف فيما يمكن اعتباره من غايات اقتصادية على المستوى القومى ، تبعا لنظام المجتمع الاقتصادى . فتحدد الغايات أساسا فى الاقتصاديات الاشتراكية ، وفقا لرأى أوسكار لانجه مثلا فى الآتى : (٤٢)

أ) التصنيع السريع للدولة .

ب) تجديد الزراعة وتحويلها الى زراعة عصرية .

جـ) انشاء المؤسسات الاقتصادية الخاصة بالمجتمع الاشتراكى .

وفى رأينا أن هذه الغايات يمكن اعتبارها غايات وسيطة أو فرعية يسهم تحقيقها فى تحقيق هدف وسيط آخر هو التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

أما فى المجتمعات الرأسمالية فيرى كينث بولدينج ان الغايات التى تسعى هذه المجتمعات الى تحقيقها هى التقدم الاقتصادى ، والاستقرار الاقتصادى ، والعدالة الاقتصادية ، والحرية الاقتصادية . (٤٣) بينما يقدم كيرشن

41 - Dahl and Lindblom, op. cit., p. 28.

42 Lange, Oskar, Essays on Economic Planning. Indian Statistical Series N. 4. Calcutta, Statistical Publishing Society, 1960, p. 2.

43 Boulding K.E., Principles of Economic Policy. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, Inc, 1958, pp. 21 - 130.

وآخرون قائمة طويلة للغايات الاقتصادية ، مع التفرقة بين الغايات المبتغاة فى الأمد الطويل وفى الأمد القصير نوجزها فيما يلى : (٤٤)

(أ) الغايات فى الأجل القصير .

١ — العمالة الكاملة .

٢ — الاستقرار العام فى الأسعار .

٣ — التخلص من الاختلال فى ميزان المدفوعات .

(ب) الغايات فى الأجل الطويل .

٤ — النمو الاقتصادى بمعنى التوسع فى الانتاج .

٥ — تحسين تخصيص عناصر الانتاج .

٦ — اشباع الحاجات الاجتماعية .

٧ — تحسين توزيع الدخول والثروات .

٨ — حماية مناطق وصناعات معينة .

٩ — تحسين نمط الاستهلاك الخاص .

١٠ — تأمين سلامة المعروض من السلع الاساسية .

١١ — تحسين حجم وهيكل السكان .

١٢ — تخفيض عدد ساعات العمل .

وفى رأينا أنه لايمكن اعتبار كل هذه الأهداف اهدافا رئيسية ؛ بل ان منها ما يجب اعتباره اهدافا وسيطة او فرعية تسهم فى تحقيق أهداف رئيسية أخرى .

وفى رأى ميلتون فريدمان أن الكثير من الاقتصاديين يتفقون فى الرأى القائل بأن الغايات الأساسية هى مستوى عال من العمالة ، واستقرار فى الأسعار ، ونمو اقتصادى سريع . (٤٥)

ومن الطبيعى أن تكون الغايات التى يسعى كل مجتمع الى تحقيقها انعكاسا للقيم السائدة فى هذا المجتمع والمشاكل التى يجابهها ، الا انه يمكن أن نستنبط أهم الغايات الوسيطة التى تعمل كافة المجتمعات الاقتصادية للوصول اليها من واقع الممارسة الفعلية فى هذه المجتمعات ، ومن المذاهب الاقتصادية المختلفة ، ومن طبيعة المشكلة الاقتصادية ذاتها فى التالى : —

44 — Kirschen, E.S., et. al., Economic Policy in our Time, Vol. I. Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1968, pp. 5 - 6.

45 — Mittra, S. (ed.) Money and Banking : Theory, Analysis, and Policy, New York, Random House, 1970, p. 551.

١ ــ النمو الاقتصادى فى الدول المتقدمة اقتصاديا أو التنمية الاقتصادية التى تتطلب تغيرات هيكلية فى اقتصاديات الدول النامية .

٢ ــ توزيع عادل للثروة والدخل القومى .

٣ ــ الاستقرار فى المستوى العام للأسعار .

٤ ــ العمالة الكاملة لجميع عناصر الانتاج .

وبالرغم من أن هذه الغايات تتصل اتصالا وثيقا برفاهية الفرد والمجتمع الا أن درجة أهمية كل منها تختلف من مجتمع الى آخر ، ومن زمن الى آخر داخل نفس البلد . وتحدد أهمية كل من الغايات ترتيبها فى سلم تفضيل المجتمع . كما أن عدد الغايات التى تبتغى كل دولة تحقيقها تختلف من دولة الى أخرى . فمثلا ، تسعى الدول المتقدمة اقتصاديا الى تحقيق العديد من الغايات ، كما استعرضناها فيما سبق « حيث أن لديهم مجالا واسعا لاختيار غايات متعددة » (٤٦) ، بينما نلاحظ أن التخطيط لهدف التنمية الاقتصادية يأخذ أولوية على غيره من الأهداف الاقتصادية الأخرى فى الدول النامية . فلا مناص للدول ــ النامية من اتباع هذا الأسلوب الكمى فى تنمية اقتصادياتها ليزداد نصيب الفرد من الدخل القومى ، ولتلحق بغيرها من الدول المتقدمة اقتصاديا(٤٧) . فالفجوة التى تفصل بين هذه الدول لايمكن القضاء عليها بواسطة المعلولات الفردية ولا بالاعتماد على قوى السوق للطلقة . فيرى أوسكار لانجه أنه طالما أن النمو التلقائى غير محتمل حدوثه فى الدول المختلفة بسبب الظروف التاريخية التى اجتازتها هذه الدول ، والتى نشأت بسبب الاقطاع والراسمالية الاحتكارية والامبريالية ، فيصبح من الضرورى الالتجاء الى تخطيط التنمية ، وخاصة لتعبئة وتوجيه الموارد الضرورية نحو الاستثمار المنتج حتى يكون الاسراع بالتنمية الاقتصادية أمرا مؤكدا(٤٨) . وبالاضافة الى ذلك ، فان تخطيط التنمية الاقتصادية لما يتضمنه من استخدام التحليل العلمى ، يساعد على معرفة ما يمكن أن يحدث من اختناقات خلال عملية التنمية ، ويسهم فى اتخاذ الحلول التى تتجنب سوء استخدام الموارد(٤٩) ، واستخدام المتاح من الموارد المحدودة استخداما رشيدا (٥٠) .

---

46 Galbraith, J.K., **Economic Development**, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1964, p. 62.

47 Ibid.

48 Lange O., **Economic Development**.., op. cit. pp. 6, 16, 17.

49 Millikan, M.F., The Process of Economic Development, «Managing Economic Development in Africa. Proceeding of the M.I.T. Fellows in Africa, Annual Conference, Evian-Les-Bains, France, August 12-24, 1963. Warren H. Hunsman (ed.), Cambridge, Mass., The M.I.T. Press, 1963, pp. 13 - 14.

50 Myrdal, G., **Rich Land and Poor : The Road to World Prosperity**. New York, Harper and Brothers, 1957, p. 94.

ويستتبع اختيار الغايات الرئيسية والوسيطة وجوب تحديدها تحديدا دقيقا وذلك بترجمتها رقميا فى الخطط الاقتصادية الى أهداف (targets) حتى تكون دليل عمل للقائمين على تنفيذ هذه الخطط ، وحتى يمكن تحديد وسائل وأساليب تحقيقها بدقة كما أنه باعطاء الغايات مضمونا رقميا لمكوناتها يتسنى متابعة وتقييم تنفيذ ما تحقق منها .

وتصاغ هذه الأهداف اما باعطائها تحديدا رقميا معينا مثل زيادة الدخل القومى الى الضعف خلال فترة زمنية محددة ، وذلك الى حالة الأهداف المحددة (fixed targets) ، واما بتعيين حدود دنيا أو عليا لبعض المتغيرات الاقتصادية ، أو بتعيين اتجاه معين للتغير ، وذلك فى حالة الأهداف المرنة (flexible targets). (٥١)

(ب) وضـــع الخطة :

يتطلب وضع خطط التنمية ، وغيرها من الخطط الاقتصادية الأخرى ، تحليل الأوضاع الراهنة والتنبؤ بمـــا ستكون عليه الأحوال فى المستقبل ، وتحديد مدى اختلاف هذه الأوضاع عما يجب ان تكون عليه الظروف المثلى اللازمة لتحقيق الأهداف المحددة للتنمية ، كما يتصورها المخطط ، ثم اختيار افضل الوسائل لبلوغ هذه الأهداف ، وتضمينها فى اطار متناسق.

ولأغراض التحليل يمكن تقسيم مرحلة وضـــع الخطط الى خطوتين أساسيتين هما :

١ ــ دراسة وتحليل الأوضاع الحالية والمستقبلة .

٢ ــ اختيار الخطط وتبنيها .

١ ــ دراسة وتحليل الأوضاع :

تعتبر دراسة وتحليل الأوضـــاع الحالية والتنبؤ بالأوضـــاع المستقبلة خطوة ضرورية واساسية لاختيار الملائم من استراتيجيات التنمية ، ومن السياسات الاقتصادية وأدواتها ، وتحديد ما تحويه خطط التنمية من برامج وكلما كانت هذه الدراسات مبنية على أسس علمية سليمة ومتضمنة لأكبر عدد من التغيرات ، داخـــل اطار متكامل ، كانت الخطط الموضـــوعة ، متناسقة فى أجزائها المختلفة ، قابلة للتطبيق ، وزادت مقومات نجاحها .

ويساهم التحليل الاقتصادى مساهمة فعالة فى تحقيق هذه الخطـــوة

---

(٥١) محمد محمود الامام ، **التخطيط من اجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية** . معهد الدراسات العربية العالية ، جامعة الدول العربية ، ١٩٦٢ ص ١٩ ــ ٢٠

ويشتمل أساسا على القياس الاقتصادى ، والتنبؤ الاقتصادى ، والنماذج الاقتصادية .

(١) القياس الاقتصادى :

من الضرورى تقييم الواقع الاقتصادى الحالى ، لتقدير الفجوة التى تفصل بين هذا الواقع وبين الأوضاع المستقبلة والصورة المثالية المتصورة. ويتطلب هذا التقييم قياس المتغيرات الاقتصادية المختلفة التى تكون هذا الواقع الحالى . وتستخدم عادة الوحدة النقدية للتعبير عن هذه المتغيرات مثل الانتاج ، والدخل ، والادخار ، والاستثمار .. الخ . ولتقدير القيم الفعلية لهذه المتغيرات ، تستخدم الأسعار القياسية لتصحيح أثر التغيرات فى القوة الشرائية للنقود . وبالطبع ليست كل المتغيرات قابلة للقياس بالنقود طالما أن هناك قيما غير شرائية مثل التعاون والعدالة وغيرها .

وحيث أن وضع الخطط وتحديد السياسات وعلاج المشاكل الاقتصادية يتطلب معرفة الحقائق عن واقع المجتمع ، فقد استوجب ذلك بالتالى ضرورة اتاحة احصائيات غاية فى الضخامة . الا انه بسبب استحالة الاطلاع على كافة تفاصيل هذه الاحصائيات لاستخلاص نتائج ذات معنى منها دون تنظيمها فى شكل يخدم التحليل الاقتصادى فقد جاءت الحسابات الاقتصادية القومية كحل جزئى لهذه المتطلبات . (٥٢)

الا انه يجب الا ننظر الى الحسابات القومية على انها مجرد تجميع للبيانات الاحصائية فالهدف الأساسى من هذه الحسابات ، هو عرض الاحصائيات بشكل يتيح التعرف على العلاقات الاقتصادية بين البنود التى تحويها ، واستخلاص النتائج بسهولة ويسر . كما يجب ألا نعتبر أنظمة المحاسبة القومية مجرد مجموعة من القواعد والتعاريف . فهذه الأنظمة هى اطار فكرى يتيح للاقتصادى القدرة على تجسيم الأحداث الاقتصادية فى أسلوب منظم ، كما يمكنه من تبيان العلاقات الاقتصادية الأساسية فى الاقتصاد القومى . وبالرغم من أن هذا الاطار لا يعطينا حلا آليا للمشكلات الاقتصادية ، الا انه يساعدنا على تخطيط أسلوب حلها . (٥٣)

ولكن الحسابات القومية تمكننا من اعطاء صورة كاملة للهيكل الاقتصادى للدولة والتعرف على نمط السلوك الاقتصادى للوحدات الاقتصادية المختلفة ، وشرح الظواهر الاقتصادية التى تعمل وتؤثر فى هذا الاقتصاد ،

---

(٥٢) تجدر الاشارة الى انه يمكن تتبع نشأة الحسابات الاقتصادية القومية الى قرون عديدة ماضية . الا ان تطورها من حيث الأسس والمفاهيم والنظريات التى تستند اليها ، قد مر بمراحل مختلفة أسهمت خلال القرن الحالى ، من الأدوات الفعالة فى التحليل الاقتصادى وفى رسم السياسة الاقتصادية .

53 Powelson, J.P., National Income and Flow-of-Funds Analysis. New York. McGraw-Hill Book Co., Inc., 1960.

تفرعت هذه الحسابات الى ثلاثة فروع رئيسية تكمل كل منها الاخرى فى ناحية معينة ، هى حسابات الدخل القومى ومصفوفات المدخلات والمخرجات ، وجداول التدفقات المالية .

وتهدف حسابات الدخل القومى الى قياس ما ينتجه الاقتصاد القومى ، وما يتولد عن هذا الانتاج من دخول لأصحاب عوامل الانتاج ، وطريقة استخدام هذه الدخول خلال فترة زمنية محددة . وتتيح هذه الحسابات التعرف على المجاميع الاقتصادية الهامة مثل الادخار والاستثمار والاستهلاك والمعاملات مع العالم الخارجى . وبتحليل هذه الحسابات يمكن تتبع موارد واستخدامات كل قطاع من قطاعات الاقتصاد القومى .

وتهتم مصفوفات المدخلات والمخرجات بالعملية الانتاجية ، حيث تتبع التدفقات السلعية والخدمية بين المنتجين فتسجل كافة مستلزمات الانتاج اى المدخلات التى دخلت قطاعا انتاجيا معينا فى عمود خاص ،كما تسجل استخدام ناتج هذا القطاع ، سواء بواسطة نفس القطاع او قطاعات اخرى اى المخرجات ، فى صفوف . ويضاف الى ذلك عدة أعمدة خاصة بالاستثمار والتغير فى المخزون والاستهلاك والصادرات .

أما جداول التدفقات النقدية والمالية فتسجل فيها كافة العمليات النقدية مثل تداول السلع والخدمات والعمليات الخاصة بالتحويلات النقدية بين قطاعات الاقتصاد القومى ، كما تسجل فيها ايضا العمليات الخاصة بالتغير فى الحقوق والالتزامات ، وذلك خلال فترة زمنية محددة ، والهدف من اعداد هذه الجداول هو القاء الأضواء على محددات التصرفات المالية فى الاقتصاد القومى . (٥٤)

(ب) التنبؤ الاقتصادى :

ان التنبؤ هو تحديد لما هو متوقع من أوضاع وتصرفات فى المستقبل(٥٥) ويعد التنبؤ من الخطوات الرئيسية فى وضع الخطط الاقتصادية،فيستخدم المخطط الاقتصادى اساليب التنبؤ أولا ، لتقدير ما ستكون عليه الأوضاع فى المستقبل ، ولتعيين توقعاته بالنسبة لما سيكون عليه نشاط وتصرفات الوحدات المختلفة . وبناء على هذه التوقعات ، يضمن الخطة لسلوب العمل المناسب .

وثانيا ، يحاول المخطط تقدير النتائج المترتبة على تنفيذ هذه الخطة فى المستقبل وعما اذا كانت ستتوافق مع النتائج المرتبة (٥٦) .

---

(٥٤) سمير سيدهم ، جداول التدفقات المالية فى جمهورية مصر العربية . القاهرة ، معهد الدراسات المصرفية ، ١٩٦٩ ، ص ص ٣ ـ ٥ .

55 — Le Breton and Henning, op. cit., p. 7.

56 Ibid., p. 8.

والتنبؤ الاقتصادى كخطوة اساسية فى العملية التخطيطية ، يتيح تحديد حجم الفجوة التى تفصل بين الأوضاع المستقبله ، وبين تلك الأوضاع وبين الأوضاع المثلى الكفيلة بتحقيق الأهداف وبناء على ذلك يتعين على المخططين أن يحددوا توقعاتهم بالنسبة للمتغيرات الخارجية التى لا يمكن التحكم فيها ، مثل زيادة عدد السكان ، والأحوال الجوية ، والتقدم التكنولوجى ، وتقدير الآثار المترتبة على التغير الذى يطرأ على هذه التغيرات ، وخاصة بالنسبة للمتغيرات الاقتصادية الداخلية مثل الانتاج والدخل القومى ومستوى العمالة ، وعلى أوجه النشاط الاقتصادى المختلفه هذا ، فضلا عن انه باستخدام اساليب التنبؤ المختلفة ، يمكن للمخططين دراسة النتائج المحتملة مما يتيح لهم اختيار انسبها .

(ج) النماذج الاقتصادية :

تعتبر النماذج الاقتصادية من أهم أساليب التحليل الاقتصادى . والنموذج الاقتصادى هو عبارة عن نظام معين من العلاقات ، توضح بطريقه تقريبية ، عملية تكيف الاقتصاد القومى .. وتتبع طريقة تفاعل السياسات الاقتصادية . (٥٧) وتوضح النماذج الاقتصادية لتحديد العلاقات بين مختلف المتغيرات ، باسلوب منظم (٥٨) .

ولا غنى لرجال التخطيط الاقتصادى من استخدام النماذج الاقتصادية، حيث انهم يهتمون بمعرفة مدى استجابة ردود الفعل المحتملة من جانب الوحدات الاقتصاديه التى يتكون منها الاقتصاد القومى ، عند دراستهم للسياسات والاجراءات الاقتصادية المختلفة . فانه عن طريق تحديد السلوك المنتظر من الوحدات الاقتصادية المعينة ، واو بطريقة تقريبية . يمكن للمخططين تقدير امكانية تحقيق الأهداف المحدودة ، وذلك عند تطبيق هذه السياسات والاجراءات المختلفة ، وتحديد تكلفة ومنفعة كل منها ، وبالتالى اختيار أكثر هذه الاجراءات كفاءة .

ومع ذلك ، فانه يجب ألا يغيب عن الأذهان ، أنه مهما كان التحليل الاقتصادى دقيقا ، ومبنيا على أسس علمية سليمة ، الا أنه محدود بعدة عوامل . فأولا ، ان اختيار الأهداف ، لايتم فجميع الأحوال ، على أسس من التحليل العلمى المجرد . وثانيا ، أنه توجد عادة بعض الاعتبارات الاقتصاديه عند تقويم الخطط الاقتصادية البديلة . وثالثا ، ان التحليل الاقتصادى ، وان كان فى حد ذاته ضروريا الا انه فى نفس الوقت لايعتبر كافيا لاختيار افضل الخطط وتنفيذها . فبجانب التحليل الاقتصادى فان الحاجة تدعو الى تواجد الادارة والمقدرة على التخيل والفهم الصحيح لفنون الادارة والتنظيم .

57 Tinbergen, op. cit., p. 6.
58 Bonsho, E.F., Economic Models : An Exposition. New York : John Wiley & Sons, Inc., 1960, p. 1.

٢ ـ اختيار عناصر ونمط الخطة :

والخطوة النهائية فى مرحلة وضع الخطة هى اختيار افضل السياسات والاجراءات الاقتصادية والتنسيق بين برامج العمل المختلفة فى اطار متكامل ..

ومن الناحية النظرية البحتة ، فانه يمكن أن يؤدى التحليل الاقتصادى الى اختيار امثل الأساليب لتحقيق الاهداف المختارة. الا أن هذا الاختيار لا يتم فى جميع الاحوال ، على اساس نتائج التحليل الاقتصادى وحده . فالتخطيط ليس علما فقط ،بل انه فن ايضا يتطلبان يتصف رجال السياسة بالادارة ، ـ والشجاعة والجراة والحدس ، وما اطلق عليه شومبيتر بالرؤية الواضحة » (٥٩) والتخطيط ، فى راى البعض ، ما هو الا «نشاط سياسى يختص بالقرارات الرئيسية التى تتخذ فى المجتمع لاحداث تغييرات معينة . وعلى ذلك ، فان التخطيط منبعه الرغبة فى التغيير وحتى يكون التخطيط فعالا ، فلا بد أن يكون مرتبطا ارتباطا مباشرا برجال السياسة فى الحكومة . ويستدعى الأمر أن يعتمد التخطيط على ايمان السلطات السياسية به ، ومشاركتها بصفة مستمرة فى العملية التخطيطية ، وان يكون التخطيط جزءا لا يتجزأ من عمليات الادارة الحكومية » (٦٠) .

وفضلا عن ذلك ، فان اختيار سياسات واجراءات معينة فى خطط التنمية الاقتصادية تلقى معارضة البعض لما بسبب ما قد يعانون من جرائها من تكلفة حقيقية او متصورة . وهنا تظهر اهمية التخطيط كفن فى ايجاد الوسائل المناسبة للتغلب على هذه المعارضة ، او التقليل منها الى ادنى حد ممكن ، حتى يمكن تنفيذ الخطط الموضوعة على الوجه الأكمل ومما لاشك فيه . ان موافقة وتقبل الخطة من جانب الشعب ، يزيد من احتمالات نجاحها فى تحقيق اهدافها (٦١) ولذا ، فان الأمر يستدعى ضرورة اتباع افضل الطرق والوسائل لتعبئة الراى العام فى سبيل نجاح الخطة الموضوعة .

وتختلف انماط خطط التنمية الاقتصادية من حيث مكوناتها وعناصرها ومستوى التفصيل فى تلك العناصر ومدى شمولها للانشطة الاقتصادية والمستويات التنظيمية .. الخ الا اننا نود أن نشير الى أن اختيار نمط معين منها دون الآخر يتوقف على عدة عوامل من اهمها مرحلة التنمية الاقتصادية التى تمر بها البلاد ، والايدولوجية السائدة حين ذاك ، ودقة البيانات الاحصائية المتاحة ، وتكلفة ادارة الخطة ، وقدرة الجهاز الادارى للدولة على اعدادها وتنفيذها ، وعلى درجة كفاءة المخططين .

---

59 — Elliott, Comparative, Theories..., op. cit., Ch. III, p. 10.

60 — Cubanas, op. cit., pp. 69 - 70.

61 — United Nations, Planning for Economic Development: Report of the Secretary General Transmitting the Study of a Group of Experts. (A/5533/Rev. 1). New York, United Nations, 1963, p. 4.

الا انه مهما كان النمط الذى تتخذه خطة التنمية فان وضوحها وخلوها من التناقض للقائمين بتنفيذها ، يتطلب تضمينها على الاقل للعناصر التالية :

١ — استراتيجيات التنمية التى وضعت على اساسها الخطة ، مثل استراتيجيات النمو المتوازن او غير المتوازن ، التركيز على التصنيع او التنمية الزراعية ، الاعتماد على القطاع العام او الخاص ، الانفتاح على العالم الخارجى او الانغلاق .. الخ .

٢ — السياسات الاقتصادية المحققة اللازمة لتنفيذ الخطة مثل السياسات المالية والنقدية والسعرية وغيرها ، مع تحديد للأدوات المستخدمة بالنسبة لكل سياسة والنتائج المتوقعة من السياسات المتبعة .

٣ — الاساليب والاجراءات والتدابير المتعلقة بالتغيرات البنيانية الضرورية لاعادة تشكيل هيكل الاقتصاد القومى على النحو اللازم والمحتوى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وكذلك الاجراءات والتدابير الخاصة بكل نشاط اقتصادى وبكل قطاع .

ويجدر أن نميز بوضوح فى خطط التنمية بين وحدات النشاط المسئولة عن عمليات التنمية ، فنميز بين المشروع والبرنامج والخطة . فالمشروع هو اصغر وحدة فى نشاط التنمية ، مثل انشاء مصنع ، أو مدرسة . والبرنامج هو مجموعة من المشروعات المتصلة والمتكاملة والمتناسقة فيما بينها . اما الخطة فتشير الى مجموع برامج التنمية فى كل متكامل . ونجد احيانا ان بعض الاقتصاديين يستخدمون هذه المصطلحات الثلاثة لتعنى نفس الشىء، غير مدركين للفروق بينهم ، ولمميزات الاستخدام الدقيق لكل لفظ .

وتوضع خطط التنمية على اساس مناطق جغرافية قد تبدأ من القرية وتتدرج الى مستوى المدينة فالمحافظة او الولاية والمقاطعة والاقليم ، الى مستوى الخطة القومية التى تغطى كافة حدود الدولة . ونلاحظ ان الخطط الاقليمية لا تستدعى بالضرورة ان تكون حدودها الجغرافية متفقة مع الحدود السياسية للولاية او المقاطعة ، حيث ان التخطيط الاقليمى يستدعى استخدام معايير اقتصادية لتحديد حدود الاقليم اقتصاديا ، وذلك بضم عدة ولايات او مقاطعات او اجزاء منها ، على اساس تشابه الموارد الاقتصادية المتاحة ، او الانشطة الاقتصادية او غيرها من المعايير . كما انه يمكن وضع خطط تنمية اقتصادية لعدة دول تكون بينها علاقات او اهداف مشتركة . الا ان الأمر يتطلب ان تكون الخطط الموضوعة للمناطق الصغرى متسقة ومتكاملة مع الخطط الموضوعة للمناطق الاكبر .

وتغطى خطط التنمية فترات زمنية تتحدد بالمدى الزمنى الذى يستغرقه تنفيذها وتحقيق أهدافها ، ويمكن التمييز بين الخطط البعيدة المدى والخطط طويلة الاجل ، والخطط متوسطة الاجل ، والخطط قصيرة الاجل ، والخطط

السنوية . ولايوجد اتفاق بين المخططين او الدول على طول الفترة الزمنية التى تغطيها كل هذه الخطط (فيما عدا الخطة السنوية ، بطبيعةالحال) وكلما كانت الخطط اكثر زمنيا . كلما لمكن تحديد الأهداف والوسائل بدقة اكبر ، وكما يستوجب الأمر . ان تحدد فى الاطار الموضوع للخطط الاطول زمنـــا .

ويختلف التخطيط القومى الشامل عن التخطيط الجزئى من حيث مجال ما تحويه الخطة . فى الخطط الجزئية تهتم باحدى المجالات التالية : ــ

١ ــ خطط جزئية تختص باحد الأنشطة الاقتصادية مثـــل الزراعة او الصناعة او الخدمات . وتتضمن كل من هذه الخطط برامج متناسقة تتكون من مجموعة مشروعات يحقق تنفيذها اهدافا معينة لذات النشاط الاقتصادى . وهذه الأهداف والمشروعات التى تتضمنها الخطة الجزئية لاتتوافق بالضرورة مع الخطط الجزئية للأنشطة الأخرى .

٢ ــ خطط جزئية لمتغيرات اقتصادية معينة مثل الانتاج او الاستثمار او الاستهلاك او التجارة الخارجية او الاتمان . والخطط الجزئية لمتغير ما ، لا تتحدد بالضرورة تبعا للخطط الجزئية للمتغيرات الأخرى .

٣ ــ خطط جزئية للقطاع العام (حكومى ، او قطاع عام) ، او للقطاع الخاص .

ويمكن تضمين كل من هذه الخطط الجزئية فى خطط اكثر شمولا . فاذا ماضممنت جميع هذه الخطط الجزئية فى اطار متكامل متناسق فاننا نحصل على خطة قومية شاملة . وعلى ذلك يمكن تعريف الخطة القومية الشاملة بانها تلك التى تضم كافة الخطط الجزئية للأنشطة الاقتصادية والمتغيرات الاقتصادية وللقطاعين العام والخاص على مستوى الاقتصاد القومى ، وتتميز الخطط الشاملة عن الخطط الجزئية بامكانياتها التى تتيح التنسيق والتكامل بين مختلف التصرفات لتحقيق هدف قومى رئيسى او عدة اهداف رئيسية ، وهو مالا يتسنى تحقيقه باتباع اسلوب التخطيط الجزئى ، حيث انه بطبيعته لا يسمح للمخطط بالتعرف على ، والتحكم فى ، الاثار المترتبة على الاجراءات التى يتبعها فى خطته الجزئية ، لعدم ترابط هذه الخطط مع الخطط الجزئية الأخرى(٦٢) . وبالاضافة الى ان الخطط القومية الشاملة تتيح التنسيق بين البرامج بعضـــها البعض ، فانها تتيـــح كذلك التوفيق بين احتياجات

---

62 — Stopler, W.F., «Comprehensive Development Planning, «Paper Presented for the Economic Commission for African Working Party in Addis Ababa, January 1962, Printed in G.M. Meier, Leading Issues in Development Economics, New York, Oxford University Press, 1964, p. 494.

مجموع البرامج وبين الموارد المتاحة(٦٣) وهذا ما دعا المؤتمرات والهيئات الدولية الى اصدار توصياتها بضرورة ، اعداد وتنفيذ خطط قومية شاملة فى الدول النامية ، كأداة فعالة للاسراع بمعدلات التنمية الاقتصادية(٦٤) .

(ج) تنفيذ الخطة

بعد ان تختار الخطة الاقتصادية وتحدد اطارها ، تبقى المرحلة الاخيرة فى التخطيط ، وهى مرحلة تنفيذ الخطة ، اى تنفيذ ما تحويه من برامج ومشروعات والعمل على ممارسة الاجراءات والتدابير والسياسات التى تضمنتها .

وتتطلب هذه المرحلة توافر اساليب محددة للمتابعة الدورية المستمرة ، وتقييم ما تم تنفيذه من عناصر الخطة . ويستدعى ذلك بالتالى ، ان يكون هناك جهاز مبقط وواع يتولى هذه المتابعة ، ويقترح مما يراه ضروريا من تعديل فى برامج وسياسات واجراءات الخطة ، او فى اهدافها . ويستتبع ذلك وجوب انشاء وسائل اتصال بين كافة الوحدات المعنية بالتخطيط للحصول على بيانات متابعة التنفيذ ،فى سهولة ويسر وفى اسرع وقت ممكن، حتى يمكن اجراء التعديلات الضرورية فى الخطة ، طبقا لما تسفر عنه نتائج تقويم التنفيذ ؛ وخاصة عندما تظهر بعض التغيرات غير المتوقعة فى الظروف الاقتصادية وغير الاقتصادية والتى لم تؤخذ فى الحسبان فى الخطة الموضوعة. ويستدعى ذلك أن تتوافر المرونة الكافية فى الخطة بما يسمح باجراء مثل تلك المراجعات واعادة النظر فى الخطط الموضوعة .

ومن أهم وسائل تنفيذ الخطط الاقتصادية ، ومن بينها خطط التنمية ، استخدام اساليب الرقابة والتوجيه الاجتماعى الملائم وهى « اساليب يمكن بواسطتها التأثير بطريقة مباشرة على تصرفات الافراد »(٦٥) ويمكن التمييز بين اربعة اشكال من هذه الأساليب(٦٦) .

١ — التوجيه التلقائى ويعنى التأثير غير المتعمد الذى يمارسه شخص أو مجموعة من الأشخاص على شخص آخر او مجموعة من الأشخاص فى مجال النشاط الاجتماعى .

---

63 United Nations, Measures for the Economic Development of Under-developed Countries, Report by a Group of Experts appointed by the Secretary General of the United Nations (E/1986, ST/ECA/10) New York, United Nations, 1951, p. 65.

64 See for Example, Conference on the Problems of Economic Development. Cairo, General Organization for Government Printing Office, 1962, p. 334.

65 - Elliott, Comparative Theories ., op. cit., p. 11.

66 - Dahl and Lindblom, op. cit., pp. 90 - 109.

٢ ــ التوجيه المتعمد ، ويعنى ان الحصول على الاستجابة المطلوبة تكون بطريقة متعمدة .

٣ ــ الأمر ، وهو طريقة التوجيه التى يحاول بواسطتها ، لمن يقوم بالتوجيه ، التأثير بطريقة مباشرة على تصرفات الأفراد الذين يوجههم بأسلوب التهديد بالعقوبات فى حالة فشل الوصول الى الأهداف المطلوبة .

٤ ــ التوجيه المتبادل ، ويعنى محاولة شخص او اكثر توجيه أعمال كل منهما الآخر من خلال استخدام الأمر او التوجيه المتعمد او باستخدام كلا الاسلوبين .

وتتنوع اساليب التوجيه المستخدمة فى التخطيط الاقتصادى باختلاف الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية وطبقا لنمط التخطيط المتبع .

ولكى يكون نظام الرقابة والتوجيه فعالا فى تنفيذ الخطط وتحقيق أهدافها فان الأمر يقتضى اختيار الأسلوب الأمثل من بين ذلك الأساليب التى ذكرناها أعلاه وهو ذلك الأسلوب الذى يتيح تنفيذ الخطة الموضوعة على الوجه الأكمل . ومن العناصر الهامة التى يجب أن يتضمنها هذا الأسلوب أن تتوافق الأهداف المختارة مع أهداف المجتمع ، وأن يتبع نظام كفء للحوافز الايجابية والسلبية .

الخاتمة

حاولنا فى هذا البحث تحديد مفهوم التخطيط ، والتخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية بدقة بهدف التعرف على منهجية التخطيط وعناصره . فاقترحنا تعريفا نعتقد انه يتلافى كثيرا من أوجه النقص الموجودة فى عديد من التعاريف التى وضعها الباحثون والمتخصصون فى هذا الموضوع والتى نجم عنها كثير من الخلط والارتباك فى تحديد منهجية التخطيط وعناصره ومقوماته.

وقد قمنا بالتفرقة بين اتجاهين رئيسيين فى أساليب التعريف بالتخطيط ، يقوم أحدهما بتعريف التخطيط بمفهومه العام ، ويتجه الآخر الى تعريفه بمفهوم خاص ثم قمنا تعريفنا لمفهوم التخطيط الذى يبرز أهم مقوماته باعتباره نشاطا تنظيميا ، ويتطلب المواءمة بين الأهداف وأنسب الوسائل المتاحة ، فى داخل اطار متكامل ، وضرورة العمل على تنفيذ هذه الوسائل، بحيث يؤخذ فى الاعتبار عند ممارسة العملية التخطيطية الطبيعية الديناميكية لها التى تنشأ نتيجة للظروف المتغيرة.وعلى أساس تعريفنا لمفهوم التخطيط، استنبطنا تعريفا للتخطيط الاقتصادى وآخر لتخطيط التنمية . وشرحنا فى الجزء الثانى من البحث وجهة نظرنا فى منهجية التخطيط ، فبينا كيفية اختيار الأهداف ووسائل تحقيقها وتنفيذها تحت ظروف التيقن والمخاطرة وعدم

التيقن ، آخذين فى الاعتبار الظروف المتغيرة الناجمة عن تغيير الواقع الراهن وتصور المخططين لهذا الواقع ، والظروف المستقبلة وتصورهم لها ، مما يستتبع تعديل الأهداف أو الوسائل أو كليهما ، تبعا للتغير الذى طرأ على هذه المتغيرات . وقد استعنا بعدة أشكال توضيحية لتوضيح تصورنا لمنهجية التخطيط . وفى ضوء الآراء التى تضمنها الجزء الأول والثانى من هذا البحث ، حددنا عناصر ومقومات التخطيط بصفة عامة ، والتخطيط الاقتصادى وتخطيط التنمية بصفة خاصة . واقترنا فى تحديد مراحل العملية التخطيطية على ثلاث مراحل تتضمن فى جوهرها العناصر التالية :

١ — تحديد الأهداف :

ففى أى مجتمع نجد أن الأهداف ذات علاقات متصارعة أو متوافقة أو محايدة أو متعارضة ، مما يفرض على المخطط تحديد أولويات لتحقيق الأهداف . واقترحنا تحديدا معينا لعدة أهداف اقتصادية رئيسية وأوضحنا أن التخطيط لهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية يأخذ أولوية على غيره من الأهداف الاقتصادية الأخرى فى الدول النامية .

٢ — وضع الخطة :

وتشتمل على تحليل الأوضاع الراهنة والتنبؤ بالأوضاع المستقبلة ، ومقارنتها بالصورة المثالية التى يتصورها المخطط ، ثم اختيار أفضل الوسائل لبلوغ الأهداف المحددة ، وتضمينها فى اطار متناسق متكامل . ولوضحنا انه مهما كان نمط خطة التنمية الاقتصادية المأخوذ به ؛ فلا بد من تضمينها لاستراتيجيات التنمية التى وضعت على اساسها الخطة ، وعلى تحديد السياسات الاقتصادية اللازمة لتنفيذ الخطة ، وعلى الأساليب والاجراءات والتدابير الضرورية لتغيير هيكل الاقتصاد القومى اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

٣ — تنفيذ الخطة :

عن طريق تنفيذ المشروعات والبرامج التى تتطلبها الخطة واستخدام الوسائل المختارة . وتتطلب هذه المرحلة وسائل وأساليب محددة للمتابعة والتقييم والرقابة والتوجيه تتناسب وطبيعة الخطط الموضوعة والنظام الاقتصادى .

نموذج حركى لتخطيط الانتـــاج

بقلم الدكتور محمد فتحى محمد على
كلية التجارة ــ جامعة عين شمس

١ ــ مقدمـــة :

يهدف هذا البحث الى تقـــديم نموذج يعرض التـــكاليف التى تقترن بالانتاج الكلى فى مركز عمل أو انتاجى معين ، بحيث تتوزع خلال عدد من الفترات الزمنية طوال فترة التخطيط التى تمثل اقصى الفترة الزمنية البعيدة التى يمكن التنبؤ بطلب دقيق خلالها .. وتمثل عناصر التكاليف التى ستؤخذ فى الاعتبار تكاليف تغيير حجم القوة العاملة وتكاليف الانحراف عن معـــدل الانتاج الطبيعى وتكاليف الاحتفاظ بمخزون سلعى منخفض وتكاليف تخزين يتم انتاجها فى الوحدة) ، وكذلك فان هذا الأسلوب يستخدم تنبؤ المبيعات الذى يمكن أن يكون موسميا ويسمح لخصائص التصادفية للتنبؤ .

وفى اعتقادنا أن الأسلوب الذى سنستخدمه سيكون مفيدا فى تخطيط القوة العاملة وســـاعات العمل والانتاج الكلى والمخزون السلعى لمركز العمل أو الانتاج (وهو الذى نقصد به انه يمثل وحدة كبيرة جدا لتسهيلات الانتاج الذى يتم فيه تبديل وتغيير قوة العمل طبقا لخطط المنتجات التى يتم انتاجها فى الوحدة) وكذلك فان هذا الأسلوب يستخدم تنبؤ المبيعات الذى يمكن أن يكون موسميا ويسمح للخصائص التصادفية للتنبؤ .

٢ ــ التحليل الرياضى لعناصر التكاليف :

ان عناصر التكاليف التى تقترن بتخطيط الانتاج يمكن عرضها كالآتى :

١ ــ تكاليف تغيير معدلات الانتاج :

(أ) تكاليف تغيير حجم القوة العاملة .

(ب) تكاليف الانحراف عن معدل الانتاج الطبيعى .

٢ ــ تكاليف الاحتفاظ بمخزون سلعى منخفض .

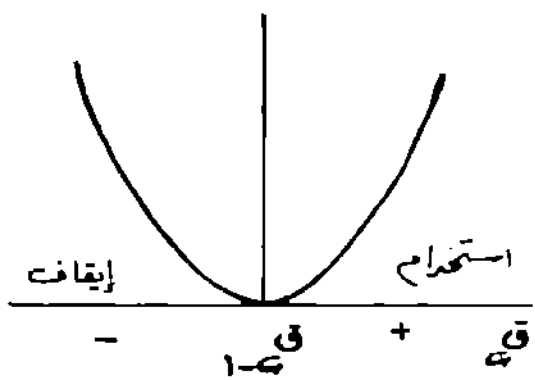
٣ ــ تكاليف تخزين المخزون السلعى .

وسنقوم الآن بتحليل هذه التكاليف وعرضها فى صورة رياضية .

اولا : تكاليف تغيير حجم القوة العاملة :

يعتمد تحليلنا الرياضى على أن هـذا النوع من التكاليف يعتبر غير خطى . ويتضمن تكاليف زيادة القوة العـاملة ليس فقط تكلفة الأجـور والتدريب لكل عامل من قوة العمل المضافة ، ولكن لا بد أن تتضمن أيضا ما يتكلفه التوسع والتسهيلات اذا كانت الزيادة كبيرة . أما اذا رغبنا فى خفض القوة العاملة . فقد تكون هناك تكلفة الايقاف التى يتحملها مركز العمل أو الانتاج نتيجة خفض القوة العاملة . وقد يمكن معالجة الخفض لبسيطه للقوة العاملة من طريق التحويل داخل المركز . ولكن اذا كان خفض القوة العاملة كبيرا فانه من الضرورى اعادة تخطيط مركز العـمل عن طريق اجراء تغيير فى أماكن الآلات والمعدات ، اذ أن اتباع سياسـة انزلاق المستمر قـد ينتج عنه أن التوظف فى المسـتقبل سيكون مكلفا للغايه .

ويمكن تفسير الخفض فى القوة العاملة كأسبوع عمل قصير ، أى اقل من ٤٨ ساعة مثلا . ويمكن وصف علاقة التكاليف كالآتى :



$$ك = أ (ق_{ت} - ق_{ت-أ})^{٢}$$

حيث :

ك = التكاليف

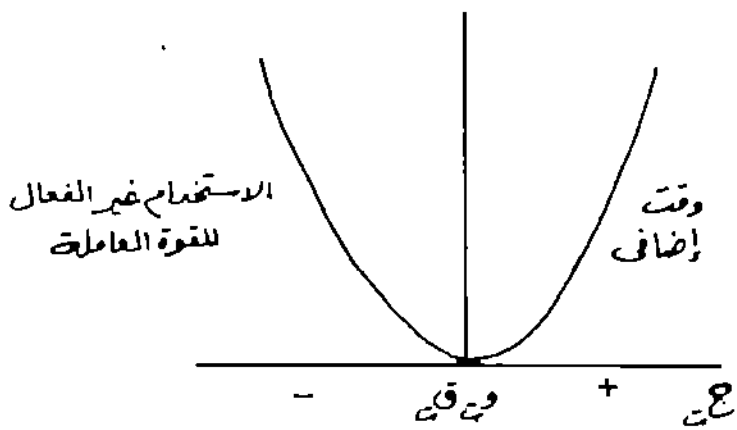
$ق_{ت}$ = متوسط القوة العاملة فى الفترة ت

أ = المعامل التقريبى المناسب لتكاليف

ثانيا : تكاليف الانحراف عن معدل الانتاج الطبيعي :

يمكن زيادة الانتاج في حالة وجود قوة عاملة معينة من خلال وقت اضافي . ويعتبر تحمل تكلفة هذا الوقت الاضافي عادة أمرا ضروريا . واذا كانت كمية الوقت الاضافي كثيرة فانه من المتوقع حدوث نقص في الكفاءة ، ولكن يمكن الحصول على زيادة صغيرة في الانتاج عن طريق الرقابة المحكمة أو خلال الوقت الاضافي ذي الكفاءة العالية فقط . واذا انخفض الانتاج لقل من المستويات الطبيعية فقد يستفاد بالقوة العاملة في الصيانة وأعمال مشابهة ، ولكن قد يكون من الصعب الاستفادة بالقوة العاملة بكفاءة اذا كان هناك انخفاض كبير . واذا كان لابد من انقاص ساعات العمل ، فانه يجب النظر الى هذا الأمر على أنه انخفاض في القوة العاملة .

وكذلك فان تكاليف الانحراف عن معدل الانتاج الطبيعي يبدو غير خطي ، ولان التقريب التربيعي يبدو ايضا مناسبا . ويمكن وصف علاقة التكاليف كالآتي :



$$ك = ب (و_ت ق_ت - ج_ت)^2$$

حيث :

$ج_ت$ = الانتاج بالوحدات خلال الفترة ت

$و_ت$ = عدد الوحدات المنتجة بمعرفة العامل خلال ساعات العمل الطبيعية للفترة ت . وتتضمن الرواتب للأعياد والأجازات .

ب = المعامل التقريبي المناسب للتكاليف .

ثالثا : تكاليف الاحتفاظ بالمخزون السلعى المخفض :

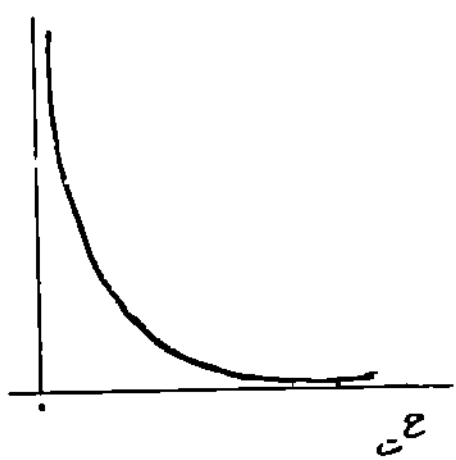
فى حالة قيام مركز العمل السابق الاشارة اليه بانتاج اكثر من منتج واحد فانه من الممكن ان ينفد من المخازن واحد او اكثر من هذه المنتجات بالرغم من وجود مخزون سلعى وافر فى المجموع . ومن الطبيعى كلما نقص مجموع المخزون السلعى كبر احتمال نفاد احد المنتجات من المخازن . المخـــازن .

ومن الســـهل — فى حالة وجود قيد واحـــد لتجمع المخزون الســـلعى Aggregate Inventory — تحديد الحـــد الأمثل للمخزون الســـلعى من كل منتج داخل التجمع . ويقترن بكل من هذه الكميات من المخزون السلعى احتمال نفاد المخزون الســـلعى وتكاليف نفاد المخزون السلعى . وطبقا لذلك فانه لكل مستوى تجمع من المخزون الســـلعى توجد تكاليف احتمال نفاد المخزون السلعى .

ونتيجة للاختلاف بين الطلب المقدر والطلب الفعلى والاختلاف بين الانتاج المخطط والانتاج الفعلى فان تجمع المخزون السلعى فى المستقبل يكون عرضة للاختلاف عن مستويات المخزون السلعى المخطط التى تعتمد على تنبؤ الطلب وتخطيط الانتاج . وبصفة عامة فان الاختلافات تزيد كلما زادت فترة التمهيد للمستقبل .

ان قياس التباين بين الطلب المقدر والطلب الفعلى والانتـــاج المخطط والانتاج الفعلى مع التغاير بين الانتاج والطلب يمكن اســـتخدامه لتحديد التباين بين المخزون الســـلعى المخطط والمخزون الســـلعى الفعلى . ان ضرب التوزيع الاحتمـــالى معروف بالتباين بـــين المخزون السلعى المخطط والمخزون السلعى الفعلى فى علاقة تكاليف نفاد المخزون والمخزون السلعى ينتج عنـــه علاقة محتملة لتـــكاليف نفاد المخزون السلعى الى مســـتويات المخزون السلعى المخطط .

ويمكن عرض هذه العلاقة للتكاليف كالآتى :



$$ك = \frac{حـ}{د\,(خ_{ت})}$$

حيث :

خ ت = تجمع المخزون السلعى Aggregate Inventory عند نهاية الفترة ت .

حـ ، د = معاملى التكاليف .

ونظرا لان :

$$خ_{ت} = خ_{.} + \sum_{أ=١}^{ت} ج_{أ} - \sum_{أ=١}^{ت} ط_{أ}$$

حيث :

خ. = المخزون السلعى أول المدة .

ط أ = الطلب المقدر خلال الفترة الزمنية .

فان تعبير التكاليف $\frac{حـ}{د\,(خ_{ت})}$ يمكن عرضه كالاتى :

$$ك = \frac{حـ}{د\left(خ_{.} + \sum_{أ=١}^{ت} ج_{أ} - \sum_{أ=١}^{ت} ط_{أ}\right)}$$

ويمكن الوصول الى تقدير تكاليف الاحتفاظ بمخزون منخفض كالآتى :

لتقدير تكاليف الاحتفاظ بمخزون سلعى منخفض فان التخصيص الأمثل للمخزون السلعى الكلى يحدد باستخدام النموذج التالى للتكاليف السنوية مقترنة بالمخزون السلعى :

$$\text{التكاليف} = \sum_{أ=١}^{ن} \left[\frac{ع\ ر}{ف} + \frac{٢٦\ ل\ \sigma^{٢}_{أ}\ ب\ م}{ف} \right]$$

$$+ غ\ خ \left(\frac{ف}{٢} + م_{أ} \sigma \right) + \lambda \left[ى - \sum_{أ=١}^{ن} \right]$$

$$\left[\left(\frac{ف}{٢} + م_{أ} \sigma \right) \right.$$

حيث :

ع = تكاليف الاعداد .

ر = الطلب السنوى .

ف = فترة الانتاج .

ل = التكلفة للوحدة فى الاسبوع لتفاد المخزون .

σ = الانحراف المعيارى بين الطلب المقدر والطلب الفعلى خلال فترة الانتظار .

أ ، ب = ثوابت .

غ = تكلفة الوحدة .

ح = معامل تكلفة التخزين .

λ = مضروب لاجرانج .

ى = مجموع المخزون السلعى .

ن = عدد المنتجات فى المجموعة .

وفى الامكان معرفة القيم المثلى لـ ف ، م فى هذا النموذج لقيم معينة للرمز ى وحساب القيمة المتوقعة لتكلفة تفاد المخزون .

$$\frac{1}{\text{عدد الفترات الزمنية سنويا}} \times \text{عـ}_{\text{أ}=1}^{\text{ن}} \left(\frac{٢٦\ \text{ل}^{٢}\ \text{أ ب ف}}{\text{ف}} \right)_{\text{أ}}$$

ويمكن ضرب قيم تعبير نفاد المخزون لقيم مختلفة لـــ ى باحتمال حدوثها لمختلف القيم المقدرة لـــ ى باستخدام الاجراء التالى :

يمكن تحديد الانحراف المعيارى بين القيم الفعلية والمقدرة لـ ى للفترات الزمنية نه فى المستقبل بواسطة التعبير التالى :

$$\sigma_{\text{ى نه}} = \sqrt{\sigma^{٢}_{\text{ج نه}} + \sigma^{٢}_{\text{ص نه}} - ٢\ \sigma_{\text{ج نه}} \times \text{ص نه}}$$

حيث :

$\sigma^{٢}_{\text{ج نه}}$ = التباين بين الانتاج المقدر والانتاج الفعلى للفترات الزمنية نه فى المستقبل .

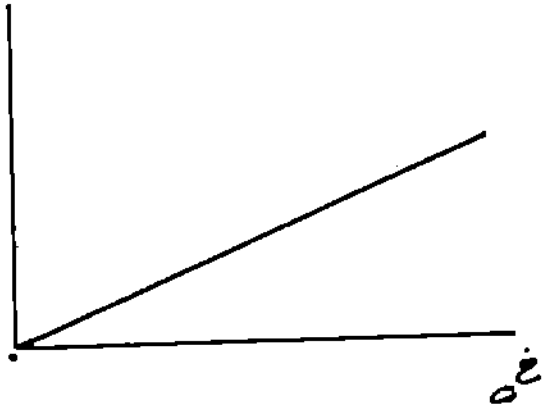
$\sigma^{٢}_{\text{ص نه}}$ = التباين بين المبيعات المقدرة والمبيعات الفعلية للفترات الزمنية نه فى المستقبل .

$\sigma_{\text{ج نه} \times \text{ص نه}}$ = التغاير بين الانتاج المقدر والانتاج الفعلى والمبيعات للفترات الزمنية نه فى المستقبل .

ويمكن ضرب توزيع المخزون السلعى الكلى الفعلى والذى رمزنا له بالرمز ى كنسبة مئوية من التوزيع المقدر معرفا بالرمز σ فى علاقة تكاليف نفاد المخزون والمخزون الفعلى التى حددت كما توضح بعاليه للحصول على علاقة تكاليف نفاد المخزون والمخزون المقدر والتى يمكن حينئذ توفيقها بدالة من الشكل $\frac{\text{ه}}{(\text{خ ن})^{\text{د}}}$

رابعا : تكاليف تخزين المخزون السنعى :

عادة ما تكون هذه التكاليف خطية ويمكن عرضها كالآتى :



$$ك = س \left(خ + \frac{ت}{أ} ج - \frac{ت}{أ - ١} ط أ \right)$$

حيث :

س = تكاليف تخزين وحدة من المخزون لفترة زمنية واحدة .

III - نموذج التكاليف الكلى :

لتحديد خطة انتاج مثلى Optimal Production Plan فانه من المرغوب فيه ايجاد أنسب توفيق الأدنى لعناصر التكلفة الأربعة الموضحة بعاليه مجمعة على مدار ن من الفترات الزمنية طوال فترة التخطيط ، ولذلك فان نموذج التكاليف الكلى يمكن أن يظهر كالآتى :

$$ك = \sum_{ت=١}^{ن} \left[أ (ق_ت - ق_{ت-١})^٢ + ب (و_ت - ق_ت)^٢ \right.$$

$$\left. + ب (و_ت - ق_ت - ج)^٢ \right.$$

$$+ \frac{\text{حـ}}{\text{ت}} \Big/ \frac{}{\text{ت}}$$

$$(\text{خ}_{\text{أ}} + \text{محـ}_{\text{أ}=1}^{\text{ت}} \text{ج}_{\text{أ}} - \text{محـ}_{\text{أ}=1}^{\text{ت}} \text{ط}_{\text{أ}})\ \text{د}$$

$$+ \text{س} \left[(\text{خ}_{\text{أ}} + \text{محـ}_{\text{أ}=1}^{\text{ت}} \text{ج}_{\text{أ}} - \text{محـ}_{\text{أ}=1}^{\text{ت}} \text{ط}_{\text{أ}}) \right.$$

IV ـ خاتمة البحث :

قدمنا فى هذا البحث نموذجا حركيا يعرض التكاليف المختلفة التى تقترن بالانتاج . ومن غير شـــك تعتبر التكاليف محور ارتكاز فى عملية تخطيط الانتاج ولهذا السبب فهى وسيلة وهدف فى نفس الوقت ، وتمثل عناصر التكاليف ، تكاليف تغيير حجم القوة العاملة سواء عن طريق زيادتهـــا أو خفضها ، وكذا تكاليف الانحراف عن معدل الانتاج الطبيعى وتكاليف الاحتفاظ بمخزون سلعى منخفض وأخيرا تكاليف تخزين المخزون السلعى .

وفى اعتقادى فان هذا النموذج الحركى سيكون مفيدا جدا فى تخطيط القوة العاملة وساعات العمل والانتاج الكلى والمخزون الســـلعى لمراكز العمل أو الانتاج .

ولغير أرجو ان يحظى هذا البحث باهتمام الباحثين من ناحية تطبيقه على شركاتنا الصناعية التى تتبع اسلوب التخطيط .

المراجـــع

1 - Baumol, W., Economic Dynamics, New York, McGraw-Hill Book Co. 1958.

2 - Bethel, L., L., Attwater, F.S., Smith, G.H. & Stackman, H.A., Industrial Organization & Management, New York, McGraw-Hill Book Co., 1962.

3 Elwood, S., Production-Inventory Systems Planning & Control, Irwin, Inc., 1968.

4 — Greene, L., Production Control : Systems and Decisions, Irwin, 1965.

5 — Hanssmann, F., Operations Research in Production and Inventory Control, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1962.

6 Harold, R., Toward a Dynamic Economics, London, Macmillan Co., 1962.

7 - Holt, C.C., Modigliani, F., and Simon, H.A., A Linear Decision Rule For Production and Employment Scheduling, Management Science, October, 1955.

8 — Holt, C.C., Modigliani, F., Muth, J., and Simon, H.A., Planning, Production, Inventories and Work Force, Prentice Hall, Englewoods, Cliffs, N.J. 1960.

9 Johnston, J., Econometric Methods, McGraw-Hill Book Co., 1963.

10 Magee, J., Production Planning & Inventory Control, McGraw-Hill Book Co., 1958.

11 - Modigliani, F., and John, F., Production Planning Over Time and the Nature of Expectation and Planning Horizon, Econometrica, Vol. 29, No. 1, Jan 1956.

12 Plossl, G., and Wight, D., Production and Inventory Control, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1967.

13 Rappaport, A., Information for Decision Making : Quantitative and Behavioral Dimensions, N.J., Prentice-Hall, Englewoods, Cliffs, 1970.

14 — Saaty, T.L., Mathematical Methods of Operations Research, McGraw-Hill Book Co., 1959.

15 - Spencer, M., & Siegelman, L., Managerial Economics, Decision Making and Foreward Planning, Irwin, Inc., 1959.