تقييم أهم النتائج الاقتصادية للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤

للدكتور / السيد على عبد المولى
أستاذ ورئيس قسم المالية العامة ــ كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة

نتناول هــذا التقييم على النحو التالى :

١ ــ بيان الأهداف الاقتصادية المتوخاة من اصدار القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والــذى يمثل حجر الزاوية للسياسة الاقتصادية التى عرفت باسم سياسة الانفتاح الاقتصادى .

٢ ــ محاولة لتقييم النتائج التى تحققت بالنظر الى الأهــداف التى قصد القانون تحقيقها وهل يمكن القول أنها تحققت بصورة مرضية أم لا . وسوف نتعرف أن النتــائج كانت ضــئيلة ومن ثم فان الموازنة التى أراد القانون أن تحقق بين الفائدة التى تعود على المستثمر الأجنبى والاقتصاد الوطنى لم تحقق . بل انه اذا ما اتسع مجال التقييم ليشتمل على النواحى الاجتماعية والسياسية لــكانت النتائج سلبية .

٣ ــ التعرف على اهم أسباب عدم نجاح هذا القانون فى تحقيق أهم اهــدافه الاقتصــادية .

٤ ــ بعض المقترحات لزيادة فعالية الحوافز التى تضمنها القانون .

اولا ــ الأهداف المتوخاة من اصدار القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ :

نستطيع تلخيص هذه الأهداف من الأعمال التحضيرية للقانون ومن المناقشات التى صاحبت الموافقة على القانون فى مجلس الشعب حينئذ ومن ورقة اكتوبر التى أصدرها السيد رئيس الجمهورية السابق فى الآتى :

١ ــ العمل على انسياب رؤوس الأموال العربية والأجنبية من الخارج لسد العجز فى المدخرات المحلية ، وبالتالى المساهمة فى استثمارات التنمية .
وقد كان هناك أملا كبيرا فى تحقيق مثل هــذا الهدف على اثر نشأة الفوائض البترولية لــدى بعض البلدان العربية المنتجة والمصدرة للبترول والتى بدأت فى الظهور فى أوائل عام ١٩٧٤ . وقــد كان يؤمل أن تقــوم البنــوك المشتركة بجانب كبير فى تحقيق هــذا الانسياب وفى توظيف الأمــوال المتاحة فى خدمة الاقتصاد القومى .

٢ ــ مساهمة مشروعات الانفتاح فى دفع عجلة الانتاج القومى وبالتالى فى رفع معدل النمو السنوى . وقد كان من المأمول ان يتحقق هذا الهدف ليس فقط عن طريق **زيادة حجم الاستثمار** القومى ، وانما ايضا عن طريق التوجه الى مجالات جديدة للانتاج ، وكذلك عن طريق الاستعانة من التكنولوجيا المتطورة التى تصاحب الفنون الانتاجية المستخدمة بمعرفة هذه المشروعات .

٣ ــ تخفيف العبء عن ميزان المدفوعات ، حيث كان من المنتظر ان تساهم مشروعات الانفتاح فى العمل على احلال الواردات ، بل وانشاء الصناعات التصديرية . خاصة فى المناطق الحرة التى نظم انشاءها القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ .

٤ ــ المساهمة فى رفع مستوى الفن الانتاجى عموما حيث كان من المنتظر ان تعمل مشروعات الانفتاح على جذب بقية المشروعات القائمة على تقليدها والاستفادة من خبرتها بالنسبة للفنون الانتاجية المتطورة التى تأخذ بها .

٥ ــ واخيرا وليس آخرا العمل على زيادة حجم العمالة سواء تلك اللازمة لتشييد المشروعات التى يتم اقامتها او تلك التى تنشئها بطريقة مباشرة .

ثانيا ــ تقييم اهم النتائج للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ من الناحية الاقتصادية :

ولاجراء هذا التقييم سوف نعتمد على البيانات التى اصدرتها الهيئة العامة للاستثمار ، وعلى بعض البيانات الأخرى التى استطعت تجميعها .

١ ــ حجم واتجاهات الاستثمارات التى وافقت عليها الهيئة وموقف تنفيذها:

بلغ عدد المشروعات الموافق عليها داخل البلاد منذ تطبيق القانون وحتى ١٩٨٣/١٢/٣١ ــ ١٣٩٢ تبلغ اجمالى رؤوس أموالها ٥٧٩٠ مليونا من الجنيهات وتكاليفها الاستثمارية ١٠٨٧٥ مليونا من الجنيهات اى ان نسبة راس المال من اجمالى التكاليف الاستثمارية بلغت نسبة ٥٢٪ ، ونسبة القروض ٤٨٪ .

أما عدد المشروعات الموافق عليها فى المناطق الحرة فقد بلغ عددها ٣٤٠ مشروعا جملة رؤوس أموالها ٦٨٩ مليونا من الجنيهات وتكاليفها الاستثمارية ٩٩٩ مليونا من الجنيهات اى ان نسبة راس المال من اجمالى التكاليف الراسمالية بلغت ٦٩٪ ، والقروض بلغت نسبتها ٣١٪ ويلاحظ عن هذا الحجم من الاستثمارات ما يلى :

١ ــ الاستثمار الاجمالى المقدر لا يصدق عليه لفظ الاستثمار بالمعنى العلمى المتعارف عليه وبالتالى فهو مبالغ فيه ، ومن المعروف فى هــذا الصدد أن توظيف رؤوس الأموال لا تكتسب لفظ الاستثمار الا بمقدار ما يضيفه الى الطاقة الانتاجية القائمة سواء فى صورة اصــول جديدة أو احــلال اصــول قديمة .

واعمالا لهذا المفهوم يتعين أن تستبعد من حجم الاستثمار المقدر لبعض العناصر التى تعتبر تحويلات على المستوى القومى وانها مجرد نقل الملكية هذه العناصر من وحــدة اقتصادية الى اخــرى وبالتــالى فهى ليست طاقات انتاجية جديدة . ومن امثلة ذلك الأراضى والمبانى القائمة والآلات والمعــدات القديمة المحلية أو المستوردة خلال سنوات سابقة . وقد تبين أن ثمن شراء الأرض وحده يتراوح بين ١٠٪ ، ٣٠٪ فى ٤١ مشروعا من بين ٥١ مشروعا ، كما تبلغ هــذه النســبة ٣٠٪ ، ٤٦٪ فى ســبع مشروعات (الصفحة ٩١ ــ ٩٣) .

٢ ــ تضخيم الاستثمار الاجمالى المقدر بدون مبرر :

وذلك للأسباب التالية :

١ ــ تضمن الاستثمار الاجمالى المقدر لمشروعات ظلت لأكثر من عامين لم تتخذ أية اجراءات تنفيذية . ومن ثم فان هناك احتمالا بأن يعدل مؤسسو بعض هــذه المشروعات عن تنفيذها أو أن تقــوم الهيئة بسحب موافقتها عليها تطبيقا لحكم المــادة ٢٧ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والتى تقضى بسقوط الموافقة اذا لم يقم المستثمر باتخاذ خطوات جدية بتنفيذها خــلال ســتة شهور من صدورها .

هــذا ويلاحظ ان المشروعات التى لم تتخذ ايــة اجراءات تنفيذية بلغت فى نهاية ١٩٨٣ ، ٤٦٤ مشروعا اى بنســبة ٢٧٪ من اجمــالى المشروعات ، ويبلغ اجمــالى رؤوس أموالها ٢٣٧٧ مليونا أى بنســبة ٣٧٪ ، ويبلغ حجم استثمارها ٤٣٦٢ مليونا اى بنسبة ٣٦ر٧٪ .

٢ ــ تضمن الاستثمار الاجمالى المقدر مبالغ مهمة لا يمكن حصرها لمشروعات تحت التنفيذ بالرغم من أنها قد حصلت على الموافقة منذ مدد تتراوح بين ٤ ــ ٩ سنوات وغالبيتها مشروعات غير صناعية ومن ثم لا تحتاج الى فترة طويلة للاعداد والانشاء قبل بــدء الانتاج .

٣ ــ وجــود فجــوة كبيرة بين حجم الاستثمارات المقدرة والفعلية :

اذا ما ركزنا أنظارنا الى حجم الاستثمارات التى تمت بالفعل بالمقارنة الى تلك المقدرة نجد أنها تصل فى نهاية عام ١٩٨١ مبلغ ١٢٤٤ مليونا من الجنيهات وبنسبة ١٧ر٢٪ من اجمالى الاستثمار المقدر للمشروعات الموافق

عليها حتى التاريخ المذكور . ويلاحظ تفاوت نسبة الاستثمار الاجمالى المقرر للمشروعات التى بدأت الانتاج فى هذا التاريخ الى جملة الاستثمار المقدر فى الأنشطة المختلفة . وكانت أقل هذه النسب ١٤٪ بالنسبة لأنشطة النقل والمواصلات والصناعات التمويلية ١٨ر٨٪ ، والسياحة ٩ر٨٪ ، والمستشفيات ٣ر٣٪ والاسكان ٤ر٨. فى حين حققت بعض الأنشطة مثل البنوك ١ر٤٢٪ ، وشركات الاستثمار ٢ر٥٠٪ والزراعة والثروة الحيوانية ٤٣٪ ، ويرجع ارتفاع هذه النسبة فى نشاط الزراعة والثروة الحيوانية الى صغر حجم الاستثمارات الموافق عليها والتى تبلغ نحو ٣٣٨ مليون جنيه فقط .

كما أنه يلاحظ أن المشروعات التى بدأت الانتاج لم يصل الكثير منها الى حجم الانتاج المقدر لها ، ويرجع ذلك بصفة اساسية الى عدم جدية دراسات الجدوى فضلا عن أن بعض هذه المشروعات لم تستكمل بعد كل مقومات طاقاتها الانتاجية المستهدفة .

وتتراوح نسبة الانتاج المحقق الى الانتاج المستهدف بين ٨٪ بالنسبة لنشاط الصحة والمستشفيات الى ٥٤٪ بالنسبة للمستشفيات (الزراعة ٢١٪ ، صناعة الغزل والنسيج ٣٩٪ ، الصناعة الكيماوية ٢ر٣٩ ، مواد البناء ٥ر٣١٪ الصناعة المعدنية ٥ر٤٧٪) .

ثانيا : اتجاهات الاستثمار :

١ ــ نصيب راس المال المصرى والعربى والأجنبى فى الاستثمارات :

لبيان مدى تحقيق اهم اهداف القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ بشأن جذب رؤوس الأموال العربية والأجنبية وتشجيع المستثمرين المصريين على المساهمة فى مشروعات الانفتاح نورد نسبة مشاركة كل من راس المال العربى والأجنبى ثم المصرى فى المشروعات التى تمت الموافقة عليها .

يبلغ اجمالى رؤوس الأموال المشروعات الموافق عليها فى ١٩٨٣/١٢/٣١ ٥٧٥٠ مليونا من الجنيهات يساهم فيها رأس المال العام المصرى بمبلغ ١٤١٩ اى بنسبة ٦ر٢٤ ، ورأس المال الخاص المصرى ٢٢٨٢ مليونا من الجنيهات ٦ر٣٩٪ ، ورأس المال العربى ١٣١٩ مليونا من الجنيهات اى بنسبة ٩ر٢٢٪ ، والأجنبى ٧٣٠ مليونا من الجنيهات اى بنسبة ٦ر١٢٪ . ومن ثم فان نصيب راس المال المصرى يبلغ ٢ر٦٤٪ من اجمالى رؤوس الأموال ، يملك القطاع العام منها نحو ٣٨٪ من جملة رؤوس الأموال المصرية .

ويلاحظ أن نسبة ما يملكه رأس المال الأجنبى فى اجمالى رؤوس أموال المشروعات الموافق عليها اخذت تتراجع من ٥ر٢٦٪ حتى آخر عام ١٩٧٩ ، الى ٥ر٢٢٪ حتى آخر عام ١٩٨١ ، الى ٦ر١٢٪ حتى آخر عام ١٩٨٣ ، ومن ثم فانه يمكن القول أن القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ هو قانون لاستثمار مال المصريين بصفة اساسية .

٢ ــ توزيع رؤوس الأموال تبعا للقطاعات الاقتصادية :

تبين من توزيع المشروعات وفقا لأهمية رؤوس أموالها على القطاعات المختلفة فى نهاية عام ١٩٨٣ أن ٣١٪ ذهبت الى القطاع الصناعى ، ٤٪ فقط الى القطاع الزراعى والانتاج الحيوانى وقطاع البناء والتشييد ٦٪ أى أن مجموع القطاعات السلعية ٤١٪ ولكن ذهب الى قطاع التمويل (البنوك وشركات توظيف الأموال ٣٦٪)، والمشروعات الخدمية (النقل والمواصلات ــ السياحة ــ المتشفيات ــ بيوت الخبرة ــ خدمات البترول .. الخ) ٢٠٪ والتموين ٣٪ . ومن ثم فان مجموع الأنشطة الخدمية سواء أكانت خدمة انتاجية أو اجتماعية أو شخصيه ٥٩٪ .

ويلاحظ ان هــذا النمط من توزيع الموارد الاستثمارية لا يساهم فى احداث التغييرات البيانية المناسبة ، فضلا عن انه لا يحقق أحد الشروط الأساسية لاحداث تنمية اقتصادية دون ضغوط تضخمية وهو نمو القطاعات السلعية بمعدلات أسرع من نمو قطاعات الخدمات .

٣ ــ التوزيع الجغرافى للاستثمارات :

تبعا للبيانات المتاحة حتى ١٩٨١/٦/٣٠ اختصت القاهرة الكبرى بنسبة ٣ر٥٤٪ من المشروعات الموافق عليها ، والاسكندرية ٩ر٨ ، والعاشر من رمضان ١ر٦٪ وباقى المحافظات ٢ر١٧٪ ، و ٥ر١٣٪ لم يحدد ومن ثم نجد ان منطقتى القاهرة الكبرى أمر يزيد العبء على الخدمات والمرافق فى هــذه المناطق المكتظة بالسكان ، ولا تحــدث تنمية متوازنة بين مختلف اقــاليم الدولة .

تقييم المنافع الاقتصادية التى حققتها مشروعات الانفتاح :

كما عرفنا أن أهم أهــداف القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ من الناحية الاقتصادية تتمثل فى زيادة معدل الاستثمارات ، وبالتالى فى الانتاج القومى ، وتخفيف العبء عن ميزان المدفوعات ، ورفع مستوى الفن الانتاجى ، واخيرا خلق فرص عمالة حقيقية . وكل هــذه الأمور سوف تؤدى الى وضع البلاد على طريق التنمية بعد تباطؤها خــلال الفترة من ١٩٦٧ ــ ١٩٧٣ . وسوف نجرى تقييم المنافع الاقتصادية التى حققتها مشروعات الانفتاح على ضــوء الأهــداف السالف ذكرها . بالنسبة للمشروعات المقامة داخــل البلاد مميزين فى ذلك بين المشروعات غير المــالية والمشروعات المــالية ، ثم بالنســبة للمشروعات المقامة داخل المنطقة الحرة .

١ ــ مساهمة مشروعات الانفتاح فى زيادة استثمارات التنمية :

كان من بين الأهداف الرئيسية المقصودة من وراء اصــدار القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ هو تشجيع انسياب المــال العربى والأجنبى وتشــجيع

المصريين على الاستثمار بهدف زيادة قدرة الاقتصاد القومى على معـــدل أعلى من تكوين رأس المـــال والحصول على الســـلع الرأسمالية اللازمة لتحقيق خطط الاستثمار .

ولبيان تحقيق هـــذا الهدف سوف يستخدم ثلاث مؤشرات :

(أ) تطوير نسبة الانفاق الاستثمارى لمشروعات الانفتاح ــ التى بدأت الانتاج او اتخذت خطوات تنفيذية ــ على اجمالى الاستثمارات القومية :

ويلاحظ قبل بيان هـــذا التطور أن المعلومات المتاحة لا تغطى الا الفترة ١٩٧٤ ــ ١٩٨٠ ، كما أن مفهوم الهيئة للانفاق الاستثمارى يشتمل على قيمـــة الأرض والآلات والمبانى القائمة بالفعل بينما لا تدخل هـــذه العناصر ضمن مفهوم الاستثمار على المستوى القومى ، كما أن الانفاق الاستثمارى حسب مفهوم الهيئة لا يشمل التكوين العينى الـــذى تم فقط ، وانما يتضمن ايضا كل المدفوع من رؤوس الأموال والقروض .

مقارنة الانفاق الاستثمارى لمشروعات الانفتاح بالاستثمارات القومية

	الإنفاق الاستثمارى	الاستثمارات القومية	الانفاق الاستثمارى ٪من الاستثمارات القومية
١٩٧٤	٥,٥	٦٨٥,١	٪ ٠,٨
١٩٧٥	١٨,١	١٢٨,٣	٪ ١,٤
١٩٧٦	٦٥,١	١٤٧١,١	٪ ٤,٤
١٩٧٧	١١٢,٢	١٨٧٣,٣	٪ ٥,٩
١٩٧٨	١٩٥,١	٢٦٨٤,٨	٪ ٧,٣
١٩٧٩	٣٠٠,٤	٣٧٦٣,١	٪ ٧,٩
١٩٨٠	٢١٢,١	٢٩٤٣,٠	٪ ٥,٤
الجملة	٩٠٨,٥	١٥٧٠٢,٦	٪ ٢,٨

(ب) الأهمية النسبية للانفاق الاستثمارى بالعمـــلات الأجنبية لمشروعات الانفتاح الى جملة الموارد الأجنبية التى استخدمت لتمويل التنمية الاقتصادية فى مصر :

من المعلوم أن انســـياب الموارد الخـــارجية المســـتخدمة فى تمويل الانفاق الاستثمارى يأخذ الصـــور التـــالية : القروض ، ثم المنح ، واخيرا الاستثمار المباشر لرأس المـــال الأجنبى .

ولما كان القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ يتعلق بالاستثمار المباشر ، والتى بلغت جملة انفاقها الاستثمارى بالعملة الأجنبية خلال الفترة من ١٩٧٤ — ١٩٨٠ مبلغ ٥٣٣ مليونا من الجنيهات فى حين بلغ جملة المستخدم من القروض خلال نفس الفترة مبلغ ٥٩٥٠ر٤ ، وجملة المستخدم من المنح بخلاف الدعم العربى خلال نفس الفترة ٢٥٥ر٣ مليونا من الجنيهات ومن ثم بلغ جملة الموارد الأجنبية المستخدمة مبلغ ٦٧٣٩ر٨ مليونا . ويكون بالتالى نصيب الصور الثلاث لانتقالات رؤوس الأموال على النحو التالى :

انفاق مشروعات الانتاج بالعملة المحلية	٥٣٣ر١	٧ر٩٪
المستخدم من القروض	٥٩٥١ر٤	٨٨ر٣٪
المستخدم من المنح بخلاف الدعم العربى	٢٥٥ر٣	٣ر٨٪

ومن ثم نستنتج أن ما يزيد على ٩٢٪ من حجم التمويل الخارجى كان فى شكل قروض أو منح ، أما الموارد التى تم الحصول عليها فى شكل استثمارات مباشرة لراس المال الأجنبى فقد كانت فى حدود ضيقة للغاية .

٢ — مساهمة مشروعات الانفتاح فى زيادة الانتاج القومى :

تبعا للبيانات التفصيلية المتاحة بلغ قيمة انتاج مشروعات الانفتاح خلال عام ١٩٨٠ — من واقع بيانات الهيئة العامة للاستثمار ٣٤٠ر٦ مليونا من الجنيهات . وهذا الرقم يمثل نسبة ١ر٧٪ من الانتاج القومى للعام ١٩٨٠/ ١٩٨١ ، اختص مجموع القطاعات السلعية منه بمقدار ٢٧٢ر٥ مليونا من الجنيهات وهو ما يمثل نسبة ١ر٦٪ من الناتج القومى لهذه الأنشطة ، ومجموعة قطاعات الخدمات الانتاجية ٤٥ر٤ مليونا بنسبة ١ر٣٪ من الناتج القومى لهذه الأنشطة .

ولكن بيانات الهيئة الأقل تفصيلا عن الموقف التنفيذى للمشروعات التى بدأت انتاجها عن عامى ١٩٨١ ، ١٩٨٢ يشير الى نوع من التحسن من ناحية مشاركة مشروعات الانفتاح فى الناتج القومى خلال هذين العامين . فتذكر بياناته الهيئة الى انتاج ٢٤٩ مشروعا التى بدأت الانتاج وارسلت ميزانياتها الى الهيئة بلغ ٦٨٩ مليونا من الجنيهات منها ٣٩٣ مليونا انتاجا سلعيا ، ٢٩٦ مليونا انتاج خدمى . اى ما يمثل على التوالى ٢ر٣٪ من قيمة الناتج القومى ، ٠ر٣٪ من قيمة الناتج القومى للقطاعات السلعية ، ٣ر٣ من قيمة الناتج القومى للقطاعات الخدمية .

عدد المشروعات ٢٤٩ سنة ١٩٨١

	إنتاج المشروعات	النـــاتـــج القـــومى	
الإنتـــاج	٦٨٩	٢١٥٩١	٣,٢ ٪
الســـلعى	٣٩٣	٨٠٥٤٩	٣,٠ ٪
الخـــدمى	٢٩٦	٨٩٨٨	٣,٣ ٪

عدد المشروعات ٢٩٨ سنة ١٩٨٢

	إنتاج المشروعات	النـــاتـــج القومى	
الإنتـــاج	١١٨٤	٢٢٢٢٤	٥,٣ ٪
الســـلعى	٧٢٣	١١٣٠٤	٦,٣ ٪
الخـــدمى	٤٦١	٩٧٩٩	٤,٧ ٪

وفى هـــذا الصدد نلاحظ ما يلى :

١ ــ ضعف مشاركة مشروعات الانتاج فى اجمالى الناتج القومى ويعتبر انخفاض نسبة الانتاج المذكور انعكاسا لصغر حجم المشروعات .

٢ ــ لم تسهم هـــذه المشروعات فى زيادة الانتاج من السلع والخدمات ذات الأولوية الهامة من احتيـــاجات المجتمع مثل الزراعى والحيوانى ، الاسكان ، النقل والمواصلات الى جانب الصناعات التحويلية .

٣ ــ اثر مشروعات الانفتاح على ميزان المدفوعات :

تضمنت أحكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ عـــدة مبادىء لسياسة قبـــول الاستثمارات العربية والأجنبية ومن بينهـــا توجيه عناية خاصة للمشروعات التى تهدف الى التصدير وتلك التى تتيح بدائل للواردات اذ نصت مادته الثالثة على أن تمنح أولوية خاصـــة للمشروعات التى تهـــدف الى التصدير أو تنشيط السياحة أو التى تـــؤدى الى خفض الحاجة الى استيراد السلع الأساسية . ولمعرفة مساهمة مشروعات الانفتاح فى هـــذا المجـــال نعرض فيما يلى لتطور حصيلة الصادرات السلعية وكذلك المدفوعات عن الواردات السلعية لهذه المشروعات خـــلال الفترة ١٩٧٨ ــ ١٩٨٢ .

صادرات وواردات مشروعات الانتاج

	صادرات	مدفوعات عن واردات	العجز
١٩٧٨	٠,٦	١٨٣,٧	١٨٣,١
١٩٧٩	٤,٣	٨٠٨ ٩	٨٠٤,٦
١٩٨٠	٩,٣	٣١٥,٣	٣٠٦,٠
١٩٨١	١٣,٠	١٧٤,٠	١٦١,٠
١٩٨٢	١٧,٠	٣٠٣,٠	٢٨٦,٠

ويتضح من البيانات السابقة أن مشروعات الانفتاح قد ساهمت بشكل كبير فى زيادة العجز التجارى فى ميزان العمليات الجارية خلال السنوات الأخيرة ، وذلك بالاضافة غير المباشرة التى تتمثل أساسا فى تحويلات مشروعات الانفتاح الى الخارج فى صورة أرباح وفوائد وقروض وأجور .

ويرجع العجز التجارى الذى ترتب على نشاط مشروعات الانفتاح الى عدة عوامل أهمها :

— أن الكثير من المشروعات قد بالغ فى تقدير امكانيات التصدير بغية الحصول على موافقة الهيئة .

— عدم استكمال الطاقات الانتاجية التى تهدف الى التصدير .

— أن الكثير من هذه المشروعات قد وجد فى السوق المحلية متسعا لتصريف منتجاتها بأسعار مغرية فانصرف عن التصدير .

— سهولة حصول هذه المشروعات فى ظل قوانين النقد السائدة على ما يحتاجونه من نقد أجنبى وبذلك لم يعد أصحاب المشروعات فى حاجة للتصدير للحصول على العملات الأجنبية لتمويل استيراد مستلزمات الانتاج . وساهمت بالتالى فى تفاقم مشكلة سعر صرف الجنيه المصرى لزيادة طلبها على الدولار من السوق المحلى وتنشيط السوق السوداء . ومن المفيد أن نشير فى هذا الصدد أن هذا الأثر سوف يتفاقم فى المستقبل مع تزايد حجم النشاط الانتاجى للمشروعات التى بدأت الانتاج فضلا عن تزايد عدد المشروعات التى تدخل مرحلة الانتاج حيث لابد وأن يزيد حجم مستلزمات الانتاج الخاصة بها .

٤ — مساهمة مشروعات الانفتاح فى رفع مستوى الفن الانتاجى :

تضمنت أحكام المادة الثالثة من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ أن يكون استثمار المال العربى والأجنبى فى جمهورية مصر العربية فى المشروعات

التى تتطلب خبرات عالمية فى مجـــالات التطـــوير الحديثة التى تحتاج الى رؤوس أموال تكنولوجية متقدمة تتميز بارتفاع نصيب العامل من رأس المال .

وتبعا للبيانات المتاحة وهى تتعلق بالمشروعات الصناعية التى بـــدأت الانتاج حتى ١٩٨٠/١٢/٣١ ، يتبين أن متوسط الانفاق الاستثمارى للعامل فى هـــذه المشروعات يبلغ قرابة ١٢ الف جنيه وهو معدل يقل عن ذلك الـــذى توقعته الخطة الخمسية المـــالية والـــذى يبلغ ١٦ الف جنيه . ومن ناحية أخرى يبلغ هـــذا المعدل ٣١ر٧ الفا من الجنيهات فى الصناعات الغذائية بسبب مشروعات التبريد التى يبلغ (أربعة مشروعات) ، بلغ مجموع انفاقها الاستثمارى ١٣٤ فرصة وبنصيب للعامل يبلغ ٥٩ر٧ الف جنيه بسبب طبيعة هذه المشروعات وكذلك أربعة مشروعات لانتاج المياه الغازية ومشروع واحد لمستحضرات التجميل ، وقـــد تميزت هذه المشروعات باستخدامها بأساليب انتاجية مكثفة لعنصر رأس المـــال . وبطبيعة الحال فان استخدام التكنولوجيا الحديثة يكون أكثر جدوى للاقتصاد القومى لو استخدمت فى حالة المشروعات التى تنتج سلعا أساسية للاستهلاك المحلى أو بغرض التصـــدير .

(جـ) الشكل القانونى للمشروعات :

يستخدم هـــذا المؤشر على أساس أن من طبيعة شركات الأمـــوال وهى التى تتخذ شكل شركات الأمـــوال (الشركات المساهمة والمسئولية المحدودة والتوصية بالأسهم) توفير أموال كبيرة ، وبالتالى اتاحة الفرصة لاستخدام الفنون الانتاجية الحديثة .

وبتحليل البيانات المتاحة عن المشروعات الصناعية التى بدأت الانتاج حتى ١٩٨٣/١٢/٣١ ، نجد البيانات التالية :

		نسبة الإنفاق الاستثمارى	الإنفاق الاستثمارى للمشروع الواحـــد
١ – شركات أموال			
٤٤	٣٦,٤ ٪	٦٨,١ ٪	٥,٤ مليون جنيه
٢ – فـــروع الشركات			
٥	٤,١ ٪	٥,٠ ٪	٣,٥ مليون جنيه
٣ – شركات أشخاص			
٦٣	٥٢,٠ ٪	٢٣,٤ ٪	١,٣ مليون جنيه
٤ – مشروعات فردية			
٩٩	٧,٤ ٪	٣,٣ ٪	١,٣ مليون جنيه

ويظهر من هذه البيانات أن غالبية المشروعات كانت فى شكل شركات اشخاص أو مشروعات فردية ، ومن ثم تميزت بضعف حجم استماراتها .

٥ ــ تطور حجم العمالة المحققة فى مشروعات الانفتاح ، حجم الأجور :

اذا ما تتبعنا حجم العمالة فى المشروعات التى بــدأت الانتاج لمعرفة فرص العمل التى وفرتها سنويا ومقارنة ذلك بالزيادة فى فرص العمالة على المســتوى القومى ، يمــكن لنا أن نخــرج بالمعلومات التالية الواردة فى هــذا الجــدول .

		الزيــادة		على المستوى القــومى
٧٨/١٢/٣١	١٣,٥	غير متوافر	٣٥٠	
٧٩/١٢/٣١	١٩,٢	٥,٨	٣٨٩	١,٥ ٪
٨٠/١٢/٣١	٢٨,٩	٩,٦	٤٦٢,٢	٢,١ ٪
٨١/٦/٣٠	٣١,٨	٢,٩	غير معروف	
٨٣/١٢/٣١	٧٤,٠	٤٢,٢	٤٦٦ عن عام	٨٢/٨١
			٣٨٥ « «	٨٣/٨٢
			٨٥١	٤,٩ ٪

ويتضح من البيانات السابقة أن مستوى الاستخدام فى المشروعات التى بدأت الانتاج لا يزال دون المستوى المأمول فلم تتعد العمالة الجديدة نسبة ٤,٩ ٪ من الزيادة فى قــوة العمل على المستوى القومى . ويرجع ذلك الى أن نسبة كبيرة من المشروعات التى بدأت الانتاج فى ١٩٨٣/١٢/٣١ والتى بلغ عددها ٤٢٦ مشروعا قد استخدم عددا محدودا من العمال .

وفى نفس الوقت نجد أن مستوى الأجور فى هــذه المشروعات تتميز بالارتفاع حيث يبلغ المتوسط العام للأجر السنوى للعامل المصرى فى هذه المشروعات فى عــام ١٩٨٠/١٩٨١ نحو ١٥٥٩,٤ جنيها مصريا وهو يمثل نحو ٢٦١ ٪ من متوسط اجر العامل على المستوى القومى (٥٩٦,٥ جنيها) .

كما يلاحظ أن متوسط اجر العامل المصرى يبلغ ١٨,٥ ٪ من متوسط اجر العامل الأجنبى فى مشروعات الانتاج (٨٤٢٦,٤) . واختلاف الأجور على المستوى القومى وفى مشروعات الانفتاح ادى الى هجرة الخبرة لا سيما من الحكومة والقطاع العام ، كما ادى الى نشأة ازدواجية فى سوق العمل مما يؤدى الى آثار سلبية على مستوى الانتاجية خاصة فى الأنشطة الحكومية.

تقييم نشاط البنوك التجارية وبنوك الاستثمار :

بلغ عدد البنوك المسجلة لدى البنك المركزى والتى تزاول نشاطها فى ١٩٨٣/٦/٣٠ — ٦٧ بنكا تتشكل على النحو الآتى :

١ — بنوك تتعامل بالعملة المحلية والعملات الاجنبية (منشأة وفقا لحكم المادة ٣ فقرة ٦) وعددها ٤٧ بنكا منها ٣٨ بنكا تجاريا ، وتسعة بنوك استثمار وأعمال .

٢ — بنوك يقتصر تعاملها على العملات الاجنبية (منشأة وفقا للمادة ٣ فقرة ٥) وأخرى منشأة وفقا لحكم المادة الرابعة فقرة ب وهى تمثل فروعا لبنوك أجنبية وعدد عشرون وكلها بنوك استثمار وأعمال .

وكما نعرف فان الهدف من قبول رأس المال العربى والأجنبى فى مجال البنوك — وهو قطاع يقصر عادة للوطنيين — وهو تشجيع انسياب الأموال من العالم الخارجى سواء فى صورة ودائع أو سندات الى غير ذلك من الصور المختلفة .

أو تنشيط توظيف الموارد المتاحة فى خدمة الاقتصاد القومى ونشير أن بنوك الاستثمار والأعمال هى الأقدر على تحقيق مثل هذا الهدف ، ومع ذلك نجد أن غالبية البنوك التى تمت الموافقة على اقامتها هى بنوك تجارية .

وبتحليل المراكز المالية المجمعة للبنوك التى تتمتع بأحكام القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والمتاحة حتى١٩٨١/٦/٣٠ ، يتبين الآتى :

(أ) تعتبر الودائع أهم مصادر الموارد للبنوك التجارية والتى بلغت أرصدتها فى ١٩٨١/٦/٣٠ قرابة ١٥٣٠ مليونا من الجنيهات بنسبة ٢ر٥٧٪ من جملة الخصوم فى حين تمثل حقوق الملكية ٩ر٥٪ كما بلغت الودائع فى بنوك الاستثمار والأعمال ٩ر٧٥٠ مليونا من الجنيهات وبنسبة بلغت الودائع فى بنوك الاستثمار والأعمال ٩ر٧٥٠ مليونا من الجنيهات وبنسبة ٢ر٣٦٪ من جملة الخصوم فى حين بلغت فقط حقوق التملك ٦ر١٢٧ مليونا وبنسبة ٦٪ . وتعتمد كل من البنوك التجارية وبنوك الاستثمار والأعمال فى استجلاب مواردها على ودائع العملاء المحليين بصفة كلية تقريبا ، التى تمثل ٤ر٩٨٪ فى البنوك التجارية ، ٧ر٩١٪ فى بنوك الاستثمار والأعمال . ومن ثم لم تتجاوز أرصدة الودائع الأجنبية ٦ر١٪ فى البنوك التجارية ٣ر٨٪ فى بنوك الاستثمار والأعمال .

وهذه النسب ضئيلة الأمر الذى لا يمكن القول معه أنها عملت على انسياب رؤوس الأموال من الخارج الى الداخل ، بل العكس هو الذى حصل تماما . فقد بلغت أرصدة البنوك التجارية فى الخارج فى ١٩٨١/٦/٣٠

مبلغ ٦٧٠٫٧ مليونا من الجنيهات أى بنسبة ٢٥٪ من مجموع الأصول . كما بلغت أرصدة بنوك الاستثمار والأعمال المودعة فى الخارج ٨٣٩٫٤ مليونا من الجنيهات أى بنسبة ٣٩٫٧ من جملة الأصول . ومن ثم بلغت جملة الودائع فى الخارج مبلغ ١٥١٠ مليون من الجنيهات بالعملات الأجنبية ، وهى تعتبر أرصدة كبيرة وتشكل نسبا مرتفعة الى المركز المالى المجمع لهذه البنوك ، وهو أمر لا يخدم المصالح الوطنية .

وقد نجم عن هذا الوضع تصاعد صافى دائنية هذه البنوك للعالم الخارجى حيث بلغت صافى دائنية بنوك الانفتاح مبلغ ٧٨١٫٣ فى ١٩٨١/٦/٣٠ .

ومن ثم نجد أن الغرض الذى قصده القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ لم يتحقق حيث نجد أن غالبية موارد هذه البنوك تأتى من الايداعات المحلية ، وأن جزءا كبيرا من هذه الايداعات يتم فى الخارج بالعملات الأجنبية ، ولم يتم توظيفها فى الداخل .

(ب) وفى مجال استخدام أرصدة الودائع نجد الآتى من واقع ميزانيات بنوك الانفتاح .

البنوك	بالعملة المحلية	بالعملة الأجنبية
البنوك التجارية		
أرصدة الودائع بالعملة المحلية	٧٤٦٫٢	٧٤٣٫٧
نقدية وأرصدة لدى البنك المركزى	١٨٩٫٦	٢٥
الودائع المتاحة للتوظيف	٥٥٦٫٦	٧١٨٫٧
أرصدة الإقراض والخصم	٦١١٫٨	٤٤٤٫٢
نسبة الإقراض والخصم إلى الودائع	١٠٩٫٩ ٪	٦١٫٨ ٪
بنوك الاستثمار والأعمال :		
الودائع المتاحة للتوظيف بالعملة المحلية	٤٢٫٨	٦٦٥٫٣
أرصدة الإقراض والخصم	٧٨	٤٨٤٫٧
نسبة الإقراض والخصم إلى الودائع	١٨٢٫٨	٧٢٫٩

هذا وقد قامت بنوك الانفتاح بالالتجاء الى بنوك القطاع العام التجارية لتغطية هذه الفجوة التضخمية .

٥ ــ عـــدم اسهام بنوك الاستثمار والأعمال التى سمح بانشائها فى تقديم قروض متوسطة وطويلة الأجل وهو الأمر الـــذى يدخل فى طبيعة تخصصها ، حيث يتبين أن ٣ر٧٨٪ من جملة الاقراض والخصم كان لمـــدة أقـــل من سنة ، ترتفع هـــذه النسبة الى ٨ر٩٠٪ بالنسبة لفروع البنوك الأجنبيـــة .

ونتيجة للوضع السابق نجد أن النسبة العظمى من أرصدة الاقراض والخصم كانت فى مجال التجارة والخدمات على حساب القطاعات الانتاجية (الزراعة والصناعة) حيث لم تختص الا بنسبة ١ر٢٣٪ بالنسبة للبنوك التجارية ، ٩ر١٢٪ بالنسبة لبنوك الاستثمار والأعمال .

ثالثا : أسباب عـــدم نجاح القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ فى تحقيق الأهـــداف الاقتصادية المتوخاة من اصدار القانون :

توجد أسباب كثيرة تفسر ضآلة النتائج التى تعرفنا عليها منهـــا ما يتعلق بالفلسفة التى يقوم عليها القانون فى جـــذب رؤوس الأمـــوال الأجنبية ، ومنها ما يتعلق بالهيئة العامة لاستثمار رأس المـــال العربى والأجنبى المناط بها تطبيق هـــذا القانون .

ولـــكن قبل أن أتعرض لهذه الأسباب قد يكون من المفيد أن أشير الى أن هناك سببا قابضا وأهم فى نظرى من الأسباب الأخـــرى ويتعلق هـــذا الأمر بغياب استراتيجية واضحة للتنمية الاقتصادية . فالكل يعرف انه لم يكن هناك خطـــة تنمية فى الفترة الماضية تحدد لنا الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المراد تحقيقها ومن ثم تساعدنا على معرفة نوعية المشروعات التى يساهم فيها رأس المـــال العربى والأجنبى سواء من ناحية انـــواع الأنشطة المطلوب الاستثمار فيها او توزيعها الجغرافى .

والشرط الرئيسى لنجاح سياسة الانفتاح الاقتصادى هو ادماجها فى خطة تنمية معروفة الأهـــداف وهـــذا الجانب مفيد لكل من مصر وللمستثمر الأجنبى . فبالنسبة لمصر لابـــد وأن تخـــدم رؤوس الأمـــوال الأجنبية استراتيجية تنميتها ، والا أصبحت عبئا على البـــلاد كما كان الحال قبل الحرب العالمية الأولى . وبالنسبة للمستثمر الأجنبى فهو يعرف مقدما ماذا تريده البـــلاد ، ومن ثم تكون مساهمة جادة ، ويتم منع كافة المغامرين والأفاقين فى هـــذا المجال .

الأسباب المتعلقة بالفلسفة التى يقـــوم عليها القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ :

يلاحظ أن القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ لم يمنع الاستثمارات الأجنبية فى أى مجال ، بل أباحها فى معظم المجالات ماعدا مشروعات الاسكان حيث

اباحها القانون لراس المال العربى منفردا او بالاشتراك مع راس المال المصرى . وهذا يتناقض مع المتبع فى دول نامية كثيرة ، فعادة ما تحرم الاستثمارات الاجنبية فى القطاعات المهمة التى تؤثر فى الاقتصاد القومى مثل البنوك وشركات التأمين ومجال النقدية . هذا فضلا عن ان اباحة الاستثمارات الأجنبية فى كافة المجالات واعطائها كافة الحوافز والمزايا دون تمييز بين تلك التى يكون الاقتصاد القومى فى اشد الحاجة اليها (وتتمثل فى المشروعات القادرة على الاسراع فى تنمية واعادة تشكيل بنيانه) يضعف سياسة الحوافز والاعفاءات الضريبية المتبعة .

٢ ــ عمل القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ على اعطاء العديد من الحوافز والاعفاءات الضريبية تشجيعا له للقدوم الى مصر (وتشمل الاعفاءات الضريبية وضمان استرجاع راس المال والتساهل فى تقييم الأصول وعدم وضع قيود تذكر على مجالات الاستثمار وشكل الملكية واساليب الادارة ... الخ . ويتمتع كافة المشروعات ايا كان شكلها القانونى او حجمها ، او طبيعة القطاع أو النشاط الذى تتوجه اليه بهذه الامتيازات والاعفاءات . وكان يتعين أن تتناسب سياسة الحوافز المتبعة مع المنافع التى تعود على البلاد من قدوم راس المال الأجنبى .

واذا نظرنا الى المشروعات التى استفادت من القانون نجد فى غالبيتها العظمى مشروعات تتميز بصغر الحجم وقلة راس المال وبالتالى اعتمادها على القروض من السوق المحلية وتركيزها على مشروعات الخدمات وليس مشروعات الانتاج ، كما أنها لا تعتمد على الكثير من الموارد المحلية التى تدخل ضمن مستلزمات انتاجها ، وبالتالى فيمكن اعتبارها غير مندمجة فى الاقتصاد القومى . بل ان بعض هذه المشروعات مثل البنوك تستنزف بالفعل الموارد المحلية وتستثمرها فى الخارج .

الأسباب المتعلقة بالهيئة المناط بها تطبيق القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ :

أناط القانون بالهيئة العامة لاستثمار راس المال العربى والأجنبى الأمرين التاليين : قبول المشروعات التى تستفيد من أحكام القانون ، ثم متابعة تنفيذ المشروعات لأهدافها .

سياسة الهيئة فى قبول المشروعات :

لقد شاب سياسة الهيئة فى قبول المشروعات العديد من الملاحظات التى تفسر اى حد ما ضآلة النتائج المترتبة على تطبيق القانون .

١ ــ تقديم بعض المشروعات طلبات استثمار تتضمن معلومات وبيانات غير سليمة ترتب عليها عدم تحقيق المنافع الاقتصادية التى قصدها قانون الاستثمار . هذا وقد تبين ذلك بعد تنفيذ المشروعات خاصة فيما يتعلق

بصادرات المشروع وقيمة الآلات والمعدات والآلات التى وظفت فى الخارج .

٢ ــ قبول مشروعات تؤثر على الشركات الوطنية خاصـــة شركات القطاع العام . والأمثلة كثيرة فى هـــذا الشأن .

٣ ــ قبول الهيئة لعدد من البنوك يزيد عن حاجة الاقتصاد القومى ، خاصة البنوك التجارية ، مع أن الحاجة تتمثل فى بنوك الاستثمار والأعمال .

٤ ــ قبول نسبة كبيرة من المشروعات فى المناطق المكتظة بالسكان وهو أمـــر يؤدى الى ارهاق الخدمات والمرافق بالمناطق المذكورة .

متابعة الهيئة لتنفيذ أهـــداف المشروعات :

لوحظ أن المشروعات التى تتخذ أية اجراءات تنفيذية بلغت فى نهاية ١٩٨٣ ــ ٤٦٤ مشروعا أى بنسبة ٢٧٪ من اجمالى المشروعات ، ويبلغ رؤوس أموالها ٣٧٪ من اجمالى رؤوس الأموال للمشروعات الموافق عليها ، ويبلغ حجم استثماراتها ٣٦ر٧٪ . هذا بالنسبة لبعض المشروعات مرت فترة أكثر من عامين دون أن تتخذ خلالها أية اجراءات تنفيذية .

كما أن نسبا كبيرة فى المشروعات الموافق عليها تدخل ضمن طائفة المشروعات التى اتخذت اجراءات تنفيذية ولم تدخل بعد مرحلة الانتاج ، بالرغم من أن كثيرا منها صغير الحجم ويتعلق بمشروعات غير صناعية تتميز بقصر الفترة اللازمة لتشييدها .

وهذا يتطلب وضع معايير زمنية للتنفيذ وتطلب ضمانات منها تكفل جدية التنفيذ وذلك فى حالة تمتعها باعفاءات جمركية (مثل تقديم ضمان مالى أو ايداع نسبة معينة من رأس المـــال فى البنوك المصرية مع تاريخ محـــدد للبدء فى التنفيذ) .

٢ ــ لوحظ أيضا عـــدم تحقيق الهيئة مع التزام المشروعات باستخدام وارداتها السلعية فى أغراض تشغيل المشروعات ، وطبقا لحكم المـــادة ١٢ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ يقع على عاتق الهيئة التأكد من ذلك . وعلى سبيل المثال بلغت قيمة اذون الافراج للمعدات الاستثمارية المفرج عنهـــا لمشروعات الانتاج نحو ٦٤٨ مليونا من الجنيهات خلال عامى ١٩٧٩ ــ ١٩٨٠، وهو مبلغ يفـــوق انفاقها الاستثمارى بالعملـــة الأجنبية خـــلال الفتـــرة ١٩٧٤ ــ ١٩٨٠ ، والذى بلغ نحو ٥٢٨ مليونا من الجنيهات .

رابعا : بعض الاقتراحات :

١ ــ قانون موحد للاستثمارات بدلا من الازدواجية الموجودة حاليا .

٢ ــ الربط بين التخطيط والمشروعات التى تستبعد من القانون الموحد للاستثمارات .

٣ ــ التركيز على الـــدور الترويجى لهيئة الاستثمار للمشروعات المحددة بمعرفة التخطيط .