
الاستثمارات الأجنبية في مصر

ماضيها .. ومستقبلها

د. محمد علي رفعت

مقدمة :

اجتمعت كلمة أهل الرأي والسلطان ، وقرار أهل الحل والعقد ، على أن الحال في مصر تتطلب تنمية إقتصادية إجتماعية عاجلة وشاملة .. وأن مشروعات هذه التنمية تتطلب بدورها مزيدا من المال الأجنبي الوافد ، على اختلاف صوره ومصادره ... سواء كان ذلك مشاركة في رؤوس أموال تلك المشروعات ، أو اقتراضا خارجيا لاقامتها وتجهيزها ، أو تسهيلات ائتمانية لتشغيلها وتصريف منتجاتها .

ولقد لجأت الحكومة المصرية منذ الأسبوع الأول لقيام ثورة ٢٣ سنة ١٩٥٢ إلى استصدار قوانين متعاقبة ، تستهدف جميعا تشجيع المال الأجنبي الوافد على الاستثمار في مشروعات التنمية الإقتصادية بمصر .. حتى الغد أصبحت الدعوة إلى مزيد من الاستثمارات الأجنبية واحدة من مسلمات السياسة الإقتصادية . ويؤيد ذلك ما تفيض به أحاديث رجال الدولة وتصريحاتهم

• السكرتير العام السابق لمنظمة التضامن الآسيوى الافريقى .

المتواترة والمتناثرة ، ومايتبارى فيه أصحاب القلم ، من ابراز المزايا والمكاسيب التي تجنيها مصر من استزادة المال المستورد للاسهام في اقامة المشروعات المحلية وماكان لاجهزة الاعلام الرسمية أن تتخلف عن الركب ولكن قل من يذكر أن لهذه الظاهرة وجهها قبيحا أو نتائج سلبية .

لعلها إذن جرأة طائشة أو تحد أحق أن يتصدى باحث بمفرده لذلك التيار الجارف من المصادر الفكرية والحملات الاعلامية ، وانما هي في هذا المقام جرأة مقدورة تدفع بالتى هي أحسن .

لعل الاستثمارات الأجنبية تثير ذكريات أليمة ، وقلقا مقدورا عند المخضرمين من رجال الاقتصاد بخاصة ، ولدى دارسى تاريخ مصر الحديثة بعامة . فلقد كانت لمصر تجربة قاسية في تعاملها مع أصحاب المال الأجنبى المستثمر والمقترض - تلك التجربة التى امتدت معاناتها منذ منتصف القرن التاسع عشر وحتى ثلاثينات القرن العشرين .

فاذا ما تحدثنا الآن حديثا جادا عن الاستثمارات الأجنبية ، ما لها وما عليها ، فلا جرم أن يتناول الحديث الأمور الآتية :

أولا : الظروف والأوضاع والمبررات التى تستند عليها الدعوة المعاصرة الى مزيد من الاستثمارات والقروض والتسهيلات الائتمانية الأجنبية .
ثانيا : مراجعة موضوعية للتجربة السابقة وعواقبها ، واستجلاء مآحاط بها من الظروف والأوضاع . فلعلنا نجد فى هذه المراجعة دروسا وعبرا تجنبنا مواطن الزلل وتقينا العثرات الطارئة .
ثالثا : استعراض التدابير والاجراءات التى اتخذت فى السنوات الأخيرة ، ولاسيما ماينتسب منها الى قوانين الاستثمار فى مشروعات التنمية الاقتصادية

رابعا : مراجعة ماتم من استثمارات وما أسفرت عنه من نتائج .

خامسا : مستقبل الاستثمارات الأجنبية .

تلك هى المسائل التى أزمعت هذه الدراسة أن تسبر غورها ، وأن تستجلى كنهها وأن تتعرف على خير وسائل تدبيرها ، لكى تنجب وجهها القبيح . لكن تقدم البحث أَمَاط اللثام ، رويدا رويدا ، عن أمور موضوعية يحتاج استظهارها الى فحص ميدانى ، تقصى الحقائق ، والتثبت من صحة البيانات المذاعة ، وتقييم النتائج المعلنة .

لذلك كان لزاما على صاحب الدراسة أن يلتمس بعدا جديدا لها ، بما يجعلها بمثابة اعداد لمناقشة أكثر شمولاً . ومن ثم جاءت صياغة هذا البحث أقرب ما تكون الى ورقة مناقشة أساسية ، تعرض فيها العناصر الرئيسية فى قضية الاستثمارات الأجنبية - تحليلا واستدلالات - مع ذكر مصادر البيانات والمعلومات والنصوص . فيتسنى لمن يريد من أهل الرأى والخبرة أن يدلى بدلوه ، أو أن يستكمل نقصا فى تلك البيانات والمعلومات ، أو أن يصحح خطأ وقع فيه صاحب الدراسة .

المطالبة باستثمارات أجنبية جديدة

كان من المتوقع أن إلغاء الامتيازات الأجنبية ، قبيل الحرب العالمية الثانية ، وماتبع ذلك من إستعادة مصر حريتها في مجال التشريع المالى سوف يؤدىان لا إلى إنحجاز الأموال الأجنبية الوافدة وحسب ، بل الى هروب ما كان منها مستثمرا من قبل . لكن اندلاع الحرب ، فى سبتمبر سنة ١٩٣٩ ، أوقف التحويلات المالية الى الخارج الا فى حدود دائرة الكتلة الاسترلينية التى كانت مصر عضوا فيها ... تتبادل مع باقى أعضائها التحويلات المالية دون قيد أو شرط .

ومع أن مصر لم تشارك فى المعارك الحربية ، الا أنها سمحت لبريطانيا وحلفائها استخدام امكاناتها فى تأمين قاعدة هامة لتكوين جيوشهم . وفى مقابل ذلك ، تجمعت لدى مصر ، يوم أن وضعت الحرب أوزارها ، أرصدة استرلينية بلغت عدة مئات من ملايين الجنيهات . واذا استمرت مصر عضوا فى تلك الكتلة ولم تفصل عنها الا فى صيف ١٩٤٧ ، كان فى استطاعة كل ذى مال بمصر أن يحوله الى أى بلد عضو فى كتلة الاسترليني ، حتى ذلك التاريخ .

ولاشك أن كثيرا من الأجانب المقيمين هنا انتفع بتلك الرخصة ، بما أدى إلى خفض قيمة تلك الأرصدة الى ٤٥٠ مليون جنيه يوم أنفصل الجنيه المصرى عن الاسترليني فى يوليو سنة ١٩٤٧ . وبخروج مصر من الكتلة الاسترلينية جمدت أرصدها ، الا فى حدود ما اتفق على الافراج عنه من وقت لآخر .

ومع ذلك لم تهتم الحكومة المصرية بأمر الاستثمارات الأجنبية ، كما لم تأبه برد الفعل الطبيعى لدى قدامى المستثمرين الأجانب ، نتيجة إلغاء الامتيازات الأجنبية ، وبدء عهد جديد من سيادة مصر الكاملة على شئونها الاقتصادية .

فلا عجب أن اتجه بعض أولئك المستثمرين نحو اشراك مصريين في مشروعاتهم ، اما سبحا مع التيار ، أو رغبة في تصفية استثماراتهم حتى يتمكنوا من تحويل الحصيلة الى الخارج بطريقة أو أخرى .

ولحكمة مارأت الحكومة المصرية أن واجبها أن تتعفف عن استمالة الأستثمارات الأجنبية الوافدة ، وعن محاولة استبقاء القديم منها ، فلجأت الى تعديل قانون شركات المساهمة المصرية بأن حظرت على الأجانب تملك أكثر من ٤٩ ٪ من رأس مال أية شركة مصرية مساهمة كما لجأت الى قانون التعدين في المناجم والمحاجر فضمنته شرطا مانعا للشركات الأجنبية من القيام باستغلال البترول .

وغنى عن البيان ، أن انفصال الجنيه المصرى عن الكتلة الاسترلينية كان بمثابة عزلة عن أسواق العملات الدولية ، ولا سيما بعد أن أحكمت الحكومة رقابتها على عمليات النقد الأجنبى . فأتاحت بذلك الفرصة أمام الوزارات المتعاقبة حتى قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، للاسراف والسرف فى الانفاق غير المنتج ، بما أدى إلى استنزاف الأرضة الاسترلينية ، والى موازنات حكومية معتلة ، تعاني عللا أهمها : (١)

٢ - « اطراد الزيادة فى المصروفات الاستهلاكية حتى صارت هذه تمثل الجانب الأكبر من جملة المنصرف » .

٢ - « اطراد الزيادة فى الاعتمادات المستدعية مما يسبب الموازنة العامة عامل المرونة .

٣ - « انخفاض نسبة المشروعات المنمية للثروة ، أو المشجعة على الإنتاج » .

٤ - « المغالة فى فتح اعتمادات إضافية خلال السنة المالية ، مغالة

(١) هذا نص ما جاء فى مقالة كتبها صاحب هذا البحث تحت عنوان « الميزانية الشاحبة » نشرتها جريدة المصرى فى ٢٠ يوليو سنة ١٩٥٢ .

تحمل الناس على الاعتقاد بعدم جدية بحث الاعتمادات الأصلية» .
٥ - «التعثر في تنفيذ المشروعات الانتاجية حتى بعد اقرار اعتمادها،
اللهم الا في نطاق التعيين في الوظائف الجديدة المنشأة لهذا الغرض .

ومن جهة أخرى ، الجأ نضوب معين الأرصدة الاسترلينية الحكومة الى
استخدام الجهاز المصرفي في تمويل مصروفاتها، فأرصدت القانون رقم ١١٩ لسنة
١٩٤٨ بالأذن لوزير المالية أن يصدر أذونات على الخزينة في حدود ٥٠ مليون
جنيه لتغطية ورق النقد الذي يصدره البنك الأهلي المصري ، ثم وسعت تلك
الحدود الى ١٠٠ مليون جنيه في نوفمبر سنة ١٩٥٠ وجدير بالملاحظة أن القانون
١٩ لسنة ١٩٤٨ صاحبه قرار الحكومة في أغسطس سنة ١٩٤٨ بفتح سوق
العقود (بورصة القطن) التي سرعان ما انقلبت مسرحا للمضاربات ، وانتهت
الى معامرات من جانب الحكومة والى مجادلات سياسية حادة .

وهكذا ، كانت العوامل الرئيسية في ابراز الحاجة الى أموال أجنبية وافدة
نابعة من تضافر الأسراف والسرف في المالية العامة ، ومن استمرار الرقابة على
عمليات النقد الأجنبي ومن الأهمال في معالجة اسبابها ، ومن نضوب الأرصدة
الاسترلينية . ولم يكدمضى أسبوع واحد على قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ،
حتى استصدرت الحكومة بتاريخ ٢٩ يوليو سنة ١٩٥٢ القانون رقم ١٢٠ لسنة
١٩٥٢ بتعديل قانون شركات المساهمة المصرية «بما يكفل للاجانب الذين
يوظفون أموالهم في مصر أن تكون لهم ، متى أرادوا ، ٥١ % من مجموع رأس
المال الشركة ، بدلا من ٤٩ % ، أى أن تكون لهم الأغلبية في رأس المال ،
وبالتالى القدرة على توجيه أعمال الشركة الوجهة التي يرون أنها احفظ
لماهم وأنسب لاستثماره» .

كذلك استصدرت الحكومة القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٣ ، الذى اسقط
شرط الجنسية المصرية عن الشركات التى تقوم على استغلال البترول .

ولما شكلت حكومة الثورة المجلس الدائم للانتاج ، وعهدت اليه وضع

برنامج اقتصادى للتنمية ، لم يقنها أن تنص ، فى قانون تشكيله (رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢)، على «الانتفاع برؤوس الأموال المصرية الأجنبية فى مشروعات التنمية الاقتصادية ، دون تمييز لأحدى الفئتين على الأخرى». ثم اتبعت هذا التوجيه باصدار القانون رقم ١٥٦ سنة ١٩٥٣ بشأن استثمار رأس المال الأجنبى فى مشروعات التنمية الاقتصادية وقد ألغت المذكرة الايضاحية لهذا القانون الى أن ثمة اعتبارات تقضى بتعجل الاستعانة برؤوس الأموال الأجنبية فى تنفيذ تلك المشروعات ، ثم أوجزت تلك الاعتبارات فى البنود الآتية :

١- ضعف الانتاجية الزراعية وقصورها عن توفير حصة مناسبة من الدخل الوطنى للاستثمار فى مشروعات التنمية .

٢- قحط الأموال الاحتياطية لدى المصانع القائمة .

٣- ضعف الائتمان الصناعى .

٤- تجنب الاعتماد على الخزانة العامة وحدها فى تمويل مشروعات التنمية .
ولكن الاحداث التى تعاقبت بعد ذلك لم تشجع رؤوس الاموال الاجنبية على الاسهام فى المشروعات المصرية . وأهم تلك الاحداث :

□ تأميم قناة السويس فى ١٩٥٦ .

□ فرض الحراسة على الأموال البريطانية والفرنسية والبلجيكية .

□ استئثار القطاع العام بالمشروعات الكبرى .

□ بدء عهد التخطيط المركزى .

□ التأميمات الكبرى فى ٦١ - ١٩٦٢ .

□ التحول الى الاستراتيجية العلمية .

□ الهزيمة العسكرية فى ١٩٦٧ ، وماتبها من استحكام حلقات الأزمة

الاقتصادية .

وفى أعقاب ثورة التصحيح (١٥ مايو سنة ١٩٧١) برزت ، مرة أخرى ،

الحاجة إلى الاستعانة برؤوس أموال غير مصرية . فصدر قرار رئيس الجمهورية

بالقانون رقم ٦٥ / ١٩٧١ في شأن استثمار المال العربي والمناطق الحرة ،
مستهدفاً ، في مجال الاستثمار في داخل البلاد ، تحقيق الأغراض الآتية : (١)

١ - الرغبة في دعم العلاقات الاقتصادية بين جمهورية مصر العربية وسائر الدول
العربية لاجتذابها وتشجيعها على الاستثمار في الجمهورية وذلك في اطار
التعاون الفعال .»

٢ - العمل على تشجيع انتقال رؤوس الأموال فيما بينها لتمويل مشروعات
التنمية لصالح شب جمهورية مصر .

٣ - التوكيد على أهمية الدور الذي يمكن أن يقوم به في هذا الشأن رأس
المال العربي إذا أحسن استثماره في مشروعات تدفع عجلة الانتاج في
اطار الخطة الاقتصادية لزيادة معدلات التنمية حسب ما يملكه صالح
الاقتصاد الوطني .

٤ - الحرص على تذليل العقبات التي قد تعترض انسياب رؤوس الأموال
والمخاطر غير التجارية التي يصعب على المستثمر توقعها بوسيلته .»

لكن هذا القانون بقي معطلا ، حتى قبض الله لمصر النصر في حرب أكتوبر
١٩٧٣ فعمدت وزارة الإقتصاد إلى طلب الغائه على وجه أن به قصورا في
الصياغة والمضمون ، وأنها أعدت ، بعد اجراء دراسات ومشاورات واسعة ،
مشروع قانون ليحل محله . وانتهى الأمر إلى إصدار القانون رقم ٤٣ لسنة
١٩٧٤ ، الذي تنص مذكرته الإيضاحية على أنه يستهدف تنفيذ المبادئ
الآتية :

(١) ضمان تحقيق مصلحة مشتركة للإقتصاد القومي والمستثمر
العربي والأجنبي .

(١) يلاحظ ان عنوان القانون لم يذكر رؤوس الاموال الاجنبية ، اكتفاء بالنص في المادة ١٨ تمتع
المال الاجنبى غير العربى بذات المزايا والضمانات التي تقررها احكام هذا القانون بعد موافقة
مجلس الوزراء واعتماد رئيس الجمهورية .

(٢) إفساح المجال لمشاركة رأس المال الوطنى العام والخاص مع رؤوس الأموال العربية والأجنبية .

(٣) تهيئة المناخ المناسب لتسهيل انتقال رؤوس الأموال العربية .

(٤) تهيئة المناخ المناسب لقيام مركز مالى ونقدى فى جمهورية مصر العربية يتمشى واحتياجات المنطقة العربية لهذا النوع من النشاط ، ويساعد على توفير فرص توظيف الأموال العربية فى المنطقة العربية .

(٥) تقديم ضمانات كافية ضد المخاطر غير التجارية وحوافز مناسبة لتشجيع الاستثمار .

(٦) تخطى المعوقات الإدارية والإجرائية التى تؤثر فى نمو حجم

الاستثمار .

(٧) منح الأولوية للمشروعات التى تساعد على زيادة موارد البلاد من العملات الأجنبية ، وكذلك المشروعات التى تجلب معها تكنولوجيا متقدمة .

ومع ذلك ، لم تتدفق الاستثمارات الأجنبية كما كان مأمور . فاضطر وزارة الاقتصاد الى التماس تعديلات جديدة فى القانون الذى صار ، بعد تلك التعديلات ، القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ وهو الذى يحكم حتى الاستثمارات فى المشروعات التى تنتفع بمزاياه وخدماته .

هذه ، فى ايجاز ، الظروف والأوضاع والمبررات التى تستند اليها الدعوة الى مزيد من الاستثمارات والقروض والتسهيلات الائتمانية الأجنبية ، والتى كان تمخض عنها قانون الاستثمار الأخير . ويبدو أن المنتفعين بأحكامه غير قانعين ، منهم يطلبون بالمزيد من المزايا والضمانات . وآية ذلك إجتماعات ممثلهم بالمسؤولين الرسميين فى مصر لبحث المشاكل التى يواجهها المستثمرون والعمل على حلها .

وسواء أكانت هذه المشاكل حقيقية أم ناجمة عن نهم المنتفعين ، فإن الذين يثيرونها أشداء ، تصعب مقاومتهم فى الظروف الراهنة . ولقد تقدم مؤخرا

أعضاء لجنة الأعمال المصرية الأمر يكية بكتاب موجه إلى السيد / رئيس الوزراء بوجهة نظرهم في معوقات الاستثمار التي مازالت قائمة والتي أوجزوها في المجالات الآتية :

- (١) الخدمات الإضافية المطلوبة من هيئة الاستثمار .
- (٢) الضرائب وتطبيقها .
- (٣) الجمارك وتعريفاتها وتطبيقها .
- (٤) التمويل والعملات الأجنبية .
- (٥) قانون الاستثمار وبعض القوانين المرتبطة بشركات الاستثمار
- (٦) الإمكانيات اللازمة لإقامة وتشغيل المشروعات .
- (٧) أمور أخرى .

تلك هى المطالب المستثمرين الأجانب ، كما حددتها لجنة الأعمال المصرية الأمر يكية فإذا ما روى تعديل قانون الاستثمار مرة أخرى ، فإن من المفيد استدكار التجربة السابقة واستخلاص مافيه من دروس وعبر . ولن يضير ذلك احدا ، حتى ولو ثبت أن دروس التجربة السابقة غير ذات موضوع . بل أن فى إهمالها مضرة كبرى اذا ثبت أنها ذا موضوع .

فعلينا اذن أن نستذكر تلك التجربة لنستجلى أمرها قبل أن نلتبس تحليل التدابير والاجراءات التى قامت عليها التجربة المعاصرة ، وما أسفرت عنه من نتائج .

التجربة السابقة

كان الغزو الفرنسى لمصر فى آخر القرن التاسع عشر بداية انطلاقا على سبيل استعادة مكانتها الدولية ، بعد طول انطواء واستكانة . فلقد آذن ذلك الغزو بيقظة وطنية استهدفت ، فى المقام الأول ، دفع العدوان الأجنبى عن أرضها . ثم أنها ، بما أفاضته من وعى مسئول وتأصيل ذاتى ، لم تلبث أن ردت عدوانا آخر من الانجليز وكما حققت على الصعيد الداخلى ، انقلابا سياسيا

سلياً - ذلك بأن الشعب المصرى اختار ضابطا البانيا (محمد على) ليكون والى مصر ولم يسع الباب العالى فى الاستانة إلا الاذعان .

بيد أن اتجاهات محمد على ، بعد أن استتب له الأمر ، قادتة نحو الأخذ بنظام اشتراكية الدولة ، مستعينا على ذلك بلفيف من اتباع الرائد الاشتراكى سان سيمون فلا جرم أن صاحب ذلك النظام تؤامه ووزيره - الادارة المركزية العاتية .

النتيجة : الدولة تملك كل شىء ، وتسيطر على النشاط الاقتصادى فى مختلف قطاعاته زراعة وتجارة وصناعة . العاملون فى تلك القطاعات اجراء لدى الحكومة . هذه الأوضاع لم تكن لتشجر ، ولاهى تستميل المال الاجنبى ... حقيقة أن محمد على استعان ابتداء بالخبراء الاجانب ، فى تطوير المرافق العامة ، وفى انشاء المصانع والمدارس والمعاهد ولاسيما تلك التى استوجبتها اغراضه العسكرية . الا انه لم يتخذ من أولئك الأجانب بطانة ، ولم يلجأ الى الاقتراض الخارجى ، ولم يسمح باستثمارات أجنبية .

الموقف تغير تماما عندما استجاب سعيد الى نصائح بطانته ومستشاريه الاجانب ، فاندفع على غير روية وتدير إلى تقويض دعائم المشروعات القائمة ، لىتيح الفرص لنشاط المغامرين الأجانب ، تحت شعار تحرير التجارة الخارجية والداخلية ، وإعادة الملكية الفردية - وهو اصلاح له ما يبرره لو كان تم بعد سابق اعداد وتهيئة .

النتيجة : خزانة عامة تكاد تكون خاوية ، لا تملك حتى رأس المال اللازم لإقامة مشروعات المرافق العامة التى أوصى باقامتها الخبراء الأجانب ، والتى كانت فى واقع الامر تتجاوز حاجة البلاد اليها ، ولكنها تخدم فى الغالب مصالح أجنبية .. فما بالك برؤوس الأموال الضرورية لاقامة مشروعات انتاجية تفتقد لها مصر ... لاغرو ، أن ظهر الفراغ الاقتصادى الذى تدفقت الأموال الأجنبية لكى تملأه .

صاحب ذلك التدفق مهاجرون أجانب جاؤا لاقامة المشروعات المقترحة ، أو العمل بها ، أو لممارسة أوجه نشاط أخرى أصبحت متاحة لهم . لكن هؤلاء الأجانب لم يجدوا جهازا حكوميا راشدا يتعاملون معه في قضاء مصالحهم ، أو في مباشرة أعمالهم . ولم يكن هناك بديل لهذا الجهاز ، بعد أن قضى نظام الاحتكارات الحكومية على القطاع الخاص ومبادراته وامكاناته الادخارية . فن ناحية ، كان الجهاز الحكومي المفرطة مركزيته أو هي من أن يرسم سياسة استثمارية رشيدة ، تخدم المصالح الوطنية في تعاونها مع الأجانب ، فتحدد الأولويات والضوابط التي تستنضج الاستثمارات الأجنبية والوطنية وتوجهها وتضبطها ، ومن الناحية الأخرى ، كان ذلك الجهاز أضن من أن يطور نفسه بنفسه ومن أن يقاوم اغراءات النفوذ والجاه .

فلا عجب نشط الانتهازيون ونفقت سوق الوسطاء . بل وصل الامر إلى أن قناصل الدول الاوربية أنفسهم لم يتعففوا عن القيام بمهام الوسطاء - أشبه الوسطاء - في الحصول على امتيازات لاصدقائهم وشركائهم ، يقرضون القروض ، ويعقدون الصفقات الخاصة بالمشروعات الكبرى التي تتعاقد عليها الحكومة . واذ انتهت غالبية تلك المشروعات الى فشل فقد احتملت الخزانة العامة عزمه ، ونكبت البلاد بأضراره . وكانت تلك تجربة قاسية ... فلا جديدا افادت ولا قديما أبقت ...

في أعقاب ذلك الفشل ، عمدت الحكومة المصرية في عهد سعيد « و بطانته الأجنبية » إلى أسلوب عمل جديد ، ظنا منها بأنه كفيل باتقاء ما كان حدث من أخطاء وقصور . وبأن على الأقل ، سوف يجد من تدخل القناصل أصحاب النقود ، ومن الاعيب المستثمرين وحيلهم وضغوطهم ، من أجل الحصول على امتيازات وتعويضات مرهقة ولا مبرر لها .

أعتمد الأسلوب الجديد على إنشاء شركات وطنية عامة ، تشابه ما كان قائما باوربا حينذاك على أن يعهد اليها بالاستعانة برؤوس الأموال الأجنبية في استثمار مرافق البلاد في ظل القوانين المحلية ، وفي حدود مايسمح به نظام

الامتيازات الأجنبية ولكن الإدارة المالية المصرية آنذاك لم تكن على مستوى المسؤولية فتقاعست عن رسم سياسة استثمار أجنبية رشيدة وعن تطوير الجهاز التنفيذي الذى يناط به مراقبة الالتزام بالاهداف والمبادئ والضوابط التى تقوم عليها تلك السياسة . فلا جرم أن انتهى الاسلوب الجديد إلى حال أسوأ من تلك التى انتهى اليها سلفه ، ومن ثم كانت أضراره أشد وطأة على البلاد بل وعلى مصيرها الاقتصادى والسياسى . فهو قد فتح الباب على مصراعيه لمزيد من الوساطات والابتزازات والانحرافات ، بما أغرق المالية العامة فى بحر من الديون ، وبما أوقع الادارة المالية ذاتها فى تخبط بالغ بل وفوضى جارفة ، ولا سيما فى فرض الضرائب الباهظة والظلمة ، وفى استخدام أساليب قاسية ، بل ووحشية ، فى جبايتها .

وزاد الطين بله ، إن جانباً كبيراً ، أن لم يكن الجانب الأكبر ، من تلك الديون تأسست على قروض صورية لستخدامها ذووها فى اخفاء المغالة فى تكاليف المشروعات أو التستر على الانحرافات .

وعلى سبيل المثال ، نشير إلى أن القروض الموحدة بلغت ٧٧ مليون جنيه ، دفعت المصارف الدولية فى مقابلها ٥٠ مليون جنيه . ولم يكن هذا المبلغ يمثل ما حصلت عليه مصر من مال ، إذ أنه لا يأخذ فى الاعتبار ما دفع من عمولات ورشاوى كبيرة للحصول على القروض الاضلية ، فضلاً عن المغالة التى كان يلجأ اليها المقاولون فى تكلفة الأعمال التى يقومون بها لحساب الحكومة . ولعل فى القضية التى ذكرها لورد ميلنر فى كتابه «مصر الحديثة» ما يوضح مدى ما كانت عليه مغالة أولئك المقاولين . يقول لورد ميلنر وهو خير العارفين لانه شغل منصب وكيل نظارة المالية المصرية :

«ميناء الاسكندرية عمل عظيم اقترن باسم السير جورج اليوت الى جانب مؤسسة جرينفيلد . بلغت قيمته المدرجة بدفاتر الخديو ٢٩٠٥٠٠٠ جنيه . تضمن هذا المبلغ ٣٦٥٠٠٠ جنيه فوائد قروض ، فانخفض الى ٢٥٤٠٠٠ لكن سير ريفرز ولسون اعتبر أن بالتكلفة مغالة ، فأمر بتقييم

الأعمال التي تمت ، فكانت النتيجة ١٤٢٠٠٠ ر ج . ولهذا يبدو واضحا أن
المقاولين حصلوا على زيادة قدرها ٨٠٪ مقابل «مخاطرة إضافية» .

تلك كانت شهادة شاهد من أهلها . ولم تكن القضية قضية فذة . بل هي
مثل واحد على كثير مما رددته من كتبوا عن الدين المصرى القديم ، بأن القيمة
الصحيحة التي حصلت عليها مصر تراوحت بين ٢٠٪ و ٣٠٪ من جملة الدين
الذى التزم بتسديده ، وقد كشف ذلك عن عجز الادارة المالية ، وعن فشلها
في تحمل مسؤولياتها ، وعن خضوعها أمام المستثمرين والمقرضين الأجانب ،
وعن وقوعها فريسة لحيلهم والأعيهم .

السبل ممهدة لفرض الرقابة المالية الثنائية (البريطانية الفرنسية) حماية
لمصالح الدائنين الأجانب ، وإلى انشاء صندوق الدين المصرى ، ضمانا لتسديد
الديون .

النتيجة : هجرة الاجانب الى مصر مفتوحة لمن أراد المعاملة التي يتمتعون
بها تميزهم على أصحاب البلاد . أوجه النشاط الاقتصادى والممارسة المهنية
جميعا متاحة لهم . لا تفرض على مكاسبهم وأرزاقهم ضرائب مصرية . أموالهم
وينوهم يجيئون و يعدون دون قيد أو شرط . شركات الامتياز والمصانع ملك
لهم . معظم العاملين بها من أبناء جنسهم وكذلك كانت الحال في كبرى
التاجر والمصارف . هم تجار الجملة ، وييدهم تجارة الاستيراد والتصدير .
يلكون العقارات بالمدن ، وكذلك الأراضى الزراعية في الريف صغارهم من
التجار والمرايين وأصحاب الحوانين والحانات ينتشرون في القرى والداكر .

أما أهل البلاد فجالات نشاطهم الاسنزراع ، والحرف ، وبعض المهن
الحرّة والوظيفة الحكومية (أو التمرغ في ترابها اذا فاتت أحدهم الفصة للتعين بها .
وهكذا نشأت في مصر ظاهرة «الثنائية الاقتصادية» التي طالما استعان بها
المستعمرون وسيلة لحصار الاقتصاديات الوطنية في البدان التي اخضعوها
لنفوذهم التي طالما استغلوها في تحقيق أغراضهم . ولقد عانت مصر هذه الظاهرة

على مدى أجيال في ظل استعمار بر يطاني ، كان في مقدمة مبرراته لدى الدول الاوربية التي أيدت وساندته أنه كا ضرور يا للحفاظ على أمن الرعايا الأجانب ، وحماية مصالحهم ، وضمان الاستمرار لنظام الامتيازات الاجنبية العتيد .

لاجرم أن ضاق صدر المصريين بتلك الأوضاع ، ولاغرو أن اهتزت مشاعرهم وتفجرت أمانيم ، عند أول مبادرة كبرى قام بها الرائد الاقصادى المصرى «محم طلعت حرب» بانشائه بنك مصر في عشرينات هذا القرن .

لقد كانت هذه المبادرة حدثا اقتصاديا هاما ، أثلج صدور المصريين واتخذوه آية على انتهاء المحاصرة المفروضة على الاقصاد الوطنى ، ومؤشرا لبداية التحرر منها ومن رواسها . وقد تم ذلك من الناحية القانونية قبيل قيام الحرب العالمية الثانية .

هذه ، فى ايجاز قصة الاستثمارات الاجنبية السابقة على قيام الحرب العالمية الثانية وأن فيها من العبر والعظات مالا يجوز اغفاله فى نطاق التعامل مع الاستثمارات الاجنبية الجديدة . ولعل اخطر جانب كشفت عنه هذه القصة هو عجز الادارة المالية السابقة عن الارتفاع الى مستوى المسؤولية لتأمين الانتفاع الصحيح بالاستثمارات الاجنبية المتاحة ، بمنأى عن عوامل الانتهازين والوسطاء ، وحتى عراييد المستثمرين أنفسهم . وغنى عن البيان ، أن القضية لم تكن فى الحقيقة قضية الاستعانة بالاستثمارات الأجنبية النافعة اذا كانت مطلوبة . ولكنها قضية التأكد أولا من الحاجة اليها ، وبأى قدر ، وفى أى مجال ، وبأى شروط حتى يتنسى اجتناب وجهها القبيح .

التدابير والاجراءات

كان الحديث فى القسم الأول من هذه الدراسة ، عن المراحل التى مرت بها المطالبة باستمالة أصحاب المال الأجنبى إلى استثماره فى مشروعات

التنمية الاقتصادية بمصر، وعن القوانين التي استحدثت منذ سنة ١٩٥٣ في شأن استثمار المال الأجنبي .

وكان قانون الاستثمار البكر- القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٣- قد اقتصر على تشجيع المال الأجنبي المستورد لغرض الاستثمار بالسماح لأصحابه بإعادة تحويله ، مع ما يحققه من أرباح ، وذلك استثناء من أحكام القانون العام الذى ينظم علميات النقد الأجنبي وهكذا أرسيت قاعدة « الاستثنائية » فى التشريع المصرى الخاص بالاستثمار . وقد تأصلت هذه القاعدة واتسعت حدودها ، بعد أن التزمت بها قوانين الاستثمار المتعاقبة حتى صارت هى القاعدة الوحيدة التى تتميز بها الأحكام الخاصة بالاستثمار فى داخل البلاد ، فى ظل القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ .

واليك البيان المفصل عن الاستثناءات التى تقررها مواد هذا القانون ، مادة :

المواد	الاستثناءات
٢ ، ١	
٣	هذه المواد الثلاثة تحدد على التوالى ما يقصده القانون بالمشروع المنتفع (١) بأحكامه ، وما يعتبره مالا مستثمرا ، وما يعينه من مجالات للاستثمار فيها .
	وعلى ذلك تعتبر هذه المواد بمثابة مواصفات للمشروعات الجديدة التى تتمتع بالاستثناءات ، وفى نفس الوقت ، تسقط حق المشروعات القائمة فى الانتفاع بالضمانات والمزايا الاستثنائية التى سنها القانون .
(٤)	تشترط هذه المادة مشاركة رأس المال المصرى العام أو الخاص فى

(١) المقصود بالمشروع المنتفع كل مشروع أو شركة أو مؤسسة توافق عليها هيئة الاستثمار طبقا لأحكام القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ وبالتالى تتمتع بالمزايا والضمانات الاستثنائية التى تنص عليها احكام هذا القانون بالاستثناء من القوانين العامة المعمول بها فى مصر .

- المشروعات المقبولة ، ولكنها لا تلبث من هذا الشرط :
- أ - مشروعات الإسكان التي يجوز للمالك العربي أن ينفرد بها .
- ب - فروع بنوك الاستثمار وبنوك الأعمال الأجنبية التي يقتصر نشاطها على العمليات التي تتم بالعملة الحرة .
- ج - المشروعات الأخرى التي يوافق عليها مجلس إدارة الهيئة العامة للاستثمار .

الاستثناءات

- المواد**
- (٥) تنص هذه المادة على أنه لا يجوز نزع ملكية عقارات لاقامة مشروعات استثمارية عليها . ثم تستثنى من ذلك ما يتقرر اعتباره من أعمال المنفعة العامة طبقاً للقانون .
- (٦) تنصرف هذه المادة إلى توسيع مجال المشروعات المقبولة ، وبالتالى توسيع رقعة الاستثناءات لتشمل المشروعات التي تنشأ بأموال من أى جنسية أو وطن وتسرى الأعفاءات على شركات المساهمة القائمة ، وذلك فقط فى حدود ما تستحدثه من زيادة رأس المال باكتتاب نقدى يستخدم فى انشاءات تدرج فى المجالات المعتمدة .
- (٧) تنص هذه المادة على أنه يجوز تأمين المشروعات أو مصادرتها . وهذا استثناء عام ، يصحبه كذلك استثناء آخر مؤداه عدم جواز الحجز على أموال هذه المشروعات أو تجميدها أو مصادرتها أو فرض الحراسة عليها عن غير الطريق القضائى .
- (٨) تنص هذه المادة على تسوية المنازعات عن طريق التحكيم اذا اتفق على ذلك . وعندئذ يكون من حق لجنة التحكيم وضع قواعد الاجراءات الخاصة بها دون التقيد بقواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية .
- (٩) تنص هذه المادة على الاستثناءات من التشريعات واللوائح والتنظيمات الخاصة بالقطاع العام والعاملين فيه .
- (١٠) تنص هذه المادة على الاستثناء من أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة

١٩٧٣ في شأن تحديد شروط واجراءات انتخاب ممثلى العمال في
مجالس ادارة وحدات القطاع العام وشركات المساهمة والجمعيات
والمؤسسات الخاصة .

الاستثناءات

المواد

(١١) تنص هذه المادة على :

- استثناء العاملين من أحكام القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٥٨ في
شأن التعيين في وظائف شركات المساهمة والمؤسسات العامة .
- واستثنائهم كذلك من المادة ٢١ من قانون العمل رقم ٦١
لسنة ١٩٥٩ .

- واستثنائهم وأعضاء مجلس الادارة من أحكام القانون رقم
١١٣ لسنة ١٩٦١ في شأن عدم جواز زيادة مايتقاضاه رئيس أو عضو
مجلس الادارة أو العضو المنتدب على خمسة آلاف جنيه .

(١٢) تنص هذه المادة على

- الاستثناء من أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن شركات
المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسؤولية
المحدودة ، وذلك فيما يخص مواد الآتية :

□ المادة (٢) فقرة (١)

□ المادة (١١)

□ المادة (١٥) فقرة (١)

□ المادة (٢١) فقرة (١) وفقرة (٤)

□ المادة (٢٤) فقرة (٢)

□ المادة (٢٨)

- المادة (٢٩) بالنسبة لممثلى الأشخاص الطبيعيين
والاعتبريين الأجانب .

□ المادة (٣٠)

□ المادة (٣١) بالنسبة لغير المصريين .

□ المادة (٣٣)

□ المادة (٣٣) مكرر

□ المادة (٤١) فقرة (٤)

□ المادة (٦٦) فقرة (١)

□ ولاستثناءات الشركات من أحكام القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٦١ الخاص بتشكيل مجالس إدارة شركات المساهمة .

(١٣) هذه المادة تستثنى البنوك من المادة (٢١) فقرة (١) وفقرة (ج) من القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٥٧ .

□ وتستثنى بنوك الاستثمار وبنوك الأعمال وشركات إعادة التأمين والتي يقتصر نشاطها على العمليات التي تتم بالعملات الحرة من أحكام القوانين واللوائح والقرارات المنظمة للرقابة على عمليات النقد .

(١٤) هذه المادة تنص على الاستثناء من أحكام القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٤٧ بحيث يكون لهذه المشروعات حق فتح حسابات بالنقد الأجنبي بالبنوك المسجلة لدى البنك المركزي المصرى .

(١٥) هذه المادة تستثنى المشروعات المنتفعة من بعض القوانين واللوائح والقرارات المنظمة للاستيراد والتصدير .

(١٦) هذه المادة تعفى (وما الاعفاء فى جوهره الا استثناء) أرباح المشروعات المنتفعة من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وملحقاتها .

□ وتعفى المادة الأرباح التي توزعها هذه المشروعات من الضريبة على إيرادات القيم المنقولة وملحقاتها ، ومن الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وملحقاتها بحسب الأحوال ، ومن الضريبة العامة على الإيراد وذلك لمدة خمس سنوات .

□ ويسرى الاعفاء ، ولذات المدة ، على عائد الأرباح- التي يعاد استثمارها فى الشؤون المشروع والاحتياطات الخاصة .

□ وتعفى الأسهم من رسم الدمغة السنوى لمدة خمس سنوات .

□ وتجهيز اعفاء كافة عناصر الأصول الرأسمالية والمواد وتركيبات البناء المستوردة اللازمة لإنشاء المشروعات المقبولة من كل أو بعض الضرائب والرسوم الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم .

(١٧) هذه المادة تعفى من الضريبة العامة على الأيراد ، الأرباح- التي يوزعها كل مشروع ، وذلك نسبة ٥ ٪ من القيمة الأصلية لحصة الممول ، وذلك بعد انقضاء مدة الاعفاء عليها فى المادة السابقة (لاتحدد المادة مدة سريان هذا الإعفاء) .

(١٨) وتعفى من جميع الضرائب والرسوم والفوائد المستحقة على القروض التي يعقدها المشروع بالنقد الأجنبى حتى ولو أُنْخِذَتْ شكل ودائع .
□ ويسرى هذا الاعفاء على فوائد القروض التي يمول بها الجانب المصرى نصيبه فى المشروع .

(١٩) هذه المادة تستثنى مبانى الإسكان الإدارى وفوق المتوسط المشيدة وفقا لأحكام قانون الاستثمار من نظام تحديد القيمة الإيجارية المنصوص عليها فى القوانين الخاصة بإيجارات الأماكن .

(٢٠) هذه المادة تسمح للخبراء والعاملين الأجانب القادمين من الخارج للعمل فى إحدى المشروعات المنتفعة بتحويل حصة لا تتجاوز ٥٠ ٪ من أجورهم ومرتباتهم ومكافآتهم .

□ وتعفى المبالغ الخاضعة لضريبة كسب العمل من الضريبة العامة على الأيراد .

(٢١) هذه المادة تسمح بالتجاوز عن شرط السنوات الخمس الخاصة باعادة تحويل المال المستثمر إلى الخارج أو التصرف فيه .

(٢٢) هذه المادة تحيز تحويل صافي العائد بالنسبة للمساكن التي تدفع أجرتها بالعملة المحلية في حدود نسبة ٨٪ سنويا وفي حدود ١٤٪ بالنسبة للمساكن الشعبية والمساكن المنشأة في مدن جديدة وخارج الرقعة الزراعية ونطاق المدن وذلك مع السماح بإعادة استثمار ما لم يتم تحويله من صافي العائد في حدود ٨٪ أخرى سنويا من المال المستثمر مع اعتبار إعادة استثماره وفقا لهذا الحكم في المجالات الأخرى مالا مستثمرا في مفهوم أحكام هذا القانون .

وليت هذه الاستثناءات صادفت قناعة لدى المستثمرين فقبلوها شاكرين ، بل أنك لتراهم في كل مناسبة يطالبون مزيد وسوف يحصلون عليه طالما ظل مجال الاختيار أمام البلاد محدودا ، والطلب على الاستثمارات الأجنبية مطردا .

والغريب في امر هذه الاستثناءات أن الذين صاغوا القانون في سنة ١٩٧٤ والذين صاغوا ما أدخل على مواده من تعديلات في سنة ١٩٧٧ لم يفظنوا جميعا لعواقب تطبيقه ، تلك العواقب التي ظهرت بواكيرها فيما تعانيه المشروعات الوطنية القائمة وغير المنتفعة من ضيق ومعاناة . وسوف تتضاعف خطورة مثل هذه المعاناة اذا استمر أهمال المعالجة الإيجابية السليمة (وتتلخص أهم العواقب المرتقبة في الأمور الآتية :

أولا : التمييز السافر بين المشروعات المنتفعة والمشروعات غير المنتفعة التي تعمل في نفس المجال يترتب عليه :

١ - غيبة المنافسة المتكافئة بينها ، بما يؤدي حتما الى تقويض دعائم المشروعات غير المنتفعة ، مع أنها أولى بالرعاية لسابق فضلها في الاداء ، ولعاناتها الطويلة ، ولأنها لو تركت وشأنها لانهارت دعائمها لو بعد حين .

٢ - تردى المشروعات غير المنتفعة - وهي التي تكون الجانب الأعظم في الاقتصاد الوطني في مواجهة المنافسة غير المتكافئة ، تترتب عليه خسائر لن تعوضها المكاسب المرتقبة من إقامة المشروعات المنتفعة .

٣- ظهور طوائف المنتفعين من مغامرین ووسطاء ، غايتهم جميعا الكسب العاجل بمافاة الوسائل والحيل - المشروعة وغير المشروعة - في ظل قانون لايقوم الا على الاستثناء . و يتيح اصدار قرارات ادارية ، أو الامتناع عن اصدارها ، دون أن يكون للتضرر حق اللجوء الى القضاء لانصافه من العنت الادارى ، أو سوء التقدير في اصدار القرار .

٤- من الطبيعى ، أن تلجأ المشروعات المنتفعة الى اقتناص الخبرات وخاصة النادر منها والتي تعمل في مواقع انتاج أخرى وذلك عن طريق اغراء العاملين المقتنعين بالمرتفعات المرتفعة ، مما ينال مباشرة من كفاءة القطاع العام في الوقت الحاضر نظرا الى صعوبة تعويض الخبرات التي تتركه الا في المدى الطويل .

ثانيا : الامتيازات المادية الموقوتة لابد ، تغرى المشرین ، ولاسيما الاجانب منهم ، على تفصيل المشروعات ذات الربح العاجل ، بما يمكنهم من استيفاء حقوقهم قبل انتهاء فترة الامتياز ، من العودة بها الى بلادهم ، بل قد تؤدي هذه الامتيازات الموقوتة الى ما هو أخطر ، اذا تداعت المشروعات ذاتها بعد انتهاء فترة الامتياز .

ثالثا : التمييز في المعاملة ، مثله مثل الحماية الجمركية الجامعة ، يغرى القائمين على المشروعات المنتفعة بالتبذير في الموارد ، و يضعف الاهتمام بعناصر التكلفة ، بما يؤدي الى قيام صناعات ذات تكلفة مرتفعة تعجزها عن مواجهة المنافسة في الأسواق الخارجية .

رابعا : التجاء المشروعات المنتفعة الى الاعتماد المغالى فيه على القروض في تمويل النفقات الاستثمارية بنسبة ٤٥ ٪ حسب تقرير هيئة الاستثمار ، سوف يؤدي الى تحمل تلك المشروعات أعباء مرهقة ، تؤثر تأثيرا خطيرا في مستقبلها ، ولاسيما لانها تعقد في ظروف ترتفع فيها أسعار الفائدة الى مستويات غير مسبوقة ، والعالم أجمع مقبل على دخول نفق الكساد المظلم الذى لاعلم لاحد بطوله ، ولابمدى اظلامه . ولا تقتصر مثل هذه المخاوف على القروض الاستثمارية

التي تعقدها المشروعات المنتفعة بل تنسحب كذلك على كافة المشروعات التي تعقد قروضا أجنبية لتمويل نفقاتها الاستثمارية ، وذلك للاعتبارات الآتية :

١- أنها سوف تلقى عبئا كبيرا على موارد البلاد المتوقعة من النقد الأجنبي ، خاصة وأن القروض الأجنبية في أحوال كثيرة تكون مقيدة ، أى أنها قد تلزم المقرض بالتعامل في سوق معينة ، بما يجعل ائتمان السلع والخدمات التي يحصل عليها المقرض تتجاوز المستوى العالمى بنسب تصل إلى ٥٠% أو تزيد .

٢- أن جانبا كبيرا من تلك القروض لا يمثل استثمارات ذات عائد تجارى يكون فيضا على حصيللة الصادرات .

٣- أن أداء الإقتصاد المصرى بعامة لا يزال متعثرا بسبب الرواسب الادارية والسلوكية التي لم تفلح الثورة الادارية في القضاء عليها .

٤- أن بؤادر أزمة إقتصادية عالمية تبدو واضحة في الافق ، وأنها اذا أستمحكت حلقاتها فسوف تؤدي الى نضوب روافد القروض الأجنبية حكومية كانت أو خاصة .

٥- أن اقحام القروض ، سواء أكانت خارجية أم محلية ، في النفقات الاستثمارية ، بنسبة ٤٥% - وهى قروض غير تجارية - يتنافى مع مبدأ المضاربة التي يتميز بها رأس المال المكتتب .. ذلك بأن تلك القروض ، وهى تتمتع أيضا باعفاء عائدها من الضرائب بكافة أنواعها تشكل التزامات ثابتة الالعباء ، يضمن رأس مال المشروع وأصوله الوفاء بها دون اعتبار لادائه أو ما يحققه من ربح .

خامسا : التمييز في المعاملة على أساس أحكام قانونية ، وغالبا ما يؤدي أرى الانحراف والفساد ، كما يشجع على قيام مراكز القوى والنفوذ الاقتصادية والمالية .

سادسا : التركيز على اجراءات السلبية عن طريق المعاملة الاستثنائية ، الى جانب الانهيار بقيام المشروعات المنتفعة التي ما فتئت تحظى بأكبر

قسط من الدعاية يؤدى الى التراخى فى البحث عن اجراءات ايجابية
بديلة ، ناهيك عن تعجل الأخذ بها .

سابعاً : التمييز فى المعاملة فى مجال الاستثمار يستحدث الثنائية الاقتصادية التى

تعتبر أخطر العلل وأشدّها وطأة على الاقتصاد الوطنى . فمثل هذا التمييز
كان دائماً الباب الملكى . لاقامة الثنائية الاقتصادية وأداة تأصيلها فى
المستعمرات حين كان المستعمرون يلجأون إلى إقامة قطاعات أو
مشروعات اقتصادية يختصون أنفسهم بملكيتها وإدارتها و يتركون
للمواطنين المستضعفين القطاعات التقليدية المتخلفة ، ولا تزال
رواسبها ماثلة فى اقتصاديات البلدان النامية . كما لا تزال المراجع
الاقتصادية ، تعتبرها بحق السمة المميزة للتخلف الاقتصادى وإذا
كان الشىء بالشىء يذكر ، فلا بد من ذكر ما عانته مصر على مدى
الاجيال فى ظل نظام الامتيازات الاجنبية من سيطرة رأس المال
الأجنبى على اقتصادياتها .

لا جرم أن الخشية ستتضاعف من انقلاب النظام الذى استحدثته قانون
الاستثمار المصرى الحالى الى نوع من الاقطاع المالى والصناعى ، لا تقل مضاره
ومخاطره عن مضار الاقطاع الزراعى ومخاطره .

وإذا كان إغفال العواقب التى تغرزها الاستثناءات سالفه الذكر عند
تطبيقها أمراً مستغرباً ، فالأغرب منه أن يدعى مدع أن القانون الجامع لتلك
الاستثناءات إنما هو تجسيد لسياسة عامة تقرها الدولة . أمن المعقول أن تكون
مجموعة استثناءات خاصة من قوانين عامة ، تجسيدا للسياسة عامة ؟ أو مكونة
لها ؟ فإلى ذلك إذا كان المقصود لتلك السياسة هو الانفتاح الاقتصادى ، الذى
ينبغى بداهة الايهاون يظاھر الاستثناءات الخاصة ؟ ثم من الذى يصدر عنه
ذلك الادعاء ؟ انه الجهاز الحكومى المنوط به تنفيذ قانون الاستثمار .

الحقيقة التى لا جدال فيها ولا مفر من الاعتراف بها ، هى : أنه لا القانون
رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٤ ، أى قانون سابق

لها ، يحوى لفظ الانفتاح ، ناهيك عن عبارة الانفتاح الاقتصادى التى . ان دلت على شىء فى نطاق الواقع المصرى المعاصر ، فانما تدل على انتقال من حال الى حال . من حال كانت تداعب فيه مقومات النشاط الاقتصادى المنتج ومبادرته الخلاقة ، نتيجة معوقات قسرية ، وحواجز مصطنعة ، وثقة متردية طال العهد بها . الى حال تتحرر فيه تلك المقومات وتتلاشى أو تنعدم فيها المعوقات والحواجز ، وتعود فيها الثقة الى القوانين على المشروعات الاقتصادية ، قديمها وحديثها ، وما ينشأ منها بعد ذلك .

وهكذا يسقط عن المشروعات التى تنشأ طبقا للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ انتسابها الى الانفتاح الاقتصادى فى مضمونه وفى تطبيقه .

هل هناك اذن حلقة مفقودة ، لم نهتد اليها . بين تاريخ انشاء الهيئة فى سنة ١٩٧١ وادعائها الولاية على سياسة الانفتاح الاقتصادى التى اعلنتها ورقة أكتوبر سنة ١٩٧٤ ؟ ما كان لنا أن نقطع برأى فى غيبة الدليل الحاسم . . على أن الهيئة لا تزال تمارس اختصاصاتها فى نطاق الاستثمار داخل البلاد طبقا لاحكام قانون الاستثمار الحالى ومن حقها ، بل من واجبها أن تبرز انجازاتها فى مجال التنمية الاقتصادية ولقد فعلت . فهى أصدرت تقريرا عن نتائج مشروعات الاستثمار التى وافقت عليها حتى ٣١/١٢/١٩٧٨ . وعلينا أن نمسك عن تقدير تلك النتائج حتى ننتهى من استعراضها ، فى القسم التالى استعرضنا مقدورا بالقدر الذى تتيحه المعلومات والبيانات التى أوردها تقرير الهيئة .

الإستثمارات المحدثة وما حققته

استهلت الهيئة العامة للإستثمار تقريرها عن مشروعات الإستثمار حتى ١٩٧٨/١٢/٣١ بأن عددت أولويات الموافقة على طلبات الإستثمار ومعاييرها في البنود الستة الآتية :

- (١) ضرورة أن يضيف المشروع زيادة حقيقة في الدخل القومي .
- (٢) أن يحقق المشروع إضافة إلى حصيلة الدولة بالعملات الحرة ، بمعنى أن يحقق صادرات تكفل حصوله على موارد تزيد على حاجة المشروع ذاته من العملات الأجنبية الحرة الى مستلزمات انتاجه وتحويل أرباح المال الاجنبى المستثمر فيه .
- (٣) أن يكون المشروع على مستوى عال من التكنولوجيا حتى يستطيع بانتاجه المناقشة في الأسواق الخارجية .
- (٤) تفصيل المشروعات التى ترتفع فيها نسبة المكونات المحلية بما يحقق وفرا من العملات الحرة على المستوى القومى ، وذلك بالنسبة للمشروعات المعوضة للواردات .
- (٥) منح أولوية خاصة للمشروعات التى توفر المواد الغذائية وخفض الواردات منها وبالتالي خفض مبالغ الدعم التى تتحملها الدولة .
- (٦) استخدام الأيدى العاملة وتدريبها على مهارات جديدة .

والذى يلاحظ على هذه الأولويات انها تفتقد تحديد الأهمية النسبية لكل منها ولا تذكر ضوابط تعديلها وأسلوبه فى الاستجابة لتغيرات المواقف الانتاجية فى الاقتصاد الوطنى .

لكن استخدام هذه العبارات بغير تحديد لضوابط التطبيق وأسلوبه يمنح

اهيئة صلاحيات واسعة في اختيار المشروعات التي توافق عليها أو ترفضها دون أن يكون للمتضرر من قرارها الحق في اللجوء الى سلطة قضائية لانصافه .
و يستطرد التقرير في القول : « وفي اطار هذه الأولويات عدد المشروعات التي وافقت عليها الهيئة حتى ١٩٧٨/١٢/٣١ للاستثمار في الداخل ٥٩١ مشروعا ، مجموع رؤوس أموالها ١٦٦٤ مليون جنيه وقد بلغت المساهمة بالعملة المحلية ٤١% وبالعملة الاجنبية ٥٩% ، بينما بلغت التكاليف الاستثمارية لاجمال هذه المشروعات ٣٠٤٥ جنيه .

وقد بلغت المساهمة فيها بالعملة المحلية ٣٤% وبالعملة الأجنبية ٦٦% ... وبدراسة مصادر تمويل هذه المشروعات يتضح أن رؤوس الأموال تمثل ٥٥% من اجمالي التكاليف الاستثمارية - بينما نجد أن القروض تمثل ٤٥% .

الا أن التقرير لم يوضح المدلول الحقيقي لكل من الحدين :
رأس المال و « لقروض » . فقد يكون لفظ « رأس المال » ذالا على :
أ - رأس المال المقترح أو المقدر عند تقديم طلب الموافقة مصحوبا بدراسة الجدوى الاقتصادية .

أو

ب - رأس المال الذي سوف يعرض للاكتتاب .

أو

ج - رأس المال المكتتب فيه فعلا (والذي دفع منه جزء فقط) .

أو

د - رأس المال المدفوع بالكامل .

وكذلك غشى الغموض استخدام لفظ القروض في مضمون التكاليف الاستثمارية ، ومدى ضرورة الاعتماد عليها . وذلك فضلا عن عدم الافصاح عما اذا كان قد تم الاتفاق على عقدها فعلا ، أو أن هناك التزام من جانب المقرض بتقديمها عند الطلب أو أنها طويلة في مداها أو متوسطة أو قصيرة .

ليست الأرقام التي أوردتها تقرير الهيئة موضوع مناقشة أو تشكيك في صحتها . أما الشيء الذي يجب التأكد منه هو مدلولها الحقيقي ، اذ بدون ذلك يتعذر الاعتماد عليها في اجراء تقييم سليم لاداء المشروعات ونتائجه .
و يضيف التقرير « أن تدفق رأس المال الاجنبي بغرض الاستثمار كان عند مستوى متواضع بوجه عام حتى عام ١٩٧٧ ، ثم اطرادت لزيادته بمعدلات مرضية للغاية في ١٩٧٨ (١) ، كما يبين الجدول التالي :

جدول رقم (١)

الانفاق الاستثمارى حتى آخر السنوات
(بمليون جنيه)

الجملة	١٩٧٨	١٩٧٧	١٩٧٦	١٩٧٥	
٥٠٥	=٤٤٢٦	٣٢	٥٦٣	٢٩	الانفاق بالعملية المحلية
٦٥٥	=٤٤٣٢	١٢١٤	٨٥٤	٥	الانفاق بالعملية الحرة (مقومات بالجنيه المصرى)
١٦٦٠	=٧٧٥٨	١٢٤٦	١٤١٧	٧٩	الاجمالى

ومع أن التقرير لم يوضح ما اذا كان رأس المال الأجنبي قد ورد فعلا وأن الانفاق الاستثمارى قد تم فعلا ، كما أنه لم يوضح الاساس الذى تم عليه تقويم العملة الحرة بالجنيه المصرى وما اذا كان السعر الرسمى أو السعر التشجيعى فى جميع الأحوال ، الا أنه يعقب على الزيادة الكبيرة التى حدثت فى عام ١٩٧٨ بالعبارة التالية :

« ويرجع ذلك الى القرار الذى اتخذته الهيئة فى بداية عام ١٩٧٨

بمخصص مجسود عمل لمعاونة الشركات الجديدة في عملية التنفيذ وحل جميع المشاكل التي تعطل عملية التنفيذ للنهوض بالمعدل الحالي وتحقيق الفوائد المرجوة في أقصر فترة زمنية ممكنة» (١)

هذا القرار الخطير لاشك يستحق كل تقدير. ولو أنه جاء متأخرا، الامر الذي يثير التساؤل المشروع، كيف غاب ذلك عن أذهان المسؤولين في الهيئة تلك الفترة الطويلة.

ويثبت التقرير توزيع رؤوس أموال المشروعات المنتفعة حسب جنسية أصحابها في الجدول الآتي:

جدول رقم (٢)

الجنسية	القيمة (بمليون جنيه)	النسبة °
المصرية	٩٠٥	%٥٥
العربية	٢٧٠	%١٦
الاجنبية	٤٨٩	%٢٩
الاجمالى	١٦٦٤	%١٠٠

ولعل أهم أجزاء التقرير ذلك الذى يتحدث عن قيمة الانتاج الفعلى الذى حققته المشروعات المنتفعة التى بدأت الانتاج فقد أورد التقرير احصاءات تدعو الى الدهشة البالغة. وهى احصاءات الانتاج الفعلى موزعة حسب القطاعات المختلفة:

جدول رقم (٣)

النسبة	قيمة الانتاج (مليون ج)	عدد المشروعات	القطاع
—	لا شيء	١٢	(١) شركات الاستثمار
%٧٨	٩٣٠	٢١	(٢) البنوك
%٤	٤٣	٢٢	(٣) السياحة
%٢	٢٢	٤	(٤) الاسكان
—	٤	٣	(٥) النقل والمواصلات
—	لا شيء	لا شيء	(٦) الصحة والمستشفيات
—	٤	٧	(٧) الزراعة والثروة الحيوانية
%٤	٢١	١٩	(٨) المقاولات والاستشارات
—	٢	٧	(٩) التعليم والتدريب والخدمات
—	١٤	١٥	(١٠) صناعة الغزل والنسيج
—	٦	٦	(١١) الصناعات الغذائية
%٤	٤٢	٣٦	(١٢) الصناعات الكيماوية
—	١	٣	(١٣) الصناعات الخشبية
—	٦	١٠	(١٤) الصناعات الهندسية
—	١	٢	(١٥) صناعة مواد البناء والحراريات
%٦	٧٧	١٠	(١٦) الصناعات المعدنية
—	لا شيء	١	(١٧) الصناعات الدوائية
—	لا شيء	١	(١٨) الصناعات التعدينية
%٢	١٩	٤	(١٩) صناعة البترول
	١١٩١	١٩١	الرقم الاجمالي

يحتسب التغير برغم هذه الاحصاءات بقدر:

«تمثل قيمة الإنتاج للبنوك التي بدأت الإنتاج المرتبة الأولى يومها يوازي ٧٨٪ من اجمالي الإنتاج للمشروعات . وتأتي في المرتبة الثانية الصناعات المهنية حيث تمثل ٦٪ من قيمة اجمالي الانتاج . بينما تأتي في المرتبة الثالثة مشروعات السياحة بنسبة ٤٪ ، والصناعات الكيماوية في المرتبة الرابعة بنسبة ٤٪ ، والاسكان في المرتبة الخامسة بنسبة ٢٪» .

ومصدر الدهشة في هذا التعقيب الرسمي ان نشاط المصارف التي انتفعت بقانون الاستثمار أضاف الى الناتج الوطني ٩٣٠ مليون جنية أو ٧٨٪ من اجمالي ما انتجته مشروعات الاستثمار المنتفعة . وهذه ظاهرة غريبة تحتاج الى مزيد من التأمل والفرص . فلو ثبت صحة الأرقام التي أوردتها التقرير لكان من الاجرى التركيز على الاستزادة ما يمكن من ذلك النشاط المصرفي الذي يضيف ذلك القدر الكبير من الانتاج الى الناتج الوطني ، حتى ولو كانت تلك الاستزادة على حساب مشروعات استثمارية أخرى أقل انتاجية من المصارف . ولكن الاستدلال المنطقي لا يستقيم وما ذهب اليه التقرير في تحليله احصاءات الانتاج ، فلا بد أن خطأ قد حدث في استخدام المصطلحات أو في استخدام الارقام .

والا كيف يمكن تفسير الاحصاءات التي أوردتها التقرير ، من أن ٢١ مشروعا مصرفيا بدأ انتاجها أو في سبيله الى ذلك ، وبلغت جملة انفاقها الاستثماري رؤوس الأموال حسب تعبير التقرير ، ١١٢ مليون جنية أو ١١٪ من اجمالي الانفاق في كافة مشروعات الاستثمار . هذه المشروعات المصرفية تصل قيمة انتاجها الفعلي الى ٩٣٠ مليون جنية أى ما يعادل سبعة أضعاف رؤوس أموالها تقريبا .

والذى يضاعف الدهشة لدى قارئ التقرير أن البنوك المستحدثة أجنبية خالصة او مشتركة ، وقد وجدت بمصر مرتعا خصبا ومستقرا أمنا ، لم تستثمر الا

النذر اليسير من ارصدها الضخمة في المشروعات المصرية الجديدة. ولا يشذ عن هذا البنوك المتخصصة في نشاط الاستثمار والاعمال ، كما يتضح من الجدول الآتي المستخلص من ميزانيات البنوك المنتفعة الهامة :

جدول (٤)

نسبة الاستثمارات والسلفيات الى اجمالي الاصول		البنوك
١٩٧٧	١٩٧٦	أ) بنوك مراكزها الرئيسية في مصر — بنك مصر/ايران — بنك القاهرة/باركليز — البنك العربي الافريقى — المصرف العربى الدولى — بنك تشيس الاهلى المصرى
%٨	%١٠	
%١٥	—	
%٥	%٢	
%١٥	%١٢	
%١	—	ب) بنوك مراكزها الرئيسية في الخارج — سيتى بنك — بنك تشيس مانهاتن — بنك لويذر الدولى — بنك باركليز — بنك الاعتماد والتجارة الدولى
%٧١	%٧	
%٧٩	%٨٤	
%٢١	%٣	
%١٠١	%٩١	
%١٠	%١١١	

هذا والمعروف أن غالبية البنوك المنتفعة توظف الجانب الاكبر من أموالها في أسواق مالية في الخارج ولا تفيد منها مصر شيئاً ولو في صورة ضرائب على الأرباح .

وهنا يخالج الفاحص المتأمل في قضية القطاع المصرفى المستحدث خاطر

المشفق من اخلاقية الاعفاءات الضريبية التي تتمتع بها مشروعات هذا القطاع ، ومن الاسراف في ادعاء ما لدورها الاستثمارى من أثر. ذلك بأن المفروض أن تلك الاعفاءات تستند اخلاقيا ووطنيا ومصلحينا الى استثمار المال المعفى في داخل مصر. فإذا لم يكن ذلك الانتاج الضخم الذى يتحدث عنه تقرير هيئة الاستثمار صادرا عن استثمار محلى انتفع به الإقتصاد الوطنى ، فلماذا اذن ، ولمصلحة من يعفى من الضرائب بكافة انواعها ؟ .

واذا امتد تأمل ذلك الفاحص الى جانب آخر من جوانب الاداء التى اشاد بها تقرير الهيئة وليكن جانب العمالة والاجور فى نطاق المشروعات المنتفعة ، فانه يجد أن عدد العمال المصريين بلغ ١٣٥٣ر١٣ شخصا ، وجملة أجورهم السنوية نادت قليلا على ١١ مليون جنيه ، أى أن أجر العامل فى المتوسط بلغ ٨٢٦ جنيها ولكن هذا المتوسط العام بنى على متوسطات قطاعية ، ارتفعت فى قطاع الاسكان الى ٢٨٣٢ جنيها للعامل ، وانخفضت الى ٥٤ جنيها فى قطاع الصناعات الغذائية ، كما يتضح من الجدول التالى ، الذى يشمل أيضا اجمالى قيمة الانتاج الفعلى للمشروعات المنتفعة فى كل قطاع :

جدول رقم (٥)

القطاعات	عدد المشروعات	عدد العمال المصريين	متوسط اجر العامل (بالجنيه)	قيمة الانتاج الفعلى (بمليون جنيه)
(١) شركة الاستثمار	١٢	—	—	—
(٢) البنوك	٢١	١٧٢٥	٢٠٤٨	٩٣٠
(٣) السياحة	٢٢	١٣١٠	١٤٩٤	٤٢
(٤) الاسكان	٤	١٢	٢٨٣٣	٢٢
(٥) النقل والمواصلات	٣	٣٠٥	٨١٦	٤
(٦) الصحة والمستشفيات	—	—	—	—
(٧) الزراعة والثروة الحيوانية	٧	٥٤٦	٢٦٧٧	٤
(٨) المقاولات والاستشارات	١٩	١٨٥٢	١٤٤	٢١
(٩) التعليم والتدريب والخدمات	٧	٣٠٧	٥١٨	٢
(١٠) صناعة الغزل والنسيج	١٥	٨٢٢	٤٤٨	١٤
(١١) الصناعات الغذائية	٦	١٤٣٦	٥٤	٦
(١٢) الصناعات الكيماوية	٣٦	٢٤٣٥	٤٢٠	٤٢
(١٣) الصناعات الخشبية	٣	١٣٣	٤٥١	١
(١٤) الصناعات الهندسية	١٠	٨٠٤	٥٦٢	٦
(١٥) صناعة مواد البناء والحراريات	٢	١٠٢	٦٠٨	١
(١٦) الصناعات المعدنية	١٠	١٢٥٢	٦٩٤	٧٧
(١٧) الصناعات الدوائية	١	—	—	—
(١٨) الصناعات التعدينية	١	—	—	—
(١٩) البترول	٤	٤٩٤	٣٥٢	١٩
المجموع	١٩١	١٣٠٥٣	٨٣٦	١١٩١

المتوسط العام

ولا يتبع المقام لمناقشة تفصيلية لأرقام هذا الجدول، ومقابلتها بأرقام الانتاج الذى حققته مشروعات كل قطاع . بل أن هذا أمر يتعذر فى غيبة بيانات اضافية محققة فعلى سبيل المثال ، يستخلص من أرقام التقرير أن ٤ مشروعات فى قطاع الاسكان انتجت ما قيمته ٢٢ مليون جنيه و يعمل فيها ١٢ شخصا ، متوسط الأجر السنوى بينهم ٢٨٣٣ جنيها . فهل هذا معقول ؟ وثمة مثل آخر ، ٣ مشروعات بقطاع النقل والمواصلات انتجت ما قيمته ٤ مليون جنيه و يعمل بها ٣٠٥ عمال ، متوسط الأجر السنوى بينهم ٨١٦ جنيه ، وقطاع الزراعة والثروة الحيوانية انتجت مشروعاته السبعة ما قيمته ٤ مليون جنيه و يعمل بها ٥٤٦ عاملا ومتوسط الاجر السنوى بينهم ٢٦٧٧ جنيه وقس على ذلك بقية القطاعات .

ومع التقدير الكبير لما يثبته التقرير من أن متوسط أجر العامل المصرى فى مشروعات الاستثمار المنتفعة يمثل ٣٤٠ ٪ من متوسط أجره على مستوى الاقتصاد المصرى عام ١٩٧٨ ، فان ضالة حجم العمالة فى هذه المشروعات بما لا يتجاوز ١٣٥٥٣ شخصا لا تضىف أهمية كبيرة على متوسط الاجور المرتفع ولا سيما فى غيبة النوعيات المقارنة للعمال فى القطاعات المختلفة المنتفعة .

واذا انتقلنا الى القطاعات القيادية فى الصناعة ، فان ما انتجته المشروعات المنتفعة حتى آخر ١٩٧٨ ، لا يدعو الى الرضى التام . وعلى سبيل المثال ، نجد أن قطاع الصناعات المعدنية لم تتجاوز قيمة انتاجه ٦ ٪ من اجمالى قيمة الانتاج الفعلى للمشروعات المنتفعة وهو ١١٩ مليون جنيه . كما لم يتجاوز الانتاج فى قطاع الصناعات الكيماوية ٤ ٪ . وفيما عدا هذين القطاعين فان باقى القطاعات الصناعية لم يصل انتاج أى منها الى ١ ٪ . وينسحب ذلك على صناعات الغزل والنسيج والصناعات الهندسية وصناعات مواد البناء . وكذلك كانت الحال بالنسبة لقطاع الزراعة والثروة الحيوانية والصناعات الغذائية التى يقول عنها التقرير أم متوسط الاجر اسنوى للعامل لها بلغ ٥٤ جنيها فقط .

وليسست قضايا الانتاج الفعلى وقضايا العمالة والاجور بالامثلة الفذة فى

التأثير المتساو عن مدى الاعتماد على الأرقام التي أوردتها التقرير . فهناك
 أمثلة أخرى نذكر منها ما جاء تحت عنوان « الأيراد المستهدف (قيمة الانتاج
 للمشروعات) من أن قيمة الانتاج المستهدف للمشروعات الموافق عليها بنظام
 الاستثمار الداخلي حتى نهاية عام ١٩٧٨ تبلغ . في القطاعات المختلفة ،
 التقديرات الآتية :

جدول رقم (٦)

مجموعات القطاعات	القيمة بليون جنيه
(١) القطاعات السلعية	١٢٤٦
(٢) قطاع التوزيع	٩٨٩
(٣) قطاعات الخدمات	٣٥٠
(٤) قطاعات الصناعة :	
أ) مشروعات الصناعات الاستهلاكية	١٨١
ب) مشروعات الصناعات الوسيطة	٤٠٥
ج) مشروعات الصناعات الهندسية	٣٤٩
الاجمالي	٢٦٢٠

ولم يذكر التقرير السبب في اتخاذ عبارة « الأيراد المستهدف » وإلى جانب
 بين قوسين . قيمة الانتاج للمشروعات المستهدفة عنوانا لهذا الجدول ، الأمر
 الذي ضاعف من غموض كلتا العبارتين .

وصفوه القول ، أن ماجاء بتقرير هيئة الاستثمار من معلومات وبيانات لا يكفي لاستخلاص نتائج يوثق بها فيما يخص الانجازات التي حققتها مشروعات الاستثمار ، ولا فيما يتعلق بأداء الهيئة المنوط بها تنفيذ قانون الاستثمار . (١)

وإذا تعذر علينا تقييم الانجازات التي حققتها مشروعات الاستثمار المحدثه نظرا الى عدم كفاية المعلومات والبيانات التي أوردها تقرير هيئة الاستثمار ، وإذا تعذر علينا كذلك تقييم أداء الهيئة ذاتها استنادا الى البيانات والمعلومات المذاعة رسميا ، فإن مشكلة الحلقة المفقودة لا تزال قائمة - تلك المشكلة التي اشرنا اليها في معرض الحديث عن ادعاء الهيئة ولايتها على تنفيذ سياسة الانفتاح الاقتصادى على الرغم من أن قانون الاستثمار جاءت نصوصه خلوا من أى اشارة للانفتاح الاقتصادى ، وعلى الرغم من أن قاعدة الاستثنائية التي تأسست عليها أحكامه لا يقرها أى مفهوم اقتصادى سليم لفكرة الانفتاح الاقتصادى .

ثم أن الهيئة أنشئت فى سنة ١٩٧١ ، وسياسة الانفتاح الاقتصادى أقرت رسميا عن طريق الاستفتاء العام على ورقة أكتوبر فى ١٥ مايو سنة ١٩٧٤ ، وقانون الاستثمار صدر فى يونيو ١٩٧٤ خلوا من أى نص على سياسة الانفتاح الاقتصادى ومع ذلك يؤكد تقرير الهيئة عن سنة ١٩٧٨ على أنها هى التي تتولى تنفيذ سياسة الانفتاح الاقتصادى وفوق كل ذلك ، يظهر الاستدلال المنطقي والتطبيق العملى المتناقض بين مفهوم الانفتاح الاقتصادى وانصراف قانون

(١) نشرت الصحف منذ أسابيع أن الجهاز المركزى للمحاسبات أعد تقريرا عن أداء الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة ولكنهم لم تذكر اية تفاصيل عنه نظرا الى أن التقرير سرى لا يجوز تداوله . فلا سبيل للاستفادة منه فى هذه الدراسة .

الاستثمار الى الاخذ بقاعدة الاستثنائية في جميع أحكامه . كيف يمكن التوفيق بين هذه المقارنات ؟ بل الأخطر من ذلك أن المسؤولين الرسميين لم ينتبهوا لتلك المفارقات ، ولم ينتبهوا الادارة الاقتصادية الى ماتنطوى عليه من خلط في المفاهيم ، الى مايتولد عن ذلك بل ومن اضعاف للادارة الاقتصادية ذاتها . وقد لمسنا العواقب الاليمة التي تمخضت عنها التجربة الاستثمارية السابقة .

لعل في تقصى أمر هذه الحلقة المفقودة ، مايميط اللثام عن أسباب تلك المفارقات ، وحتى اذا لم يسفر ذلك التقصى عن أية نتيجة شافية ، فان محاولته ضرورة ملزمة للباحث في قضية الاستثمارات الاجنبية المعاصرة .

الثابت أن الهيئة العامة للاستثمار قامت على انقاص لجنة كان حدد اختصاصاتها أول قانون استثمار (القانون ١٥٦ لسنة ١٩٥٣) وكان مقرها وزارة التجارة المالية والاقتصاد ، والمجلس الدائم لتنمية الانتاج القومي ، والبنك المركزي . ولما الغى ذلك القانون ليحل محله القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ ، استبدل بتلك اللجنة هيئة عامة ذات اختصاصات أوسع وصلاحيات أكثر ، شملت ادارة المناطق الحرة . وذلك على الرغم من أن تنفيذ نظام الاستثمار الاجنبى فى داخل البلاد لا يمت بصلة حقيقية لممارسة ادارة المناطق الحرة- انها مختلفان فى المفهوم وفى البيئة وفى ظروف العمل وأساليبه .

وذلك بأن الإستثمار الاجنبى داخل البلاد- سواء كانت معاملته متميزة أو غير متميزة- إنما هو جزء من النشاط الاستثمارى فى نطاق الاقتصاد الوطنى ، وبيئة هى البيئة الداخلية ، وظروف العمل وأساليبه لا محالة تتأثر بالأوضاع المحلية وتؤثر عليها .

أما المناطق الحرة ، فأمرها على خلاف . أنها تقام على مساحلت محددة من حولها سياج يعزها عن الصعيد الداخلى . وفى الغالب الأعم تتأخم أو تجاور أو تدخل فى نطاق ميناء بحرى أو جوى . وهى تستقبل السلع والمنتجات الاجنبية

دون إخضاعها للإجراءات الجمركية العادية التي تخضع لها السلع المستوردة .
فلا يحصل عنها مكوسا ، الا اذا سحبت الى داخل البلاد كبضاعة مستوردة ،
سواء بقيت على حالتها الأولى وقت دخولها الى المنطقة الحرة ، أو اتخذت شكلا
آخر ، بما أجرى عليها من عمليات تحويلية أو تشكيلية صناعية . وفي هذا
المفهوم تعتبر المناطق الحرة مساحة معزولة عن باقى انحاء الدولة صاحبة السيادة
عليها الا قويا يحض شئون الامن والصحة العامة .

فأين اذن وجه الارتباط أو الصلة الوثيقة بين مفهوم المناطق الحرة وبيئتها
واسلوب العمل فيها من جانب ومفهوم الاستثمار داخل البلاد وبيئته واسلوب
العمل فيه ، فى الجانب الاخر؟

ولماذا كان اقحام المناطق الحرة فى قانون الاستثمار؟ هل هو مجرد أن
هنالك مال أجنبى مستثمر فى الحالىن ؟ أم هو تبرير لانشاء هيئة جديدة
لزيادة فرص العمل والترقية ؟ أم هى قراءة خاطئة للحددين الاستثمار الاجنبى
وامتيازاته والاستثمار فى المناطق الحرة ؟ أم هى أغراء النفوذ والجاه ؟ أم هو
محض ابتهاج المنبر؟

ومهما تكن نوعية الأجابه على هذه الأسئلة المحيرة فان الخلط بين
الاستثمارات الاجنبية داخل البلاد والاستثمارات ؟ فى المناطق الحرة - وهى
المعزولة بطبيعتها عن بيئة الاقتصاد الوطنى - اقترن باشتراكهما فى نفس المعاملة
المؤسسه على قاعدة الاستثنائية من أحكام القوانين ... أو بعبارة أخرى ، عزلها
عن ظروف الاقتصاد الوطنى وأوضاعه .

هل تعنى هذه الملاحظة أن مستقبل الاستثمارات الأجنبية رهن «بفض .
الاشتباك بينها وبين المناطق الحرة ؟ أم أنها تستلزم كذلك معالجة حاسمة على
أساس الحاجة إليها أولا ، وتهيئة الأوضاع المناسبة فى بيئة الاقتصاد الوطنى
ومناخه ، وليس فى خارج هذه البيئة والمناخ ؟ هذا هو موضوع القسم التالى
والاخير ...

مستقبل الاستثمارات الأجنبية في الميزان

المعنا في مستهل هذه الدراسة الى المراحل التي مرت بها قضية المطالبة بمزيد من الاستثمارات الأجنبية من أجل الانتفاع بها في اقامة مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ثم عطفنا على المحاولات التشريعية التي لجأت اليها الوزارات المتعاقبة، ابتداء بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٥٢ الذي صدر ولما ينقضى أسبوع واحد على قيام ثورة يوليو.. وانتهاء بالقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧.

وقبل مناقشة الغايات والمبادئ التي استلهمتها تلك المحاولات التشريعية عرجنا على التجربة التي اختبرتها مصر في ستينات القرن الماضي وسبعيناته... على وجه أن دروسها وعبرها ذات موضوع في تجربتها الراهنة.

واذا انتقلنا الى فحص قانون الاستثمار الحالي، ألقيناه قد تأسس على قاعدة فذة وغضة، هي قاعدة «الاستثنائية» - أى أن أحكامه تقوم على استثناءات من أحكام القوانين العامة. وأنها لا تفيد كثيرا في استمالة رؤوس الأموال الأجنبية ذات النوعية المتدربة.

وفي مجال التطبيق الفعلي لقانون الاستثمار، واعتمادا على ما أورده تقرير هيئة الاستثمار من معلومات وبيانات واحصاءات، استبان لنا أن هذه غير كافية لتقييم الانجازات التي حققتها المشروعات المنتفعة بمزايا هذا القانون وضماناته وأنها أيضا غير كافية لتقييم أداء الهيئة ذاتها كجهاز حكومي منوط به تنفيذ أحكام القانون. (١)

(١) نشرت الصحف مؤخرا أن تقريرا أداء الهيئة اعده الجهاز المركزي للمحاسبات ولكنه تقرير سرى غير متداول فلا سبيل الى الاستعانة ببياناته في هذه الدراسة.

ومع ذلك فقد أظهرت الدراسة أن قضية الاستثمارات الأجنبية لا يجوز عزلها أو فصلها عن بيئة الاستثمارات الوطنية ومناخها ، وأن مثل هذا الفصل أو العزل - إذا حدث فانه ينطوى على مخاطرة ، وأنه في جميع الأحوال يكون ضروره أكثر من نفعه . واذن فليس هناك مبرر منطقي أو مصلحي للفرقة بين مايتطلبه استنهاض الاستثمارات الأجنبية وتلك التي تستهض الاستثمارات الوطنية ، اللهم في حالة الضرورة التي تقضى بحجب الاستثمارات الأجنبية عن مشروعات معينة ، لاعتبارات تتعلق بالأمن الوطنى أو السياسة الوطنية العليا .

وهكذا انتهت الدراسة الى أن قضية الاستثمارات الأجنبية قضية مناخ تشارك في ضرائه وسرائه الاستثمارات الوطنية . وغنى عن البيان أن هذا المناخ مناخ بيئى بمعنى انه يحيط ببيئة معينة فيؤثر فيها كما يتأثر بها .

هذا بالإضافة الى أن القيمة العملية لأى منها في مجال الإستثمارات رهن بما ينعمان به من استقرار ، يشعر المدخرين والمستثمرين ، على السواء بأن مصالحهم آمنة ، اذا ما أقدموا على المضاربة بأموالهم المدخرة مضاربة مقدورة .

وليس رأس امال جيانا كما يتوهم كثير من الناس أنه قوة ، القوة لا يتولد عنها الجبن ، ولكن حرص أصحاب المال على أثمانه ، وعلى تجنب ضياعه ، هو الذى يجعلهم مترددين أو محجمين ، في الاحوال التي تكون فيها البيئة غير مستقرة أو المناخ فاسدا . وذلك لأن الاستثمار ، فوق أنه مضاربة محسوبة ، يندرج تحت المعاملات التعاقدية طويلة المدى . وقد يتعذر استرداد المال المستثمر على الفور ، عند ظهور بوادر خطر حقيقى عليه . أو إعادة تحويله الى مال سائل ، في أى وقت يريده صاحبه ولاسيا في البلدان حديثة العهد بعمليات الاستثمار . أو التي تفتقر الى أجهزة مالية كتلك التي تقوم في مراكز الاستثمار العالمية الكبرى .

وإذا كان استقرار هذا المناخ عاملا أساسيا في صلاحيته للاستثمار ، فانه لايعنى الركود في الحركة أو استمرار الجمود ، والا انقلب الى انحطاط وتردى .

فهو يعنى ، على الضرورة ، المناخ الصحى لبيئة وسليمة تسمح لعوامل التطور والتطوير أن تسير بها قدما نحو أبواب الرقى والترقى الاقتصادى ، وذون أن تتصدع أمام معوقات مفتعلة تشل حركة الانتاج المثمر ، أو تخول دون تطوير العمليات الانتاجية . وقد أصبح لفظ الاستثمار فى المجتمعات الحديثة مرادفا لتطوير العمليات الانتاجية عن طريق استخدام الأساليب الفنية المتقدمة والتي يطلق عليها اصطلاحا « التقنية المتقدمة » أو التكنولوجيا . وما كان ذلك ليتحقق بدون استثمارات ضخمة جديدة .

وفى هذا النطاق ، ينبغى التحرز ضد الخلط بين الاستثمار الجديد والمشروع الاقتصادى الجديد . فان الاستثمار الجديد لا يعنى بالضرورة إقامة مشروع جديد بل هو فى الغالب الاعم ينصرف ، حتى فى البلدان الغنية ، الى تحديث المشروعات القائمة . ولذلك يكون من السرب الذى لامبرر له الاندفاع نحو انشاء مشروعات جديدة قبل التثبيت من استحالة استخدام أصول المشروعات القائمة فعلا ، بعد تحديثها والارتفاع بها الى مستوى المشروعات ، ولا سيما فى الاحوال التى لا تتدفق فيها رؤاقد الاستثمارات بغزارة . وهذا يعنى اسقاط السياسة التفضيلية التى تحاى إقامة المشروعات الجديد والتي تقصر فى حق تحديث المشروعات القائمة .

وهناك وجه آخر لصلحية المناخ الاستثمارى لا يجوز التغاضى عنه ، ذلك وجه تأثره بالمعاملات الخارجية ، فى عالم يستحيل ان ينعزل فيه مجتمع أو اقليم عن باقى مجتمعاته الاخرى انعزالا تاما ، يترتب عليه انقطاع المعاملات بينها ، بل على العكس اصبحت ظروف العالم المعاصر تنمى المصالح المشتركة بين مجتمعاته اطرادا مع كل زيادة فى معاملتها . ويحدث ذلك ، حتى على الرغم من اختلاف نظمها السياسية والاجتماعية والاقتصادية . ولهذا ارتبط استقرار المناخ الاستثمارى ايضا بسلامة السياسات الاقتصادية والمالية المحلية ، وتجميعها جميعا فى سياسة وطنية تستهدف تنمية العلاقات الخارجية ، مع الحفاظ على الاوضاع الاقتصادية الوطنية صحية وسليمة فى مواجهة المؤثرات الخارجية .

ثم أن استقرار المناخ الاستثمارى ، وهو ضرورة أولى لصلاحية وشرط أساسى لنجاح سياسة الانفتاح الاقتصادى ، يستوى وضرورتان آخرتان هما :
(أ) ضرورة تنقية المناخ ذاته من شوائب عالقة باجوائه أو ادران رأسية على صعيده .

(ب) ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ عليه من عودة التلوث اليه .
وفى هذا السياق ، ينبغى الاعتراف بان قانون الاستثمار ، بما حواه من استثناءات كان له من الفضل فى تحديد كثير من المعوقات والحواجز الطاردة للاستثمارات الجديدة ، ولو أن لم يحددها جميعا . وآية ذلك أن الاستثناءات لم تحقق كافة مايطالب به المستثمرون الا جانب فى ندواتهم واجتماعاتهم بالمستولين المصريين .

واذا أردنا أن نحصر المجالات الرئيسية التى تولدت فيها معوقات الاستثمار ، والتى لامناص من أن يتعامل معها راسمو سياسة الانفتاح الاقتصادى ووضعوا برامجها ومنفذوها ، فهى المجالات الآتية :

- أولاً : التشريعات المالية وأساليب تطبيقها .
- ثانياً : التشريعات الاجتماعية المتعلقة بأوضاع العاملين فى المؤسسات الاقتصادية .
- ثالثاً : نظام المقاضاة فى المحاكم وتيسير اجراءاته وسرعة اصدار الاحكام .
- رابعاً : النظام الادارى العام وأدائه .
- خامساً : وفرة المرافق العامة وحسن أدائها .
- سادساً : السوق النقدية والمالية وكفاءته أجهزتها .

فاذا كانت قضية الاستثمارات الاجنبية (والوطنية كذلك) هى قضية المناخ الصحى والبيئة السليمة ... واذا كان صلاح المناخ والبيئة يرتزن باستقرارهما الهادف ... واذا كان هذا الاستقرار يتطلب ، فى المقام الأول ، سياسة اقتصادية / اجتماعية رشيدة ، وادارة اقتصادية راشدة ... فالمسألة

الان : ماهى مكونات تلك السياسة ... وما هى مسئوليات الادارة الاقتصادية
فى رسمها وفى تنفيذها ؟

هذان السؤالان آخر ما تطرحه الدراسة الحالية من أسئلة - على ترجيح بأن
الاجابة عليهما هى المؤشر الصحيح الى مستقبل الاستثمارات الاجنبية فى مصر
بخاصة والاقتصاد المصرى بعامة .

وأما مكونات هذه السياسة ، فلا بد من أن تتضمن المبادئ التى تستهدف
صلاح المناخ والبيئة ، مع ضمان استقرارها المقدور . وبما يتمشى مع متغيرات
الواقع المصرى وعلاقته بالمتغيرات الدولية . ومالنا نذهب بعيدا ، ولدينا سياسة
معلنة ، أيدها الشعب المصرى فى استفتاء علم . بتلك هى سياسة الانفتاح
الاقتصادى التى احنوها نظام الاستثمار .

فاذا أردنا سياسة اقتصادية / اجتماعية رشيدة ، فما علينا الا أن نستمسك
بالقانون بالمفهوم الصحيح لسياسة الانفتاح الاقتصادى - تلك التى لا بد من أن
تعتمد ، فى معالجة الواقع الاقتصادى المصرى ، الى تحرير مقومات النشاط المنتج
من كبوله وذلك بازالة ما يعترض اصحابه من معوقاته قسرية وجواجز مسطبعة ،
حتى تعود الثقة كاملة الى القواميين على مشروعات التنمية الاقتصادية - قديمها
ومحدثها . أو بعبارة أخرى حتى يتهى المناخ الصحى والبيئة الاستثمارية
السليمة ... وحينئذ ، لن يحتاج المستثمر الجاد ، الأجنبى أو الوطنى ، الى
امتيازات خاصة .

أما مبادئ هذه السياسة فنقاطها نوعية المواطنين ، لامتيز من اللوائح
والجزاءات ولكن بمصارحتهم فى جو من الثقة المتبادلة بالحقائق وبمطالبهم
بالاسهام المسئول فى اعادة بناء المجتمع . وبخصهم على الإعتماد على الذات فى
ممارسة النشاط الاقتصادى ، وبقناعهم بالقصد فى الاستهلاك العام والخاص ،
وبتشجيعهم على الادخار وتوفير فرص الاستثمار لمدخراتهم ، وبالحفاظ على
استقرار الاثمان . وبتجنب السرف والاسراف فى الانفاق المظهرى ، سواء
كان المال المنفق عاما أو خاصا .

وفوق كل ذلك لابد من الارتقاء بالادارة الاقتصادية الى مستوى المسؤولية الوطنية لكي تنتهج وتنفذ سياسات نقدية ومصرفية ومالية وضريبية وجمركية متزنة ومنسقة الجوانب والاهداف ومتروية الاعداد ، لا شطط فيها ولا مغامرات .

وهكذا تتحد أهداف سياسة الانفتاح الاقتصادى المنشود ومبادئها . كما تتبلور مسئوليات الادارة الاقتصادية فى أعداد البرامج المناسبة على أساس الامكانيات المتاحة وطبقا لاولويات محددة .

و بعد .

لعل قارئنا يتساءل ، اين المقترحات والتوصيات التى درج الباحثون على تذييل دراساتهم بها . لكن صاحب هذه الدراسة ضنين يتجاوز حدودها الراهنة ان القصد من الدراسة كان اعداد ورقة مناقشة أساسية تستعرض العناصر الرئيسية فى قضية الاستثمارات الاجنبية - تحليلا واسئالا - مع ذكر مصادر المعلومات والبيانات والنصوص . فيتسنى لمن يريد من أصحاب الرأى والخبرة أن يدلى بدلوه ، او يستكمل نقضا فى تلك المعلومات والبيانات او يصحح خطأ فى الاستقراء والاستدلال .

(٢) أن عرض هذه الورقة للمناقشة الجادة فى مؤتمر يضم نخبة من جهابذة الاقتصاد فى مصر كفيل بتمحيص مكنوناتها ، وتقنين ما يكون تسرب اليها من زايغ وشطط .

(٣) أن طابع هذه الدراسة ، ولو أنه استطلاعى فى المقام الاول ، الا أنه استظهر أمورا على جانب كبير من الخطورة ومن حق الاقتصاديين أن يناقشوها ، وأن يعدوا ردودهم عليها .

والله ولى التوفيق .