الباب الأول

الأزمة ، المديونية ، التبعية

الفصل الأول

الخروج من الأزمة والإصلاح الصعب

لماذا نحن فى أزمة :

أعتدنا أن نكرر أن بلادنا فى أزمة ، وأن نعدد المشاكل التى تعانى منها البلاد . وأصبح حديثنا عن الأزمة أو الموقف الصعب بديلا للقيام بعلاج هذه المشاكل ، وكأن توصيف المعضلات التى نعانيها سيكون كفيلا بذاته لأن تختفى . ونسينا أن هذه المشاكل لا تذهب بعيداً وإنما تتفاقم وتزداد تعقيداً .

* نشرت النسخة الأولية من هذا المقال فى الاهرام الاقتصادى فى ١٩٨٨/٢/٢٩ ، بمناسبة انعقاد ندوة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية حول سياسات الإصلاح وبرامج صندوق النقد الدولى .

ونحن إذ نترك المشاكل بعد أن وصفناها ، نكون قد وضعنا حاجزاً معنوياً بيننا وبين الواقع . ونشعر بالدهشة الشديدة إذا أطلت هذه الأزمات برأسها مرة أخرى بعد أن أصبحت أكثر قبحاً وأصعب حلا .

نعم فلقد فوجىء كل الاقتصاديون عندما عرفوا أن ديون مصر تزيد على أربعين ألف مليون دولار ، مرة أخرى أربعين مليار دولار ، أى ما يزيد على ثلث مديونية البرازيل الخارجية . وأين اقتصادنا الضعيف الهزيل من اقتصاد البرازيل ، ذلك العملاق الذى يملك قاعدة صناعية هائلة وموارد طبيعية بلا حدود .

هذا الرقم الهائل من المديونية يفوق ضعفى الدخل القومى السنوى ، حتى أن كل عائلة مصرية لها نصيب فى المديونية الخارجية يزيد على ٨٠٠٠ جنيه . والسؤال الهام هو كيف أصبحت ديوننا هكذا وقد تبدو الإجابة بسيطة لأى اقتصادى مبتدىء . ذلك أننا نستهلك أكثر مما ننتج ، ونصرف أكثر مما نكسب ، والقروض التى نأخذها لها عادة سيئة فى التكاثر نتيجة للفوائد والغرامات .

وهذه الاجابة الصحيحة والبسيطة لا تفسر لنا مع ذلك الميكانيكية التى أوصلتنا إلى هذه المديونية ولا تبين بالتالى كيف نخرج منها وهذا هو الطريق الصعب .

نحن ننفق أزيد مما نكسب على مستوى الفرد وعلى مستوى المجتمع ، والمصرى مشهور عنه « النزاهة » وحب المظهر ، وهو رجل فنجرى يصرف ما فى جيبه وجيب الآخرين . والآخرين قد يكونون الاصدقاء أو الاجانب الكرام أو الأجيال القادمة .

فنحن قد انفقنا ، برعونة وبلا ندم وفى سهولة ويسر ، الأرصدة الاسترلينية التى تراكمت خلال الحرب العالمية الثانية ، وأرباح تجارة القطن أثناء الحرب الكورية ، وأيضاً مدخرات الاقطاعيين والرأسماليين الكبار التى آلت إلى الدولة فى الخمسينيات والستينيات وحصلنا على المعونة من الشرق والغرب والاخوة العرب واستهلكنا أيضاً مرافقنا وأصولنا الاجتماعية . طبعاً ، بعض هذه الأموال ذهبت فى استثمارات هامة والبعض الآخر دمر فى حروب متتالية كان علينا أن ندخلها ، ولكن الكثير من المال تحول إلى ثروات خاصة ، والكثير أيضاً ذهب فى مشروعات ذات جدوى مشكوك فيها ،

والبعض الآخر تبخر فى استهلاك ترفى تنوء به دول أكثر منا تقدماً فنحن من أكثر الشعوب استهلاكاً للسكر ، ونبدد مصادر المياه برعونة ، ولدينا من أجهزة الفيديو وعربات المرسيدس ما يخفى وجه الشمس .

وأعتقد أنه مع استحكام الأزمة وصعوبة الوضع الاقتصادى يلزم أن نسمى الأشياء بمسياتها وأن نواجه أصول المشكلة . هناك الكثير من الإهدار الاقتصادى ، وهناك الكثير من التبديد والعبث .

هل يمكن أن نخرج من الأزمة دون أن نواجه مشكلة المخدرات مثلا ؟ ونحن نستهلك من كافة أنواع المخدرات كل عام ما يزيد على دخل البلاد السنوى من البترول أو من السياحة وفى بعض الأعوام أزيد من دخل المجتمع للبترول والسياحة معاً . ذلك أن تقديرات إنفاقنا على هذا البند وحده يزيد على ألفى مليار دولار ، ودخلنا عام ١٩٨٦ من البترول والسياحة لم يصل إلى هذا الرقم .

كيف نخرج من الأزمة ونحن نخصص ٢٠٪ من أوراق الصحف لاعلانات الوفيات والمجاملة ..

كيف نخرج من الأزمة ونحن نذيع برامج التليفزيون حتى « وش الصبح » فى برامج واعلانات تشجع الناس على مزيد من التواكل والاستهلاك . هذه هى بعض الأسئلة الصعبة التى لا يملك الاقتصادى وحده أن يقدم الاجابة عليها .

مع ذلك فإن هناك أيضاً ما يستطيع أن يقترحه الاقتصاديون :

سياسات الإصلاح :

(١) الحاجة إلى سياسة اقتصادية متكاملة :

يشير الكثير من الباحثين إلى أن السبب الأساسى لمعظم مشاكلنا اليوم هو غياب سياسة اقتصادية متكاملة تجابه تحديات المجتمع ، ومن ذلك مثلا أن سياسة الانفتاح الاقتصادى قد اعتمدت على إصدار قوانين خاصة بالقطاع الاستثمارى مع بقاء

الأحوال فى الشركات الوطنية القديمة والقطاع العام على ما هى عليه . وفى ذات الوقت الذى سمح فيه بتداول النقد الأجنبى بين الأفراد ، وبالتالى خلق سوق حرة للنقد ، استبقى سعر الصرف الرسمى . وهكذا كان هناك ازدواج فى أكثر قطاعات الاقتصاد القومى .

والحل يتطلب سياسة شاملة ومتكاملة .

(٢) تصحيح جهاز الاسعار :

أدى تدخل الدولة بالدعم والتسعير والتعريفة الجمركية إلى وجود اختلال كبير فى جهاز الأسعار أثر فى كفاءة العملية الاقتصادية وإلى تشويه هيكل الانتاج والاستهلاك .

فكيف نستطيع أن نقوم بالتنمية إذا كانت أسعار الكهرباء للمصانع أكثر تكلفة من أسعار الاستهلاك المنزلى للكهرباء ولماذا ندعم استهلاك الدخان والسكر والشاى ونحن نستوردها .

(٣) ترشيد الجهاز الحكومى :

لدينا بيروقراطية حاكمة ، متحكمة . ولقد نجح أباطره الروتين والبيرواقراطية فى الابقاء على مزاياهم المكتسبة وعلى زيادة سطوتهم على النشاط الانتاجى فى المجتمع .

ولا يخفى على أحد أن الجهاز الحكومى هو المستفيد الأول من المديونية الخارجية ! ذلك أن فى القروض الكثير من الفوائد . وحتى لا نطلق الكلام على عواهنه نعطى مثالا قريباً كان لى معرفة مباشرة به . فمنذ عشر سنوات ساعدت فى إعداد قرض لقطاع السياحة فى مصر من البنك الدولى للإنشاء والتعمير .. ولقد جاهد المدير التنفيذى الذى يمثل مصر فى البنك فى إقناع مجلس ادارة البنك بأهمية مثل هذا القرض ، الذى أعتقد أنه كان القرض الأخير من البنك الدولى لقطاع السياحة . ذلك أن البنك كان قد غير سياسته بعيداً عن دعم السياحة واتجه إلى الصناعات والمرافق التى تخدم الاحتياجات الأساسية للشعوب . على أى حال ، تضمن القرض عدة مكونات .

فكان هناك مثلا خمسة ملايين دولار لتطوير نظام العرض والإضاءة والمراقبة فى المتحف المصرى ، وكان هناك جزءاً هاماً لتطوير مرافق الأقصر من مجارى ومحطة الكهرباء ومبنى المطار إلى جانب تطوير الكورنيش ومراسى السفن .. إلخ . ولقد تأخر تنفيذ هذا المشروع طويلا فمبنى المطار لم ينفذ إلا فى العام الماضى والكورنيش بدىء العمل فيه منذ أشهر وبواسطة مقاول صينى ، ومازالت المجارى والكهرباء مشكلة .. إما ما يخص المتحف المصرى فلم يستخدم بالكامل وتم الغاؤه . ولقد شاءت الظروف أن أسأل أحد الأصدقاء من العاملين فى وزارة السياحة عن سبب كل هذا التأخير فقال إن أصحاب المصالح من الموظفين الكبار فى الوزارة ظلوا سنوات طويلة يعتصرون أموال هذا القرض عن طريق حضور جلسات مطولة ولجان متعددة للمناقشة ، وأنهم سافروا إلى الأقصر عشرات المرات وحصلوا على بدلات السفر المناسبة . كل هذا دون حل ولا ربط . وأحتاج الأمر عدة وزراء ومحافظين قبل أن يبدأ العمل الحقيقى . وطبعاً فأننا جميعاً نتحمل أعباء مثل هذا القرض وغيره ..

(٤) أحكام الرقابة على القروض والتعاقدات :

واجهت وزارة الدكتور عاطف صدقى صعوبات كبيرة فى مفاوضات إعادة جدولة الديون المصرية ، وقامت بمجهود كبير فى الحصول على أحسن الشروط . ولعل أكبر الصعوبات التى واجهتها كانت فى حصر المديونية الحقيقية لمصر .. وظهر أن هناك جهات كثيرة قد اقترضت دون معرفة البنك المركزى أو وزارة التخطيط .

كذلك فإن شروط بعض القروض كانت مجحفة ويحتاج الأمر إلى إعادة النظر فيها ، ومن ذلك أن بعض القروض الدولارية تم التعاقد عليها بأسعار فائدة ثابتة عالية وصلت فى بعض الأحيان إلى ١٦٪ سنوياً هو ما يضمن مضاعفة أصل الدين فى أقل من خمس سنوات . والمطلوب فى المستقبل ليس فقط الرقابة على المديونيات الجديدة والتأكد من جدوى الافتراض ، بل أيضاً تقديم المساعدة والنصح للجهات المقترضة فى سبيل الحصول على أحسن شروط الاقتراض من حيث الفوائد والاعباء وعملة السداد .

(٥) الاهتمام بتشجيع الانتاج :

تشجيع الانتاج هدف يدعو إليه الجميع . مع ذلك فإن المراقب للأمور يمكنه الإشارة إلى حالات كثيرة أدى فيها تدخل صندوق النقد الدولى فى برامج الإصلاح الاقتصادى إلى التأثير السلبى على عرض السلع والخدمات فى غمرة محاولات السيطرة على الطلب والتضخم .

ومن ذلك مثلا ما فرضته الحكومة من قيود حديدية على زيادة الائتمان المحلى ، حيث منعت البنوك من زيادة الائتمان والقروض المحلية إلا فى حدود ضئيلة . ونتج عن ذلك تعثر كبير فى النشاط الانتاجى ، وافلاس الكثير من المنتجين . والواقع أن السقوف الائتمانية نالت الكثير من الانتقاد فى كل منتدى اقتصادى ، ومن الواضح أنه فى ضوء التضخم الكبير الذى نعيشه لا يمكن وقف زيادة الائتمان فجأة لأن هذا يسبب الكثير من الضرر لآلة الانتاج ، تماماً كما لو أوقفت محركاً مسرعاً مرة واحدة ، لابد أن تتحطم التروس . وفى حالتنا فإن السقوف الائتمانية التى تمنع زيادة الائتمان عام ١٩٨٧ بأزيد من ٥٪ مما هى عليه عام ١٩٨٦ تعنى فى الواقع تخفيض الحجم الحقيقى للائتمان بـ ٢٠٪ أو يزيد ، وذلك إذا أخذنا فى الاعتبار أن معدل التخضم الفعلى يزيد عن ٢٥٪ سنوياً . ولا يستطيع اقتصاد متطور ، أى كانت درجة قوته ، أن يتحمل مثل هذه الصدمة مرة واحدة .

(٦) زيادة حصيلة الضرائب :

ينص برنامج الحكومة للإصلاح على محاولة زيادة عائدات الدولة من الضرائب دون فرض ضرائب جديدة . وهناك الكثير الممكن تحقيقه عن طريق تتبع الأنشطة الطفيلية التى لا تدفع ضرائب وعن طريق زيادة كفاءة التحصيل .

مع ذلك هناك خطر أن يستسهل المحصلون مطاردة الممولين الحاليين من منتجين شرفاء وموظفين بدلا من العثور على المتهربين الأثرياء .

وقد يلزم الاعتماد على نوعيات جديدة من الضرائب لمجابهة ظاهرة التهرب الضريبى ومن ذلك الضرائب على الاستهلاك وعلى المعاملات الرأسمالية .

(٧) أهمية تخفيض عجز الموازنة :

يرجع الكثير من مشاكل الاقتصاد القومى إلى العجز المتفاقم فى الموازنة العامة . وهذا العجز يسبب تضخم الأسعار ، وبالتالى عدم قدرتنا على التصدير وعجز ميزان المدفوعات .

ولقد أظهرت مناقشات مجلس الشعب اتجهات مخيفة لعجز الموازنة واتضح أن العجز الحقيقى فى الحساب الختامى يتعدى ، فى سنوات كثيرة ، ضعف المقدر فى الموازنة العامة . والعجز وراء الاختلال الأساسى فى الاقتصاد القومى ، والحكومة تعتمد على الاقتراض الرخيص من صناديق المعاشات والتأمينات ، وإصدار النقود ، بينما يجب أن ترشد انفاقها . ونحن نعتقد فى أهمية إصدار سندات حكومية تمتص القوة الشرائية من الأسواق وفى ذات الوقت تعطى عائداً ملائماً مما يجعل الحكومة أكثر إحساساً بالتكلفة الحقيقية للتمويل بالعجز .

(٨) الحاجة لحلول جريئة لمواجهة الأزمة :

كما أشرت فى السابق فإن الكثير من جذور الأزمة تخرج عن نطاق علم الاقتصاد ، والحلول المطلوبة يجب أيضاً أن تكون مبتكرة وجريئة . وللأسف نجد أن النقاش الدائر بين الاقتصاديين يوضح أحياناً أنهم لا يرغبون فى استخدام الأدوات المتاحة لديهم فى الحل ، حيث مازال الكثير منهم مقيداً بمواقف فكرية جامدة : فهناك من يعتقد أن القطاع العام فى كل صورة ، حتى لو كانت السياحة ونوادى القمار ، تحمى مصالح الطبقات الكادحة . وهو فى الواقع قد يحمى فى تلك الحالات مصالح بعض الموظفين الذين يحصلون من الرواتب والمخصصات ما يفوق ما يقدمونه من خدمات للمجتمع بكثير . وهناك من يطالب بتطبيق سياسات صندوق النقد الدولى بصفتها البديل الأوحد الممكن متناسياً أن مجتمعنا يحتاج إلى حلول ذاتية وجذرية لم تظهر فى وصفة الصندوق.

(٩) الاعتماد على مراكز البحث والدراسة :

لقد عانت مراكز البحث العلمى والفكرى من إهمال أصحاب القرار الاقتصادى والسياسى لمدة طويلة وضمرت بعض هذه المراكز وتوارت ، وأضعف هذا بالتالى من القرار المصرى وجعله عرضة لتأثيرات المستشارين الأجانب والهيئات الأجنبية . ولقد بدأ الرئيس حسنى مبارك عهده بالرجوع إلى أهل الاقتصاد فى مصر فى المؤتمر الاقتصادى وساهمت الممارسة الديمقراطية فى شحذ العقول واستنهاض الهمم .

وكلنا أمل أن يعود للجامعة ومراكز البحث العلمى والفكرى دورها الرائد كترسانة لأسلحة السياسة الاقتصادية والاجتماعية فى عالم مليء بالتحديدات ، وأيضاً مليء بالفرص المواتية .

خاتمة :

طرحنا فى هذه الدراسة تصوراً لبعض جوانب الإصلاح الاقتصادى المطلوب للخروج من الأزمة . مع ذلك وكما قدمنا ، فإن الكثير من مشاكل بلدنا ترجع إلى عوامل سياسية واجتماعية طاغية . ويجب أن يبدأ برنامج الإصلاح بمعالجة هذه التحديدات الكبرى على المستوى السياسى . وأعتقد أن التجارب القاسية التى مر بها المجتمع المصرى منذ الحصول على الاستقلال قد أكدت أن الطريق المتاح للتطور السلمى هو الذى يرتكز على الاختيار الديمقراطى بما يتيح بمشاركة الجماهير فى تقديم الحلول المطلوبة ، وأيضاً يضمن مشاركتهم فى تحمل تبعات سياسات الحل ، وكذلك فى الحصول على قطوفها .

الفصل الثانى

هل هناك كساد ؟

مقدمة :

يتكلم الناس عن ركود السوق ، وبوار البضاعة وتراكم المخزون . وتنبؤنا الأرقام عن تباطؤ الاستثمار وزيادة حالات الإفلاس وقلة فرص العمل . وتفاجىء كل هذه الأمور أصحاب الحل والربط فى البلاد . بل يغيب عن الساحة مشورة أهل المعرفة من الاقتصاديين . هل هناك كساد ؟ ، وإذا كان ماذا نحن فاعلون بشأنه ؟ .

* نشرت فى « الأهرام الاقتصادى » فى ١٩٨٦/٧/٧ .

ما معنى الكساد :

الكساد هو هبوط فى معدلات نمو الاقتصاد القومى ، وانخفاض معدلات تشغيل الطاقة الانتاجية وزيادة فى البطالة تنتج بسبب انخفاض معدلات الانفاق والاستثمار . وفى المعتاد فإن فترات الكساد الاقتصادى يواكبها انخفاض فى الأسعار والأجور الحقيقية وفى معدلات أربحية المشروعات القديمة والجديدة وينعكس محل هذه فى انخفاض مستوى المعيشة .

وقد يتسائل البعض كيف يكون هناك كساد والأسعار تواصل الارتفاع والكل يشكو من الغلاء . فى الواقع أن النمط التقليدى للرواج والانكماش فى المجتمع الرأسمالى قد تغير ، ولم تعد الأسعار تنخفض بالضرورة خلال الانكماش الاقتصادى بسبب قلة الطلب وتنافس المنتجين على تسويق منتجاتهم . بل انتشر ما يعرف بالكساد التضخمى Stagflation وهذا المصطلح الجديد يمزج بين لفظى التضخم Inflation والركود Stagnation وقد يسميه البعض أيضاً التضخم الهيكلى . ويرجع هذا المزيج الغريب إلى عدم مرونة الهيكل الانتاجى للدولة ، وإلى قوة نقابات العمال أو جميعات المنتجين أو إلى قوى الاحتكار سواء الحكومى أو الخاص ، وفى ظل هذه الظروف يسعى المنتجون أو العمال إلى تقليل الانتاج فى حالة انخفاض الطلب بغرض رفع الأسعار والحفاظ على مستوى الإيراد أو الأربحية ، ويتم هذا بالطبع على حساب العمالة والمستوى الإجمالى للإنتاج .

والمشاهد للمجتمع المصرى يلاحظ تناقضات عديدة وعدم مرونة تؤدى إلى عرض وسائل الانتاج فى قطاعات كبيرة أهمها سوق العمالة المهنية ، وكذلك انخفاض انتاجية العامل الصناعى وتدهور مستوى الانتاج ، حتى فى أحسن الأوقات ازدهاراً . وعليه ليس غريباً أن تستمر الأسعار فى الارتفاع بالرغم من انخفاض الطلب الكلى . وفى هذه الحالة نلجأ لمعدلات العمالة والانتاج الكلى والاستثمار كمؤشر للركود أو الرواج .

نعم هناك ركود خطير :

تعترف القيادة السياسية فى البلاد بأن البلاد تواجه أزمة اقتصادية طاحنة ويرجع ذلك لعدة أسباب معظمها خارجى . ومن ذلك انخفاض كبير فى عائدات البترول ، والسياحة وقناة السويس ، وتحويلات العاملين فى الخارج .

مع ذلك فمن الغريب أن صنّاع القرار الاقتصادى ينفون انعكاس هذه الأزمة فى شكل ركود أو كساد للأحوال الاقتصادية ، وإذا أعترفوا ببعض أبعاد المشكلة فهم يقللون من تأثيرها . ونتج عن ذلك أن السياسات المقترحة لعلاج الأزمة الغرض منها حل مشكلة إيرادات للدولة وليس مجابهة الركود الاقتصادى ، والنتيجة الطبيعية هى تفاقم حدة الكساد وتفاقم الأزمة .

ويدلل كل من رئيس الوزراء ووزير التخطيط ووزير الاقتصاد على عدم حدة الأزمة وعدم وجود ركود اقتصادى بأن الدولة تصدر الموازنة العامة فى ميعادها ، وهناك زيادة فى الأجور والمرتبات ، وحتى منح الأعياد تصرف فى مواعيدها ، وبرامج الاستثمار فى الخطة على ما هى عليه .

ونحن نسلم بما يقولون من أن الحال عندنا مختلف عن الحال فى بعض دول الخليج التى أحجمت عن إصدار موازنتها السنوية ، أو أوقفت تنفيذ خطط التنمية ، أو خفضت المرتبات وطردت الكثير من العاملين فى الدولة وبالذات من الأجانب .

مع ذلك فالمقارنة مع تلك الدول تظل دوماً مقارنة مع الفارق .

فاقتصاديات دول البترول العربية تخطت مراحل الفقر إلى مراحل مجتمعات الوفرة والرفاهية . وبرامج التنمية الطموحة التى أخذت بها كان الغرض منها ليس فقط زيادة الطاقة الانتاجية ولكن أيضاً إيجاد أوجه للإنفاق السريع للعائدات الهائلة للبترول . وتم ذلك بتشجيع من الدول المستوردة للبترول ، وارضاءاً لفئات واسعة فى مجتمعات دول الخليج تستفيد من أعمال المقاولات وأعمال الوساطة .

وعليه فقد أنشأت بعض هذه الدولة شبكة طرق هائلة قليلة الاستخدام ، أو مطارات فارهة متجاورة ، أو أحياء سكنية كاملة خاوية على عروشها .

وعليه فإن تخفيض معدلات الانفاق الاستثمارى لن يؤثر كثيراً فى مستوى معيشة غالبية سكان الدول الخليجية . بالطبع قد يضطر البعض إلى تخفيض الانفاق السياحى السنوى أو تجديد سيارته كل سنتين بدلا من كل سنة أو تأجيل خطة تجديد المسكن .

أما عندنا فإن تخفيض معدلات الاستثمار وتوقف حركة الأعمال يمثل اقتطاعاً من اللحم الاقتصادى الحى .

فالاستثمار الانتاجى فى مصر يعنى ايجاد فرص عمل لحوالى مليون مواطن يدخلون سوق العمل سنوياً ، وتوفير سلع وخدمات ناقصة ، وكذلك مجابهة احتياجات الإسكان والخدمات الأساسية لملايين من الناس .

أسباب الكساد :

يهون البعض من بعض مؤشرات الكساد المنشورة مثل عدد حالات الإفلاس المعروضة على المحاكم ، أو انخفاض معدل الاستثمار الخاص أو مشاكل الشباب فى الحصول على عمل ، وفى اعتقادى أن هذه المؤشرات تمثل قمة جبل الثلج الذى يطفو منه سبع كامل حجمه . ومعاناة الاقتصاد المصرى من الركود هو نتيجة متوقعة للصدمات الاقتصادية التى توالت على البلاد خلال السنوات الأخيرة ونحددها فيما يلى :

(١) انخفاض عائد قطاع البترول :

أ - انخفاض عوائد البلاد من الخارج :

يتضمن هذا البند بالطبع انخفاض عائد صادرات البترول إلى حوالى النصف ، وذلك لانخفاض السعر من متوسط يزيد عن خمسة وثلاثون دولاراً للبرميل (وصل السعر أحياناً إلى ما يزيد عن أربعين دولاراً) إلى حوالى ١٥ أو ١٦ دولاراً للبرميل . (وصل

السعر الأدنى إلى تسعة دولارات) ويواكب هذا انخفاض فى الفائض التصديرى لانخفاض معدل السحب من الآبار وزيادة الاستهلاك المحلى .

وإلى جانب الآثار المباشرة لهذا الانخفاض فى عوائد الحكومة ودخول العاملين فى قطاع البترول ، هناك انخفاض فى انفاقهم خارج قطاع البترول وبالتالى تأثير مضاعف على الاقتصاد القومى .

ب - *انخفاض دخل السياحة :*

بالرغم من المجهود المخلص لتطوير خدمات السياحة فى مصر ، فإن هذا القطاع قد تأثر بالوضع الأمنى غير المستقر فى المنطقة العربية وأيضاً عانى من الكساد فى الدول المتقدمة التذى أمتد حتى أواخر العام الماضى وبالتالى انخفاض حجم الانفاق السياحى لهذه الدول * . وقد تؤدى مجهودات تشجيع السياحة الداخلية إلى تعويض هذا الانخفاض فى الانفاق السياحى الخارجى إذا تم هذا على حساب سفر المصريين إلى الخارج أو إذا مول هذا النشاط من الأموال المكتنزة أو كبديل لشراء أدوات ترفيهية مستوردة ... إلخ .

جـ - *انخفاض تحويلات المصريين فى الخارج :*

من الطبيعى وقد انتهت فورة أسعار البترول وبدأت الدول المنتجة تتخلص من العمالة الأجنبية ، أن تستقبل مصر أعداداً متزايدة من العائدين . وأن تقل فى السنوات التالية تحويلاتهم . مع ذلك فإن انخفاض التحويلات فى الأمد القصير ليس بالضرورة انعكاساً لذلك . بل أن المتوقع هو زيادة التحويلات حيث يجلب العائدون مدخراتهم لبدء حياة جديدة . ولكن الظاهر أن العاملين فى الخارج يحتفظون بما يزيد عن ثلثى مدخراتهم فى الخارج ولا يتم تحويل أزيد من الثلث . كذلك فقد ساهمت سياسات سعر الصرف وغيرها من تغيرات السياسة العامة فى تخفيض تحويلات المصريين من الخارج .

---

* تغير الموقف السياحى إلى الأفضل كثيراً فى عام ١٩٨٧ وذلك لتحسن الظروف العالمية ، وأيضاً لتخفيض قيمة الجنيه ولإجراءات تحرير قطاع الفنادق والنقل الجوى .

د – ثبات عوائد قناة السويس :

نجحت إدارة قناة السويس فى الحفاظ على عوائد القناة فى فترة تدهور سوق البترول والكساد العالمى . وساعد الهيئة فى الحفاظ على إيراداتها تحديدها تعريفة العبور باستخدام سلة العملات الرئيسية بدلا من الاعتماد على الدولار وحده ، أو غيره من العملات التى تتقلب صعوداً وهبوطاً . مع ذلك ومع عودة الانتعاش إلى أسواق التجارة العالمية قد يكون هناك مجالا لزيادة طفيفة فى تعريفة العبور وبالتالى عوائد القناة .

(٢) انخفاض معدل الاستثمار الخاص :

تدل الأرقام المنشورة أن معدل الاستثمار فى ظل قانون الاستثمار والمناطق الحرة يقل فى السنوات الخمس الماضية بمقدار الثلث عن حجمه فى السنوات الخمسة السابقة لذلك . وقد يرجع ذلك ، كما أوضح الأستاذ/ محمود فهمى الرئيس السابق لهيئة سوق المال فى جريدة الأهرام إلى سحب بعض مزايا قانون الاستثمار أو لازدياد التعقيدات الادارية الخاصة بالاستثمار فى مصر . ويلزم مع ذلك التنويه أن انخفاض حجم الاستثمار فى ظل قانون الاستثمار لا يعنى كلية انخفاض حجم الاستثمار الخاص بنفس الدرجة . ذلك أن صدور القانون ٥٩ لسنة ١٩٨١ قد أفسح المجال للمصريين للتمتع بمزايا قانون الاستثمار خارجه .

وفى اعتقادى أن انخفاض حجم الاستثمار الخاص ، برغم تصريحات المسئولين التى تسعى إلى تشجيعه ، يرجع إلى سببين رئيسيين ، أولهما انخفاض ربحية بعض الأنشطة الاستثمارية لازدياد الاستثمار فيها عن الحجم الأمثل . ويتمثل هذا بصفة رئيسية فى أن عقلية الاستثمار فى مصر هى عقلية تعتمد على المحاكاة وليس الابتكار . بمعنى أن نجاح مشروع فى قطاع جديد يدفع بعشرات المشروعات المشابهة إلى الظهور بدون تخطيط أو دراسة كافية . وهناك أمثلة عدة لذلك فى قطاع الفنادق الفاخرة أو مستشفيات الاستثمار أو الثلاجات التجارية أو شركات المياه الغازية أو مشروعات البيض والدواجن وغيرها . والنتيجة الطبيعية هى انخفاض الربحية وتوقف الاستثمار

فى هذه القطاعات . أما السبب الثانى فيرجع إلى عوامل خاصة بالبيئة الاقتصادية العامة . وتشمل هذه العوامل السياسة الاقتصادية وثقة المستثمرين فى المستقبل ، كما نوضح أسفله .

ويؤكد انخفاض الاستثمار الخاص تراجع تأسيس الشركات وما يتوافر عن ركود أحوال السوق ، وزيادة حجم التفاليس ، وكذلك ما يتردد عن هروب مئات الملايين من رؤوس الأموال إلى الخارج .

(٣) انخفاض معدلات استثمار القطاع العام :

لا ينكر أحد أن القطاع العام الصناعى هو ركيزة من ركائز الاقتصاد القومى . مع ذلك مازال القطاع العام يعانى من هجوم ضارى على أسس وجوده . وتعانى إدارته من كثير من القيود . وصودرت حرية حركة شركاته لصالح الهيئات النوعية أو الوزارة المشرفة . وخلال السنوات الأخيرة صدرت عدة قرارة كفلت بتحجيم القطاع العام والقضاء على فرص التوسع الاستثمارى فيه . وقد غلفت بعض هذه القرارات بأهداف حماية القطاع العام وهى أبعد ما تكون عن ذلك ، ومنها :

(أ) *قصر الاستثمار فى القطاع العام على عمليات الإحلال والتجديد* : وقد حاول الكثيرون من مديرى القطاع العام الذين رأوا فرص استثمارية جيدة أو توسع مربح فى عملياتهم أن يمرروا هذه المشروعات فى شكل عمليات إحلال وتجديد . ولم ينجح معظمهم فى ذلك .

(ب) *منع التصرف فى الملكية العامة دون الحصول على موافقة لجنة السياسات* : ورغم أن هدف هذا القرار هو حماية الملكية العامة ، إلا أنه فى حالة التقييد فى منح الموافقة ، يؤثر فى الإدارة الاقتصادية الرشيدة لوحدات القطاع العام . ذلك أن التصرف فى الأصول الرأسمالية من مبانى وأراضى ومعدات مستخدمة قد يكون فى صالح المشروع . حيث أنه يتم فى كل حالة مقابل مادى . فما المانع من أن تبيع شركة أراضى زحف عليها العمران

وأن تستخدم قيمتها فى بناء أو تجديد مصانع فى مناطق عمرانية جديدة . وهناك حالات عدة لشركات تتوزع مصانعها فى أكثر من موقع وتعانى من تشتت الادارة ، ولا تتمكن هذه الشركات من ترشيد عملياتها عن طريق تجميعها فى مواقع محددة .

وفى مناخ قلة موارد الدولة الذاتية فإن اقتراح بيع جزء من أصول القطاع العام غير المنتجة بهدف الاستثمار والتجديد يعتبر مخرجاً لا مفر منه . بل قد نوسع هذا الاقتراح وندعو إلى بيع جزء من أسهم القطاع العام للأفراد . أليس الغرض ملكية الشعب ، أليس هذا أفضل من الاقتراض لتمويل عمليات استثمار القطاع العام . أليست البلاد تعانى من الاكتناز وقلة فرص الاستثمار . لماذا لا نوسع قاعدة الملكية ، ونعطى القطاع العام التمويل الذاتى الذى يقلل اعتماده على الحكومة .

جـ - *منع إنشاء مشروعات مشتركة دون الحصول على موافقة لجنة السياسات :*
مرة أخرى تحرم قيادات القطاع العام من سلطة الادارة الرشيدة ، ففى الوقت الذى تعترف فيه قوانين الدولة وسياستها بأهمية استقطاب رأس المال الأجنبى والاستفادة بالمعرفة الأجنبية نجد أن القطاع العام الصناعى محروم من أخذ المبادرة فى هذا المجال . وحتى بالرغم من أنه ليس هناك منع على هذا النشاط وإنما يلزم فقط الحصول على موافقة لجنة السياسات ، فإن السجل القائم يقول أن لجنة السياسات لم توافق على كثير من المشروعات . من ناحية أخرى فإن المدير بالقطاع العام ، وقد راودته الظنون بخصوص سلطاته ، قد لا يقوم بأى مبادرة فى هذا المجال حتى لو اقتنع بأهمية المشروع المشترك . وهو لا يرغب فى تبنى مشروع احتمالات رفضه أكبر من احتمالات قبوله .

(٤) انخفاض حجم المعونات الأجنبية :

التدفقات النقدية من الخارج تعتبر أحد محركات الاقتصاد القومى . ولقد أثير مؤخراً مدى عبىء المديونية المصرية . ونتج عن هذا الحوار بعض القرارات الصائبة . فمثلا قيد إلى حد كبير قبول القروض لتقديم خدمات استشارية أو دراسات ، وربط قبول القروض بقدرة المؤسسة المقترضة على السداد ... إلخ .

بالرغم من كل هذا فإن القطاع الإنتاجى يعانى من نقص الموارد . ويجب أن تنشط أجهزة التعاون الدولى فى تدبير المزيد من القروض الميسرة وفى متابعة حسن استخدامها . وهناك قروض كثيرة كانت متاحة لمصر ولم تستخدم . وهناك فرص إضافية لمعونات ميسرة من المؤسسات الدولية لم تستغل . فمثلا وصل معدل إقراض البنك الدولى لمصر لحوالى ٥٠٠ مليون دولار فى السنة ثم توقف تقريباً لما يزيد عن العام بسبب تأخر الحكومة فى تحديد أولوياتها وتأخر الإصلاح الاقتصادى . مع ذلك فإن الإقراض لا يتم بدون شروط خفية أو معلنة . ولقد أعلن نائب رئيس الوزراء ووزير التخطيط أن هناك بلايين متاحة لمصر لو تنازلت وقبل شروط تمس سيادتها . ولكن مصر لم وان تقبل ذلك .

(٥) السياسة المالية والنقدية :

إلى جانب العوامل الموضوعية السابقة فقد كان هناك سياسات مالية ونقدية خاطئة كرست أسباب تدهور النشاط الاقتصادى . ويرجع الأول منها إلى سياسة تقييد الائتمان التى تبنتها وزارة الدكتور فؤاد محى الدين فى أواخر أيامها ، واستمرت منذ ذلك الوقت . وكان هدف هذه السياسات تقييد التوسع فى الاقراض المصرفى وفى إصدار البنكنوت بغرض كبح جماح التضخم . كذلك وضعت حدود دنيا لسعر الفائدة ميزت بقسوة ضد قطاع التجارة والمقاولات . ولقد نجحت هذه السياسة . ونتج عن ذلك انخفاض ملحوظ فى وسائل الدفع وفى عجز الميزانية الممول عن طريق إصدار البنكنوت . ووضح أثر هذه السياسة فى ميزانيات البنوك وتراجعت معدلات الزيادة فى القروض والائتمان . وبالتالى أدت هذه السياسة إلى انخفاض معدلات زيادة الأسعار

الرسمية . مع ذلك نعتقد أن هذه السياسة كانت ثقيلة اليد ، وأدت فى النهاية إلى فرملة النمو الاقتصادى فى الوقت الذى تجمعت فيه عوامل أخرى غير مرئية كان يجب أن تؤخذ فى الحسبان .

وتستمر حالياً سياسة البنك المركزى فى عدم تشجيع الحكومة فى الاقتراض لتمويل عجز الميزانية . وتحاول الحكومة من ناحية أخرى زيادة مواردها عن طريق زيادة تحصيل الضرائب وخلق موارد ضريبية جديدة . وتخفيف عجز الميزانية على هذه الصورة برغم من أنه مطلوب لتخفيف حدة التضخم إلا أن له آثار انكماشية واضحة فى القطاعات الانتاجية فى المجتمع .

(٦) تدهور الثقة فى النظام الاقتصادى :

الثقة أساس التعامل . ولا يخفى أن قطاع الأعمال قد أصيب بهزة كبيرة بصدور قرارات ٥ يناير ١٩٨٥ . وذلك بالرغم من تأكيدات الحكومة آنذاك أن القرارات الاقتصادية الأساسية ستصدر بعد التشاور مع القطاع الخاص ، وبالرغم من تأكيد السيد رئيس الجمهورية بعدم اقتناعه بسياسة الصدمات ، ونجاحه الكبير فى تهدئة الخواطر بعد الهزات العنيفة فى أواخر حكم سلفه .

كذلك فإن صعوبات لجان الترشيد ، وعرض واردات مشروعات الاستثمار عليها بالرغم من استثناء هذه المشروعات بموجب قانون الاستثمار من اجراءات الاستيراد ، والتراجع فى بعض المزايا المالية الأخرى ، والمغالاة فى تقديرات الضرائب على قطاع الأعمال ، كل هذا جعل الكثيرون يراجعون حساباتهم .

ولقد حاولت الحكومة فى أوائل ١٩٨٥ انتزاع مصادر التحويلات من الخارج عن طريق تضييق النطاق على الاستيراد بدون تحويل عملة ، وأعلنت استعدادها لتمويل الواردات الانتاجية . وواجهت هذه السياسة الطموحة الفشل الذريع . فالبرغم من انخفاض الواردات السلعية فى النصف الأول من ١٩٨٥ انخفاضاً هائلا ، لم تستطع الحكومة تغطية طلبات تمويل واردات القطاع العام والخاص . وفى ذات الوقت كفت

مصادر التحويلات المعتادة للعملات الأجنبية بدها عن تمويل التجارة المصرية مما نتج عنه ارتفاع كبير فى أسعار الدولار فى السوق الحرة . ومنذ تلك الخبطة الكبرى والحكومة تحاول علاج الموقف . والدولار كالولد الشقى يجرى من أمام الحكومة ولا سبيل للحاق به .

وأدى شرخ الثقة بين الحكومة وقطاع الأعمال إلى زيادة التحويلات إلى الخارج . وانعكس هذا بدوره فى ارتفاع متزايد فى سعر العملات الأجنبية وفى انخفاض قيمة الجنيه المصرى ، وبلغ التدهور فى قيمته أزيد من ٤٠٪ فى شهور قليلة .

كيف نعالج الكساد ؟

(١) لاشك فى أن سياسة الحكومة الحالية فى زيادة الموارد السيادية عن طريق رفع معدلات الضرائب والرسوم وتخفيض الدعم بزيادة أسعار منتجات القطاع العام تؤدى إلى امتصاص قوة شرائية من السوق وتؤدى بالتالى إلى مزيد من انكماش القطاعات الانتاجية فى المجتمع . ويمكن النظر فى تخفيف العبء الضريبى على الأنشطة الانتاجية ، ودعم سعر الفائدة على القروض الاستثمارية .

(٢) من ناحية أخرى فمن الواضح أن سياسة تضييق الائتمان قد أدت دورها أو تجاوزته ، ومن اللازم تخفيفها .

(٣) يجب المحافظة على الثقة بين الحكومة وقطاع الأعمال واعطاء حرية أكبر للقطاع العام للإنطلاق والعمل على تشجيع استيراد رؤوس الأموال .

(٤) مساعدة المشروعات المتعثرة عن طريق تأجيل الضرائب المستحقة أو تقسيطها .

(٥) تشجيع المشروعات على زيادة استخدام العمال والاحتفاظ بهم فى هذه الأوقات الصعبة وذلك عن طريق اجراءات مالية أو ضريبية خاصة .

(٦) الحفاظ على مستوى مرتفع من برامج التشييد والبناء والمرافق العامة حيث أن هذه القطاعات تقود عملية الانتعاش .

(٧) السعى للحصول على معونات إضافية أجنبية لدفع عملية التنمية ، وبالرغم من محاذير الاقتراض ، فإن الموارد الخارجية لازمة لتحقيق التنمية السريعة ، ولا يمكن الاستغناء عنها كلية .

(٨) تشجيع تحويلات المصريين فى الخارج عن طريق زيادة روابطهم بالبلد ورفع الاجراءات السقيمة التى تستجلب سخطهم وليس أموالهم مثل قيود السفر وتصاريح العمل ... إلخ .

(٩) النظر فى زيادة الصادارات المصرية غير التقليدية وتشجيع السياحة فكلا هذين القطاعين كفيل بالخروج بنا من الأزمة .

(١٠) أخيراً وليس آخراً فإن الخروج من الأزمة يسبقه الاعتراف بوجودها ، وامتلاك البيانات والاحصاءات اللازمة لتحليل أبعادها . ثم بعد هذا وذاك الدراسة المتمهلة الرزينة لكل جوانبها ، وتصميم البرنامج المتكامل اللازم لمواجهتها .

الفصل الثالث

المديونية الخارجية : المسئولية والرقابة

طالعتنا الصحف الأجنبية بنبأ صغير يقول أن وزير المالية الرومانى قد أقيل من منصبه ، وإلى الآن والخبر عادى . ثم أضافت وكالة الأنباء الرومانية أن سبب طرد الوزير يرجع لفشله فى القيام بمهام منصبه وهنا فالأمر يستحق وقفه . ونحن لم نعتاد أن نسمع عن وزير فى بلدنا الحنون « يقال » لأى سبب من الأسباب . فكل وزرائنا يؤدون أعمالهم على خير ما يرام . وحتى إذا قصر الواحد منهم فى الأداء فهناك الكثير من الأسباب القاهره التى تفسر هذا الفشل !

* نشرت بجريدة الشعب فى / / ١٩٨٨ .

وحتى إذا كان هناك خطأ فهو بالضرورة قد ورثه من الوزير السابق له . كذلك ، وفى بلادنا بالذات ، فمعظم الأزمات واردة من الخارج ، وبالتالى فهى خارج قدرات أى وزير أو حتى وزارة كاملة . وإذا لم تفلح كل هذه الحجج فإن الكثير من مسئولينا يفسرون فشل برامجهم بعدم نضج الجمهور وعدم تفهمه للأمور ... كل شىء وارد إلا المسئولية الشخصية للوزير ، مادام فى الوزارة ! وأخيراً إذا خرج من الوزارة فذلك ليس لأنه فشل ولكن لأن هناك من يستطيع أن يقوم بالعمل بشكل أفضل !

أما بقية الخبر الرومانى فهو أن رئيس جمهورية رومانيا قد « رفد » الوزير بعد أن وجهت الصحافة الحكومية ، أو بالأصح وجه الرئيس له ، تهمة التفريط فى مصالح الدولة وذلك بقبول قروضاً من البنك الدولى ذات شروط قاسية وبالذات من حيث أسعار الفائدة .

وتهاجم جريدة الحزب الشيوعى الرومانى البنك الدولى وتتهمه بفرض قروض ربوية على رومانيا . وبالرغم من أن البنك الدولى قدم لهم قروضاً إجماليها ملياري دولار إلا أن الجريدة تنادى بالنظر فى الانسحاب كلية من هذه المنظمة الدولية .

والغريب أن رومانيا قد تمتعت لفترة طويلة بمعاملة خاصة من البنك الدولى منذ أن انضمت إليه فى ظل الرئيس شاوسيسكو الذى سعى إلى تنويع مصادر التمويل لبرنامجه الطموح نحو تصنيع وتنمية بلاده ، وإلى تأكيد استقلاله عن الاتحاد السوفيتى . وبالمقابل فقد حاول البنك الدولى أن يجعل من علاقته مع رومانيا نموذجاً جذاباً لغيرها من دول أوربا الشرقية . فقام بتقديم قروضاً كبيرة لصناعتها الاستراتيجية ، ولم يتدخل إلى حد كبير فى شئونها الاقتصادية كما يفعل فى غيرها من الدول . واقتنعت البعثات المتتالية لموظفى البنك بالقليل من البيانات الاقتصادية التى رغبت هذه الدولة الاشتراكية فى الافصاح عنها . ومما لا شك فيه أن هذه المعاملة التفضيلية قد أثارت حفيظة بعض الدول الأخرى من أعضاء البنك الدولى التى اعتقدت أنها أولى بالرعاية ..

والواقع أن ما يهمنا فى الخبر الرومانى هو ما يشير إليه خبر إقالة الوزير من جدية وتشدد من جانب الحكومة فى علاجها لأزمة الديون الخارجية . فقد تعرضت تلك

البلاد عام ١٩٨١ لأزمة كبيرة بسبب وصول ديونها إلى ١٢ مليار دولار . واعتبرت الدولة أن هذه الالتزام الخارجي يمثل تهديداً كبيراً لأمنها الاقتصادى ، وقررت فرض اجراءات تقشفية صارمة وتوجيه أكبر قدر ممكن من الانتاج للتصدير . وانعكس هذا فى كثير من الحرمان للمواطن الذى تحمل انخفاضاً كبيراً فى مستوى المعيشة ونقصاً فى الكثير من السلع الأساسية بما فيها الوقود اللازم للتدفئة فى عدد من مواسم الشتاء المتتالية شديدة العنف والقسوة . ونجحت هذه السياسة فى تخفيض المديونية فى ستة سنوات إلى نصف حجمها .

وليس الغرض من هذه المقدمة الطويلة اقتراح نفس الحلول لمواجهة أزمة المديونية الخارجية عندنا . فالظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية مختلفة . وفى اعتقادنا أن أزمة المديونية الخارجية كان يمكن تلافى الجزء الأكبر منها إذا ، اتبعت سياسات أكثر رشداً وترشيداً فى الاقتراض وفى استخدام القدرات الذاتية للبلاد .

كذلك نحن لا نخاطر باقتراح أن تفرض الحكومة المزيد من الاجراءات التقشفية على شعبنا المسكين بدون أن يكون هناك نقاش واسع ، شعبى وبرلمانى ، لمشكلة المديونية المصرية وكيفية معالجتها . حيث ليس هناك ضمان فى غياب مثل هذه المناقشة الموسعة أن يتحمل الجميع التضحيات بنفس الدرجة . فالثابت أن القادرين فى بلادنا هم أكثر الناس كفاءة فى التهرب من الضرائب والالتزامات العامة ، بينما تتابع حكومتنا الرشيدة ذوى الدخل الثابت والموظفين بمعظم الأعباء .

وتحتاج معالجة أزمة المديونية الخارجية إلى أن نبدأ بسؤال منطقى : كيف وصلنا إلى هذا الحجم الضخم من المديونية ؟ ومن الذى ورطنا فى كل هذه الديون ، التى تزيد طبقاً لمعظم التقديرات عن ٤٠ مليار دولار ، أى أزيد من ٩٠ مليار جنيه مصرى ، أو حوالى تسعة آلاف جنيه لكل عائلة مصرية .

لقد شاهدنا إلى وقت قريب بعض مسئولينا الاقتصاديين يتفاخرون بقدرتهم على استجلاب القروض من الخارج . ورأوا فى هذه الأموال خيراً وبركة ، فالموازنة فى أيامهم لا تعانى من العجز أبداً . حيث أعتقد الجميع أن الديون مثل الهبات لا ترد ، أو أن يوم السداد بعيد بعيد . وساعد على تراكم هذه المديونيات الهائلة غياب الرقابة

البرلمانية الكافية على الانفاق الحكومى . وأنفقت مئات الملايين من الأموال المقترضة على مشروعات قليلة العائد . أو على مستشارين أجانب انشغلوا فى دراسات ضئيلة الجدوى أو بالأحرى أكثر نفعاً لهم منها . ويقال أن تسعين مليون دولار أمريكى أنفقت على مشروع الصرف الصحى لمدنية الأسكندرية ، وهل تذهب مياه الصرف إلى البر أم إلى البحر . ولم تنتهى الدراسات إلى شىء كثير ، وفى النهاية عندما اتخذت الحكومة قرارها بالصرف على البر كان هذا بناء على مشورة أساتذة الهندسة بجامعة الأسكندرية الذين قدموا النصح لوجه الله والوطن .

ورغم تقديرنا للمجهود الكبير الذى تقوم به الحكومة الحالية فى مفاوضات إعادة جدولة الديون ، فإن الخروج من هذا المنحنى الخطر لا يتم دون التوقف عند بعض الدروس المستفادة ومنها :

(١) ظهر أن كثير من الديون التى ألتزمت بها الحكومة قد تمت بعيداً عن أى تنسيق مركزى حتى أن مفاوضى جدولة الديون فوجئوا بالتزامات كثيرة لا يوجد بيانات عنها لدى البنك المركزى أو وزارة التخطيط .

ونتج عن قصور الرقابة البرلمانية أو حتى الحكومية أن بعض الديون الضخمة تم التعاقد عليها بشروط مجحفة . فمثلا نجد أن بعض الديون قد وقعت فى أوائل الثمانينيات على أساس سعر فائدة ثابت ومرتفع يصل فى بضع الأحيان إلى أزيد من ١٦٪ سنوياً . وهذا يعنى مضاعفة أصل الدين فى أقل من خمس سنوات ، هذا فى الوقت الذى انخفضت فيه أسعار الفائدة على الدولار إلى أقل من ٧٪ .

(٢) بالرغم من أن مجلس الشعب يوافق على مشاريع القوانين الخاصة بالاقتراض فى كل حالة على حده ، إلا أن مجلس الشعب ليس لده تصور عام عن موقف المديونية ككل ، وكذلك عن أثر كل قرض فى زيادة الانتاج والتصدير مما يقلل اعتمادنا على القروض فى المستقبل .

كذلك فإن الكثير من اتفاقيات القروض يتم الموافقة عليها بالجملة ، وفى جلسة واحدة وأحياناً تكون الموافقة على القروض قد تمت فى فترات

أجازات المجلس ثم تقدم إلى المجلس للاعتماد السريع .

ومن المعروف أن سلطة الرقابة على الميزانية والانفاق الحكومى وبالتالى المديونية تعتبر من أخطر سلطات المجالس النيابية . وقد يلجأ المجلس النيابى فى أحوال كثيرة ، مثل حالة الكونجرس الأمريكى ، إلى وضع حداً أقصى للمديونية العامة لا يمكن تخطيه دون الرجوع إلى المجلس .

فأين مجلس الشعب المصرى من كل هذا ؟

(٣) أجرت الحكومة مفاوضات إعادة جدولة الديون مع صندوق النقد الدولى بعيداً عن أعين ممثلى الشعب ، بالرغم مما تقرره هذه المفاوضات من نتائج ذات تأثير كبير على مقدرات البلاد الاقتصادية وعلى رفاهية الشعب .

وكان متوقعاً أن تعرض الحكومة برنامجاً تفصيلياً يوضح ما قدمناه من تنازلات لصندوق النقد الدولى والدول الدائنة ، وكذلك يوضح كيفية معالجة مشكلة المديونية خلال فترة الخطة الخمسية وما يليها .

(٤) مصر مثل غيرها من الدول مواردها محدودة ، وفى إطار أزمة مستحكمة فى توفير الاحتياجات الأساسية للسكان لا يمكن قبول مفاهيم مطلقة للأولويات القومية ، بل يجب مراجعة أولويات المجتمع من حيث أثرها على المديونية الخارجية . إذ فى النهاية وعندما يحين أجل السداد فإن التضحيات المطلوبة من الشعب قد تؤدى بالاستقرار السياسى والاجتماعى للدولة .

من كل ما سبق فإن المطلوب من مجلس الشعب أن يقوم بالتحقيق فى مسألة المديونية الخارجية المصرية ، وأن يضع مع الحكومة برنامجاً متكاملا لمعالجتها وأن يقرر من الضوابط ما يكفل ترشيد الاقتراض وحسن استخدام القروض .

وبدون هذا البرنامج المتكامل ، لن يكفى لحل مشكلة المديونية الخارجية طرد الوزير المسئول ! .

الفصل الرابع

مصر والبنك الدولى : الفائدة والقيود

قصة العلاقة بين مصر والبنك الدولى تتمتع بخصوصية فريدة تعكس ليس فقط التطورات التى مرت على السياسة الاقتصادية المصرية ولكن أيضاً مراحل التحول والنضوج التى مرت بها هذه الهيئة الدولية المؤثرة .

ولقد أصبح البنك الدولى أحد أعمدة النظام الاقتصادى العالمى ، ولذلك فإن استيعاب دروس تقلبات علاقته بمصر تساعد صانع السياسة المصرى على وضع الاستراتيجية الملائمة للتعامل معه .

* نشرت فى « الأهرام الاقتصادى » على جزئين فى ٢٨/١٠/١٩٨٥ و ٥/١١/١٩٨٥ .

التطور التاريخى للعلاقة :

كانت مصر إحدى الدول المؤسسة للبنك الدولى وصندوق النقد الدولى والمؤسستان هما « توأما اتفاقية بريتون وودز » التى أنبثقت عن اجتماعات أقيمت فى منتجع بهذا الأسم فى ولاية نيوهامبشير الأمريكية فى أواخر ١٩٤٤ بغرض تنظيم أحوال سوق النقد العالمية وتدبير التمويل اللازم لعمليات التعمير والتنمية بعد الخراب الذى سببته الحرب العالمية الثانية . وعلية هذا الغرض من إنشاء البنك الدولى غرضاً مزدوجاً وينعكس هذا فى اسمه : International Bank for Reconstruction and Development الذى يترجم فى اللغة العربية بالبنك الدولى للإنشاء والتعمير (وإن كان الاسم الأقرب إلى الصحة هو البنك الدولى للتعمير والتنمية) . وانعكست أهداف البنك الدولى فى سنواته الأولى فى إقراض دول أوروبا لأغرض إعادة البناء ، وإقراض دول العالم الثالث أو الدول المتخلفة لأغرض التنمية . ومع أواخر الخمسينات تخصص البنك الدولى كلية فى الإقراض للعالم النامى ، وأصبح أسمه المختصر هو البنك الدولى The World Bank وتوسع البنك ليشمل فرعين جديدين أحدهما هو مؤسسة المعونة الدولية International Development Association (IDA) ، وهى تقدم قروضاً ذات شروط ميسرة جداً بحيث تقترب من المنحة وذلك إلى دول العالم الثالث الأكثر فقراً ، ومؤسسة التمويل الدولى International Finance Association (IFC) وهى تقرض على أسس شبه تجارية إلى مشروعات القطاع الخاص فى العالم الثالث دون الحاجة إلى ضمانة حكومات الدول التى يقام فيها مشروع ، وذلك بعكس قروض البنك الدولى الأخرى التى تتطلب هذه الضمانات .

البنك الدولى .. وطبيعته الخاصة :

ينتمى كل من البنك الدولى وصندق النقد الدولى إلى مجموعة مؤسسات الأم المتحدة مع ذلك يختلف كل منهما اختلافاً كبيراً عن باقى مؤسسات الأم المتحدة وبالذات من حيث توازن القوى داخلها ومن حيث العوامل والمؤشرات التى تحكم سياسات الاقراض .

أما من حيث توزيع القوى فالاختلاف الأساسى يتمثل فى اختلاف نظام التصويت فى مؤسسات الأمم المتحدة التى تتمتع فيها كل الدول بحقوق متساوية (وبالذات فى الجميعة العامة) وبين البنك الدولى الذى يعكس التصويت فيه المساهمة النقدية للدول المشاركة فى رأسماله . وقد نتج عن ذلك سيطرة الدول الغربية الصناعية التى ساهمت بأزيد من ثلثى رأسمال البنك على مقدراته ، وبالذات لامتناع دول أوروبا الشرقية عن المساهمة فى البنك وانسحاب بولندا وتشكيوسلوفاكيا منه بعد انتصار الحكم الشيوعى فيهما ، ويضاف إلى تأثير القوة التصويتية للدول الصناعية هيمنة مواطنيها على الوظائف الأساسية فى كافة إدارات البنك .

ولعل أزمة تمويل السد العالى تمثل بوضوح مدى تأير تداخل العوامل السياسية فى اتخاذ قرارات البنك ذات الطبيعة الاقتصادية مع ذلك فلقد تغير البنك كثيراً فى الستينات والسبعينات وبالذات تحت رئاسة روبرت مكنمارا وذلك بالاهتمام باحتياجات الدول الأكثر فقراً وبتمويل مشروعات الحاجات الأساسية من مياه شرب والصرف الصحى والتعليم .. إلخ .

أما بخصوص معايير الإقراض فهى تنصب أساساً على العائد الاقتصادى للمشروع ومدى مساهمته فى قدرة الدولة على النمو وعلى سداد المديونية وتبلورت فى خلال هذه الفترة - ربع القرن الماضى - المعايير الاقتصادية لتقييم المشروعات فى البنك الدولى ومحاولة تطعيمها ببعد اجتماعى مثل تأثير المشروعات على العمالة وعلى زيادة دخول وفرص عمل النسوة والفئات الضعيفة أو الأكثر حرماناً فى المجتمع . وكذلك محاولة استبعاد المشروعات ذات التأثير السيىء على البيئة ، والدخول بشكل أكبر فى مشروعات الصحة والتعليم التى من الصعب تقييم عائدها الاقتصادى المباشر .

كذلك حاول البنك أن ينأى بقراراته إلى حد معقول عن اعتبارات السياسة واحتفظ البنك بسياسة اقراض أنشطة فى يوغوسلافيا ثم فى رومانيا . وبدأ فى منتصف السبعينات فى الاقراض لاثيوبيا الاشتراكية ثم فيتنام . ثم أخيراً استعادت المجر والصين الشعبية عضويتهما لتضيفا بذلك نمطاً ونوعية جديدة من المشروعات والسياسات التى يدعمها البنك الدولى .

استراتيجية مصر تجاه البنك الدولى :

مصر كدولة نامية لا تكفى مدخراتها الداخلية لتمويل كل احتياجاتها الاستثمارية . وعليه فإنه إحدى بديهيات علاقة مصر بالبنك الدولى هو محاولة مصر تعظيم الموارد التى تحصل عليها من البنك لتميز قروض البنك بشروط مالية جذابة بالمقارنة للائتمان التجارى المعتاد . كذلك فإن مشروعات البنك تتميز فى المعتاد بجودة الدراسة وحسن التوجيه مما يطمئن الدول المقترضة على حسن استخدام تلك الموارد . وبالرغم من أن موظفى البنك الدولى يؤكدون أن المشروعات التى يرسيها البنك هى انعكاساً لأولويات الدول المقرضة إلا أن البنك الدولى ، لما يتمتع به من خبرة تنموية كبيرة وثقل مالى وفنى ، كثيراً ما يساعد تلك الدول فى صياغة تلك الأولويات . وهناك جزء محترم من ميزانية العمليات فى البنك الدولى مخصص لتقديم المعونة الفنية والمشورة الاقتصادية للدول الأعضاء .

حجم الاقراض :

لم يقدم البنك الدولى أية قروض لمصر خلال سنوات الستينات بالرغم من المجهود الاقتصادى الكبير الذى حاولته الدولة خلال هذه الفترة بما فى ذلك أول خطة قومية شاملة والسيطرة الحكومية على أدوات النظام الاقتصادى اللازمة لتنفيذ أهداف الخطة الطموحة . مع ذلك وخلال الخمس عشرة سنة الأخيرة تطورت العلاقة تطوراً كبيراً وانعكس هذا على حجم الاقراض لمصر . ويوضح الجدول حجم الاقراض فى الفترة من ١٩٧٠ إلى ١٩٨٤ .

حجم الاقراض والمساعدات من البنك الدولى

١٩٧٠ - ١٩٨٤

القيمة بمليون دولار أمريكى

	٧٠ - ١٩٧٤	٧٥ - ١٩٧٩	١٩٨٠	١٩٨١	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤
عدد المشروعات	٩	٢٨	٨	٧	٥	٥	٥
قيمة القروض	-	٨٦٢,٥	٢٠٦	٨٩	٤٦٥	٣٥٠	٤٥٨
قيمة المساعدات	١٥١,١	٤١٧,٥	٢١٥	١٩٧,٦	-	-	-
إجمالى القروض والمساعدات	١٥١,١	١٢٨٠,٠	٤٢١,٠	٢٨٦,٦	٤٦٥,٠	٣٥٠,٠	٤٥٨,٠

كذلك فقد تغيرت الشروط المالية لهذه القروض أيضاً تغيرت تغيراً ملحوظاً ، ففى أول الفترة أحجم البنك الدولى عن تقديم أى قروض لمصر بالشروط المعتادة وإنما اكتفى بتقديم مساعدات من هيئة المعونة الدولية (IDA) التابعة له تسدد بعد فترة سماح طويلة (عشرة سنوات) وبسعر فائدة منخفض لا يجاوز ثلاثة أرباع من واحد فى المائة ، ويمتد السداد على أربعين سنة بعد فترة السماح يسدد فى العشرة الأولى منها ١٠٪ فقط من قيمة المساعدة والباقى على ثلاثين سنة بواقع ٣٪ سنوياً . واتفقت هذه السياسة الاقراضية مع متطلبات السياسة الاقتصادية المصرية فى الفترة التالية لهزيمة ١٩٦٧ حيث وجهت معظم الموارد المتاحة للمجهود الحربى ولعمليات الاحلال والصيانة الضرورية دون الدخول فى مشروعات جديدة ، ولم تسمح موارد الدولة من العملة الصعبة فى الدخول فى التزامات مالية بالشروط المعتادة .

إلا أن الوضع تغير تغيراً واضحاً بعد حرب ١٩٧٣ وبداية سياسة الانفتاح المصرية ، ففى الوقت الذى زادت فيه الموارد من العملة الأجنبية بظهور بعض المصادر غير التقليدية من تحويلات العاملين فى الخارج والمساعدات العربية والاستثمارات الأجنبية الجديدة ، وكذلك نتيجة للارتفاع الضخم لعائدات البترول ، بدأت الدولة برنامجاً

طموحاً لإصلاح البنية الأساسية ومحاولة إعادة تجهيز القطاع الانتاجى التقليدى فى الزراعة والصناعة . ولم يعد المخصص من موارد هيئة المعونة الدولية لمصر كافياً لمواجهة هذه الاحتياجات كذلك فإن إمكانية سداد القروض قد تحسنت . وعليه فإن الكثير من المشروعات الجديدة مثل مشروعات الصناعة والكهرباء بدأ تمويلها من القروض .

نوعية القروض المقدمة :

كذلك تطورت العلاقة فى نوعية القروض التى تحصل عليها مصر من البنك الدولى . فتحركت بسرعة من المشروعات التى تساعد البنية الأساسية للبلاد مثل مشروعات الصرف المغطى الضخمة أو مشروعات الكهرباء ومياه الشرب والطرق ومشروعات التعليم والتدريب ، إلى التركيز مؤخراً على القطاع الانتاجى المباشر مثل القروض المقدمة لمشروعات تطوير الحبوب والفاكهة وقروض الميكنة والائتمان الزراعى ثم قروض الصناعة التقليدية مثل حلج القطن والغزل والنسيج وصناعة الورق وحديد التسليح ثم القروض غير المباشرة لمشروعات القطاع الصناعى الصغير والخاص عن طريق القروض الستة المقدمة لبنك التنمية الصناعية والقرض المقدم للقطاع الخاص من خلال بنك مصر إيران ، وكذلك قرض تنمية الصناعات التصديرية المقدم من خلال أربعة بنوك . والغرض من القروض القطاعية الكبيرة (مثل القروض الثلاثة الأخيرة) هو سرعة تمويل مشروعات القطاع الانتاجى والتخفيف على موارد البنك الدولى فى الدراسة والمتابعة وتقوية دور البنوك الانمائية المصرية التى يتم من خلالها هذا التمويل .

مصر تخرج من عصبة الفقراء :

كذلك تطورت العلاقة فى إخراج أو « تخرج » (Graduation) مصر منذ ثلاثة سنوات من صفوف الدول المستفيدة بالقروض السهلة التى تقدمها هيئة المعونة الدولية التابعة للبنك الدولى ، ولم تتنازل مصر بسهولة عن مركزها فى « عصبة الفقراء » لما فى ذلك من مزايا واضحة ، بينما رد البنك الدولى بارتفاع مستوى معيشة الفرد فى مصر ، وتوافر موارد بالنقد الأجنبى من البترول والسياحة وقناة السويس وتحويلات العاملين فى

الخارج ، من ناحية أخرى فقد زاحمت مصر دول أخرى أكثر احتياجاً (من وجه نظر البنك) أو أكثر إلحاحاً أو إقناعاً . ومما لا شك فيه أن دخول الصين الشعبية فى صفوف الدول المقترضة من البنك كان أحد العوامل المرجحة ، وإن ساهمت الهند ، وهى دولة قديمة فى علاقاتها مع البنك ولها فيه نفوذ ضخم ، فى خلق تكتل للدول الأكثر فقراً نجح فى استبعاد مصر وغيرها من الدول التى وصلت إلى مشارف الدول متوسطة الدخل ، من الاستفادة بقروض هيئة المعونة الدولية .

ويتراوح سعر الفائدة على القروض التى تقترضها مصر من البنك الدولى فى الوقت الحالى بين حوالى ٩٪ و ١١٪ بينما تمتد فترات السداد إلى حوالى عشرين عاماً مع فترات سماح متوسطة الطول قد تصل فى بعض الأحيان إلى أربع أو خمس سنوات .

وتعتبر هذه الشروط أفضل بكثير مما هو متاح فى السوق العالمية للقروض طويلة الأجل وبالذات فيما يتعلق بمدد السداد وفترة السماح . ويضاف إلى ما تقدم فائدة أخرى تتمثل فى نظام توزيع مخاطر سعر الصرف الذى يستخدمه البنك الدولى وهو نظام معقد يتم بموجبه تقييم أقساط سداد القروض وعلى أساس سلة من العملات مما يحمى الدول المقترضة من تقلبات سعر عملة الاقتراض . يضاف إلى كل ما تقدم ما تتميز به دراسات البنك الدولى للمشروعات من تؤده مما يضمن جدواها الاقتصادية وقدرتها على الاستفادة من القروض المقدمة وعلى سدادها .

مشروطية المعونة

أحد القضايا الهامة التى نغصت العلاقة بين الدول المقترضة وكل من مؤسستى اتفاقية (بريتون وودز) أى البنك الدولى وصندوق النقد الدولى هى مسألة شروط الاقراض أو مشروطية المعونة وبالذات ما يصر عليه صندوق النقد الدولى من شروط خاصة لإصلاح المسار الاقتصادى فى الدول المقترضة وما يرتبط بذلك أحياناً من تغيير سياسات الأسعار والأجور أو السياسة النقدية أو تخفيف عجز الميزانية مما قد يطيح

بالكثير من برامج الإصلاح الاجتماعى أو يخفض ميزانية دعم السلع التى يستفيد منها غالبية الفقراء .

وقد تكررت حوادث الشغب الناتجة عن برامج التقشف التى يتبناها صندوق النقد الدولى حتى أضافت لتدخله فى تحديد المسار الاقتصادى للدول المقترضة سمعة سيئة .

وقد حاول البنك الدولى تفادى هذه الوصمة بتأكيده على أن المعيار الأساسى فى الاقراض هو العائد الاقتصادى والاجتماعى للمشروعات التى تتبناها الدولة المقترضة ، ومن ناحية أخرى يصر البنك الدولى فى المعتاد كما أوضحنا على سياسات موجهة أساساً لخدمات الحاجات الأساسية للمجتمع فى مشروعات مياه الشرب والكهرباء والصحة ويتبنى سياسات فى تسعير هذه الخدمات تأخذ فى الاعتبار قدرة المستفيدين على الدفع . مع ذلك فقد شاهدت فترة الثمانينات تقارباً وتنسيقاً كبيراً بين البنك والصندوق بحيث يُقدم الأول إذا وافق الثانى ، ويُحجم الثانى إذا تراجع الأول .

شروط الاقراض :

وسوف نناقش فيما يلى موضوع الشروط التى يتمسك بها البنك فى اقراض المشروعات ونستعرض بعض الأمثلة لذلك من واقع خبرة المفاوض المصرى مع البنك .

الشرط الأول : التوجه السياسى والاقتصادى للدولة : من الإنصاف أن نقرر أن سياسة الاقراض فى البنك الدولى هى امتداد للسياسة الخارجية للدول الغربية الكبرى المساهمة فيه . وتسيطر الدول الصناعية العشرة الكبرى على أزيد من خمسين فى المائة من القوة التصويتية فى البنك .

ولقد بينا فيما سبق كيف أن أهم سمات علاقة البنك الدولى بمصر هى ارتباط معونة البنك الدولى بالمنهج العام للاقتصاد المصرى ، وبالرغم من أن مصر كانت إحدى الدول المؤسسة للبنك إلا أنها لم تحصل منه خلال الخمسة والعشرين سنة الأولى من حياته وحتى بداية السبعينيات إلا على قروض إجماليها ٣٦,٥ مليون دولار ، بينما بلغ إجمالى ما حصلت عليه مصر ابتداء من ١٩٧٠ إلى الآن ٢٤٥٠,٥ مليون دولار من

القروض بالإضافة إلى ٩٨١,٢ مليون دولار من المساعدات (الميسرة) لهيئة المعونة الدولية الملحقة بالبنك الدولى .

وعليه فإن الانفتاح الاقتصادى المصرى وارتباط مصر بالمنهج الاقتصادى الغربى قد انعكس أيضاً فى علاقة مصر بالبنك الدولى . وأصبح البنك ليس فقط من أهم المقرضين لمصر ولكن أيضاً أصبح يلعب دور المايسترو الذى ينسق برامج معونات الدول الغربية لمصر . وعليه ، قام البنك بسكرتارية « نادى باريس » الذى رتب احتياجات مصر التمويلية فى أواخر السبعينيات .

الشرط الثانى : السياسة الاقتصادية الاجتماعية للدول المقترضة :
تميزت برامج معونة البنك الدولى باتباع وتشجيع سياسة اقتصادية مستنيرة فى الدول المقترضة ولقد شجع البنك برامج الإصلاح الزراعى والإصلاح الضريبى والعدالة فى تسعير الخدمات الأساسية ، ويؤكد البنك الدولى على أهمية توافر برنامج اقتصادى واجتماعى متكامل ورشيد فى الدول المقترضة .

ولقد ساهمت البعثات العديدة للبنك الدولى فى الإعداد للخطة الاقتصادية والاجتماعية الحالية لمصر .

الشرط الثالث : قدرة الدولة على السداد : يقدم البنك الدولى القروض للمشروعات المختلفة بضمان الدولة المقترضة وقد أحجم البنك الدولى يده عن اقراض عدد من دول أمريكا اللاتينية عندما انفلت عيار اقتراضها وأصبحت غير قادرة على سداد مديونيتها .

الشرط الرابع : اقتصاديات المشروع : أحد المعايير الأساسية لإقراض المشروعات هى مساهمة المشروع فى زيادة الدخل القومى للاقتصاد المقترض وهناك موسوعات كبيرة حول كيفية احتساب العائد الاقتصادى والاجتماعى للمشروع ، ولا داعى للخوض فى تفاصيل ذلك هنا .

قضايا تمويل البنك الدولى لمصر :

وسنعرض فيما يلى عدداً من القضايا العامة الهامة التى أثارها البنك الدولى عند مناقشة تمويله لعدد كبير من المشروعات المصرية نقدمها كبيان للفلسفة الاقتصادية للبنك وكيف أثرت فى السياسة الاقتصادية المصرية فى السنوات الخمسة عشر الأخيرة .

(١) الأسعار الاقتصادية لعوامل الانتاج وبالذات أسعار الطاقة :

انعكست سياسة الانفتاح الاقتصادى فى مصر فى اعطاء قوى السوق سطوة أكبر فى تحديد وتوزيع الموارد الاقتصادية بدلا من التدخل الادارى والتسعير الجبرى الذى خدم مؤشرات التخطيط المركزى وأولويات الحكومة فى السابق .

ولقد شجع البنك الدولى هذا الاتجاه وبالذات فيما يتعلق بأسعار الخضر والفاكهة والغزل والنسية وغيرها من السلع التى سعى إلى تشجيع صناعتها وحقق فى ذلك نجاحاً كبيراً كذلك وبسبب أزمة الطاقة العالمية فقد نشط البنك الدولى فى الدفاع عن استخدام الأسعار العالمية للطاقة فى تسعير الكهرباء ومشتقات البترول وقاومت الحكومة تلك الضغوط زمناً طويلا وفى اعتقادى أن الدعم الذى تعوده المستهلك المصرى فى هذا المجال لا يستقيم مع الضائقة المالية التى تعانيها البلاد إلى جانب عدم كفاية احتياطى البترول المحلى لتمويل أحلام الرخاء السريع التى تهافتت على تشجيعها سياسة السبعينيات .

ولقد أتخذ البنك الدولى طريقين فى تحقيق هدفه فى التسعير الاقتصادى لعوامل الانتاج والسلع التى تمولها مشروعاته السبيل الأول عن طريق نقاش عام بخصوص التسعير الاقتصادى وربط استجابة الحكومة بتحقيق ذلك بإمكانية الاقراض ذاته ومن ذلك مثلا أن القروض إلى قطاع الصناعة عموماً ترتبط فى المعتاد بنقاش فى أولويات الدولة فى هذا القطاع وبضرورة مثلا من أن تعدل الدولة من هيكل أسعار سعر الفائدة فى هذا القطاع أو أن يرتبط الاقراض إلى مصانع النسيج بضرورة إطلاق الدولة للأسعار النهائية للمنتج .

أما الطريق الثانى والموازى للأول فهو عن طريق مبدأ قابلية المشروع لسداد التزاماته أو لاستعادة تكلفته يعتمد تحقيق ذلك على أن يكون كافة المدخلات والمخرجات فى المشروع مقيمين تقييماً صحيحاً وفى الكثير من الأحيان يعنى ذلك أن يكون التقييم على أساس سعر السوق .

ونأخذ مثالاً لذلك الحوار الذى يدور فى المعتاد عند اقراض البنك الدولى لمشروعات الكهرباء . فى هذه الحالة فإن البنك يسعى إلى أن يحقق المشروع عائداً مالياً معتدلا ، مثلا ٩٪ ، ويتحقق هذا مثلا عن طريق زيادة أسعار الطاقة المنتجة للمستهلك النهائى . ولقد جاهد البنك إلى جانب هيئة الكهرباء المصرية فى السعى نحو القضاء على التسعير غير الاقتصادى للكهرباء (وأثار هذا جدلا مرة أخرى بخصوص الكهرباء التى تستهلكها شركة كيما أو شركة الألومنيوم المصرية بنجع حمادى) كذلك نحو ضرورة الحفاظ على فرق صحى بين سعر الكهرباء المقدم للمنشآت الصناعية والانتاجية وبين سعر الكهرباء المستخدمة فى المنازل . وأن يراعى فى تسعير الأخيرة أن يزداد سعر الوحدة كلما زاد الاستهلاك حفاظاً على أن توزع الفائدة على أكبر عدد من المستهلكين وتشجيعاً للترشيد من ناحية أخرى . مع ذلك لم يتحقق نجاح واضح فى هذا المجال إلا مؤخراً .

وحتى يكون احتساب العائد المالى والاقتصادى على المشروع واقعياً فيجب أن تقيم أصول المشروع أو الاستثمارات المقدمة له على أسس واقعية .

ولا يسلم هذا النقاش من المجادلات حول كيفية إعادة تقييم الأصول . وبالذات لإنعكاس هذه المناقشة الفنية على السياسة الاجتماعية والاقتصادية للدولة . فقد يكون فى إمكان هيئة الكهرباء أو هيئة التليفونات تحقيق عائد اقتصادى مناسب على القيمة التاريخية للأصول بينما إذا عدلت قيمة الأصول أخذاً فى الاعتبار التضخم فإنه يلزم مضاعفة أسعار خدماتها .

وإذا أردنا إعادة تقييم الأصول فأى معدلات التضخم أصلح ؟؟ هل نأخذ بالأرقام القياسية لأسعار السلع الرأسمالية أو السلع الاستهلاكية ، وإذا أخذنا المقياس الأول هل

هى الأسعار فى الداخل أو فى الخارج . ومن ناحية أخرى فإن إعادة التقييم المحاسبى لا يأخذ فى الاعتبار الكفاءة الاقتصادية للأصول القديمة والجديدة . ذلك أن بعض المعدات (مثلا معدات الاتصال الهاتفى) قد تطورت تطوراً مذهلا فى السنوات الأخيرة . وبالتالى فإن المعدة التى تخدم عشرات الخطوط يمكن أن تخدم آلاف الخطوط الآن ، ويؤدى هذا المعدل الكبير لتقادم الأصول إلى أن السعر الاقتصادى الحقيقى للمعدة القديمة ينخفض إلى الصفر بغض النظر عن القيمة الدفترية أو عن معدلات التضخم منذ تركيبها .

وعليه يتوقع المستهلكون انخفاض تكلفة الخدمة وليس ارتفاعها على هذا الأساس وحده .

(٢) قضية سعر الفائدة :

تعتبر هذه المسألة امتداداً لفلسفة البنك الدولى فى تشجيع التسعير الاقتصادى للموارد المختلفة ودارت مناقشات عدة فى مجلس المديرين التنفيذين للبنك الدولى حول ضرورة الاقراض بسعر فائدة موجب وحقيقى . حيث قد يؤدى التضخم السريع فى الدول النامية إلى أن تصبح تكلفة الاقتراض سالبة مما يشجع الاقتراض حتى للأغراض غير المنتجة ويسىء توزيع الموارد المتاحة عن طريق القروض . ولحد كبير لم تخضع الحكومة المصرية لضغوط البنك الدولى وصندوق النقد الدولى لرفع أسعار الفائدة على الجنيه المصرى والدولار الأمريكى إذ أن الحكومة رأت من الأساسى تشجيع الاستثمار وبالذات الاستثمار الزراعى والصناعى عن طريق تخفيض معدلات الاقراض لبعض أنواع الاستثمار الزراعى والأمن الغذائى إلى ٦٪ كذلك لتعاونيات الاسكان ٣٪ ، ووضعت حداً أقصى لسعر فائدة إقراض البنوك للنشاط الصناعى ١٣٪ وإن تركت أسعار فائدة الاقراض التجارى ، بدون حد أقصى وبحد أدنى ١٦٪ .

وفى اعتقادى أن سياسة كبح أسعار الفائدة يتناسب من ناحية مع المرحلة الهشة التى مازالت فيها الصناعة المصرية وتوضح خبرة الدول النامية التى سبقتنا أن دعم أسعار الفائدة على القروض الانتاجية كانت من أنجح أساليب دفع عجلة التنمية .

ومن ناحية أخرى فقد رفعت الحكومة أسعار الفوائد الدائنة بالجنيه المصرى وفى اعتقادى أن هناك مجالا أكبر لتشجيع الادخار المحلى عن طريق أسعار فائدة أكثر تفضيلا لودائع التوفير .

أما الفوائد المدينة على قروض البنك الدولى المقدمة لمؤسسات انتاجية من خلال البنوك الثلاثة السابق الإشارة إليها (بنك التنمية الصناعية ، بنك مصر إيران ، بنك الائتمان الزراعى) فقد نجح المفاوض المصرى فى الاحتفاظ بها فى حدود تكلفة الافتراض من البنك الدولى مع السماح بهامش ربح للبنوك المشاركة ، وعمولة للحكومة المصرية مقابل ضمان القرض وتحمل مخاطر سعر الصرف . وفى الواقع أن تحمل الدولة لمخاطر سعر الصرف فى هذه القروض يمثل عنصراً هاما .

(٣) قضية سعر الصرف :

سعى البنك الدولى فى حواره الاقتصادى مع الحكومة إلى محاولة تحرير سعر الصرف والوصول به إلى سعر يقارب ما قوى العرض والطلب . إلى جانب توحيد سعر الصرف بدلا من الطبقات السائدة حالياً (دولار الاتفاقيات ٤٣ قرشاً ، دولار استيراد المواد الغذائية والقطاع العام ٧٠ قرشاً ، السعر التشجيعى ٨٤ قرشاً ، السعر زائد العلاوة ١٣٥ قرشاً ، والسعر الحر) ولم يكن الخروج من نظام تعدد أسعار الصرف سهلا لما ينطوى عليه من آثار تضخمية كبيرة وكذلك من زيادة حادة فى التزامات الديون الخارجية .

وأثير هذا الموضوع بشكل محدد بخصوص القروض التى حصل عليها بنك التنمية الصناعية وبنك مصر إيران والبنك الرئيسى للائتمان الزراعى لتمويل مشروعات صناعية صغيرة ومتوسطة وفى القطاع الخاص والقطاع الزراعى على التوالى .

أما بخصوص القروض الثلاثة الموجهة للصناعات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التصديرية وصناعات البناء التى يبلغ حجمها ٣٩٥ مليون دولار ، فقد أدى

الاختلاف حول سعر الصرف المستخدم فى احتساب أقساط الديون إلى وقف البنك لاستخدام هذه القروض [1] .

الخاتمة :

أوضحت الدراسة أن العلاقة بين البنك الدولى والحكومة المصرية قد تطورت تطوراً كبيراً منذ تراجع البنك عن تمويل مشروع السد العالى فى منتصف الخمسينيات والقطيعة التى نتجت عن ذلك ، ثم انفراج العلاقة ببطء فى السبعينيات حيث ركز البنك اهتمامه على مشروعات البنية الأساسية وأخيراً انفتاحه على القطاع الصناعى المصرى والقطاع الخاص الانتاجى .

وقد واكب تطور هذه العلاقة تغير فى مدى استجابة مصر لشروط البنك الدولى ، وكذلك تغير نظرة الحكومة لدولار القروض الأجنبية وفلسفتها بخصوص سعر الصرف وأسعار الفائدة على القروض الدولارية التى ترتبها الحكومة .

كذلك بينت الدراسة أن البنك الدولى مؤسسة ذات طبيعة خاصة وأهداف يسعى لتحقيقها عن طريق حجم الاقراض ونوعية القروض وشروطها . وقد يتفق البعض أو يختلف بخصوص أهداف وسياسات البنك الدولى . ونعتقد أن المخطط المصرى نجح فى تعظيم حجم الموارد الاقتصادية المتاحة عن طريق برنامج البنك الدولى . مع ذلك فإن تحسين شروط الاقراض يحتاج إلى استراتيجية طويلة المدى مبنية على وعى كامل بدور البنك وفلسفته وتحديد كامل لأهداف مصر فى هذه العلاقة .

---

(١) أدت الضغوط المشتركة للبنك الدولى وصندوق النقد الدولى ، والموقف الحرج الخاص بالمديونية الخارجية إلى انصياع حكومة الدكتور عاطف صدقى والموافقة على تحرير سعر الصرف فى مايو ١٩٨٧ حيث وصل السعر المعترف به إلى ٢٢٠ قرشاً للدولار . ولقد سمح البنك الدولى بعد ذلك بإستخدام القروض الموقوفة .

الفصل الخامس

سابقة خطيرة :
التنازل عن سيادة القانون المصرى !؟ *

يتضح من متابعة أحكام مجلس الدولة مؤخراً قبول المحكمة بتطبيق أحكام القوانين الأجنبية بالنسبة لعدد من اتفاقيات المعونة التى تصدر بقانون خاص .

ونناقش فى هذا الفصل أصول هذه السابقة ، وارتباطها بحالات محددة فى استخدام المعونة الأجنبية ، ثم ننتقل إلى تأثيرها على متانة القوانين المصرية والحماية التى تكفلها للموظف العام (أنظر عددى ٢٨/١٠ ، ٤/١١/١٩٨٥) ** .

* نشرت فى « الأهرام الاقتصادى » فى ١٤/٤/١٩٨٦ .

** منشورة أيضاً فى هذا الكتاب ، الفصل الرابع أعلاه .

تابعت فى الاهرام الاقتصادى سلسلة قيمة من المقالات عن المناقصات الدولية . وبالذات لائحة مناقصات البنك الدولى بقلم الدكتور نعيم عطية . والموضوع هام وإن كان صعباً على غير المتخصص . وأهمية الموضوع ترجع إلى توسع علاقة مصر بالبنك الدولى الذى أصبح مقرضاً رئيسياً لمصر ، ولقد تعرضنا فى مقالين سابقين لأهمية علاقة مصر بالبنك الدولى ليس فقط لزيادة معدل اقراض البنك الدولى إلى ما يزد على أربعمائة مليون دولار سنوياً فى السنوات الخمس الأخيرة ، ولكن أيضاً لأن أهمية البنك الدولى تتضاعف لما يتمتع به تقييم البنك الدولى لأداء الاقتصاد المصرى ، وتوصياته بخصوص السياسة الاقتصادية ، من وزن لدى الدول الغربية المقرضة لمصر .

ولقد أثار انتباهنا ما تناوله الدكتور نعيم عطية فى مقاله النهائى « نظرة ختامية » وتعقيب (العدد ٨٩٨ ، ٨٦/٣/٣١) فى شأن الحالات التى يلزم فيها اتباع اجراءات المناقصة الخاصة بشراء سلع وخدمات تمول من قروض دولية من التغاضى عن القوانين واللوائح المصرية .

ولست أدرى لماذا يؤدى حرص البنك الدولى أو غيره من المقرضين على سلامة استخدام القروض إلى التغاضى عن القوانين المصرية الحاكمة لاجراءات المناقصات (القانون ١٩٨٣/٩) فهى تهدف إلى نفس النتيجة من حيدة اجراءات المناقصة ومصلحة المشترى ، وعليه فإن التغاضى عنها يعنى التسليم بقصورها .

وحسب معلوماتى فإن اجراءات مناقصات البنك الدولى قد وجدت استجابة لدى الجهات المقترضة فى مصر – ولقد تمت عشرات المناقصات دون أن تثار مسألة هذا التعارض مع القوانين المصرية . ذلك أن أهداف شروط مناقصات البنك الدولية منطقية ، وتم تقنين مثلها فى اجراءات هيئة التصنيع ، وغيرها من المقترضين المصريين .

والأمثلة التى يذكرها الدكتور نعيم عطية لبيان التعارض بين القوانين المحلية وقوانين الدول المقرضة ليست من تجربة تطبيق قروض البنك الدولى فهو يقدم مثلين من ملف قروض هيئة المعونة الأمريكية ، المثال الأول خاص باتفاقية المنحة الأمريكية لتوسيع شبكة الصرف الصحى فى الاسكندرية ، والمثال الثانى اتفاقية المنحة الأمريكية لمشروع

الاسكان ورفع مستوى المجتمعات لذوى الدخول المنخفضة . وفى كلتا الحالتين ظهر أن هناك تعارضا بين شروط العقود والمناقصات التى تشترطها هيئة المعونة الأمريكية وبين أحكام القانون ٩ لسنة ١٩٨٢ ولم يوضح المقال المذكور تفاصيل هذا التعارض .

مع ذلك وفى الحالتين انتهى رأى مجلس الدولة بناء على استبيان الجهات المقترضة ، إلى وجوب تطبيق أحكام المنحة الأمريكية فيما يتعلق باختيار المتعاقدين واجراءات التعاقد فيما خالفت فيه أحكام القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ ولائحته التنفيذية .

ونحن لا نعلق هنا بالمرة على حكم مجلس الدولة ، فالواضح أن الحكم كما تفضل السيد صاحب المقال وكما أوضحت حيثياته ، يتمشى مع المبادىء الدستورية من حيث مرور اتفاقية المنح المشار إليها بمراحلها الدستورية من موافقة مجلس الشعب ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة ، وعليه فهى واجبة التطبيق باعتبارها قانون خاص .

مع ذلك فقد لفت نظرنا ونحن لسنا من أهل القانون ، ما يذكره الدكتور نعيم عطية فى نهاية المقال المذكور فى شأن تبرير غرابة هذه النتيجة ، فيقول سيادته « ولئن بدت هذه النتيجة التى توصلت إليها كل من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع واللجنة الثانية لقسم الفتوى غريبة على الفهم القانونى أول الأمر ، إلا أنه لا يلبث الفكر القانونى أن يتبين بعد التأمل مدى رحابة الباب الذى أنفتح بفضل مثل هذا الاجتهاد القانونى أمام القانون الدولى الخاص وقانون التجارة الدولى » .

ونحن نتسائل ألا يعنى هذا أن الباب الذى أنفتح هو باب رحب بالفعل ، ويضع الإدارة المصرية فى موقف جد غريب وخطير ، وهو ناتج عن النص فى اتفاقيات المنح والقروض عن التنازل عن سيادة القانون المصرى فى جزئيات معينة تتعلق بتنفيذ الاتفاقية . أليس معنى ذلك مطالبة الموظف العام المصرى أن يطبق قوانين أجنبية غير معروفة ، وهو وضع ضعيف يُلجأه إلى الجهات المانحة للقروض لتقديم التفسيرات اللازمة بشأن هذه القوانين غير المألوفة . وممكن أن يؤدى هذا الوضع إلى أن يمتد التدخل الأجنبى

ليس فقط إلى شرح فحوى وأبعاد هذه الاجراءات ولكن أيضاً وبسهولة إلى إدارة الأموال المقدمة نفسها .

ألا يعنى هذا التنازل فى سيادة القانون المصرى فتح الباب مرة أخرى لتطبيق القوانين الأجنبية فى مجال أوسع من المعاملات ؟ وهل يستقيم هذا التنازل بعد أن استعادت مصر استقلالها القانونى والقضائى بالغاء الامتيازات الأجنبية منذ خمسين عاماً . ونحن نلجأ إلى أهل المعرفة القانونية لتوضيح ما هو وجه القصور فى القانون المصرى الذى يدعونا إلى هذا التنازل ولماذا لا نستخدم البديل الأكثر قبولا وهو تطوير القوانين المصرية لتتفق مع العرف الدولى ، بدلا من أن نسلم فى أحقية الدول والهيئات الأجنبية فى فرض قوانينها ولوائحها على معاملات الهيئات المصرية العامة .

وفى النهاية نتفق مع الدكتور نعيم عطية فى الإهابة بالقائمين على تدريس القانون أن يهيئوا الأجيال الجديدة على الانفتاح على الأنظمة القانونية الأجنبية من أجل خدمة مصر وجعلها دوماً على مستوى الأصالة والعصرية .

والله الموفق ...