



معهد التخطيط القومي
Institute of National Planning

إعادة إصدار

بمناسبة الاحتفال بمرور خمسة وستين عامًا
على تأسيس المعهد

الإصدار رقم (32)

تطوير مناهج التخطيط وإدارة التنمية في الاقتصاد المصري
في ضوء المتغيرات الدولية المعاصرة

عثمان محمد عثمان وآخرون

سبتمبر 1992



نوفمبر 2025

تقديم

يحتفل معهد التخطيط القومي في العام الحالي 2025 بمرور خمسة وستين عامًا على تأسيسه، ذلك الصرح العظيم والعريق والذي تأسس في مطلع الستينيات من القرن العشرين، ويمثل حقبة مضيئة في مسيرة التخطيط والتنمية في مصر، والتي عاصرت العديد من التطورات التخطيطية في الأدوات والأساليب والتجارب والخبرات، وقد ساهم المعهد فيها عبر العقود الماضية بنصيب كبير وهام في إثراء الفكر والعمل التخطيطي في كافة مجالات ومناحي التنمية.

وقد تميزت تلك المسيرة الحافلة بعطاء العديد من قامات وخبراء التخطيط والتنمية الوطنيين من أبناء المعهد، والذين كانت لهم إسهامات أيضًا على المستويين الدولي والإقليمي، ودعموا هذه المسيرة الحافلة بقيم العطاء والإخلاص والتجرد الوطني جنبًا إلى جنب مع قيم المهنية والعمل الدؤوب والجاد، والخبرات التخطيطية والتنموية المتميزة، والانفتاح على كافة خبرات ومدارس التنمية في مناطق ودول العالم المختلفة، ولا يزال خبراء وباحثي المعهد يمثلون رأس المال الفكري التخطيطي والتنموي الحقيقي والمتفرد في هذه المسيرة.

يتشرف الجيل الحالي من أبناء معهد التخطيط القومي بمعايشة العيد الخامس والستين لهذا الصرح العريق كبيت خبرة وطني وأول مركز فكر تم تأسيسه على المستويين الوطني والإقليمي، ويأمل أن يستمر في مسيرة العمل والعطاء المتميز، وأن يسير على درب الأجداد والآباء في استكمال وإثراء مسيرة الفكر التخطيطي والعمل التنموي على كافة المستويات الوطنية والإقليمية والدولية.

يأتي إعادة إصدار جانب من المنتجات العلمية للمعهد عبر تاريخه الممتد، ضمن فعاليات وأنشطة احتفالية المعهد بالعيد الخامس والستين، وبهدف إلقاء الضوء على نذر يسير من فيض عظيم من تلك المنتجات، سواء للاستفادة منها في واقعنا الحالي، أو لتعريف الأجيال الحالية والأجيال القادمة وكافة الخبراء والمعنيين بقضايا التخطيط والتنمية من داخل وخارج مصر بتراث المعهد المتفرد. وقد اجتهدت لجنة الاحتفالية في مهمة بالغة الصعوبة، وهي قطف بعض من ثمار حديقة المنتجات العلمية للمعهد، والتي تصل لنحو 2500 منتج علمي، وحيث تم الاتفاق بين إدارة المعهد ولجنة الاحتفالية على إعادة إصدار عشرة منتجات فقط لكل عقد زمني، رغبةً في إدراك المزيد من الاطلاع والقراءة المتعمقة لارتشاف رحيق تلك الثمار. وقد تمت آلية الاختيار في ضوء مقترحات المراكز العلمية الثمانية بالمعهد، وبعد مناقشات متعمقة مع جميع رؤساء المعهد السابقين والأساتذة المشاركين بلجنة الاحتفالية، والإدارة العليا للمعهد، وبطبيعة الحال فإن أية منتجات علمية أخرى لم يصادفها إعادة الإصدار لا يعني على الإطلاق أنها أقل أهمية أو ثراءً، ولكن فقط كان لابد من الاختيار المحدود للأسباب سالفة الذكر، وحسبنا في ذلك أن كافة المنتجات العلمية للمعهد منذ تأسيسه عام 1960 متاحة على موقعه الإلكتروني.

ختامًا، وفي هذه المناسبة التاريخية، أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى رئيس وأعضاء مجلس إدارة المعهد لما يقدمونه من دعم مستمر لكافة أنشطة وبرامج عمل المعهد، كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير لكافة أعضاء الجهازين العلمي والإداري بالمعهد، لكل ما يبذلونه من جهود حثيثة ومحمودة، كل في موقعه، لتحقيق أغراض المعهد وأهدافه الاستراتيجية، متطلعًا لاستكمال المعهد لمسيرته الحافلة بالعطاء، ودعمها بالمزيد من جوانب التطوير والتحديث لكافة المنتجات والأنشطة العلمية والإدارية، وبما يساهم في تعزيز أدوار المعهد المنوطة به، ورفعة وتقدم مصرنا الغالية.

رئيس معهد التخطيط القومي

أ.د. أشرف العربي



تطوير مناهج التخطيط وإدارة التنمية في الاقتصاد المصري
في ضوء المتغيرات الدولية المعاصرة

٩٥٠ ... ٥

تطوير ممانج التخطيط وإدارة التنمية فى الاقتصاد المصرى
فى ضوء التغيرات الدولية المعاصرة

تحرير

أ.د. عثمان محمد عثمان
مدير مركز التخطيط العام

تطوير مناهج التخطيط وإدارة التنمية في الاقتصاد المصري
في ضوء التغيرات الدولية المعاصرة

فريق البحث

- أ.د. رافت شفيق بسادة
- أ.د. عثمان محمد عثمان
- أ.د. احمد حسن ابراهيم
- د. هدى محمد صبحسى
- د. سهير أبو العينين
- د. عزيزة عبد الرارق

تحرير

أ.د. عثمان محمد عثمان
مدير مركز التخطيط العسام

المحتويات

رقم الصفحة

١

٤

مقدمة

الفصل الأول

بعض القضايا المنهجية والتطبيقية
في تحديد العلاقة بين آليات السوق والتخطيط

مقدمة

٥

٥

القسم الأول : قصور السوق والحاجة الى التخطيط

١٠

القسم الثاني : نقائص تدخل الدولة والحاجة الى السوق

١٦

القسم الثالث : التوليف بين السوق والتخطيط

٢٤

القسم الرابع : متطلبات تطوير اقتصاد السوق المخطط في مصر

٢٣

الفصل الثاني

تطور وتقييم نظم التخطيط المركزي والتأشيرى

مقدمة

٢٤

٢٥

القسم الأول : ملامح نظم التخطيط المختلفة

٢٥

١ - ١ أنماط التخطيط المختلفة

٢٧

٢ - ١ الملامح الأساسية لنظام التخطيط

٢٨

٣ - ١ مفهوم الاقتصاد المخطط

٢٩

القسم الثاني : نظام التخطيط المركزي الآمر

٢٩

٢ - ٢ مزايا التخطيط المركزي

٤٢

٢ - ٣ عيوب التخطيط المركزي ، مشاكل الاشراف

والرقابة

٤٤

٣ - ٣ اتجاهات الاصلاح الاقتصادى في نظم

التخطيط المركزي

٤٨

٢ - ٤ التخطيط والسوق في اقتصاد مختلط

القسم الثالث : التخطيط فى الدول النامية

- ٥٢ ١ - ٣ تجارب التخطيط فى الدول النامية
٥٢ ٢ - ٣ اتجاهات تطوير التخطيط فى الدول النامية
٥٤

- ٥٤ أ - الاسعار
٥٥ ب - الاستثمار العام
٥٥ ج - الاستشارات
٥٦ د - المرونة
٥٦ هـ - الانتقائية
٥٦ و - التغيرات الراهنة

القسم الرابع : نظرية وأسلوب التخطيط التأشيرى

- ٥٩ ١ - ٤ التخطيط والتغيرات الاقتصادية فى الاقتصاد
المصرى
٦٠ ٢ - ٤ أسس نظرية التخطيط التأشيرى
٧٠ ٣ - ٤ التخطيط التأشيرى والسياسة الاقتصادية
الكلية
٧١ ٤ - ٤ تقييم نظام التخطيط التأشيرى

الخلاصة

قائمة المراجع

الفصل الثالث

مفهوم ومضمون ادارة التنمية والتخطيط فى مصر

٨٠

مقدمة

القسم الأول : جلول تدخل الدولة فى التنمية وادارة الاقتصاد المصرى ٨٢

القسم الثانى : ادارة الاقتصاد القومى وأسلوب التخطيط الاقتصادى ٨٦

القسم الثالث : ادارة التخطيط فى التجربة المصرية ٩٤

- ٩٥ ١ - ٣ المحاولات الاولى لاستخدام المنهج التخطيطى
٩٦ ٢ - ٣ تطوير خبرات التخطيط الجزئى التأشيرى
٩٨ ٣ - ٣ اعادة تنظيم جهاز التخطيط القومى
١٠٣ ٤ - ٣ فتور الجهد التخطيطى (٦٦ - ١٩٧٤)
١٠٣ ٥ - ٣ انكماش المنهج التخطيطى خلال السبعينات

- ١٠٧ ٢ - ٦ عودة الروح وبعث الحياة في المنهج التخطيطي
- ١١٣ القسم الرابع: امكانيات استمرار العمل بالمنهج التخطيطي
- ١١٦ ٤ - ١ صياغة جديدة لمنهج التخطيط القومي في مصر
- ١١٨ ٤ - ٢ اعادة تنظيم الجهاز التخطيطي ورفع كفاءته
- ١٣٠ الفصل الرابع

دور وسياسة الأسعار في ظل التخطيط في مصر

- ١٣١ مقدمة
- ١٣٤ القسم الأول: سياسة الأسعار في مصر في الفترة السابقة
- ١٣٤ ١ - ١ نظرة تاريخية
- ١٣٩ ١ - ٢ محاولات الإصلاح
- ١٤٣ القسم الثاني: سياسة الأسعار والإصلاح الاقتصادي: الآثار المتوقعة
ومناجج التقييم
- ١٤٤ ٢ - ١ أسعار الظل وآثار السياسات الحمائية
- ١٤٨ ٢ - ٢ الآثار المتوقعة لسياسة تحرير سعر الفائدة
وسعر الصرف
- ١٥٥ ٢ - ٣ الآثار المتوقعة لتحرير أسعار ناتج القطاع العام
- ١٥٦ القسم الثالث: المناهج المقترحة للتسعير وصياغة سياسة للأسعار في ضوء
أهداف الخطة
- ١٥٦ ٢ - ١ بعض نماذج التسعير وقياس أثر السياسات
الاقتصادية في الأسعار
- ١٥٩ ٢ - ٢ اطار متعدد المراحل للربط بين الأسعار وأهداف
الخطة

الخلاصة

١٦٦

١٧٢

١٧٢

الفصل الخامس

تخطيط العمالة والتكنولوجيا والانتاج

١٧٣

القسم الأول : المفهوم والمنهج

١٧٥

١ - ١ مفهوم شامل لتخطيط العمالة

١٨٠

٢ - ١ أساليب تخطيط العمالة

١٨٥

٢ - ٢ تطوير أساليب تخطيط العمالة

١٩٠

القسم الثاني : بدلا من التقييم

١٩١

١ - ٢ اختيار التكنولوجيا

٢٠١

٢ - ٢ تحديد أنواع وتوليفات المنتجات

٢٠٣

٢ - ٢ كيفية التقدير

٢٠٣

٢ - ٢ سياسة تقييم الخريجين

٢٠٥

٢ - ٢ هجرة قوة العمل

٢٠٥

٢ - ٢ تشوه وتجزؤ سوق العمل

٢٠٧

القسم الثالث : طريق مزدوج

٢١٦

١ - ٢ التشغيل محورا للتخطيط

٢٢٨

الهوامش

٢٣٩

الفصل السادس

اعادة تنظيم القطاع العام وعلاقته بتطوير التخطيط

٢٤٠

مقدمة

٢٤١

القسم الأول : أسس التخطيط وعلاقته بتنظيم القطاع العام

٢٤١

١ - ١ الوظائف والمهام التخطيطية

٢٤١

١ - التخطيط والمتابعة

٢٤٣

٢ - الاشراف

٢٤٥

٣ - الرقابة

٢٤٦

٢ - ١ نطاق القطاع العام

٢٤٦

٢ - ١ التأثير المتبادل لكل من القطاع العام والتخطيط

٢٤٨

١ - ٤ التشريعات المحددة لتنظيم القطاع العام

٢٥٣

القسم الثاني : السياسة الاقتصادية وادارة القطاع العام

٢٥٣

١ - ٢ أساليب اتخاذ القرار وميكل القطاع العام

٢٥٦

٢ - ٢ بعض مشكلات القطاع العام من منظور التخطيط

- ٢٥٧ ١ - نمط وإدارة القطاع العام وتنظيمه
- ٢٥٨ ٢ - حجم وتكوين القطاع العام
- ٢٥٩ ٣ - الأوضاع التمويلية لشركات القطاع العام
- ٢٦٢ ٤ - نقص العائد على الاستثمار
- ٢٦٤ ٥ - سياسة التوظيف في القطاع العام
- ٢٦٦ ٦ - سياسة تسعير المنتجات والمستلزمات
(الدعم الصريح ، الدعم الضمني)

القسم الثالث : اعادة تنظيم القطاع العام ٢٦٨

- ٢٧١ ٢ - ١ قانون شركات القطاع العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١
ومحاوره الأساسية .
- ٢٧٥ ٢ - ٢ الاطار التنظيمي لقطاع الاعمال العام من منظور
التخطيط القومي
- ٢٧٧ ٢ - ٢ الرؤية المستقبلية لبعض مشاكل القطاع العام وحلولها
في ظل القانون الجديد

- ٢٧٧ ١ - سياسة تسعير المنتجات والمستلزمات
- ٢٧٧ ٢ - النظام المالي
- ٢٧٨ ٣ - سياسة التوظيف
- ٢٧٩ ٤ - مجالس الادارة

القسم الرابع : تقييم قانون قطاع الأعمال العام في علاقته بالتخطيط ٢٨٠

مقدمة

قد لا يكون من قبيل الصدفة أن يختار مركز التخطيط العام موضوعا للبحث خلال العام ١٩٩١/٩٠ يتناول اتجاهات تطوير مناهج وأساليب التخطيط في ضوء التغيرات الاقتصادية والاجتماعية على الصعيدين المحلي والدولي . وقد أنبثق اختيارنا من الادراك المتزايد بضرورة متابعة هذه التغيرات وانعكاساتها على نظام ادارة الاقتصاد القومي وتعبئة وتوجيه الموارد بما يحقق أهداف التنمية ، وكذلك ضرورة التأقلم مع هذه المتغيرات العالمية وتطوير الاداء المؤسسى بما يضمن الاستجابة السريعة فى عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد على المستويات التخطيطية المختلفة .

وقد أكد صدق هذا الاختيار من ناحية وأهمية دور الجانب البحثى ضمن وظيفة معهد التخطيط القومى والتفاعل البناء مع أجهزة صياغة السياسة الاقتصادية وفى مقدمتها وزارة التخطيط من ناحية ثانية ، ما أقرته وثيقة خطة العام الخامس (١٩٩٢/٩١) فى الخطة الخمسية الثانية (١٩٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١) من الحاجة الى النظرة الموضوعية فى توصيف وتقييم تجربة التخطيط فى مصر وتطويرها .

وعلى أساس هذه النظرة المنصفه أشارت وثيقة الخطة فى مقدمتها الى معنى شمول خطة التنمية ومضمون وصفها بالمركزية . وسجلت بكل وضوح أن وصف التخطيط فى مصر بأنه تخطيط شامل لايعنى اتباعه للنمط السوفيتى ، وان تسميته بالتخطيط المركزى لاتعنى أنه ينطوى على مفهوم الاقتصاد الموجه فخصائص شمول الخطة ، بل وشمولية المجتمع ، التى استندت اليها معظم النظم فى بلدان أوربا الشرقية لم تكن مطبقة فى مصر ، كما أن طبيعة العلاقات الادارية والمؤسسية بين مستويات اتخاذ القرارات المرتبطة باستخدام الموارد وتخصيصها. أبعد ماتكون عن المركزية الآمرة (باستثناء الاستثمارات الحكومية واستثمارات القطاع العام التى لها صفة الالتزام) .

واذا كانت وثيقة الخطة فى عامها الخامس قد استشعرت الحاجة الى توضيح طبيعة ومضمون سمات التخطيط فى مصر ، فربما يرجع هذا الى اختلاط مفاهيم وأنماط التخطيط وتنوع الأساليب المستخدمة فى عملية التخطيط وتحديد الأهداف والمتابعة وتنفيذ الخطة .. الخ . بل ان هذا الخلط قد يكون متعمدا فى بعض الأحيان للهجوم على دور الدولة فى النشاط الاقتصادى من أساسه . ولهذا فليس من المستغرب فى هذا الوقت أن تنبه وثيقة الخطة فى مقدمتها الى ان اطلاق وصف ما على الخطة يتجاوز حقيقتها .. يخشى معه تصفية التخطيط والخطة ذاتها ، وان تقليص المتطلبات

التخطيطية قد يعنى القضاء على البقية الباقية من العمل التخطيطي (٨) .

وربما كان هذا التخوف أيضا هو دافعا وراء إعادة التذكير بضرورات ودواعي تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية، فى نفس الوقت حاولنا تحديد طبيعة هذا التدخل وأدواته بما لا يتمخض عنه القضاء على آلية السوق ودورها الأساسى فى تزويد الوحدات الأساسية لاتخاذ القرارات بنظام المعلومات والحوافز وعناصر المنافسة لضمان الوصول الى الكفاءة الاقتصادية . ان تدخل الدولة من خلال التخطيط هو بصفة أساسية للتغلب على أوجه قصور السوق المختلفة .

وقد استهدف هذا البحث طرح عدد من الاسئلة التى تثيرها القضايا المختلفة حول طبيعة ومضمون ادارة الاقتصاد القومى فى مجموعه ، واتجاهات وعناصر التغيير فى مفاهيم وتجارب نظم التخطيط المتباينة وحدود التخطيط المركزى (الامر) من ناحية ، والتخطيط التأسيرى فى الطرف الثانى ، بل أثرنا التساؤل عن حدود ومضمون وامكانية التوليف بين عناصر السوق والتخطيط . والى جانب هذه الاسئلة ذات الطبيعة المنهجية حاولت الدراسة أن تغطى القضايا التطبيقية فى تجربة التخطيط المصرية . فحاولنا من ناحية رصد ملامح نمط التخطيط فى مصر ومؤسساته ومساره ، وامكانيات تطويره فى اتجاه النموذج التأسيرى ، ومن ثم دور الأسعار والسياسة السعرية ، والعلاقة بين الخطة والسياسة الاقتصادية الكلية ، واحتمالات التحول من التخطيط المتمحور حول برنامج الاستثمارات الى تخطيط على أساس الهدف الاستراتيجى مثل تحقيق التوظيف الكامل - التصدى لمشكلة البطالة الواسعة مثلا .

وطالما أن قضية طبيعة ملكية عناصر الانتاج تركت انعكاسات واضحة على مضمون عملية التخطيط سواء فى بلدان التخطيط المركزى أو فى مصر فقد أولينا الاهتمام لدور القطاع العام ونطاقه فى علاقته بالتخطيط ، وتابعت الدراسة بالتقييم القانون الجديد لقطاع الاعمال العام رغم صدوره بعد بدء العمل فى هذا البحث .

لقد قادتنا دراستنا لاتجاهات تطوير منهج التخطيط واساليبه الى الاقتناع بأهمية مواصلة تتبع الخبرة العالمية والمصرية فى سبيل تدقيق بعض الجوانب الفنية المتعلقة بأدوات التخطيط وأساليبه فى مراحل مختلفة بدءا من مرحلة اعداد التنمية ومتابعاتها ومؤشرات تنفيذها وتوجيه الاطراف المختلفة نحو تحقيق أهداف الخطة،

(*) وزارة التخطيط ، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ١٩٩٢/٩١ ، الجزء

الأول ، ابريل ١٩٩١ ، ص ٤ .

وخاصة في ضوء التعويل على القطاع الخاص في مجال الاستثمار والتصنيع ، وتحريير القطاع العام كقطاع أعمال ، وزيادة دور مؤسسات التمويل الدولية في ادارة الاقتصاد العالمي .

وبمناسبة تقديم هذه الدراسة أسجل الشكر للزملاء الأفاضل أعضاء فريق البحث من معهد التخطيط القومي . كما أتوجه بالشكر الواجب للاستاذ مصطفى الارواى (وكيل أول وزارة التخطيط سابقا) على اهتمامه وحضوره ببعض جلسات المناقشة حول موضوعات هذا البحث ، وكذلك الاستاذ سعد عزب من وزارة التخطيط لما قدمه من معاونة في توضيح بعض جوانب هذه الدراسة .

الباحث الرئيسى

أ.د. عثمان محمد عثمان
مدير مركز التخطيط العام

الفصل الأول (*)

بعض القضايا المنهجية والتطبيقية
في تحديد العلاقة بين آليات السوق والتخطيط

(*) أعد هذا الفصل د. عثمان محمد عثمان .

تقديم

لو أن تحرير الاقتصاد المصرى يعنى اطلاق قوى العرض والطلب وآليات السوق لعنائها لما كانت هناك مشكلة . ولو أن السوق تتحرك بفعل اليد الخفية فحسب لما ثارت الحاجة لتدخل الدولة ، والفعل الارادى واليد الظاهرة Visible hand لخطه التنمية .

لقد تنازل الاقتصاديون - منذ زمن طويل - عن افتراض كمال السوق . ولكن البديل - أى تدخل الدولة - لم يكن بدوره يتسم بالكمال ، ولا هو بغير تكلفة . ومع تراجع - ومراجعة - فكر التنمية ، من ناحية ، وصعود الاتجاهات اليمينية فى الولايات المتحدة وبريطانيا من ناحية ثانية ، وانحسار النظم الشمولية فى بلدان شرق أوروبا من ناحية ثالثة ، بدا وكأن العجلة تدور نحو اقتصاد السوق الحر ، ومن ثم التخلص من تدخل الدولة والقطاع العام والتخطيط . ولاشك أن هذه استخلاصات متسعة وغير علمية وضارة . وربما يستوجب الأمر أن نعيد قراءة وترتيب بعض المفاهيم والعلاقات فى سبيل الاجابة عن سؤال :

الى أى مدى يمكن المزج بين السوق والتخطيط ، عموماً، وفى الاقتصاد المصرى فى ظروفه الراهنة ؟

القسم الأول

قصور السوق والحاجة الى التخطيط

لايتوقف اتمام النشاط الاقتصادى فى المجتمع فقط على انتقال السلع والخدمات من المنتج الى غيره من المنتجين والى المستهلك النهائى ، وانما تتضمن آليات التبادل كذلك وسائل انتقال المعلومات عن الاحتياجات سواء الحالية أو فى المستقبل بين الأطراف المعنية بانتاج واستخدام هذه الاحتياجات . وثمة عنصر ثالث لا يقل أهمية عن سابقه وهو المتعلق بالحوافز التى تدفع وتشجع أطراف المتعاملين على الاستجابة لما يتلقونه من معلومات واتخاذ قراراتهم المناسبة فى ضوءها ، وهناك أكثر من آلية mechanism لتنظيم عملية التبادل ، ولكن جرى دائماً التمييز بين السوق (والاسعار) وبين أشكال لاسوقية - mon-market وغير سعرية . ويعتبر التخطيط - فى احدى صوره - أحد هذه الأساليب . والواقع أن كل نظام اقتصادى يعول بدرجات متفاوتة على الآليات المختلفة للتبادل ، ويتوقف ذلك على بعض الظروف التاريخية الى جانب الاعتبارات الاقتصادية . ولكن يظل واضحاً

فى كل اقتصاد أن ثمة نوعا من آليات التبادل يمثّل الأسلوب الرئيسى لتخصيص الموارد . والى جواره ربما توجد أشكال أخرى تعمل فى المجالات التى تتعطل فيها هذه الآلية الرئيسية أو تقل فاعليتها . ومن ثم يثور السؤال فيما يتعلق بالاختيار بين هذه الآليات عن طرق وكيفية وامكانية - وربما مشروعية - التوليف بينهما والأهمية النسبية لكل منها .

لقد ارتبط قصور السوق عن أداء وظائفها الرئيسية بضرورة تدخل الدولة . وحتى منذ أن أسس آدم سميث علم الاقتصاد وعمّد فكر الحرية الاقتصادية التى تقوم على دور اليد الخفية فى تخصيص الموارد بما يحقق التوافق المستمر بين مصلحة الفرد ومصلحة المجموع ، فقد اتجهت محاولات الاقتصاديين للتعرف : على - ودراسة - الحالات التى يظهر فيها قصور أو فشل السوق Market Failure وقد ركز آدم سميث نفسه على بعض هذه الحالات ، حينما لاحظ أن رجال الأعمال يميلون الى الاتفاق بالتواطؤ Collusion ورحب - من ثم - بالعمل على منع الاحتكار والتواطؤ^(١) . ومنذئذ فان الاقتصاديين تتنازعهم مدرستان : هؤلاء الذين يعتقدون أن السوق يمكن أن تعمل بكل كفاءة عندما تترك لحالها ويقتصر دور الدولة على اقامة القانون والنظام الذى يسهل أداء السوق لوظيفتها على نحو ملائم ، وأولئك الذين يثقون - من ناحية أخرى - أن الدولة لابد أن تلعب دورا نشيطا من شأنه تحسين أداء الاقتصاد القومى وتعظيم دالة رفاهية المجتمع .

وبغير الحاجة الى التذكير بآراء أنصار التخطيط المركزى من الاشتراكيين، نعرف أن الثورة الكينزية فى الثلاثينات قد دعمت فكر تدخل الدولة ، كعلاج لأوجه قصور السوق . ومع تطور التحليل الاقتصادى وتعدد المشكلات الاقتصادية فى آن تعددت الكتابات الداعية لمثل هذا التدخل وبيان مجالاته ودواعيه .

فعندما تواجه بعض الصناعات أوضاعا تنخفض فيها التكاليف عند زيادة انتاج كل منشأة ، قد لاتكون السوق متسعة بما فيه الكفاية لضمان المنافسة الكاملة . وهذه هى المشكلة فى حالة المرافق العامة بما فيها الكهرباء والتليفونات والسكك الحديدية والمياه النقية .. وعندما يستمر تناقص التكاليف مع زيادة نطاق الخدمة ربما يبرز التناقض ، من ناحية عندما يكون هناك عدد كبير من المنشآت بما يؤدى الى المنافسة وتكون التكاليف مرتفعة . وإذا سمح - من ناحية ثانية - بالاحتكار ، فإن الشركات الاحتكارية ستتقاضى أسعارا مرتفعة وتقدم حجما أقل من الانتاج (مما يخفض رفاهية المجتمع) وتتولى الحكومة ادارتها أو تغيير نشاطها . يمكن بطبيعة الحال تنظيم (تقييد) الاحتكارات الطبيعية ربما من خلال اخضاعها للملكية العامة،

اما اذا لم تكن الاحتكارات طبيعية فقد يلزم العمل على تجزئتها الى وحدات أصغر .
ان الغرض الرئيسى من وراء ذلك يتمثل فى تقليل العوامل اللاسوقية فى التبادل
وزيادة فرص قوى المنافسة .

وبالمثل فى حالات الوفورات (أو الضياعات) الخارجية ، أى عندما يترتب على
نشاط انتاجى معين زيادة - أو نقص - فى تكاليف الانتاج فى أنشطة أخرى ، أو
أن يلحق الضرر أو المنفعة بأطراف لم يستهدفها النشاط الأسمى ، تؤدى المنافسة
الخاصة الى حجم من الانتاج فى المجال ذى الوفورات أكبر أو أقل مما يجب . وبصفة
عامة تميل السوق الى تخصيص موارد ضئيلة لانتاج السلع والخدمات ذات الآثار
الانتشارية الايجابية كالصحة والتعليم ، وموارد أكثر للمنتجات ذات الوفورات
الخارجية السالبة . وخير مثال على ذلك هو استخدام طرائق انتاجية مدمرة للبيئة
أو ضارة بها على الأقل .

وهناك الحالات التى يركز فيها البعض على عدم التأكد والانعكاسات التى
يتركها على حرية اتخاذ القرارات . وفى كتابات التنمية - على وجه الخصوص -
يجرى التركيز على أن عدم التأكد يؤدى - نتيجة لأسباب متعددة - الى انكوص القطاع
الخاص عن الاستثمار ومن ثم انخفاض الحجم الكلى للاستثمارات ، مما يتطلب اقدام
الحكومة بنفسها على اقامة المشروعات والصناعات الجديدة .

وفى حالة سوق رأس المال تظهر بوضوح مشكلات التخصيص . فما لاشك فيه
أن قرار الاستثمار فى هذا النشاط أو ذاك ، واختيار فن انتاجى بعينه ، أكثر
صعوبة من قرار زيادة الانتاج من سلعة معينة . فالتراكم الرأسمالى عملية بالغة
التعقيد وتعتمد على عدة أمور متشابكة تشمل ظروف الطلب والتكاليف وتوقعات
المستقبل والتقدم الفنى ... الخ . ويواجه الاعتماد على السوق عند اتخاذ القرارات
ثلاثة مشكلات أساسية (٢) . فمن ناحية قد تعجز السوق عن تزويد المستثمرين
بالمعلومات ولكن فى حالات كثيرة لاتكون أسعار مستلزمات الانتاج والعمالة
واسعار الفائدة والسلع فى المستقبل الذى يتخذ المستثمرون قراراتهم بشأنه غير
معروفة . وبسبب عدم التأكد بالنسبة للمستقبل يظهر الميل لقصور الاستثمارات فى
ظل اقتصاد السوق مما ينعكس فى ببطء النمو الاقتصادى ، وتدهور مستويات المعيشة
أو عدم تحسينها بصورة ملموسة - ورغم ان هذه المشكلة قد تعاني منها الاقتصاديات
المتقدمة فانها تكون أكثر حدة وخطورة فى البلد النامى . ولايميل المستثمرون فى
هذه الحالة الى تخفيض استثماراتهم فى كافة المجالات ، وانما تتجه الاستثمارات -
على قلتها - الى المشروعات المضمونة وقليلة المخاطر . والمعروف أن قواعد الحيلة
والحذر هى سمة البنوك والمؤسسات المالية التى تتولى تمويل الاستثمارات . وفى

هذه الحالات يلزم أن تعمل الدولة على ملء الفجوة الاستثمارية عن طريق توفير المعلومات المناسبة عن المناخ الاقتصادى والتطورات الممكنة لزيادة معدل الاستثمار وتوجيهها للمشروعات الهامة مرتفعة المخاطر .

ومن ناحية أخرى فإنه فى سوق رأس المال تكون فوضى السوق anarchy of the market بالغة التكلفة . ان آلية السوق تشير الى الفرص الأكثر ربحية عن طريق الأسعار المرتفعة . وإذا لم يكن ثمة عوائق لدخول المستثمرين بمشروعات جديدة ، فمن الممكن أن تتزاحم المشروعات لمقابلة الطلب ، ولا شك أن بعضها سيصادف النجاح ولكن بعض المشروعات سيخسر . وبينما تكبر الاستثمارات التى استخدمتها هذه المشروعات كبيرة ، فسيحمل الاقتصاد ككل ثمنا باهظا نتيجة سوء تقدير المستثمرين ويكون لزاما على الدولة - من ثم - أن تتولى عملية التنسيق بين قرارات الاستثمار فى الأنشطة المختلفة وبالنسبة لبعض المنتجات الرئيسية .

وبالإضافة الى ذلك من المعروف أن آثار القرارات الاستثمارية تتعدى بكثير مصلحة أولئك الذين يتخذونها استنادا الى معايير الربحية التجارية . ان قرارات الاستثمار الحالية تحدد هيكل الانتاج فى المستقبل ، وانماطه وأنواع السلع المنتجة والمهارات المطلوبة ومناطق تركز الصناعات . وتشمل هذه القرارات عملية الاهلاك والاستبدال والاحلال للمصانع والآلات والمعدات وخطوط الانتاج .. الخ ، وتتجاهل قرارات المستثمرين الافراد فى ظل مؤشرات السوق الآثار التراكمية المحتملة على الاقتصاد ككل أو بعض الفئات أو الاقاليم .

ان نجاح آلية السوق فى القيام بوظيفة تخصيص الموارد بالكفاءة الواجبة يتطلب المرونة الكافية فى الاستجابة لمؤشرات الأسعار . وقد يتطلب الأمر أن تكون المتغيرات فى الأسعار شديدة حتى تحفز المنتجين لتعديل الكميات المنتجة . وعندما يحدث ذلك ترتفع الأسعار عن المتوسط فى الأجل الطويل، ثم تبدأ بعد زيادة الانتاج فى الانخفاض التدريجى مرة أخرى . وتتمخض هذه التقلبات السريعة عن زيادة عدم التأكد واهدار الموارد . والواقع أن تقلبات الأسعار على هذا النحو تدحض الزعم بأن مؤشرات الأسعار توفر آلية غير مكلفة لانتقال المعلومات . فكلما طالبت فترات سيادة أسعار غير صحيحة - سواء مرتفعة للغاية أو منخفضة للغاية - كلما زاد سوء تخصيص الموارد نظرا للحاجة الى تصويبات حادة فى أحجام الانتاج مما يقتضى تغيرات كبيرة فى الطاقات الانتاجية ، وأساليب الانتاج .. الخ .

ومؤدى ذلك أنه بينما يمكن اعتبار السوق آلية جيدة للاستجابة للتغيرات المحدودة والهامشية فى الطلب والتقنية فانها لاتتسم بنفس الصفة عندما يتطلب الأمر تغيرات ميكلية أو ضخمة . ومن ثم يكون على الدولة أن تتدخل فى السوق لمواجهة تقلبات الأسعار وتأثيراتها على الدخل ، وللتشجيع المباشر للانتاج فى القطاعات التى يتسم فيها العرض بالمرونة المحدودة لتغيرات الطلب (٣) .

فى ضوء هذه العوامل جميعا يمكن القول بأنه منذ الخمسينات كان الاقتصاديون قد اعتادوا النظر الى السوق باعتبارها وضعا مثاليا اذا توفرت لها عدة شروط تضمن قيام المنافسة الكاملة ، مثل غياب الوفورات الخارجية وزيادة الغلة مع الحجم ، وغياب الآثار الديناميكية ، امكانية التغلب على عدم التأكد .. الخ . أما فى حالة وجود أى من مظاهر قصور السوق (*) ، يعد تدخل الدولة ضروريا . وقد استخدم هذا المنطق ذاته ليس فقط فى الدفاع عن ضرورة تدخل الدولة لتصحيح أخطاء السوق وإنما لالغاء الملكية الخاصة و/ أو قيام الدولة بالنشاط الاقتصادى مباشرة عن طريق انشاء المشروعات العامة . ولسنا هنا فى موضع بيان أفضلية الملكية العامة على الملكية الخاصة لوسائل الانتاج ، وخاصة من زاوية عدم العدالة فى توزيع الفائض (الربح) المتحقق من وراء استخدام رأس المال . ولكن محط اعتبارنا هو امكانية أداء السوق لوظيفتها كآلية تبادل لتخصيص الموارد وتأثير عوامل فشل السوق على هذا الدور . اذ يعتقد كثيرون أنه حتى فى ظل عدم قصور السوق ليس ثمة اختلاف بين قيام القطاع العام بالانتاج مباشرة وبين القطاع الخاص .. وكما يحسم تـنـبـرجـجـنـ الأمر مؤكداً أن نمط ملكية وسائل الانتاج أقل أهمية من نوعية الإدارة فيما يتعلق بكفاءة المنشأة . فاعتبارات الكفاءة لايلزم أن تحول دون اقامة المشروعات العامة فى سبيل حفر التنمية فى المجتمع (٤) .

(*) لم نتناول تأثير السوق على توزيع الدخل ، وهو مايشهد أحد أهم النتائج السلبية لقوى السوق .

القسم الثانى

نقائص تدخل الدولة والحاجة الى السوق

الاعتبارات السابقة جميعها ليست سوى أمثلة على مدى ومن افتراض نقائص السوق ومثالياتها كآلية لتخصيص الموارد وقيادة عملية اتخاذ القرارات . وهذه النظرة لاتتفق مع أنصار اليمين اللذين لا يرون أية نقيصة فى أداء آلية السوق . وهى - على أية حال - وراء الاقتناع بضرورة تدخل الدولة ، واتباع التخطيط كآلية بديلة للسوق . وربما يكون من الملائم أن نشير من ناحية أخرى الى العوامل التى ترجح امكانية التعويل على علاقات السوق بأكثر مما يتصوره بعض الاشتراكيين - التقليديين . ولاتشتمل هذه الاعتبارات على عناصر الوظائف الأساسية للسوق التى لايمكن الاستغناء عنها فحسب ، وانما تكمن أيضا فى مظاهر فشل التدخل الحكومى ، وأهم أدوات وآلياته أى الخطة . وفى تناول هذه الاعتبارات بالتحليل فان الكتابات المتعددة لاتضم فقط جوانب نظرية ولكن أيضا الخبرات المكتسبة من الممارسات التطبيقية .

ان أهمية السوق تبقى - رغم مظاهر القصور المختلفة - كامنة فى أنها توفر نظاما كفؤا للتبادل وانتقال المعلومات ، ونظاما طبيعيا للحوافز والاستجابة ، وتضمن - رغم كل شئ - الاستفادة من النتائج الايجابية للتنافسية . فالسوق هى الوسيلة الطبيعية لتحديد الحوافز والجزاءات التى يتوقعها المتعاملون ، من جراء قيامهم بالتصرفات المختلفة دون الحاجة الى توجيه مركزى من أى جهاز حكومى (٥) .

والمعروف بطبيعة الحال أن نظام الحوافز - فى السوق - يعكس الندرة النسبية للموارد ويحدد من خلال الأسعار كلا من التكلفة والربح وعلى أساس سيادة المنافسة ، وبافتراض أن الأسعار تعكس مدى شح السلع والعوامل أو وفرتها فمن غير المعتاد أن ينشأ أى تعارض بين استجابة الأفراد لمؤشرات السوق وسعيهم الى تحقيق مصالحهم الخاصة وبين الأهداف العامة للمجتمع .

ومناك الى جانب حجة فشل السوق ، الحجة الاضافية الخاصة بطروف البلاد النامية التى قد تنعدم فيها أو تقل فعالية نظام الحوافز واستجابة المنتجين لمؤشرات السوق . فقد لايتصرف المنتجون فى الاقتصاد النامى وفق قواعد السوق ، ولايستجيبون للتوقعات المواتية للأسعار والدخل والاستفادة من فرص السوق بزيادة الانتاج مثلا . والواقع أن ثمة دلائل من تجارب البلدان النامية على عدم دقة أو عمومية هذا التصور . فمعظم صغار المزارعين - مثلا - يظهرون درجة عالية من المرونة لتغيرات الأسعار . وفى كثير من الأحيان يمكن تفسير انخفاض الانتاج الزراعى بسبب سياسة الأسعار المنخفضة للسلع الزراعية . وبلاشك فان ردود فعل واستجابة المنتجين للأسعار غير

المعبرة عن الندرة تمثل مشكلة للمخططين أكثر مما تمثله عدم استجابة المنتجين لمؤشرات الأسعار في اقتصاد لا يتجاهل قوى السوق (٦) .

ومن ناحية أخرى تنقسم السوق بالكفاءة والسرعة في استخدام وانتقال المعلومات الضرورية والملائمة لمتطلبات أطراف المتعاملين عند اتخاذ قراراتهم المختلفة .
اذ يتلقى منتجو السلعة كل المعلومات اللازمة لاتخاذ القرار موجزة - كما هو معروف - في مؤشر واحد هو السعر . لقد اعتدنا أن نردد ذلك باعتباره من أوليات كتب الاقتصاد . ولكن دلالة في الواقع العملي هامة ولا يجوز تجاهلها . ان تغيرات الأسعار تعكس التغيرات في الانتاج و/ أو الطلب ، دون أن يكون الأفراد في حاجة الى تبادل المعلومات عن الكميات . وهذه معضلة أخرى في ظل التخطيط العيني .
وبدلا من الحاجة الى نظام معقد لانتقال المعلومات بين آلاف المنتجين وملايين المستهلكين لسلعة ما ، فان مؤشرا وحيدا يمكن أن يقدم المعلومات الكافية ، وهو سعر هذه السلعة . ان أداء هذا الدور يتطلب - في ظل التخطيط المركزي - تباعد عشرات البيانات والقرارات . وطالما أن هذا التبادل والانتقال للمعلومات له تكلفة، فالتوقع أن ينطوي التخطيط العيني على عبء باهظ . ومن هنا فإن استخدام وسائل لامركزية ، وتفويض القرارات للمستويات الأقرب الى مصدر المعلومات وتوفير مناخ الانتقال السهل لهذه المعلومات - أي السوق - يتسم بالكفاءة من حيث أنه يضمن تخفيض تكلفة انجاز عملية التبادل .

وبالإضافة الى ذلك فإن أحد سمات السوق - عندما تعمل على نحو سليم - تتمثل في تدعيم المنافسة ، اذ أن هناك علاقة وطيدة بين قوى السوق ، والأسعار ، ووجود عدد كبير من المنتجين والموزعين . ولا يترتب على ضمان درجة المنافسة التخلص من احتمالات زيادة الأسعار في ظل الأوضاع الاحتكارية ، أو تدهور مستوى الخدمة أو طول فترة الانتظار في ظل القيود الحكومية ، ولكن تشجيع تخفيض التكلفة من خلال زيادة الانتاجية والكفاءة الفنية . وفي ظل غياب السوق فمن المحتمل أن يميل كل من أنصار القطاع العام أو رجال الأعمال في القطاع الخاص الى تشجيع المشروعات الكبيرة ، وطلب الحماية والتشجيع من الحكومة ، ومن ثم ظهور اتجاهات احتكارية لدى كل من النوعين من المشروعات (تذكر الجدل حول موقف شركات السيراميك في الصيف الماضي) . ان السوق كفيلة بتوليد ضغوط مستمرة لاعادة التنظيم ، والتوسع أو تقليص الأعمال أو حتى الخروج من النشاط حسب القدرة على الانتاج بكفاءة أولا وقبل كل شئ ، أو مواجهة الافلاس .

لقد أصبح من الشائع أن يبدو أنصار التنمية من المدافعين عن تدخل الدولة والتخطيط وكأنهم يستبعدون السوق تماما ، استنادا الى قصورها وانكارا - ففى نفس الوقت - لأهميتها ، كما قد يؤاخذون على افتراض ضمنى بأن فشل السوق ، اذ يقتضى تدخل الدولة ، لايقابله احتمال فشل الحكومة أو قصور الخطة ، أو الافتراض بأنه - على الأقل - بينما قد يترتب على حالات فشل السوق تكلفة اقتصادية يتحملها المجتمع ، فان تدخل الدولة لاينطوى على أية تكلفة اجتماعية . ان بعض بديهيات فكر التنمية بدت معزولة عن تطورات المدارس الاقتصادية المتباينة ونتائج الجدل الواسع حول التغييرات الشاملة فى الاتحاد السوفيتى وبلدان شرق أوروبا . وبينما لايتسع هنا المقام لمراجعة الكتابات المختلفة فقد يكون من الملائم أن نوجز بعض الخطوط التى تتصل بتقييم أداء أى من السوق والخطة .

لقد اهتم بعض فروع البحث بتحديد عوامل ومظاهر فشل الدولة أو أشكال التبادل اللاسوقية . وتزايد الاقتناع بأنه من الزيف الافتراض بأنه يمكن استبدال سوق قاصرة بحكومة (آليات حكومية) ناجحة والمقارنة بالتالى بين نظام واقعى وان كان غير مثالى وآخر مثالى ولكنه غير واقعى . وتركزت الانتقادات فى نفس الزوايا التى تحقق فيها السوق مزاياها ، بينما يفشل التدخل الحكومى ، والخطة فى ضمان ذلك . فمن ناحية نجد مايعرف بالنظرية الاقتصادية للبيروقراطية والتى حاولت تفسير قصور التنظيمات اللاسوقية بدراسة السلوك البيروقراطى . فالموظفون العموميون أشخاص لاتحركهم فقط المصلحة العامة دون مصالحهم الشخصية ، وانما يعملون فى الأغلب الأعم على تحقيق المزايا من الوظيفة العامة ، الدخل ، النفوذ ، الوجاهة (*) . والأهم هو أنهم لا يخضعون لقيود الميزانية الصارمة والمراجعة الدقيقة لنتائج الأعمال ، كما فى حالة المنشآت التى تخضع لقوانين السوق ، مما ينعكس فى بطء وربما جمود عملية تصحيح المعلومات والقرارات .

وتثير دراسات اقتصاديات التقييم ملاحظة حول سلوك الأجهزة الحكومية المسئولة عن توجيه النشاط الاقتصادى ، اذ قد يتحول القائمون على تنفيذ السياسة العامة فى أحد الأنشطة التجارية أو الصناعية ، من رعاية المصلحة العامة الى خدمة المصلحة الخاصة لأصحاب هذا النشاط (العام أو الخاص) .

وفى نفس الوقت الذى أثبتت فيه الشكوك حول نظرية القيود ظهرت أيضا فكرة تأثير كل من المصالح الخاصة والعامة على عملية اتخاذ القرارات ، ودور جماعات

* More pay, Power, Prestige (3 p's)

الضغط ، فى ظل ما يعرف بقصور العمل الجموعى (*) ، حيث تتجه الأقلية السى تنظيم نفسها وزيادة الضغط لتوجيه وتطوير السياسة العامة فى ظل نكوص أفراد الغالبية عن التعبير عن مصالحهم بصورة مماثلة .

وطالما أن اتخاذ القرارات يتأثر بمصالح جماعات الضغط فمن غير الواقعى أن نفترض أن السياسات المتعلقة بالتقنين والضرائب والدعم والحماية والاستثمار .. الخ . تتم فى إطار تكنوقراطى بحث لا يحدد عن الأهداف العامة .

وتضيف اقتصاديات التربح (**) (جوانب (٩) أخرى لأشكال الاستفادة من تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى وتحقيق منافع خاصة وبالذات فى البلدان النامية . وأبرز أشكال التربح يظهر فى حالة توزيع تراخيص حصص الاستيراد من السلع الوسيطة والمواد الأولية . وللحصول على نصيب أكبر فى هذه الحصص (وتحقيق الأرباح عن المتاجرة فيها) تعتمد المشروعات الى زيادة استثماراتها فى الخططة لزيادة الطاقة الانتاجية - ربما رغم وجود طاقة فائضة - وهو ما يعد نموذجا صارخا لضياع الموارد .

ويرتبط بذلك كله ما يطلق عليه البعض ظاهرة السقوط فى أسر البيروقراطية (***) وفى ضوء (١٠) كنهامى المصالح الذاتية للمسؤولين عن ادارة النشاط الاقتصادى ، بـ والتسيق مع المسؤولين عن المنشآت (العامة أو الخاصة) لتحقيق مكاسب خاصة من خلال أشكال التدخل فى عملية اتخاذ القرارات ، يتحول الموظفون العموميون الى مصدر معارضة قوية لتطوير أساليب تدخل الدولة ، واتباع أدوات غير مباشرة (غير ادارية) لهذا التدخل ، واستخدام آلية السوق أكثر من الأشكال اللامركزية . بل ربما يميل البيروقراط الى طلب المزيد من السلطات والمركزية عندما تحتدم المشكلات الاقتصادية وتتفاقم الاختلالات ، وليس العكس .

ان أحد الدواعى لتدخل الدولة فى ادارة النشاط الاقتصادى وخاصة فى البلاد النامية يستند باستمرار الى حجة غياب أو نقص فئة المنظمين ، أى رجال الأعمال القادرين على استكشاف فرص الاستثمار واستقراء مؤشرات السوق والاستجابة لها بايجابية وتحمل المخاطرة ، وتنمية الاختراعات .. الخ . وعندما

* Collective action

** Rent-Seeking economics

*** Bureaucratic Capture

يوجد بعض هؤلاء في الاقتصاد النامي فانهم يميلون الى الاستثمار في المجالات ذات الربحية السريعة . والمخاطر الضئيلة ، وهي استثمارات هامشية في مشروعات صغيرة الحجم . فالرأسماليون غير موجودين ، أو هي رأسمالية السوبر مارككت الطفيلية ، والمشكلة - في حقيقة الأمر - لاتكمن في مدى صحة هذا الزعم . وهو صحيح الى حد كبير في ضوء التطورات التاريخية وعلاقات البلاد النامية بالاقتصاد العالمي ، وانما المشكلة تتمثل في الافتراض بأن عدم وجود رأسمالية منتجة أو رأسماليين حقيقيين يمكن تعويضه من خلال موظفين عموميين أكفاء ، يمكنهم من خلال وسائل ادارية القيام بوظائف تخصيص الموارد بكفاءة ، ولمصلحة المجتمع في آن واحد .

ومنذ أواخر السبعينات أدت محاولات التوليف بين مدرستين متعارضتين في فكر السياسة الاقتصادية : (الحماس لاقتصاديات الرفاهة وشكوك مدرسة الاختيار العام) الى ظهور عدة أعمال تدعو الى التركيز على ضرورة المقارنة بين التكاليف والمزايا النسبية للتنظيمات المختلفة ، السوقية وغير السوقية . وفيما بين اقتصاديات المشروع العام (التي تفترض الهيمنة الحكومية على هذه المشروعات) والنظرية الاقتصادية للبيروقراطية (التي لاتثق في منافع تدخل الدولة) مما أدى الى تنامي اقتناع الكثيرين زاوية كفاءة التخصيص عند باريتو يلزم مقابلة نظرية قصور أو فشل السوق بفكرة قصور تدخل الدولة أو فشل الاشكال غير السوقية لتخصيص الموارد ، وأنه يمكن للسياسة الاقتصادية أن تتحرك بالاقتصاد القومي على منحى دالة المجتمع بمبادلة سلعة بأخرى (الوفورات الخارجية مقابل التدخل الادارى أو زيادة العمالة مقابل زيادة الأجر الحقيقي) (١) .

في مواجهة حالات قصور السوق هناك - اذن - مظاهر قصور الحكومة . والمنهج الأكثر معقولة يتطلب تقدير مدى قصور السوق وتكلفته بالمقارنة بتكلفة فشل الحكومة . حينما يكون قصور السوق حاداً بما يقتضى تدخل الحكومة يبقى السؤال حول امكانية أن يكون ذلك التدخل فعالاً دون أن تتزايد عوامل الأسر البيروقراطية والتربح وارتفاع التكلفة . . . وأن يحقق أقصى عائد من خلال تصحيح اختلالات السوق والتغلب على أوجه قصورها .

ومؤدى هذا أن الحاجة الى السوق لاتستند فحسب الى مزايا لا مركزية تخصيص الموارد ، اذ يمكن التأكيد على أن منافع الاعتماد على السوق تفوق تكلفته رغم عدم انكار أنها قد تكون مرتفعة في حالة احداث تغيرات هيكلية كبيرة ، ولكن الى مشاكل وتكلفة التخصيص المركزى للموارد أيضا . وقد لاثور صعوبات شديدة عند

اعداد وصياغة الخطة بحيث يتم الربط بين كافة أوجه النشاط الاقتصادي وتوجيهها لتحقيق أهداف محددة ، ولكن الصعوبة الحقيقية هي وضع الخطة موضع التنفيذ . فلكي تنجح الخطة خلال الفترة الزمنية المحددة لها يلزم أن تكون هذه الخطة ممكنة التنفيذ ، أى واقعية . ويتطلب ذلك قدرا من المعلومات والبيانات التفصيلية لا عن التطورات الحالية فحسب وإنما عن احتمالات المستقبل أيضا . وإذا كان عدم التأكد هو أحد عوامل فشل السوق ، فما الذى يدعونا الى الثقة فى أن المخطط يستطيع التغلب عليه والتيقن من صدق معلوماته عن الحاضر ودقة تنبؤاته بالمستقبل ، ومن ثم اعداد خطة قابلة للتنفيذ ؟ ان الحاجة الى التنسيق بين المعلومات التفصيلية لمساعدة المخطط تدفع باستمرار الى تفضيله للتعامل مع وحدات انتاجية قليلة ضخمة . وقد أشرنا من قبل الى الانطباع السائد بأن الاشتراكيين وأنصار التخطيط يحبذون المشروعات الكبيرة (١٢) . وقد تتجه هذه المشروعات الى تحقيق أوضاع احتكارية . ومن ناحية أخرى تتزايد تكلفة الحصول على المعلومات والبيانات المطلوبة بسبب زيادة التعقيدات فى الهياكل التنظيمية والادارية لعملية اعداد ومتابعة الخطة مركزيا .

ويرتبط نجاح الخطة - وقابليتها للتنفيذ - بتحديد أهداف معينة وتحقيقها خلال فترة الخطة . وصياغة أهداف محددة وواضحة على مستوى الاقتصاد القومى عملية بالغة الصعوبة . وفى ضوء الملاحظات السابقة ، والممارسة التطبيقية ، يثور السؤال عن امكانية نجاح المخطط المركزى فى التعبير عن تفضيلات المجتمع وصياغة دالة الهدف المجتمعية ، ثم قابلية ترجمة هذه الاهداف العامة الى خطط جزئية تتضمن أهدافا محددة على مستوى الوحدات . ان تحديد الأهداف - الجزئية والعامة - غالبا ما يتبع قاعدة ماتم انجازه فى العام السابق . وبهذا المعنى فان الخطة ناجحة دائما ، فهي اما تحقق أهدافها خلال فترة أطول ، أو باستخدام موارد أكثر ، رغم أن الاقتصاد يظل أدنى من الوضع الأمثل .

وثمة فائدة فى بعض هذه الآراء لسياسة الاصلاح وتطوير آليات التخطيط . فالبحث عن نظام يوالف بين التخطيط وبين عناصر السوق قد يتبع أحد تصورين : البعض يرى أن التنسيق المركزى للنشاط الاقتصادي ضرورى ولكنه يتطلب التطعيم ببعض عناصر آلية السوق ، بينما يقتنع آخرون ان السوق هي الآلية الصحيحة وأنه يلزم التعويل عليها بأقصى المستطاع حتى فى ظل الاقتصاد الاشتراكي (١٣) . أى الكثير من السوق كلما كان ذلك ممكنا وقدر من التخطيط كلما كان ذلك ضروريا . وحتى لا يعود الجدل حول مدى صحة أى من الرأيين الى اثاره اعتبارات ذات طبيعة عقائدية (أيديولوجية) يقدم البعض معيارا عمليا (براجماتيا) يتمثل فى تقدير تكلفة المبادلات ، والاختيار بين السوق وبين التنظيمات الاسوقية اعتمادا على عناصر القوة والضعف فى كل منهما .

القسم الثالث

التوليف بين السوق والتخطيط

يمكن التمييز بين أربع آليات ممكنة للتبادل والتنسيق فى النظم الاقتصادية المعاصرة :

- التخطيط العينى المباشر
- التخطيط البارامترى - غير المباشر .
- التخطيط التأشيرى
- آلية أسعار السوق .

وقد يبدو من غير الدقيق تماما القول بأن الأساليب الآمرة هى سمة نمط التخطيط السوفيتى التقليدى . فالعلاقة بين المخطط المركزى (الجوسيلان) والوسيط (الوزارى) والمشروعات لاتتحدد فقط من خلال تجميع المعلومات واصدار الأوامر فى ضوء بيانات موضوعية . فهذه العلاقة يحيطها عادة قدر غير قليل من المساومة المحكومة بقصور المعلومات واختلافها، ومحاولات التربح والقرارات المعتمدة على المستويات الثلاثة . ويرى البعض - وخاصة فى أوروبا الشرقية - أن عملية المساومة تعكس بعض عناصر السوق فى الاقتصاد المخطط مركزيا . والحقيقة هى أن هذه المساومات لاتتم بين قوى العرض والطلب ، وإنما بين المستويات الأعلى والأدنى (بين رؤوساء ومرؤوسين) - ففى ظل هذا النمط من التخطيط لاتنطوى عملية المساومة على آلية أسعار السوق أو على استقلال الوحدات الاقتصادية . ويهدف كل طرف الى الحصول على مكاسب ذاتية من خلال تنفيذ الخطة ، وخاصة الوحدات الاقتصادية طالما أنها لاتخضع لقيود الميزانية الصارمة .

وكما نعرف فإن محاولات اصلاح نظام التخطيط السوفيتى اتجهت باستمرار الى الابتعاد عن الأساليب المباشرة والآمرة : منذ أن قام الخبراء السوفيت (من أمثال كانتوروفيتش الحائز على جائزة نوبل ، ونوفوميلوف) بوضع صياغة نظرية للتخطيط البارامترى غير المباشر . وتمثل هذه الصياغة فى استخدام الأساليب الاقتصادية فى توجيه وإدارة العملية الانتاجية على أساس القيم الموضوعية أى أسعار الظل المحسوبة من نموذج امثلية للخطة . ومن الناحية النظرية فإن الوحدات الاقتصادية (المنشآت) تتمتع بالاستقلال وتعمل على تعظيم دالة الانتاج الخاصة بها . وهذا هو جوهر التخطيط باستخدام الادوات الاقتصادية ، كنمط مغاير للتخطيط العينى المباشر أو الأمر . ويرى البعض أن هذا الجوهر قريب الشبه بأسس التحليل النيوكلاسيكية، وأنه يطبق قواعد نظرية التوازن العام . وطالما أن هذه النظرية لاتنطوى على أى محتوى مؤسسى معين ، فقد يبدو من قبيل القناعة السياسية أن يتم تنفيذ الخطة المثلثية بواسطة أسعار مخططة أو بآلية أسعار السوق .

ولكن هذا الاستخلاص غير صحيح لسببين^(١٤) : فمن ناحية ، بينما دالة الرفاهة لها مفهوم عملي محدد فى ظل آلية السوق ، فإنه يلزم تعريفها وتحديد ما بوضوح بالنسبة للخطوة المثلى ، بواسطة المخطط المركزى . ومن الطبيعى أن تحدد بعض الأهداف العامة (مركزيا) عندما يلزم تدخل الدولة حتى فى ظل اقتصاد السوق ولكن هذا التدخل - كما نعرف - ومن ثم الأهداف المرغوبة يقتصر على بعض القطاعات (التأمين الصحى ، التعليم العام ، المرافق العامة) ، بينما تشمل الأهداف فى ظل التخطيط المركزى الاقتصاد القومى فى مجموعه . ومن ناحية ثانية فإن نظرية التوازن العام لاتفصح عن أى شئ فيما يتعلق بمقدرة أى من السوق أو التخطيط على اعداد خطة مثلى وتنفيذها . وفى هذا الصدد فإن كلا الفريقين : الاشتراكى والليبرالى ، يزعم أن آليته المفضلة أكثر قدرة على ضمان ذلك .

ويعتبر البعض أن التخطيط الغير مباشر (البارامترى) يتميز بالمزج بين كفاءة السوق ورشادة التخطيط . فالوحدات الاقتصادية تقوم بتعظيم دالة هدفها (اللامركزية) ، وتتبادل منتجاتها فى السوق (العلاقات النقدية - السلعية) ، بينما تضمن الأسعار المخططة ، والضرائب ، وأسعار الفائدة ... الخ ، تحقيق التوازن وكذلك التطابق بين أمثلية دالة الهدف على مستوى الوحدة ودالة الهدف العامة للاقتصاد ككل . بينما فى ظل آلية أسعار السوق البحث لايتحقق التوازن الا بمحض الصدفة ، ويصعب ضمان التوافق بين أوضاع الأمثلية الجزئية والأمثلية العامة .

ويتميز التخطيط غير المباشر عن التخطيط العينى فى أن الوحدات الاقتصادية تكون محفزة تلقائيا للسلوك الكفء من خلال استقلالها الذاتى وفى ظل قيود الميزانية الصارمة . وفى هذا الصدد يتشابه التخطيط البارامترى مع اقتصاد السوق . أى فى استخدام مايعرف بالأدوات الاقتصادية أو العلاقات النقدية - السلعية . ولكنه قد يختلف عن السوق فى دالة الهدف (المركزية الديمقراطية) وفى آلية تحديد الأسعار .

والواقع أن الدراسات المختلفة حاولت اثبات أن الوصول الى التسعير الأمثل يخضع لنفس المصاعب التى يواجهها تحديد الكميات المثلى من الانتاج ، طالما أن الجانبين يمثلان وجهى عمله فى حل مشكلة الأمثلية^(١٥) كفى حالة عدم كفاية واتساق المعلومات للمخطط المركزى فإن التخطيط العينى او تخطيط الأسعار او تقييد الأسعار تتشابه جميعها ، حيث لا يكون من السهل تحديد الوضع الأمثل على خط الانتاج فى أى من النظم الاربعة المشار اليها .

هذا من الناحية المنهجية . وكذلك فإنه من الناحية المؤسسية يمكن بيان أنه في ظل التخطيط غير المباشر تزيد الكفاءة الفنية^(*) ، نتيجة استقلال الوحدات الاقتصادية في اتخاذ القرارات ، بينما تعتبر الوحدات المنتجة - في ظل التخطيط الأمر مجرد إدارات حكومية / تابعة للسلطات المركزية . بل أن مؤيدى التخطيط البارامترى قد يزعمون إمكانية زيادة كفاءة التخصيص^(**) اذ طالما يستطيع المخطط أن يقترب بالأسعار النسبية من الأسعار المثلى ، فالتوقع أن تحسند الوحدات الانتاجية كميات الانتاج عند الكميات المثلى (تقريباً) .

ويتعرض هذا التحليل للنقد الشديد . فالحقيقة انه في التخطيط غير المباشر لا يتم تحديد (تخطيط) الأسعار بصورة متواصلة وتلقائية وانما بشكل دورى (ربما كل ١٠ سنوات) استنادا الى المعلومات التى تصل من المستويات الدنيا الى المخطط المركزى ، مما يفتح السبيل امام المساومة والتربح من ناحية ، ويجعل من تغيير الأسعار عملية بطيئة ومكلفة . وطالما أن الإدارة فى المشروعات العامة تستطيع تبرير الفشل بحجة التسعير الخاطئ أو أى اخطاء تخطيطية أخرى فغالبا مايؤدى ذلك الى انخفاض الكفاءة الفنية^(١٥) .

ومن هذا المنطلق فإنه لايجوز التصور بأن التغلب على مشكلات التخطيط يقتضى اللجوء الى أسلوب التخطيط غير المباشر عن طريق مجرد اصلاح السعري بازاله الاختلالات السعريه وتحديد اسعار نسبية قريبة من الأسعار المثلى فى اللحظة الراهنة وينتهى الأمر . ان المشكلة الأساسية تظل كما هى : نظام تحديد الأسعار .

أن النظام الاقتصادى لايمكنه التعويل على مجموعة ثابتة من الأسعار ، وانما يلزم ان يجرى تعديل الأسعار مع الظروف المتغيرة . ولهذا فان البعض يدافع عن الافتراض بأنه لايمكن لنظام الأسعار المداره ان يوفر المرونة الضرورية للأسعار والالتزام الصارم بقيود الميزانية . ومن ثم فان نظام التخطيط البارامترى لايساعد على التمييز بين انخفاض الاداء الاقتصادى (الذي يستوجب الجزاء) وبين الأسعار الخاطئة (التى تتطلب الدعم) . وستضطر الحكومة عندئذ الى تخفيف قيود الميزانية (اتباع قواعد ميزانية رخوة / Soft-Budget Constraint) والتدخل لانقاذ الشركات المتعثرة .. الخ .

^E
* Efficiency.

** Allocative efficiency.

وخلاصة الأمر انه من المحتمل ألا تكون كفاءة التخصيص في ظل أسعار السوق أعلى من مثيلتها في ظل الأسعار المخططة (إذا أخذنا في الحسبان الأوضاع المعتادة للسوق ؛ أي عدم سيادة المنافسة الكاملة) . ولكن هناك - من ناحية أخرى - شواهد قوية على أن الكفاءة الفنية ، والديناميكية تكون أكبر بسبب قيود الميزانيات الصارمة ، والمنافسة (السعرية) القوية . وربما يقود ذلك الى الاستنتاج بأن التخطيط المركزي (العيني أو غير المباشر) قد يتلاءم مع مراحل النمو الواسع من خلال الاستثمار الشامل . ومع ذلك فإن السؤال يبقى معلقا : هل يمكن تغيير الآليات مع مراحل التنمية المتعاقبة ؟

قد يبدو أن ذلك صحيح كقاعدة عامة . فعناصر السوق لاتغيب عن أى من نظم التخطيط المعروفة ، وان كان بدرجات متفاوتة . أو هكذا يدعى أنصار كل منها على الأقل . كما أن هذه التوليفة تختلف من فترة لآخرى ربما حسب درجة التطور الاقتصادي .

ولانريد هنا تكرار مايردده عادة أنصار الإصلاح الاقتصادي في الاتحاد السوفيتي بالذات من أن عمليات المساومة التي تتم بين مستويات التخطيط الهرمي - ليس فقط في مرحلة صياغة الخطة ولكن أيضا أثناء تنفيذها وخاصة في اطار الخطط السنوية - تعكس أوضاع السوق كما يتلمسها المخطط ، وليس من خلال مؤشرات الأسعار المخططة بطبيعة الحال ، وفيما يظهر فان نفس هذا الدور يكمن وراء الدعوة الى تطوير المساومة من خلال الخطة الى التعاقدات فيما بين الدولة والمشروعات أو فيما بين المشروعات . وبالإضافة الى ذلك فان سوق العمل وسوق السلع الاستهلاكية ظلت موجودة في التخطيط العيني ، رغم أن أحد شقي السوق يخضع لتحديد المخطط المركزي . ففي سوق العمل يتحكم التخطيط في جانب الطلب (من خلال خطة الانتاج والتقاسم التقني) ، بينما يعتمد جانب العرض على ردود أفعال الأفراد لمعدلات الأجور ، فلا العمالة توزع اداريا ولايتم اجبار العمال على البقاء في اعمال معينة (*) . وكذلك الحال بالنسبة لسوق السلع الاستهلاكية حيث يتحدد المعروض من هذه السلع بواسطة الخطة ، التي تحدد أهداف الانتاج منها للوحدات الانتاجية المختلفة (على أساس دراسات السوق والتنبؤ بالطلب حسب احتياجات المستهلكين) . ومثلما تتحدد الأجور اداريا يتم كذلك تحديد أسعار الجملة والتجزئة بما يفترض تحقيق التوازن .

(*) يتسم سوق العمل في الاقتصاد المخطط مركزيا بدرجة عالية من "معدل دوران العمل".

ويشهد شح السلع ورداءة نوعيتها ، وطول صفوف الانتظار ، وتكدس المخزون الراكد، والتضخم المكبوت على مدى فعالية أو وجود سوق فى قطاع السلع الاستهلاكية .

وفى ظل التخطيط البارامترى (الأمثل) يهدف المخطط الى محاكاة السوق التنافسية وبينما يستهدف التغلب على قصور نموذج المنافسة الكاملة عن طريق ادماج تأثير التوقعات ، والامد الزمنى للمبادلات فى عملية صياغة الخطة ، فلانعرف - حتى الآن - الى أى مدى يمكن أن ينجح تطبيق هذا النمط فى الواقع العملى^(١٤) . فى بعض الأحيان يتوقف نجاح التخطيط على مهارة خبراء التخطيط^(١٥) .

وقد لا تتطلب عملية محاكاة السوق استخدام نموذج أمثلية (ديناميكية) معقدة، وصياغة خطة مثلى بالتالى ، ولكن يكتفى المخطط بتصحيح أخطاء السوق الحقيقية، من خلال تزويد متخذى القرارات "بالمعلومات" التى يفترض ان يقدمها نموذج سوق المنافسة الكاملة ، بالاضافة الى "المعلومات" التى يؤدى اممال هذا النموذج لها التى تظهر حالات فشل السوق المعروفة .

وهذه هى السمة الرئيسية للتخطيط التأشيرى^(**) ، الذى يسعى الى ترميم Patch - up الواقع الاقتصادى ، عن طريق تحسين تدفق المعلومات بين الشركات والقطاع العائلى والاجهزة الحكومية ، "بأسلوب" يقترب - بقدر الامكان - من وضع التوازن الذى يمكن أن يتحقق فى ظل المنافسة . وربما يكون مفوض التخطيط الفرنسى Pierre Masse هو أول من أشار صراحة الى مسألة التوليف بين السوق والخطة عندما أشار الى الحاجة الى خطة تكون مكملة للسوق وليست بديلا عنها^(١٦) . فى الواقع العملى - وعلى غير ما يتوقع كثيرون - فان التخطيط التأشيرى يتضمن عناصر متباينة مسن نظم التخطيط الأخرى ، مثل المساومة ، التخطيط العينى ، الالتزام ، ضعف القابلية للتنفيذ ، والتغير المستمر .

ويتميز التخطيط التأشيرى - كما هو معروف - بأنه لا يخرط فى عملية اصدار أوامر تتعلق بالمدخلات والمخرجات للوحدات الانتاجية ، ولا فى التأثير على الأوضاع المالية للشركات من خلال الاجراءات التنفيذية المختلفة . والحقيقة انه باستثناء تحديد

(*) يبدو أن المجر حاولت استخدام أسس التخطيط الغير مباشر ، ويتطلب الامر معرفة ما اذا كان اصلاح الاقتصادى الحالى يتجه نحو تدعيم هذا النمط أم التخلي عنه تماما .

** - Indicative Planning.

حجم الاستثمار المرغوب فيه وتوزيعه على القطاعات الأساسية ، فإن الأساليب المتبعة لتوجيه النشاط الاقتصادي لاتخرج عن أدوات السياسة الماكرواقتصادية : المالية والنقدية. يمكن تقسيم مراحل عملية التخطيط الى أربع مراحل : التحليل ، الحوار ، اعداد (صياغة) الخطة التنفيذية والقرض من تمييز المرحلتين الاوليتين هو ابراز أهمية تأثير اختلاف الأهداف العامة التي تتضمنها الخطة على أدوات التخطيط ، من ناحية ، وتأکید ان تحديد ملامح التطور الاقتصادي والمشكلات الرئيسية والتنبؤ بالتغيرات الأساسية يمثل الاطار العام لاعداد الخطة من ناحية أخرى أما المرحلة الثانية فتهدف الى تحقيق توافق عام بين جماعات المصالح المختلفة من خلال الحوار داخل لجان التخطيط (الرأسية والأفقية) (*) . ويتمخض هذه المرحلة عن تحديد أهداف قطاعية اجمالية تعكس وجهات نظر القطاع ككل . ومن المفروض أن عملية الحوار فيما بين اللجان الرأسية (القطاعات) تساعد على تنسيق الاستثمارات على ضوء المعلومات والبيانات التي تتيحها هيئات التخطيط ، وتتغلب بالتالي على عوامل عدم التأكد في السوق . ويثير البعض الشكوك فـى فعالية أساليب التخطيط التأشيرى فى التنسيق بين خطط الاستثمار للمشروعات المختلفة وفروع النشاط ، بل وربما يتمخض تجميع وتوفير تيار المعلومات عن الاضرار بحجم واتجاهات الاستثمار طالما أنه لا يوجد ما يضمن القيام بهذه الاستثمارات المنسقة . وكان التخصيص المناسب للاستثمارات يتطلب اما عدم كمال المعلومات (السوق) ، أو درجة من الالتزام والتوجيه (التخطيط المركزى) . والتخطيط التأشيرى يسعى الى تباع طريق وسط ، مما قد يؤدي الى نتائج أسوأ (١٧) . فلا يتوقع أن الخطة التي تستند فقط على توقعات ونوايا الشركات المختلفة - بعد تجميعها بطريقة ملائمة - تأتى متسقة مع الموارد المتاحة للاقتصاد . وتحاول الخطة التخلص من التناقضات وعدم التناسق بين هذه التوقعات والخطط الخاصة بالوحدات المختلفة . ولكن غياب أى آلية - أو تنظيمات - لضمان فرض التوزيع المخطط للاستثمارات على هذه الوحدات ، يعنى أن الخطة قد لاتفيد بأكثر من مساعدة الحكومة فى تحضير بعض الجداول عن توازن الموارد والاستخدامات ومسار النمو الاقتصادي ، وفيما عدا ذلك فهي وثيقة لأغراض العلاقات العامة . ولاتختلف النتائج بأى حال عندما لا يتبع التخطيط التأشيرى هذا الاسلوب التركيبى Synthetic وانما يستخدم الاسلوب التحليلى Analytic الذى يبدأ بالتنبؤ بالمسار الممكن أو المرغوب للاقتصاد القومى وانعكاساته على توقعات الانتاج ، العمالة ، الاستهلاك ، ومن ثم الاستثمارات فى فروع النشاط المختلفة (١٨) .

(*) يأخذ رجال الاعمال والنقابات والاحزاب المختلفة فى فرنسا مواقف متباينة من عملية التخطيط ، كما تغيرت هذه المواقف من خطة لأخرى . والواقع أن تعارض المصالح الذى لا يمكن ازالته يخضع لقرار سياسى للحكومة الفرنسية فى نهاية الأمر .

وعلى الرغم من ذلك تبقى أهمية التغلب على عوامل عدم التأكد عن طريق تحسين تيار المعلومات المتولدة من حركة السوق نفسها ، سواء بواسطة تطوير بحوث دراسات السوق ، أو تدقيق التنبؤ بالأسعار باستخدام نماذج سوق أكثر واقعية . بل ان المفكر المجري "كورناي" يقترح بديلا مناسباً يسميه "مضاعف قنوات المعلومات" فعندما^(١٩) يكون عدم التأكد شديداً وتثور الحاجة الى مؤشرات دقيقة فئمة سبيلان لمواجهة : اما ان يجرى تحسين المؤشرات الأولية ، او ارسال عدة مؤشرات متتابعة ومستقلة . وفى مجال الاقتصاد تعنى مضاعفة قنوات المعلومات التوليف والمزاوجة بين المعلومات المتاحة من السوق ، الخطة ، نظم الائتمان ، الصرف ، وغيرها . وهذه المصادر المختلفة للمعلومات ليست مجرد بديل للمعلومات التى توفرها السوق .

وتنطوى صياغة الخطة التأشيرية - كما فى فرنسا - على مزيد من المساومة والتفاوض بين ممثلى الاطراف المعنية ، كما تستند فى الوصول الى الاتساق الداخلى بين البرامج القطاعية على استخدام الأسلوب الدارج للمدخلات / المخرجات بالاسعار الثابتة^(٢٠) ، بغرض ازالة الاختناقات "العينية" فى الانتاج - بل ان تحقيق اتساق الخطة على هذا النحو يوفر الضمانات لتنفيذها تلقائيا من خلال التأثير على توقعات الشركات المختلفة ، كما يرى مفوض التخطيط الفرنسى الذى دعم الاعتماد على نماذج المنتج / المستخدم فى الخطتين الرابعة والخامسة^(٢٠) .

وبالاضافة الى ذلك فان أساليب اعداد الخطة التأشيرية وتنفيذها - كذلك - تتغير مع تغير أهداف الخطة . فكما حدث فى فرنسا - أيضا - تحول تركيز الخطة من التقديرات التفصيلية للأهداف العينية ، الى تخطيط المتغيرات الاجمالية والاهتمام بتقديرات الدخل والانفاق والاجور والاسعار وغيرها من المتغيرات النقدية . كما أن الادوات التى استخدمتها الحكومة لتنفيذ الخطة تختلف فيما بين القطاعين العام والخاص ، وحسب حجم الاستثمارات الكلية التى تخضع للسيطرة الحكومية .

والواضح أن اختلافا حاسما بين نظم التخطيط المختلفة يتصل بعملية تنفيذ الخطة . ففي ظل التخطيط المركزى (العينى) يتم تقليديا تنفيذ الخطة بأوامر ادارية . بينما يعتقد أن التخطيط الغير مباشر (البارامترى - المالى) - كما فى المجر على ما يبدو - يعتمد على مزيج من حوافز السوق والادوات المالية (المركبة) التى قد تتباين بالنسبة للمشروعات المختلفة . أما فى ظل التخطيط التأشيرى فقد تأرجح

(*) من المعتاد أن يربط البعض بين استخدام الموازن السلعية ونموذج المنتج / المستخدم الذى يستند اليها ، وبين نمط التخطيط السوفيتى ؟!

الرأى (والممارسة) بين اعتبار الخطة الزامية للقطاع العام وتأشيرية للقطاع الخاص ، وبين اعتبارها تأشيرية لكلا القطاعين (*) وعلى غرار خطوات الاصلاح فى الاتحاد السوفيتى وبلدان شرق اوربا يميل أنصار التخطيط التأشيرى الى المطالبة بأن تعمل المشروعات العامة على أسس تجارية ، وأن يتم ترجمة الخطة الى تعاقدات بين الدولة والمشروعات وكذلك فيما بين المشروعات ذاتها .

ان تباين درجات نجاح تنفيذ الخطط التأشيرية بسبب عدم القدرة على درء كل عوامل عدم التأكد وبخاصة Environmental Uncertainty التى لاتشمل الكوارث الطبيعية فقط ولكن الصدمات الخارجية للاقتصاد ايضا ، دفع الى الدعوة الى تدعيم عملية المتابعة الدورية (نصف السنوية على الأقل) لتنفيذ الخطة حتى تقترب مؤشراتنا من مؤشرات السوق ، بل والتخلى عن اسلوب خطة الفترة الثابتة (الخمسية مثلا) ، الى ما اطلق عليه البعض الخطة المتحركة (**).

(*) من المثير للانتباه أن هذه الدعوة تعالت فى فرنسا فى منتصف الستينات ، أى فى نفس الوقت الذى تزايد فيه الجدل حول الاصلاح الاقتصادى فى أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتى .

(**) لايبنى ذلك عدم اعداد خطة متوسطة الأجل (خمسية) ، وانما يقصد به أن تتضمن هذه الخطة اطار استراتيجى التنمية والمسار العام للاقتصاد، بينما تهتم الخطة السنوية بالتفاصيل المتعلقة بالمتغيرات الاجمالية والمشروعات على حد سواء .

القسم الرابع

متطلبات تطوير اقتصاد السوق المخطط في مصر

في مواجهة المشكلات والمتاعب الاقتصادية تثار الحاجة اما الى استراتيجية اقتصادية جديدة ، أو آليات اقتصادية مختلفة أو توليفة منها اعتمادا على مكمّن اسباب المشكلات . ولكن البحث عن أى من الاستراتيجيات أو الآليات والمؤسسات الأكثر ملاءمة لن يحقق مبتغاه بمقولات فاسدة ، أو مغلوطة من قبيل ، ان السوق قرين الرأسمالية ، أو أن التخطيط رديف الاشتراكية^(١٤) ، أو أن التخطيط نقيض السوق الخ ، وليس هذا أيضا هو مجرد الوصول الى استخلاصات براجماتية أو تلفيقية . ان الهدف الرئيسى لمحاولات اصلاح الاقتصادى - الحقيقى - يجب ان يتجه نحو تحسين كفاءة النظام ، وقد يبدو أن القيد الاساسى على زيادة الكفاءة يتمثل فى التضحية بالمكاسب الاجتماعية . ولكن المفروض - بداهة - أن تحسين مستوى المعيشة للغالبية يتطلب فى الأساس زيادة الكفاءة فى عملية الانتاج والتبادل - ومن ثم يثور السؤال هل يمكن تحقيق الكفاءة بغير طريق اقتصاد السوق؟

ان البعض يشيرون الى اقتصاد السوق فقط عندما تتحدد أسعار السلع وعناصر الانتاج فى أسواق كاملة - بدرجة أو أخرى - وكنتيجة لتفاعل العرض والطلب . وبعبارة أخرى فإن آلية أسعار السوق وما يصحبها من اتخاذ القرارات من جانب وحدات اقتصادية مستقلة هي العناصر المكونة لاقتصاد السوق . وفيما سبق من صفحات أشرت بصورة مقتضبة فى هذا الصدد الى نماذج مختلفة لتصور العلاقة بين السوق والخطة . والمثل ان معظم الدول تتكلم مؤخرا عن السوق بنظرة ايجابية وتردده مع سمات أخرى ، مثل اقتصاد السوق الرأسمالى ، السوق الاجتماعى (المانيا) ، السوق الاشتراكى (المجر) ، اشتراكية السوق^(*) (الأحزاب الاشتراكية الديمقراطية ، وتوصيف اقتصاد مرحلة الانتقال فى الاتحاد السوفيتى وبعض بلدان شرق أوروبا) .

ان الخصائص الاجتماعية التى تتسم بها الاقتصادات الاوربية عموما ترتبط بارتفاع مستويات المعيشة وسيادة دولة الرفاهة . ومن قبيل خداع النفس أن نصـر على أن الدستور المصرى يقرر أن نظامنا اشتراكى . ولكن تحقيق التنمية يتطلب

(*) تم منذ ١٩٢٠ تجاوز الفكرة الماركسية الغامضة عن أن المجتمع الاشتراكى لن يحتاج - فى ظل الوفرة الى السلع أو القيمة، أو النقود ، ولا الأسعار والأجور، ولم تكن مقولة يوروفسكى أحد الاقتصاديين السوفيت فى ١٩٢٠ هي النهائية حينما تساءل : هل يمكن ان نتصور اقتصادا حديثا، ضخ الموارد والسكان ، ولديه منشآت صناعية كبيرة يتولى عملية الانتاج والتوزيع والاستهلاك بغير علاقات القيمة والنقود فى ظل السوق (٢١) .

(**) راجع قائمة المصادر لهذه الورقة ، ولاحظ بعض العناوين المستخدمة فى هذا السياق .

زيادة كفاءة ادارة الاقتصاد القومى ، عن طريق تطوير السوق وتدعيم التخطيط فى
آن . وقبل أن نشير الى بعض المتطلبات لتحقيق ذلك ربما يكون مفيدا أن نلقى
ببعض الملامح العامة لنظام التخطيط فى مصر (X*).

وفى البداية ليس من الانصاف القول بأن التخطيط فى مصر مركزى بالمعنى
المقصود به أنه على غرار النمط السوفيتى . فلا التخطيط المصرى "عينى" ولا هو "أمر"
وخبرة التخطيط فى مصر متنوعة وان لم تكون متطورة بما فيه الكفاية ، فمنذ
الاعداد للخطة الخمسية الأولى فى نهاية الخمسينيات انخرط خبراء التخطيط
(باشراف من راجنر فريش) فى محاولة بناء واستخدام نموذج أمثلية (فى نفس
اتجاه منهج لانج/تايلور) للتوازن العام وقيام المخطط بالحساب الاقتصادى بديلا عن
auctioneer . ولكن هذا المنهج تراجع أمام سهولة تطبيق أسلوب الاهداف
المحددة والتخطيط على مراحل وفقا لنموذج تنبرجن (٢٢) . كما جرت محاولة تطبيق
نموذج مفتوح للمدخلات / المخرجات ، لتحديد أهداف الانتاج القطاعية وتوزيع
الاستثمارات . وتعددت محاولات تركيب جداول المنتج/ المستخدم الاحصائية
والتخطيطية باستخدام الموازين السلعية (X*) . وفى الثمانينات لم تكتمل محاولات
تطبيق نموذج للتوازن العام الممكن حسابه Computable General Equilibrium
باستخدام مصفوفة شاملة للحسابات التخطيطية ، وان كانت الخطة الاولى (٨٢-١٩٨٧)
قد استندت الى التوازنات الاساسية وجدول المنتج/المستخدم الذى تم تحديثه
باستخدام مصفوفة لسنة ١٩٧٩ . وكما محاولة تحضيرية للخطة الثانية (٨٧-١٩٩٢) وضعت
موازين سلعية لعدد ١٧٩ سلعة متجانسة نسبيا . ورغم أن وثيقة الخطة تشتمل على
جدول مدخلات / مخرجات لعدد ٢٢ قطاعا ، فلا تبين طبيعة النموذج الرياضى
المستخدم ، كما أن معاملات المدخلات تعكس اما علاقات "متوقعة" لسنة أساس الخطة
أو نهايتها ، أو علاقات "مشوهة" للأسعار والكميات عن سنوات سابقة . ولاتقوم
الموازين السلعية على التمييز بين منتجى القطاع العام والخاص . فالمنتجات الزراعية
كلها تقريبا خاضعة للقطاع الخاص ، بينما يخضع انتاج التعدين والبتروك والكهرباء
للدولة ، ومن غير المعروف كيفية تحديد أهداف الانتاج، على الاقل بالنسبة للقطاع
الخاص الذى يفترض أنه يهدف الى تحقيق أقصى ربح (أو منفعة) فى ظل القيود
الادارية المتعلقة بالتوريد الاجبارى (الذى توقف تقريبا) وتسعير مستلزمات
الانتاج ، وحصى الاستيراد ، أو قيود الائتمان . الخ .

(*) يتناول الفصل الثانى من هذه الدراسة عرض وتطور أسلوب الهياكل التنظيمية

للتخطيط فى مصر .

(**) ساهم بعض الخبراء الفرنسيين فى تركيب هذه الموازين فى مصر فى أواخر
الخمسينات بالتعاون مع خبراء من المانيا الشرقية (سابقا) .

اما فيما يخص القطاع العام فان الخطة تتضمن اهدافا صريحة للاستثمار والانتاج) تتضمن اهدافا كمية في بعض الحالات وأخرى نقدية بالاسعار الثابتة في حالات أخرى) . ولاتشير وثيقة الخطة الى أن تحقيق أقصى ربح هو المبدأ الاساسى لاتخاذ قرارات الاستثمار والانتاج . وباستثناء علاقة المشروعات ببنك الاستثمار القومي لاتتضمن الخطة معايير أو مؤشرات لتنفيذها ، كما أن الخطة لاتتدخل في تزويد الوحدات بالمدخلات وبإستثناء بعض حالات الدعم ، تواجه مشروعات القطاع العام أسعار السوق ، دون محاولة تحقيق الكفاءة طالما ان الموازنة العامة للدولة تتحمل نتائج نشاط هذه الوحدات ، وحتى في ظل سياسة التعيين الاجبارى التى كان يلتزم بها بعض الوحدات الانتاجية ، فانه لا يظهر انها اجبرت على تطويع الفن الانتاجى المستخدم لزيادة كثافة العمل ، وهو الامر المعتاد في حالة التخطيط العينى - يمكن اذن أن نستخلص ان المنتجين - فى القطاعين العام والخاص - ربما عانوا من القيود البيروقراطية وليس الترتيبات التخطيطية الملزمة .

ويبدو من ناحية ثانية أن التخطيط فى مصر قريب من التخطيط التأشيرى (٢٣) وربما (*) يكون ذلك لافتقاره صفة الالتزام الفعلى لأى من القطاعين ، وان كان بدزجات متفاوتة . وبغض النظر عن أدوات الالتزام التى يراها البعض ضرورية لتنفيذ الخطة التأشيرية (٢٤) ، يختلف أسلوب التخطيط المصرى عن التأشيرى فى ناحيتين . نذكر أن التخطيط التأشيرى ينفرد على أربع مراحل : التحليل ، الحوار ، اعداد الخطة ، تنفيذها . ويعتقد كثيرون ان المرحلتين الاوليين هما الاضافة الحقيقية لاساليب التخطيط كأداة لتوفير وتنظيم المعلومات مما يعوض عدم اكتمال السوق ويتغلب على عوامل عدم التأكد . كما رأينا أن أدوات الخطة ترتبط بما تتضمن من أهداف يتم تحديدها من خلال الدراسات والبحوث وتحليل مسار الاقتصاد القومى وتوجهاته الاستراتيجية وفيما يبدو فان هذه المرحلة لاتأخذ حقها فى مصر . وهى ليست - على أية حال - مسئولية أجهزة التخطيط وحدها . صحيح أن تجربة التخطيط فى مصر ليست متصلة بما يسمح بالتمييز بين الاستراتيجية والاهداف فى الخطة الاولى (٦٠ - ١٩٦٥) والخطة السابعة (٩٠ - ١٩٩٥) مثلا (لو أن الخطط الخمسية استمرت على الدوام) . ولكن من الملفت للانتباه ان وثيقة الخطة الخمسية الثانية (٨٧ - ١٩٩٢) تشير الى الحاجة الى اجراء تغييرات استراتيجية ، يرى " بنت هانسن " انها لم تختلف عن التوجهات الاستراتيجية منذ محمد على ، فضلا عن امكان نجاحها هذه المرة (٢٥) .

(*) يشير البعض أحيانا الى ان التخطيط ملزم للقطاع العام تأشيرى للقطاع الخاص . ولانعتقد فى صحة أو فاعلية مثل هذا الترتيب . فطالما أن السوق واحدة يلزم أن تواجه الوحدات الاقتصادية أوضاعا متماثلة .

واستراتيجية التنمية المختارة للبلاد منذ ١٩٣٠ تنادى دائما بالنهوض بالتصنيع، وتقوم على الاحلال محل الواردات . ورغم أن وثيقة الخطة الحالية توصى بتشجيع الصادرات فانها تدعو أيضا الى توسيع مجال الاستعاضة عن الواردات . ولاتفسر الخطة كيف يمكن انجاز التصنيع رغم الحاجة الى استثمار واسع في مجال البنية الاجتماعية (قطاعات الخدمات الانتاجية والاجتماعية) . كما انها ترى - لاسباب تتعلق بالكفاءة - أن الاسعار يجب ان تتمشى مع التكاليف ، ولكن من غير الواضح الى أى مدى سيكون تحديد الأسعار متروكا لقوى السوق ، ودور الخطة في تصحيحها عند اللزوم، كما أن وثيقة الخطة تستهدف تحقيق تغييرات هيكلية ، بينما يواجه الاقتصاد عدم الاستقرار والتوازن . فهل الأولوية لسياسات التثبيت ام التنمية، وما دور الصندوق والبنك في ذلك ؟، والخطة تفترض كذلك توسع القطاع الخاص مقارنة بالقطاع العام : فهل يتحقق ذلك من خلال تغير السياسة الاقتصادية ام طبيعة النظام (هيكلة اتخاذ القرارات والتنسيق ، نسق المعلومات ، ونسق الحوافز)، وهل تم هذا التحول بالاتفاق مع القطاع الخاص ؟

وهذه هي الناحية الثانية للاختلاف عن أسلوب التخطيط التأشيرى . فبما يعرف بمرحلة الحوار الذى يشارك فيه ممثلوا القطاع الخاص من خلال اللجان الرأسية - فى فرنسا - يتم فى مصر من خلال مقترحات الوزارات والجهات التابعة لها الى الادارات المركزية الفنية بوزارة التخطيط ، وتشمل هذه المقترحات على تصورات وبيانات نشاط القطاع الخاص فى المجالات التى تدخل فى اهتمام الوزارة المعنية (المشروعات الصناعية بالنسبة لوزارة الصناعة) (٢٦) . ويرجع هذا الدور المحدود لمشاركة القطاع الخاص فى التحضير والاعداد للخطة وغلبة الطابع البيروقراطى (دور الوزارات المعنية) الى أمرين : عدم شيوع الديمقراطية السياسية ونضج مؤسسات المجتمع المدنى من ناحية ، وضعف الرأسمالية المحلية وعدم تبلور وعيها الاقتصادية والتنموية من ناحية أخرى، العداء المبدئى للتخطيط ، عدم الاستعداد لتحمل المخاطرة ، عدم الالتزام بدور الدولة فى إعادة توزيع الدخل من خلال الدعم والضرائب مثلا .. الخ) .

أما السمة الثالثة لنظام التخطيط فى مصر فهو أنه لايلغى السوق ولكنه لايصححها تماما (*) وكثيرا مايوصف الاقتصاد المصرى بأنه اقتصاد مختلط ، ويبدو ذلك صحيحا

(*) انظر الفصل الرابع للوقوف على دور وتغييرات سياسة الاسعار فى الفترات المتعاقبة فى مصر .

سواء استخدمنا معيار الملكية ، اذ أن نصف الناتج المحلي يتولد فى القطاع العام (الانتاج الزراعى كله تقريباً ، وأكثر من ٤٠٪ من الانتاج الصناعى يتولد فى القطاع الخاص) أو آلية ادارة الاقتصاد القومى ، اذ تستخدم الدولة التخطيط وأدوات التدخل البيروقراطى الى جانب التوجهات السوقية فى عمليات الانتاج والتوزيع . ومن المثير للملاحظة أن أدوات الرقابة الحكومية والتدخل تغلبت على الاتجاهات السوقية فى اثناء الفترة التى عرفت بمرحلة الانفتاح وبعد ان تخلت مصر عن اعداد خطة خمسية للتنمية .

والواقع أنه يوجد تصور للأسعار فى اطار الخطة الخمسية الحالية يقوم على أداء دور آلية تخصيص الموارد ، بما يحقق الكفاءة فى الانتاج ، وتحسين توزيع الدخل (بدلاً من ترشيد الاستهلاك) ، ومن ثم امكانية قيام الاسعار بهذه الوظيفة المزدوجة وذلك بالاستعانة بالدعم من الميزانية مباشرة وليس عن طريق الوحدات الاقتصادية . ولاشك ان اصلاح نظام الاسعار يتطلب تحديد سياسات أسعار الصرف والتعريفات الجمركية والأجور ، والفائدة (٢٧) . ربما يبدو أن كثيراً من السياسات التى تتبعها الحكومة خلال هذه الفترة تضمنت وثيقة الخطة الاشارة اليه . ولكن افتقار الاطار الذى يشمل السياسة الماكرو اقتصادية مع تفصيل سياسات الخطة ، فضلاً عن الروح العامة المطبقة للتخطيط قد يقلل من قيمة الجانبين واحتمالات اتساقهما ومواجهة الثغرات .

ويرتبط ذلك بالخاصية الرابعة وتتصل بانجازات التخطيط اذ لا يبدو أن مسار الاقتصاد المصرى محكوم بالخطة وعلى النقيض مما تستهدفه وثيقة الخطة من أهداف جيدة ، التصنيع والتغيرات البنائية ، الاكتفاء الذاتى والاعتماد على النفس ، التوازن الداخلى والخارجى (تخفيض العجز فى الموازنة وميزان المدفوعات) ، افتراض تحقيق التوظيف الكامل (معدل بطالة = صفر) فقد تفاقمت الاختلالات والمشكلات الاقتصادية فى السنوات الأخيرة ، مما أدى الى تفجر مشكلات البطالة ، والتضخم ، والدين الخارجى . ولا يمكن تفسير ذلك الا بأحد استنتاجين ، فأما أن التخطيط لا ينفذ ، أو أن عوامل عدم التأكد أعنت من الادوات والسياسات التى تضمنتها الخطة ، صحيح أن العوامل الخارجية كانت شديدة التأثير على موارد النقد الأجنبى (انخفاض اسعار البترول منذ منتصف فترة الخطة الأولى) ، وكذلك كانت بعض أحداث الأمن الداخلى . ولكن من المفروض أن التخطيط يمكن من التغلب على هذه التقلبات ويزيد من قدرة الاقتصاد على المرونة واستعادة الحيوية . ويثير هذا الحاجة الى اعداد بدائل لمسارات التنمية فى ظل الخطة تأخذ فى حسبانها قيمتها مختلفة للمتغيرات الأساسية وبرامج استثمار تحوطية فى مواجهة الظروف الطارئة Contingency Planning (٢٨) .

ان هذه الملاحظات حول نظام التخطيط في مصر قد تتضمن في حد ذاتها بعض متطلبات تطويره ، ولكن نوجز خمسة متطلبات نعتقد في أهميتها ، لتطوير اقتصاد سوق مخطط :

أولا : تطوير - وربما تأسيس - نظام واضح ومستقر للأسعار . ولا يكفي أن نقول انها أسعار السوق التي لانعرفها ، قد ينتهي الامر الى تطوير أساليب معقدة للنمذجة للاسترشاد بنتائجها ، او يكتفى بالاصلاح المتدرج للأسعار الحالية ولكن في ظل تصور متوازن للاقتصاد القومي والندرة النسبية لموارده .

ثانيا : توفير الاستقلال الذاتي للوحدات الاقتصادية المختلفة ، وانهاء التمييز بين وحدات القطاعين العام والخاص ، عدم التفرقة بين الشركات المختلفة حسب طبيعة الملكية (وهو ما يعني تجزئة السوق) ، شركات عامة ، مختلطة (برأس مال وطني) ومختلطة (مع رأس مال أجنبي) ، استثمارية ، خاصة مساهمة ، مناطق جديدة ... الخ .

ثالثا : اصلاح وحدات القطاع العام والتي ستحصل على استقلالها الذاتي ، واعطاءها الحرية في اتخاذ قراراتها استنادا الى مؤشرات السوق ، وتحملها نتائج أعمالها ، وحسم مسألة حقوق الملكية بالنسبة للقطاع العام ، وانعكاساتها على عملية اتخاذ قرارات الاستثمار والانتاج والتخلص من الاصول او زيادتها .. وهكذا .

رابعا : لابدبل لتدعيم السوق عن اطلاق قوى السوق ، التي تستهدف بالأساس تخفيض التكلفة . واعادة النظر جديا ليس فقط في الأوضاع الاحتكارية للقطاع العام ، ولكن أيضا في طلب القطاع الخاص للحماية والحصول بدوره على أوضاع احتكارية .

خامسا : ان اسواق السلع تحتاج الى تدعيمها من خلال الاسواق النقدية والمالية ، حتى تلعب أسعار الفائدة دورها ليس فقط في تحفيز الادخار المحلي ، ولكن أيضا في ترشيد الاستثمار (العام والخاص) ، وحتى يتم ضبط العلاقة بين الموازنة العامة وميزان الادخار - الاستثمار .

هل هذه التغيرات تنطوي على تغيير في النظام الاقتصادي ، أم تتطلب - مع غيرها - تغييرات في السياسة الاقتصادية ؟ يتوقف الأمر - في النهاية - على الاطار المؤسسي والسياسي الذي يتم فيه العثور على اجابات مناسبة .

وستتناول الفصول التالية من هذه الدراسة الجوانب المختلفة لامكان تحقيق هذه المتطلبات وعوامل نجاحها لتطوير عملية التخطيط وإدارة الاقتصاد القومي .

- 1 - Krueger, A., Economists' Changing Perceptions of Government, Weltwirtschaftliches Archiv, 1990, No 3, p. 419
- 2 - Estrin and Grand, Market Socialism, Charendon Press, Oxford, 1989, p. 109.
- 3 - Fasbender and Holthus, The Social Market Economy: An Export for the Third World?, Intereconomics, Hamburg, 1990, Vol. 25, No. 6, p. 295.
- 4 - Tinbergen, J., Development Cooperation as a Learning Process, in Meier and Seers (ed), Pioneers in Development, N.Y., 1984.
- 5 - Estrin and Grand, op.cit, pp. 102 - 103.
- 6 - Fasbender and Holthers, op. cit, p. 296.
- 7 - Krueger, op. cit, p. 423.
- 8 - Grosfeld, I, Reform Economics and Western Economic Theory: Unexploited opportunities, Economics of Planning, Kluwer Academic puls, Netherlands 1990, No, 23.

- 9 - See Bhagwati, J, Foreign Trade Regimes and Economic Development, N.Y., 1975.
- 10 - Krueger, op. cit, p. 427.
- 11 - Grosfeld, op. cit, P.5.
- ١٢ - أنظر في هذا الاتجاه بحث ابراهيم العيسوى ، نظرة تنموية لمسألة بيع القطاع العام المصرى ، المؤتمر الثالث عشر للاقتصاديين المصريين ، القاهرة ، نوفمبر ١٩٨٨ - ص ١٥ - ١٦ .
- 13 - Grosfeld, op. cit, p. 6.
- 14 - Wagner, H.J., The Market and the State, Kyklos, Volu 3,
- 15 - Carson, R., Comparative Economic Systems, Market and State in Economic Systems, Sharpe Inc., N.Y. 1990.
- 16 - Cave, M. and Hare, P., Alternative Approaches to Economic Planning .the Macmillan press, London, 1981, p. 75.
- 17 - Ibid, p. 125.
- 18 - Richardson, G.B., Planning versus Competition, Soviet Studies, 1971, Vol. 22, p. 437.

- 19 - Kornai, J., Anti-equilibrium, Amstrdam, 1971.
- 20 - Cave and Hare, op cit, p. 74.
- 21 - Nove, A., Socialism, Economics and Development, Allen & Unwin, London, 1986, p. 56.
- 22 - Osman M., Bases of National - Economic Criterea for capital Fomation and Evaluation of Investment Projects, Unpublished Ph. D. thesis. Prague, 1977.
- ٢٣ - حسام مندور ، تنظيم و أساليب التخطيط و انجازاته في مصر ، معهد التخطيط القومي ، ورقة عمل ٦٣ ، ١٩٩٠ .
- 24 - See Cave and Hare, op. cit. ch. 8.
- ٢٥ - بنت هانسن ، الاطار الكلى للتخطيط الاقتصادى فى مصر ، مؤتمر استراتيجية الاستخــــدام، ديسمبر ١٩٨٩ .
- ٢٦ - راجع ورقة حسام مندور ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤ .
- ٢٧ - راجع فى تفاصيل ذلك دراسة بنت هانسن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢ ، ومابعدها .
- 28 - See for methodology and alternatives, Hansen B. and Radwon S. Employment Opportunities and Equity in Egypt, ILO, Genevo, 1982, pp. 200 ÷ 202.

الفصل الثاني (*)

تطور وتقييم نظم التخطيط المركزي والتأشيري

(*) أعد هذا الفصل د. هدى محمد صبحي

مقدمة

يعتبر أداء الاقتصاديات المخططة في أوروبا الشرقية جيدا بالرغم من أنها لم تكن ناجحة في كل المجالات ، وذلك اذا ما طبقنا نفس المعايير التي تستخدم للحكم على أداء الاقتصاديات الغربية . وذلك لأن اقتصاديات أوروبا الشرقية استطاعت فى الستينات والسبعينات أن تحقق التشغيل الكامل ومعدلات نمو سريعة ، وفى نفس الوقت أن تتجنب مشاكل التضخم والعجز الخارجى الحاد مع الغرب . ورغم أن اقتصاديات التخطيط لم تتمكن، فى بعض الأحيان ، من تطبيق خططها تطبيقا كاملا ، الا انها حققت انجازات ضخمة ، وحتى الدول التى تطبق صياغات أقل شمولا فى التخطيط ، مثل الاقتصاد الفرنسى ، حققت انجازات اقتصادية أفضل كثيرا من غيرها من اقتصاديات أوروبا الغربية ، كل هذا يؤكد امكانية التخطيط ونجاحه أيضا، الا أننا يجب أن نأخذ فى اعتبارنا نقطتين أساسيتين :

الأولى : ان المعايير السابقة معايير كلية ولا توضح أى شئ عن السلوك الاقتصادى للمشروعات أو القطاع العائلى . وفى الوقت الذى تحقق الاقتصاديات المخططة نجاحا على المستوى الكلى فان هذا النجاح يكون على حساب المستوى الجزئى فى صورة انخفاض جودة المنتجات وانتاج المنتجات غير المناسبة . وهو ما يجعل مناقشة امكانية التخطيط على المستوى الجزئى ضرورية .

الثانية : أنه حتى فى اقتصاديات السوق هناك أسباب كثيرة تدعو لتدخل الحكومة للتحكم فى نتائج عمليات السوق . وإلى جانب هذه الأسباب تقوم الاقتصادات المخططة على أساس أن الدولة يمكنها أن تقوم بالوظيفة الرئيسية لآلية السوق عن طريق التخطيط . ويهدف هذا الفصل الى بحث التمايز فى الأسس والقواعد التى تحكم نظم التخطيط المختلفة سواء فى البلدان ذات التخطيط المركزى أو البلدان النامية وملامح وجوانب التخطيط التأشيرى .

القسم الأول ملاحع نظم التخطيط المختلفة

١ - ١ أنماط التخطيط المختلفة

١ - ١ الواقع أنه يمكننا التحدث عن ثلاثة أنواع من التخطيط . فالنمط السوفيتي هو : نظام التخطيط الآمر ، اما التخطيط التأشيرى فمثاله فرنسا ، ويقع مثال المجر بين النظامين السابقين كنظام للتخطيط المالى غير المباشر . وعلى الرغم من الفروق الأساسية بين هذه النظم الثلاثة الا أن هناك وجهين للشبه هامين بينهما يجب أن ننتبه لهما :

أ - حرية الاختيار غير المحدود التي يمارسها القطاع العائلى فى تحديد مشترواته من السلع الاستهلاكية وعرض العمل فى مجالات النشاط الانتاجى المختلفة . ولايعنى ذلك أن أسواق السلع الاستهلاكية وسوق العمل تتطابق فى النظم الثلاثة ، فهناك اختلافات بينه فى طرق تحديد اسعار وعرض السلع الاستهلاكية ، كما تختلف نظم التعليم والتدريب وتحديد الطلب على العمل ومستويات الأجور . ولكن فى النهاية نجد أن الفرد فى كل الحالات يواجه مجموعة من معدلات الأجور والوظائف فى سوق العمل ، ومجموعة من الأسعار واحتمالات الشراء فى أسواق السلع الاستهلاكية يمكنه أن يختار بحرية كاملة بينهما .

ب - اما أوجه التشابه الثانى والذي نجده فى الأنظمة الثلاثة فهو الاتفاق على الطول المناسب لفترة التخطيط متوسط الأجل وهو خمس سنوات ، وتقسيم هذه الفترة لاعتبارات عملية الى مجموعة من الخطط السنوية . ونظرا للتغير المستمر فى الظروف الاقتصادية والافتراضات الأساسية فانه قد تتضاءل العلاقة بين الخطة الخمسية الأصلية والخطة السنوية الخامسة والأخيرة ، وهو ما نجد أمثلة له فى الأنظمة الثلاثة .

اما الاختلاف الأساسى بين الأنماط الثلاثة لنظم التخطيط فيرجع الى الأدوات ومتغيرات السياسة المستخدمة لتنفيذ الخطة . ففي حالة النمط السوفيتي للتخطيط نجد أن أهم ما يميزه هو الأوامر المباشرة التى تنتقل من أعلى الى أسفل هيكل التخطيط حتى تصل الى مستوى المشروع ، أما بقية أدوات السياسة فمهمتها هى تدعيم التخصيص الذى تم بناء على الأوامر السابقة .

ويتميز النمط الثانى ، كما فى المجر ، بغياب التخصيص الإدارى للمدخلات والمخرجات على مستوى المشروع وذلك منذ الأخذ بالآلية الاقتصادية الجديدة فى نهاية الستينات على أن تتاح للمشروعات الفرصة للاستجابة بحرية أكثر لمؤشرات وقوى السوق . ولكن ما يجعلنا نطلق على هذا النمط اسم التخطيط المالى غير المباشر

هو نظام الضرائب والاعانات ذو الطبيعة المركزية والذي يتحكم بطريق غير مباشر في الموقف المالي لكل مشروع .

ولا يمارس النمط الثالث للتخطيط في فرنسا أى تدخل مباشر فى صورة تعليمات مباشرة تتعلق بمدخلات ومخرجات أى مشروع ، ولا تطبق نظام ضرائب يهدف الى تقييد الشئون المالية للمشروع ، ولكن تعتبر الاداة الوحيدة المستخدمة لتوجيه النشاط الاقتصادى الجارى هى السياسة المالية المطبقة فى الدول الغربية ، ويتميز نظام التخطيط الفرنسى فى مجال الاستثمار بأنه يتبع منهجا يتجاوز منهج الاقتصاديين ذوى النظرة الكلية والتجميعية . فهؤلاء لا يهتمون الا بالحجم الكلى للاستثمار دون الاهتمام بهيكل هذه الاستثمارات ، اما التخطيط الفرنسى ، فيشير الى الحجم المرغوب فيه للاستثمار وأيضا هيكل هذه الاستثمارات وتوزيعه على الفروع الانتاجية الرئيسية . واستخدام اللفظ يشير الى معنى هام جدا طالما أن الخطة هنا لا يتم ترجمتها الى أوامر ملزمة ، ولكنها توفر مؤشرات للمشروعات والمؤسسات المالية توضح لها كيف يمكن أن يتطور الاقتصاد فى الاتجاه المرغوب فيه .

ويمكن توضيح الاختلافات الأساسية بين النظم الثلاث فى اختلاف المعالم الأساسية للسياسة الاقتصادية فى كل منها^(١). وفى مجال أنشطة المشروعات نجد فى التخطيط الأمر أن كل مدخلات ومخرجات المشروع يتم تحديدها بأوامر عليا مباشرة ، فى حين أن مثل هذا التقييد المباشر لا يوجد فى النمطين الآخرين . أما بالنسبة للأسعار والاعانات فانها تحدد مركزيا فى النمط الأول كما تتضمن مجموعة متنوعة من الضرائب والاعانات . وفى النمط الثانى فنجد خليطا من التحديد المركزى واللامركزى للأسعار ، الى جانب اتجاه متزايد لفرض ضرائب أو اعانات خاصة بالمشروعات . أما فى النمط الثالث فننادرا ما نجد تحديدا مركزيا للأسعار وذلك فى نطاق القطاع العام فقط ، كما تأخذ الضرائب صيغة عامة وليست ضرائب نوعية خاصة .

أما فيما يتعلق بالأرباح فانها تنهب لميزانية الدولة بعد أن تكون المشروعات احتياطياتها فى النمط السوفيتى للتخطيط . وفى النمط الثانى يقوم نظام الضرائب بتوجيه الأرباح ولكن بناء على رغبة المشروعات فى توزيع أرباحها . ويفرض التخطيط التأشيرى ضرائب موحدة على أرباح الأعمال ، أما غير ذلك من الأرباح فانها تخضع لضرائب الدخل الشخصى . وتخضع الأجور فى نظام التخطيط السوفيتى للتحديد المركزى والذي يتحكم فى الأجور على مستوى المشروع . وفى التخطيط المالى غير المباشر نجد بعض التحديد المركزى للأجور ، وفيما عدا ذلك فان هناك ضريبة على زيادات

الأجور ، فنى الوقت الذى لاتوجد فيه أى ضريبة على الدخل الا الدخل الخاصة .
أما فى نطاق التخطيط التأشيرى فان الاجور تحددها المساومة الجماعية بين النقابات
وأصحاب الأعمال ولاتتدخل الحكومة الا فى أحيان قليلة بالتوجيه فقط . وترتبط
الرقابة على الائتمان فى التخطيط الأمر بدرجة تنفيذ الائتمان بين الفروع المختلفة،
وفى ضوء هذه الخطوط العريضة تتنافس المشروعات الى حد ما فى الحصول على الائتمان
وتقوم السياسة المالية بتحديد الحجم الكلى للائتمان ولاتتدخل الا قليلا فى التفاصيل .
اما فيما يتعلق بالاستثمار فانه فى التخطيط وفق النمط السوفيتى يتم اقرار كـل
المشروعات - فيما عدا الصغيرة جدا - فى مستويات أعلى من مستوى المشروع ،
ويتم تمويلها باعتمادات أو منح لاترد من ميزانية الدولة . وفى النمط الثانى من
التخطيط يتم اقرار المشروعات الرئيسية الكبرى مركزيا ، وفى نفس الوقت تستطيع
المشروعات اتخاذ قرارات استثمارية فى كثير من الحالات والتي يتم تمويلها من
مواردها الذاتية . وفى الوقت الذى يضع التخطيط التأشيرى الاحتياجات الاستثمارية
للفروع فى الخطة ، تتخذ المشروعات اجراءاتها الخاصة فى التنفيذ .

كما تتضمن الخطة بعض المشروعات الرئيسية فى القطاع العام . وعادة ماتهدف
السياسة المالية الكلية أو الموارنة العامة الى التوازن فى نمط التخطيط السوفيتى .
اما فى التخطيط التأشيرى فهى أداة نشطة للسياسة ويتم تمويل العجز عن طريق اصدار
سندات .

وتعتبر التجارة الخارجية المجال الأخير للاختلاف ، وفى النمط السوفيتى للتخطيط
نجد مجموعة متنوعة من الضرائب والاعانات والتدخل المباشر ، كما تحتكر الدولة
التجارة الخارجية . أما فى التخطيط غير المباشر فهناك بعض من اللامركزية السى
جانب الضرائب والاعانات والتدخل المباشر . ويختلف الحال تماما فى حالة الاقتصاد
الفرنسى حيث تتوفر قابلية العملة للتحويل وليس هناك سوى عدد محدود من القيود
على التجارة الخارجية فيما عدا بعض الرسوم على الواردات .

١ - ٢ الملامح الاساسية للنظام التخطيط

والواقع أن هناك عددا من ملامح نظم التخطيط التى تعتبر هامة للمقارنة بين
الاقتصاديات المختلفة. هذه السمات هى باختصار (٢) :

١ - المدى الزمنى للخطط فعادة مانميز بين الخطة قصيرة الأجل ، والخطة المتوسطة
الأجل والخطة طويلة الأجل وتختلف الأهمية النسبية لكل نوع من هذه الخطط من
دولة لأخرى .

٢ - نطاق ومدى تفصيل الخطط ، فهناك خطط للمشروعات ، وخطط قطاعية ، وخطط للاقتصاد ككل ، وخطط تجميعية للاقتصاد الكلى ، والخطط الشاملة والتفصيلية .

٣ - تنظيم التخطيط من حيث عدد مستويات هيكل التخطيط والعلاقات الرئيسية بينهم ، والأجهزة الوظيفية والفرعية والاقليمية القائمة على التخطيط .

٤ - تدفقات المعلومات أفقيا ورأسيا والمحتوى الاقتصادى لتدفقات المعلومات الأساسية .

٥ - أدوات السياسة ، والتفرقة الهامة هنا هي بين الأدوات الادارية الكمية والأدوات السعريّة .

٦ - نظام الحوافز ، والتي قد تكون ضمنية فى نظام الضرائب والأسعار ، أو صريحة كجزء من نظام مؤشرات الخطة ، ويكون الهدف منها هو تحسين الاداء العام أو ضمان التنفيذ الدقيق للخطة أو توفير معلومات يعتمد عليها .

٧ - التفضيلات ، والتي يتأثر بها عمل أى اقتصاد مخطط والتي تظهر فى الأوزان النسبية ، وبصفة عامة فانه يمكننا التمييز بين تفضيلات المخططين وتفضيلات المستهلكين .

٨ - درجة الالتزام بالخطة يمكن أن ننظر اليها باعتبارها تعبئة لموارد المجتمع غير المستغلة بالكامل وفى هذه الحالة فدرجة صرامة الخطة تكون عالية ، أو يمكن النظر اليها باعتبارها توضيح لكيف يمكن فعلها للاقتصاد أن ينمو ويتطور فى ظل الظروف الراهنة ، وفى هذه الحالة فإن الخطط تكون أكثر واقعية .

١ - ٣ مفهوم الاقتصاد المخطط

وفى ضوء هذه الاختلافات وأوجه التشابه بين الاقتصادات المخططة ، فانه فى الحقيقة يصعب تحديد المقصود بفكرة الاقتصاد المخطط . ويمكننا مبدئيا أن نتفق على أن الاقتصاد المخطط هو الاقتصاد الذى تنشط الحكومة فيه للتحكم فى تطوير الهيكل الاقتصادى . وبالطبع يفترض هذا التعريف العام أن الحكومة لديها الأدوات التى تجعل هذا التدخل والتحكم فعالا . وتعتبر الخطة - أساسا - نظاما للمعلومات يمكن عن طريق استخدامها أن يتطور السوق فى الاقتصاد بطريقة أفضل كثيرا ، وهو ما لا يجعلنا نعتقد بأن السوق يعتبر نقيضا للتخطيط .

وفى ضوء هذا التعريف فان نظام التخطيط يمكن تعريفه بأنه مجموعة من المؤسسات والاجراءات والادوات الاقتصادية التى تحدد معا كيف يدار الاقتصاد المخطط كما تصف الآلية التى يعمل بها . ويفترض فى هذا النظام الاتساق والانسجام بين اجزائه المختلفة وبدون هذه الخاصية لا يكون لدينا نظام تخطيط .

هذه التعريفات العامة والبسيطة لفكرة الاقتصاد المخطط ونظام التخطيط هي الأساس الذي سنعتمد عليه في مناقشة الجزء الأخير من هذه الدراسة والخاص بالتغيرات الهيكلية التي طرأت على الاقتصاد المصري في العقدين الأخيرين وأثرهما على نظام التخطيط فيه بحيث يتلاءم مع هذه التغيرات دون أن يتعارض معها أو يفقد فعاليتها وقدرته على التأثير في الحياة الاقتصادية للبلاد .

القسم الثاني

نظام التخطيط المركزي الآمير

٢ - مزايا التخطيط المركزي

عادة ماتوجد معدلات منخفضة للبطالة في الاقتصادات التي تتبع التخطيط المركزي نظرا لوجود طلب زائد على السلع والخدمات وهو مايخلق طلبا زائدا على العمل ، وذلك رغم أن القوة الشرائية للأجور منخفضة . ولكن عادة مانجد بدلا من البطالة معدلات عالية للعمالة الزائدة في المصانع والمكاتب والمزارع وهو مايرجع الى التركيز على تحقيق أهداف الانتاج وليس على الرقابة على التكاليف والنفقات . وفي هذه الحالة يجد العمال وظائف ولكن الوظيفة لاتشغل وقت العمل بالكامل ، وهو مايخلص النظام من الضغوط والنفقات الاجتماعية للبطالة ويبلغى الحاجة الى وجود نظام تأمينات اجتماعية واعانات بطالة . أما في حالة ظهور معدلات بطالة عالية مثل الصين ففى السبعينات والجمهوريات الآسيوية في الاتحاد السوفيتي في الثمانينات فهذه بطالة هيكلية بالأساس ، ويكون سببها ارتفاع معدلات نمو السكان مع تركيز الاستثمارات في الصناعات الثقيلة والتي يكون استيعابها من العمالة (حتى في حالة وجود عمالة زائدة) أقل كثيرا من الصناعات الخفيفة والخدمات .

وباستثناء بولندا فان النمط السوفيتي من الاقتصادات التي لم تعرف معدلات عالية للتضخم منذ بداية الخمسينات . وان كانت هذه الميزة التي تتمتع بها في مقابل

اقتصادات السوق المتقدمة قد تضاءلت في السنوات الأخيرة . كما أن الاحصاءات الرسمية لاتوضح حقيقة ارتفاع الأسعار . وتتضمن آلية التحكم المركزية قنوات رأسية تصل الى كل منشأة هامة ، وهو مايضمن للدولة الحصول على فائض هذه المنشآت عن طريق الضرائب على الأرباح وتجارة الجملة ، هذا الى جانب نفوذها في توزيع الاستثمارات على الصناعات المختلفة والاقاليم المختلفة أيضا . وقد انعكس هذا كله في التأثير المباشر للدولة على اتجاه ومعدل النمو الاقتصادي . وقد نجحت دول التخطيط المركزي لوقت طويل في تحقيق معدلات نمو سريع عن طريق تحقيق معدلات تراكم رأسمالي مرتفعة جدا . وفي معظم الأحيان استفادت من وجود فائض في قوة العمل كما استخدمت طرقا عديدة لرفع معدلات المشاركة في النشاط الاقتصادي .

وقد ارتفع نصيب الفرد من الناتج في الدول الاشتراكية بمعدلات أسرع منذ الخمسينات ، ولكن تخلف معدل زيادة مستوى المعيشة كثيرا عن معدل زيادة الإنتاج . هذا الى جانب ظهور صعوبات كثيرة متزايدة في تحقيق النمو عن طريق النمط السوفيتي التقليدي ، وهو ما ألقى الضوء على مظاهر عدم الكفاءة في نظم التخطيط على النمط السوفيتي .

وبلخص الجدول التالي مزايا وعيوب التخطيط المركزي في مقابل مزايا وعيوب نظام السوق التنافسي . ولاختبار هذه المزايا والعيوب بدقة فانه يجب أن نناقش السؤال التالي: تحت أي ظروف يمكن تحقيق الكفاءة عن طريق الجمع بين استقلال الأنشطة الانتاجية ونظام أكبر للإدارة المركزية ؟ وقد قامت النظرية الاشتراكية اساسا على فوائد الانتاج الكبير والتخصص وتقسيم العمل . ان اقتصاديات الحجم الكبير ، التسويق ، وتطوير الانتاج . الخ كلها بالأساس مكاسب من التخصص وتقسيم العمل . وحتى نقطة معينة فان امكانية تحقيق مزيد من التخصص والتعاون تتزايد بتوسع الانتاج ، وهو مايعنى انتاج المزيد من سلع معينة وانتاج منتجات متنوعة مرتبطة تكنولوجياً بمجال الانتاج الأساسي ، ولايتزايد العائد من تقسيم العمل المبني على مستوى عال من التخصص الا اذا تجاوز الانتاج حجم أدنى معين .

والواقع أن تحقيق التخصص وتقسيم العمل يصبح أقل تكلفة في ظل اشراف وتنسيق مركزي عنه في حالة السوق، حيث تتوزع ملكية السلع الوسيطة بين أصحاب المنشآت المختلفة والعمال المختلفين مما يؤدي الى تحول حقوق الدخل وتبدد الفائض من التعاون والتخصص وتقسيم العمل بين العمال الذين يتنافسون للحصول عليه .

وبصفة عامة فإن التنظيمات المركزية تنشأ وتنمو في أى نوع من الاقتصاديات لتحقيق الفائدة من التعاون بين مختلف المدخلات الانتاجية ، والتي لا يمكن أن يتحقق تعاونها بكفاءة من خلال السوق . وعادة مايؤدي هذا التعاون الى ظهور اقتصاديات الحجم العينية Physical والتي تتضمن مدخلات رأس المال غير القابلة للانقسام والتي يؤدي محاولة تقسيمها أو تصغيرها الى عدم الكفاءة . كما تنشأ الاقتصاديات أيضا من التنوع في انتاج المنتجات المرتبطة تكنولوجياً والتي قد تعتمد على رأس المال البشرى ، أو المعرفة أو الخبرة بالتكنولوجيا المعلوماتية والتي تنشأ أساسا من العائد المتزايد من استخدامات المعلومات (٢) .

كثير من الأنشطة الانتاجية يجوز كلا من اقتصاديات الحجم العينية والمعلوماتية، وفي أحيان كثيرة ، يعتمد تطوير تقسيم عمل معقد على القدرة على تقسيم النشاط الانتاجي الى أعمال أو مهام روتينية . وبالعكس ، عندما يتطلب العمل إصدار أحكام مستقلة ، فإن اقتصاديات الحجم الاشرافية تختفى . ان القدرة على استبعاد الحاجة الى حرية التصرف تعنى أن العمل لا يمكن تقسيمه الى مهام روتينية نمطية بين العمال ، فعندما يتطلب العمل إصدار احكام مستقلة يصبح الاشراف على عدد قليل من العمال وظيفية صعبة تستغرق كل الوقت . وهو مايساعد على تفسير لماذا يكون حجم المنشأة في اقتصاد السوق اصغر عسادة في القطاعات التي يعتمد نجاح العمل فيها على إصدار احكام ناجحة واتخاذ قرارات سريعة . وهو مايساعد على تفسير لماذا تكون الرقابة على الصناعة في النمط السوفيتي للتخطيط اكثر احكاماً منها في الزراعة والخدمات .

وفي هذا المجال فإن هيكل الحوافز والمكافآت المتاحة للعاملين في نظام مركزي عادة مايختلف نوعياً عن مثيله في نظام سوق حر يعمل الفرد فيه لتحقيق مصالحته . فمن المعروف انه ليس من مصلحة العامل أن يتعطل العمل اذا ما تحدد اجره بناء على أرباح المنشأة ، ولايحتاج لأى نوع من الاشراف أو الرقابة ليعمل بهمة وجد اذا ما كان يعمل لحساب نفسه . اما في النظام المركزي الأمر فان مديري المشروعات هم موظفون عموميون ولذلك لايتوقف دخولهم وترقياتهم على الربحية ، ولكن يتركز اهتمامهم على تحقيق أهداف الخطة المخصصة لهم . وتتحدد مكافآت هؤلاء المديرين بناء على مدى تحقيق أهداف الخطة والتقدير الشخصي لكبار المسؤولين ، وتصبح هذه الأهداف بمثابة مؤشرات للنجاح ، ولان المديرين في هذه الحالة أقل توجهاً للأرباح فان الحافز لديهم أقل من المديرين في نظام السوق حتى يعملوا على الاستجابة لرغبات المستهلكين والعمل على خلق حاجات جديدة وذلك لأن حالة الطلب الزائد والرغبة في ارضاء المسؤولين الأعلى منهم تؤدي بهم في معظم الأحيان الى تجاهل كل هذا .

٢ - عيوب نظام التخطيط المركزي

أ - غياب الرقابة

تعتبر ظاهرة انخفاض كفاءة المديرين مع توسع نظام التخطيط المركزي نتيجة لظاهرة غياب الرقابة^(٥). ففي ظل النظام المركزي تعتبر كل الصناعات الى جانب جزء من الزراعة والخدمات كما لو كانت منشأة عملاقة يديرها المخططون ومديروا المشروع ، ويمثل المخططون المركزيون الادارة العليا فيها . فكلما توسعت المنشأة ، يؤدي زيادة الحجم أو انخفاض كفاءة المديرين الى اللوفورات التي تفوق أى قدر متحقق من وفورات الحجم أو تنوع المنتجات . فاذا ما كان حجم السوق كبير بدرجة كافية فإن الطريقة الوحيدة لتوسع الانتاج وتحقيق الكفاءة هي اقامة منشأة جديدة مستقلة عن الأولى وتتنافس معها . فالأسواق تسمح بتقسيم مشكلة الادارة الى مكونات أصغر وأكثر قابلية للمعالجة . وبينما تسمح الادارة المركزية بتسهيل تقسيم العمل ، تسهل الأسواق تقسيم الادارة وتحد من التقسيم الهرمي للسلطة . وبصفة عامة طالما زادت الحاجة الى اصدار القرارات المستقلة كلما زادت ميزة اشراف السوق على اشراف الرؤساء في سلسلة القيادات والوامر . فأثناء مرور الاوامر الى أسفل خلال المستويات المختلفة تبدأ هذه الأوامر في فقد الكثير من محتواها عند كل مستوى بحيث يغلب المخططين في المستويات الوسيطة وعلى مستوى ادارة المشروعات تفضيلاتهم الخاصة . وبالطبع فإن الخسارة تزداد بزيادة عدد المستويات التابعة لكل قيادة وبزيادة وتنوع المهام والأوامر الصادرة .

ب - مشكلة مؤشرات النجاح

ان غياب الرقابة يعني أيضا نقص الاشراف وهو ما يحمل بعض المزايا . فالمديرون هم أعلم الناس بإمكانيات مشروعاتهم ، وهم أول من يعلم ويواجه أى مشاكل فى الانتاج ، كما أنهم أول من يكتشف أى فرصة لتجسين أداء المشروع . ولذلك فانهم يحتاجون بعض الحرية حتى يمكنهم اتخاذ المبادرات .

وبالطبع فإن تحفظ الادارة فى نظام التخطيط الأمر له تكلفته . ان الاشراف غير الكامل يؤدي بالمديرين الى الاستغلال الزائد أو الاستخدام الخاطئ للأصول الموجودة تحت ايديهم وذلك للحصول على أكبر عائد منها . ومثال ذلك انتاج البترول فى الاتحاد السوفيتي ، حيث تم حفر أعداد كبيرة من الآبار مع أن الآبار القديمة مازال بها بترول الا ان استخراجهم يستغرق وقتاً أكبر ويكلف أكثر من حفر آبار جديدة . وبالمثل فان المديرين يميلون الى الاسراف في استخدام رأس المال والموارد الطبيعية حتى يحققوا أهداف الانتاج فى الخطة .

ويؤدي انحراف الإدارة الى مشكلة مؤشرات النجاح المعروفة ، وأيضاً مشكلة الاختيار العكسي^(٦) . وهي مشاكل خاصة بأهداف الخطة التي تحدد بكمية أو نوعية يصعب تحقيقها أو ليست بالتفصيل الكافي وبخاصة مشكلة أهداف انتاج قطع الغيار ومشكلة تسعيرها . ففي كثير من الأحيان يمكن مواجهة بعض الصعوبات عن طريق تغيير مؤشرات النجاح . ولكن في غياب أسعار رشيدة لا توجد طريقة مثلى لتجميع الأهداف . ولذا تستمر المشكلة الأساسية وتنمو كلما زادت درجة مركزية الاقتصاد وتعمده . وقد لجأ المخططون المركزيون - تاريخياً - الى بناء المشروعات الانتاجية الضخمة gigantomania ، وتجميع المشروعات في وحدات أكبر industrial associations combines وكل منها تحت ادارة رجل واحد وذلك لتخفيض نفقات الاشراف والرقابة . كما تم تشجيع الاندماج الرأسى فى المشروعات والوزارات كوسيلة للتغلب على مشكلة نقص العرض .

جـ - مشكلة التجديد والابتكار

من المؤكد أنه اذا أمكن للاقتصاد الأمر من النمط السوفيتى أن ينمو ويتوسع بكفاءة فى اتجاه ثابت لايتغير ، فانه بمرور الوقت تتضاءل مشاكل التخطيط الأمر ، ويتمكن المخططون من التكيف مع القيود التكنولوجية والبشرية التى تواجههم ، وسوف تكون الضياعات والانحرافات فى أوامر المخطط المركزى أثناء مرورها بالمستويات الأدنى أقل مايمكن .

ولكن ، لايمكن لأى اقتصاد أن يظل اقتصاداً كفوفاً - على الأقل فى الزمن الحاضر - وهو ينمو فى اتجاهات ثابتة لا تتغير . فبالعكس يجب ان يتسع نطاق منتجاته ، وتزداد مصفوفة تدفقات السلع بين المنشآت ، وبينهما وبين المستهلكين والموردين تعقيداً وتشابكاً ، و بمرور الوقت يكتشف الاقتصاد الذى يتمتع بالكفاءة موارد جديدة ويقدم منتجات أفضل ويدخل طرق انتاج أحدث ، بحيث يتحسن ويتطور الانتاج والتوزيع نوعاً وكماً بصفة مستمرة .

وفى هذا المجال ، فان المنشآت الصغيرة ومتوسطة الحجم والتى تتخذ الاجراءات الداخلية فيها طابعاً غير رسمى وذاتياً ، والتى يتمتع موظفو البحوث فيها بعلاقات مفتوحة ومباشرة مع الإدارة ، هى التى تقوم أساساً بعملية الابتكار والاختراع فى اقتصاديات السوق . وفى هذه الاقتصاديات تؤمن الإدارة بهذه العملية وان كانت عملية غير منتظمة والعائد منها غير مضمون على الاطلاق . وعلى العكس من ذلك فان الاقتصاد الأمر يعتمد على الروتينيه ، وفائض الطلب ، وجمود الأسعار والهياكل ، والتخطيط على أساس مستوى الانجاز المحقق ، والتقدير الكمى للمؤسسين

على أساس الانتاج الجارى . هذه العوامل تسهل عمل الادارة المركزية ، ولكنها لا تشجع الابتكار والتجديد على الاطلاق من جانب المديرين والمخططين فـسـى المستويات الوسطى والدنيا للتخطيط ، والذين يؤثرون السلامة فيتبعوا السلوك النمطى السابق الذى يضمن لهم رضا رؤسائهم وتحقيق أهداف الانتاج، دون الاهتمام على الاطلاق بالمستهلكين والاسواق وذلك لان الطلب على منتجاتهم مضمون . كما ان ادخال أى نوع من الابتكار أو التجديد قد يعنى ابطاء مؤقتاً فى العملية الانتاجية وأهداف الانتاج المخططة مما قد يعرضهم للمساءلة ويقضى على فرصهم فى الترقى والحصول على علاوات ومكافآت .

وبالطبع فان المنتجات الجديدة أو الابتكارات الجديدة يمكن أن تستخدم كنوع من مؤشرات النجاح ، الا أن هذه نقطة لم تحظ باهتمام المخطط السوفيتى^(٧) ، فالمخطط المركزى لا يمكنه اصدار أمر بالتجديد والابتكار وادخال الاختراعات الجديدة، فهذه بالذات عملية تحتاج بيئة مواتية حتى تنمو وتتحقق أكثر بكثير من أى عملية أخرى . وهى عملية تحتاج بالأساس الى ثلاث متطلبات تفتقر اليها اقتصاديات الاتحاد السوفيتى . فالمنشآت يجب أن تتمتع بالحرية لأخذ المبادرة ويمكنها تحمل المخاطر المصاحبة لعملية الابتكار ، وهو ما يتطلب ربط نظام المكافآت والحوافز فى المشروعات بالربحية طويلة الأجل للمشروع . كما أن نجاح أى منتجات جديدة يجب أن يعتمد على قبول المستهلك لهذه المنتجات وهو ما يستتبع أن توجد روابط قوية بين المنتج والمستهلك لمنتجاته وليس بين المنتج والأجهزة الرقابية الحكومية . هذا الى جانب أنه من الضرورى ان تتنافس المشروعات فيما بينها للحصول على نصيب من السوق وهو ما يجعلها دائماً حريصة على تحسين نوعية منتجاتها حتى لا تخسر مستهلكيها .

٢ - ٣ اتجاهات الاصلاح الاقتصادى فى نظام التخطيط المركزى

اجمع معظم الكتاب الاصلاحيين على أن واحدة من أهم المشاكل الأساسية لنظام التخطيط المركزى هى فشل نظام المركزية الديمقراطية وابتعاد القادة فى المركز عن رغبات ومشاكل الجماهير الحقيقية .

لقد بدأت مشاكل النمط السوفيتى للتخطيط فى الظهور فى دول اوربا الشرقية أسرع وبدرجة أخطر منها فى الاتحاد السوفيتى ، فعلى العكس من روسيا عام ١٩٧٧، كانت هذه الدول قد وصلت الى مستوى أعلى من التنمية الاقتصادية ، التوسع الاجتماعى ، ونمو المؤسسات الديمقراطية عندما تبنت نظام التخطيط المركزى .

وباستثناء يوغوسلافيا ، فان الاصلاح الاقتصادى فى أوروبا الشرقية كان نتيجة للسعى وراء مزيد من الكفاءة ، وان كانت بعض محاولات الاصلاح ترجع لحركات تغيير سياسى أوسع . وقد جاءت حركات الاصلاح فى دول أوروبا الشرقية على ثلاث فترات ، ٥٣ - ١٩٦٠ ، ٦٤ - ١٩٧٠ ، ومن أواخر السبعينات وحتى الآن . وقد اعلنت هذه الدول ، وأيضاً الاتحاد السوفيتى ، رغبتها فى زيادة اللامركزية فى اتخاذ القرارات الاقتصادية وزيادة استخدام أدوات السوق . الا أنه باستثناء يوغوسلافيا والمجر ، غالباً ماكانت ترجع مرة أخرى الى النموذج المركزى التقليدى .

وقد كان لتشيكوسلوفاكيا والمانيا الشرقية وضع خاص بين دول أوروبا الشرقية، فكانت أكثر دول المجموعة تصنيعاً ولم يكن لديهما فائض عمالة فى الزراعة يمكن تحويله للصناعة . وعلى عكس الاتحاد السوفيتى ، فان بقية دول المجموعة صغيرة الحجم وتفتقر الى الموارد والسوق الداخلية التى تسمح باتباع سياسة احلال الواردات فى التصنيع . ولذلك فقد واجهت هذه الدول مشاكل اقتصادية خطيرة وقد بدأ ظهور هذه المشاكل أولاً فى الدول الأكثر تقدماً .

فمع نهاية الخمسينات وبداية الستينات بدأ تناقص الغلة فى الظهور فى الدول الأكثر تصنيعاً بما فيها الاتحاد السوفيتى ، وتراجعت معدلات النمو وتزايدت معدلات رأس المال / الناتج ، وتفاقت الاختناقات فى عرض كثير من السلع الاستهلاكية والانتاجية ، وتراكم المخزون من السلع الصناعية ، وتخلف أداء الزراعة . وبانتهاء عهد ستالين فى ١٩٥٦ بدأ الاقتصاديون فى الدعوة للحاجة الى الاصلاح الاقتصادى .

ولقد بلغت اقتصاديات شرق أوروبا فى نهاية الخمسينات مستوى معقولا من التصنيع أدى الى التغلب على الندرة المطلقة والانتقال من سوق بائعين تقليدى الى سوق مشتريين محدود . وفى هذه المرحلة بدأ الاحساس بأوجه القصور المرتبطة بنظام التخطيط المباشر الأمر . وظهرت الحاجة الى اللامركزية الاقتصادية لتحقيق الانتقال من التنمية الاقتصادية الموسعة extensive الى التنمية الكثيفة intensive . فبعد التنمية المعتمدة أساسا على الزيادات الكمية فى عوامل الانتاج والتغيرات الضخمة فى الهيكل الاقتصادى وتحول التجارة الخارجية الى دول التخطيط المركزى ، ظهرت الحاجة الى التنمية القائمة على العوامل الكيفية مثل التغير التكنولوجى ، والتطورات الادارية ، تحسين نوعية المنتجات ، أو بصفة عامة زيادة الكفاءة .

وقد تلخصت اتجاهات الإصلاح في أنه يجب اتخاذ قرارات أكثر فسي المستويات الدنيا وعلى أساس اقتصادي - فني وليس على أساس اعتبارات سياسية. وحتى يمكن لهذه القرارات أن تكون صائبة فإنه يجب أن يؤازرها نظام أسعار أكثر رشادة ومؤشرات أداء أكثر ملاءمة . كما يجب أن تستجيب توليفـة المنتجات وخصائصها لطلب المستهلكين ، وذلك بالنسبة للسلع الاستهلاكية والسلع الانتاجية وعلى الأخص بالنسبة للمصادر . كما أن الضغط والشعارات السياسية التي استخدمت لتعبئة الموارد في المرحلة السابقة يجب أن تتحول الى التركيز على الحوافز لزيادة كفاءة الانتاج من السلع المطلوبة والمرغوب فيها . واخيراً يجب اتباع سياسة جديدة للتجارة الخارجية على اعتبار انها مصدر جيد للتجديد التكنولوجي والتجديد في المنتجات ، ومصدر للمنافسة التي تشجع المنتجين المحليين، وكوسيلة لتحقيق اقتصاديات الحجم الكبير التي تفوق امكانيات السوق المحلية^(٨) .

ومع ذلك فإنه حتى بداية السبعينات لم تنجح هذه البرامج في تحقيق أى اصلاحات حقيقية أو أى تغيرات حقيقية في نظام التخطيط المركزي التقليدي . ولكن السبعينات أتت بضغط جديدة نحو الإصلاح . فمع بداية السبعينات تباطأت صادرات الاتحاد السوفيتي من البترول والمواد الخام الى دول اوربا الشرقية وجمـد حجمها المطلق مما أدى الى تغير معدلات التبادل التجاري لهذه السلع لغير صالح دول شرق أوربا وازدياد الضغوط الاقتصادية على هذه الدول . وفي هذه الاثناء تلقت هذه الدول مساعدات رسمية وقروضاً خاصة من الدول الغربية . ولكن مع بداية الثمانينات دخلت معظم الدول الاشتراكية في مفاوضات اعادة جدولة مع صندوق النقد الدولي ، وفي نفس الوقت توقفت القروض الغربية تقريباً ، ولم يسمح الكساد العالمي لهذه الدول بأن تزيد صادراتها لتحسين موقفها المالي .

وكان معنى كل هذا هو حدوث انتقال صافي للموارد الى خارج دول الكتلة الاشتراكية خلال الثمانينات ، وحدث نقص خطير في العملات القابلة للتحويل لدى هذه الدول . ويرجع ذلك بالأساس الى عدم قدرة المنتجات الصناعية لهذه الدول على المنافسة في الأسواق العالمية . وأصبح الطريق الوحيد امام الدول الاشتراكية للتغلب على هذه الصعوبات القتالة هو زيادة كفاءة اقتصادياتها عن طريق اتباع طريق جاد للإصلاح الاقتصادي ، لأن السبب الاساسي وراء هذه الصعوبات كان التخطيط المركزي الى جانب بعض العوامل المساعدة في البيئة الدولية .

ولقد كان على مؤيدي الإصلاح الاقتصادي في دول التخطيط المركزي ان يناقشوا عدداً من القضايا الهامة ، وهي اختيار التوليفة المناسبة من التغيرات في السياسة

أو النظام الاقتصادى ، وتعريف طبيعة اللامركزية المطلوبة فى اتخاذ القرارات ، والتعرف على الاستراتيجية الملائمة لتطبيق الإصلاح (٩) .

١ - فالاصلاح الاقتصادى يمكن ان يتضمن تغييرات فى النظام الاقتصادى ———— أو تغييرات فى السياسة الاقتصادية أو تغييرات فى كليهما . فالنظام الاقتصادى يمكن تغييره من خلال الاطار المؤسسى واطار اتخاذ القرار ، وتدفق المعلومات ، وآليات الحوافز المستخدمة للتأثير على القرار الاقتصادى . والغرض من هذه التغييرات هو تحسين الاداء الاقتصادى . وهنا تستخدم الطرق غير المباشرة مثل سياسة الأسعار وليس الأوامر المباشرة . ويصبح المعيار الأساسى لتقييم اداء المشروع هو الربح وليس الانتاج أو المبيعات ، وترتبط الحوافز الادارية بالأرباح أيضا ، وتزداد درجة المنافسة فى أسواق السلع وعوامل الانتاج .

اما تغييرات السياسة الاقتصادية فتتضمن الادوات التى عن طريقها تتحقق أهداف النظام الاقتصادى مثل القرارات المحددة لمعدلات نمو المكونات الأساسية للنتاج القومى ، وتوزيع الاستثمارات بين القطاعات والفروع والأقاليم ، وتوزيع الدخل بين المجموعات المختلفة ، واتجاه وتكوين التجارة الخارجية والتدفقات المالية .

وفى الواقع العملى ترتبط اصلاحات السياسة والنظام الاقتصادى معا .

٢ - وتعتبر لامركزية اتخاذ القرارات مسألة اساسية للغاية فى الإصلاح . والواقع أنه يمكننا أن نميز ثلاث أنواع من اللامركزية ، الادارية ، والاقتصادية ، وبين المنشآت ، وتستهدف اللامركزية الادارية ترشيد آليات ادارة الاقتصاد ، عن طريق نقل بعض القرارات من المستوى المركزى الى المستويات الأدنى ، وذلك مثل تلك المتعلقة بخليط المنتجات وطرق الانتاج ، وبذلك يخفف العبء على المستوى المركزى مما يتيح له التركيز على قرارات مثل توزيع الاستثمارات ، ومستوى السياسة الاقتصادية الخارجية .

وتتعلق اللامركزية الاقتصادية باعطاء دور أكبر لقوى السوق المحلية ———— والأجنبية وبالتالي تقليص دور التخطيط المركزى والرقابة الادارية ، فيما يتعلق بتوليفة الانتاج ، وتخصيص الموارد ، وتوزيع الدخل ، ويتم تنسيق أنشطة المشروعات أفقياً من خلال روابط السوق ، ويحدد العرض والطلب من خلال أسعار محلية مرنة تتأثر بالأسعار العالمية والقرارات الخاصة بالمدخلات والمخرجات . وفى ظل اللامركزية الاقتصادية يصبح الربح هو مقياس أداء المشروع وأساس مكافأة العاملين به . وتظل الدولة توجه الاقتصاد القومى من خلال أدوات السياسة الاقتصادية الكلية .

أما اللامركزية فى المنشآت فتتضمن نقل السلطة من المنشأة الى الوحدات التابعة لها أو مباشرة للعاملين فيها أو من خلال أجهزة منتجة .

٢ - وتتضمن استراتيجية الإصلاح أربع قضايا أساسية ، فهناك القرار المتعلق بتطبيق عناصر الإصلاح معاً فى نفس الوقت أو التدرج فى التطبيق خلال فترة زمنية قد تطول لعدد من السنوات . ثم هناك القرار الخاص بتطبيق الإصلاح على بعض المشروعات وفترة اختبار أولاً أم تطبيقه على كل القطاعات والمستويات مرة واحدة . والواقع أن المرحلة فى تنفيذ الإصلاح أثبتت فشلها أمام سياسة الإصلاح الشامل خاصة وأن الإصلاحات الجزئية قد أدت الى تخفيض الكفاءة نظراً لأنها وجدت بين المعالم السلبية لكل من المركزية واللامركزية . وأخيراً هناك قضية ما اذا كان يجب متابعة وتقييم وتعديل برامج الإصلاح للتغلب على أى مشاكل لم تكن متوقعة أم أنه يجب الانتظار فترة معقولة من الزمن حتى تنمو الثقة فى برنامج الإصلاح نفسه ويطمأن مديروا المشروعات الى استمرار الإصلاح .

٢ - ٤ : التخطيط والسوق فى اقتصاد مختلط

فى الدول الصناعية المتقدمة ذات النظام الاقتصادى المختلط نجد أن الديمقراطية - نظراً لما تطلبه من منافسة بين الأحزاب السياسية - تضع قيوداً على مدى التخطيط الاقتصادى وتجعله يتعارض مع ادارة الدولة للاقتصاد فى الأجل الطويل . ومع ذلك ، فإن وجود خطط طويلة الأجل جيدة يمكنه أن يوسع نطاق البدائل المتاحة امام متخذى القرارات السياسية والاقتصادية ويمكن التخطيط طويل الأجل من اتباع سياسات تؤدى الى استغلال وتطوير تكنولوجيات رائدة والقطاعات المرتبطة بها بحيث يمثل قوة دافعة للاقتصاد ككل .

وبالطبع فإن نظام السوق أو النظام المختلط يجمع بين تدخل الحكومة للتأثير على اتجاه النمو الاقتصادى واستقلال المنشآت المنفردة سواء كانت خاصة أو عامة . ولذلك فعلى الدولة أن تحقق أولوياتها فى بيئة تستقل فيها ادارة المشروعات الى حد كبير عن تأثير الدولة ورقابتها المباشرة . وتوفر الدولة الكثير من نفقات المعلومات للتخطيط الأمر عن طريق السماح للسوق بحل كثير من تفاصيل المشكلة الاقتصادية . وفى المقابل ترضى الدولة بتأثير أقل على اتجاه وسرعة النمو الاقتصادى ، مع أن الطبيعة البعيدة عن البيروقراطية للتخطيط هنا تجعل من السهل تغيير الأولويات . ومع ذلك ، فالاقتصاد المختلط يتطلب أيضاً التعاون والثقة بين المسؤولين فى الحكومة وبين المجموعات المساهمة فى تكوين السياسات ، وأيضاً تجميع ضخم للمعلومات . ويكون الوضع المثالى هو أن يعمل المساهمون فى الخططة

بتفانى وبروح الفريق على كل المستويات ، ولكن مثل هذا التعاون يصبح صعباً للغاية كلما زاد اصرار الدولة على اعادة توزيع منافع معينة بحرمان بعض هذه المجموعات منها ، وبالمثل فان التخطيط هنا يؤدي الى زيادة مرونة العرض فى أسواق كل من المنتجات وعناصر الانتاج ، ويسمح للمنشآت المحلية بأن تنافس بفاعلية أكثر ، ويزيد من التعاون فى مجالات البحوث ونشر المعلومات الفنية .

ويعتقد بعض الاقتصاديين أن هناك علاقة نمطية بين اقتصاديات النمط السوفيتى واقتصاديات السوق الحرة حيث تتنافس المنشآت لكسب المستهلكين . ويتميز النمط السوفيتى بفائض فى الطلب على السلع والخدمات بينما تتميز اقتصاديات السوق بفائض فى العرض . وفى النمط السوفيتى تجد المشروعات والقطاع العائلى صعوبة شديدة فى تحويل النقود الى سلع ، اما المشروعات فى اقتصاد السوق فنجدها صعوبة فى تحويل السلع الى نقود أى بيع السلع ، اما القطاع العائلى فيجد صعوبة احياناً فى تحويل قوة العمل الى نقود . وهو مايؤدى الى وجود طاقة انتاجية زائدة، وزيادة فى المخزون والبطالة (١٠) .

ومع ذلك فانه لم يكن هناك أبداً دليل قاطع على وجود فائض عرض فى اقتصاديات السوق ، ولذا فانه قد يكون من الخطأ الكلام عن مثل هذه الظاهرة . ولكن تظل هناك مشكلة البطالة وذلك بسبب عملية تحديد الأجور التى تتسبب فى وجود فائض فى عرض العمل ولان اقتصاديات السوق تكون عرضة لصدمات قوية تؤثر على انماط الانتاج والعمالة القائمة .

وتتطلب السياسة الاقتصادية وعلى الأخص فى مجال الصناعة وجود أربع مؤسسات أساسية حتى يمكن أن توضع الأولويات ويمكن تطبيقها لتحسين بدائل العرض امام المنشآت والقطاع العائلى :

- ١ - مجلس للتخطيط الاقتصادى أو جهاز مشابه لتنظيم عملية رسم الاهداف والسياسات .
- ٢ - هيئة تساعد على تطبيق الاولويات ولتشجيع التقدم التكنولوجى وانتشار المعلومات الفنية .
- ٣ - هيئة لتشجيع تنقلية العمل واعادة تدريبه مع تخفيض نفقة ذلك .
- ٤ - بنك استثمار يساعد الحكومة على أن يكون لها تأثير على توزيع الموارد الاستثمارية .

واليوم تملك معظم الحكومات فى الدول الصناعية المتقدمة على الأقل عناصر كثيرة من عناصر هذه المؤسسات وفى عالم اليوم حيث تمر المنتجات بدورة مثل

عمر الانسان تبدأ من مرحلة نمو ثم مرحلة نضج وفي النهاية يصل الى مرحلة
التدهور والاضمحلال ، تصبح السياسة الناجمة والاكثر كفاءة هي التي يمكنها
التعرف على القطاعات والصناعات ذات القدرة الاكبر على النمو وتوجيه
الموارد اليها ، وتحويل الموارد بعيدا عن القطاعات والصناعات المتدهورة
أو التي لاتظهر أى امكانيات على النمو فى المستقبل . فكلما انخفضت قابلية
الموارد للانتقال من القطاعات المتدهورة الى القطاعات الاكثر قدرة على النمو ،
كلما ارتفعت نفقات انتقال هيكل الطلب فى صورة بطالة ومعدلات نمو
منخفضة (١١).

مزايا وعيوب نظام التخطيط الآمر (٤)

المزايا

العيوب

أ - من وجهة نظر الكفاءة

- ١ - الانخفاض النسبي في البطالة
- ٢ - الانخفاض النسبي لمعدل التضخم
- ٣ - القدرة العالية على تعبئة الموارد وعلى الاختصاص القدرة على التراكم السريع لرأس المال وبصفة عامة القدرة على تحقيق نمو سريع مكثف طالما بقيت الانتاجية الحدية لرأس المال مرتفعة .
- ١ - الانخفاض النسبي لنوعية السلع وعدم الاهتمام الكافي من قبل المنتجين بتفاصيلات المستهلكين . فأهداف الخطة تصبح فسي ذاتها غاية وليست وسيلة . وهكذا نجد أنه ليس هناك تقابلا معقولا بين الطلب والعرض ، الى جانب ان هناك ضياع كبير نسبيا للوقت في الحصول على السلع والوقوف في الطوابير .
- ٢ - الارتفاع النسبي في نفقات الانتاج المباشرة بما فيه من ارتفاع معدلات البطالة المقنعة أو العمالة الزائدة . ارتفاع المخزون من بعض المدخلات ، وانخفاض درجة التخصص على مستوى المشروع والوزارة أو الاقليم وهكذا نجد اعتماد رائد على النفقات وازدواجية الجهود على مستوى الوزارات .
- ٣ - انخفاض نسبي في معدل الابتكار والتجديد وبالتالي انخفاض القدرة على توليد النمو المكثف .

ب - من وجهة نظر المساواة

- إذا ما كانت المساواة تعنى
- المساواة في النتائج : فان التحكم المركزي في النشاط الاقتصادي يتيح للمخطط الأمر ان يتغلب على الفوارق في القوى التفاوضية وأن يعيد توزيع الدخل توزيعا عريضا . كما يعتبر ثمن الوقت المبذول للحصول على السلع اقل بكثير من ثمن وقت الاغنياء . ولكن في الواقع العملي يلغى أثرها : عدم المساواة في امكانية الحصول على السلع المختلفة نتيجة المركز والموقع وامكانية الحصول على النقد الاجنبي وانخفاض الضرائب على دخول الاقتصاد الثانوي .
- إذا ما كانت المساواة تعنى
- المساواة تعنى تساوى الفرص فان هذا الهدف قد ثبت انه خداع في كل المجتمعات . ان عدم الاهتمام النسبي بالطلب والنفقات والنوعية في ظل التخطيط الأمر يجعل من السهل ترقية أو مكافأة افراد على أساس معايير تبعد عن اسهامهم في الانتاج . أو الافراد الاكفاء الذين حرموا من الترقى والتقدم فان الفرص المتاحة امامهم أقل بقليل مما يتاح لهم في اقتصاد سوق تنافسي . فليست امامهم الفرصة في ترك العمل والعمل لدى منشأة منافسة لان كل المنشآت تملكها الدولة ولاتتنافس فيما بينها كما لا يمكنهم بناء مشروع خاص بهم .

القسم الثالث

التخطيط في الدول النامية

٢ - ١ تجارب التخطيط في الدول النامية

تقودنا مراجعة تجارب التخطيط في الدول النامية الى ثلاث نتائج أساسية : (١٢)

أ - لم يحقق التخطيط ما كان مرجوا منه في الدول النامية ، وللم يرتبط الجهد المبذول في التخطيط بمهما كان قدره - بأداء هذه الدول في شكل معدلات نمو . وقد ظهر أفضل أداء في الدول التي اخذت بالتخطيط الفعال للقطاع العام ووفرت اطارا كليا لبرامج الاستثمار العام ، وفي نفس الوقت تجنبت الاختلالات السعرية في الاقتصاد ككل وتوفير الحوافز لارشاد القطاع الخاص .

ب - ان الاسباب الفنية والادارية والسياسية لفشل التخطيط الشامل في الاقتصادات المختلطة هي اسباب متأصلة في العملية نفسها ولا يمكن ان تعالج بمجرد جهود شاقة لتقوية جهاز التخطيط . وفي نفس الوقت يؤدي التخطيط غير السليم لاستثمارات القطاع العام الى عدم الكفاءة والنمو البطيء .

ج - يجب ان يعيد التخطيط النظر في اهدافه بحيث يحدد أهدافا جديدة له متمثلة فيما يلي :

- اعطاء اهتمام اكبر لجعل نظام الحوافز اكثر انسيابية من مجرد اعداد برامج طويلة الاجل للتنمية واهداف الاستثمارات والانتاج القطاعي .

- التركيز على التنسيق والاستشارات في كل من الحكومة والقطاع الخاص اكثر من الاحتفاظ بالاتساق عن طريق التمرينات الفنية من اعلى الى اسفل جهاز التخطيط .

- الاهتمام ببرمجة الاستثمار العام اكثر من مجرد الاهتمام بتفاصيل اجمالي الاستثمار القومي .

- يجب أن تستجيب الدول النامية بسرعة أكثر للظروف المتغيرة - بسبب ارتفاع درجة عدم التأكد فى اللمانينات والتسعينات - وذلك بتعديل سياساتها وبرامجها بما يتفق وهذه التغييرات .

- يجب أن تكون هناك سلطة عليا للتنسيق بين السياسات الاقتصادية وذلك لتواجه الحاجة المتزايدة للمرونة .

وقد أظهرت الكتابات الاقتصادية الكثير من مشاكل التخطيط الشامل خاصة تلك التى تظهر فى المراحل المبكرة للتنمية . ومن هذه المشاكل ، ضعف قاعدة البيانات ، نقص الفنيين المدربين ، ضعف التعاون بين الوزارات المختلفة ، ضعف الارتباط بين الموازنة وعمليات التقييم . مثل هذه المشاكل يمكن علاجها اذا ما توفر المزيد من الموارد بمرور الوقت ، ولكن النوع الأخطر من المشاكل هى المشاكل المتأصلة فى العملية التخطيطية وهى المشاكل الفنية والادارية والسياسية .

لقد أوضحت التجارب القصور الشديد فى البرامج البيروقراطية فى حالة تغيير المناخ والبيئة الاقتصادية تغيرات سريعة . ان الأساليب التحليلية المتاحة لاتستطيع أن تتواءم مع التغييرات الاقتصادية بحيث تنتج خططا مناسبة وشاملة وحديثة . فتخطيط الاستثمار المبني على نماذج المدخلات / المخرجات مثلا فشل فى أحيان كثيرة بسبب التغييرات غير المتوقعة فى المعاملات الفنية وأنماط الطلب .

ونفس الشئ يمكن أن يقال عن تخطيط القوى العاملة حيث لم تكن توقعاته دقيقة بسبب صعوبة تحديد أنواع معينة من المهارات والتنبؤ بالطلب على العمالة لأجلال طويلة . مثل نقاط الضعف الفنية هذه لايمكن علاجها عن طريق تحسين مستوى توفر البيانات والأساليب التحليلية ، والواقع أن تسلط فكرة أنه يمكن اصلاح برامج التخطيط الشامل يؤدى الى انحراف الاهتمام وتخصيص الموارد بعيدا عن القضايا الرئيسية . أما البديل المتمثل فى الافادة الأكثر من السوق والاسعار فانه يولد قدراً أقل من المشاكل البيروقراطية الخطيرة ويسمح باصلاحات وتعديلات أكثر كفاءة (١٣).

هذا الى جانب أن هناك قيوداً ادارية متأصلة . ففي كثير من الدول النامية يتخذ القطاع الخاص عدداً ضخماً من القرارات الاقتصادية خارج نطاق رقابة ادارة التخطيط . وحتى فى الحدود التى تقع ضمن نطاق رقابة هذه الادارة ، فإن البيروقراطية المسؤولة عن تنفيذ الخطة قد لاتتحمس لأهداف هذه الخطة . وفى هذه الحالة فاننا نواجه بفشل ادارى يفوق فى خطورته فشل السوق نتيجة للمعوقات والانحرافات البيروقراطية .

٢ - ٣ اتجاومات تطوير التخطيط في الدول النامية

مع ازدياد وضوح مشاكل وحدود التخطيط ، ابتعد كثير من الدول النامية عن التخطيط الأمر (الشامل) وخاصة في السبعينات عندما أظهرت التغيرات والصدمات الحادة التي تعرض لها الاقتصاد العالمي بوضوح أكثر هذه المشاكل والقيود . فمثلاً نجد دولاً مثل الهند وكوريا على الرغم من ارتفاع مراحل التنمية التي وصلت إليها وزيادة درجة المعرفة الفنية قد ابتعدت عن نظام الاقتصاد الأمر (الموجه) . والأكثر من ذلك ، فإن أمثلة ناجحة في التنمية مثل كوريا واليابان ، تميزت بالمرونة في التخطيط وهو ما يوحى بأن الالتزام الشديد بالخطة لا يتلاءم مع الظروف المتغيرة . وقد تبينت كثير من الدول النامية محدودية الاقتصاد الرياضي كأداة تحليلية وزاد تقديرها واقتناعها بقوة السوق والأسعار ، والاستشارات ، والانتقائية ، والمرونة والتنسيق (١٤) .

أ - الأسعار

نظراً لأن المستقبل غير معروف وإلى حد كبير يصعب التيقن منه فإن المخطط يجب أن يتنبأ في الحدود التي تمكنه من اتخاذ القرارات في الحاضر ، ومن المجالات التي لا تستلزم عمل أي تنبؤ ولكنها تؤدي إلى زيادة الكفاءة في مجال السياسات واتخاذ القرارات ، هو تنميط نظام الحوافز ، وهناك أدلة قوية على أن السياسات التي تؤدي إلى تشوهات في الأسعار والحوافز إنما تؤثر سلباً على النمو ولا ينتج عنها بالضرورة مكاسب فيما يتعلق بالمساواة . وأكثر من ذلك فأننا نجد أن الدول التي حققت معدلات نمو مرتفعة نسبياً اتبعت السياسات الآتية :

- تجنب تغيير سعر الصرف الحقيقي الفعال .
- حافظت على معدل حماية منخفضة لصناعاتها .
- تجنب رفع الضرائب الزراعية عن طريق خفض سعر المنتج (المزرعة) .
- حافظت على أسعار فائدة حقيقية موجبة .
- تجنب رفع الأجور الحقيقية ما لم يقابله زيادة في الانتاجية .
- طبقت مبادئ تخطيطية أو استرداد التكلفة في تسعير الخدمات الأساسية .
- تجنب معدلات التضخم المرتفعة أو المتسارعة .

وتشير تجارب الستينات والسبعينات إلى أنه ليس هناك أمر أكثر حسماً بالنسبة للتقدم الاقتصادي من الإدارة الحاذقة لنظامي الأسعار والحوافز المرتبطتين ببعض ارتباطاً وثيقاً . فنجد مثلاً أن توقعات الخطة الخامسة في كوريلاند حتى بالنسبة للمصادر - لاتعتبر أهدافاً ولكن توقعات تشير إلى أفضل تقدير للمخططين .

ب - الاستثمار العام

تؤدي الاسعار الصحيحة الى كفاءة تخصيص واستغلال الموارد في كل من القطاعين العام والخاص . ومع ذلك فان على الحكومة أن تخطط الاستثمار العام بدقة وبالتفصيل . ولضمان التخطيط الفعال للاستثمار العام ولتوفير الارشاد للقطاع الخاص ، فانه يجب الاعتماد على التنبؤ المتوسط وطويل الأجل الى حد ما . ويصبح أهم شئ هنا هو التعرف على الحجم الحرج الأدنى من التنبؤ اللازم لهذا الغرض . وتوفر توقعات المتغيرات الاقتصادية مثل الناتج المحلي ، الادخار ، العائد على الاستثمار الانفاق العام ، الصادرات ، الواردات ، تدفقات رأس المال الاجنبي ، الاطوار الاقتصادية الكلية والمالي لاتخاذ القرار . وبالنسبة للقطاعات فانه من الأفضل والأكثر فائدة عمل تنبؤات لعدد قليل من القطاعات من الانغماس في عمل توقعات قطاعية وفرعية تفصيلية للناتج والاستثمارات . وتشير الاتجاهات الرامنة الى الحاجة لبرمجة الاستثمار العام الى جانب عمل تقديرات (وليس وضع أهداف) للقطاع الخاص . فلقد تبينت كثير من الدول أن المخططين لا يعرفون الا القليل عن معاملات الاستثمار/ الناتج وعن فترات تباطؤها بحيث ان اجراء مثل هذا التمرين يصبح عملياً ذو قيمة ضئيلة جداً في اتخاذ القرار . كما أدى منهج التخطيط الشامل وتحيزاته الأصلية الى عمل برامج استثمار عام Overloaded . ولذا أعتبر كثير من هذه الدول في الثمانينات أن القضية الأساسية هي كيفية الاستفادة الكاملة ورفع كفاءة المشروعات القائمة فعلاً بحيث ننظم العائد منها وليس تصميم برامج استثمارات جديدة . وذلك نظراً لأن هذه المشروعات القائمة تعاني من نقص شديد في الاعتمادات المالية اللازمة لتشغيلها واجراء عمليات الصيانة الضرورية . وتصبح الخطوة التالية بعد ذلك هي التعرف على موارد القطاع العام المتبقية والمتاحة ، والتي عادة ماتكون أقل بكثير مما هو مطلوب لتمويل ماتطلبه مؤسسات القطاع العام المختلفة وتصبح مهمة جهاز التخطيط استبعاد المشروعات الفاشلة ، وهو مايعني أهمية كبيرة لعملية تقييم المشروعات تفوق بكثير عملية اعداد برامج الاستثمارات الكلية .

ج - التشاور

يعتبر التشاور الدائم بين الأجهزة المعنية ذو أهمية بالغة وذلك سواء لعملية صياغة الحوافز الصحيحة أو تصميم برامج الاستثمار العام السليمة . ونظراً لتعدد المشكلات ، فإن الاساليب التحليلية في حد ذاتها لاتوفر حلولاً مثلى ، ولذلك تصبح الأحكام الكيفية هامة جداً لتوفير مثل هذه الحلول وهذه الاحكام يمكن الحصول عليها من خلال التشاور بين الأجهزة الحكومية وقطاع الأعمال وكذلك المؤسسات الأكاديمية . وقد اعتمدت دول مثل اليابان وكوريا والبرازيل على هذه الاستشارات في تحسين

الإدارة الاقتصادية عن طريق توفير المعلومات وخلق إجماع في الرأي . وتعتبر يوغوسلافيا مثلاً جيداً عندما حاول التخطيط التنسيق مسبقاً بين قرارات الاستثمار عن طريق تسهيل تبادل المعلومات الخاصة باتساق الافتراضات الأساسية .

د - المرونة

أظهرت تجارب السبعينات أن أفضل السياسات والبرامج والخطط تصبح بالية في ظل الظروف المتغيرة وأن منهج التعليم أفضل وأكثر كفاءة بكثير من منهج البرامج الثابتة blueprint في إدارة الاقتصاد القومي لأن المرونة أساسية جداً للإدارة السليمة . لقد تعرضت الدول النامية التي تمسكت تمسكاً جامداً بالبرامج والخطط الموضوعة لاضطرابات شديدة عندما حال نقص الموارد المفاجئ دون الوفاء باحتياجات برامج الاستثمار العام الجامدة . وفي هذه الحالة فإن الخطط للاستثمار العام ومبدأ البرنامج الأصلي للاستثمار Core Program يساعد كثيراً على أن تجارى الخطة الأحداث المتغيرة باستمرار .

هـ - الانتقائية

إن التوفيق بين الحوار والمرونة ليس أمراً سهلاً وذلك لأن التشاور يستغرق وقتاً طويلاً نسبياً ، بينما المرونة تتطلب رد الفعل والاستجابة السريعة . ولعل هذا التوفيق يجب توافر أمرين :

الأول أن تتبع الحكومات الانتقائية selectivity في اختيار أهدافها والأدوات الأساسية التي تركز عليها . إن المنهج الشمولي يتمتع بجاذبية خاصة لأنه نظرياً يعتمد كل شيء في ظل هذا النمط على كل شيء آخر . ولكن عند وضع السياسات لا يمكن أخذ كل شيء في الاعتبار في نفس الوقت . ولذا فإن الانتقائية هنا تصبح أساسية جداً رغم أنها تقوم على تعدد الآراء والأحكام في معظم الأحيان .

أما الأمر الثاني فإنه لتحقيق الربط بين المرونة والاستشارة لجأت كثير من الدول إلى الاعتماد على سلطة مركزية للقيام بعمليات التنسيق . وبالطبع فإن الإجراءات الخاصة بهذا الأمر تختلف من دولة لأخرى حسب ظروف كل دولة على حدة إلا أن المتفق عليه هو ضرورة وجود جهاز خاص له سلطة التنسيق هذه .

و - التغييرات الراهنة

مع أن التخطيط يهتم أساساً بما يستهدف الوصول إليه ، إلا أنه لا يمكن للتخطيط أن ينجح إلا إذا عرفنا جيداً أين نقف حالياً ، وكيف كنا في الماضي ، ومع أن النظر للمستقبل هو أمر مثير عقلياً وقد استحوذ على انتباه المخططين ،

الا أن الخطط لا يمكن أن تكون مناسبة الا اذا بنيت على قاعدة صلبة من الحقائق .
ولذلك فان توفر نظام قوى للمعلومات هو أمر ضروري للغاية لكل أوجه الادارة
الاقتصادية . ولا يمكن عمل التعديلات المنتظمة للسياسات والبرامج التي تمليها
التغيرات الدولية السريعة ، الا اذا توفرت لنا مراقبة يعتمد عليها للتطورات
الجارية . وكقاعدة عامة فان المعلومات التفصيلية الخاصة بأداء المؤسسات
الأساسية تفيد الادارة الاقتصادية أكثر بكثير من الأساليب المعقدة للتنبؤ طويل
الأجل .

لقد تنبّهت الدول المختلفة لخطورة نقص المعلومات خاصة عندما ارتفعت أسعار
البتترول مثلاً في السبعينات ووجدت كثير من الدول النامية نفسها عاجزة عن اعادة
تقييم احتياجاتها من الطاقة واعداد برامج لحماية اقتصاداتها من أثر ذلك الارتفاع
المفاجئ في أسعار البترول . كما نبّهت أزمة الديون الخارجية الدول النامية الى
خطورة نقص المعلومات الخاصة بموقفها المالي وخاصة الديون الخاصة والتي كانت
تزداد بمعدلات سريعة جداً .

وفي المقابل بنت كوريا استراتيجيتها للتصدير على احصاءات شاملة وحديثة
للتغاية عن تجارتها الخارجية . وساعدت بيانات عرض الأغذية في بنجلاديش
الحكومة على مواجهة نقص الغذاء عام ١٩٧٩ بطريقة أكثر كفاءة مما حدث في
عام ١٩٧٤ . وفي الهند ساعد توفر معلومات مركزية حديثة عن حركة السكك الحديدية
على زيادة كفاءة السكك الحديدية مما أدى الى فوائد ضخمة بالنسبة للصناعات
وأهمها صناعة الفحم والأسمدة .

وبما أن جمع البيانات مسألة باهظة التكاليف فان على كل دولة أن تضع
لنفسها أولويات واضحة فيما يتعلق بأى البيانات أكثر أهمية وأكثر الحاجة لتبدأ
بها . وقد أمدت التطورات السريعة في صناعة الحاسبات الالكترونية والمعلومات
صانعي القرارات بإمكانيات ضخمة لتحليل البيانات المتاحة ، وان كان استخدام
الكومبيوتر واستغلال امكانياته أقصى استغلال ممكن يستلزم تطوير نظم المحاسبة
وترشيدها وتطوير المؤشرات الملائمة لتشغيل برامجها .

القسم الرابع

نظرية وأسلوب التخطيط التأشيرى

٤ - ١ التخطيط والتغيرات الاقتصادية فى الاقتصاد المصرى

شهد الاقتصاد المصرى تحولات كثيرة فى السبعينات أدت الى انقسامه الى مجموعة من الأجزاء المتميزة لكل منها قواعده وآلياته الخاصة ، وتعمقت درجة عدم تجانس الهيكل الاقتصادى . وعموماً يمكن القول بان الاقتصاد المصرى أصبح يتكون من ستة قطاعات متميزة هى (١٥) :

- قطاع عام تملكه الدولة ملكية كاملة .
- قطاع خاص تقليدى أغلبه مؤسسات صغيرة لانظامية مع وجود قطاع رأسمالى كبير متطور فى بعض المجالات .
- قطاع محلى مختلط يشارك فيه رأس المال الخاص المحلى ورأس المال العام .

- قطاع أجنبى خالص يتمثل فى فروع الشركات الأجنبية .
- قطاع مختلط أو القطاع المشترك بين رأس المال العام ورأس المال الأجنبى .

ويرتبط بهذه التعددية الاقتصادية ظهور مجموعات ضغط جديدة فى الاقتصاد المصرى أصبحت تمارس ضغوطاً شديدة على صانع السياسة ومتخذ القرار ، ومن أمثلة هذه المجموعات فروع البنوك الأجنبية والبنوك المشتركة وكبار المستوردين فى القطاع الخاص والقطاع المشترك والعاملين فى المشروعات الانفتاحية .

وقد صاحب هذه التغيرات تراجع دور القطاع العام كركيزة للتخطيط القومى فمجرد وجود القطاع العام ليس شرطاً كافياً لوجود التخطيط ، فالتخطيط يصبح مستحيلاً ما لم تتوفر فى قطاع الملكية العامة ثلاثة شروط منجمعة . الأول ألا يقل حجمه عن حد أدنى معين ، والثانى أن يضم مجموعة القطاعات الرائدة فى الاقتصاد القومى ، والثالث أن يكون تنظيم القطاع العام ونمط ادارته على مستوى من الكفاءة بما يسمح بتطبيق أولويات السياسة الاقتصادية للدولة . ويبدو أن هذا الشرط الثالث — مايمثل المشكلة الحقيقية للقطاع العام وبالتالي التخطيط فى الاقتصاد المصرى (١٦)

وفى نفس الوقت نما القطاع الخاص واتسع ليشمل جزءاً كبيراً من الاقتصاد المصرى يصعب التحكم فيه والسيطرة عليه ، فقد تعقد تركيب القطاع الخاص ولعب دوراً رئيسياً فى مجال التجارة وأخذ اشكالاً احتكارية فى بعض الأحيان ، وازدهرت له أنشطة كبيرة فى كثير من المجالات . كل هذا يزيد من صعوبات التعامل

تخطيطياً مع القطاع الخاص في الظروف الراهنة للاقتصاد المصري . فالأنشطة غير النظامية والهلامية للقطاع الخاص يمكن أن تؤدي الى فشل أى خطة مهما بلغت دقتها وذلك لارتفاع درجة عدم التأكد وصعوبة التنبؤ بسلوك القائمين بها ، الى جانب أنه يصعب التعرف على حجمها وحساب ردود فعلها ، كما أنه في كثير من الأحيان قد لا يكون لها مقر أعمال ثابت ومعروف .

ومع تطبيق سياسة الانفتاح ظهر الدولار كشريك كامل للجنيه المصري فى الساحة النقدية ، فأصبح عرض النقود فى الاقتصاد المصري عرضاً مركباً مما أضعف قدرة السلطات النقدية على التحكم المركزى فى عرض النقود . كما ضعفت سيطرة البنك المركزى على الحياة النقدية والائتمانية فى الاقتصاد المصري بعد ان تكاثرت البنوك المشتركة وفروع البنوك الأجنبية التى تتعامل بالنقد الأجنبى والحربة المتاحة لشركات الانفتاح فى التصرف فى مواردها من النقد الأجنبى وكذلك فى مجال الاستيراد والتصدير . وهكذا أصبح من المستحيل التنسيق بين الخطة العينية والخطة النقدية كركن أساسى من أركان التخطيط الشامل .

ومع ازدياد درجة انفتاح الاقتصاد المصري على السوق الرأسمالية العالمية ازدادت درجة حساسيته للعوامل الخارجية سواء كانت عوامل طبيعية مثل احتمالات الكشف عن المزيد من البترول ، أو عوامل سياسية مثل الاقتراض الخارجى ، وقد كان لتزايد دور هذه العوامل الخارجية أثراً سلبياً على العملية التخطيطية فقد ضيق مجال التصرفات الارادية لمتخذ القرار المصري وحدث من قدرته على الحركة المستقلة وأحاطت التخطيط بقدر كبير من عدم التأكد والمخاطر .

هذه التغيرات فى بنية الاقتصاد المصري وآليات عمله كلها تمثل معوقات للتخطيط القومى الشامل وتحد من امكانية قيامه فى وقتنا الراهن ، حيث درجة الزام التخطيط أصبحت محدودة وكذلك ارتفعت درجة عدم اليقين المحيطة بدائرة اتخاذ القرارات فى العملية التخطيطية .

وتشير تجارب دول نامية ومتقدمة أخرى مرت بظروف مشابهة لهذه الظروف الى أن عدد المتغيرات التى يمكن أن تخضع للتنبؤ والتخطيط تتضاءل الى درجة كبيرة ، وذلك لأن التخطيط القومى الشامل يصبح صعب التنفيذ فى مثل هذه الظروف ، ويصبح التخطيط الممكن تخطيطاً تأشيرياً سواء كان تخطيطاً قطاعياً أو اقليمياً ، وهو أمر طبيعى فى أى اقتصاد مختلط تتسع رقعة القطاع الخاص فيه ، ويزداد الدور الذى يلعبه فى الحياة الاقتصادية (١٧) .

وسنعرض في هذا القسم لأسس نظرية التخطيط التأشيرى وقواعده المختلفة وانعكاساته على طبيعة العلاقة مع السياسة الاقتصادية الكلية وامكانيات استخدام هذا النمط من تخطيط الاقتصاد القومى .

٤-٢ . أسس نظرية التخطيط التأشيرى

يستند الاطار النظرى للتخطيط التأشيرى الى ما يواجهه نموذج المنافسة الكاملة من صعوبتين محددتين أو وجهين للقصور وهما : الصياغة غير الملائمة أو المرضية لقرارات الاستثمار فى ظل نموذج التوازن العام والتي ترجع الى الافتراضات النمطية لعنصر الزمن من ناحية ، واهمال التوقعات وتأثيرها على القرارات الجارية من ناحية أخرى (١٨) .

وتقوم النظرية على أسئلة نظرية أساسية هى :

- هل يقودنا هذا المنهج الى نظرية مترابطة للتخطيط التأشيرى ؟
- هل تصلح المؤشرات التى تفيد المنشآت والقطاع العائلى فى اتخاذ قرارات اقتصادية رشيدة فى الأجل الطويل ؟
- كيف يمكن تحديد معدل الاستثمار ؟
- الى أى حد يمكن لنظرية التخطيط التأشيرى ان تقلل من عدم التأكد الذى تواجه المنشآت ، وماهى الآثار المتوقعة للتقليل من عدم التأكد ؟
- ما هو تأثير نظرية التخطيط التأشيرى على سلوك السياسات الاقتصادية الكلية ؟

المعلومات والتوقعات

نظراً للدور الاساسى الذى يلعبه عنصر الزمن فانه يجنب أن نأخذ مجموعة الأسعار التوازنية الناتجة عن نموذج المنافسة الكاملة بحذر شديد ، بمعنى أننا ننظر للسعر فى الفترات المختلفة كقيمة حالية . هذا على الرغم من أنه تتحدد كل المعاملات فى كل الفترات الزمنية فى فترة البداية . ويرد على ذلك أنه يمكننا أن نخصص الأسعار التوازنية فى الفترات المختلفة للسلع المختلفة باستخدام معامل خصم لكل السلع والخدمات فى كل فترة ، وان كان هذا لا يعتبر اجراءً دقيقاً . كما يمكننا اعتبار أن السعر التوازنى فى أى فترة هو السعر التوازنى المبني على المعلومات المتاحة فى الفترة المبدئية ، الا أن المشكلة هى أنه اذا لم تتحقق التوقعات فان هذا السعر لن يتحقق فى اقتصاد السوق . والأخطر من ذلك أن النموذج يستبعد وجود اسواق آجلة Forward markets . يمكنها أن تولد أسعاراً للفترات الزمنية المستقبلية المختلفة (١٩) .

كما أن لنموذج المنافسة الكاملة آثاراً وانعكاسات بالغة بالنسبة للادخار والاستثمار وان كانت لا تظهر كجزء من حل النموذج . فبالنسبة للقطاع العائلي فإن أى أسرة تواجه - فى أى فترة زمنية - قيد ميزانية واحد يتمثل فى ألا تزيد القيمة الحالية لتيار الاستهلاك عن القيمة الحالية لتيار الدخل . هذه الأسرة يمكنها ان تقترض لتمويل استهلاكها الجارى بصرف النظر عن دخلها وقد تختار أن تدخر جزءاً من دخلها .

وتتساوى الفائدة على القروض أو المدخرات ضمناً فى نظام أسعار التوازن ، كما تتساوى فائدة الاقراض والاقتراض . وبالطبع فانه فى الواقع العملى لايتاح للقطاع العائلى مثل هذا النوع من الاقراض أو الحرية فى الاقتراض .

أما بالنسبة للمنشآت فان هدفها هو تعظيم القيمة الحالية لتيار الربح، وبشرط أن يكون هذا التيار موجباً . وعندما تكون الأرباح سالبة فانها تقاس بالطرق المحاسبية التقليدية وتعنى أنه فى بعض سنوات النموذج تعاني المنشأة من مشكلة سيولة . وبالطبع فان المنشآت تقوم بالاستثمار الذى تموله عن طريق مصادرها الذاتية وصافى مدخرات القطاع العائلى . ومرة أخرى فان كل برامج الانتاج والاستثمار تتحدد فى الفترة الابتدائية .

من هذه الملاحظات يتضح أن نموذج التوازن العام يسمح بمرونة خلال الفترات الزمنية أكثر من اللازم وأكثر بكثير مما هو موجود فى أى اقتصاد واقعى . ومع ذلك فانه من الواضح ان كثيراً من القيود على التعاملات الموجودة فى الواقع العملى لا تظهر فى النموذج ، وأى محاولة لادخال ولو بعض منها سوف تؤدى الى تغيير طبيعة النموذج وتطبيقاته فى التخطيط .

وبالنسبة لعدم وجود أسواق للمستقبل وماتخلقه من صعوبات واضحة للمستثمرين ، فإن هناك عدداً قليل جداً من الأسواق الآجلة التى تعمل بانتظام وهى لا تتعدى أسواق السندات والنقود والسلع . ويترتب على غياب هذا النوع من الأسواق نتيجة هامة جداً وهى : ان المعلومات التى يجب ان تتوفر للمستثمرين فى صورة أسعار نسبية معبراً عنها فى صورة قيمة حالية ، غير موجودة أيضاً . ولكن المستثمرين يحتاجون لهذه الاسعار حتى يمكنهم تقييم الربحية النسبية للمشروعات الاستثمارية البديلة المطروحة أمامهم ولذا فانه يجب أن يتوفر بديل لهذه الاسعار المفقودة . وقد اقترح البعض استخدام الاسعار الجارية لعمل تقديرات لهذه الاسعار على اعتبار أن هذا هو أحد الوظائف الأساسية لنظام الثمن . واقترح البعض الآخر

أن يستخدم المنظمون معلومات أخرى كقاعدة يبنون عليها توقعاتهم للأسعار مثل التطورات الممرئية فى تكنولوجيا الانتاج والتوزيع أو امكانيات تحسين التنظيم . وكأجراء ثالث يقترح البعض عمل نوع من التنبؤ extrapolation مبنى على خبرة السنوات الأخيرة . وبالطبع فان الطريقتين الاخيرتين تؤدى الى بالمنظمين الى التوصل الى أسعار مختلفة تماماً للمستقبل وذلك اما بسبب عدم توفر المعلومات الفنية لهم جميعاً بالتساوى فى نفس الخطه ، أو بسبب أن هناك طرقاً عديدة لعمل التنبؤات . وهكذا فان هناك أكثر من طريقة عملية للتغلب على مشكلة عدم وجود أسواق آجلة ولكنها تؤدى الى وجود عدد كبير من مختلف توقعات الاسعار، بعضها يثبت أنه صائب والبعض الآخر يثبت أنه خاطئ فى المستقبل . والواقع أن هذا التعدد والتنوع قد يكون مفيداً فى التوصل الى التوازن (٢٠) .

هذا عن الأسعار أما ما يقابلها من كميات وانتاج فان فى ظل المنافسة الكاملة لاحتياج المنشآت لعمل توقعات لحجم السوق وذلك نظراً لانها تستطيع أن تبيع أى كميات تختارها فى ظل الأسعار السائدة . والواقع أن هذا الكلام قد يكون صحيحاً فى الأجل الطويل ، ولكن فى الأحوال العادية تحتاج المنشآت لعمل تقدير للأسواق المحتملة بدقة شديدة وذلك من ناحية بسبب العوامل الدورية ، وبسبب تفسير البعض لسلوك المنشآت المتنافسة الذى يشابه المحتكر الصغير ويبعد عن التوازن ، ومن ناحية أخرى بسبب الانحراف عن المنافسة العالمية من خلال تمييز المنتجات .

ومن الأمور المتناقضة ، أن نموذج المنافسة الكاملة يفترض توفر المعلومات كاملة عن الأسعار السائدة لدى كل الوحدات الاقتصادية ، الا انه يتخذ موقفاً مختلفاً تماماً من الأنواع الأخرى من المعلومات ، وذلك مثل المعلومات الفنية والتكنولوجية والمعلومات عن الماضى . فالمعلومات الفنية الخاصة بامكانيات الانتاج تعتبر ملكاً خاصاً لكل منشأة وغير قابلة للانتقال بين المنشآت المختلفة على الإطلاق . ويحتاج النموذج الى تعديلات جذرية حتى يمكنه تفسير الانفاق على البحوث والتطوير ، كما أن النموذج الأصلى يبالغ فى السرية التكنولوجية التى تميز اقتصاد المشروع الخاص الا أن بعض هذه المعلومات تنتقل على الرغم من هذه السرية بين المشروعات . اما المعلومات عن الماضى ، والتى تعتبر حيوية جداً ، فبالنسبة للإدارة الاقتصادية الجارية لأى منشأة قديمة أو جديدة، فانها غير موجودة على الإطلاق فى النموذج ، الا اذا اعتبرنا انها متضمنة فى التكنولوجيا والتفضيلات السائدة . هذا مع أن المنشآت تقوم بعمل تعديلات فى الكميات المنتجة والمعروضة بحيث ينتج البعض أقل مما يجب والبعض الآخر أكثر مما يجب الى ان يتبينوا

التطورات التي تحدث في السوق . وهو ما يعنى أن المنشآت مطلوب منها عمل تنبؤات كمية عكس الافتراض النمطي في نموذج المنافسة (٢١) .

وبالطبع فإن هناك بعض الأسباب التي تؤدي الى خطأ التنبؤات الكمية التي تقوم بها المنشآت ، وهو ما يقودنا الى معرفة أنواع المعلومات التي نفتقدها للوصول الى عمل تنبؤات سليمة أو تنبؤات أفضل ، وهناك مصدران رئيسيان للخطأ : توقع خاطئ للأسعار النسبية التوازنية ، والتقدير الخاطئ للمستوى العام للطلب المتوقع . وبالطبع فإن هناك علاقة قوية بين السعر والكمية عند وضع التوازن ، وبالتالي فإنه يمكننا الاقتراب من وضع التوازن عن طريق تحسين التنبؤات الكمية في الفروع المختلفة وذلك لكل فرع وكذلك للمنتجات المختلفة كل على حدة كبديل عن التنبؤات السعرية . وبالطبع فإن هذه المؤشرات الكمية هي أساس التخطيط التأشيرى .

ويشير المستوى العام للطلب الى ما يعرف عادة بالطلب الكلى وهو ما يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالسياسات المالية والنقدية المطبقة ، وذلك نظراً لأن العرض والطلب بالنسبة للقطاع الخاص لا يعتمدان فقط على المستوى السائد للأسعار وإنما على مستوى وهيكل النشاط الحكومى . ولهذا فإن تنبؤات القطاع الخاص وتخطيطه سيكون أكثر دقة وفائدة كلما كان لديه معلومات أفضل عن تطور الانفاق الحكومى الكلى وهيكل هذا الانفاق على الأنشطة المختلفة .

وهكذا نكون قد أوضحنا أوجه القصور فى جانب المعلومات بالنسبة لنموذج المنافسة الكاملة . وهو ما يعد خطوة هامة للأمام فيما يتعلق بتوضيح المعالم الأساسية للتخطيط التأشيرى . أهم هذه المعالم هى المحاولات الدائمة لاصلاح وترميم الواقع العملى عن طريق تطوير وتحسين تدفقات المعلومات للمنشآت والقطاع العائلى بطريقة تقترب أكثر من التوازن التنافسى . وبالطبع فإنه كلما نجحنا فى تحقيق هذا فإن شروط الأمثلية ستتحقق أيضاً .

تنسيق الاستثمار

عادة ما ينتقد اقتصاد السوق لعدم قدرته على توليد مدخرات كافية فى غياب التدخل الحكومى لرفع معدلات الادخار . هذا بالإضافة الى أن عدم التأكد الذى يواجه المنشآت فيما يتعلق بتحديد معدلات نموها يجعلها حذرة جداً فى القيام باستثمارات جديدة . ولكن اذا ما توفر لدينا نظام جيد للتخطيط التأشيرى فإنه يمكنه حل هاتين المشكلتين معاً ودفع الاقتصاد فى مسار النمو الذاتى الأسرع (٢٢) .

وهنا يجب أن نجيب على السؤال الثاني : لماذا تكون معدلات الادخار والاستثمار أقل من المعدلات المثلى في اقتصاد السوق الحر ؟ ان كل أسرة تتخذ قرارها بالادخار انعزالاً عن الأسر الأخرى ، ويمثل مجموع ادخار الأسر فى المجتمع - الى جانب ادخار قطاع الأعمال مثلاً فى مخصصات الاهلاك والأرباح غير الموزعة - الادخار القومى . ويكون هذا الادخار الاجمالى أقل من الادخار الاجمالى اذا ما اتخذ قرار الادخار بطريقة جماعية مخططة لانه يصبح سلعة عامة فى هذه الحالة . ويجب على الدولة أن تتدخل لزيادة معدل الادخار الاجمالى حتى يصل الى المعدل المرضى مستخدمة فى ذلك الضرائب لتوزيع العبء بطريقة فيها مساواة معقولة . ومع هذا فيجب أن نوضح أنه من الصعب تحديد معدل نمو مرضى للادخار الاجمالى سواء نظرياً أو عملياً .

ومن البديهي أن زيادة الادخار تصبح مرغوباً فيها فقط فى حالة توفر عدد كاف من مشروعات الاستثمار الانتاجية سواء فى القطاع العام أو الخاص . وبالطبع فانه من الضرورى التعرف على الأهمية النسبية الصحيحة لكل من القطاعين العام والخاص وتوجيه الاستثمار بناء على هذا ، الا أن هناك دلائل كثيرة تشير الى الحذر الشديد من جانب القطاع الخاص فى اتخاذ قرارات الاستثمار لتجنب المخاطر . ويرجع سبب انخفاض استثمارات القطاع الخاص فى الاقتصاد الحر مثل انجلترا وفرنسا الى زيادة عدم التأكد والذي يأخذ شكلين اساسيين ، عدم تأكد يرجع للبيئة وعدم تأكد يرجع للسوق . أما النوع الأول والذي يرجع للعوامل الطبيعية ومؤثرات خارجية بالنسبة للاقتصاد محل الدراسة فلا يمكن تجنبه فى معظم الأحيان ولا يمكن أن يكون مسئولاً عن انخفاض معدل استثمار القطاع الخاص . وهكذا فانه يجب ان نركز على المشاكل التى يثيرها عدم التأكد الراجع للسوق . ان حدوث تغيرات مفاجئة فى المتغيرات الاقتصادية التى تبنى عليها المنشأة خطة استثماراتها يؤدى الى ضرورة التكيف مع هذه المتغيرات ، وغالباً ماترجع هذه التغيرات الى السياسات الحكومية التى تهدف الى توسع أو انكماش الاقتصاد القومى كما يمكن أن تؤدى هذه السياسات الى انتقال فى منحى طلب المنشأة وهو ماتظهر خطورته اذا ماكانت هناك فترة تباطؤ فى تسليم المعدات والالات ، الخاصة بانشاء مشروع جديد لأنه يعنى ذلك ان المنشأة لاتستطيع أن تكييف استثماراتها الجديدة مع انكماش الطلب على منتجاتها . وهنا يجب أن نشير الى أنه من الأسهل على السياسات الحكومية أن تقلل من الاستثمارات من أن نشجعها ، الا أنه لايعنى أننا ضد التدخل الحكومى . ولكنه يعنى أن التدخل الحكومى ينجح اذا ماتوافق مع التوقعات الجارية للمنشآت وتوقعات نمو الطلب فى المستقبل. هذا الى جانب أن توافر بيئة مستقرة وسهل التنبؤ بتغيراتها هو فى حد ذاته حافز قوى

للاستثمار وليس البيئة التي تتغير باستمرار كرد فعل لتغيير وجهات نظر متخذى القرار (٢٣). هذا بالإضافة الى أن قرار الاستثمار لزيادة حجم الطاقة الانتاجية يكون قراراً صائباً اذا ما استطاعت المنشأة أن تعرف قرارات الاستثمار التي يتخذها منافسوها . الا أن هذا يعنى أن قرارات الاستثمار التي تتخذها المنشأة لاتعتمد فقط على الأسعار السائدة ولكنها تعتمد أيضا على معلومات وتوقعات اضافية ، ونتيجة عدم توافر هذه المعلومات والتوقعات الاضافية فان المنشأة قد تواجه اما زيادة غير مبررة في استثماراتها أو نقص شديد فيها . كل هذا يؤدي الى توازن يحدد لنشطة الاستثمار على مستوى المنشأة . وبالعكس فان التوازن قد يحدث في ظل قوى السوق اذا ما كان هناك نقص في المعلومات بحيث تتبين بعض المنشآت فقط الفرص المتاحة للاستثمار (٢٤).

وفي هذا الصدد فإن الاقتراح بالاعتماد على نظام للتخطيط التأشيرى للتنسيق بين خطط الاستثمار الخاصة بالمنشآت والفروع المختلفة فى الاقتصاد قد يكون ضاراً فى التطبيق العملى ، وذلك لأن هذا التنسيق يعدل تدفقات المعلومات بدون أن يقابل هذا التعديل فرص تخصيص مناسب للموارد وذلك لأن التخطيط التأشيرى لايعرف الاهداف الاجبارية والأوامر ، لانظريتها ولاعملها . أن التخصيص المناسب للاستثمارات يستلزم اما نقص فى المعلومات فى ظل السوق ، أو درجة من الرقابة المركزية فى التخطيط المركزى ، بينما يقف التخطيط التأشيرى فى الوسط مما قد ينتج عنه وضع أسوأ من الوضعين السابقين .

والحقيقة أن التخطيط التأشيرى يمكن أن يتم بأحدى طريقتين ، تركيبية Synthetic أو تحليلية analytical . اما المدخل الاول فيبدأ من آراء وتوقعات المنشآت المنفردة فى كل صناعة أو فرع وينتهى بتصور عام للصناعة ككل . اما المدخل الثانى فعلى العكس يبدأ من التوقعات الرسمية لمسار التنمية للاقتصاد القومى وينتهى الى وضع تقديرات لنمو القطاعات والفروع المختلفة فى الاقتصاد . أما اذا أخذنا بالطريقتين معاً فان النتيجة ستختلف تماماً عن النتيجة فى كل حالة منفردة . ويحيط بهذه الاجراءات صعوبات نظرية وعملية تجعلنا نشك فى قيمة الخطة التأشيرية الناتجة عنها (٢٥) .

ولتوضيح ذلك فإننا سنناقش السؤالين التاليين : الأول ، هل نتوقع أن ينتج عن الخطة التأشيرية تخصيص ملائم أو مرغوب فيه للموارد فى الاقتصاد ككل ، أو حتى مجرد مؤشر مفيد لهذا التخصيص ؟ والثانى ، على اعتبار أن الخطة التأشيرية ليست ملزمة لأحد على الاطلاق ، فلن سنوفر معلومات مفيدة ، ومن الذى ستأثر قراراته بهذه الخطة ؟

يناقش السؤال الاول نوعية تخصيص الموارد الناجم عن الخطة التأشيرية .
ان الخطة التى تبني على توقعات ونوايا المنشآت المنفردة ثم يتم تجميعها
بطريقة مناسبة ، لا يمكن أن تكون متسقة مع توافر الموارد فى الاقتصاد ككل
وذلك نظراً لأن اقتراحات المنشآت المختلفة مبنية على معلومات غير كافية عن
القيود الموجودة بالنسبة للموارد . ولذا فان الخطة التأشيرية يجب أن توفق
بين كل التوقعات غير المتناسقة بحيث يصبح مجموع مقترحات المنشآت ملائماً
أو متناسق مع القيود الواردة على تخصيص الموارد فى الاقتصاد ككل .

وتعتبر الخطة الناتجة عن ذلك مناسبة لبعض الأغراض الحكومية مثل تقدير
الموازنة العامة كما تتضمن مجموعة من الجداول التى توضح المسار المقترح لنمو
الاقتصاد وبعض الموارد الرئيسية وتوزيعاتها . ويعتبر هذا مثالاً من وجهة نظر
علاقات عامة وبالنسبة لعامة الناس الذين لا يتوقع منهم اتخاذ قرارات انتاجية .
اما بالنسبة للمنشآت فان هذا لا يكفيها وهو ما يثير مشاكل مراقبة تنفيذ الخطة
بالنسبة للحكومة ، فالخطة غير متناسقة على المستوى الكلى أى أنه يصعب تطبيق
هذا التجميع لمقترحات المنشآت المختلفة .

ان تناسق الخطة هو أمر نسبي لنموذج عمل الاقتصاد وهو ما يعنى أن خطة
متناقضة هي خطة مناسبة للقيود الواردة على الاقتصاد ككل وذلك بافتراض أن
المتغيرات الخارجية تأخذ قيمة مناسبة أيضاً . ولكن هذا لا يضمن أن الخطة قابلة
للتطبيق . هذا الى جانب أن أخذ متوسط للتوقعات المتناقضة والمتعارضة لا يؤدي
الى تخصيص للموارد يعتبر مرضياً من وجهة نظر الرفاهة ولا الكفاءة الفنية .

وحتى بدون هذه الشكوك فانه من الصعب أن نجد منشأة تستخدم خطة
تأشيرية فى تخطيط استثماراتها . أن توفر المعلومات الكاملة فى ظل المنافسة
يجعل من المستحيل على المنشآت أن تتخذ قرارات استثمار رشيدة . وتحسن
الخطة التأشيرية من توفر المعلومات للمنشآت وهو ما قد يزيد الأمر تعقيداً
ويجعل اتخاذ القرارات الرشيدة أكثر صعوبة . كما تجد معظم المنشآت صعوبة
فى الاستفادة من المؤشرات الكمية التى توفرها الخطة التأشيرية كما يتضح من
التجربة الفرنسية .

هذا التقييم السلبي للتخطيط التأشيرى بدأ من افتراض أن الخطة تبدأ من
المقترحات المقدمة من المشروعات والتى لاتتناسق فيما بينها ولكن يتم تجميعها
والتوفيق بينها بطريقة ما ، وهو المنهج التركيبى . ولا يختلف الامر كثيراً اذا ما

بنيت الخطة التأشيرية على المنهج التحليلي . وهو ما يقودنا الى الاستنتاج بان الخطة التأشيرية توفر معلومات تفيد التحليل الاقتصادي الذي تهتم به الحكومة لاتخاذ الاجراءات المفيدة أكثر بكثير مما تفيد القطاع الخاص (العائلي والأعمال) ومما توفره من معلومات ذات قيمة عملية للمستثمرين .

وفي مقابل هذه الانتقادات نجد مؤيدى التخطيط التأشيرى systems theory approach . بدلاً من اتباع منهج التوازن العام فى تحليل الآليات الاقتصادية (٢٦) . ويدعى كورناى أن الانتقادات السابقة مبالغ فيها ، ويؤكد على أهمية تدفق المعلومات فى النظم الاقتصادية المعاصرة ، وخاصة ما يمكنها أن تقوم به من دور فى تخفيض درجة عدم التأكد التى تواجه الوحدات الاقتصادية وخاصة المشروعات . فهو يشير على سبيل المثال الى أن المنشآت عادة ما لاتكون متأكدة من مستوى الطلب على منتجاتها ، بحيث أنه حتى اذا ماتوفرت مؤشرات السوق عن الأسعار والمبيعات الجارية فان المنشأة تحتاج بالاضافة الى ذلك معلومات اضافية لتوجه اتخاذ قرارات الاستثمار . وهنا يرى أن نظام المؤشرات التخطيطية يلعب دوراً هاماً .

أن أحد طرق تقلييل عدم التأكد هى تحسين تدفقات المعلومات التى تولد من عمليات السوق نفسها ، وهو ما يمكن تحقيقه عن طريق زيادة الموارد المخصصة لبحاث السوق وتطوير نماذج للسوق تمكنا من التنبؤ الأدق بالأسعار وخلافه .

ومن المفترض أن تعطى مؤشرات الخطة المنشآت ثقة أكثر فى توقعاتها بشأن المسار المتوقع لنمو الاقتصاد ، والذي يمكن عن طريق تخفيض عدم التأكد ، ان يساعد قرارات الاستثمار حتى ولو لم تكن هذه المؤشرات بالتفصيل الذى يصل الى أهداف الانتاج لكل منشأة على حدة . ومع أن الوسيلة المحددة للتوفيق والتنسيق بين معلومات السوق والخطة ليس من السهل صياغتها فى نموذج مبسط ، الا ان الفكرة العامة لكورناى هى أنه من الممكن الجمع بين هذين النوعين المتضادين من المعلومات وأن تستفيد منهما المشروعات بناء على خبراتها السابقة مثلاً ، وهكذا وعلى الرغم من الانتقادات السابقة عن المشاكل التى تواجه المنشآت فى استخدام أهداف ومؤشرات التخطيط التأشيرى لتوجيه قرارات استثماراتها ، فان كورناى يدعى أن هذه المعلومات يمكنها فى الواقع أن تساعد عن طريق تخفيض عدم التأكد الذى يواجه المنشآت بشأن الاتجاهات الاقتصادية العامة التى تؤثر فى البيئة المحيطة بها .

مشاكل الرقابة

على الرغم مما أوضحناه سابقاً إلا أن نظام التخطيط التأشيرى يمكنه أن يؤدي الى نتائج أفضل بكثير مما تقودنا اليه المناقشات السابقة عن طريق الأخذ بتكنيك معين من اللوائح والقيود الاقتصادية والتي تربط الأنشطة والقرارات الخاصة بالمشروعات ببعض من أهداف الخطة . وبالطبع فان النتيجة تختلف اختلافاً شديداً كما تكون غير منتظمة ، وتتوقف كفاءة نظام القيود واللوائح على مدى الدقة فى تناول الملامح الهيكلية للاقتصاد . وقد كان هذا التباين من معالم التخطيط التأشيرى فى فرنسا وانجلترا وان لم يكن يشار صراحة الى بعض عناصر سياسة الصناعة الرسمية على انها تخطيط تأشيرى . كما يمكننا أن نجد مثل هذا النظام فى سياسة الاستثمار فى المنجر مع أن نمط الاستثمارات هناك أكثر تقييداً من مثيله فى أى اقتصاد سوق .

وبدلاً من أن نحاول استعراض كافة أنواع القيود المحتملة فاننا سنستعرض باختصار بعض هذه القيود الأساسية والتي تم تطبيقها فى فرنسا وانجلترا ، هذه القيود هى كالاتى (٢٧) :

- التركيز على المنشآت الرئيسية والقطاعات الرائدة .
- أجهزة مثل المجلس القومى للمشروعات NEB أو وكالة التنمية الاسكتلندية SDA .
- الضرائب والاعانات المتعلقة بقرارات الاستثمار .
- الرقابة المباشرة على الاستثمار فى الصناعات المؤممة والخدمات العامة (الصحة - التعليم - الطرق ...) .
- أدوات اقتصادية كلية أخرى .

ان نقطة البدء للرقابة على الهيكل الاقتصادى الجزئى micro لاقتصاد سوق هى أن نتبين أن مثل هذه الرقابة يمكن تحقيقها بكفاءة اذا ما ركزنا الاهتمام على المنشآت والقطاعات الرئيسية . فكثير من الفروع فى الاقتصاد القومى تتميز بسيطرة شركة واحدة أو عدد قليل منها وبالتالي فان تقييدهما يؤدي الى تحديد نمط تنمية الفرع التابعة له . ولذا فان توجيه السياسات المختلفة نحو الشركات الكبرى فى كل قطاع هو ما يهمل فى الحقيقة .

أما التعرف على القطاعات الرائدة فانه يثير قضايا أكثر تناقضاً وتعقيداً ، فهو يستند الى رأى القائل بانه خلال فترة معينة لابد من أن تنمو بعض القطاعات

بمعدلات أسرع من غيرها وأن معدل النمو العام سيتوقف الى حد كبير على نمو هذه القطاعات الرائدة من خلال الروابط المباشرة وغير المباشرة التي تربطها ببقية اجزاء الاقتصاد . واما النماذج التي تتبنى هذا النمط من التنمية فهي النماذج التي يتحدد فيها تغيرات نمط الطلب بواسطة مرونة الدخل والتي تؤثر على مستويات الانتاج من خلال نظام علاقات مدخلات / مخرجات ، وان كان هذا النوع من النماذج لايسهل تطبيقه ، كما أن بعضها يخضع لقيود شديدة مثل اعتماد الطلب على كثير من المنتجات على أسواق التصدير ، كما أن الطلب لا يؤثر مباشرة على الانتاج المحلي لانه قد يقابل بالاستيراد جزئياً أو كلياً ، هذا الى جانب مشاكل التجميع aggregation التي يواجهها هذا الأسلوب والتي نجتحت الاقتصاديات المخططة في حلها .

وقد تزيد الحكومة أن تشجع الاستثمار في بعض المجالات مثل ما حدث في انجلترا في ١٩٧٥ فقد حددت الحكومة بعض القطاعات التي تستحق التشجيع ليس باعتبارها قطاعات رائدة وانما قطاعات تعمل على اللحاق بالتقدم الفني السائد وجدت صعوبة في مواجهة المنافسة الأجنبية فيه . ومن هنا كان التشجيع من وجهة احلال الواردات وضرورة أن تلعب انجلترا دوراً ايجابياً في مجال التقدم الفني وقد تم ذلك عن طريق تخصيص موارد من خلال قانون الصناعة للمشروعات الجديدة التي تقترحها المنشآت في هذه الفروع .

وقد استعملت انجلترا وفرنسا أسلوباً آخر هو الضرائب والاعانات لتشجيع الاستثمار . وقد استعملت فرنسا هذا الأسلوب لتشجيع الاستثمارات التي تتفق مع الخطة . اما في انجلترا فقد كان تطبيق هذا الأسلوب مرتبطاً بأقاليم معينة والتي اعتبرتها الحكومة مستحقة للمساعدة ولم يرتبط بفروع أو قطاعات .

أما الأجهزة مثل NEB و SDA فهي أساساً صيغ تنظيمية من خلالها يمكن تطبيق سياسة الحكومة فيما يتعلق بالاستثمار . ونفس الشيء ينطبق على تأثير الحكومة المباشر على الاستثمارات في الصناعات المؤممة . وبالطبع كل هذه الاجراءات تبعد بنا عن نمط الاقتصاد التنافسي وهو ما ألقى الضوء على جزء كبير من نظرية التخطيط التأشيرى . أو بمعنى أدق ، أن كل الاجراءات المعقدة التي اتخذتها الحكومات الغربية للتحكم في مستوى ونمط الاستثمارات انما تعكس النقص المتفق عليه للمنافسة الكاملة في مجال الاستثمار ونظراً للانتقادات التي أوردناها سابقاً للتخطيط التأشيرى فاننا نجد الحكومات المختلفة تعالج مشاكل الاستثمار بطرق مختلفة تماماً .

٤ - ٣ التخطيط التأشيرى والسياسة الاقتصادية الكلية

حتى الآن كان تركيزنا منصباً على التخطيط التأشيرى من وجهة نظر المشروعات المنفردة ، فكان التخطيط التأشيرى وسيلة لتوفير المعلومات التى تفيد فى اتخاذ قرارات الانتاج على الرغم من التحفظات الواردة على هذه المعلومات . أما الآن فالسؤال هو ما اذا كان التخطيط التأشيرى يؤدي الى تحسن فى ممارسة السياسة الاقتصادية الكلية ؟

ونعنى بالسياسة الاقتصادية الكلية التوليفة النمطية من السياسات النقدية والمالية ، وتقوم السياسة الاقتصادية الكلية على مؤشرات تصف الخصائص الاجمالية للموقف الاقتصادى ، مثل مستوى العمالة ومستوى ومعدل نمو الناتج القومى ومكوناته الأساسية ، وأيضا المؤشرات التى تقيس ميزان المدفوعات ، ومعدلات تغير الأسعار والأجور . وبناء على هذه الافتراضات فإنه يبدو أن المؤشرات الأكثر تفصيلاً للموقف الاقتصادى والتى تتبع من التخطيط التأشيرى يمكنها أن تحسن من السياسة الاقتصادية الكلية اذا ما توافرت بعض الشروط الاضافية .

فاذا ما كانت بعض المؤشرات الأكثر تفصيلاً - المعروفة من الخبرات السابقة متفقة مع المقاييس الاجمالية التى تفضل الحكومة استخدامها ومتوفرة بسرعة وباستمرار ، يصبح التخطيط التأشيرى مفيداً . فعلى سبيل المثال ، فإنه يمكن التعرف على اتجاهات العمالة أو الأجور فى صناعات معينة قبل أن تظهر الاتجاهات العامة فى الاقتصاد القومى ، فاذا ما كان الموقف فى هذه الصناعات يعكس ما يحدث فى الاقتصاد ككل ، فإن هذه المعلومات تصبح مفيدة بالنسبة لأى اقتراحات بتعديل سياسات الدخول . واذا ما اتضح أن بعض القطاعات فى الاقتصاد القومى تعمل على زيادة استثماراتها ، فإنه يعطى دلالات قوية لما يحدث فى بقية أجزاء الاقتصاد . وفى حالات أخرى ، عندما تحدث تغيرات هيكلية سريعة فإن المعلومات المتوفرة عن القطاعات الجديدة قد لا تمت بصلة لما يحدث فى بقية أجزاء الاقتصاد القومى ومثال على ذلك تنمية قطاع بترول بحر الشمال فى انجلترا والذى تم انعزالاً عما يحدث فى الاقتصاد البريطانى .

لذلك فإنه فى ظل الظروف السابقة يبدو أن المعلومات التى يتم جمعها فى ظل نظام التخطيط التأشيرى تفيد السياسة الاقتصادية الكلية . الا أن هذه الفوائد بطبيعتها تعتبر نتاج ثانوى للنظام حتى لو لم يتم ، وفى هذه الحالة يمكن أن تتحقق فوائد السياسة الاقتصادية الكلية بنفقة أقل . وببساطة فإنه يكون على الحكومة أن تدرس مجموعة متنوعة من المؤشرات الجزئية للموقف الاقتصادى حتى يمكنها

أن تكتشف أن هذه المؤشرات أكثر ارتباطاً بالمقاييس الكلية التي تهملها حقيقة . وبعد فترة مناسبة من الدراسة فإنه يتم تكليف الأجهزة الإحصائية بجمع البيانات عن المؤشرات الجزئية التي ثبت فائدتها ، على أن يتم تضمين السلاسل الناتجة في عملية السياسة الكلية بالطرق المعتادة . وقد تم بالفعل تطبيق هذا الإجراء في عدد من الدول مثل - الولايات المتحدة الأمريكية - التي لا تعتبر اقتصادات مخططة - فقد أعدت هذه الدول مجموعات من المؤشرات التي تساعد على التعرف على نقطة الانقلاب في الدورات الاقتصادية قبل أن تنعكس على الاقتصاد القومي ككل وإحصاءاته ، وعادة ماتسمى هذه بالمؤشرات الرئيسية ، وذلك حتى يمكنها علاج التأثيرات العكسية والسلبية للدورات الاقتصادية على الاقتصاد القومي ، أو على الأقل الحد من تأثيرها .

٤ - ٤ : تقييم نظام التخطيط التأشيرى

تعتبر التجربة الفرنسية هي التجربة الرائدة في مجال تطبيق نظام متكامل للتخطيط التأشيرى ، إلا أن كثيراً من الدول الأوروبية الأخرى قد أخذت بكثير من عناصر هذا النظام دون أن تأخذ بنموذج متكامل مثل فرنسا ، فقد طبقت مجموعة من السياسات والإجراءات لتوجيه نشاط القطاع الخاص بما يتفق مع الأولويات التي تحددها الدولة باعتبارها أولويات وأهداف قومية . وقد أفادت هذه الدول أكثر ما استفادت من هذه السياسات في إعادة بناء اقتصادياتها والوقوف على قدميها مرة أخرى بعد الخروج من الحرب العالمية الثانية . وتقودنا هذه المقدمة الى نتيجة هامة وهي أن نظام التخطيط التأشيرى لا يجب أن يؤخذ كله أو يتترك كله ، وإنما يمكن الأخذ ببعض عناصره فقط طبقاً لاحتياجات الاقتصاد الذى يطبقه فى زمن معين وفى ظروف اقتصادية محددة . كما أن هذا النظام يحمل فى طياته قدراً كبيراً من المرونة تجعله يختلف كثيراً عن نظم التخطيط الجامدة والتي يتطلب تطبيقها توافر شروط مسبقة كثيرة وصعبة التحقيق فى الظروف الراهنة . وفيما يلي سنحاول استعراض الملامح الأساسية لهذا النظام مع توضيح مايرد عليها من تحفظات .

وكما رأينا يستهدف التخطيط التأشيرى معالجة أوجه القصور فى نظام السوق عن طريق توفير تنبؤ بتطورات الاقتصاد أو السوق القومية بالاعتماد على تحليل المدخلات والمخرجات بصفة أساسية . وبالتالي فهو يوفر قدراً كبيراً من المعلومات يساعد القطاع الخاص والعام أيضاً على برامجهما . هذه المعلومات تتيح للوحدات الاقتصادية أن تعرف موقفها بدقة أكثر ، وأن تعرف السياسات الحكومية الأساسية التي يمكن أن تؤثر على السوق وعلى حركتها فيه . ونظراً لقصور آليات السوق عن

تحقيق أفضل تخصيص للموارد الاقتصادية ، فان التخطيط التأشيرى يستهدف التوصل الى هذا التخصيص الأفضل باستخدام أدوات متنوعة . ويقوم هذا النظام على أسلوب الحوار والمشاورات والمفاوضات من خلال عدد ضخم من اللجان الرأسية والأفقيّة التى تمارس لجنة التخطيط عملها من خلالها . وقد حقق هذا الاسلوب نجاحاً كبيراً فى المراحل الأولى للتجربة الفرنسية وذلك فى ترويج مفاهيم التحديث والتصنيع والتنمية الاقليمية وفى تغيير سلوك رجال الأعمال ومواقفهم من سياسات الحكومة والمنافسة الخارجية .

ولكن أهم نقطة تكور ضد التخطيط التأشيرى هى أن لجنة التخطيط لاتملك قوة الازام بتنفيذ الخطة ، فهى لاتملك توجيه أوامر أو تعليمات للحكومة أو القطاع العام ، كما أنها لاتملك صلاحية استخدام الحوافز المالية اللازمة لتنفيذ الخطة . ان وسائل الازام بتنفيذ الخطة تعتمد على الوزارات المختلفة ، وتمثل الحلقة الرئيسية فى عملية الازام فى العلاقة التى تقوم بين الخطة ووزارة المالية مثلاً والتى تعتبر مسئولة عن كل السياسات الاقتصادية . مع أن اهتمام وزارة المالية ينصب على اعتبارات السياسة الاقتصادية قصيرة الأجل ولذلك فهى قد تتناقض فى بعض الاحيان مع البرامج متوسطة الأجل التى تتضمنتها الخطة وأهمها البرامج الاستثمارية وماتستهدفه من اعتبارات النمو والتحديث (٢٨) .

ان الخطة بما تنطوى عليه من مشاورات وتفاوض ، خاصة بين ممثلى الحكومة وممثلى الصناعات الكبرى والمخططين ، حيث يسود التفاهم بين هذه الاطراف فى اطار نظام رأسمالية الدولة الاحتكارية ، وحيث تعمل على كسب ود القطاع الخاص الكبير وترغيبه فيما يبراد عمله ، وتستخدم الحوافز المختلفة لجعل المشروعات التى ترغب الدولة فى تنفيذها مشروعات مربحة من وجهة نظر القطاع الخاص ، تعتبر أداة لتحقيق نوع من الالتزام الأدبى بها من جانب القطاع الخاص ، خاصة الشركات الرأسمالية الكبرى . غير أنه لاينبغى أن نغفل أنه ليس هناك مايمنع الشركات الكبرى من التوسع بما يجاوز الحدود التى ترسمها الخطة ، أو من التوسع فى اتجاه غير مخطط أصلاً اذا رأت ذلك فى صالحها (٢٩) .

وأخيراً ، فان أهم مايميز التخطيط التأشيرى انه تخطيط رأسمالى يسعى الى ترشيد عمل آليات السوق ، ولذا فالمخطط يتعامل مع الأوضاع القائمة فى الاقتصاد الرأسمالى دون أن يسعى الى تغييرها ولكل ماتفرضه من قيود فالتخطيط التأشيرى لايسطيع توجيه التنمية فى اتجاه مغاير جوهرياً لما كان سيحدث فى غياب الخطة . ان السمة المميزة لتجربة التخطيط التأشيرى فى فرنسا انها تمت فى ظروف دولة رأسمالية متقدمة تكنولوجياً يوجد بها تعاون وثيق بين الدولة والرأسمالية الكبيرة فى اطار رأسمالية الدولة الاحتكارية ، وهو بالتأكيد وضع

ببسر مهمة التفاوض بين الدولة والقطاع الخاص . وبالطبع فان الدول النامية تفتقد لهذه الميزة المؤسسية ، ففي مصر يتكون القطاع الخاص من وحدات صغيرة ، ويتركز نشاطه في التجارة والاستيراد ، ولاتلعب التعاونيات واتحادات المنتجين والغرف التجارية دوراً يذكر في الحياة الاقتصادية . وهو مايجب أن يؤخذ في الحسبان باعتبار أنه مجالات للتطوير بحيث تصبح عمليات التخطيط التأشيرى أكثر فعالية وتأثيراً واتساقاً مع الأهداف والأولويات القومية .

الخلاصة

هناك أسباب كثيرة تدعو لتدخل الحكومة للتحكم في أداء ونتائج عمل آليات السوق حتى في اقتصاديات السوق . وفي الاقتصاديات المخططة هناك الى جانب هذه الأسباب نظريات تقول بان الدولة يمكنها أن تقوم بالوظيفة الرئيسية لآلية السوق عن طريق التخطيط .

وبالرغم مما حققته الاقتصاديات المخططة من نتائج باهرة في بداية عهدهما بالتخطيط المركزي الأمر ، من معدلات نمو مرتفعة واختفاء مشكلتي البطالة والتضخم واحداث تغييرات هيكلية اجتماعية وسياسية واقتصادية هائلة ، الا ان ذلك مالبس ان تمخض عن مشاكل جمة ، أدت في نهاية الأمر الى ماحداث في الاتحاد السوفيتي وأوروبا الشرقية .

لقد عانت هذه الدول من مشاكل الهيروقرطية والتركز الشديد لاتخاذ القرارات الاقتصادية ، والاشراف والرقابة والتجديد والابتكار ، مما أدى الى انخفاض الكفاءة على المستوى الجزئي بشكل أدى الى تأثير سلبي على الأداء الكلي لهذه الاقتصاديات ولذا بدأت الدعوة الى اصلاح الاقتصادى فى الظهور منذ النصف الثانى من الخمسينات .

ومن ناحية أخرى ، لم يحقق التخطيط فى الدول النامية ما كان مرجواً منه ، وبالأساس لم يؤد الى تحقيق معدلات النمو المرتفعة التى كان يرجى تحقيقها ، وعلى العكس أدى التخطيط غير السليم - وعلى الأخص فى مجال استثمارات القطاع العام الى انخفاض الكفاءة والنمو البطئ . ويرجع ذلك بالأساس الى أسباب متأصلة فى عمليات التخطيط الشامل نفسها والمشاكل المرتبطة به وخاصة تلك التى تظهر فى المراحل المبكرة للتنمية .

وقد شهدت السبعينات تغييرات اقتصادية هائلة أدت الى انقسام الاقتصاد المصرى الى قطاعات متميزة لكل منها قواعد وآلياته الخاصة مما نتج عنه درجة عالية من عدم تجانس الهيكل الاقتصادى . وصاحب هذه التغيرات ضعف دور القطاع العام كركيزة للتخطيط القومى ، فى الوقت الذى نما فيه القطاع الخاص واتسع ليشمل جزءاً كبيراً من الاقتصاد المصرى يصعب التحكم فيه والسيطرة عليه ، وازدادت درجة حساسية الاقتصاد المصرى للعوامل الخارجية نتيجة ازدياد انفتاحه على السوق العالمية بكل مخاطرها وظهور الدولار كشريك كامل للجنيه المصرى فى الحياة الاقتصادية .

ومكذا تضائل عدد المتغيرات التي يمكن أن تخضع للتنبؤ والتخطيط ، وأنتفتت الشروط الأساسية والركائز الضرورية لقيام التخطيط القومي الشامل ، وأصبح التخطيط الممكن هو بالضرورة تخطيط تأشيرى سواء كان قطاعياً أو اقليمياً ، أو تخطيط للمشروعات الكبرى .

لقد قام نظام التخطيط التأشيرى على أساس تطبيق مجموعة من السياسات والاجراءات الاقتصادية لتوجيه نشاط القطاع العام والخاص بما يتفق مع الأولويات التي تحددها الدولة باعتبارها أهدافاً قومية . ومع أن التجربة الفرنسية هي النموذج المتكامل لتطبيق هذا النظام ونجاحه ، الا أن كثيراً من دول أوربا الأخرى قد طبقت بعض عناصر التخطيط التأشيرى فقط ومع ذلك فقد نجحت هذه الحكومات فى التحكم فى آليات السوق وعلاج بعض أوجه النقص فيها فى مجالات محددة .

ان التخطيط التأشيرى تخطيط يسعى الى ترشيد آليات السوق والتعامل مع ماتفرضه من قيود دون ان تلغى هذه الآليات . وباعتبار أن فى الواقع ، الاقتصاد المصرى ليس الا اقتصاد سوق وانما هو اقتصاد سوق منظم ومخطط ، فانه يجب ألا نسعى لالغاء هذه السوق وانما يجب ان نعمل على تصحيحها وتوجيهها . فتكون نقطة البدء هي وجود استراتيجية للتنمية طويلة الأجل تمثل اطاراً عاماً لكل أنواع السياسات ، وتحديد الأهداف والأولويات ، واتخاذ القرارات الاقتصادية . وعلى ضوءها يتم عمل المؤشرات التي تحكم عمل القطاع الخاص والقطاع العام على حد سواء . على أن يضع المخطط فى اعتباره انه يجب أن يعمل على خلق سوق متوازنة ومناسبة لكل مرحلة من مراحل التنمية المختلفة نظراً لارتباط ذلك بالقضايا الاجتماعية وليست الاقتصادية فقط . وهو ما يؤكد الارتباط الوثيق بين التخطيط التأشيرى والسياسات الاقتصادية الكلية ، وعلى الأخص مجموعة السياسات النقدية والمالية ، والتأثير والتفاعل المتبادل بينهما .

الهوامش

- 1 - M. Cave & P. Hare, Alternative Approaches to Economic Planning. Macmillan Press Ltd. London 1981. PP. 12-13
- 2 - M. Cave & P. Hare, Ibid, pp. 15-16.
- 3 - J.C. Panzar & R.D. Willing, Economies of Scope, American Economic Review, May 1981.
- 4 - R.L. Carson, Comparative Economic Systems. Part 1. Market and State in Economic Systems. M.E. Sharpe, Inc. USA, 1990. pp. 56-57.
- 5 - O.E. Williamson, Hierarchical Control and Optimum Firm Size, Journal of Political Economy, April 1967.
- 6 - A. Nove, The Soviet Economic System, 3rd ed. London, Allen & Unwin, 1986. pp. 87 - 94.
- 7 - J. Berliner, The Innovation Decision in Soviet Industry. Cambridge, Mass; MIT Press, 1976.
- 8 - P.T. Knight, Economic Reform in Socialist Countries. The Experience of China, Hungary, Romania and Yugoslavia. World Bank Staff Working Papers No. 579. Washington: D.C. 1983. p. 11

9 - P.T. Knight, Ibid, pp. 21-26.

10- R.L. Cars on, Op. cit., p. 85.

11- R,L. Cars on, Ibid, pp. 85-95.

12- UN, Implementation of Development Plans: the Experience of Developing Countries in the First Half of the 1970's. Journal of Development Planning, no. 12, 1977.

13- UN/TBRD/UNDP, Comprehensive Development Planning, Evaluation Study No. 1. New York; UNDP, 1979.

14- R. Agarwala, Planning in Developing Countries, Lessons of Experience. World Bank Staff Working Papers. No. 576. Washington D.C. 1973. pp. 12-19.1983.

١٥ - ابراهيم العيسوى ، التخطيط و المتابعة فى الواقع الجديد للاقتصاد المصرى
مذكرة خارجية رقم ١٢٧٥ - معهد التخطيط القومى - القاهرة ١٩٨٣ . ص ٤ - ٥ .

١٦ - ابراهيم العيسوى ، نفس المرجع ، ص ١٠ .

17- Canguly, Planning in Transitional Society. The Developing Economies. Vol. XV, No, 2, July, 1977.

18- G.B. Richardson, Planning Versus Competition, Soviet Studies, Vol. 22, 1971. PP. 433 - 47.

- 19- M. Cave & P. Hare, op. Cit., P. 117.
- 20- M. Cave & p. Hare, Ibid., p. 118.
- 21- M. Cave & p. Hare, Ibid., pp. 119-120.
- 22- J.E. Mead, The Theory of Indicative Planning, Manchester University Press, 1970.
- 23- J.E. Mead, The Controlled Economy. London, Allen & Unwin, 1971.
- 24- G.B. Richardson, Information and Investment. Oxford University Press, 1960.
- 25- G.B. Richardson, op. Cit. . . .
- 26- J.Kornai, Anti-equilibrium, Amsterdam, North Halland. 1971. J.Kornai and B. Matros, Autonomous Control of the Economic System. Econometrica, Vol. 41, 1973. J.Kornai and T.Liptak, Two - Level Planning, Econometrica Vol. 33, 1975.
- 27- J.Leruez, Macroeconomic Planning in Mixed Economies: The French and British Experience in, Hayward and Nar-kiewicz,(eds), Planning in Europe, London, Croom Helm, 1978.

- (٢٨) ابراهيم العيسوي ، مرجع سابق ، ص ٤٠
- (٢٩) ابراهيم العيسوي ، نفس المرجع ، ص ٤٢

الفصل الثالث (٥٤)

مفهوم ومضمون ادارة التنمية والتخطيط في مصر

(*) أعد هذا الفصل د. رأفت شفيق بسادة

مقدمة

أصبح الأخذ بأسلوب التخطيط من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية أمراً شائعاً في مختلف الدول وخاصة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية ، ولن نخالف الحقيقة إذا قلنا أن الدول جميعها سارت في خطاها على أسس ومناهج تخطيطية وضعتها لنفسها بالشكل الذي يتفق مع المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها خلال حقبة من الزمن - ولا فرق في هذا بين الدول المتقدمة والدول الأخرى التي تسير في طريق التنمية لتحقيق معدلات ايجابية للنمو تساعد على اللحاق بالركب المتقدم .

الا أن حقيقة الأمر توضح أن مضمون وطبيعة الأسلوب التخطيطي الذي اتبعته هذه الدول (من خلال استقرار تجاربها) يختلف اختلافا واضحا فيما بين كل من الدول أو مجموعات من الدول ، بل أكثر من ذلك وجدنا هذا الاختلاف بين دول المجموعة الواحدة التي اتخذت لنفسها خطا عاما أو منهجا عاما للتخطيط ولكن بقيت الاختلافات محصورة في عدد من الاتجاهات والأساليب التخطيطية على المستويات القطاعية والفرعية ، هكذا تسير المناهج التخطيطية لتتوافق مع احتياجات المجتمعات ذلك لأن الأسلوب الذي تختاره الدول لإدارة اقتصادها القومي ، وما يترتب عليه من مياكل تنظيمية تحكمه عدة اعتبارات أهمها مايلي (١) :

- النظام السياسي والاجتماعي المطلوب الوصول اليه وتعميقه ليمثل سند للدولة .
- الهيكل الاقتصادي والاجتماعي السائد في المجتمع .
- مرحلة النمو الاقتصادي والاجتماعي .
- الأوضاع التي تفرضها الظروف الاقتصادية والسياسية الخارجية (الاقليمية والدولية) خلال الفترة الزمنية المحددة .

ومع تزايد أهمية إدارة الاقتصاد القومي كواحد من أبرز فروع علوم الإدارة العامة الحديثة لما له من أهمية بالنسبة للقيادات السياسية والحزبية والحكومية ، ومع اعتبار أن التخطيط يمثل ركنا هاما من أركان هذه الإدارة على المستويات المختلفة، حظيت تعريفات التخطيط من أجل التنمية الاقتصادية بنصيب وافر من اهتمامات الدارسين لعلوم إدارة التنمية - فبعضهم تبني تعريف واسع للغاية الى الحد الذي يعتبر كل قرار يصدر عن الحكومة ويهدف الى زيادة معدل النمو الاقتصادي عن ذلك المعدل الذي كان يمكن تحقيقه دون ماتدخل هذا القرار انما هو تخطيطا اقتصاديا وذلك باعتبار أن مثل هذه القرارات التي تصدر عن الجهة المسؤولة عن إدارة الاقتصاد القومي (الحكومة) انما هي في حقيقة الامر نوعا من الأدوات لتسيير الاقتصاد القومي تجاه رغبة

معينة حددتها جهة الادارة ، وتبعاً لذلك فاننا نجد أنه في جميع دول العالم لا يمكن أن يخلو الأمر من وجود مثل هذه القرارات وعلى ذلك فإن الأخذ بمثل هذا المفهوم يعني أن جميع الدول تأخذ بأسلوب التخطيط بينما الصحيح هو أن جميع الحكومات تصدر القرارات المختلفة لتهيئة وتسيير اقتصادها القومي نحو الهدف الذي تراه مناسباً لترقية مجتمعاتها .

وعلى عكس ماسبق نجد وجهة النظر الأخرى التي تأخذ بتعريف ضيق للغاية للتخطيط الاقتصادي والذي يلقى نهائياً جانب الادارة المستمرة للأمر الجارية في الاقتصاد القومي Current Management ويعتبرون أن التخطيط الاقتصادي مامو الا ذلك النوع من التخطيط الشامل المبني على الأساليب الرياضية والمحكوم بنماذجها ، ولاشك أن وجهة النظر هذه سوف يترتب عليها أن تحوى المجموعة التي تأخذ بأسلوب التخطيط عدداً محدوداً للغاية من الدول .

وقد يكون من المفيد أن نأخذ في مجال هذا البحث بتعريف وسط يتلخص في كون التخطيط الاقتصادي مجموعة متناسقة من القرارات التي تصدرها ادارة الاقتصاد القومي على المستويات المختلفة والتي يترتب عليها اجراءات واعية ومستمرة للاسراع بمعدل النمو الاقتصادي وتحقيق التقدم الاجتماعي المنشود. ويظهر هذا التعريف بشكل واضح أن التخطيط في جوهره يمثل أداة لادارة الاقتصاد القومي ، أو بالتحديد لادارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، على أساس علمي يساعد الادارات التنفيذية على اتخاذ القرارات السليمة للمجتمع وفقاً لاهدافه وكيانه ومثله^(٢) وفي اطار هذا التعريف يتم بحثنا لمفهوم ومضمون ادارة التنمية والتخطيط ، آخذين في الاعتبار الظروف المختلفة التي تعيشها مصر في العقد الأخير من القرن العشرين أو تقف على أعقابها مع بداية القرن الحادي والعشرين ، وهي ظروف تختلف بجميع المقاييس عن تلك التي سادت البلاد خلال عقدي الخمسينات والستينات من القرن الحالي) .

القسم الأول

حول تدخل الدولة فى التنمية وإدارة الاقتصاد القومى

نقصد بلفظ الدولة فى مجال بحثنا هذا كافة المنشآت والهيئات والمؤسسات الحكومية التى تسيطر على السياسات ونشاط صنع القرار الحكومى لتأمين جانب تيسير الدولة للأشطة الانتاجية والخدمية بالشكل الذى يحقق فعالية الوصول الى أهداف التنمية المطلوبة . ومن المعروف أيضا أن الادارة فى جوهرها مامى الا ظاهرة تصاحب كل جهد جماعى^(٣) . ولهذا فان ادارة الاقتصاد القومى كوظيفة لابد أن تختص باصدار القرارات اللازمة لتوجيه وتنسيق وضبط الموارد القومية لمصلحة المجتمع بأسره .

وهناك الآن أوساط كثيرة فى دول متعددة تعتبر أن الاسهام والادارة من قبل الدولة هما جانبان ضروريان من جوانب سياسات ادارة التنمية ومن ثم ادارة الاقتصاد القومى لتحقيق أهداف التنمية فى كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء ، وعلى سبيل المثال ، فى جمهورية المانيا الاتحادية ، التى تعارض حكومتها مبدأ التأمين ، تملك الحكومة استثمارات ضخمة فى الصناعة^(٤) . ويطبق الشيء نفسه على حالة المملكة المتحدة ، فقد أعلن الوزير البريطانى لتنمية ماوراء البحار فى بيان له عن آثار النظام الدولى الجديد قولا محمدا يعكس الاعتراف بوجود التدخل الحكومى من خلال الاعتراف بما يسمى بالاقتصاد الحرر فقد ذكر Judith Hart فى هذا البيان الذى ألقى فى اجتماع المائدة المستديرة لجمعية التنمية الدولية العبارة الآتية التى تعكس هذا المفهوم .

..... اننا بحاجة الى توسيع مفهوم التدخل والتخطيط من المستوى الوطنى الى المستوى الدولى : من الأمة الى العالم ، من البلد الى الكوكب بأكمله - ويجب علينا الآن أن ندرك بصورة قاطعة أننا لن نستطيع حل مشاكلنا المشتركة والعامة الا عن طريق رفض أى أو هام عن وجود اقتصاد سوقى عالمى حر^(٥) International Free Market و فى اليابان عمدت الدولة الى التدخل لتيسير اقتصادها فى المسار الصحيح عن طريق تكوين مكتب للتخطيط يتبع لهيئة التخطيط الاقتصادى التى تختص باعداد الخطة الاقتصادية طويلة المدى - ويعد مكتب التخطيط اطار الخطة ويعمل بالتشاور مع الوزارات المعنية ومع رئيس الوزراء من أجل القيام بالبحوث والمداولات فى الخطط والسياسات العامة المتعلقة بالاقتصاد^(٦) .

وفى هولندا شعرت الحكومة عقب الحرب العالمية الثانية بحاجتها الى وجود جهاز لتنسيق السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمالية (بصفة استشارية) ، واكتسب مكتب التخطيط المركزى بهولندا صفة القانونية الكاملة فى عام ١٩٤٧ ، ويقدم

توصياته الى الحكومة في شكل خطة اقتصادية سنوية ، كما يقوم من وقت لآخر بوضع خطط لفترات أطول ويقدم المشورة في عدد من الموضوعات الاقتصادية الخاصة (٧)

ولن نقتصر هنا على ما يتردد في الدول الغربية التي تعتنق مبدأ الحرية الاقتصادية الكاملة ، بل نرى من الضروري أن نبرز حالات من واقع الدول النامية (دون النظر الى النهج الذي سارت عليه هذه الدول لتحقيق أهداف التنمية الخاصة بها) .

ففي البرازيل يزداد دور الدولة وتوسع المنشآت الصناعية العامة ، ويكمن التفسير الأساسي لتوسع المنشآت المذكورة في أن هذه المؤسسات قد دخلت مجالات لا تستطيع أن تنهض بها الموارد المالية والتنظيمية التي تقوم عليها الشركات البرازيلية الخاصة ، وكان الاستثمار الحكومي ذا أهمية خاصة في بعض الميادين الصناعية بالتحديد مثل صناعات الصلب وصناعات البتروكيماويات - فعلى سبيل المثال في صناعة الصلب كانت الربحية للقطاع الخاص مناسبة في وقت من الأوقات ، غير أن ضخامة رأس المال الذي تتطلبه المصانع الحديثة الضخمة والمتكاملة وكذا حجم الأموال المطلوبة للاحلال والتجديد حسب مقتضيات التطورات التكنولوجية الحديثة جعلت من غير المستطاع أن يقوم القطاع الخاص بتوفير هذا الحجم من الأموال وإدارته بصورة تحقق أمن وسلامة ومستقبل هذه الصناعة (٨) .

كذلك لعبت الدولة دورا هاما في الاقتصاد المكسيكي في الفترة (٥٣ - ١٩٧٥) وشكلت مساهمات الدولة المباشرة في الأنشطة الانتاجية جانبا فعالا من أجل تأمين سيادة الدولة على موارد المجتمع الطبيعية والاساسية والاستراتيجية ، وكذلك لرغبة الحكومة في التحكم في مستويات الأسعار خاصة في صناعات الصلب والبتروكيماويات نظرا لأن أسعار هذه المنتجات تحدد مستوى الأسعار في عدة سلع صناعية أخرى تفتيح مجليا (٩) .

أما في جاميكا فقد أصدرت الحكومة مذكرة تركز فيها على ضرورة مساهمة الدولة مساهمة مباشرة لامكان تحقيق المعدلات المستهدفة للاستثمار والنمو وسعت الى جانب هذا الى وضع تخطيط واطار تنفيذي فعال لتأمين التنمية (١٠) .

وفي الفلبين تضطلع الحكومة بكافة المسؤوليات عند وضع البرامج الاقتصادية والاجتماعية للتنمية ويقوم مجلس الشيوخ ورئيس الجمهورية والوزارات بتأييد مثل هذه الخطط ويشارك في المساعدة الفنية لاعداد هذه الخطط الاجهزة الرئيسية للسلطة التنفيذية وهي : المجلس الاقتصادي القومي ، لجنة الميزانية ، لجنة التخطيط القومي (١١) .

وفي بعض الدول النامية الأخرى مثل : ماليزيا نجد أن الدولة قد عمدت إلى التدخل في الحياة الاقتصادية بوجه عام لأنها رأت في هذا التدخل الوسيلة السريعة والحاسمة لإصلاح الاختلالات الاقتصادية والهيكلية إلى جانب إصلاح الاختلالات الاجتماعية والعرقية (١٢) .

وفي ترينيداد وتوباغو كانت الحاجة ماسة إلى زيادة السيطرة على الاقتصاد سبباً هاماً لتوسيع مشروعات الدولة في المنشآت الانتاجية وزيادة عددها ، فقد ذكرت الحكومة في بيان لها (تشجيع التوطين أو نقل السيطرة الفعالة على الأنشطة الاقتصادية إلى أيدي رعاياها) أنها تنظر إلى مساهماتها كوديعة تحتفظ باسم الشعب ، وانها سوف تسلم هذه الودائع إلى السكان الوطنيين عندما تسمح الظروف (١٣) .

ولهذا نجد أن الدولة تلعب دوراً رائداً من حيث التخطيط والإشراف والتنسيق للوحدات الانتاجية ويمثل هذا الدور محورياً في استراتيجيتها للتنمية الاقتصادية والاجتماعية - وينظم التخطيط الاقتصادي والاجتماعي في الهند على أساس نظام الحكم الاتحادي (الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات) والذي من مقتضياته أن ينظم كل من أجهزة التخطيط وعملياته بصورة تكفل اشتراك المواطنين اشتراكاً كاملاً في هذا الجهد الاجتماعي اللازم للتنمية - ويؤكد هذا النظام على حرية العمل والمشروعات في نطاق واسع من النشاط الاقتصادي والاجتماعي داخل إطار الخطوط العريضة للسياسة الاقتصادية والاجتماعية التي رسمها جهاز التخطيط ووافقت عليها الحكومة .

وفي ضوء ماتقدم من تجارب لدول مختلفة نرى أن القول بأن تدخل الدولة مبرر حيث الأسهم والإدارة هو من قبيل الشر المستطير الذي يجب أن نبتعد عنه أمر قد لا يكون وارد بل على العكس في بعض الأحيان نجد أنه الخير نفسه مع كل ما قد تتصف به الإدارة ذات الطابع الحكومي أو شبه الحكومي من ضعف وعدم كفاءة - ولكنها رغم ذلك تعطي أخف الأضرار وتقلل من آثار سلبية قد تكون مدمرة على المجتمع في فترة معينة من فترات نمو الاقتصاد الوطني - ومن الجدير بالذكر أن الحكومات وهي تمثل السلطة التنفيذية في البلاد لابد لها أن تضطلع بوضع التنظيمات واتخاذ القرارات وهو أمر حيوي لضمان تطبيق استراتيجيات التنمية في البلاد والتي تستهدف الاسراع بمعدلات النمو (خاصة في ظروف الدول النامية) ، كما أن الكثير من الحكومات في الدول النامية تسعى إلى تحقيق أهداف اجتماعية إلى جانب الأهداف الاقتصادية لهذا فان عدم امكان ترك اختيار أولويات الاستثمار للقطاع الخاص خاصة فيما يتعلق بإنشاء المرافق الأساسية والصناعات المحورية يصبح بمثابة التزام بالعقد الاجتماعي مع المجتمع . كذلك فانه في إطار هذه التنظيمات نجد أن بعض هذه الحكومات تشجع القطاع الخاص ومن ثم تحد من تدخله بالمساهمات والإدارة المباشرة في جانب من الأنشطة الانتاجية أو كلها

شريطة أن تملك هي في يدها زمام القرارات والادوات المرتبطة بالحد من الأرباح العالية والاستغلال الناتج من بعض الأوضاع الاحتكارية والاعتماد على نتائج تقويم المشروعات وخاصة من وجهة النظر الاقتصادية والاجتماعية بحيث توضح نتائج تقويم المشروعات تحت سمع وبصر متخذ القرار بصورة دائمة .

وبناء على كل ما ذكر فان تدخل الدولة في العملية التنموية وما يرتبط بها من دور في ادارة الاقتصاد القومي هو أمر يكاد يكون واقع في جميع دول العالم، الا ان هذا الدور يتسع بشكل كبير في بعض الدول بينما ينكمش بشكل ملحوظ في دول أخرى وبين هذين الحدين نجد العديد من الدول التي تتبع مناهج تميل الى الاتساع أو الانكماش في دور الدولة ومن ثم دورها في ادارة اقتصادها القومي - وهذه المناهج ترتبط بشكل جوهري بمجموعة الأهداف الكلية التي تبني عليها استراتيجياتها للتنمية ، ذلك لأن استراتيجيات التنمية في أي دولة تغطي أهدافا سياسية واقتصادية واجتماعية يركز عليها في بناء الدولة خلال الأمد الزمني الطويل والقصير - كذلك من الحق أيضا أن نذكر أن استراتيجيات التنمية التي تتبناها الدول تختلف بعضها عن البعض الآخر فنجد استراتيجيات التنمية في بعض الدول تأخذ شكلا بسيطا للغاية لايعدو ان يمثل اكثر من مجموعة من الاماني ، وفي دول أخرى تزيد قليلا عن ذلك الحد ليصل الى مجرد توقعات (قد لا تستند الى دراسات تحليلية للاقتصاد المحلي والمتغيرات الخارجية) ، بينما في دول ثالثة نجد بعض الاستراتيجيات المدروسة بعناية وبعق ومبنية على أشكال علمية من التنبؤ في ضوء مجموعة من متغيرات متباينة بعضها سياسي والآخر اقتصادي والثالث اجتماعي ومستندة الى حد كبير على الجوانب المتوقع تطورها في الادارة الدولية .

والجدير بالملاحظة انه كلما تميزت استراتيجيات التنمية بالعمق والشكل العلمي كلما كانت أهدافها واضحة ومحددة خلال الفترة الزمنية التي تطبق فيها - وهذا النوع الأخير من الاستراتيجيات للتنمية يحوي عددا من الأهداف نذكر منها (١٤) :

- أولا : الأهداف الوطنية للنمو والرعاية الاجتماعية .
- ثانيا : الأهداف المتعلقة بتوزيع الدخل .
- ثالثا : الجوانب المرتبطة بالاعتماد على الذات (١٥) .
- رابعا : الأهداف المتعلقة بدور السلطات العامة .

وعلى الجانب الآخر نجد أن هذه الأهداف التي تمثل مرتكزات استراتيجية التنمية تتطلب صياغة مجموعة من السياسات والإجراءات وترجمتها الى قواعد إدارية محددة - ومن هذا المنطلق نجد أن طبيعة وشكل إدارة الاقتصاد القومي تعكس ما تتميز به استراتيجية التنمية من عمق ودراسة - وكلما بعدت السياسات والإجراءات عن التعقيد والتعارض كلما قل العبء على كافة مؤسسات الاقتصاد القومي ووحداته الانتاجية في تحقيق جانب التنمية المرجو منها - وبالعكس فان ضعف السياسات والإجراءات وعدم وضوحها يولد نوعا من البيروقراطية المترتب عليها الكثير من التأخيرات واستهلاك الوقت ، الأمر الذي يؤثر على كفاءة الاداء وسير العمل في كافة القطاعات الانتاجية والخدمية ولهذا فإن جانب التخطيط في إدارة الاقتصاد القومي يمثل التدخل الواعي الذي يسعى لتطبيق السياسات بشكل ممكن وبصورة سهلة ، وكذا يوضع الأسلوب الإجرائي بشكل مترابط وفعال لتحقيق جملة الأهداف الواردة في استراتيجية التنمية .

القسم الثاني

إدارة الاقتصاد القومي وأسلوب التخطيط الاقتصادي

يمكن تعريف إدارة الاقتصاد القومي بأنها شكل من أشكال التنظيم الإداري ، الاجتماعي للوصول بالنشاط الاقتصادي الى هدف تحقيق الموازنة بين الحاجات الاجتماعية المرتبطة بنمو المجتمع وبين عمليتي الانتاج والتوزيع (الاستهلاك) وذلك في اطار دعائم استراتيجية التنمية الموضوعة - وفي ظل هذا الاطار تسعى إدارة الاقتصاد القومي على كافة المستويات وفي مختلف الأنشطة الى وضع وصياغة السياسات والإجراءات اللازمة لتوجيه وتنسيق وضبط الموارد القومية ومن هذا المنطلق فإن مفهوم التخطيط كأداة لإدارة الاقتصاد القومي ينطوي على كونه نمط أو أسلوب تنظيمي لتحقيق أهداف معينة للمجتمع (هذه الأهداف ترتبط باستراتيجية التنمية) خلال فترة زمنية محددة . وبعبارة أكثر تفصيلا فإن التخطيط يتسم بأنه منهج علمي لتحقيق أكبر قدر ممكن من التنمية الاقتصادية بأقل قدر من الجهد والتكلفة وبأدنى حد من الاسراف والضياع للموارد المادية والبشرية وذلك في أقصر وقت ممكن (١٦).

وفي ضوء طبيعة هذه العلاقة العضوية بين إدارة الاقتصاد القومي وأسلوب التخطيط، يجدر بنا أن نتعرف على الدور المنوط بإدارة الاقتصاد القومي وانعكاس هذا الدور على اختيار أسلوب التخطيط ومنهجه . اذ الناظر الى هذا الدور يستطيع أن يتبين وجهين أساسيين :

الاول : وجه ذو طبيعة اجتماعية وسياسية

وذلك بحكم كون ادارة الاقتصاد القومى مكلفة بتوجيه التطور الاقتصادى فى الاتجاه الذى يتوافق مع أهداف المجتمع بأسره (ليس لمصلحة طبقة أو فئة أو لمصلحة نشاط معين دون نشاط آخر أو لافادة اقليم معين دون اقليم آخر) .

الثانى : وجه ذو طبيعة اقتصادية بحتة

وهو الدور المسند اليها بحكم كونها الادارة التى تتولى اصدار القرارات الاقتصادية التى يتحقق بمقتضاها التوازن الاقتصادى العام (يدخل فى هذا النطاق عبء التنسيق بين القرارات التى تصدرها المستويات المختلفة لتلافى الآثار السلبية للتعارض الذى يمكن أن يظهر بين هذه القرارات) .

ولهذا تستخدم فى ادارة الاقتصاد القومى واحد من الطريقتين الاتى بيانها :

أ - الطريقة المباشرة للادارة

وهى التى تتمثل فى وضع خطة محددة تدار مركزيا ويطلق على ادارة الاقتصاد القومى بهذه الطريقة الادارة المخططة للاقتصاد القومى .

ب - الطريقة غير المباشرة للادارة

وتعتمد هذه الطريقة على اتخاذ مجموعة من القرارات التى تتيح فعاليتها بعض الادارات الاقتصادية فى المجتمع بالشكل الذى يضمن تسيير وتوجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية فى الطريق المرسوم الذى يؤدي فى النهاية الى تحقيق الأهداف المرسومة التى تنشدها الدولة . ويطلق على ادارة الاقتصاد القومى بهذه الطريقة الادارة الموجهة للاقتصاد القومى .

واذا ما أخذنا عامل الزمن فى الاعتبار فإن طبيعة القرارات التى تصدرها ادارة الاقتصاد القومى يمكن أن تنقسم بدورها الى قسمين :

أ - قرارات تمتد آثارها لزمن بعيد

وغالبا ماتكون ذات طبيعة شاملة (تمتد لتغطى الاقتصاد ككل) وهى القرارات الموكلة اليها تشكيل حركة الاقتصاد القومى وقيادتها نحو النمو المستهدف .

ب - قرارات الادارة التجارية

وهى القرارات ذات التأثير المباشر على أسلوب عمل وادارة الوحدات الاقتصادية العاملة فى نشاط بذاته أو أنشطة بعينها فى الاقتصاد القومى بهدف تعديل مسارها وموائمة هذا المسار مع النهج الصحيح لتحقيق النمو المستهدف .

وفي نطاق ما أوضحنا من طبيعة دور ادارة الاقتصاد القومي والطرق المباشرة وغير المباشرة للادارة واتخاذ القرارات والمدى الزمني الذي تغطيه هذه القرارات تستطيع أن تفرق بين مفهومين اساسيين يرتبطان بعملية اتخاذ القرارات الصادرة عن ادارة الاقتصاد القومي ومن ثم لايجوز الخلط بينهما (١٧) .

أولاً : مفهوم التوجيه الاقتصادي

وبعنى اصدار القرارات والاجراءات التي من شأنها توجيه ادوات الاقتصاد القومي دون التدخل المباشر في العملية الانتاجية من قبل الدولة .

ثانياً : التخطيط الاقتصادي

حيث تنتقل عملية اصدار القرارات والاجراءات من مرحلة التوجيه الى مرحلة تدخل الدولة في العملية الانتاجية (انتاج السلع أو الخدمات) ولكن ليس بالضرورة أن يكون هذا التدخل شاملا في مختلف قطاعات وأنشطة الاقتصاد القومي أو مرتكزا على ملكية جماعية لجميع وسائل الانتاج .

وتجدر الاشارة هنا أن التخطيط الاقتصادي بهذا المفهوم لايمثل نوعا موحدا أو أسلوبا مفردا بل يتم تحديد ملامحه ليأخذ صورا مختلفة طبقا للاعتبارات والابعاد التي تدخل في اتماماته كالاختبارات الجغرافية أو السكانية أو فقا للمعايير والمقاييس التي تتخذ أساسا في تحديد ملامحه وسماته كمييار الزمن . وعموما فإن الأبعاد التخطيطية يقع في مقدمتها البعد الوظيفي والجغرافي والبعد الزمني (١٨)

واذا ما أضفنا الى هذه الأبعاد التخطيطية عناصر مسؤوليات اتخاذ القرارات (على المستوى المركزي واللامركزي) وصفة الالتزام والالتزام أو الاسترشاد لهذه القرارات التخطيطية فاننا نستطيع أن نميز بين الأنواع الاتية من التخطيط الاقتصادي (١٩) .

١ - التخطيط القومي الشامل والتخطيط الجزئي

ونقصد بالتخطيط القومي الشامل تغطية العملية التخطيطية (وضع أهداف واتخاذ قرارات ومتابعتها) لكل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية الانتاجية منها والخدمية على المستوى القومي - وهي الصورة القومية الشاملة المتعارف عليها للتخطيط الاقتصادي التي سادت في دول أوروبا الاشتراكية خلال الفترة من عام ١٩٤٥ وحتى عام ١٩٨٥ تقريبا - اما اذا اقتصر التخطيط الاقتصادي على قطاع معين أو عدد من القطاعات دون قطاعات أخرى - كأن يتم التخطيط الاقتصادي لقطاع أو أكثر من القطاعات الرائدة في الاقتصاد القومي مثلا - فان مثل هذا المنهج يطلق عليه التخطيط الجزئي .

٢ - التخطيط القومي والتخطيط الاقليمي

واذا كان التخطيط القومي يعرف من حيث الاتساع الجغرافى أو السكانى على أن العملية التخطيطية تمتد لتغطى كافة الاقاليم أو التقسيمات الادارية (المحافظات) فإن التخطيط الاقليمي يعنى أن النشاط التخطيطى يكون قاصرا على وحدة اقليمية جغرافية معينة ، ويعرف بأنه منهج علمى يركز على تنمية المناطق المتخلفة فى المجتمع (٢٠) Least Developed - ولا يجب أن نفهم أن هناك تعارض بين التخطيط القومي والتخطيط الاقليمي بل قد توضع خطط التنمية الاقليمية فى اطار خطة التنمية القومية وهو الأسلوب الاصلح ، الا اننا نلاحظ فى بعض الأحيان وجود خطط اقليمية دون وجود تخطيط قومى وهنا يعنى تركيز الخطة على اقليم بعينه واقتصا رها عليه وذلك لأسباب مرتبطة بوجود فوارق اقتصادية واجتماعية بين هذا الاقليم وبين اقاليم الدولة الأخرى .

٣ - التخطيط الهيكلى والتخطيط الوظيفى

ويقصد بالتخطيط الهيكلى مجموعة القرارات والاجراءات المرتبطة بالعملية التخطيطية والتي تتخذ بغرض تغيير الهيكل الاجتماعى والاقتصادى للمجتمع، وذلك بقصد خلق واقع جديد يسير وفقا له كل من النظام الاقتصادى والاجتماعى للدولة اما بالنسبة للتخطيط الوظيفى فإنه يختلف عن سابقه فى أن اتخاذ القرارات والاجراءات المرتبطة بالعملية التخطيطية تكتفى باحداث تغييرات فى الوظائف التى يؤديها النظام أو الهيكل القائم آخذة فى ذلك بمبدأ التطور البطئ والاصلاح التدريجى دون محاولة احداث التغيير الجذرى فى النظم القائمة ، وانما يكون التحرك بالأساس ضمن حدودها (٢١).

٤ - التخطيط طويل المدى / متوسط المدى / قصير المدى

إذا ما أخذنا البعد الزمنى للعملية التخطيطية فأننا نستطيع أن نتبين أن هناك تخطيطا يوصف بكونه طويل المدى (يمتد لفترة عشر سنوات أو أكثر) . وتكون الأهداف التخطيطية فى هذه الحالة بمثابة اتجاهات عامة أو غايات مستهدفة للمتغيرات الرئيسية التى تتفاعل داخل الاقتصاد القومى وهى صفة لازمة للتخطيط القومى / الشامل ، والى حد كبير للتخطيط الهيكلى . وبحكم جوهر هذه الاتجاهات ومجالات تطبيقها فإنها فى جميع الأحوال تكون ذات طبيعة مركزية على ان تلحق بها الاتجاهات اللامركزية على المستويات المختلفة وتدور فى اطارها . اما فى حالة التخطيط المتوسط المدى (يمتد من ٣ الى خمس سنوات) فتكون الأهداف التخطيطية أكثر وضوحا وتفصيلا ، وتعتمد على رؤية أوضح لمعالجة المتغيرات الاقتصادية

والاجتماعية التى تصيغها العملية التخطيطية لتطبق خلال الفترة المتوسطة الأجل . وفى هذا الاطار يمكن أن يحدد التخطيط المتوسط المدى الأهداف الكمية المرجو الوصول اليها لعناصر المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية بقدر أكبر من الدقة (لايجب أن يفهم أن درجة الدقة ستصل الى ١٠٠٪) . وهذا النوع من التخطيط يمكن أن يتلاءم مع التخطيط القومى / الشامل / والتخطيط الاقليمى والهيكلى والوظيفى .

اما التخطيط قصير الأجل فيمكن اعتباره بمثابة برنامج عمل لفترة زمنية مقبلة اصطلح على اعتبارها سنة واحدة ومن هنا يطلق عليه التخطيط السنوى الذى يعتبر فى واقع الأمر جزءا من الخطة المتوسطة الأجل ولهذا نجد أن هذا التخطيط فى حقيقته يمثل امتدادا لبرنامج عمل فى اطار الخطة متوسطة الأجل بحكم كون القرارات والاجراءات التى تتخذ خلال هذه السنة تستهدف تنظيم وتنسيق وتوجيه النشاط الاقتصادى خلال العام المقبل فى حدود موارد بشرية وآلية ومالية محددة بأكثر درجة من الدقة والتفصيل بحيث يمكن ترجمتها الى صورة مالية ونقدية تكون أساسا لاعداد الموازنة التقديرية السنوية للدولة ، ومن هنا يكون من الضرورى خلق علاقة قوية بين جهاز التخطيط من ناحية والأجهزة المرتبطة بالتمويل من ناحية أخرى (وزارة المالية - وزارة الاقتصاد - وزارة التعاون الدولى) (٢٢) .

٥ - التخطيط المركزى والتخطيط اللامركزى

أوضحنا فيما تقدم ان ادارة الاقتصاد القومى يمكن أن تدار بطريقة مباشرة ومركزية أى اسلوب التخطيط المركزى، وهذا يعنى أن تتضمن الخطة كافة القرارات والاجراءات والتفصيلات والجزئيات لكل فرع من فروع النشاط الانتاجى من أعلى المستويات مرورا الى المستويات الوسطى ووصولا الى مستوى المنشأة أو على الأقل الوحدات الاقتصادية ذات الأهمية - ويقول المنادون باتباع هذا الشكل فى ادارة الاقتصاد القومى بسان هذا الاسلوب يحقق الترابط بين قطاعات الاقتصاد القومى ومن ثم يمثل ضرورة ملحة لنجاح الخطة والعملية التخطيطية (٢٣) . ويتطلب التخطيط المركزى (من وجهة نظر الادارة) وجود جهاز تخطيطى ضخم ذو اختصاصات متعددة ويملك سلطات واسعة فى اتخاذ القرارات النهائية ، كذلك وجود أجهزة نوعية لهذا الجهاز تعمل على كافة المستويات فضلا عن وجود بعض الأجهزة التخطيطية المساعدة مثل أجهزة الدراسات العلمية والبحثية وأجهزة جمع وتحليل البيانات والمعلومات . الخ ، وبحيث يكون لجهاز التخطيط المركزى سلطة التوجيه لأعمال هذه الأجهزة كلها وفى بعض الأحوال تكون هذه الأجهزة تابعة له أو خاضعة لاشرافه المباشر بحيث يمارس عليها سلطات تنفيذية وظيفية .

أما في حالة ادارة الاقتصاد القومي طبقا لاسلوب التخطيط الإيمركزى فأن دور الجهاز المركزى للتخطيط (أوزارة التخطيط) يقتصر على تحديد الاتجامات العامة للتنمية ، كما أن الخطة والعملية التخطيطية في هذه الحالة غالبا ما تقتصر على تحديد الاتجامات العامة للتنمية والبيانات الاجمالية سواء على مستوى قطاعات النشاط الانتاجى أو المشروعات الكبرى الهامة للغاية وكذلك البيانات الاجمالية التى توضح الأهداف الخاصة بالمتغيرات الاقتصادية - والتى يتم فى حدودها وضع تفصيلات الخطط وجزئياتها على المستويات الأخرى التالية (مستوى القطاع ومستوى الوحدات الاقتصادية داخل كل قطاع أو نشاط) . وفى هذه الحالة تكون علاقة السلطة والمسئولية داخل جهاز التخطيط على المستوى القومى (بيمين وزارة التخطيط وكافة الوزارات والاجهزة الحكومية الأخرى المسئولة عن القطاعات والأنشطة المختلفة) بينما العلاقات الرأسية من وزارة التخطيط واجهزة التخطيط على المستويات الأدنى فى الوزارات والاجهزة الأخرى محدودة وضعيفة فى كالاتجامين أفقيا ورأسيا . وكذلك يكون الحال بالنسبة للعلاقات الأفقية بيمين الإدارات التخطيطية فى كافة المستويات الأدنى عن مستوى الوزارات المختلفة (٢٤).

٦ - التخطيط الإلزامى والتخطيط التأشيرى

ويعكس التخطيط الإلزامى صفة الإلزام والالتزام بالسياسات والقرارات والإجراءات وهذا يتطلب الى حد كبير أن تكون الوحدات المنوط بها العمل التخطيطى على كافة المستويات (وزارات - مؤسسات قطاعية - منشآت ووحدات انتاجية وكذا الوحدات التخطيطية على مستوى الإقليم) تابعة من حيث السلطة الى جهاز التخطيط المركزى ومن ثم تكون مسئولة امامه - وفى هذه الحالة تكون جميع الوحدات التخطيطية حسب تسلسلها فى الهرم التخطيطى ملتزمة بتنفيذ كل ما ورد بالخطة من أهداف لتحقيق التقديرات المستهدفة للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية مثل تقديرات الانتاج والاستثمار والتصدير والاستيراد والعمالة الخ ، ولهذا فإنه فى ظل التخطيط الإلزامى تأخذ العلاقات بين مستويات الوحدات التخطيطية شكلين :

أحدهما : يمثل علاقات من أسفل الى أعلى والتى تتمثل فى علاقات السلطة الوظيفية التى ترتبط بالجوانب الفنية للعمل .

والثانى : علاقات من أعلى الى أسفل وتتمثل فى علاقات سلطة تنفيذية تصدر التوجيهات والتعليمات المتعلقة بتنفيذ الخطة الجارية ومتابعتها .

ومن الواضح أن قيام مثل هذا النهج التخطيطي ونجاحه يرتكز على كفاءة الوحدات التخطيطية فى المستويات الأدنى من قمة الهرم التخطيطي والمتمثلة فى جهاز التخطيط القومى المركزى . كذلك فإن هذا النموذج يعتمد بشكل كبير على سيادة مبدأ الملكية العامة لادوات الانتاج اذ تتوقف فعاليته على مدى حجم وقدرة القطاع العام وتأثيراته فى تسيير الاقتصاد القومى - وعلى ذلك يمكن القول بأنه فى حالة ضعف مبدأ الملكية العامة وانحسار مساهمات الحكومة فى الوحدات الانتاجية فإن مثل هذا الاسلوب يلاقى مشاكل تنظيمية وادارية تجعل نجاحه امرا مشكوكا فيه .

ولهذه الخواص التى يتصف بها التخطيط الالزامى فإنه يتمشى مع التخطيط القومى الشامل المركزى طويل الاجل .

وعلى العكس من ذلك نجد التخطيط التأشيرى يسود المجتمعات التى يكون فيها القطاع الخاص قويا وواسع النطاق وذو فعالية فى قيادة عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية لا يستطيع أن يجاريه فيها القطاع العام أو الحكومى المحدود الأهمية والذى يتركز فى بعض فروع النشاط الانتاجى السلقى الاستراتيجى فقط .

ورغم أن الصفة التأشيرية (أو الاسترشادية) تمثل الطابع الغالب على هذا المنهج التخطيطى الا أن ذلك لايعنى عدم وجود صفة الالزام بما ورد فى الخططة من مؤشرات وأهداف خاصة بالنسبة لوحدات الانتاج التابعة للقطاع العام والحكومى . وبناء على ذلك فإنه فى اطار هذا النوع من التخطيط تكون الوحدات التخطيطية بالقطاع العام والحكومة على مختلف مستوياتها ملزمة ومرتبطة بمجموعة القرارات والاجراءات التى ترد فى خطة التنمية - فى حين أن المؤسسات والمنشآت والشركات الداخلة فى نطاق القطاع الخاص غير ملتزمة بها على الاطلاق اذ يترك الأمر لها فى اتخاذ القرارات والاجراءات التى تناسب مع مصلحتها الذاتية دون ما تدخل أو اعتراض من السلطة التخطيطية - ولهذا تكون العلاقة بين المستوى التخطيطى الأعلى (جهاز التخطيط) وهذه الوحدات الانتاجية علاقات استشارية بحته غير ملزمة من المستوى الاعلى الى المستوى الذى يليه .

ورغم هذا الشكل الذى يبدو ديموقراطيا فى التعامل بين وحدات النشاط الاقتصادى من القطاع الخاص وبين جهاز التخطيط الذى يسعى الى اتخاذ القرارات والاجراءات التى تعكس الصالح العام للاقتصاد القومى والمجتمع فى آن واحد والتى قد تتعارض فى بعض الأحيان مع الصالح الخاص لمنتج معين أو عدد من المنتجين والمستثمرين فى قطاع أو فرع من فروع النشاط بالاقتصاد القومى) الا أن روح التشاور والحوار لابد أن تكون موجودة بين جهاز التخطيط وجملة المنتجين والمستثمرين

وأصحاب القرار من القطاع الخاص - ومن هذا المنطلق يسعى جهاز التخطيط الاقتصادى على المستوى القومى الى تلقي الاقتراحات المختلفة حول الاطار العام لخطة التنمية قبل صياقتها واعادها - ولهذا فقد يكون من المفيد تكوين مجموعات عمل رئيسية للقطاعات يتفرع عنها مجموعات عمل فرعية (لفروع النشاط) وتتكون هذه المجموعات من ممثلين لجهاز التخطيط القومى والادارات الحكومية الرئيسية والمنتجين والمستثمرين من القطاع الخاص والقطاعات العمالية والمهنية وذوى الخبرة والتخصص وقد يضاف اليها ممثلين عن التنظيمات الشعبية (المجلس المحلى - مجلس الشعب) - ومن خلال هذه المجموعات يتم اعداد اطار عام الخطة والبرامج الاستثمارية والتنفيذية التى تدخل فى مجال تخصص كل منها - ويصعد هذا كله الى جهاز التخطيط القومى للتحقق من شرطين أساسيين هما :

أولهما : اتساق القرارات والاجراءات .

ثانيهما : تحقيق التوازنات المختلفة بين المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومى .

وفى هذا الاطار تتم صياغة القرارات ذات الصلة السيادية للدولة وهى قرارات تعكس سياسات ذات تأثير مباشر وغير مباشر على الوحدات الاقتصادية العاملة فى المجتمع دون النظر الى القطاع المالك لهذه الوحدات (قطاع عام أو خاص أو مشترك أو تعاونى) وبغض النظر عن جنسية رأس المال (مصرى - عربى أجنبى - أو مشترك ، مصرى / عربى - مصرى / أجنبى - مصرى عربى ، أجنبى) وهذه القرارات تعكس عدد من السياسات الرئيسية هى :

أ - السياسة المتبعة فى مجال أسعار صرف العملات الاجنبية والتجارة الخارجية .

ب - السياسة النقدية والائتمانية والمالية .

ج - السياسة السعرية خاصة للسلع الرئيسية الهامة : كهرباء - وقود - معدات وآلات .. الخ . ايجارات المسكن والاراضى الزراعية .

د - السياسة الضريبية والتعريفات الجمركية .

هـ - السياسة المتعلقة بالاستخدام وقوة العمل .

و - السياسة الخاصة بتراخيص الانتاج والاختيار للنمط الفنى والتكنولوجى .

ز - السياسة الخاصة بالاستثمار والتوطن للمشروعات (ومايرتبط بها من حوافز أو قيود) .

وواضح من العرض السابق أن جهاز التخطيط الاقتصادى فى حالة التخطيط التأسيرى يتميز بقدرات فائقة من خلال تزاوج خبرات الأعضاء فى المجالات المختلفة وتكون مهمته الأساسية العمل كسكرتارية لمجموعات العمل التخصصية التى يقع عليها العبء الأكبر فى إعداد الخطة وصياغة القرارات والاجراءات المرتبطة بالمتغيرات الاقتصادية المؤثرة على مناخ النشاط الاقتصادى .

ومن هذا المنطلق فإن جهاز التخطيط التأسيرى لا يملك سلطات واسعة فى اتخاذ القرارات التنفيذية النهائية ، ولكنه يتمتع بفاعلية فائقة فى توجيه مسار وفحوى القرارات والاجراءات التنفيذية اليومية على المستويات المختلفة وفى الأنشطة الاقتصادية المتباينة (٢٤) مكرر .

وبناء على ذلك يمكن وصف التخطيط التأسيرى بأنه منهج يضم اسلوبين فى آن واحد : أسلوب التوجيه الاقتصادى وأسلوب التخطيط الاقتصادى ، وبحيث يحقق تفاعل المنهجين المذكورين فى النهاية أهداف خطة التنمية القومية للمجتمع .

القسم الثالث

أساليب التخطيط فى التجربة المصرية

تهدف نظرتنا هنا على الأساليب التخطيطية فى التجربة المصرية الى إلقاء الضوء على أساليب التخطيط التى اتبعت منذ أن تبنت مصر المنهج التخطيطى بهدف تقويم فعالية هذه الأساليب ومدى ملاءمتها مع احتياجات العملية التخطيطية ومضمونها ومسيرة هذه الأساليب للمتغيرات الاقتصادية المحلية والدولية التى تستوجب حدوث تغيرات فى آليات إدارة الاقتصاد القومى ومن ثم تستدعى بالضرورة إدخال تعديلات فى أسلوب التخطيط وبالتالى إعادة تنظيم الأجهزة التخطيطية .

ومن الملاحظ ان تنظيم الأجهزة التخطيطية فى مصر قد شهد تغيرات متتالية ومضطردة لأسباب متعددة بعضها يرجع الى الحاجة الى مواءمة الأجهزة التخطيطية مع البيئة التخطيطية التى تتفق مع التنظيم السياسى والإدارى للدولة - وبعضها راجع الى نضج بعض الجوانب فى التجربة التخطيطية المصرية . ومن ثم ظهرت الحاجة الى تعميق جوانب أخرى لتكون على نفس المستوى (٢٥) . وحتى نتمكن من عقد مقارنة تحليلية بين الأطر المؤسسية والتنظيمية لأجهزة التخطيط وآليات إدارة الاقتصاد القومى ، فإن الأمر يتطلب تحديد أسلوب إدارة الاقتصاد القومى واتجاهاتها خلال الفترات الزمنية المختلفة منذ بداية ثورة ١٩٥٢ وحتى الفترة الأخيرة للخطة الخمسية ١٩٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١ .

٣ - ١ المحاولات الاولى لاستخدام المنهج التخطيطي (١٩٥٢ - ١٩٥٧)

يؤكد المؤرخون والكتاب في مجال التنمية المصرية أن تدخل الدولة فى إدارة الاقتصاد القومى فى مصر الحديثة يرجع الى بداية عهد الاستقلال عن الحكم العثمانى وارتباطه بجهد حاكم مصر (محمد على) فى ذلك الوقت الذى كان يستهدف نقل مصر من دولة متخلفة الى دولة متقدمة لها ارادتها ، وفى عهده تولت الدولة اقامة الكثير من الصناعات الجديدة وبصفة خاصة الصناعات اللازمة لسد احتياجات المجتمع وتوفير الامدادات للجيش المصرى . وتعتبر هذه المحاولات نوعا من تدخل الدولة فى إدارة الاقتصاد القومى معتمدة على التوجيه وترشيده المستثمر والتدخل المباشر فى الاستثمار من أجل احداث تغيير هيكلى فى الاقتصاد القومى (٢٦). ومع اعترافنا بأن التخطيط فى هذا الوقت لم يكن معروفا كعلم من العلوم المرتبطة بإدارة الاقتصاد القومى ، الا أن الاسلوب والمنهج القومى الذى اتبعه محمد على فى إدارة الاقتصاد القومى فى مصر متشابه الى حد كبير مع فكرة التخطيط التى ابردها الأستاذ النرويجى كرلسينان شومهيدير عام ١٩١٠ والتى استخدمت كأداة لتوجيه وتعبئة موارد الدولة بما تتفق مع ظروف الحرب العالمية الاولى فى بعض الدول الأوروبية .

الا انه بقيام ثورة ١٩٥٢ وما ارتبط بها من برامج اصلاحية جذرية فى المجتمع المصرى (٢٧) . بدء التفكير جديا فى تغيير هيكل الاقتصاد المصرى فصدر قانون اصلاح الزراعى الاول فى عام ١٩٥٢ وتبنت الحكومة دراسة مجموعة من المشروعات الانمائية ، واقامت مشروعات صناعة كبرى مثل الحديد والصلب وغيرها كما سعت الحكومة الى توفير اطار تشريعى لتشجيع الاستثمار لرأس المال الخاص وكذلك تهيئة الاطر المؤسسية التى تضطلع بالدراسات المختلفة لانسب المشروعات التنموية ولم تكن لدى الحكومة النية فى ذلك الوقت ان تقوم بنفسها باقامة هذه المشروعات ولهذا اتسمت هذه المحاولة من جانب الحكومة بكونها ذات طبيعة تأشيرية جزئية وعليه يمكن القول بان إدارة الاقتصاد القومى فى هذه الفترة اعتمدت على التخطيط الجزئى التأشيرى لبلوغ اهداف التنمية .

ولتحقيق ذلك اتخذت الاجراءات التنظيمية لتوفير بيئة ملائمة للتخطيط الجزئى فعلى المستوى المؤسسى تسمم انشاء المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى عام ١٩٥٢ - وقد تجددت مهامه فى اعداد نوع من الخطط الجزئية ومتابعتها وبحوث المشروعات الاقتصادية وتحديد أولوياتها من حيث حجم مساهماتها فى التنمية الاقتصادية - والى جانب ذلك تم انشاء المجلس الدائم للخدمات عام ١٩٥٣ والذى يختص بمجالات التخطيط الاجتماعى وعهد اليه بمهمة بحث السياسة العامة ووضع

ملاح خطة رئيسية للتعليم والصحة والثقافة لتنمية الريف ودراسة المشروعات المرتبطة بهذه الأنشطة ومناهج تنفيذها ويعتبر دوره مكملًا للدور الاقتصادي الذي يقوم به المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومي بحيث يغطي عمل المجلسين معا جوانب التخطيط الاقتصادي والاجتماعي جزئيا .

أما في عام ١٩٥٥ فقد انشئت لجنة للتخطيط القومي مهمتها دراسة العوامل المحددة لتنمية الاقتصاد القومي خلال الفترة ١٩٦٤/١٩٥٥ وذلك بتحليل المتغيرات الاجمالية وباستخدام الحسابات القومية . وتمثل هذا الامر في كونه أول المحاولات العلمية الجادة لاستخدام منهج تخطيطي يعتمد على دراسة المتغيرات للاقتصاد القومي. (٢٨)

ونظرا للتداخل الذي برز في عمل الاطر التنظيمية الثلاث (مجلس الانتاج والخدمات ولجنة التخطيط القومي) ادمجا جميعا لتظهر لجنة التخطيط القومي التسي اعيد تشكيلها من عام ١٩٥٧ وأوكل اليها مهمة اعداد مشروع الخطة القومية الشاملة .

اما على مستوى السياسات والاجراءات في هذه الفترة فقد استتبع العمل بأسلوب التخطيط الجزئي التأشيرى الاعتماد على المبادرات الفردية مع اعطاء وزن محدود للغاية للقطاع الاقتصادي المملوك للدولة (بحكم طبيعة هيكل الاقتصاد) ولهذا عملت هذه السياسات والاجراءات على تسهيل مهمة القطاع الخاص للانتاج والاستثمار - ولعل أهم الاتجاهات التي عيّنت بها مجموعة السياسات والاجراءات مايلي (٢٩) :

- أ - اصدار قانون الشركات رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ الذي أعطى تسهيلات واسعة لكل من القطاعين الخاص المحلي والاجنبي لاقامة المشروعات الجديدة .
- ب - قيام الدولة باعداد الدراسات عن المشروعات وتنفيذها وطرح اسهمها في السوق للاكتتاب الخاص (نموذج شركة الحديد والصلب المصرية) .
- ج - احداث تغييرات جذرية في السياسة التجارية الداخلية والخارجية بهدف تنشيط اجراءات الصادرات ونظم الاسواق .
- د - احداث تغييرات في الهيكل الضريبي وادخال تعديلات في التعريفات الجمركية لحفز المستثمرين على الدخول في الاستثمارات الجديدة .

٢ - تطوير خبرات التخطيط الجزئي التأشيرى خلال الفترة ١٩٥٧/١٩٦٠

لعل من أهم العوامل التي ساعدت على تطوير منهج التخطيط الجزئي التأشيرى عدد من النتائج التي تحققت خلال الفترة المنتهية في عام ١٩٥٧ والتي تتمثل فيما يلي :

أ - قبول مبدأ التخطيط لدى المجتمع المصرى حيث طرح مفهومه لأول مرة لدى راسم السياسة وتم تعميقه عن طريق نشر الوعي التخطيطى لدى القيادات فى مختلف الأنشطة (زراعة - صناعة - خدمات) بل وانشئت بعض الوزارات للقيام بمهام التخطيط الجزئى (مثل وزارة الصناعة التى انبثق عنها جهاز الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة) التى اعدت أول برنامج استثمارى للفترة ١٩٦٠/١٩٥٧ للتنمية الصناعية .

ب - اكتساب الكوادر لبعض الخبرات التخطيطية المهنية من الاقتصاديين والمهندسين والاجتماعيين وقد تمثلت هذه الخبرات فى دراسات المشروعات واعداد البرامج الاستثمارية على المستوى القطاعى .

ج - بداية تكوين نواة لمشاركات الدولة فى قطاع الاعمال الاقتصادى (القطاع العام) عن طريق مشاركة الدولة مع القطاع الخاص (المحلى والاجنبى) فى جانب من اسهم الشركات الجديدة .

د - توفير قاعدة بيانات ومعلومات تصلح لتعميق اسلوب التخطيط الجزئى وتحقيق امتداده لىغطي قطاعات اخرى بدلا من القطاعات المحدودة التى عنى بها (على الأخص عن التخطيط الجزئى فى هذه الفترة بقطاع الصناعة اكثر من غيره) وقد ساعد على ذلك جملة التطورات والتحديثات التى دخلت على مصلحة الاحصاء .

هـ - تأميم شركة قناة السويس العالمية وتحويلها الى شركة مساهمة مصرية وما يترتب على هذا من توفير مصدر كبير ومتجدد للنقد الاجنبى يمكن الاستفادة منه وتوظيفه فى المشروعات التنموية (وذلك الى جانب المعنى السياسى الكبير الذى تحقق من هذا التأميم والمتمثل فى اغلاق صفحة السيطرة الاجنبية وبدء صفحات الاستقلال والاعتماد على الذات) .

و - نجاح اجراءات التمهير لتحل الكوادر المصرية محل الكوادر الأجنبية فى الشركات الكبرى والبنوك وقطاع الاعمال الخدمية وهو أمر يجب أن ينظر اليه من زاويتين : الاولى هو تحريك الكوادر المصرية تجاه الواقع الرئيسى فى الاقتصاد المصرى تمهيدا لتحقيق استجابة كبرى لاسلوب تخطيطى أكثر عمقا وشمولا والثانية : مصالح المستثمرين الاجانب والحد من جانب ادارتهم لقطاعات النشاط الهامة وما تلى ذلك من توليد شعور حقيقى لديهم حول مخاطر استمرار ونمو استثماراتهم فى مصر وضرورة تصفيتها فى أقرب فرصة متاحة وتهريب هذه الاموال الى الخارج .

٣ - تطوير المنهج التخطيطي واعادة تنظيم جهاز التخطيط القومي في عام ١٩٦٠

في ضوء الاعتبارات السياسية الدولية والمحلية وفي ظل المتغيرات الاقتصادية التي اوضحناها فيما تقدم كان لزاما أن يأخذ الجهاز التخطيطي شكلا جديدا لتنفيذ المهام الجديدة التي أوكلت اليه في اطار اسلوب ومنهج تخطيطي متطور لتحقيق الجوانب المختلفة للتنمية الاقتصادية الاجتماعية ، حيث صدر القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ في شأن التخطيط القومي والمتابعة الذي نص في المادة ١٥ على مايلي :

ينظم الاقتصاد القومي وفقا لخطط مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية وتهدف الى تنمية الانتاج ورفع مستوى المعيشة .

وفي ضوء هذا التوجه تم اعادة تشكيل جهاز التخطيط القومي في ضوء المنهج التخطيطي الذي يكفل تنظيم الاقتصاد القومي وفقا لخطط مرسومة واعدت بالفعل أول خطة خمسية ٦١/٦٠ - ١٩٦٥/٦٤ وصدر قرار جمهوري باعتمادها كخطة قومية شاملة للدولة اعتبارا من يوليو ١٩٦٠ .

وبعكس هذا التوجه السياسي تغيير في منهج التخطيط الذي كان متبعا مسن اسلوب التخطيط الجزئي التأشيري الى اسلوب التخطيط القومي الشامل - ومعنى ذلك ان المنهج التخطيطي والمتطور سوف يضع المؤشرات والاهداف اللازمة لادارة مجمل قطاعات الاقتصاد القومي .

وظهرت الخطة الخمسية الاولى - كوثيقة - توضح حجم الانتاج المحلي والواردات وميكل كل منها ، وتوزيع الموارد من الاستهلاك والاستثمار والتصدير ، وتجزئة الدخل بين الانفاق والادخار ، وتحديد الموارد الاولى والسلع الوسيطة وتوزيعها على المشروعات - هذه الامور توحى بأن هناك نوعا من التخطيط المركزي يكتنف اسلوب التخطيط ضمن الاطار الشامل الذي وضعته السلطة المركزية (القيادية السياسية والحكومة التنفيذية) - ولكن الحقيقة ان الخطة جاءت مزيجاً من برامج استثمارية للقطاعات المختلفة (امتدادا للتخطيط الجزئي في كل قطاع) تسم التنسيق بينها وفي حدود لتؤلف وثيقة واحدة - واحقاقا للحق فان قدرا كبيرا من العمل قد بذله الجهاز التخطيطي لوضع الصورة التوازنية الكلية للاقتصاد القومي لظهار الصورة الشمولية ، ولكن قدرا اقل قد وجه لصياغة السياسات الاقتصادية المرتبطة بأهداف الخطة : مثل سياسات الاستهلاك والادخار والسياسات الضريبية والسياسات المرتبطة بتقويم المشروعات وتعيين أولوياتها . ويبقى أن نقول أن الخطة القومية الشاملة الجيدة تكون كذلك على قدر ماتحتويه من سياسات ومحتوى

مؤسسى الى جانب المتطلبات الاساسية الاخرى كاستراتيجية تنمية غايات وأهداف - وموازنات كلية - ومشروعات أعدت وتم صياغتها فى اطار المعلمات القومية National Parameters (٣٠).

وبناء على ماتقدم فان المؤشرات التى احتوتها الخطة القومية الشاملة والتسى اعدتها السلطة المركزية كانت تمثل فى جوهرها موجهة للسياسة العامة والأهداف والوزارات والمؤسسات المختلفة والى جانب هذا غنيت الخطة بعدد من السياسات النقدية والمالية والتجارية لدفع القطاع الخاص فى المجالات التى تكمل البرنامج الاستثمارى لمشروعات الدولة - وبالرغم من أن الخطة قد تم اعدادها قبل قرارات التأميم التى حدثت فى عام ١٩٦٢/١٩٦١ الا ان الصيغة العامة لاسلوب التخطيط لم تتغير ومضت الخطة دون تعديلات تذكر - وظلت معدلات الاستثمار وتوزيعاته على القطاعات المختلفة وفروعها تتحقق من خلال الاعتماد على الخطة السنوية التى استخدمت كأداة لتنسيق استخدام الموارد المحددة وتوزيعها على الأنشطة المختلفة فى الاقاليم (المحافظات) - ومن هنا نجد أن أهداف الاستثمار كانت وحدها موضوع الاوامر التى تصدر عن السلطة المركزية الى الوزارات والمؤسسات والاجهزة المعنية بحكم كونها ذات الصلة الأهم من وجهة النظر التنفيذية وبحكم امكانية قياس جهد الوزارات والاجهزة المسؤولة عن تحقيق اهداف الاستثمار عن طريق عقد المقارنات بين الاموال المعتمدة لها والانجازات التى حققتها (٣١).

اما عن اعادة تنظيم جهاز التخطيط القومى بعد عام ١٩٦٠ فانه من الحق القول بان الخطة الخمسية الأولى ٦١/٦٠ - ١٩٦٥/٦٤ اعدت فى الاطار التنظيمى الذى كان سائدا خلال الفترة ٥٧ - ١٩٦٠ (الاطار النمطى لمنهج التخطيط الجزئى) الا انه بصور وثيقة الخطة الخمسية الاولى عمدت الدولة الى تدعيم الاجهزة المؤسسية التى ترتبط بالعملية التخطيطية ورفع كفاءتها استنادا الى ان الخطة الخمسية الأولى وان كانت تحدد اسلوب عمل مرن خلال الفترة الزمنية التى تقع على مدى خمس سنوات الا ان مبدا مرونة الخطة يعطى أهمية خاصة للخطط السنوية التى تعد فى كل عام ويتكامل مع بعضها لتؤدى فى النهاية الى تحقيق هدف الخطة الخمسية . وبناء على ذلك فان ادارة الاقتصاد القومى على المستوى التنظيمى بعد استكمال بناء الاجهزة التخطيطية على كل من المستويين المركزى واللامركزى اخذت شكلا جديدا يتواءم مع المنهج التخطيطى المطلوب تطبيقه خلال الخطة الخمسية لتنفيذها ومتابعتها ، ولهذا أخذت ادارة الاقتصاد القومى الشكل الاتى الذى يتمثل أهم عناصره فيما يلى :

أ - الجهاز الفني للتخطيط

ونعنى به هنا وزارة التخطيط وهو بهذه الطبيعة يأخذ الصفة المركزية فى اعداد الخطط ومتابعة تنفيذها على المستوى القومى وذلك بحكم المهام الاساسية الموكلة لهذا الجهاز وعلى اسس وضع الاطار العام للخطط الخمسية والخطط السنوية ، وفى اعداد تقارير المتابعة الدورية عن تنفيذ هذه الخطط (كل ثلاثة أشهر وتقريـــــر سنوى وكذلك اعداد التقرير النهائى لتقويم انجازات الخطط الخمسية بكاملها - ويلاحظ انه فى بعض الاوقات استخدمت مستويات تنظيمية أعلى مثل المجلس الاعلى للتخطيط القومى (برئاسة رئيس الجمهورية) أو اللجنة الوزارية للتخطيط برئاسة نائب رئيس الجمهورية ووزير التخطيط) . الا ان مثل هذه المستويات النمطية ذات المستوى الرفيع لم يكن لها تدخل يذكر فى الاعمال التخطيطية الفنية بقدر ماكان لها الكلمة الاعلى والنهائية فى الاختيار بين البدائل المختلفة التى يعدها جهاز التخطيط الفنى وبهذه الصفة يكون لهذه المستويات الاعلى الدور الاساسى فى اقرار خطة التنمية بشكلها النهائى .

وفى ضوء هذه المهمة تم تنظيم الجهاز الفنى للتخطيط (وزارة التخطيط) وتقسيمه الى ادارات مركزية وشعب واقسام فرعية تناظر قطاعات النشاط النوعية (السلعية والخدمية) التى تتولى اعداد مقترحات الخطط القطاعية والفرعية وتتولى فى مرحلة لاحقة تنفيذ الخطط القطاعية بعد اقرارها ثم متابعة هذا التنفيذ) - كذلك فان الوزارات والمؤسسات والاجهزة التابعة للدولة عندما احست بأهمية هذا العمل والدور الذى يقوم به المنهج التخطيطى فى الدولة لدفع مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية تولت هذه الاجهزة (تلقائيا - دون صدور اى قرار يلزمها بذلك) انشاء ادارات او وحدات للتخطيط والمتابعة (كل جهاز حسب حجمه وطبيعة نشاطه) لكى يقوم بالاعمال المرتبطة بوضع الاهداف والمقترحات للخطط فى مجال النشاط التى تتولاه، كذلك تقوم باعداد التقرير المبدئى لمتابعة تنفيذ الخطة ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن عمل هذه الادارات والوحدات يمثل امتدادا طبيعيا ومتكاملا مع عمل الجهاز الفنى للتخطيط وان الارتباط المهنى الذى جمعهما معا فى العمل كان أقوى من أى نوع من الارتباطات التى تحددها القرارات الوزارية التنظيمية .

ب - جهاز المعلومات التخطيطية

ويتمثل فى الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ، وقد كانت تبعية المباشرة لرئيس الدولة (*) - وتمثل وظيفته (المرتبطة بالتخطيط) فى توفير وتطوير قاعدة البيانات التخطيطية المطلوبة بوضع المؤشرات والادارات التخطيطية

(*) يتولى الاشراف على هذا الجهاز السيد نائب رئيس الوزراء ووزير التخطيط حتى الوقت الحالى

(مثل جداول المدخلات والمخرجات والموازن السليمة وصياغة المعلومات القومية
Notional Paramcters ... الخ ، متطلبات الاعمال التي يقوم بها الجهاز
الفنى للتخطيط) .

ج - جهاز الابحاث التخطيطية

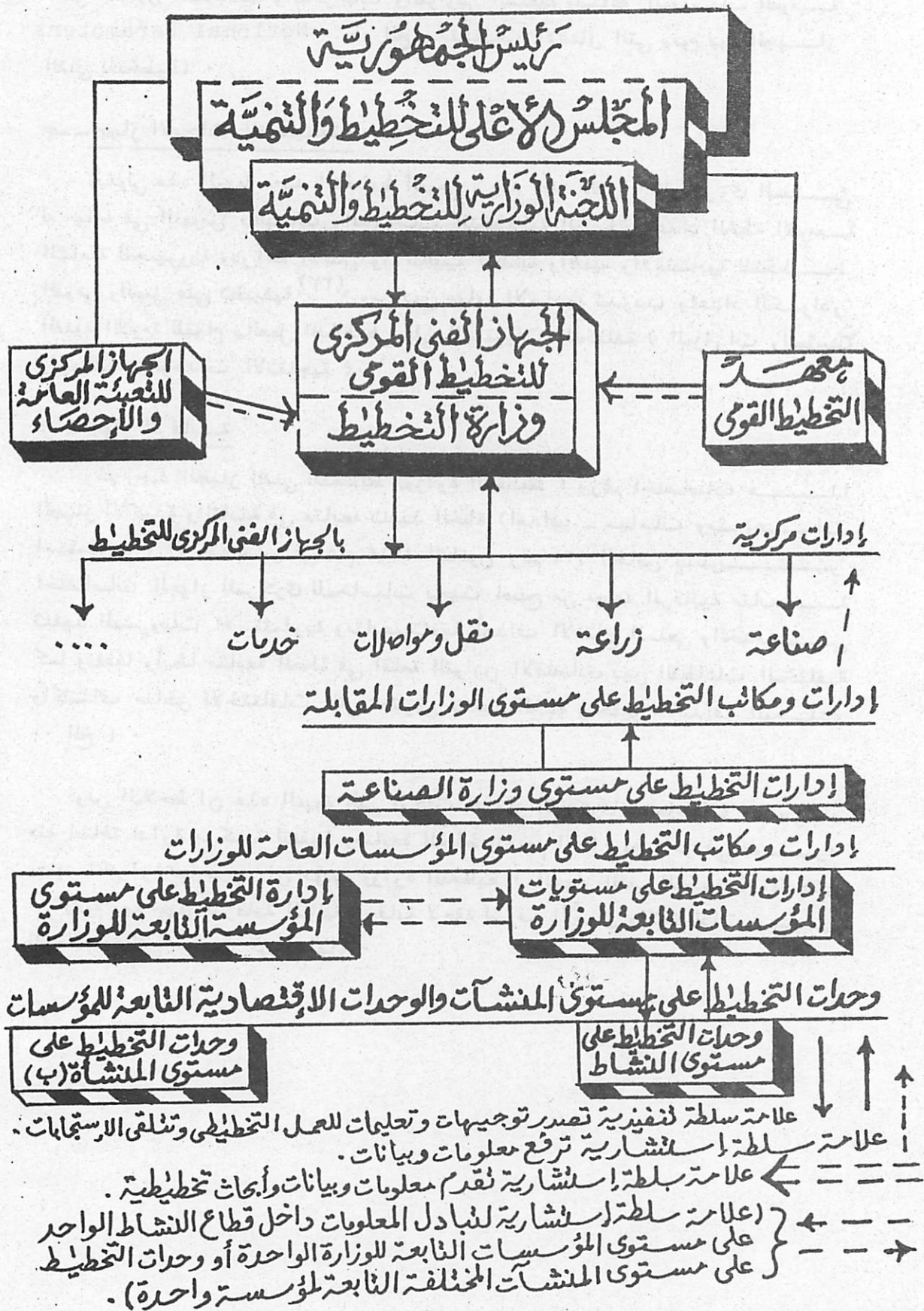
ويتولى هذه المهمة معهد التخطيط القومى ، وقد حدد القرار الجمهورى المنشئ
له مهامه فى النهوض بالبحوث والدراسات التخطيطية المتصلة بأعداد الخطة القومية
الشاملة للجمهورية ودراسة الاسس والاساليب العلمية والفنية والاقتصادية للتخطيط
القومى والعمل على تطبيقها (٢٢). ومن بين مهامه الاساسية تدريب واعداد الكوادر
الفنية اللازمة للقيام بالعمل التخطيطى على المستويات المختلفة (الوزارات والمؤسسات
والهيئات والوحدات الانتاجية) .

د - جهاز الرقابة

رغم وجود الجهاز الفنى للتخطيط (وزارة التخطيط) ورغم اختصاصات هذا
الجهاز الاكيدة والثابتة فى متابعة تنفيذ الخطة (اهداف - سياسات ومشروعات
استثمارية) الا انه صدر فى عام ١٩٦٤ القانون رقم ١٢٩ الخاص بتطوير وتنظيم
اختصاصات الجهاز المركزى للمحاسبات بحيث اصبح من مهامه الرقابية متابعة
تنفيذ المشروعات الاستثمارية ومتابعة تنفيذ أهداف الانتاج السلى والخدمى
كما ونفقاً وأيضاً متابعة الخطة فى اقامة التوازن الاقتصادى بين القطاعات المختلفة
واكتشاف مناطق الاختناقات التى تعترض تنفيذ الخطة وتحقيق الاهداف المحددة
(الخ) .

ومن الملاحظ ان هذه المهمة التى اوكلت للجهاز المركزى للمحاسبات تطلبت
منه اضافة ادارة مركزية لتنفيذ ومتابعة الخطط وتقييم الاداء وهو أمر فى جوهره
يعتبر تكراراً لما يجب ان تؤديه وزارة التخطيط (الجهاز الفنى للتخطيط) ولا يجب
ان يقوم بها جهاز للرقابة المالية (رقابة لاحقة لصرف الأموال والاعتمادات فى
المجالات التى خصصت من أجلها) .

شكل رقم (١)
هيكل التنظيم الإداري للجهاز التخطيطي في مصر
خلال النصف الأول من السبعينات



٣ - ٤ فطور النهج التخطيطي (١٩٦٦ - ١٩٧٤)

كانت الخطة الخمسية الأولى ١٩٦٥/٦٤ - ٦١/٦٠ خطة ناجحة بكل المقاييس خاصة اذا ما أخذنا في الاعتبار كونها أول تجربة تخطيطية منظمة وتعتمد على الجوانب العلمية بالقدر المتاح للكوادر التخطيطية الفنية المصرية التي لم تمارس من قبل هذا العمل .

وقد كان من الطبيعي أن تعد الخطة الخمسية الثانية لتغطي الفترة ٦٥ / ٦٦ - ١٩٧٠/٦٩ الا أن الاعتبارات السياسية والاقتصادية حالت دون خروج هذه الخطة الى دائرة الضوء (٣٣).

ولكن ظلت المجهودات التخطيطية تعمل على استحياء فأعدت خطة ثلاثية سميت بخطة الانجاز بقصد التركيز على استكمال مشروعات الخطة الخمسية الأولى التي كانت تحت التنفيذ والاستفادة بقدر الامكان من الطاقات المتاحة للوحدات الانتاجية القائمة .

وأهم النتائج والدروس المستفادة من دراسة هذه الفترة هو أن النموذج التنظيمي للتنمية المخططة التي تطرح أهداف الاستقلال الاقتصادي (بعد اتمام مراحل الاستقلال السياسي) هو أمر مستهدف وعلى نفس الدرجة من الأهمية التي استهدفت تدمير الجوانب العسكرية والنفسية للشعب المصري .

٣ - ٥ انكماش المنهج التخطيطي خلال فترة السبعينات

لايستطيع الدارس المدقق ان ينكر أن بداية السبعينات من هذا القرن قد شهدت تغيرا جذريا ملموسا في الواقع الفعلي لمزاولة الفكر والمنهج التخطيطي في مصر ، وقد ارتبط هذا الامر بالأساس ، تبني الدولة لعدد من الافكار المرتبطة بسياسة الانفتاح الاقتصادي^(٣٤) التي عنيبت بتشجيع القطاع الخاص المحلي والأجنبي بهدف الحصول على موارد تمويلية اضافية تخفيفا للعبء عن الدولة بتطبيق مثل هذه السياسة التي تؤدي الى جانب الخبرات التكنولوجية والخبرات التنظيمية والادارة الحديثة الى المجتمع المصري .

ومن هذا المنطلق صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الذي تضمن قواعد فتح الاقتصاد المصري امام الاستثمارات (رأس مال مصري / عربي / أجنبي) . وذلك باصدار مجموعة من التشريعات في مجالات التصدير والاستيراد وقانون النقد الاجنبي ونظم الاستيراد بدون تحويل عمله وتلاها المؤسسات العامة تمهيدا لتنظيم القطاع العام ١٠٠ الخ هذه الاجراءات التي ساهمت بشكل جوهري في تقليص النشاط التخطيطي ومن ثم

تكميشه وتحجيمه معقاه من حيث الهيكل التنظيمي فقط دون فعالية فنية تذكر ،
وبقى العمل الاساسى لجهاز التخطيط هذا اعداد الخطط السنوية التى لاتعدو ان تمثل
فى حقيقتها برامج عمل مستهدفة لتحقيق الاستثمارات الحكومية فى القطاعات
المختلفة (٢٥) .

وبحكم أن القيادة السياسية لم تكن ترغب فى ازكاء الشعور لدى المجتمع
بان التخطيط القومى لم يعد له مكان ، ولم تكن لتود ان تعلن ان سياسة الانفتاح
الاقتصادى سوف تمثل الاسلوب المعتمدا لادارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى تلك الفترة
خوفا من النتائج السلبية التى يمكن ان تحققها سياسة الانفتاح الاقتصادى على الصعيد
الاقتصادى والاجتماعى ، الامر الذى يهدد أمن المجتمع وسلامته ، فقد كانت القيادة
السياسية على الهيكل التنظيمى لجهاز التخطيط كما هو بل وازدادت اليه أجهزة أخرى
أهمها :

أ - جهاز تخطيط الاسعار

وقد انشئ بالقرار الجمهورى رقم ٢٠١٧ فى اول اكتوبر ١٩٧١ - لتكون مهمته
اداء البحوث والدراسات الخاصة بتحليل الاسعار والتكاليف وتنسيق نظمها وترشيدها
حساباتها واقتراح السياسات السعريه للمدى الصغير ، والتنبؤ باتجاهات الاسعار
وتحديد أهداف تخطيطية وقد اعطت السلطة التخطيطية فى هذا الوقت اهتماما كبيرا
بانشاء هذا الجهاز واعتبرته استكمالا للهيكل التخطيطى ومنظما به باعتبار أن عمل
هذا الجهاز سوف يغطى احد الثغرات الاساسية فى العمل التخطيطى باعتبار ان مطلب
تحقيق الاستقرار السعري وتوازناتها هو مطلب اساسى لانجاح خطط التنمية . وتم حل
هذا الجهاز واعتباره كشعبة متخصصة ضمن الشعب داخل وزارة التخطيط بعد ذلك .

ب - انشاء بنك الاستثمار القومى

وقد انشئ بالقرار الجمهورى رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠ ليحل محل صندوق استثمار
الودائع والتأمينات والذي كان يختص بتوظيف الاموال المتاحة من الأوعية
الادخارية وهيئات الادخار والتأمينات - وتتخذ مهام البنك فى سد الثغرات التى
تترتب على عمل الصناديق المشار اليها وتوجيه أموال هذه الصناديق بصورة مباشرة
لتمويل المشروعات المدرجة بالخطه والاسهام فى رؤوس الموال المشروعات الجديدة
والقيام بأعمال المتابعة المبدائية لها ، هذا بالإضافة الى المشاركة فى أعمال دراسات
الجدوى الاقتصادية للمشروعات الجديدة .

ج - انشاء الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة

وقد انشئت هذه الهيئة لتتولى مهام الموافقات على المشروعات الاستثمارية
الجديدة التى يساهم فيها رأس المال المصرى / العربى / الاجنبى داخل البلاد

أو داخل المناطق الحرة وكذا التخطيط لأقامة المناطق الحرة داخل البلاد وجذب المشروعات الاستثمارية إليها . وفي جوهر قرار انشائها فإن هذه الهيئة تمثل كيان تخطيطي مستقل بذاته للاستثمار الاجنبي، فمن المفروض ان تضع هذه الهيئة جملة الاهداف والسياسات المرتبطة بهذا الاستثمار وتصدر القرارات بموافقاتها على المشروعات فى هذا الاطار . وكان من المأمول أن تدخل هذه الهيئة فى اطار الهيكل التخطيطى للدولة بحكم كونها جهة تخطيطية تعنى بقطاع هام من قطاعات الاستثمار وهو القطاع الخاص (مصرى / عربى / أجنبى . . أو مشترك بينهما) الا أن هذه الهيئة تمثل كيانا مستقلا عن الجهاز الفنى للتخطيط (وزارة التخطيط) المنوط به وضع اطار الخطة العامة للمجتمع .

د - انشاء شعبه للتخطيط الاقليمى - داخل الجهاز الفنى للتخطيط

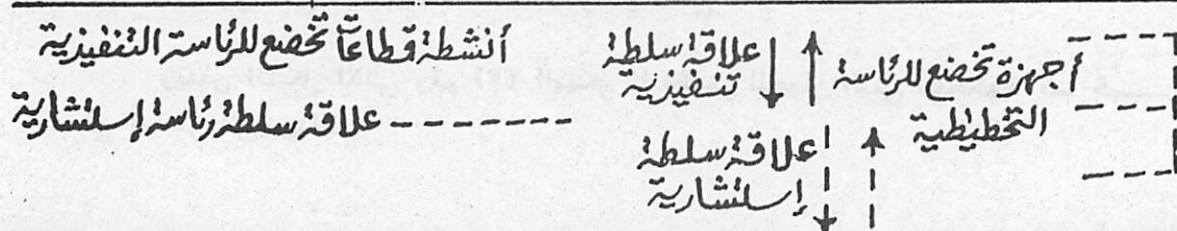
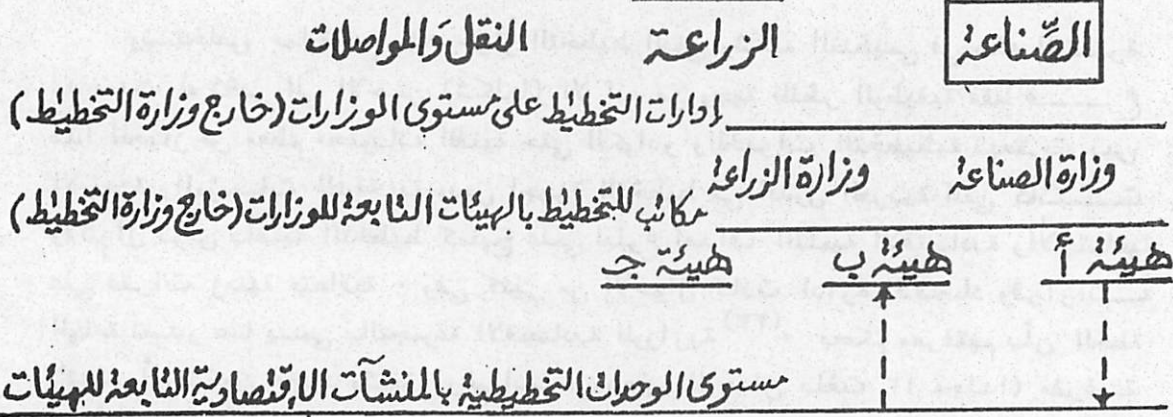
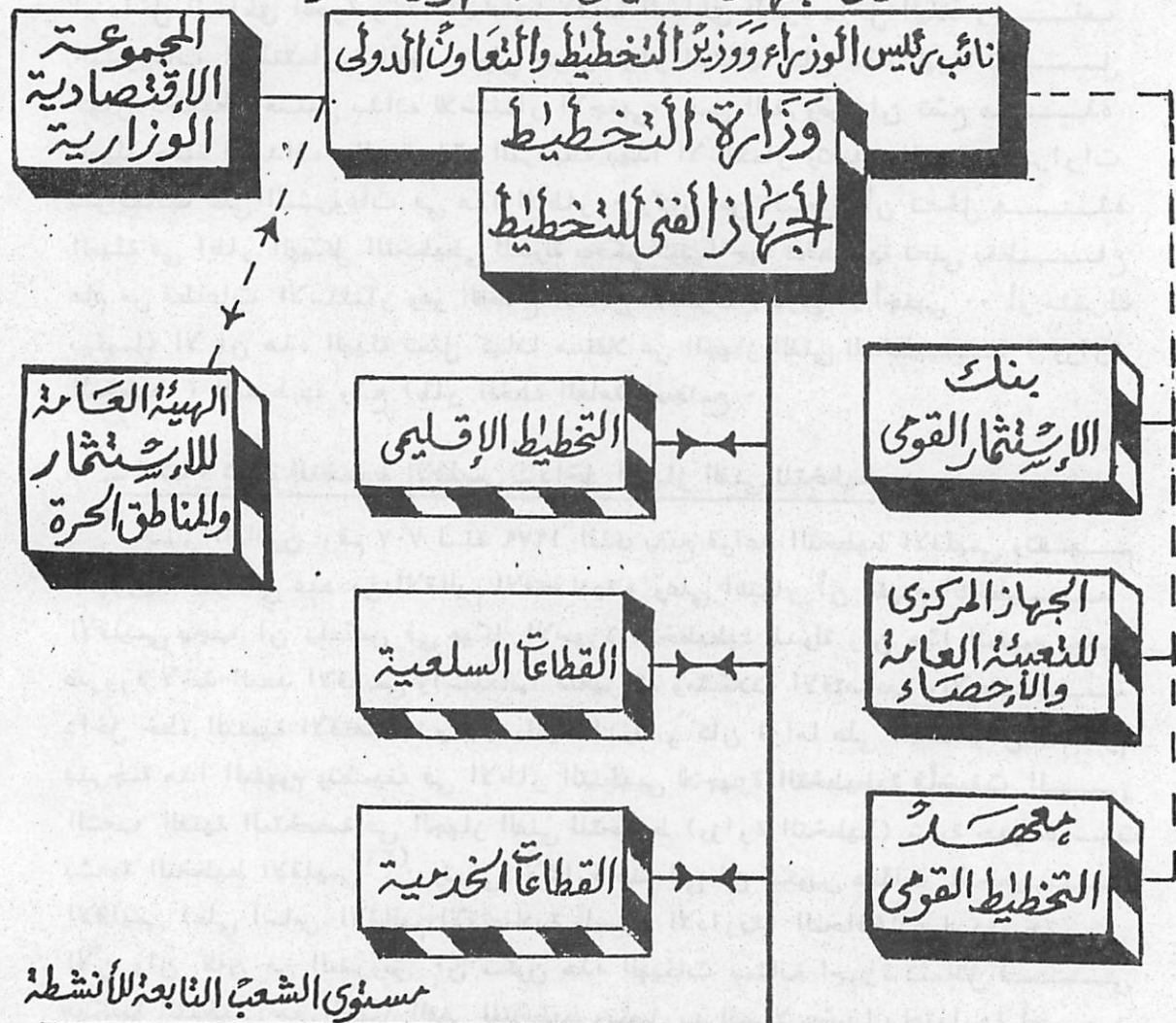
صدر القانون رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ الذى يضع قواعد التخطيط الاقليمى وتقسيم جمهورية مصر الى عدد من الاقاليم الاقتصادية ، وعلى اعتبار أن مفهوم التخطيط الاقليمى يجب ان ينعكس فى هيكل الاجهزة التخطيطية للدولة وأن هذا المفهوم يمثل ضرورة لاخذ البعد الاقليمى واستيعاب متغيراته ومشكلاته الاقتصادية والاجتماعية داخل خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، و كان لزاما على المخطط أن يقوم بترجمة هذا المفهوم وتضمينه فى الاطار التنظيمى للاجهزة التخطيطية فأضيفت الى الشعب الفنية المتخصصة فى الجهاز الفنى للتخطيط (وزارة التخطيط) شعبه جديدة سميت بشعبه التخطيط الاقليمى^(٣٦). وتبقى الاشارة هنا الى ان تكوين هيئات التخطيط الاقليمى (على اساس الاقاليم الاقتصادية وليست الادارية) المحافظات لم يتم حتى الآن وان كان من المفروض ان تكون هذه الهيئات بمثابة اجهزة تماثل فى هيكلها التنظيمى مع الجهاز الفنى للتخطيط وتتصل به اتصالا عضويا باعتبارها أحد فروعه الهامة .

ونستخلص مما تقدم ان جهاز التخطيط الفنى وشكله التنظيمى فى هذه الفترة قد حدث له تغير الى الاحسن (شكليا) الا انه من وجهة النظر الوظيفية فقط فسرغ هذا الجهاز من معظم محتوياته الفنية حتى الكوادر والخبرات التخطيطية تبعثرت بين الاجهزة والمؤسسات الداخلية وبين اجهزة التخطيط فى الدول العربية التى كانت ولا تزال تؤمن بأهمية التخطيط كمنهج علمى لبلوغ أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية على فترات زمنية متعاقبة . وفى كثير من الاحوال كانت ادارة الاقتصاد وقراراته الهامة تصدر عما يسمى بالمجموعة الاقتصادية الوزارية^(٣٧)، بحكم معرفتهم بأن الخطة لاتعدو أن تكون مجرد وثيقة (رغم انها فى بعض الاحيان بلغت ١٢ مجلدا) مفرغة من أى مضمون فنى للتخطيط الاقتصادى والاجتماعى .

ويبين الشكل الاتى رقم (٢) الهيكل التنظيمى للجهاز الفنى للتخطيط كما ظهر فى أواخر السبعينات .

شكل رقم (٢)

الهيكل التنظيمي لإدارة الاقتصاد القومي
من خلال الجهاز التخطيطي كما يظهر في أواخر السبعينات



٢ - ٦ عودة الروح وبعث الحياة فى المنهج التخطيطى

أوضحنا فيما تقدم مدى الضعف الموضوعى لأرضية التخطيط خلال فترة السبعينات الى الحد الذى أفقد التخطيط دوره فى توجيه الموارد - حتى الاستثمارية - على مستوى المجتمع ، بل وحتى على مستوى القطاع العام - وتم تبديد وقت الاجهزة التخطيطية فى مهمة ايجاد ترابط بين اعمالها أو فى الانشغال لخدمة الاعمال التى تطلبها مجموعة العمل الوزارية الاقتصادية التى ركزت كل منها على وضع مجلدات الخطة كوسيلة لاقتناع الممولين الاجانب من حكومات ومؤسسات تمويل للمشاركة فى مجالات الاستثمار الداخلى أو توفير الاستثمار اللازم عن طريق القروض لمشروعات الخطة - ومن هذا المنطلق انحصر العمل التخطيطى فى مجال تقييم المشروعات الاستثمارية لابرار جدوى الاستثمار من وجهة النظر المالية والاقتصادية - وفى غيبة المعلمات الاقتصادية والسياسية التنموية الواضحة - لغز وجهة النظر المالية لتقويم المشروعات على وجهه النظر الاقتصادية خاصة بالنسبة للمشروعات التى سيقوم بتنفيذها القطاع الخاص - اما تلك المشروعات ذات الأهمية القومية فأوكلت الدراسات الخاصة بها الى المؤسسات التمويلية أو على أقل تقدير تم الاستعانة بالخبرات الاجنبية لاعادتها لوجود ارتباط أكيد بين الدراسة والتمويل والتنفيذ لهذه المشروعات .

والخلاصة ان الجهاز الفنى للتخطيط فى هذه الفترة بكل تنظيماته وقف موقف المراقب والمتفرج دون أن يكون له صلاحية التدخل الفعال لتصحيح المسيرة التنموية .

٢ - ٦ - ١ المؤتمر الاقتصادى وتصحيح المسار

مع بداية عقد الثمانينات وظهور الآثار السلبية لسياسة الانفتاح الاقتصادى دعت^(٢٨) القيادة السياسية فى فبراير ١٩٨٢ لعقد مؤتمر اقتصادى يضم المختصين من المخططين والاقتصاديين المعنيين لمناقشة أوضاع الاقتصاد المصرى والمشاكل التى تعترضه وأسلوب الخروج من الضوائق الاقتصادية ، خاصة أن التحليلات والدراسات كشفت عن حقيقة مره مفادها ان مشكلات الاقتصاد المصرى التى كانت سائدة قبل الثورة فى مطلع الخمسينات بدأت فى الظهور مرة أخرى بالرغم من الجهود المكثفة للتنمية التى شهدتها فترة زمنية تزيد على ربع قرن (١٩٥٧ - ١٩٨١)^(٢٩) وقد اتفقت الآراء فى هذا المؤتمر على ضرورة العودة للتخطيط الشامل كأسلوب ومنهج لإدارة الاقتصاد القومى حتى تتمكن البلاد من الخروج من أزماتها .

وقد اكتفى المؤتمر بهذا القرار دون الدخول فى تفاصيل المنهج التخطيطى ومتطلباته ، الا ان المفهوم الضمنى لقرار المؤتمر حول التخطيط ودوره ودرجة فاعليته فيمكن ان نستلهمه من قرار العودة الى نظام التخطيط المستهدف تصحيح بعض أخطاء الانفتاح الاقتصادى مع الابقاء عليه (تحديد مفهوم الانفتاح الاقتصادى الانتاجى بدلا

من اللفظ العام للانفتاح الاقتصادي ، وهذا يعكس الفلسفة الاقتصادية الاساسية التي يعود لها المنهج التخطيطي والقائمة على سياسة الباب المفتوح للمجالات الانتاجية وزيادة دور القطاع الخاص في هذه المجالات والاعتماد تدريجيا على آليات السوق في توجيه الموارد وعلى ذلك يمكن القول بأن هذه الفلسفة ضمتا تحتوى ثلاث مكونات رئيسية هي :

- وجود خطة عامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- وضع ملامح لدور القطاع الخاص وتحميله لجزء من اعباء الاستثمارات المطلوبة للتنمية .
- صياغة الجزء التخطيطي الخاص بدور القطاع العام ومشروعات الاستثمارية .

وفي ضوء هذا التوجيه اعدت خطة خمسية جديدة لتغطي الفترة ٨٢/٨٢ - ٨٦/٨٦ ١٩٨٧ وقد تمت في يونيو ١٩٨٢ (أى بعد ثلاثة اشهر من انعقاد المؤتمر الاقتصادي وهي فترة كانت قصيرة بكل المعايير لوضع خطة للتنمية خاصة بعد انقطاع وغيبة الجهد التخطيطية خلال السنوات السابقة لاعدادها . ومن هذا المنطلق يمكن لنا أن نقول ان السلطة التخطيطية اعتمدت على نفس الهيكل التنظيمي للاجهزة التخطيطية الذي كان سائدا في أواخر السبعينات عند اعدادها لخطة التنمية ٨٢/٨٢ - ٨٦/٨٦ ١٩٨٧ المعتمدة في يونيو ١٩٨٢ (٤٠) .

وبعد الانتهاء من اعداد وثيقة الخطة تفرقت السلطة التخطيطية لتعميق دور التخطيط وتحديد الاجراءات والخطوات التنظيمية لاعداد الخطط السنوية وتدعيم دور المتابعة والرقابة لامكان وضع تقارير التقييم لاداء الاقتصادى السنوى وهو أمر كان مطلوب ليس فقط من أجل قياس كفاءة هذه الخطة وماتحققه من نتائج بل أيضا كان ذلك بمثابة استعداد لاعادة تنظيم الجهاز التخطيطي المنوط به العمل الاجرائى لادارة الاقتصاد القومى طبقا لخطة قومية قادمة وهي خطة ٨٧/٨٨ - ٩١/٩٢ (الخطة الخمسية الثانية التي ينتهى تنفيذها خلال العام الحالى) .

٣ - ٦ - ٢ إدارة الاقتصاد القومى حسب المنهج التخطيطي خلال فترة الثمانينات

يمكن للدارس المدقق ان يتبين بشكل واضح ان الاقتصاد القومى المصرى ادير في خلال فترة الثمانينات عن طريق اسلوب تخطيطى منظم له قواعد وملامح ، وكان هذا بمثابة تحول ملحوظ عن الشكل الذى ادير به الاقتصاد القومى خلال فترة السبعينات (لسنا هنا فى معرض التصدى لكفاءة الخطة وماتحققته من انجازات) . وحسبنا ان نتعرض هنا للاجراءات والخطوات التنظيمية لاعداد الخطط الخمسية التي طبقت خلال السنوات ٨٢/٨٢ - ٨٦/٨٦ ١٩٨٧ (الخطة الخمسية الاولى) ٨٧/٨٨ ١٩٨٨ ، ٩١/٩٢ (الخطة الخمسية الثانية) والتي تتلخص فيما يلى :

أ - فى اطار استراتيجية التنمية التى حددتها الخطة والغايات بعيدة المدى التى رسمت ملامحها فى هذه الوثيقة وفى ظل الاهداف المرحلية لكل فترة متوسطة الاجل (خمس سنوات) والتى تغطى الخطط الخمسية يقوم الجهاز الفنى للتخطيط (وزارة التخطيط) بتلقى مقترحات الوزارات والجهات التابعة لها ووحدات الحكم المحلى بشأن اعداد الخطة الخاصة بكل جهة وبشكل يوضح احتياجات تلك الجهات (كل على حده) من الاستثمارات اللازمة للمشروعات المختلفة مقسمة الى مشروعات احلال وتجديد، ومشروعات استكمال، ومشروعات جديدة موضحا قربين كل منها احتياجات هذه المشروعات من نقد محلى واجنبى وموزعة من الناحية الاخرى على المكونات العينية من اراضى ومبانى (سكنية وغير سكنية) وتشبيذات وآلات ومعدات وعدد وأدوات ووسائل نقل وانتقال واثاث وتجهيزات .. واخرى وعلى ان يرفق بالمشروعات الجديدة المقترحة ملخصا بالدراسة الجدوى الخاصة بها .

ب - تتولى القطاعات والادارات المركزية الفنية (كل حسب اختصاصه من حيث نوعية النشاط) تجميع مقترحات الجهات التابعة لها والتى ينوط بها اعداد خطة - حيث تختص الادارة المركزية للصناعة مثلا بتجميع المقترحات الخاصة بقطاع الصناعة (وزارة الصناعة والجهات التابعة لها بما فيها الوحدات الانتاجية) .. وهكذا الحال بالنسبة للادارة المركزية الاخرى للزراعة - الاسكان والتشييد والمرافق .. الخ .

ج - يتم فى تلك الادارات المركزية تقييم خطط الجهات وتحديد حجم الاستثمارات وفقا للموارد المالية المتاحة والحجم المخصص للقطاع على النحو الذى يحقق التوازن الاقتصادى العام الذى تستهدفه الخطة وفى نفس الوقت يتم التقييم بالشكل الذى يتوافق مع اهداف الخطة الخمسية وابعادها والتى من اهمها مايلى :

- زيادة معدلات نمو الانتاج خاصة الانتاج السلى .
- دعم طاقات التصدير او الحد من الواردات او كليهما .
- تصحيح اوضاع الاقتراض الخارجى وخفض اعباء المديونية .
- زيادة فعالية الخدمات الاجتماعية .
- تصحيح اوضاع توزيع الدخل على النحو الذى يحقق رفع مستوى المعيشة للفئات ذات المستوى الأدنى من الدخل .
- خلق فرص عمل منتجة للحد من البطالة .

د - بعد الانتهاء من دراسة مقترحات الجهات المختلفة فى القطاعات الفنية حسب نوعية النشاط ، تحال تلك الخطط الى قطاعى الموازنات التخطيطية ، واعداد الخطة بالوزارة ليقوم الاول بعمل الموازن الاقتصادية (ميزانية الدخل ، ميزان الانتاج

ميزان التجارة الخارجية ، وميزان توزيع الدخل (التوزيعات الانفاق من الناتج المحلي) ، وميزان العمليات الرأسمالية - بينما يقوم القطاع الثانى بعملية تجميع الخطة فى صورة اجمالية واعداد الصورة التوازنية النهائية تمهيدا لعرضها على السلطة التخطيطية السياسية (وزير التخطيط) لاعطاء توجيهاته الاخيرة فى شأنها واجراء ما قد يتطلبه الامر من تعديلات تمهيدا لرفعها الى مجلس الوزراء لمناقشتها واقرارها .

هـ - يتم عرض مشروع الخطة العامة للدولة (الذى اعده الجهاز الفنى للتخطيط) واقرته السلطة التخطيطية السياسية (وزير التخطيط) لمناقشته فى مجلس الوزراء لاختذ ملاحظات السادة الوزراء فى الاعتبار وقد يتطلب هذا الامر بعض التعديلات (نتيجة الحذف او الاضافة) أو وفقا لوجهات نظر جديدة . وهكذا قد يتم فى النهاية اقرار مشروع الخطة العامة للدولة من السلطة التنفيذية (ممثلة فى مجلس الوزراء أى الحكومة) تمهيدا لرفعها الى مجلس الشعب (السلطة التشريعية) لاستصدار قانون بها لتصبح نافذة وملزمة لجميع الجهات ، ويتولى قطاع التخطيط الاقليمى (بالجهاز الفنى للتخطيط) اعداد خطط المحليات والجهزة التابعة لوزارة الحكم المحلى (جهاز بناء وتنمية القرية ، جهاز التنمية الشعبية ، جهاز الصناعات الحرفية .. الخ) بنفس الاسلوب المتبع فى القطاعات الاخرى (١) .

كما تتولى الادارة المركزية للاستثمار القيام بمهمة جمع البيانات والتقديرات التى تعدها الوزارات والجهات التى تعنى بالمجالات المختلفة التى يعمل بها القطاع الخاص والتعاونى (شاملة المشروعات التابعة للهيئة العامة للاستثمار) .

وفى مجال التعاون الدولى : فان قطاع التعاون الدولى يتولى التعرف على احتياجات الوزارات والهيئات ومختلف القطاعات من النقد الاجنبى ويدرس اسلوب التمويل من المساعدات التى تقدمها الدول وتجدد تخصيص هذه المساعدات حسب مصادرها ونوعياتها وآجالها وشروطها فى اطار الخطة القومية . وايضا دراسة المشروعات المقدمة من الوزارات المختلفة والتى تعطى مجالات التعاون الاقتصادى والمعونات الفنية والاقتصادية مع اجراء الاتصالات اللازمة مع المسؤولين فى هذا الشأن (٢) .

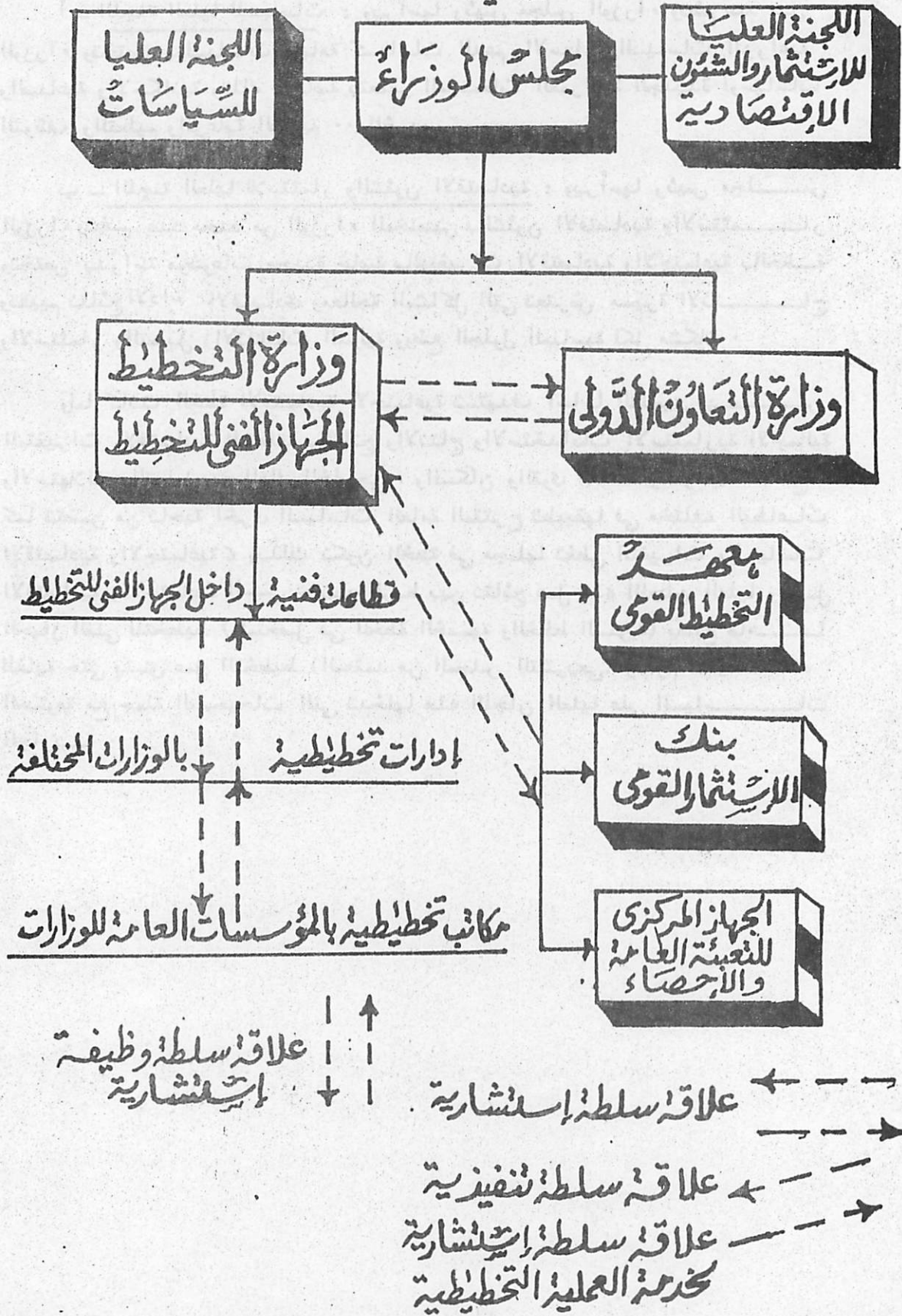
ورغم أن العمل التخطيطى الفنى تقوم به وزارة التخطيط التى تقدم وثيقة مشروع الخطة الى الحكومة (السلطة الحاكمة) لاقرارها وتتولى الدفاع عما ورد فى هذه الوثيقة امام السلطة التشريعية (مجلس الشعب) لاستصدار قانون بهذه الوثيقة، الا اننا نجد ان هناك لجنتين علميتين تتولى القيام باعمال هامة (من وجهة النظر التخطيطية) ويلزم الاشارة اليهما بشكل يوضح مهام كل منهما على حده وهما :

أ - اللجنة العليا للسياسات : ويرأسها رئيس مجلس الوزراء وتضم عدد من الوزراء وتختص بالسياسات الهامة كسياسات الدعم والاسعار والسياسات الزراعية والصناعية والاسكانية وتلك الخاصة بتعمير المجتمعات العمرانية الجديدة أو سياسات التوظيف والتعليم والرعاية الصحية .. الخ .

ب - اللجنة العليا للاستثمار والشئون الاقتصادية : ويرأسها رئيس مجلس الوزراء وتضم عدد محدد من الوزراء المختصين بالشئون الاقتصادية والاستثمار وتختص بدراسة موضوعات محددة خاصة بالمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية بالخطـة وتقييم نتائج الإجراء الاقتصادي ومعالجة المشاكل التي تعترض مسيرة الانتـاج والاستثمار والتمويل والاتفاقات الدولية ووضع الحلول المناسبة لكل مشكلة .

ولما كانت الخطة الاقتصادية الاجتماعية تستهدف اساسا التنسيق بين المتغيرات الاقتصادية المتعلقة بالنتاج والانتاج والاستخدامات الاستثمارية الاجمالية والاستهلاك والتعامل مع العالم الخارجى ، والسكان والقوى العاملة والتوظيف .. الخ، كما تتضمن من ناحية أخرى السياسات العامة المقترح تطبيقها فى مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية ، وبذلك تكون الخطة فى مجملها تغطى التغيرات والسياسات الاقتصادية والاجتماعية السى جانب الربط بين نتائج عمل هذه اللجان العليا وعمل الجهاز الفنى للتخطيط (المتحصل فى الخطة الخمسية والخطط السنوية) يصبح هاماً للغاية حتى يتسق عمل التخطيط (المعتمد من المجلس التشريعى) وتلزم تنفيذه الحكومة مع جملة التصحيحات التى تدخلها هذه اللجان العليا على السياسات الجارية .

شكل رقم (٣)
النظام التخطيطي لإدارة الاقتصاد القوي كما يظهر في أواخر
الثمانينات



القسم الرابع

امكانيات استمرار العمل بالمنهج التخطيطي في ادارة الاقتصاد القومي والشكل التنظيبي المقترح

مع اعتماد خطة السنة الأخيرة (١٩٩٢/٩١) من الخطة الخمسية الثانية ٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١ من المجلس التشريعي (مجلس الشعب) ومع اقرار الموازنة العامة للدولة للسنة المالية (١٩٩٢/٩١) اكتملت صورة الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من حيث الاهداف المطلوب تحقيقها خلال هذه الفترة الزمنية ، وواضح من وثيقة الخطة ان المنهج التخطيطي في هذه الفترة يسعى بشكل جدى نحو تصحيح بعض اخطاء الانفتاح الاقتصادى والتركيز على الجانب الانتاجى منه ، واتاحة الفرصة تدريجيا وكلما أمكن لمساهمات القطاع الخاص فى القطاعات الانتاجية السلعية والخدمات بالإضافة الى الاعتبارات الاخرى المتمثلة فى تحقيق جانب من سياسات اصلاح الاقتصادى وعلى رأسها تخفيض العجز فى الموازنة العامة للدولة وقصر الاستثمار العام كلما امكن على مشروعات المرافق والخدمات والاعمال الخ ، السياسات التى تضمنتها الخطة الخمسية الثانية ٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١ .

الا ان المتبع لمسار الاحوال الاقتصادية يستطيع ان يلاحظ بعض التغيرات التى يجب فى المرحلة الجديدة ان تدخل فى هذه المتغيرات لتعكس بعض جوانب العلاقات الاقتصادية الدولية مع مؤسسات التمويل العالمية (صندوق النقد والبنك الدولى) وكذلك العلاقات مع مؤسسات تمويلية وعربية . وأهم هذه المتغيرات هى :

أ - التفكير فى وضع برنامج لاصلاح الاقتصادى (تطبيقا لما اعلنه السيد رئيس الجمهورية) بحيث يتم هذا البرنامج خلال ١٠٠٠ يوم (برنامج الالف يوم) .

ب - الاتفاق بين صندوق النقد الدولى وبين مصر والذى جاء فى صورة خطاب للنوايا واتفاق ثنائى يتضمن عدد من السياسات والاجراءات الاقتصادية المقترحة تطبيقها تدريجيا وذلك من أجل الوصول الى اصلاح الاقتصادى المأمول .

وجوهر آثار هذه المتغيرات وانعكاساتها على المنهج التخطيطي يتمثل فى عدد من المحاور :

أ - ضرورة ان تعكس فلسفة التخطيط ومنهجية الاعتماد على آليات السوق والتقليل بدرجة كبيرة من وسائل السيطرة الحكومية على اداء قطاع الاعمال (القطاع العام) وعلى الاسعار والسلع والخدمات لتسود الاسعار التوازنية .

ب - توسيع مشاركة القطاع الخاص (المصري / العربي / الاجنبي أو مشترك بينهما) في كافة المجالات الانتاجية (السلعية والخدمية) ورفع نصيبه من الاستثمار في السنوات القائمة .

ج - اتباع سياسة التخصيص Privatization لتحويل جانب من الاصول المملوكة للدولة لتصبح مملوكة للقطاع الخاص (سواء بالنسبة للوحدات الانتاجية المملوكة للمحليات او الوحدات الانتاجية التي تأخذ شكل الشركات المساهمة وتملك الدولة معظم أو كل أسهم رأس مالها .

ومن الواضح ان الدولة قد بدأت بالفعل في السنة الاخيرة في تطبيق هذا المنهج فاتخذت الاجراءات برفع اسعار السلع والخدمات (من بينها أسعار السلع والحاصلات الزراعية كالقطن والقمح والارز وكذا خدمات البريد والبرق والهاتف ٠٠ الخ) بهدف الوصول بها الى الاسعار التوازنية التي تعكس العرض والطلب على صورة السلع والخدمات ، كما أصدرت قانون قطاع الاعمال العام الذي يكفل اسلوب وادارة التحرر لاداء القطاع العام المملوك للدولة ووضع الضوابط الكفيلة بتحرير ادارته ورفع كفاءته . كذلك سعت الدولة الى توسيع مشاركة القطاع الخاص في الاستثمارات بشكل ملحوظ فبعد ان كان نصيب القطاع الخاص ١٠٪ من مجموع الاستثمارات في عام ١٩٧١/٧٠ ارتفع ليصل الى ١٦٪ في عام ١٩٧٥ وتزايد ليصل الى ٢٣٪ في عام ١٩٧٩^(٤٤) ثم وصلت الى ٢٤٪ مع بداية الخطة الخمسية ٨٢/٨٣ - ١٩٨٧/٨٦ ومن المخطط ان تصل الى ٤٣٪ مع نهاية الخطة الخمسية الحالية ٨٧/٨٨ - ١٩٩٢/٩١^(٤٥) .

اما عن سياسة التخصيص المطروح تطبيقها على الشركات والوحدات الانتاجية المملوكة للدولة فلم تتضح حتى الآن مؤشرات واضحة يتم على اساسها تصنيف القطاع العام وشركاته وذلك لان وحدات القطاع العام في مجموعها ليست متجانسة فهي تتفاوت تفاوتاً كبيراً من حيث حجم المنشأة ، وعدد العاملين فيها ، ومقدار ماتحققه من ربح أو خسارة ، ومدى مساهمتها في الابرادات والمصروفات العامة للدولة ، وما تلقىه من عبء أو ماتوفره من حصيله من العملات الاجنبية للبلاد ، وحجم الديون المستحقة عليها بالقياس برأس مالها ٠٠ الى غير ذلك من أوجه التباين لذلك فان المخطط (في الخطة القادمة) عليه ان يختار نقطة البداية في تطبيق سياسة التخصيص على المدى الزمني الملائم لطروف واطراح الاقتصاد المصري واحواله الاجتماعية . ومن جانبنا فاننا نأمل ان يأخذ المخطط بالاتجاه الذي جرى في عدد من البلاد حول تصنيف وحدات القطاع العام (من حيث تطبيق سياسة التخصيص) على اساس معيارين^(٤٦) .

أ - المعيار الأول : معيار الأهمية Importance باستخدام مؤشرات ذات أوزان ترجيحية تتناسب مع الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية في البلاد مثل مؤشر حجم العمالة وحجم الاستثمارات وقيمة الناتج المبلغ .

٢ - المعيار الثاني : معيار القابلية للبقاء Viability على أساس مآحققة المنشأة من أرباح / صافية إذا كانت لاتحقق ربحا وتعرض لخسارة فمما هي احتمالات النجاح أو الفشل في المستقبل .

وعلى اساس هذين المعيارين يتم تصنيف المنشآت العامة الى أربع مجموعات هي : -

(أ) منشآت هامة وقابلة للبقاء (هذه تبقى تحت سيطرة الدولة لاتخضع لسياسة التخصمية) .

(ب) منشآت هامة وغير قابلة للبقاء (وهذه تبقى تحت سيطرة الدولة لتتخضع لاتخضع لسياسة التخصمية على ان يتم محاولة اصلاحها خلال فترة زمنية معينة) لتتصور لها مؤشرات القابلية (النجاح) .

(ج) منشآت غير هامة وغير قابلة للبقاء وهذه تخضع للتصفية .

(د) منشآت غير هامة ولكنها قابلة للبقاء وهذه تخضع للتخصمية .

وفي ضوء ما اوضحناه من اعتبارات نرى من وجهة نظرنا انها سوف تدق أبواب الاقتصاد والمجتمع المصرى بالحاح وبشدة خلال العشر سنوات القادمة ، لاننا سوف نلاحظ ان القطاعات العاملة في الانشطة المختلفة سوف تنقسم من حيث الملكية والاستثمار (وهو المعيار الذى يعكس مدى الالتزام والالزام بقرارات اصحابها في مختلف الجوانب) الى ثلاثة اقسام :

أ - القطاع الحكومى (المتمثل في مشروعات المرافق والخدمات العامة التى تقوم بها الدولة) .

ب - قطاع الاعمال العام (المتبقى بعد تطبيق سياسة التخصمية) .

ج - قطاع الاعمال الخاص .

ولهذا فان التساؤل المطروح هنا هذه هل يستطيع المنهج التخطيطي (الاسير للمفاهيم المركزية والالزام) لتشجيع الاستثمار في هذه القطاعات ؟ ام سيقضى الامر ادخال تعديلات على نظام التخطيط بما يضمن له الاتساق والواقعية .

٤ - ١. نحو صياغة جديدة لمنهج التخطيط القومى فى مصر

إذا كان التخطيط كما سبق أن أوضحنا يمثل المجهود الهادف لإدارة الاقتصاد القومى من جانب الدولة ومؤسساتها الاقتصادية لتوجيه وتسيير الموارد الاقتصادية لتكون فى خدمة الاهداف القومية العليا والمصلحة العامة للمجتمع ككل ، وإذا كانت هذه الاهداف القومية لابد لها من صياغة ، فى اطار استراتيجية واضحة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية - وإذا كانت هذه الاهداف يجب ان تحدد مقدما (خلال الاجل المتوسط وهو الخطة الخمسية) لكل قطاع من القطاعات الكلية التى سبق ان اوضحناها (بحيث يعرف كل منها دوره فى معزوفة التنمية الموحدة وهذا الدور سيؤدي به كل على آله ذات الخصوصية والطبيعة التى تختلف عن الالات الموسيقية لاجراج انغام النمو الاقتصادى والاجتماعى الذى ترقى به المنهجمات) ليمكن لنا القول بأن مسؤولية المايسترو الاساسى فى ادارة الاقتصاد القومى تقع على عاتق المنهج التخطيطى الذى لابد له فى مثل هذه الحالات وعلى هذا النهج فى هذه الحالة أن يبذل الجهد الكبير لضبط الايقاعات الصادرة عن القطاعات المختلفة .

وإذا تفحصنا القطاعات الكلية المختلفة لوجدنا أن القطاع الحكومى يصلح معه الى حد كبير اسلوب التخطيط المركزى الالزامى ، بينما نجد فى حالة قطاع الاعمال المتحرر فى الإدارة يمكن ان يتناسب معه اسلوب التخطيط الاقتصادى المبنى على التوجيه دون الالزام ، كذلك نجد ان القطاع الخاص سوف يطمئن كثيرا الى اسلوب التخطيط التأشيرى دون التوجيه او الالزام لانه سوف يشعر ان مايقدمه له جهاز التخطيط من مؤشرات (تغطى للجوانب الاقتصادية والمالية والاجتماعية) سوف تخدم نشاطه بالدرجة الاولى وتساعد على النجاح والازدهار . ومن هذا المطلق فان أية صياغة للمنهج التخطيطى المقترح لابد ان تأخذ فى اعتبارها المكونات الثلاثة المطروحة والتى يجب ان تتكامل مع بعضها البعض فى اطار استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق الاهداف المتوسطة الاجل (٤٧).

وعلى الجانب الآخر فاننا إذا نظرنا الى قطاع الاعمال المملوك للدولة بعد اتمام التخصيص (المتوقع لها ان تطبق خلال الخطة القادمة) فاننا نجد ان دوره سوف يأخذ فى التناقص بينما يتزايد دور القطاع الخاص الذى تشجعه الدولة وبعد اضافة الوحدات التى كانت مملوكة للدولة اليه فإنه من المنتظر ان يصبح كيانه أكبر وتأثيراته أقوى فى مختلف جوانب النشاط الاقتصادى .

ومنا يصبح من المهم أيضا احداث التناغم بين هذا الكيان ومتطلباته من الخدمات التى تقدمها الدولة .

الا انه كما سبق ان اوضحنا نجد أن قطاع الخدمات الحكومية سوف يتناسب معه النموذج السيادي للتخطيط : وهذا النموذج الذى تأتى صفته السيادية من استناده الى سلطة الدولة السيادية فى تحريك هذا القطاع نحو الوضع الاقتصادى المستهدف - وهذه الخاصية بطبيعتها تقتضى مركزية القرارات التى تنظم الموارد المتاحة لهذا القطاع مع الاستخدامات المطلوبة فى ظل الالتزامات التى يجب ان يقوم بهـــــــــــــــــا لخدمة القطاعات الاخرى (٤٨) ونموها بالشكل المطلوب .

اما القطاع الخاص فان جوهر ادارته فى اطار الخطة القومية سوف يعتمد على النموذج التأشيرى الذى يعتمد على الاستفادة من المؤشرات التى يقدمها له الجهاز التخطيطى فى اطار السياسات والقرارات المنظمة والمعلومات التى تصدر عــــــــــــــــن ادارة الاقتصاد القومى . وهو فى هذا الصدد فانه يتسبح للمنتجين والمستثمرين اجراء حساباتهم المالية على أسس صحيحة .

وفى اطار توضيحاته للسياسات والقرارات التى ترتبط باعماله والتى من اهمها :

- أ - السياسات الانتاجية .
- ب - السياسات الاستثمارية .
- ج - السياسات المالية (من بينها السياسات النقدية وسياسة النقد الاجنبى والاجور) .
- د - سياسات القوى العاملة واستخدام التكنولوجيا .

سوف يعمل نشر هذه السياسات واعلانها على وحدات القطاع الخاص على التأثير فى حوافزها بحيث تقوم هذه الوحدات باعادة النظر فى قراراتها على أساس الوضع الاقتصادى الذى تتطلب اليه او تبغية الدولة .

اما قطاع الاعمال المملوك للدولة (بعد اتمام سياسة الخصخصة) فان جوهر ادارته فى اطار الخطة القومية يجب ان يعتمد على النموذج التنافسى - حيث تحقق لكل وحدة من الوحدات الانتاجية التابعة لهذا القطاع ان تتخذ القرارات الانتاجية والاستثمارية المرتبطة بها وتقوم كل وحده بالتالى باجراء الحساب الاقتصادى لاختبار صلاحية قراراتها بالاستعانة بمجموعة من الاسعار يحددها لها جهاز التخطيط والاسعار التى تتحدد هنا هى اسعار محاسبية تصدر باستخدام اســــــــــــــــلوب التقريب المتتابع حيث يبدأ جهاز التخطيط بمجموعة من الاسعار يحددها تلقائيا ثم يجرى عليها تصحيحات متتابعة حتى يصل الى الاسعار التوازنية - وبحيث لاتتعرض هذه الاسعار للتغيير الا اذا تغيرت تفضيلات المستهلكين او تغيرت الظروف المرتبطة بالانتاج .

وخلاصة القول فان الصياغة الجديدة للمنهج التخطيطي لادارة الاقتصاد القومى فى مصر لابد أن يضمن التكامل والتنسيق الكامل بين النماذج الثلاثة (النموذج السىادى - النموذج التأشيرى - النموذج التنافسى) وأن نجاح هذا المنهج سوف يرتكز اساسا على ثلاثة قواعد هى :

أولا : توفر البيانات والمعلومات الدقيقة لدى جهاز التخطيط وخلق امكانية مد الاخرين (المستفيدين) بالمعلومات التى يطلبونها من خلال قنوات اتصال واضحة وميسرة .

ثانيا : فعالية مجموعة القرارات والسياسات التى تستعين بها السلطة التخطيطية للتأثير فى سلوك الوحدات الانتاجية واعادة الحسابات بمعرفة الجهاز التخطيطى خلال الفترات المتعاقبة لمعرفة أثر هذه السياسات والقرارات .

ثالثا : كفاءة الادارة الاقتصادية للوحدات الانتاجية التى تنتمى الى قطاع الاعمال فى اجراء حساباتها الاقتصادية وبالتالي توضيح الرأى امام جهاز التخطيط (من خلال اتصال جهاز التخطيط بقطاع الاعمال العام المملوك للدولة) .

٢-٢-١ اعادة تنظيم الجهاز التخطيطى ورفع كفاءته لادارة الاقتصاد المصرى

فى اطار السياق الذى طرحناه فى البند السابق يتطلب الامر مراجعة الهيكل التنظيمى للجهاز التخطيطى واعادة صياغته بحيث يصبح على درجة عالية من الكفاءة لادارة الاقتصاد القومى المصرى - وفى نفس الوقت يأخذ فى الاعتبار جملة المتغيرات الجديدة التى دخلت الاقتصاد المصرى .

ويعتمد اعادة تنظيم الجهاز التخطيطى على عدد من الاعتبارات اهمها :

أولا : ارتباط الحلقات بين السلطات العليا التى تصيغ وتصدر القرارات والسياسات الناهمة التى تحرك وتسير الاقتصاد القومى وبين الجهاز الفنى للتخطيط . وهذا الامر يتطلب ايجاد نوع من الترابط العضوى بين اللجنة العليا للسياسات واللجنة العليا للاستثمار والشئون الاقتصادية من جانب وبين الجهاز الفنى للتخطيط (وزارة التخطيط) بحيث لا يقتصر الامر على مجرد كون وزير التخطيط عضوا فى هاتين اللجنتين بل يجب أن يتولى الجهاز الفنى للتخطيط مسئولية التحضير العلمى لهذه السياسات والقرارات لابرار الآثار الايجابية والسلبية عند التطبيق والآثار المباشرة وغير المباشرة على القطاعات المختلفة فى الاقتصاد القومى وبشكل يضمن تلافى الآثار السلبية الى اكبر قدر ممكن ، وفى هذا الخصوص فاننا نقترح ضم هاتين اللجنتين فى لجنة واحدة تسمى اللجنة العليا للتخطيط ويرأسها رئيس الجمهورية المسئول الاول فى السلطة عن الاداء الاقتصادى للكلية - وبحيث تضم هذه اللجنة فى عضويتها

الوزراء المختصون بالامور الاقتصادية والتخطيط والتعاون الدولي والجوانب القطاعية ذات الثقل في النشاط الاقتصادى مثل وزارة الصناعة والزراعة والسياحة والنقل والمواصلات .. الخ ، ومحافظ البنك المركزى ورؤساء اتحادات الغرف الصناعية والتجارية ورئيس اتحاد عمال مصر ورؤساء اتحادات المنتجين والمستثمرين والمستهلكين ، وذلك تطبيقا لمبدأ ديمقراطية التخطيط .

وتتولى هذه اللجنة المهام الآتية :

أ - اقرار استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية خلال فترة معينة واعتماد الاهداف الطويلة والمتوسطة الاجل الذى ترتبط بهذه الاستراتيجية .

ب - اعتماد خطط التنمية (الخطط الخمسية) قبل عرضها على مجلس الشعب لاستصدار قانون بها ، والتى تمثل خطة تعبئة شاملة لجميع القطاعات .

ج - اعتماد الخطط السنوية التى تقدم اليها من الجهاز الفنى للتخطيط شاملة المكونات الثلاث (القطاع الحكومى - قطاع الاعمال العام - القطاع الخاص) .

د - اصدار القرارات والسياسات اللازمة لضمان سير النشاط الاقتصادى فى مجمله فى الاتجاه المرغوب فيه المستهدف فى خطط التنمية .

هـ - دراسة تقارير المتابعة الدورية (ربع سنوية) وتقارير المتابعة السنوية للاداء الاقتصادى واصدار التوجيهات او اعتماد مايلزم من قرارات تصحيح انحرافات المسار الاقتصادى عن الاتجاهات المطلوبة .

ثانيا : الجهاز الفنى للتخطيط

وهذا الجهاز يمكن ان يكون فى صورة وزارة التخطيط تتولى ادارة العمل التخطيطى من وجهة النظر الفنية وهذا الجهاز لابد أن يضم ثلاثة قطاعات رئيسية هى :

١ - القطاع الحكومى

ويضم نشاط كافة الوزارات والاجهزة الحكومية والهيئات والمنشآت التابعة لها (القطاع الذى يتبع الاسلوب السىادى) ويتم تنظيمه على اساس القواعد المتبعة فى نظام التخطيط المركزى الالزامى ، بحكم مسئولية السلطات الحكومية عن هذا القطاع وادارته .

٢ - قطاع الاعمال العام

ويضم نشاط كافة الشركات القابضة والوحدات الانتاجية التابعة لها والعاملات فى جميع الانشطة (زراعة - صناعة - خدمات .. الخ) ويجب ان يعتمد هذا القطاع

على اعمال لجان نوعية متخصصة تجتمع مره كل ثلاثة اشهر للنظر فى الجوانب التطبيقية لسياسات التوجيه الاقتصادى التى صدرت عن اللجنة العليا للتخطيط وتضم هذه اللجان النوعية فى عضويتها الى جانب مسئول من وزارة التخطيط والتعاون الدولى نيابة عن بنك الاستثمار القومى - معهد التخطيط القومى - هيئة الاستثمار - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء والجهاز المركزى للمحاسبات - وتتحدد مسئولية هذه اللجان فى وضع تقارير الخطط السنوية للنشاط (قطاع اعمال الصناعة - الزراعة ٠٠ الخ) واعداد جانب القرارات التوجيهية التى ستصدر لكل قطاع من قطاعات الاعمال ، والنظر بصفة مبدئية فى تقارير المتابعة التى تعكس الاداء الاقتصادى لهذا القطاع على ان تتولى القيادة المسؤولة عن قطاع الاعمال العامة فى وزارة التخطيط مسئولية التنسيق بين اللجان النوعية للانشطة المختلفة ورفع تقرير بذلك الى السلطة التخطيطية العليا بالوزارة (وزير التخطيط) تمهيدا لعرضه على اللجنة العليا للتخطيط .

٣ - قطاع الاعمال الخاص

ويضم نشاط كافة الوحدات الانتاجية التى يقوم بها القطاع الخاص والعاملون على صعيد الانشطة الاقتصادية المختلفة (زراعة - صناعة - تجارة - خدمات - بنوك ٠٠ الخ) .

ويجب ان يعتمد هذا القطاع فى عمله على اعمال لجان نوعية متخصصة يجتمع كل ثلاثة اشهر للنظر فى طبيعة وجوهر المؤشرات التى يجب ان يعمل على صياغتها الجهاز التخطيطى لتقديمها اليهم حتى يمكن مساعدتهم فى اجراء حساباتهم المالية والاقتصادية - وتضم هذه اللجان النوعية لكل نشاط فى عضويتها الى جانب مسئول من وزارة التخطيط والتعاون الدولى مندوبين عن معهد التخطيط القومى - هيئة الاستثمار - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء - عضو من البنوك التجارية - عضو من الغرف التجارية والصناعية - عضو عن اتحادات المستثمرين والمنتجين والمستهلكين ورؤوساء مجالس ادارة ثلاثة من الشركات الانتاجية (ذات رأس مال كبير - متوسط - صغير) العاملين فى النشاط . ويتحدد مسئولية هذه اللجان فى وضع مؤشرات تعكس صورة للخطط السنوية للوحدات الانتاجية فى نشاط معين واحتياجات نمو الاستثمار فى هذا القطاع والمؤشرات المطلوب توفرها والسياسات والقرارات العليا المطلوب استصدارها لتحضير الاستثمار والانتاج والغاء المعوقات التى تصادف - الى جانب النظر بصفة مبدئية فى مآلكه تقارير المتابعة عن مدى كفاءة المؤشرات والسياسات لالاخذ بيد القطاع الخاص لزيادة دوره فى مجهودات التنمية - على ان تتولى القيادة المسؤولة عن القطاع الخاص فى وزارة التخطيط مسئولية التنسيق بين اللجان النوعية للوحدات العاملة فى الانشطة المختلفة ورفع تقرير بذلك الى

السلطة التخطيطية العليا بالوزارة (وزير التخطيط) تمهيدا لعرضه على اللجنة العليا للتخطيط وفي كل من حالات قطاع الاعمال العام والقطاع الخاص تنشأ في وزارة التخطيط ادارات متخصصة تعمل كسكرتارية فنية دائمة لعمل هذه اللجان .

والى جانب هذه القطاعات الرئيسية يمكن أن تنشأ عدد من القطاعات الأخرى التي تكمل الصورة التخطيطية على المستوى القومي وتعكس البعد الاقليمي للتنمية وتتمثل هذه القطاعات وتتمثل هذه القطاعات فيما يلي :

أ - قطاع التخطيط الاقليمي

وهو القطاع الذى يتولى اعداد ومتابعة الخطة الاقليمية (على مستوى المحافظة) لعدم وجود اقاليم اقتصادية حتى الآن وذلك فى ضوء المكون الاقليمي فى الخطط التى تقدمها القطاعات الرئيسية الثلاث السابق ذكرها (القطاع الحكومى - قطاع الاعمال العام وقطاع الاعمال الخاص) وتتلور أعمال هذا القطاع بالتشاور والتنسيق مع أجهزة الحكم المحلى بحيث تكون أجهزة التخطيط فى الحكم المحلى امتدادا طبيعيا لعمل هذا القطاع وبحيث تتولى القيادة المسؤولة عن هذا القطاع مسئولية اعداد المكون الاقليمي لخطط التنمية (قطاع حكومى - قطاع أعمال عام والقطاع الخاص) ورفع تقرير بذلك الى السلطة التخطيطية العليا بالوزارة (وزير التخطيط) .

ب - قطاع الاسعار والايجور

وهو القطاع الذى يتولى دراسة اسعار السلع والخدمات النهائية والوسيطه والسلع الرأسمالية المنتجة محليا والمستوردة من الخارج سواء بمعرفة قطاع الاعمال العام أو الخاص أو تلك التى تقدمها الهيئات الحكومية (هيئة البريد - والبرق والهاتف والسكك الحديدية .. الخ) وكذلك دراسة مستويات الایجور فى الأنشطة المختلفة فى القطاعات المتباينة . وذلك بقصد اعداد شامل حول هذين العنصرين الهامين فى الاقتصاد الوطنى - ويخدم هذا القطاع محاولة الوصول الى قوائم الایجور والاسعار بصفة دائمة . وعلى الجانب الاخر تخدم هذه الدراسات الهدف التخطيطى الاسمى وهو وضع الضوابط الاقتصادية للوصول الى الاسعار التوازنية (عن طريق اقتراح عدد من السياسات التى تؤدى الى ذلك .

ولما كانت هذه القطاعات لابد ان تتجمع عملها فى صورة موحدة وفى اطار تخطيطى واحد فإن وجود امانة فنية تربط عمل هذه القطاعات التخطيطية بحيث تخرج الخطة العامة للدولة والقرارات والسياسات المقترحة لتنفيذ ما جاء بها فى صورة اكثر واقعية وشمولية .

ملحوظة : لا يغنى ذكرنا لهذه القطاعات عدم وجود قطاعات فنية أخرى داخل الجهاز الفنى للتخطيط لاجراء بعض الحسابات التى تضمن توازن الخطة وفعاليتها مثل قطاعات للحسابات القومية وقطاعات للموازن السلفية ٠٠ الخ) وفى هذه الحالة يجب ان تنضم القطاعات الى الامانة الفنية للتخطيط .

اما الاجهزة المتكاملة مع الجهاز الفنى للتخطيط والتى يجب ان تطور نفسها ليتكامل عملها فى عدد من النواحي الموضوعية مع اعمال هذا الجهاز فيمكن ان تعددها فيما يلى:

أ - جهاز المعلومات التخطيطية

ويتمثل فى الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .

ب - جهاز الابحاث التخطيطية

ويتمثل فى معهد التخطيط القومى .

ج - الهيئة العامة للاستثمار

د - هيئات التخطيط الاقليمى وعلى مستوى المحافظات

اما جهاز الرقابة

الذى يقوم بمهام متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية ومتابعة بعض أهداف الانتاج السلفى والخدمى ومتابعة الخطة فى اقامة التوازن الاقتصادى وتقويم الاداء الاقتصادى فهو يتمثل فى الجهاز المركزى للمحاسبات وتمثل رقابة هذا الجهاز نوعا من الرقابة الشعبية الفنية بحكم تبعية هذا الجهاز الى مجلس الشعب (السلطة التشريعية) .

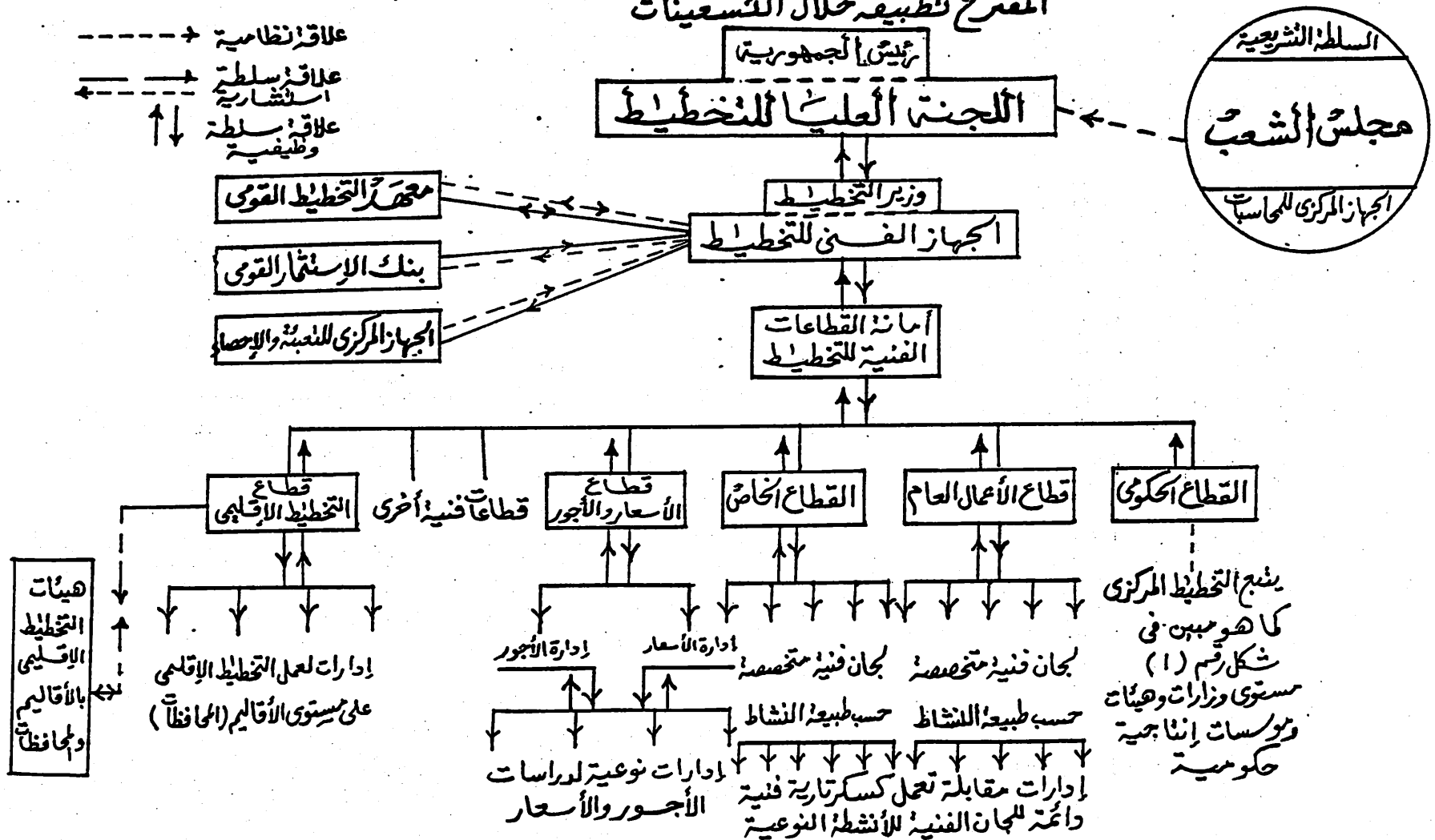
الا انه احكاما لمبدأ وحدة المسؤولية عن الاقتصاد المصرى فان نواعا من الارتباط بين عمل الجهاز المركزى للمحاسبات (فى هذا الشأن فقط) وبين اللجنة العليا للتخطيط برئاسة رئيس الجمهورية يجب ان يكون قائما عن طريق ارسال تقارير هذا الجهاز التى يعدها عن متابعة الخطة والتقييم لاداء الاقتصادى الى اللجنة العليا للتخطيط للاسترشاد به (وهذا الامر لا يعفى الحكومة من ضرورة مناقشة هذا التقرير داخل مجلس الشعب) .

ويوضح الشكل الاتى رقم (٣) الهيكل التنظيمى لادارة الاقتصاد القومى فى اطار المنهج التخطيطى المقترح والذى يتمشى مع المتغيرات والمستجدات التى طرأت على الاقتصاد القومى والتى يجب ان تؤخذ فى الحسبان اعتبارا من الخطة الخمسية

القادمة ١٩٩٣/٩٢ - ١٩٨٧/٩٦ الذى يجرى التحضير لها الآن .

ومن المهم ان ننوه فى هذا المجال ان الهيكل التنظيمى المقترح سوف يتطلب الى جانب الجهد المرتبط باعادة التنظيم اجراء بعض التعديلات فى التشريعات المرتبطة بالمؤسسات التخطيطية والتي كانت سائدة فى ظل اهمية القطاع العام والدور المحدود للقطاع الخاص وسيطرة الدولة على كثير من الموارد الاقتصادية من خلال ملكيتها للشطر الاعظم لوسائل الانتاج او الاساليب والتنظيمات المرتبطة بالسيطرة عليها . وهذه التعديلات التشريعية والتنظيمية لابد أن تتم لتواكب متطلبات الواقع الجديد للاقتصاد القومى .

شكل رقم (٢)
الهيكل التنظيمي للوزارة الاقتصادية القومية حسب النهج التخطيطي
المقترح تطبيقه خلال التسعينات



الهوامش

(١) دكتور موريس مكرم الله ، دكتور رأفت شفيق : الإدارة في التخطيط من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية

الندوة المصرية الأولى عن الجوانب الإدارية للتخطيط القومي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المنعقدة فى القاهرة من ٢٦ يناير الى ٥ فبراير ١٩٧٤ - المنظمة العربية للعلوم الإدارية - جامعة الدول العربية ، القاهرة .

(٢) دكتور ابراهيم حلمى عبدالرحمن ، " التخطيط : فحواه ، ومبناه ، وجدواه " . معهد الدراسات والبحوث الاحصائية بالقاهرة ، محاضرة منشورة ألقيت فى افتتاح الموسم الثقافى فى يوم الثلاثاء ٢١ ديسمبر ٧١

(٣) Introduction to the study of Public Administration, Leonard D.White, University of chicago, USA, 1955. p. 601.

(٤) See: The Financial Times, 4 Jaunary, 1979.p.2.

(٥) راجع اجتماع جمعية التنمية الدولية المنعقدة فى روما بتاريخ ١٨ مايو ١٩٧٨

(٦) دكتور ابراهيم حلمى عبدالرحمن ، دكتور محمد توفيق رمزى - النواحي التنظيمية الادارية فى تخطيط التنمية - مؤتمر التنمية الادارية الأولى - القاهرة ١٩٦٦ . ص ١٠

(٧) المرجع السابق ص ٨

(٨) دكتور رأفت شفيق ، التنمية الصناعية المصرية ودور الدولة فيها - المؤتمر العلمى الثامن للاقتصاديين المصريين - القاهرة ١٢ - ١٤ مايو ١٩٨٣ .

(٩) المرجع السابق صفحة رقم ٣

(١٠) Green Paper on Industrial Development program, Jamica, 1975-1480, P.3.

(١١) دكتور ابراهيم حلمى عبدالرحمن ، دكتور محمد توفيق رمزى - النواحي التنظيمية الادارية فى تخطيط التنمية - مذكرة شابنتا - ١٠

(١٢) State participation and Zamubia Economy, World Development, The World Bank, Vol. 1, No. 10, October, 1973.

United Nations, Economic and Social Council, Document (١٣)
No. E/5985, P.10.

(١٤) دكتور رأفت شفيق - تضيق الدول النامية " القضايا والاتجاهات المؤثرة " - مذكرة خارجية رقم ١٣٢٢ - معهد التخطيط القومى ، القاهرة ديسمبر ١٩٨٢ م ص ٣٥ - ٤٦

(١٥) لا يعنى الاعتماد على الذات - لضرورة الاكتفاء الذاتى - ولكن الاعتماد على الذات فى تفسيره الأوسع
يعنى السيادة والرفعة والبعد عن التبعية والوصول بالمجتمع الى مركز متقدم بين دول العالم .

(١٦) دكتور كمال الجنزورى ، التخطيط للتنمية الاقتصادية ولمحة من التجربة المصرية - المركز التجريبي للتدريب على تقويم المشروعات الاجتماعية - مذكرة رقم ٢٣ - معهد التخطيط القومى - القاهرة يوليو ٧٦ م ص ١ - ٢ .

(١٧) دكتور كمال الجنزورى - التخطيط للتنمية الاقتصادية ولمحة من التجربة المصرية - المرجع السابق ص ٢

ملحوظة : لا يعنى تعبير " لا يجوز الخلط بين هذين المفهومين " عدم امكان تواجد هذين المفهومين فى ادارة الاقتصاد القومى بحيث يتم التوجه الاقتصادى فى بعض الجوانب بينما يتم التخطيط الاقتصادى فى جوانب أخرى وهذا فان القرارات والاجراءات المرتبطة بالتوجه الاقتصادى لابد ان تقوى وتدعم القرارات والاجراءات الخاصة بالتخطيط الاقتصادى لبعض قطاعات أو أنشطة الاقتصاد القومى .

(١٨) المرجع السابق ص ٢ .

(١٩) دكتور مومىس مكرم الله ، دكتور رأفت شفيق - الادارة فى التخطيط من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية - مرجع سابق ص ٤ .

(٢٠) من أشهر خطط التنمية الاقليمية هى خطة الرئيس الأمريكى روزفلت لتنمية وادى التحسى .

(٢١) دكتور محمد محمود الامام - الأهداف الاجتماعية للتخطيط - ورقه مقدمة الى مؤتمر التنمية الادارية الأول - معهد الادارة العامة بالقاهرة ١٩٦٦ . ص ١

(٢٢) دكتور مومىس مكرم الله ، دكتور رأفت شفيق : الادارة فى التخطيط من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية - مرجع سابق صفحة رقم ٢٩ .

- (٢٣) دكتور محمد لبيب شقير - مركز لية التخطيط ولا مركزية التنفيذ - مؤتمر التنمية الادارية الاول
معهد الانارة العامة القاهرة - ١٩٦٦ م ص ١٠ - ١٥
- (٢٤) دكتور مورييس مكرم الاله ، دكتور رأفت شفيق - الادارة فى التخطيط من أجل التنمية الاقتصادية
والاجتماعية - مرجع سابق صفحات ٢٣ - ٢٥ .
- (٢٥) معهد التخطيط القومى - مذكرة خارجية رقم ٤٢٩ - أبريل ١٩٦٤
- (٢٥) دكتور حسام مندور - تنظيم الأجهزة التخطيطية فى مصر - سلسلة اوراق عمل بحثية صادرة عن
معهد التخطيط القومى - ورقة عمل رقم ٦٣ - فى يونيه ١٩٩٠
- (٢٦) الصناعة التحويلية فى الاقتصاد المصرى - سلسلة قضايا التخطيط والتنمية فى مصر رقم (٢٠)
الجزء الاول صفحة ٦٣ - معهد التخطيط القومى - القاهرة أبريل ١٩٨٢
- (٢٧) مجموعة ضباط الثورة الأحرار لم يكن لدى معظمهم توجهاً اقتصادية واضحة تمثل فى آراء محددة
لكيفية معظم ادارة الاقتصاد القومى ، بل كان هدفهم تطبيق مبادئ الاصلاح الاقتصادى وازالة
اسباب الظلم الاجتماعى .
- (٢٨) قارن فى ذلك : دكتور محمد على نصار وآخرون 'تقييم تجربة التخطيط فى جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومى - مذكرة خارجية رقم ١٠٧٣ القاهرة ١٩٧٤
- (٢٩) دكتور سعد حافظ محمود - بعض ملامح التجربة المصرية فى التخطيط والتنمية - معهد التخطيط
القومى مذكرة داخلية رقم ٨٤٤ مايو ١٩٨٥ (معاد طبعها فى مايو ١٩٨٩) ص ٨٠
- (٣٠) دكتور محبوب الحق - ستار الفقر ، خيارات أمام العالم الثالث - ترجمة أحمد فؤاد :
الهيئة المصرية العامة للكتاب - القاهرة ١٩٧٧ صفحة ٣٨ .
- (٣١) باتريك أوبرين : " ثورة الإقتصاد المصرى من المشروعات الخاصة الى الاشتراكية " ترجمته
خبرى حماد ، الهيئة المصرية العامة للتأليف والنشر - القاهرة ١٩٧٠ ص ٥ - ١٢

- (٣٢) انظر : دراسات فى تنسيق الخطط والتكامل الاقتصادى العربى - تجارب تخطيطية فى بعض
الاقطار العربية - المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم - القاهرة ١٩٧٨ .
- (٣٣) د . سعد حافظ عبدالرحمن - بعض ملامح التجربة المصرية فى التخطيط والتنمية - مذكور سابقا ٢٧
- (٣٤) لم تعكس القيادة السياسية الجديدة هذه الافكار بشكل واضح الا فى عام ١٩٧٤ بسبب الظروف السياسية
المرتبطة باحتلال جانب من ارض مصر - ولهذا السبب لم يكن الممكن الاعلان عن سياسة الانفتاح
الاقتصادى الا بعد الانتصار العسكرى الذى تحقق فى أكتوبر ١٩٧٣ .
- (٣٥) الخطط السنوية ظلت حتى عام ١٩٧٣ ثم جرى اعداد مشروع الخطة الثلاثية ١٩٧٣ - ١٩٧٥ وكذا
مشروع الخطة الخمسية ١٩٨٢/٧٨ والتي لم يكن تمثل اكثر من برامج سنوية مجمعة لتغطي فترات
زمنية . (خطط متحركة)
- (٣٦) يقضى القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ فى شأن اعداد الخطة العامة للدولة بأهمية أخذ البعد السكانى
فى عملية التخطيط القومى حيث أشارت المادة ١٩ من هذا القانون أن يتم التخطيط بالتنسيق من
المستويات القومية والمستويات المحلية ممثلة فى هيئات التخطيط الاقليمى التى تنشأ بقرار من رئيس
الجمهورية بناء على عرض وزير التخطيط كما يقضى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن نظام الحكم
المحلى بالمشاركة الفعلية لوحدات المحلية فى اقتراح وقرار ومتابعة تنفيذ مشروعات خطة هذه الوحدات
وذلك فى اطار الخطة القومية (فى هذه الفترة تم تعيين نائب وزير للتخطيط لشئون التخطيط الاقليمى) .
راجع فى هذا : دكتور كمال الجنزورى . التخطيط للتنمية الاقتصادية ولمحة عن التجربة المصرية .
- (٣٧) المجموعة الاقتصادية : تضم الوزراء المشرفين على الوزارات ذات الطابع الاقتصادى مثل المالية والاقتصاد
والتجارة الخارجية والتعاون الدولى والتموين .
- (٣٨) دكتور جودة عبدالخالق وآخرون . الانفتاح الاقتصادى فى مصر - القاهرة ١٩٨٣
- (٣٩) شريف غالى - تقرير عن الازمة الاقتصادية والاجتماعية - القاهرة ١٩٥٢
- (٤٠) ادخلت على هذه الخطة بعض التعديلات وصدرت وثيقة معدلة لها فى نوفمبر ١٩٨٢

- (٤١) لا يزال مفهوم التخطيط الإقليمي قاصراً على الأقاليم الإدارية والمحافظات دون الأقاليم التخطيطية - وكان من المطلوب أن تنشأ هيئات للتخطيط الإقليمي تتماثل في طبيعتها وفلسفتها مع جهات التخطيط الفني (وزارة التخطيط) لتكون وسيلة لتحقيق البعد المكاني للخطة .
راجع في هذا الخصوص : دكتور كمال الجنزوري - التخطيط للتنمية الاقتصادية ولمحة عن التجربة المصرية . مذكور سابقاً ص ١٢ .
- (٤٢) هذا الجزء من العمل كان يتم في وزارة التخطيط والتعاون الدولي حتى عام نوفمبر ١٩٨٧ قبل فصل وزارة التعاون الدولي عن التخطيط - وبعد قيام وزارة للتعاون الدولي أسند إليها هذا العمل مع مهام أخرى - ولكن بقي التنسيق بين الوزارتين (التخطيط والتعاون الدولي) قائماً بحيث يتم تبويب أي مشروع عن طريق المخطط والقروض والمساعدات الأجنبية إلا إذا كان مدرجاً في خطة التنمية .
- (٤٣) راجع عرض السيد رئيس الوزراء والسيد نائب رئيس الوزراء ووزير التخطيط والسيد وزير المالية حول خطة السنة ١٩٩٢/٩١ ومشروع الخطة الجديدة في مجلس الشعب . وفي هذا الخصوص انظر مجلة الاقتصاد والمحاسبة العدد ٥٠٧ مايو ١٩٩١ الصادرة عن نادي التجارة - القاهرة - ص ٧ .
- (٤٤) دكتور ابراهيم حلمي عبدالرحمن ، دكتور سلطان أبو علي - دور القطاعين العام والخاص مع التركيز على التخصصية " حالة مصر " ورقة بحثية مقدمة الى الندوة المشتركة للتخصيصية والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية - دوق النقد العربي - أبو ظبي ٥ - ٧ كانون أول (ديسمبر) ١٩٨٨ .
- (٤٥) مجلة الاقتصاد والمحاسبة عدد مايو ١٩٩١ - مذكور سابقاً صفحة ٧ .
- (٤٦) انظر في هذا الخصوص دكتور سعيد النجار - التخصصية والتخصصات الهيكلية في البلاد العربية - صندوق النقد العربي أبو ظبي ٥ - ٧ ديسمبر ١٩٨٨ .
- (٤٧) دكتور احمد حسنى : نظرية التخطيط الإداري " الجزء الاول " مذكرة خارجية رقم ٤٩٦ معهد التخطيط القومي - القاهرة - أكتوبر ١٩٦٤ ص ٨ - ١١ .
- (٤٨) دكتور احمد حسنى : نماذج التخطيط الإداري - مذكرة خارجية رقم ٤٢٩ معهد التخطيط القومي - القاهرة - أبريل ١٩٦٤ ص ١٤ -

(*) الفصل الرابع

دور سياسة الأسعار في ظل التخطيط في مصر

(*) أعد هذا الفصل د. سهير أبو العينين .

مقدمة

تتجه التطورات الاقتصادية الحالية التي يشهدها معظم انحاء العالم ، وبصفة خاصة الدول الاشتراكية والدول النامية ، الى مزيد من الاعتماد على السوق وآلياته في ادارة الاقتصاد القومي وتسيير الحياة الاقتصادية ، والحد من التدخل المباشر للدولة الذي ساد في الفترة السابقة كبديل لآليات السوق . وفي واقع الأمر رغم ان جدلاً شديداً مازال محتدماً حول صحة هذا التوجه كأسلوب للاصلاح الاقتصادي والخروج من الازمة الحالية ، إلا ان مجريات الامور توضح ان معظم الدول ماضية بالفعل في هذا الطريق .

ولاشك ان الاعتماد على قوى السوق لتخصيص الموارد وموازنة العرض والطلب في الأنشطة المختلفة يعني أن تأخذ الاسعار دوراً متزايداً في الحياة الاقتصادية ، وان تصبح هي المحرك الرئيسي لقرارات الافراد والوحدات الاقتصادية بدلاً من التعليمات الادارية الملزمة . والواقع أن الاسعار لم تكف يوماً عن أداء دورها في السوق والتأثير في قرارات الافراد في أى من الانظمة المختلفة طالما أنه يوجد سوق وتعامل نقدي ، وانما اختلف مدى أهمية دور كل من الاسعار والدولة في أداء وظيفة تخصيص الموارد ، وكفاءة كل منهما في أداء هذه الوظيفة . كذلك اختلفت طريقة تحديد الاسعار ، ففي دول التخطيط المركزي كل الاسعار تقريباً هي أسعار ادارية تحدها الدولة ، وفي الدول النامية بعض الاسعار تتحدد بشكل اداري والبعض الآخر يتحدد في السوق وفقاً لقوى العرض والطلب . في الدول أو الانظمة التي كانت تقوم فيها الدولة بمهمة تخصيص الموارد بشكل مباشر وفقاً للخطة الموضوعة ، كانت الاسعار تستخدم لاداء وظائف أخرى أهمها وظيفة التوزيع من أجل تحقيق الأهداف الاجتماعية . وقد أدى ذلك الى تدخل الدولة في تحديد الاسعار على نحو أبعد مما بدرجه كبيرة عن القيم الاقتصادية الحقيقية التي تعبر عن الندرة النسبية للموارد ، وهو ما يطلق عليه الاقتصاديون التشوهات السعرية . ويجمع الاقتصاديون على أن التدخل الاداري من جانب الدولة في تحديد الاسعار قد أدى الى تشوهات في الاسعار وابتعادها عن معدلاتها التوازنية التي تعبر عن الندرة النسبية للموارد وعن احتياجات الافراد في المجتمع . وبالنسبة للدول النامية فان التشوهات السعرية لا ترجع فقط الى التدخل الحكومي في تحديد الاسعار ، وانما ترجع ايضاً الى عيوب لصيقة بالاسواق في هذه الدول مثل تجزؤ الاسواق وعدم تجانسها وعدم قابلية عناصر الانتاج للانتقال وغيره . وقد تم عديد من الدراسات لتحليل الآثار الاقتصادية لهذه التشوهات السعرية في الدول النامية وأجمعت على أنها أثرت تأثيراً سلبياً على عملية التنمية الاقتصادية . ومن هنا تزايدت قناعة الاقتصاديين بأن الاسعار تلعب دوراً حيوياً في عملية التنمية وبعدم صحة مقولة الهيكليين القدامى التي تهمش دور

الاسعار فى التغيرات الهيكلية التى تقتضيها التنمية الاقتصادية .

وتزايدت القناعة بأن الاسعار يمكن ان تقوم بوظيفة تخصيص الموارد بشكل أكفاً من الحكومة ، على أن ذلك يتطلب وجود أسعار توازنية صحيحة ومرنة لسلع الناتج النهائى وعناصر الانتاج ، ولكن المشكلة تكمن فى كيفية تحقيق هذه الاسعار الصحيحة ، هل تتحقق بمنع أى تدخل فى الاسواق وترك الحرية كاملة للوحدات الاقتصادية المختلفة ، سواء كانت خاصة أو عامة ، فى تحديد أسعار منتجاتها ، أم يجب أن تتدخل الدولة لمواجهة أوجه قصور الاسواق التى تبعد عن المنافسة المطلوبة لافراد أسعار صحيحة وماهو الشكل الأفضل لمثل هذا التدخل ؟

ان برامج الإصلاح الاقتصادى التى تقترحها مؤسسات التمويل الدولية تستند أساساً على ضرورة رفع كافة القيود المفروضة على الأسعار والنشاط الاقتصادى بصفة عامة ، وأن يكون تدخل الدولة فى هذا المجال فى أضيق الحدود وبأشكال غير مباشرة تبعد عن القيود الادارية .

وبالنسبة لمصر بدأت منذ فترة اجراءات الإصلاح الاقتصادى تدخل مرحلة جديدة تنقسم بجرعة كبيرة فى الانتقال الى دور أكبر للاسواق فى تحديد أسعار السلع وعناصر الانتاج ، ورفع كثير من القيود على التجارة الخارجية وعلى سعر الصرف ، ورفع أسعار الطاقة وغيره من الاجراءات . وتؤكد تصريحات المسؤولين استمرار الأخذ بالتخطيط كأسلوب لإدارة التنمية الاقتصادية مع سياسة التحرير الاقتصادى ، وأن كان من غير الواضح مامية دور التخطيط فى المرحلة المقبلة ، وخاصة مع القانون الجديد للقسطاع العام ، وكيف ستتغير أساليب التخطيط لمجاراة التطورات الاقتصادية الحالية . وعلى أية حال فان هذه التصريحات تعنى ان فى الفترة القادمة سيظل هناك قدر من تدخل الدولة فى إدارة التنمية الاقتصادية، وتهدف هذه الدراسة الى محاولة التعرف على خطوط عامة لصياغة سياسة الاسعار تكون لها آثار ايجابية على عملية التنمية ومستوى رفاهة الفرد ، وذلك من وجهة نظر منهجية، بنعنى التعرف على المناهج المتاحة لصياغة وتقييم سياسات الاسعار وتتبع آثارها على المتغيرات الاقتصادية وذلك بهدف الوصول الى أفضل البدائل الممكنة .

وفى سبيل ذلك تقوم الدراسة أولاً باستعراض سياسة الاسعار فى مصر فى الفترة السابقة وكيفية تطورها وآثارها الاقتصادية . وبعد أن بدأت بالفعل اجراءات محددة لتنفيذ سياسة التحرير الاقتصادى فى مصر وما تتضمنه من تغيير فى سياسة الاسعار ، فإن أفضل مايمكن عمله فى الوقت الحالى هو استعراض المناهج المختلفة التى تمكن من تتبع الآثار المحتملة لهذه السياسة الجديدة على المتغيرات الاقتصادية المختلفة وعلى مسار النمو الاقتصادى فى الفترة المقبلة .

وفي النهاية تتناول الدراسة بعض المناهج الكمية المقترحة للتسعير والتي تستخدم في قياس آثار التغيرات الاقتصادية على الأسعار ، ثم تعرض أحد المناهج المقترحة للربط بين الاسعار وأهداف الخطة ، وذلك في محاولة للإجابة عن السؤال الخاص بدور الدولة وكيفية استخدام الاسعار لتحقيق وظائف وأهداف أخرى بالإضافة للكفاءة الاقتصادية .

القسم الأول

سياسة الأسعار في مصر في الفترة السابقة

١- نظرة تاريخية

بدأ تدخل الدولة في تسعير السلع والخدمات في عام ١٩٣٩ لمواجهة ظروف الحرب العالمية الثانية وتوفير احتياجات الجيش من السلع المختلفة ومنع حدوث غلاء فاحش في السلع الغذائية نتيجة الحرب ، ولذلك صدر مرسوم بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٣٩ بتحديد حد أقصى لأسعار السلع الغذائية والمواد الأولية ، وتم انشاء لجان محلية للتسعير ، وكذلك لجنة مركزية لتحديد أسس تحديد الاسعار يرأسها وزير التجارة والصناعة .

وتوالى بعد ذلك صدور القوانين والقرارات الخاصة بتحديد أسعار السلع بأنواعها المختلفة ، ومعظم هذه القوانين ترتبط بانشاء لجان مختلفة للتسعير وتخويل سلطة تحديد الاسعار وتنظيمها فيما بين الوزارات المختلفة . ويستند تحديد الأسعار وفقاً لهذه اللجان على أساس تكاليف الانتاج وتحديد حد أقصى للارباح سواء للسلع المنتجة محلياً أو التي تستورد من الخارج .

ومع نهاية الخمسينات وبداية الستينات تزايد دور الدولة في الحياة الاقتصادية وتزايد دور الاعتبارات الاجتماعية في تحديد الأسعار ، وعملت الدولة على تثبيت أسعار السلع الضرورية بصرف النظر عن تكلفة انتاجها ، وبدأت أرقام الدعم تتزايد في ميزانية الدولة .

ومنذ الأخذ بنظام التخطيط وحتى الآن فان التخطيط يقتصر على التوازنات العينية ولايتعرض للتوازنات النقدية وتخطيط الاسعار . فنجد ان الخطط الخمسية تقوم على اعداد موازين سلعية كمية وجدول تشابك قطاعي يتم اعدادها بالأسعار الثابتة لسنة الأساس ، وكذلك كل تقديرات الخطة يتم حسابها بأسعار سنة الأساس ، أى ان الاسعار في الخطة معطاة ولايتم عمل أى تقديرات لتغيرات الاسعار في فترة الخطة سواء كانت تغيرات متوقعة أو مخططة بقصد تحقيق أهداف معينة، أو توازنات معينة فيما بين الموارد والاستخدامات بأنواعها المختلفة . ولايقتصر ذلك على تجربة التخطيط في مصر وحدها وانما شمل تجارب التخطيط في الدول النامية والدول الاشتراكية ، والواقع ان ذلك كان يتسق مع طبيعة النظم الاقتصادية في هذه الدول والمنهج الذى اتبعته في تخصيص الموارد عن طريق خطة تنفذ بتعليمات ادارية وليس عن طريق السوق وآليات الاسعار .

وفي عام ١٩٧١ تم انشاء جهاز تخطيط الاسعار في محاولة للربط بين السياسة السعرية وبين الخطة الاقتصادية ، حيث تحددت مهمة الجهاز في اقتراح السياسات السعرية المناسبة لتخطيط التنمية الاقتصادية والتي تحقق أهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتعمل على رفع الكفاءة الاقتصادية^(١) .

الا ان الدور الفعلي للجهاز اقتصر على القيام بدراسة التكاليف واقتراح الهيكل السعري لبعض السلع الاستهلاكية والانتاجية الهامة ، وذلك لاقتراح تعديلات الاسعار بعد ارتفاع المدخلات مع ثبات اسعار المنتجات (المحددة لاهم السلع مثل : الاسمنت، الحديد، الاسمدة ، الزيوت ، اقشعة شعبية .. الخ) ، مما أدى الى تأكل الاربعيناس او تحقيق خسائر للوحدات الانتاجية ، وقد اقتصر ذلك على الوحدات التابعة للقطاع العام .

وقد اقتصر صلة الجهاز بالتخطيط في ارسال قوائم بالاسعار العالمية للسلع الهامة مع تنبؤات بالتغير المرتقب لاستخدامها في أعداد الخطة .

وفي عام ١٩٧٧ تم الغاء جهاز الاسعار وآلت اختصاصاته الى وزارة التخطيط . ورغم أن هذه الخطوة كان من المفترض ان تسفر عن تضمين الاسعار في الخطة والتنسيق بين الخطة العينية وبين السياسة السعرية ، الا أن ذلك لم يحدث واستمر التخطيط بالكميات العينية فقط .

وفي الوقت الحالي يقتصر دور قطاع الاسعار في وزارة التخطيط على عمل دراسات لبدء الرأي في مطالبات معينة برفع الاسعار بالنسبة لبعض السلع ، الا انه في معظم الاحوال كان يتم رفع الاسعار دون انتظار نتائج هذه الدراسات ، ويقوم هذا القطاع حالياً بحساب ارقام قياسية للمجموعات السلعية المختلفة لاستخدامها في اعداد تقديرات بالأسعار الثابتة لتطور المتغيرات الاقتصادية المختلفة .

وبالنسبة للسياسات السعرية التي اتبعتها الدولة في الفترة السابقة فقد تمثلت في تثبيت اسعار السلع الضرورية لافراد الشعب وبحيث تتحمل الدولة الفرق بين سعر المستهلك وتكلفة الانتاج او الاستيراد ، كذلك اتبعت الدولة سياسة الأسعار المتفاوتة او المزدوجة ، بمعنى تحديد سعرين للسلع من نفس النوع احدهما ثابت ويقل عن التكلفة ، والثاني يتحدد وفقاً للتكلفة مضافاً اليها هوامش الربح ، وقد ظهر هذا النظام كمحاولة من الدولة للقضاء على السوق السوداء ، كذلك حاولت الدولة زيادة المعروض من السلع الغذائية الاساسية والضرورية لكسر حدة الارتفاع في أسعار السلع ، كما كانت تدخل أجهزة الدولة وشركات القطاع العام مشترية لبعض

السلع في الاسواق بهدف زيادة المعروض منها بأسعار مناسبة طوال العام .

وفيما يتعلق بالحصائل الزراعية كانت الدولة تقوم بتحديد أسعار بعض المحاصيل الزراعية تحديداً جبرياً وكذلك أسعار بعض المدخلات الزراعية ، أما باقي المحاصيل الاخرى فتتحدد أسعارها في السوق وفقاً لقوى العرض والطلب . كما كانت الدولة تلزم منتجي بعض المحاصيل الزراعية وهي القطن والقصب بتوريد كامل الانتاج الى الحكومة بالاسعار الجبرية ، وبعض المحاصيل الاخرى تلزمهم بتوريد حصة من الانتاج والجزء الباقي يتم تسويقه في السوق بالأسعار التي تتحدد فيها (٢) .

وبالنسبة للقطاع العام فقد كانت هناك عدة وزارات تشترك في تحديد أسعار منتجاته ، وكان دور الوحدات الانتاجية في تحديد أسعار منتجاتها محدود للغاية ، كما أن تكاليف الانتاج في هذه الوحدات لم يكن لها إلا دور استرشادي محدود (٣) . واتساقاً مع سياسة الدولة في هذه الفترة كان قطاع البنوك مملوكاً للدولة وكانت سياسة الائتمان مقيدة بقيود مختلفة - حتى بعد السماح بتواجد بنوك خاصة وأجنبية بعد سياسة الانفتاح - ومن أهم هذه القيود التحديد الجبري لسعر الفائدة ، والعمل بأسعار فائدة متمايزة لدعم الاستثمار في بعض الأنشطة الانتاجية ، وتحديد معدلات عالية لنسب الاحتياطي في البنوك وغيره من القيود . وكانت أسعار الفائدة الاسمية تتميز بالثبات النسبي حيث كانت تتزايد على فترات متباعدة وبمعدلات بطيئة تقل عن معدلات التضخم الذي اخذ يتسارع في السنوات الاخيرة حتى أصبح سعر الفائدة الحقيقي سالباً .

كذلك كانت التجارة الخارجية تخضع لقيود كمية ورسوم جمركية عالية للحد من الواردات وتشجيع الصناعة المحلية ، وأيضاً قيود ورقابة على الصرف الأجنبي نظمتها قوانين وقرارات مختلفة ونتج عنها العمل بأسعار صرف متعددة بالاضافة الى سعر السوق السوداء الذي يبعد كثيراً عن الاسعار الرسمية والذي ظهر نتيجة ابتعاد الاسعار الرسمية عن السعر التوازني .

اما بالنسبة لسعر العمل فكانت قوانين الدولة تنظم الاجور في الحكومة والقطاع العام ، وتتدخل في تحديد الاجور في القطاع الخاص عن طريق تشريعات تضع حد أدنى للاجور وتفرض اعانات غلاء معيشة وتنظم عدد ساعات العمل وغيره من قوانين العمل الاخرى . وقد اختلفت آراء الاقتصاديين حول سياسة الاجور في مصر ، فمنهم من يرى أن الاجور الحقيقية تتجه الى الانخفاض وان توزيع الدخل يتغير لغير صالح العمل ، ومنهم من يرى أن الاجور السائدة لا تعبر عن الندرة النسبية لعنصر العمل الذي يعاني من فائض مقارنة بعناصر الانتاج الاخرى مثل رأس المال، وأن معدلات المعدلات للاجور مع الاسعار المنخفضة للفائدة أدت الى التوسع في استخدام اساليب

انتاج كثيفة رأس المال بما لا يلائم الندرة النسبية لعناصر الانتاج المتاحة (٤) .

بصفة عامة يمكن القول أن السياسة السعرية للدولة في هذه الفترة كان لها مردود اجتماعي عالي تمثل في تخفيض أو تثبيت نفقات المعيشة بالنسبة لمحدودي الدخل ، الا ان هذه السياسة نتج عنها عدد من السلبيات التي ظلت تتراكم طوال هذه الفترة حتى وصلت الازمة الاقتصادية الى درجة خطيرة لا تحتمل الاستمرار فسي نفس السياسات السابقة .

ولعل أهم هذه السلبيات هي التشوهات المتعددة في هيكل اسعار السلع والخدمات وعناصر الانتاج ، والتي أدت الى انحرافها بشكل متزايد عن الاسعار الاقتصادية ، وهو ما يعنى فشل هذه الاسعار في تحقيق التخصيص الامثل للموارد الذي يعبر عن ندرتها النسبية ويحقق الكفاءة الاقتصادية ، وأثبتت التجربة ان التخطيط وقيام الدولة بدلاً من السوق بمهمة تخصيص الموارد لم ينجح في اداء هذه الوظيفة الهامة ، وقد نتج عن ذلك انخفاض كبير في الكفاءة الاقتصادية ، وهكذا فان عملية التنمية كانت تتم بتكلفة عالية جداً بالنسبة للاقتصاد .

ومن أهم السلبيات الاخرى تزايد عبء الدعم على ميزانية الدولة وما أدى اليه من آثار تضخمية ، كذلك ساهمت هذه السياسات بدرجة كبيرة في اختلال الهياكل التمويلية لشركات القطاع العام وانخفاض الكفاءة الانتاجية لها ، وذلك بصفة خاصة بسبب عدم وجود فاصل محدد بين المبالغ المدفوعة من الخزنة العامة لدعم السلع والخدمات المسعرة جبرياً من جانب الدولة ، وبين المبالغ التي تدفع كاعانة سيادية لمواجهة الخسائر التي تحققها الوحدات الاقتصادية القائمة على ادارة الانشطة التي تتداول من خلالها السلع والخدمات المدعومة ، وقد أدى ذلك الى عدم الاكتسارات بأهمية الاخذ باعتبارات الكفاءة الاقتصادية في الانتاج من جانب الشركات المنتجة (٥) .

كذلك تجمع الدراسات التي تعرضت لسياسة التسعير الزراعي على ان هذه السياسة كان لها تأثيراً سلبياً على مسار نمو قطاع الزراعة. ذلك ان اسعار السلع الزراعية ، وخاصة بالنسبة للمحاصيل الرئيسية وهي القمح والقطن والارز والسكر ، أقل بكثير من الاسعار العالمية . وقد فرضت الدولة هذه الاسعار على المنتجين الزراعيين لتزويد دخلها من العملة الصعبة وذلك من الفرق الذي تحصل عليه بين سعر التصدير والسعر الذي تشتري به من المزارع ، وايضا لدعم صغار المستهلكين بالنسبة للسلع الغذائية الرئيسية ، وكذلك الدعم وتمويل تنمية قطاع الصناعة ، وقد عني ذلك

فرض ضريبة على المنتج الزراعى يتم بها تمويل أهداف الحكومة ، وقد أظهرت دراسة البنك الدولى ان السياسة السعرية وسياسة الاستثمار فى الزراعة أدت الى تحويل جزء كبير من الموارد من الزراعة الى القطاعات الاخرى ، ويقدر حجم هذه الموارد بحوالى ٢٥ ٪ من الناتج المحلى الزراعى فى الفترة من ١٩٦٠ الى ١٩٨٥ (٦)

وقد أدت الاسعار المنخفضة للمحاصيل الزراعية الى امتناع المزارعين عن الاستفادة من الفرص المتاحة والممكنة تكنولوجياً لزيادة الانتاجية ، وذلك لان العائد من زيادة الانتاجية لا يجزئيه عن التكاليف التى يتحملها ، وبالتالي فان رفع أسعار المنتجات الزراعية يؤدي الى امكانيات كبيرة لزيادة الانتاجية وبالتالي زيادة المعروض من السلع الغذائية وتقليل الواردات منها .

وتوضح دراسة قامت بها وزارة الزراعة (٧) بعض الامثلة على الآثار السلبية لسياسة تسعير الحاصلات الزراعية على الكفاءة الانتاجية فى هذا القطاع . ومن هذه الامثلة أن الفلاح المصرى يزرع القمح اساساً ليستفيد من محتواه من التبن ، ذلك ان سعر القمح المحدد خبرياً بأقل من قيمته الاقتصادية ليس مجزياً بالنسبة للفلاح ليجعله يتحمل مشقة فصل القمح عن التبن الذى يبيعه علفاً ، ويؤدي ذلك الى فاقد فى القمح يقدر بحوالى ١٥ ٪ على الاقل ، مما يمثل عبئاً على ميزانية الدولة وعلى ميزان المدفوعات نتيجة استيراد هذا القدر من الخارج .

ومن الامثلة الاخرى أن الفلاح ليتجنب القيود السعرية الموسمية فانه يجمع محاصيل الموز والعنب قبل تمام نضجها مما يؤدي الى فاقد يقدر بحوالى ١٠ ٪ . ومن الامثلة الاخرى ان الفلاح يضحي بحوالى ٢٠ ٪ من ناتج الذرة نتيجة استخدام اوراقها كعلف وذلك بسبب بيع الذرة بسعر أقل بكثير من السعر الذى تستورد به .

كما أن سعر القطن الذى كان يحصل عليه المنتج الزراعى كان أقل من نصف السعر الذى تحصل عليه الدولة من تصدير القطن ، ويؤدي ذلك الى فاقد فى الناتج يقدر بحوالى من ١٠ ٪ الى ٢٠ ٪ وذلك بسبب تأخير زراعته الى وقت غير الوقت الامثل لزراعته وذلك لقيام الفلاح بزراعة أخرى للبرسيم تدر عليه عائداً أفضل . وتنبست الامثلة السابقة - وغيرها كثير - ان المنتج الزراعى يستجيب بالفعل لمؤشرات السعر ، وبالتالي فان اصلاح الاسعار سيؤدي الى استجابة المنتج الزراعى وزيادة الانتاجية .

كذلك أدت سياسات سعر الصرف والرسوم الجمركية الى تمتع الانتاج الصناعى المحلى بحماية كبيرة ، ربما كانت لازمة للصناعة فى بداية نشأتها ، الا ان استمرار هذه السياسة بالاضافة الى السياسات الاقتصادية الاخرى واسلوب ادارة القطاع العام أدى الى انخفاض ملحوظ فى جودة المنتجات الصناعية مقارنة بمثيلاتها فى الخارج ،

مما ساهم في اضعاف القدرة على المنافسة في الأسواق الخارجية وارتفاع تكلفة الانتاج المحلي .

كذلك ادى انخفاض سعر الفائدة وسعر الصرف الى اتجاه الاستثمار الى أنشطة كثيفة رأس المال وبالتالي استخدام غير كفء لهذا العنصر النادر . كما أدت سياسة الاسعار الثابتة للسلع الرئيسية بمثل منتجات الطاقة والقمح والدقيق الى استهلاك غير كفء لهذه السلع مما أدى الى ظهور فاقد فيها والى استنزاف للعملة الصعبة . وعلى مستوى القطاعات نجد ان القطاعات السلعية هي التي تعرضت اساساً لتثبيت الاسعار ، وقد أدى ذلك الى تحول للموارد من القطاعات السلعية الى أنشطة التجارة والخدمات الأخرى . وفي داخل القطاعات السلعية أدت القيود على الاسعار الى نمط غير كفء للانتاج تمثل في تشجيع الأنشطة التي تفتقر فيها مصر الى مزايا نسبية (وذلك مثل الألومنيوم والحديد والصلب والكيماويات ومنتجات اللحوم) على حساب أنشطة أخرى كان يمكن تنميتها (مثل الأنسجة القطنية والسلع الغذائية والفواكه والخضروات) (٨) .

١-٢ محاولات الإصلاح

وقد قامت عدة محاولات للإصلاح الاقتصادي منذ منتصف السبعينات الا انها لم تسفر عن سياسات جديدة بالنسبة للاسعار أو اساليب مختلفة للتسعير ، وان كان ذلك لايعنى ان الاسعار ظلت ثابتة ، بل كانت هناك زيادة مستمرة في المستوى العام للاسعار نتيجة للتضخم الذى بدأ يتزايد بمعدلات كبيرة منذ هذه الفترة .

وعندما حاولت الحكومة رفع الاسعار بالنسبة لعدد من السلع تضم سلعاً غذائية ، وذلك لتقريبها من تكلفتها الحقيقية فى عام ١٩٧٧ قامت مظاهرات شعبية ضخمة أدت الى تراجع الحكومة عن هذه المحاولة والعودة الى الاسعار القديمة .

ومنذ بداية الثمانينات هناك محاولات مستمرة للإصلاح الاقتصادى ولكنها محاولات جزئية وحذرة ومتردة خاصة فيما يتعلق منها برفع الاسعار بشكل مباشر . ومع العودة الى نظام الخطط الخمسية فى ١٩٨٢ الا ان التخطيط لم يتضمن أية مخطط لتخطيط الاسعار أو صياغة سياسة سعرية تتسق مع الخطة العينية الموضوعية ، والواقع ان ذلك لم يكن يسيراً حيث لا يوجد منهج محدد المعالم لصياغة سياسة للاسعار تتسق مع الخطة فى نظام للتخطيط لايشمل الاقتصاد القومى كله .

وعلى أية حال فقد قامت محاولات جزئية لتعديل اسعار بعض السلع في محاولة لتخفيف عبء الدعم ولزيادة موارد الدولة ، فتم رفع أسعار الطاقة أكثر من مرة . وفي عام ١٩٨١ تم توحيد الضرائب غير المباشرة في ضريبة واحدة تحت مسمى ضريبة الاستهلاك وذلك لتوسيع القاعدة التي تخضع لهذه الرسوم .

كذلك ادركت الحكومة ضرورة رفع سعر المنتج بالنسبة للمحاصيل الزراعية لاصلاح الخلل الذي حدث في توزيع الدخول الزراعية وغير الزراعية ، وبدأ بالفعل في ١٩٨٦ تعديل الاسعار الزراعية والحصص التي يتم توريدها للحكومة . وفي نفس هذا العام قامت عدة اجراءات اقتصادية أخرى ترتبط بالسياسة السعرية ، اذ سمحت الحكومة بمقدور من المرونة في تحديد الاسعار وذلك بأخذ تطور الاسعار العالمية في الاعتبار بدلاً من الاعتماد فقط على اضافة هامش للربح على تكلفة الانتاج ، كذلك انخفض عدد السلع التي تخضع لرقابة جامدة على الاسعار من ٢٩ الى ١٩ سلعة (٩) . وبالإضافة الى ذلك تم تعديل هيكل التعريفات الجمركية والغاء أذون الاستيراد وبعض القيود الكمية على الواردات ، وتم تعديل سعر الصرف الذي يتخذ اساساً لتحديد قيمة الرسوم الجمركية من ٧٠ قرش الى ١٣٦ قرش للدولار ، وفي عام ١٩٨٧ قامت الحكومة بانشاء السوق المصرفية الى جانب مجمع البنك المركزي للنقد الاجنبي وتخفيض قيمة العملة عند انشاء السوق بحوالي ٣٧٪ بالنسبة للسعر السائد في البنوك المعتمدة (١٠) .

وبدأً من يناير ١٩٩١ وفي اطار المباحثات مع صندوق النقد الدولي بدأت الحكومة في تطبيق عدد من الاجراءات تحت شعار سياسة التحرير الاقتصادي ، وتطور هذه الاجراءات حول الاسعار بشكل مباشر وغير مباشر وبدأت تفرز ارتفاعاً كبيراً وسريعاً في الاسعار .

وفي يناير ١٩٩١ قرر البنك المركزي المصري تحرير اسعار الفائدة الدائنة والمدينة الى جانب استخدام أذون الخزانة لتغطية جزء من عجز الموازنة العامة للدولة ، ويتم تحديد سعر الاقراض والخصم من البنك المركزي باضافة ٢٪ على السعر المعلن لأذون الخزانة . وفي نهاية فبراير ١٩٩١ ألغت الحكومة النظام القائم للسوق المصرفية والذي تم انشاؤه في ١٩٨٧ ، وطبقت مايسمى بنظام السوق الحرة للنقد الاجنبي ، وينطوي هذا النظام على وجود سوقين للنقد الاجنبي - كمرحلة أولى - هما السوق الاولى (البنك المركزي) والسوق الثانية (للبنوك) ، بحيث لايزيد سعر الصرف في السوق الثانية عن السوق الاولى عن ٥٪ ، وهو الامر الذي عني فعلياً خفض قيمة الجنيه المصري سواء في معاملات البنك المركزي أو معاملات

البنوك . والمفروض أن يتم دمج السوقين الاولى والثانية خلال سنة واحدة وصولاً الى سوق حرة للنقد الاجنبى تخضع لمقتضيات العرض والطلب . ويعنى ذلك تعويم الجنيه المصرى تعويماً كاملاً ، ويقترن ذلك بانشاء شركات صرافة للنقد الاجنبى . وفى مايو ١٩٩١ أقرت الحكومة قانون ضريبة المبيعات بهدف زيادة الايرادات العامة ، وبحيث تحل هذه الضريبة محل ضريبة الاستهلاك التى كانت تطبق منذ ١٩٨١ ، وذلك كخطوة نحو اصلاح ضريبي شامل يقود الى الاخذ بنظام الضريبة الموحدة . والقانون الذى صدر بغرض ضريبة للمبيعات بنسب مختلفة على السلع حسب أهميتها لمحدودى الدخل ، يمثل المرحلة الاولى للقانون ويقتصر فيها على تكليف المنتج الصناعى والمستورد ومؤدى الخدمات المنصوص عليها فى القانون بتحصيل الضريبة وتوريدها الى مصلحة الضرائب ، ومن المفروض ان هناك مرحلتين تاليتين يمتد فيهما التكليف بتحصيل الضريبة وتوريدها الى تاجر التجزئة (١١) .

وفى نفس الوقت الذى صدر فيه قانون ضريبة المبيعات أصدرت الحكومة قراراً آخرأ بتعديل هيكل التعريفات الجمركية بما يتضمن زيادة متفاوتة فى الرسوم الجمركية على السلع المختلفة ، وأيضاً بتعديل سعر الصرف الذى يتم على اساسه حساب الرسوم الجمركية من ١٣٦ قرش الى ٢٢٠ قرش للدولار . وتخضع السلع المستوردة لضريبة المبيعات وتحسب على أساس سعر السلعة مضافاً اليه الرسوم الجمركية المفروضة عليها .

وتشجيعاً للتصدير ينص قانون ضريبة المبيعات أن يسترد المصدر الضرائب التى دفعها على وارداته الداخلة فى الانتاج فى حالة اثباته تصدير المنتج النهائى . واتخذت الحكومة أيضاً فى الفترة الاخيرة قراراً برفع أسعار الطاقة . وذلك لتقريبها من الأسعار العالمية والتى يفترض ان تتساوى معها فى فترة ثلاث سنوات . وفى اطار الاتفاق مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى هناك مجموعة من الاجراءات الاخرى التى لابد وان تنعكس بشكل مباشر على الاسعار . وهذه الاجراءات تتضمن تعديل لائحة الاستيراد والتصدير والتخلى عن الاجراءات الكمية لتقييد الاستيراد والاكتفاء بالرسوم الجمركية ، خفض الانفاق على الدعم الحكومى لسلع الاستهلاك الاساسى وخفض الانفاق على الخدمات الصحية والتعليمية ، السماح لشركات القطاع العام بتعديل اسعار منتجاتها لتحسين هياكلها التمويلية وتغطية الفروق الجديدة فى سعر الفائدة وسعر الصرف والضرائب والجمارك ، وأخيراً تعديل العلاقة ايجارية فى الارض الزراعية والمساكن (١٢) .

ومن الواضح ان هذه الاجراءات ستؤثر على الاسعار النسبية للسلع النهائية وعناصر الانتاج ، كما أنها ستؤثر تأثيراً كبيراً على المستوى العام للأسعار . ذلك اننا إذا تتبعنا هذه الاجراءات نجد أن اسعار بعض السلع التي تحتاج الى مستلزمات انتاج مستوردة يمكن ان تتضاعف اسعارها عدة مرات ، فالأمر لا يتعلق فقط بضريبة المبيعات وانما يضاف اليها تخفيض سعر الجنيه وزيادة الرسوم الجمركية وزيادة أسعار الطاقة وزيادة سعر الفائدة ، مع ملاحظة انه عندما تبدأ آثار هذه الاجراءات على اسعار السلع في الظهور تكون قد تقرر زيادات أخرى وفقاً للمراحل التالية لقانون ضريبة المبيعات وتقريب اسعار الطاقة من الاسعار العالمية مع احتمالات حدوث انخفاض آخر في سعر العملة ، هذا بالإضافة الى ما قد يحدث من زيادة في الاسعار العالمية .

ومكذا يتضح ان تكلفة تنفيذ هذا البرنامج باهظة للغاية وستؤثر بالتأكيد على مستوى معيشة كل فئات الشعب حتى مع استمرار دعم بعض السلع الغذائية الأساسية ، وحتى مع الزيادة التي تقرر في الاجور بنسبة ١٥٪ ورفع حد الاعفاء الضريبي الى ٢ آلاف جنيه في السنة ، وفي الوقت الحالي يغور جدل كبير بين الاقتصاديين حول جدوى هذا البرنامج للإصلاح في مصر وهل تبرر هذه التكلفة الضخمة أم لا ؟

والواقع ان الاجابة على هذا السؤال ليست بالمهمة اليسيرة ، الا أن ما يمكن قوله في هذا المجال هو أن الازمة التي يمر بها الاقتصاد المصري توضح انه لا يمكن الاستمرار بنفس السياسات السابقة وأن هناك ضرورة وحاجة ماسة لإصلاح الاختلالات القائمة ، وان الإصلاح لابد وان يتضمن تكلفة . وترجع ضخامة التكلفة الى كبر حجم الاختلالات القائمة . وهذه التكلفة الباهظة لبرنامج الإصلاح ومحاولة تصحيح هيكل الاسعار انما تتطلب بذل أقصى الجهد في تقييم آثار السياسات التي يتضمنها والتعرف على آثارها الايجابية والسلبية في كل من الأجل القصير والأجل الطويل حتى يمكن تحديد ما يجب تعديله منها أو ما يجب اتخاذه من اجراءات مكتملة لمواجهة الآثار السلبية التي تنتج عنها أو لاقتراح بديل مختلف لهذا البرنامج للإصلاح .

القسم الثاني

سياسة الاسعار والاصلاح الاقتصادى : الآثار المتوقعة ومناخ التقييم

لم تكن سياسة الأسعار فى مصر فى الفترة السابقة سياسة عشوائية أو متخطبة، بل على العكس من ذلك كانت سياسة واضحة الملامح وتتسق مع النمط السائد آنذاك للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التى تقوم على سيطرة الحكومة وتدخلها فى تحديد الأسعار من أجل تحقيق أهداف معينة ، أهمها تحقيق العدالة الاجتماعية وتأمين مستوى معيشة محدودى الدخل وذلك بتثبيت اسعار السلع الغذائية الاساسية ودعم بعض السلع الاستهلاكية الاخرى وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية مجاناً، وأيضاً من أجل تشجيع وحماية الصناعة المحلية الناشئة وذلك بفرض القيود المختلفة على الواردات الصناعية ، وأيضاً التدخل فى تحديد نسب التبادل بين الزراعة والصناعة وذلك لتحويل جزء من فائض قطاع الزراعة لتمويل نمو قطاع الصناعة .

الا ان تجربة مصر وتجارب الدول النامية بصفة عامة - ورغم خصوصية كل منها - أثبتت ان هذه السياسة التى ركزت على اعتبارات العدالة الاجتماعية وأهملت اعتبار الكفاءة الاقتصادية أدت الى اسعار مشوهة ونتج عنها مشكلات اقتصادية مزمنة ومتفاقمة من أهمها سوء تخصيص الموارد والعجز المزمن فى ميزانية الدولة وميزان المدفوعات وتفاقم مشكلة الديون وتزايد معدلات التضخم وغيره من المشكلات التى اصبحت تحتم ضرورة تغيير السياسات السابقة وخاصة سياسة الاسعار .

وقد اجريت دراسات عديدة لدراسة تشوهات الاسعار فى الدول النامية ومظاهرها وأساليب قياسها ، واستندت فى قياس هذه الاختلالات الى حساب أسعار الظل . كما قامت أيضاً بتحليل آثار هذه التشوهات من خلال تحليل آثار السياسات الحمائية بأشكالها المختلفة على الاسعار النسبية وعلى كفاءة تخصيص الموارد فيما بين الأنشطة المختلفة ، وذلك بغرض اساسى وهو اثبات ان هذه القيود كان لها آثار سلبية على الكفاءة الاقتصادية ، وبالتالي فان الغاء هذه القيود يؤدى الى تحسين كفاءة تخصيص الموارد . ومع ذلك فان هذه الدراسات لاتستطيع ان تجزم أن مجرد الغاء القيود وتحرير الاسعار يؤدى فى حد ذاته الى النتائج المرجوة . كما أن تجارب كثير من الدول لاصلاح الاسعار أظهرت ان هناك عدداً غير قليل من المشاكل التى يمكن ان تظهر مع تطبيق العناصر المختلفة لسياسة الاصلاح . وقد تناولت دراسات عديدة الآثار المحتملة لتحرير الاسعار ، وبصفة خاصة أسعار الموارد الرئيسية التى تمثل العناصر النادرة الحاكمة فى الدول النامية وهى رأس المال والعملة الأجنبية .

ونستعرض في هذا الجزء من البحث أهم نتائج هذه الدراسات .

٢ - ١ أسعار الظل وآثار السياسات الحمائية

تعتبر أسعار الظل عن نفقة الفرصة البديلة ، أى انها تمثل القيمة الاقتصادية الحقيقية للسلعة أو عنصر الانتاج محل البحث ، وبالتالي فان هذه القيمة هي سعر الكفاءة (المعبر عن الندرة النسبية) الذى يجب ان يسود بالنسبة لهذه السلعة . وقد ارتبط استخدام اسعار الظل بتحليل وتقييم المشروعات من الناحية الاقتصادية، وذلك على اعتبار ان تقييم المشروعات الجديدة اذا تم على أساس أسعار السوق المشوهة لابد أن ينتج عنه قرارات استثمارية خاطئة تبعد عن الكفاءة الاقتصادية وتسمى استخدام الموارد . وبالإضافة الى ذلك فان اسعار الظل يمكن ان ترتبط بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك من خلال تحديد قيم العملات القومية . وفى واقع الامر ان اسعار الظل ارتبط ظهورها فى البداية بنماذج البرمجة الخطية عن طريق حساب البرنامج المبدول وهو ما يعنى ربط هذه الاسعار بأهداف محددة . الا أن حساب أسعار الظل فى الوقت الحالى يعتمد اساساً على الأسعار العالمية وتقسيم السلع الى سلع داخلية فى التجارة وأخرى لاتدخل فى التجارة (*) ، وحساب سعر صرف الظل فى تحويل اسعار الواردات الى العملة المحلية . وهناك عديد من الاساليب الفنية التى ظهرت فى هذا المجال لحساب اسعار الظل لكل من السلع المختلفة والعمل وسعر الصرف (١٢) .

وفى واقع الامر رغم أهمية حساب أسعار الظل للاسترشاد بها فى التقييم الاقتصادى للمشروعات الجديدة الا أن ذلك لا يكفى فى حد ذاته لاصلاح الاختلالات السعرية القائمة ، كما انه ليس من المقبول من الناحية العملية مطالبة الدولة بحساب اسعار الظل لجميع السلع والخدمات ثم فرضها جبرياً فهذا أمر مكلف للغاية وغير قابل للتنفيذ فى الواقع العملى .

يرى أنصار النظرية النيوكلاسيكية أن الغاء القيود الحمائية التى تفرضها الدولة باشكالها المختلفة من شأنه ان يزيل الاختلالات السعرية القائمة وان يؤدي الى قيام اسعار توازنية توجه قرارات السوق لتخصيص الموارد بما يتفق والندرة النسبية للسلع وعناصر الانتاج ويؤدي الى آثار ايجابية على حجم الناتج وتوزيعه القطاعى وزيادة كفاءة الانتاج .

وقد ارتبط مفهوم الحماية في بداية ظهوره بفرض الرسوم الجمركية على الواردات مما يؤدي الى رفع أسعار السلع المستوردة وخاصة بالنسبة للواردات المنافسة . الا أنه في الدراسات الحديثة اتسع هذا المفهوم ليشمل كافة أشكال تدخل الدولة في جهاز الاسعار والتي ينتج عنها اختلافات كثيرة بين الاسعار المحلية والاسعار العالمية^(١٤) . ويدخل في مفهوم الحماية أيضا القيود التي تفرضها الدولة على حركة رؤوس الاموال من وإلى الدولة وكذلك فرض القيود على سعر الفائدة بتحديد سقف لاسعار الفائدة الدائنة والمدينة .

وقد قام كثير من الدراسات بتوثيق المدى الذي ذهبت اليه كثير من الدول النامية في التدخل في عمل جهاز الاسعار بالاجراءات الحمائية المختلفة ، وآثار هذا التدخل الحمائي على الكفاءة الاقتصادية^(١٥) . ويمكن في هذا المجال أن نميز ثلاث اتجاهات رئيسية برزت في هذه الدراسات :

- (١) ان أثر الحماية ليس واحداً بالنسبة لكل الصناعات كما انه متغير وفي معظم الاحوال يصعب توقعه ؛
- (٢) أن الحماية من منافسة الواردات تشجع الانتاج المحلي مرتفع التكاليف ، ولا تشجع على تخفيض التكاليف الى المستويات الدولية ؛
- (٣) حماية الصناعة تؤدي الى آثار ضارة في أجزاء أخرى من الاقتصاد وخاصة الزراعة والتصدير .

وتقدم هذه الدراسات بعض المقاييس والمؤشرات التي يمكن استخدامها لقياس الأثر النهائي للاجراءات الحمائية ، ومن هذه المقاييس معدل الحماية الاسمي^(*) وهو النسبة بين السعر المحلي الى السعر العالمي للسلع القابلة للمقارنة ، ومعدل الحماية الفعلي^(**) ويستخدم لتقدير الاثر النهائي للحماية بمقارنة أثر التعريفات الجمركية ، أو أى اجراء حمائي ، على اسعار كل من المدخلات والمخرجات بالنسبة للمنتج ، وهو بالتالي يقيس أثر الحماية على القيمة المضافة في فروع الصناعة ، ويستخدم هذا المقياس على نطاق واسع في الدراسات التطبيقية المختلفة .

Nominal Rate of Protection NRP,

(*)

Effective Rate of Protection ERP,

(**)

وهناك أيضا مؤشر آخر يستخدم لقياس كفاءة استخدام الموارد وهو تكلفة الموارد المحلية^(١٤) ، وهو يقارن قيمة الموارد المحلية المستخدمة لكل وحدة نقد أجنبي يتم الحصول عليها (بالنسبة للمصادرات) ، أو يتم توفيرها (بالنسبة للاحتلال محل الواردات) .

وقد استخدمت دراسات كثيرة هذا المقياس لعديد من الدول النامية وقد شوهنت عدة ملاحظات أهمها ان نسبة هذا المؤشر تزيد كثيراً عن سعر الصرف الرسمي ، وبالتالي فان تكلفة الحصول على أو توفير نقد أجنبي تزيد عن السعر الرسمي الذي تباع وتشتري به العملة الأجنبية ، وأن هناك تبايناً شديداً في نسب هذا المؤشر في الفروع والقطاعات المختلفة ، وهو ما يعبر عن سوء تخصيص الموارد .

وتعتمد هذه المؤشرات على استخدام أسعار الظل للسلع المختلفة ومستلزمات الإنتاج والعمل وسعر الصرف ، وتفيد هذه المؤشرات في التعرف على الاختلالات المختلفة التي تنشأ نتيجة للاجراءات الحمائية بحيث يمكن اتخاذ اجراءات أخرى لمواجهة الآثار السلبية التي تنشأ عنها ، وذلك مثل تقديم اعانة للمصادرات فسي مواجهة الحافز السلبي للتصدير الذي ينتج عن فرض التعريفات الجمركية ، الا انه يجب ملاحظة ان هذا الاجراء وان كان يساعد على تشجيع التصدير الا ان أثر التعريفات الجمركية على تشجيع الانتاج المحلي بتكلفة عالية يظل باقياً ويلزم لمواجهته التفكير في اجراءات أخرى .

وان كان بعض الاقتصاديين يرون أفضلية إلغاء اجراءات الحماية لازالة التشوهات السعرية القائمة ، ويروا ان ازالة بعض القيود دون البعض الآخر لا يحقق النتائج المرجوة وانه يجب ازالتها كلية^(١٥) . وبالنسبة لمصر فقد رأينا في الجزء السابق القيود المختلفة التي فرضتها الدولة على آليات جهاز الثمن . ورغم توافر المناهج المختلفة المتاحة لتقدير آثار اشكال التدخل في جهاز الاسعار ، الا ان هذه المناهج لم تستخدم في دراسات تطبيقية في مصر بشكل كاف . والدراسات القليلة المتاحة عن مصر معظمها قام باجراء البنك الدولي وخاصة فيما يتعلق بقطاع الزراعة^(١٦) . وبالنسبة لقطاع الصناعة قامت دراسة في الفترة الاخيرة لدراسة أثر قيود التجارة الخارجية على نشاط القطاع الخاص في التصدير^(١٧) . والواقع ان هذه الدراسات التحليلية ذات فائدة كبيرة لصانعي السياسة الاقتصادية ويجب توسيع نطاقها والاستفادة بنتائجها في التقييم ، الا انه يجب أيضا ان يقوم بجانبها وعلى التوازي معها دراسات أخرى حول مناهج التقييم نفسها ومدى ملائمتها للاقتصاد

المصرى ومحاولة تطويعها بما يناسب الظروف الاقتصادية لمصر .

والواقع انه رغم أن الدراسات التي تتعرض لسياسات الاسعار فى الدول النامية تعتبر ان تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى هو السبب الرئيسى للتشوهات السعرية وان هذه التشوهات بدورها هى السبب الرئيسى وراء المشاكل الاقتصادية التى تعاني منها هذه الدول ، الا ان هذه الدراسات لاتستطيع مع ذلك أن تؤكد أن الغاء كافة اشكال الحماية وترك الاسعار للسوق تماماً سيؤدى الى ازالة هذه التشوهات وتحقق الاسعار التوازنية التى تؤدى الى التخصيص الأمثل للموارد، ذلك أنه من المعروف ان الأسواق فى هذه الدول تتسم بقدر كبير من القصور يحد من قدرة آليات هذه الأسواق على تحقيق أسعار الكفاءة . بل أنه حتى فى الدول المتقدمة هناك بعض الدراسات التى تثبت ان المرونة الكاملة لحركة الاسعار فى الأسواق لاتؤدى بالضرورة الى التكيف والعودة تلقائياً للتوازن فى مواجهة الصدمات المختلفة (١٩) . وبالتالي فان هناك حاجة لتدخل الدولة لمواجهة السلبيات وضمنان الاستقرار الاقتصادى . والحقيقة ان اياً من هذه الدراسات لم يقترح شيئاً عن الشكل الملائم لتدخل الدولة واساليبه المختلفة فى حين اسهمت هذه الدراسات ومن ورائها مؤسسات التمويل الدولية فى شرح وتحليل اجراءات برامج التثبيت والتحرير الاقتصادى ومبرراتها وآثارها المتوقعة . وقد قامت كثير من الدول النامية بتبنى هذه البرامج فى حين يقف البعض الآخر حذراً متردداً فى الاقدام عليها وقد بدأت مصر الدخول فى هذه التجربة بعد الاتفاق مع صندوق النقد الدولى . ولسنا هنا فى مجال تأييد أو رفض الدخول فى هذه التجربة او اقتراح سياسة للاسعار، فقد بدأ بالفعل تطبيق سياسة جديدة للاسعار عرضنا ملامحها فى الجزء السابق . وبالتالي فان أفضل مايمكن عمله فى هذا المجال من وجهة نظر هذه الدراسة هو عرض أهم نتائج الدراسات التى تتعرض بالتحليل للجوانب المختلفة لهذه السياسة من حيث اثارها المحتملة من واقع التحليل النظرى ومن خلاصة تجارب الدول المختلفة التى قامت بتطبيق هذه السياسة . وذلك تمهيداً للجزء الاخير من الدراسة والسدى يتعرض لبعض المناهج المقترحة للتسعير وقياس أثر المتغيرات المختلفة على الأسعار، واطار مقترح للربط بين سياسة الاسعار وأهداف الخطة .

ونعرض فيما يلى أهم نتائج الدراسات التى تقوم بتحليل الآثار المحتملة لتحرير أسعار الفائدة وسعر الصرف ، ثم أسعار السلع ، وبصفة خاصة أسعار القطاع العام الذى تحمل عبء القيود السعرية فى الفترات السابقة .

٢ - الآثار المتوقعة لسياسة تحرير سعر الفائدة وسعر الصرف

يمثل رأس المال والنقد الأجنبي أهم الموارد النادرة في الدول النامية والتي تعد عناصر حاكمية لعملية التنمية الاقتصادية فيها ، وتتطلب بالتالي السعى الى أقصى كفاءة ممكنة في استخدامها . الا أن السياسات الاقتصادية لهذه الدول في الفترات السابقة أدت الى تقييم هذه العناصر بأقل من أسعارها الحقيقية ، ونتج عن ذلك سوء استخدام واهدار كفاءة هذه الموارد النادرة . ومن هنا فان أحد العناصر الرئيسية في برامج اصلاح سياسات الاسعار يتمثل في تحرير اسعار الفائدة وسعر الصرف وصولاً الى القيم الاقتصادية الحقيقية لهذه الموارد وضماناً لكفاءة استخدامها .

ونعرض فيما يلي الآثار المحتملة المتوقعة من سياسة تحرير سعر الفائدة من القيود ورفعها الى قيم موجبة وسياسة تحرير سعر الصرف ، وذلك من واقع الدراسات التحليلية المختلفة وتقييم بعض تجارب الدول النامية .

في الفترة الاخيرة اصبح هناك اتفاق عام بين الاقتصاديين حول أهمية دور النقود في عملية التنمية في الدول المتخلفة . وأدى ذلك الى البحث في وظيفة النقود كوسيلة لتحويل الموارد من المدخرين الى المستثمرين . وقد أعطى الاقتصاديون قننى بداية الثمانينات اهتماماً كبيراً للسياسات النقدية التي تؤدي الى رفع سعر الفائدة الحقيقية ، حيث يفترض ان ذلك يحفز الوصول الى توازنات نقدية حقيقية وزيادة الوساطة المالية وتوحيد الاسواق المالية وكفاءة استخدام عنصر رأس المال النادر . وقد تم عدد كبير من الدراسات لبحث وتحليل جوانب هذه الظاهرة . وقد اختلفت الآراء في هذا المجال حول تأثير سعر الفائدة على كل من الادخار والاستثمار ونمو الناتج . وتفترض هذه الدراسات ان معظم الدول النامية يعاني من الكبت المالي (*) ، حيث تفرض الدولة سقوفاً وانواعاً أخرى من القيود على سعر الفائدة الاسمي الذي يدفع على الودائع الآجلة في البنوك ، ويؤدي ذلك الى سعر فائدة أقل من السعر التوازني . وفي حالة وجود تضخم فان مثل هذه السقوف تؤدي الى اسعار فائدة منخفضة جداً على المدخرات تتحول الى سالبة مع تزايد التضخم . وفي هذه الحالة تقل المدخرات في شكل ودائع مما يؤدي الى انخفاض عرض المدخرات المتاحة لتمويل الاستثمار الخاص مقارنة بالطلب عليها من جانب المستثمرين . وبالتالي فان الاستثمار سيقيد بحجم المدخرات المتاحة ، مما يؤدي الى تخفيض المعدل الحقيقي للنمو والحجم الحقيقي للنظام المالي (٢٠) . والتقييد المالي يثبث للمؤسسات المالية والادوات المالية التي تستطيع بها الحكومة ان

تفرض سيطرتها . على سبيل المثال يتم حماية النقود والنظام البنكي عن طريق فرض احتياطات عالية وإجبار البنوك على امتلاك سندات حكومية ، وذلك من أجل سحب هذا المصدر للإدخار بتكلفة تساوى صفر أو تكلفة منخفضة للفائدة لصالح القطاع العام ، كما يؤثر على اسواق الأسهم والسندات الخاصة من خلال الضرائب على الصفقات ورسوم الدمغة وضرائب خاصة على الدخل من رأس المال^(٢١).

وفي مثل هذه النظم يتم فرض سقوف على اسعار الفائدة لخلق منافسة القطاع الخاص ، ذلك ان سياسات الرقابة على الصرف الاجنبى ، سقوف سعر الفائدة ، فرض احتياطات عالية فى البنوك ، كبت أسواق المال الخاصة .. الخ ، كل ذلك يمكن ان يؤدي الى زيادة تدفق الموارد المحلية الى القطاع العام دون ان يستلزم ذلك ارتفاع معدل التضخم أو زيادة أسعار الفائدة . ويعنى ذلك امكانية تحويل عجز القطاع العام عند معدل التضخم السائد وسعر الفائدة الاسمى السائد .

وفي معظم الدول المكبوته مالياً لا تقتصر السقوف على سعر الفائدة للمدخلات فقط ، وانما تفرض ايضاً سقوف على سعر الفائدة للاقراض ، ويؤدي ذلك الى زيادة طلب المقترضين مع عدم امكان زيادة السعر ، وبالتالي تكون هناك حاجة لترشيد الأموال المخصصة للاقراض . ويؤدي ذلك الى تجنب البنوك المخاطرة مما يؤدي الى استبعاد مشروعات يمكن ان تدر دخلاً كبيراً . وبالتالي فان هذه السقوف تؤدي الى تحقق الاستثمارات التي تدر دخلاً بالكاد يرتفع عن سعر الفائدة المحدد جبرياً . وبالتالي فان زيادة سعر الفائدة تؤدي الى زيادة الادخار والاستثمار ، كما انها تؤدي الى استبعاد الاستثمارات ذات العائد الضعيف لصالح الاستثمارات ذات العائد القوي مما يؤدي الى زيادة متوسط كفاءة رأس المال . وهكذا تعتبر هذه الدراسات أن العائد على الادخار هو مفتاح الوصول الى مستوى أعلى من الاستثمار وزيادة كفاءة الاستثمار ، وبالتالي فان آثاره على النمو تكون مضاعفة . وبالتالي فان السياسة التي ينصحون باستخدامها هي زيادة سعر الفائدة و/ أو تخفيض معدل التضخم ، أي زيادة سعر الفائدة الحقيقي وذلك عن طريق ازالة كل السقوف على سعر الفائدة . ويستند التحليل السابق على فرض ان الادخار دالة في سعر الفائدة الحقيقي^(٢٢) . ومن المسائل الاخرى المرتبطة بتأثير سياسة سعر الفائدة على الادخار والاستثمار ، الضرائب التي تفرضها الحكومة على عائد الادخار ، ذلك ان هذه الضريبة من شأنها ان تخفض الفائدة الحقيقية التي يحصل عليها المدخر في حين تظل تكلفة الاستثمار مرتفعة ، ويؤدي ذلك الى انخفاض المدخرات . ويجب بالتالي تخفيف هذه الضرائب او ازالتها .

ويؤدي العجز الكلي للقطاع العام الى تأثير مماثل للضريبة على عائد الفائدة، ذلك انه في حالة حدوث عجز فانه يجب تمويله بطريقة أو بأخرى ، ويتم هذا التمويل عن طريق المدخرات الخاصة . ويتطلب ذلك رفع سعر الفائدة ، الا ان الزيادة في المدخرات الخاصة التي تنتج عن ذلك لا تتحول الى الاستثمار الخاص ، وانما تسحبها الدولة عن طريق سياسة الائتمان واحتياطي البنوك وتستخدمها في تمويل العجز الكلي للقطاع العام .

وتتوقف أهمية القضايا السابقة على درجة حساسية واستجابة الادخار لسعر الفائدة . وهي مسألة يدور حولها جدل كبير حتى في الدول الصناعية المتقدمة .

وقد أبدى كثير من المراقبين الشك في أن الادخار يتمتع بمرونة عالية بالنسبة لسعر الفائدة ، ومع ذلك فان ازالة سقف سعر الفائدة يمكن أن يكون له أثر قوى على حساب رأس المال في ميزان المدفوعات في حالة عدم وجود قيود على حركة رؤوس الاموال . فقد لوحظ في الإيجنتين وشيلي وكوريا ان تخفيف القيود على سعر الفائدة أدى الى تدفقات رأسمالية كبيرة من الخارج حتى أن السلطات واجهت صعوبات بالغة في المحافظة على استقرار نمو السيولة المحلية .

وقد أوضحت نتائج دراسة اجريت في كوريا الجنوبية لتقييم آثار تغير سعر الفائدة أن الزيادة في سعر الفائدة للودائع الآجلة تؤدي الى أثر انكماشى في الأجل القصير ، لان التغيرات التي تحدثها في حافظة الاوراق المالية تؤدي الى تضيق الائتمان والى زيادة نفقات تمويل رأس المال العامل ، ذلك ان ما يحدث هو مجرد تحول مدخرات الافراد من الاسواق غير الرسمية الى البنوك وليس زيادة حقيقية في المدخرات (٢٣) .

كما أن ارتفاع نفقة تمويل رأس المال العامل تزيد من التضخم في الأجل القصير ، وبالتالي زيادة سعر الفائدة للمدخرين يؤدي الى ركود تضخمى ، وان كان هذا الاثر يتلاشى بعد فترة . ويتوقف استمرار النقص في الناتج على ما اذا كانت البنوك التجارية يسمح لها ان تؤدي دورها كوسيط مالى أم لا : فاذا كانت قيود الائتمان تمنع أو تقيد تحول الزيادة في الودائع - الناتجة عن زيادة سعر الفائدة - الى زيادة في قروض البنك ، فان ذلك يؤدي الى نقص ملموس ومستمر في الناتج الحقيقي وانخفاض في الاستثمار الخاص .

وتؤيد هذه الدراسة الشك حول مرونة واستجابة الادخار الخاص لسعر الفائدة، على اعتبار ان ذلك يقوم على فرض ضمنى بان الودائع الآجلة تعد أقرب بديل للأصول غير المنتجة مثل الذهب أو النقد ، وليست بديلاً لأصول إنتاجية أخرى وذلك مثل القروض التى تتم من خلال سوق الاسهم الغير مسجلة فى البورصة (٢٤) . ففى الحالة الاخيرة رفع سعر الفائدة يؤدي الى آثار انكماشية خطيرة كما يؤدي الى اضمحلال مالى ، حيث أن رفع سعر الفائدة يؤدي الى تحول الافراد من الاسواق غير المسجلة ، ويؤدي ذلك الى ارتفاع تكلفة تحويل رأس المال العامل فى هذه الأسواق ويؤدي بالتالى الى زيادة التضخم من خلال نفقة الانتاج . كما أثبتت الدراسة أيضاً أن الآثار الانكماشية لسياسة رفع سعر الفائدة تكون أكثر حدة فى حالة فرض سقوف على الفائدة و / أو الائتمان .

وتؤكد دراسات أخرى ان سياسة رفع سعر الفائدة يجب ان تكون حذرة للغاية حيث ان سعر الفائدة لايجب ان يزيد عن معدل العائد على الاستثمار والا أدى الى نقص الاستثمار بدلاً من زيادته .

وتتعرض دراسات أخرى لسياسة سعر الفائدة فى اقتصاد مفتوح فى حالة تضخم، وتتناول العلاقة بين سياسات سعر الفائدة وسعر الصرف. وتخلص هذه الدراسات الى انه فى حالة التضخم فانه من الصعب استخدام سعر الفائدة فقط لتحقيق تخصيص أفضل للموارد ولتجنب ظاهرة احلال العملة المحلية بالعملة الاجنبية (***) (٢٤).

فى اقتصاد مفتوح يتعرض لتضخم يزيد معدله عن معدل التضخم فى الدول الاخرى التى يتبادل معها التجارة ، مثل هذا الاقتصاد عادة ماينصح باتباع سياستين :

- (١) سياسة تهدف الى المحافظة على وضعه التنافسى وذلك عن طريق التعديل الدورى أو المستمر لسعر الصرف بحيث يعكس الفرق بين معدل التضخم المحلى والخارجى .
 - (٢) سياسة تهدف الى المحافظة على أسعار الفائدة المحلية الحقيقية موجهة لتشجيع الادخار وتحقيق الكفاءة فى تخصيص الموارد .
- وماتين السياستين مرتبطتين ببعضهما .

ذلك ان الطلب على النقود في اقتصاد مفتوح يتوقف بصفة عامة على معدل العائد على حيازة النقود مقارنة بمعدل العائد على الاصول البديلة . والأصول البديلة تتضمن عدداً كبيراً من الادوات المالية . وكلما ارتفع معدل العائد على الأصول البديلة كلما انخفض الطلب على النقود . وفي اقتصاد مفتوح يجب ان تتضمن الاصول البديلة أدوات مالية أجنبية متضمنة العملة الأجنبية والأصول السائلة الأخرى بالعملية الأجنبية ، ويتوقف مدى الاحلال بين العملة المحلية والأجنبية على مخاطر التبادل وعلى معدلات العائد على كل منهما . ويتوقف معدل العائد على الاصول الأجنبية بالعملية المحلية على سعر الصرف . وعندما تزيد توقعات انخفاض قيمة العملة المحلية يقبل الافراد على الاحتفاظ بالعملية الأجنبية ، وكذلك في حالات التضخم السريع حيث تزيد تكلفة الاحتفاظ بالنقود في شكل عملة محلية وتزيد أيضاً احتمالات تخفيض قيمة العملة . وتزيد هذه الظاهرة في حالة وجود قيود على أسواق رأس المال المحلية تؤدي الى انخفاض العوائد المحلية . هذه القيود قد تجعل الارتفاع في قيمة العملة الأجنبية نسبة الى المحلية أكبر من سعر الفائدة الاسمي ، وبالتالي يفضل الافراد الاحتفاظ بعملات اجنبية بدلاً من الأصول المحلية التي تدر فائدة . ويتوقف ذلك على مدى قبول العملة الأجنبية في التعاملات المحلية (٢٥) .

ويقوم التحليل السابق على فرض أن الدول تتبع سياسة لسعر الصرف تهدف الى المحافظة على تكافؤ القوة الشرائية النسبية . وبالتالي فان تخفيض سعر العملة يتم بمعدل يساوى الفرق بين معدل التضخم في الداخل والخارج .

وقد تلجأ الحكومة لتجنب احلال العملة الى فرض قيود على حركة رأس المال ورقابة على الصرف الاجنبي ، ولكن الافراد عندهم دائماً قنوات بديلة للحصول على نقد أجنبي وذلك مثل اخفاء جزء من عوائد التصدير او تقييمها بأقل من حقيقتها أو تقييم الواردات بأكبر من قيمتها . وبالتالي فان البديل الوحيد الواقعي يكون هو اتباع سياسة لسعر الفائدة تزيد من عوائد الأصول المحلية مقارنة بالأصول الأجنبية ، وذلك بأن يكون سعر الفائدة المحلي أكبر من سعر الفائدة على الأصول الأجنبية بالإضافة الى الفرق بين معدلات التضخم .

ومكذلك فان أهداف سياسة سعر الفائدة في اقتصاد مفتوح تختلف عنها في حالة اقتصاد أقل انفتاحاً ، ففي الحالة الأخيرة سياسة سعر الفائدة تهدف الى تشجيع الادخار والاستثمار الخاص وكفاءة توزيع الموارد ، أما في اقتصاد مفتوح فان الدولة قد تلجأ الى الربط بين سعر الفائدة وتخفيض العملة لتجنب احلال العملة وجلب تدفق رؤوس الاموال الى الداخل . الا انه لا يوجد سعر فائدة وحيد يحقق كل من اهداف

الاقتصاد المفتوح والاقتصاد الاقل انفتاحاً ، فسر الفائدة المطلوب لتجنب احتلال العملة قد يكون كبيراً جداً بالنسبة للاهداف المطلوبة لكفاءة تخصيص الموارد .
ويجب بالتالي ان تلجأ الحكومة الى أدوات أخرى مثل الرقابة على الاقتراض من الخارج وحركات رأس المال ، كذلك يمكن تخفيف الضرائب على الفائدة وتخفيض نفقات الوساطة المالية وذلك بتخفيض نسبة الاحتياطي في البنوك ، وقد يكون من الأفضل اتباع سياسة لتخفيض التضخم .

تغيرات سعر الصرف كأداة للسياسة الاقتصادية

تمثل هذه الاداة أهمية كبيرة لان مشاكل ميزان المدفوعات تعد من أهم المشاكل التي تتطلب ضرورة اصلاح الاقتصادى . ويؤثر التغير فى سعر الصرف على كل من الاستيعاب المحلى الحقيقى ، كما يؤثر على الحافز على انتاج سلع قابلة للتداول الخارجى . والواقع ان استخدام تخفيض سعر الصرف كأداة من أدوات تحقيق الاستقرار الاقتصادى أصبح من القضايا الجدلية فى السنوات الاخيرة نظراً لما يمكن ان يؤدى اليه من آثار انكماشية على الناتج الحقيقى والعمالة فى الاقتصاد المحلى خاصة فى الأجل القصير .

بالنسبة لتأثير انخفاض سعر الصرف على كل من الطلب الكلى الحقيقى والعرض الكلى الحقيقى نجد ان تخفيض سعر العملة يؤدى الى ارتفاع الاسعار العالمية مقومة بالعملية المحلية . وبالتالي فانه فى جانب الطلب يؤدى ذلك الى تخفيض القيمة الحقيقية للثروة والانفاق بسبب انخفاض القيمة الحقيقية للاصول المالية وبسبب زيادة سعر السلع القابلة للتداول وانخفاض الاجور الحقيقية . وبالتالي ينخفض الطلب . اما فى جانب العرض فان تخفيض سعر العملة يؤدى الى زيادة الناتج فقط فى حالة ان تكون زيادة اسعار العمل والأرض ورأس المال أقل من الزيادة فى سعر الناتج النهائى بالعملية المحلية فى الاجل القصير . فى هذه الحالة يؤدى تخفيض سعر الصرف الى أثر مشجع على العرض الكلى يتمثل فى زيادة الناتج . وهكذا يؤثر تخفيض سعر الصرف على كل من جانبي الطلب والعرض فى الاجل القصير بما يؤدى الى تخفيض فائض الطلب على العرض وبالتالي تخفيض العجز فى ميزان المدفوعات . ويتوقف التحليل المبسط السابق على عدم زيادة أسعار عناصر الانتاج بنفس نسبة زيادة سعر الناتج .

لكن بعض المراقبين يروا ان تخفيض سعر الصرف يمكن ان يكون له أثر انكماشى صافى على الناتج الكلى الحقيقى ، ذلك ان سعر الصرف قد يؤدى الى إعادة توزيع الدخل لصالح مجموعات تتميز بانخفاض ميلها للاستهلاك ، وان الانخفاض

فى الطلب يكون له أثر خافض للعرض المحلى يفوق الاثر الايجابى الذى تحدثه الزيادة فى الطلب العالمى على صادرات الدولة . ويرى بعض الكتاب الآخرين ان دالة العرض الكلى تميل الى الورا^(٥٤) فى الاجل القصير اما بسبب التشوهات فى سوق الائتمان المحلى أو بسبب ان الاجور تزيد بنسبة أكبر من الخفض فى سعر الصرف. بالاضافة الى ذلك فان الانخفاض فى الواردات الوسيطة نتيجة تخفيض سعر الصرف يعد عاملاً آخرًا يساهم فى تخفيض الناتج الكلى (٢٦).

ونخلص مما سبق الى نتيجتين ، أولاً ، أن اتجاه وحجم آثار التخفيض على العرض يعتمد بصفة أساسية على هيكل الانتاج فى الاقتصاد ، ثانياً ، ان الآثار المشجعة للتخفيض تتوقف على الدرجة التى ينخفض بها الدخل الحقيقى لواحد أو أكثر من عناصر الانتاج . ومن هذا المنطلق فإنه لا يمكن اعتبار أن تخفيض العملة لا يتضمن تكلفة اجتماعية .

وبالنسبة للموضع فى مصر نجد انه منذ الاعلان عن النية الى رفع أسعار الفائدة فقد ثار جدل كبير فى هذا المجال ، البعض يشجع هذا الاتجاه والبعض يعارضه مستخدمين فى ذلك بعض الحجج التى وردت فى التحليل السابق ، وخاصة ما يتعلق منها بتأثير رفع سعر الفائدة على حجم الاستثمار . وفى الوقت الحالى فقد تم تحرير أسعار الفائدة فى البنوك التجارية ، مما أدى الى ارتفاعها بالفعل - وان كانت مارالت أقل من معدل التضخم - وتشير الحقائق الى زيادة حجم الودائع فى البنوك ، الا ان ذلك ارتبط بظاهرة أخرى تزامن حدوثها مع رفع اسعار الفائدة ، وهى أزمة شركات توظيف الاموال والتى دفعت الافراد الى الاتجاه بودائعهم الى البنوك . وبالتالي فان زيادة حجم الودائع فى البنوك قد لا يكون مؤشراً لزيادة حجم المدخرات وانما مجرد تحول الافراد من الاسواق غير الرسمية الى البنوك التجارية ، وبالتالي يمكن ان نتوقع - بناء على نتائج الدراسات السابقة - ارتفاع تكلفة تحويل رأس المال العامل مما ينتج عنه آثار انكماشية مع زيادة التضخم ، خاصة مع السقوف التى فرضت على حجم الائتمان . ومن المتوقع أن يؤدى ذلك الى تقلص القدرة التنافسية لصغار ومتوسطى المنتجين مما يؤدى اما الى تصفية اعمالهم أو الى ظهور تجمعات صناعية تضم صغار المنتجين لكى يتمكنوا من الانتاج بمعدلات ضخمة . وبالنسبة لظاهرة احلال العملة فقد كانت ومازالت موجودة بدرجة ما فى الاقتصاد المصرى ، حيث كان الارتفاع الكبير فى قيمة العملة الأجنبية فى السوق السوداء لايعوضه فرق أسعار الفائدة على الودائع بالعملة المحلية والودائع بالعملة الأجنبية.

الا أن هذه الظاهرة قد تكون تناقصت الى حد ما ، رغم تخفيض قيمة العملة ، وذلك نتيجة الاستقرار النسبي القائم حالياً في سعر الصرف .

٢ - ٣ الآثار المتوقعة لتحرير اسعار ناتج القطاع العام

قام البنك الدولي باجراء دراسة عن الآثار الاقتصادية الكلية لتحرير أسعار القطاع العام في مصر في كل من الأجل القصير والأجل المتوسط وذلك باستخدام نموذج توازني^(٥٤) يمكن من خلاله حساب الآثار المتوقعة على المتغيرات الاقتصادية المختلفة^(٢٧) . ويمكن تلخيص أهم نتائج هذه الدراسة في أنه في الأجل القصير يحدث انكماش في الاقتصاد ، ذلك ان تحرير أسعار القطاع العام - وهو ما يعنى رفع هذه الاسعار - يؤدي الى زيادة مدخرات القطاع العام ، وبالتالي يقل العجز أو الفجوة التمويلية في هذا القطاع ، ولكنه لايتوسع في النفقات الجارية أو الرأسمالية مما يؤدي الى زيادة الموارد عن الانفاق المخطط ، وإذا لم يتغير الانفاق المخطط ولم ينخفض الاقتراض من الخارج او نسبة المدخرات الخاصة التي تتحول الى القطاع العام ، فان النتيجة الحتمية تكون تخفيض الدخل وذلك للوصول الى التوازن الكلي . ويؤدي ذلك مع ارتفاع التكاليف الى انكماش الاقتصاد .

اما بالنسبة للأجل المتوسط وفي حالة تحرير اسعار القطاع العام في اطار سياسة لاصلاح الاسعار بشكل عام تتضمن تحرير سعر الصرف وسعر الفائدة، وحرية القطاع العام في تحديد الاجور وحجم العمالة ، فان نتائج التحليل باستخدام النموذج تظهر ان مثل هذه السياسة يمكن أن تؤدي الى تحسن كبير في امكانيات النمو بالنسبة للنتائج المحلى الاجمالي ، وذلك نتيجة التحسن في نمو الصادرات الناتج عن تخفيض العملة ، وتحسن كفاءة استخدام الموارد . ويؤدي تحسن كفاءة الانتاج الى انخفاض معدل زيادة الاسعار .

كما تظهر نتائج النموذج ان تحرير الاسعار يؤدي الى زيادة كفاءة تخصيص الموارد ، ذلك ان الوضع الحالي يتميز بانخفاض كبير في انتاجية الموارد الرئيسية وهي العملة الاجنبية والعمل ورأس المال بالنسبة للمستوى الذي يجب ان تكون عليه ، وبالتالي فانه بازالة تشوهات الاسعار فانه يمكن ان يحدث تحسن كبير في انتاجية هذه العناصر والتي تتميز بالقابلية للانتقال ، وبالتالي فانها سوف تستجيب في حالة اصلاح لمؤشرات تعبر عن إقيم الاقتصادية الحقيقية ، وتنتقل الموارد من الأنشطة ذات الانتاجية المنخفضة الى الأنشطة ذات الانتاجية المرتفعة مما يؤدي الى زيادة حجم الناتج وتخفيض النفقات ، وتقل بالتالي الضغوط التضخمية . وهذه احدي النتائج الهامة للدراسة والتي تثبت أنه لا يوجد تعارض بين مرونة الاسعار وتخفيض معدل التضخم .

(٥٤) نموذج بعنوان MISR 2 وهو نموذج توازني عام متعدد القطاعات .

القسم الثالث

المنهج المقترحة للتسعير وصياغة سياسة للأسعار في ضوء أهداف الخطة

٢ - ١ بعض نماذج التسعير وقياس أثر السياسات الاقتصادية على الأسعار

تعرضنا في الجزء السابق لتحليل تأثير الاسعار على المتغيرات الاقتصادية المختلفة ، وتناولنا نتائج الدراسات التي تحلل آثار الاسعار المشوهة على الكفاءة الاقتصادية والمتغيرات الاقتصادية الاخرى ، وكذلك أثر تحرير أسعار السلع وعناصر الانتاج على هذه المتغيرات .

وكما هو معروف أن الاسعار تتفاعل مع كافة المتغيرات الاقتصادية ، تؤثر فيها وتتأثر بها ، ونتناول في هذا الجزء بعض النماذج التي تهتم بعملية التسعير ومن خلالها يتم تقييم آثار بعض السياسات الاقتصادية على الأسعار النسبية والمستوى العام للأسعار . ونعرض فيما يلي لنوعين من هذه النماذج : نماذج محاكاة ونماذج ايكونومترية . ولن نتعرض لهذه النماذج بالتفصيل وانما ما يهمنا في هذا المجال هو أسلوب تحديد الأسعار .

بعض نماذج التسعير وقياس أثر السياسات الاقتصادية على الأسعار

التحليلات السابقة لآثار سياسات سعر الصرف وسعر الفائدة على المتغيرات الاقتصادية المختلفة تتم بواسطة التحليل النظري واستقراء تجارب الدول المختلفة ، إلا ان كثيراً منها يستند على نماذج رياضية لتحديد اتجاه وحجم هذه الآثار المختلفة . وبالإضافة الى ذلك هناك نماذج تهتم بعملية التسعير ومن خلالها يتم تقييم آثار بعض السياسات الاقتصادية على الأسعار النسبية والمستوى العام للأسعار . ونعرض فيما يلي لنوعين من هذه النماذج : نماذج محاكاة ونماذج ايكونومترية . ولن نتعرض لهذه النماذج بالتفصيل وخاصة فيما يتعلق بالصياغة الرياضية للنموذج وانما ما يهمنا في هذا المجال هو أسلوب تحديد الأسعار .

نموذج محاكاة للتسعير باستخدام أسلوب المدخلات والمخرجات

تستخدم نماذج المدخلات والمخرجات في التسعير حيث يتم تفصيل القيمة المضافة الى أجور ، ضرائب وأرباح . وتختلف معالجة علاوة على التكاليف من نموذج لآخر . في بعض النماذج تعد الارباح علاوة فوق الاجور و نفقات المستلزمات الوسيطة ، وترتبط معدلات العلاوة القطاعية بمعدلات الربح وكثافة رأس المال في كل قطاع . وبعض النماذج الاخرى تفترض ثبات العلاوة في القطاعات المختلفة وتربطها

بالتوازن الاقتصادي الكلي . وتفرق بعض النماذج بين السلع الداخلة في التجارة وتلك التي لا تدخل في التجارة الخارجية (٢٨) .

وتتيح هذه النماذج تحليل آثار تغير معدلات الاجور ، سعر الصرف ، الضرائب والأسعار العالمية ، كما تتيح تحليل أثر التغيرات في أسعار بعض السلع على أسعار السلع الأخرى .

أحد الصعوبات الأساسية التي تواجه بناء هذه النماذج تتمثل في معالجة الواردات المنافسة . وتفترض بعض النماذج انه اذا كان الاقتصاد محل البحث صغيراً ويستخدم التعريفات الجمركية والاعانات فقط للرقابة على التجارة الخارجية، فان الأسعار المحلية في هذه الحالة تتحدد بالأسعار العالمية وسعر الصرف . وفي مثل هذا الوضع فان كل متغيرات الاقتصاد المحلي تتأثر بالأسعار العالمية المعطاة ولا تؤثر فيها .

اما اذا كان الاقتصاد يتحكم في التجارة الخارجية من خلال قيود كمية فان الاسعار في هذه الحالة ستتحدد أساساً بعوامل محلية وبدرجة أقل بالاسعار العالمية . وفي هذه الحالة يفترض ان كل الواردات غير منافسة ، وأن تأثير الاسعار العالمية على الاسعار المحلية يكون من خلال أسعار الواردات غير المنافسة .

وباستخدام علاقات التشابك القطاعي يتم تحديد أسعار السلع (القطاعات) المختلفة ، حيث تؤخذ كمتغيرات خارجية تكنولوجيا الانتاج ، معدلات الضرائب على القيمة المضافة ، الاسعار العالمية ، معدلات الاجور الاسمية وسعر الصرف . ويخلق النموذج من خلال صياغة لعلاوة التسعير ، حيث يمكن أن تكون معدلات العلاوة خارجة عن النموذج أو يمكن تحديدها داخلياً وفقاً للظروف التنافسية التي تحكم الاقتصاد وقابلية رأس المال للانتقال فيما بين القطاعات .

بالاضافة الى ذلك يتم استخدام مؤشر لمستوى السعر وذلك باستخدام مقياسين رقم قياسي لاسعار المستهلك ، ورقم قياسي لقيمة الناتج النهائي ، ويتم قياس معدل التضخم بالرقم القياسي لسعر المستهلك ، كما يتم حساب معدل تضخم الناتج المحلي الاجمالي او مكش الناتج المحلي الاجمالي . وبمحاكاة حدوث تغير معين في أي من المتغيرات الخارجية يمكن حساب تأثيره على الاسعار النسبية وعلى المستوى العام للاسعار . ويمكن النموذج من تقدير أثر التغيرات على الاسعار في حالة وجود أو عدم وجود قيود على أسعار بعض السلع بقيدها عند حدود معينة . وفي حالة وجود مثل هذه القيود فان التغيرات في العوامل الخارجية تؤثر على معدل الربح حتى يبقئى السعر عند المستوى المحدد له .

وقد تم تطبيق أحد هذه النماذج (٢٩) على المكسيك ، فتم تقدير أثر الزيادة في اسعار الطاقة على الاسعار النسبية للسلع والخدمات وكذلك المستوى العام للاسعار وذلك في حالتين : وجود سقوف للاسعار ، وعدم وجود سقوف للاسعار .

وأوضحت نتائج النموذج أن زيادة اسعار الطاقة رفعت أسعار جميع السلع والخدمات ولكن بنسب مختلفة ، حيث بلغت اكبر زيادات في قطاعات النقل والكهرباء والصناعات البتروكيماوية .

كما أظهرت هذه النتائج أيضا ان وضع سقوف على الاسعار يمكن أن يحد من الأثر التضخمي للتغيرات الخارجية ، ولكن ذلك يؤدي الى تخفيض الربح في بعض الصناعات ، وإذا كانت هذه الصناعات مملوكة للدولة فانها ستحتاج الى دعم ، والدعم سيزيد عجز الميزانية مما يزيد من التضخم في فترة مقبلة . وهكذا فإن سقوف الاسعار ماهي الا أداة لتوزيع التضخم بين الحاضر والمستقبل .

ويؤثر هيكل الاسعار النسبية على تركيب الطلب النهائي وعلى اختيارات أساليب الانتاج . مثلاً انخفاض اسعار الطاقة يشجع على زيادة استهلاكها النهائي ، وأيضا زيادة استخدامها كمدخل وسيط ، ويؤثر ذلك على العمالة اذا كانت بديلاً في بعض الاحيان للطاقة .

ويمكن النموذج من تقدير الآثار القطاعية لسياسات الاسعار التي تتبعها الدولة في القطاعات التي تسيطر عليها . الا ان نماذج المدخلات والمخرجات لا تستطيع ان تحدد المسار الزمني الذي يتم فيه تكيف الاسعار للتغيرات الخارجية ، كما أن هذه النماذج تتطلب درجة عالية من التفصيل القطاعي حتى يكون لسعر القطاع مدلولاً عملياً بالنسبة للسلع المكونة له .

بالإضافة الى نماذج المدخلات والمخرجات هناك الكثير من النماذج الايكونومترية (القياسية) التي تحاول تحديد شكل العلاقة بين الاسعار والعوامل المحددة لها على نحو قياسي من واقع البيانات المشاهدة . ويتم استخدام هذه العلاقة لتحديد أثر تغير أي من العوامل المحددة للاسعار على الاسعار النسبية والمستوى العام . وقد ظهر عديد من هذه النماذج في اطار الدراسات عن التضخم .

ويتعرض بعض النماذج بصفة خاصة لمدى تأثير كل من العوامل الخارجية والعوامل الداخلية على تحديد الاسعار في الدولة ، ويرتبط ذلك بتقسيم السلع الى داخلية في التجارة وغير داخلية في التجارة مع محاولة قياس العوامل المحددة لاسعار كل من هذين النوعين من السلع .

وبالنسبة للسلع الداخلة في التجارة فان الدراسات الحديثة تتجه كلها الى تقييمها بالاسعار العالمية CIF للواردات و FOB للصادرات ، وبالتالي فان هذه السلع تتوقف اسعارها تماماً على الاسعار العالمية وعلى سعر الصرف .

اما السلع الغير داخلة في التجارة فيفترض ان اسعارها تتحدد بعوامل داخلية اهمها : حجم الناتج ، ومعدلات الاجور ، سعر الفائدة وسعر السلع الداخلة في التجارة .

وقد أثبتت نتائج تجربة احد هذه النماذج على دول الكاريبي^(٣٠) ان الاسعار العالمية وسعر الواردات من السلع الوسيطة يلعبان دوراً هاماً في تحديد الاسعار داخل الدولة ، حتى ان هذا الدور يصل الى حوالي ٢٠٪ في هذه الدول . كما أوضحنت نتائج هذه التجربة ان سياسة سعر الصرف وحماية التجارة تلعب ايضاً دوراً هاماً في عملية تحديد الاسعار . وتختلف النتائج من دولة الى اخرى فيمما يتعلق بمدى فاعلية سياسة سعر الفائدة ، وكذلك يختلف تأثير الاجور على الاسعار من دولة لاخرى .

٣ - ٢ اطار متعدد المراحل للربط بين الاسعار وأهداف الخطة

إن الاسعار تعد أداة اقتصادية هامة لاجداث تغييرات اقتصادية ، وحتى يمكن للاسعار ان تؤدي مثل هذا الدور فانها يجب ان تعمل بطريقة تجعلها تنتج آثاراً تتفق بشكل عام وأهداف الدولة . هناك اطار مقترح من عدة مراحل يتضمن مجموعة من التدخلات في نظام الاسعار تأخذ في الاعتبار مجموعة من الاهداف التي يمكن ان تتضمنها خطط التنمية في الدول المتخلفة . ويتلخص هذا الاطار في حساب الاسعار الاقتصادية ، أي الاسعار التي تعبر عن نفقة الفرصة البديلة وذلك بالنسبة للسلع وعناصر الانتاج ، وذلك في مرحلة أولى . وبعد ذلك يتم عمل مجموعة من التصحيحات على هذه الاسعار وفقاً للاهداف المختلفة للخطة ، ويتم تنفيذ هذه التصحيحات عن طريق نظام للضرائب والاعانات وليس عن طريق قيود إدارية . ولاشك ان هذه التعديلات على الاسعار الاقتصادية تتضمن قدراً من التنازل عن الكفاءة لصالح الاهداف الاخرى ، ويتطلب ذلك حساب التكلفة والعائد لكل من هذه البدائل ، وذلك بقياس وتقييم آثارها على الكفاءة الاقتصادية وعلى الاهداف الاخرى الموضوعة^(٣١) .

وتتمثل الاهداف التي يتعرض لها هذا الاطار في : الكفاءة الاقتصادية
في استخدام الموارد ، زيادة الايرادات العامة ، تنمية بعض الصناعات ذات
امكانيات كامنة للنمو ، الاكتفاء الذاتي ، تشجيع العمالة ، اعادة توزيع الدخل .
ويمكن تلخيص مراحل هذا الاطار وعلاقتها بأهداف الخطة على النحو
التالى :

أولاً : الكفاءة الاقتصادية

إذا كان هدف الحكومة الوحيد هو تحقيق الكفاءة في تخصيص الموارد
فان الأسعار المطلوبة في هذه الحالة هي الأسعار الاقتصادية أو أسعار
الظل ، والخطوات التي يمكن الاسترشاد بها تكون كما يلي :

- تحديد الأسعار في أسواق رأس المال والعمل والصرف الأجنبي على أساس
نفقة الفرصة البديلة لهذه الموارد بالنسبة للاقتصاد .
- أسعار السلع محل التبادل (*) يجب ان تساوى الأسعار العالمية محولة الى
العملة المحلية وفقاً لسعر صرف الظل المحدد في الخطوة السابقة .
- أسعار السلع الغير داخلية في التبادل الخارجى (**) يجب ان تساوى النفقة
الحدية للفرصة البديلة للانتاج في الاجل الطويل .

وهكذا فان القيمة المطلقة للأسعار تتحدد بسعر الصرف ، بينما الأسعار
النسبية تتحدد بالأسعار النسبية العالمية .

ثانياً : زيادة الايرادات العامة

من أهم مصادر الايرادات الضريبية في الدول المتخلفة الضرائب على السلع،
حيث تمثل نسبة اكبر من ضرائب الدخل ، عكس الحال في الدول الصناعية المتقدمة .
وتهدف معظم الحكومات الى تحقيق زيادة معينة في الدخل من الضرائب على السلع ،
ويتحدد مقدار هذه الزيادة بالفرق بين الانفاق الحكومى المخطط والدخل المتوقع
من الانواع الاخرى من الضرائب والموارد الاضافية مثل الاقتراض الحكومى . وكلما
قلت امكانية الاقتراض الحكومى كلما زادت اهمية ضرائب السلع كمصدر لزيادة
الايرادات العامة . وفي حالة فرض هذه الضرائب على السلع فان اسعار السلع

Traded (*)

Mon-Traded (**)

تزيد بمقدار الضريبة . ولا يتطلب ذلك حدوث تغير في الاسعار النسبية ، إذ يمكن فرض ضريبة موحدة على كل السلع . وفي حالة ما اذا كانت أسعار السلع قبل فرض الضريبة محددة على أساس القيم الاقتصادية ، ويتم فرض الضريبة بمعدل موحد على كل السلع ، فإن الاسعار النسبية لا تتغير ولا يؤثر ذلك على كفاءة توزيع الموارد .

وهناك مبدآن يحكمان مستوى هذه الضريبة :

- انه يجب معاملة السلع المحلية والمستوردة على قدم المساواة .
- ان معدل الضريبة يجب ان يكون موحداً على كل السلع .

ويتحدد معدل الضريبة بالأهداف المحددة لزيادة الإيرادات العامة وأيضاً بتوقعات تأثير هذه الضريبة على طلب المستهلك . وفي حالة تساوى معدل الضريبة على السلع المحلية والمستوردة ، فان ذلك يفترض معدل حماية يساوى صفرأ بالنسبة لكل الصناعات . ولكن في واقع الامر ان المنتج الذي يستخدم منتجات وسيطة سواء مستوردة أو محلية فانه يدفع في هذه المدخلات أسعاراً اكبر من الاسعار العالمية في حين انه يحصل فقط على الاسعار العالمية بالنسبة لنواتجه ، ويعنى ذلك حماية سالبة ، ولذا يتم استثناء السلع الرأسمالية والوسيطة المستوردة والمحلية من هذه الضريبة ويتم قصرها على السلع الاستهلاكية فقط ، بحيث يدفع المنتج السعر العالمي على مدخلاته ، ويحصل على السعر العالمي على الناتج الذي يبيعه .

ثالثاً : أهداف نمو ديناميكية

في بعض الأحيان قد لا تقبل بعض الحكومات نمط الانتاج الذي يتحدد وفقاً لاعتبارات كفاءة توزيع الموارد ، حيث يمكن النظر الى هذا النمط على انه قصير الاجل ويعكس درجة المنافسة الحالية بالنسبة للمستوى العالمي . في حين انه وفقاً للأهداف التخطيطية طويلة الاجل فان الحكومة قد ترغب في دعم صناعات قد لا تكون منافسة في الاجل القصير ، ولكنها تتضمن امكانيات النمو الانتاجية في الأجل الطويل من خلال آثار التعلم وتراكم الخبرة والتقدم الفنى ، مما يؤدي بعد فترة زمنية معينة الى انخفاض نفقة الانتاج الى المستوى العالمي . وهي الحالة المعروفة بالصناعة الناشئة (*) التي تتطلب حماية حتى تنمو وتتمكن من المنافسة على المستوى العالمي

وهناك بعض المبادئ العامة التي يجب الاسترشاد بها في اختيار هذه الصناعات الناشئة هي :

- ألا يكون فرق النفقة بين الانتاج المحلي والواردات ضخماً .
- ألا يكون هناك تفاوت كبير بين تكنولوجيا الانتاج في هذه الصناعات والصناعات المحلية القائمة ، بحيث يمكن الاستفادة بالخبرات التكنولوجية المتاحة في الأنشطة الاخرى .
- أن الحدود التكنولوجية الدولية في هذه الصناعة لا تتحرك بسرعة كبيرة بحيث يصعب على الصناعة المحلية اللحاق بها .

وبعد مرحلة الاختيار هناك طرق مختلفة لدعم الصناعة الناشئة . ويمثل الوضع الأفضل من الناحية النظرية تدعيم الصناعة بتقديم اعانات تعوض الفرق بين تكلفة الانتاج المحلي والتكلفة على المستوى الدولي . الا ان العيب الاساسي لهذا البديل هو انه يتطلب تمويلاً عن طريق ضرائب اضافية ، كما انه يتطلب ادارته بطرق بيروقراطية . اما الميزة الاساسية له فهي انه لا يؤدي الى انحراف الأسعار المحلية عن الاسعار العالمية .

واذا اتسع نطاق الصناعات التي تتطلب دعماً فان ذلك يخلق صعوبات تمويلية وادارية ، وفي هذه الحالة قد يكون من الأفضل اللجوء الى فرض ضرائب على الواردات ، بما يسمح ببيع الناتج المحلي بسعر اكبر من السعر العالمي بما يعوض فرق التكاليف ويسمح بتحقيق ربح . ويجب في هذه الحالة أن تكون الضرائب على الواردات في حدها الأدنى الضروري وذلك حرصاً على عدم توسيع الانحرافات السعرية . وتمثل هذه الضريبة على الواردات اضافة على الضريبة الموحدة التي تفرض بغرض زيادة الإيرادات العامة .

ومن أهم آثار هذه الضريبة على الواردات انها تخلق تحيزاً ضد الصادرات ، لان البيع في السوق المحلية سيكون اكثر ربحية من التصدير ، ويمكن تجنب ذلك عن طريق نظام لاعانة التصدير مساوية لضريبة الواردات . ومن آثارها الضارة أيضاً انها تؤدي الى حماية سالبة للصناعات غير المحمية والتي تستخدم مدخلات من ناتج الصناعات المحمية . ولتجنب ذلك يجب عمل نظام بمقتضاه يمكن لمستورد السلع الوسيطة او الرأسمالية من ناتج الصناعة المحمية ان يسترد الضريبة ، وتقديم اعانة مساوية للضريبة للمنتجين في الأنشطة التي لا تتمتع بالحماية والذين يستخدمون ناتج وسيط او رأسمالي من الصناعة المحمية .

ويؤدي فرض ضريبة على بعض الواردات لحماية الصناعة الناشئة الى تغيير في الاسعار النسبية عن الاسعار الاقتصادية ، وفي حالة الرغبة في عدم تغيير الاسعار النسبية فانه يمكن فرض ضريبة موحدة على كل السلع الداخلة في التبادل بمقدار الضريبة المفروضة على الواردات .

رابعاً : الاكتفاء الذاتي

في أحيان كثيرة تهدف الدولة الى تحقيق اكتفاء ذاتي من بعض السلع نظراً لأهميتها الاستراتيجية ، وخطورة الاعتماد على الواردات وتقلبات العرض والاسعار العالمية . وفي سبيل ذلك تعمل الحكومة على دعم الأنشطة التي تنتج هذه السلع حتى وان كانت لا تتمتع فيها بميزة نسبية وتكون بالتالي نفقة الانتاج مرتفعة بمقارنة بمعدلاتها العالمية . ويتطلب ذلك حماية هذه الأنشطة بإجراءات مماثلة للإجراءات الموضحة بالنسبة للهدف السابق ، وان كان في هذه الحالة ليس هناك ما يضمن إمكانية نمو الانتاجية في هذه الأنشطة الى الحد الذي تنخفض فيه التكاليف الى المستويات العالمية .

خامساً : تشجيع العمالة

في الدول النامية أجر السوق بالنسبة للعمل غير الماهر الحضري أكبر من قيمته الاقتصادية . ويؤدي ذلك الى كثير من الآثار الضارة أهمها : انخفاض الاستثمار الناتج عن انخفاض الربحية الخاصة بسبب ارتفاع تكلفة الانتاج ، التحيز في الاختيار التكنولوجي الى اساليب انتاج كثيفة رأس المال ، هجرة متزايدة من المناطق الريفية الى المناطق الحضرية .

ولتلافي هذه الآثار الضارة فان الأجر في السوق يجب أن يساوي أجر الطل ويعني ذلك تخفيض أجر العمل غير الماهر ، الا ان ذلك لا يكون في العادة مقبولاً من الناحية الاجتماعية أو السياسية ، وهناك مجموعة من السياسات البديلة التي يمكن اتباعها في هذا المجال لمواجهة ارتفاع الأجر في السوق ، احد هذه البدائل يتمثل في اعطاء اعانة للمنتج تعوض ارتفاع تكلفة الأجر عن التكلفة الاقتصادية الحقيقية . الا ان هذه الاعانات تزيد من ربحية الصناعة ولكنها مع ذلك لا تشجع الاتجاه الى استخدام مزيد من العمل بالنسبة لوحدة الناتج بسبب عدم تغير العلاقة النسبية بين تكلفة الأجر والعناصر الأخرى . كما ان هذا البديل يرتبط به كثير من الصعوبات العملية حيث أن له متطلبات إدارية كبيرة يرتبط بها نفقات كبيرة وتفتح مجالاً كبيراً للفساد وسوء الاستخدام حيث ستلجأ الشركات الى تضخيم ميزانيات الأجور فيها لتحصل على قدر كبير من الاعانات ، كذلك هناك صعوبات مالية في تمويل مثل هذه الاعانات .

ومن البدائل الاخرى المطروحة في هذا المجال اختيار الصناعات كثيفة العمالة لتشجيعها وحمايتها بمجموعة من الضرائب والاعانات على نحو مماثل الاجراءات التي اوضحناها بالنسبة لحماية الصناعة الناشئة .

سادساً : توزيع الدخل

كل الحكومات لها سياسات صريحة أو ضمنية في مجال توزيع الدخل . وهناك العديد من الاجراءات التي يمكن اتخاذها في هذا المجال مثل اصلاح الزراعى وضرائب الدخل وغيرها . كما ان الاسعار أيضاً يمكن ان تلعب دوراً في هذا المجال ، وهى قد أدت بالفعل هذا الدور بكثافة في الدول الاشتراكية والـدول النامية في الفترات السابقة ، وقد تعارض ذلك كما رأينا مع اعتبارات الكفاية الاقتصادية ويقدم الاطار المقترح اجراءات لاستخدام الاسعار في توزيع الدخل بما يؤدي الى اقل تشوهات ممكنة في الاسعار وبالتالي الى اقل نقص ممكن فى الكفاءة الاقتصادية . وتتمثل هذه الاجراءات في دعم بعض السلع لاهميتها للفئات المستهلكين ذوى الدخل المنخفض وذلك بتخفيض الضريبة الموحدة التى تفرض عليها فى اطار هدف زيادة الايرادات العامة . وفى هذه الحالة فان الضريبة لن تكون موحدة على كل السلع بل متفاوتة . كذلك يمكن تقديم اعانة لبعض السلع لبيعها بأقل من الاسعار العالمية ويتم تمويل هذه الاعانات عن طريق زيادة الضرائب المفروضة على السلع التى تستهلكها الفئات ذات الدخل المرتفع .

ويعنى ذلك ان تستخدم الدولة - بدلاً من التحديد الجبرى للسلع - الضرائب والاعانات لتحقيق هدف توزيع الدخل ، وبحيث يقتصر تأثير هذه الضرائب والاعانات على المستهلك فقط ، اما المنتج فيحصل على الاسعار الاقتصادية للنتائج الذى يبيعه، ويدفع الاسعار الاقتصادية على المدخلات التى يشتريها .

وهكذا فان الاطار المقترح يهدف الى وضع نظام لمجموعة من التدخلات فى نظام الاسعار تنطبق فقط على السلع الاستهلاكية وتعتمد اساساً على استخدام الضرائب والاعانات والابتعاد تماماً عن القيود الادارية والتحديد الجبرى للاسعار .

بملاحظة سياسة اصلاح فى مصر فى الفترة الحالية - والتى عرضنا لها فى الجزء الاول - نجد انها اشتملت على كثير من الاجراءات التى يتضمنها الاطار المقترح لربط الاسعار باهداف الدولة ، والتى تشترك فى التوصية بها برامج اصلاح التى تضعها مؤسسات التمويل الدولية . فهناك ضريبة مبيعات على جميع السلع والخدمات وكذلك الواردات ، ويتحملها المستهلك أساساً بهدف زيادة الايرادات العامة ، وان كانت هذه الضريبة غير موحدة لتعكس اهدافاً اجتماعية ترتبط بتوزيع

الدخل . كذلك تفرض رسوم مختلفة متميزة على الواردات مما يعكس أهدافاً لحماية بعض الصناعات مع اقرار الحق في استرداد قيمة الضريبة على السلع الوسيطة أو الرأسمالية في حالة تصديرها لتتلاقى الاثر السلبى على الصادرات . كذلك تم تحرير سعر الفائدة وسعر الصرف والغيت القيود على القطاع العام بالنسبة لتسعير منتجاته .

الا ان الاطار المقترح الذى عرضناه فى هذا الجزء ويقوم على استخدام الضرائب والاعانات يفترض البدء بالأسعار الاقتصادية الصحيحة للسلع وعناصر الانتاج . ولذا فانه من الضرورى فى مصر القيام بمجموعة من الدراسات لحساب الأسعار الاقتصادية لاهم السلع والخدمات وازالة المعوقات التى تحول دون تحقق هذه الاسعار وأهمها الاحتكارات .

الخلاصة والتوصيات

- سياسة الاسعار فى مصر فى الفترة السابقة تتسق مع النمط السائد فى الدول النامية فى هذه الفترة ، وتتمثل فى استخدام الاسعار كحواجز ايجابية وسلبية لتحقيق أهداف معينة يغلب عليها الطابع الاجتماعى . الا ان اساليب التدخل فى الاسعار بالشكل الذى تمت به انعكست بشكل سئ على الاسعار ، مما أدى الى عدم الكفاءة فى تخصيص الموارد واختلالات هيكلية عديدة تراكت الى الحد الذى اصبح لايمكن معه الاستمرار فى السياسات السابقة وحتمت ضرورة التغيير .

- اتجاهات التغيير فى سياسات الاسعار تعتمد على الكتابات الغربية وتوصيات مؤسسات التمويل الدولية وبرامجها المختلفة للتثبيت ، وتعتمد هذه السياسات اساساً على الحد من تدخل الدولة فى آليات الاسواق والتحديد الجبرى للاسعار المختلفة سواء كانت اسعار سلع او اسعار الموارد الرئيسية ، وهى اسعار الفائدة والصرف والاجور .

- قامت تجارب عديدة فى دول نامية مختلفة لتطبيق هذه السياسات أو بعض منها . وتختلف الآراء اختلافاً كبيراً حول نتائج هذه التجارب ، وأيضاً خلافاً نظرياً حول آثار السياسات المختلفة التى تتضمنها برامج الإصلاح . الا انه فى واقع الامر ان المعارضين لهذه السياسات لم يقدموا أى بديل يساعد الدول النامية على الخروج من ازماتها الاقتصادية وزاد الامر سوءاً بانهايار التجارب الاشتراكية فى أوروبا الشرقية .

- بدأت محاولات اصلاح نظام الاسعار منذ السبعينات ، وبعد توقيع الاتفاق مع صندوق النقد الدولى والبدء فى تطبيق الاجراءات التى يتضمنها الاتفاق فان انعكاساتها على الاسعار تظهر بشكل مباشر وسريع وتشير الى تكلفة اجتماعية مرتفعة . وتتضارب الآراء فى مصر حول النتائج المتوقعة لهذه السياسات من مواقع التأييد أو الرفض .

- حاولت الدراسة ان تقدم عرضاً نظرياً ومن بعض تجارب الدول النامية الاخرى للأثار المتوقعة لهذه السياسات وبصفة خاصة أسعار الفائدة وسعر الصرف . وذلك حتى يكون متخذ القرار على بينة من الآثار السلبية والايجابية . وتوضح نتائج هذا العرض أن هناك خلاف كبير وآراء متباينة حول نتائج هذه السياسات سواء على المستوى النظرى أو من واقع تجارب الدول النامية التى طبقت هذه السياسات .

ويوضح ذلك ان هناك حاجة الى تطبيق سياسات خاصة محددة يتم صياغتها وفقاً لظروف كل دولة على حدة ، وهناك مطلبين اساسيين في هذا المجال : استخدام نموذج يتضمن كل القنوات الهامة للتأثير على المتغيرات الكلية ، واختبارات عملية تقيس الاهمية النسبية للتفاعلات الاقتصادية ، ذلك ان قنوات التأثير على المتغيرات الاقتصادية الكلية قد تكون واحدة في كل الدول الا أن الاهمية النسبية واتجاه التأثير قد يختلف من دولة الى أخرى .

- بالنسبة للعلاقة بين الاسعار والخطة ، فقد تم عرض اطار يتضمن منهجاً مقترحاً للربط بين سياسة الاسعار والامداد المختلفة للخطة ، ويرتكز على حساب الاسعار الاقتصادية واستخدام الضرائب والاعانات التي يقتصر تأثيرها على المستهلك فقط ، في حين يتعامل المنتج مع الاسعار الاقتصادية سواء بالنسبة لنواتج نشاطه أو مدخلاته ، وذلك لتحقيق اكبر قدر من الكفاءة بالإضافة الى الأهداف الاخرى للخطة .

- ويتعين على أجهزة التخطيط في مصر القيام بدراسات لحساب الاسعار الاقتصادية ومتابعة الاسعار العالمية وتوقعاتها نظراً لتأثيرها الكبير على مستوى الاسعار في الداخل من خلال اسعار الواردات وخاصة الواردات الوسيطة .

- ويجب ان يتوافر لدى أجهزة التخطيط أدوات فعالة تمكنها من تقييم السياسات المقترحة وآثارها على المتغيرات الاقتصادية المختلفة وذلك لتوفير اطار أدق للاختيار من بين البدائل المختلفة ، ويتطلب ذلك استخدام مزيد من الاساليب الكمية وأدوات التحليل المتقدمة . ان تحرير الاسعار والاتجاه الى السوق يمثل البديل الوحيد المتاح حالياً امام الدول النامية ، والسبيل الوحيد للتقليل من تكلفة هذا البديل هو توافر واستخدام اساليب التقييم في كل دولة وفقاً لظروفها وخصوصياتها ، وبدون هذه الاساليب لن تستطيع الدولة تحديد مجالات التأثير في المتغيرات المختلفة واتجاهاتها وبالتالي لن تستطيع التحكم فيها .

الهوامش و المراجع

- (١) مجلس الشورى . تقرير لجنة الشؤون المالية والاقتصادية عن سياسات الأسعار - دور الانعقاد العادى الحامس ١٩٨٥ .
- (٢) مجلس الشورى . المرجع السابق ذكره .
- (٣) معهد التخطيط القومى . الصناعات التحويلية فى الاقتصاد المصرى - الجزء الثالث . قضايا التخطيط والتنمية رقم (٢٠) - أبريل ١٩٨٢ .
- (٤) معهد التخطيط القومى . دراسات تطبيقية لبعض قضايا الانتاجية فى الاقتصاد المصرى . قضايا التخطيط والتنمية رقم (٥٦) . نوفمبر ١٩٩٠ .
- (٥) معهد التخطيط القومى . الصناعات التحويلية فى الاقتصاد المصرى . مرجع سابق ذكره .
- (٦) World Bank. Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Egypt. Vol.1. The Country Study, Washington, 1989.
- (٧) World Bank. Egypt: Yield, Budget, Balance of Payments and Concumer Price Consequences of Rationalizing Farm-gate Prices. Mimeo. Undated.
- (٨) World Bank. Macroeconomic Effects of Efficiency Pricing in the Public Sector in Egypt, WB Staff Working Papers No. 126 - 1985.
- (٩) هناء خير الدين وآخرون . السياسة الحمائية و تأثيرها على تشجيع انتاج صادرات القطاع الخاص الصناعى فى مصر . فى : القطاع الخاص و السياسات العامة فى مصر . مركز البحوث و الدراسات السياسية . جامعة القاهرة ١٩٨٩ .
- (١٠) هناء خير الدين . مرجع سابق ذكره .
- (١١) الأهرام الاقتصادى . ١٣ مايو ١٩٩١ .
- (١٢) الأهرام الاقتصادى . ١٣ مايو ١٩٩١ .

(١٢) أنظر :

M. Arawady. The Shadow Price of Foreign Exchange (The Shadow Exchange Rate.)

مواد تدريبية في دورات تقييم المشروعات في معهد التخطيط القومي .

وكذلك

Powers T.A., ed. Estimating Accounting Prices for Project Appraisal. Inter. American Development Bank, Washington, 1981.

(١٤) هناء خير الدين . مرجع سابق ذكره .

(١٥) Kitchen R. and Weiss J., "Prices and Government Interventions in Developing Countries". in : Industry and Development. No. 20 - UNIDO, 1987.

Kitchen R. and Weiss J., Ibid. (١٦)

World Bank, op. cit. (١٧)

(١٨) هناء خير الدين . مرجع سابق ذكره .

(١٩) De Long and Summers, "Is Increased Price Flexibility Stabilizing?" American Economic Review. Vol 76 No 5, 1986.

(٢٠) Khan M, and Knight M., "Some Theoretical and Empirical Issues Relating to Economic Stabilization in Developing Countries". World Development. Vol- 10. No 9 Sep. 1982,

(21) Fry M., "Models of Financially Repressed Developing Economies." World Development Vol. 10. No 9 Sep. 1982.

- (22) Fry M., Ibid.
- (23) Wijnbergen S.V., "Macro-Economic Effects of Changes in Bank Interest Rates. Simulation for South Korea". Journal of Development Economics, Vol.18, 1985.
- (24) Tanzi V. and Blejer M., "Inflation, Interest Rate Policy, and Currency Substitution in Developing Economies: A Discussion of Some Major Issues". World Development, Vol. 10 No 9. Sep. 1982.
- (25) Tanzi V. and Blejer M., Ibid.
- (26) Khan M. and Knight M., op. cit.
- (27) World Bank. Macroeconomic Effects. op. cit.
- (28) Abel A.B. and Beleza C.P., "Input - Output Pricing in a Kenezian Model as Applied to Portugal". Journal of Development Economics. Vol.15, No. 2, June, 1978.
- (29) Levy S. " A Mark-Up Pricing Model for Price Simulations". Journal of Development Economics. Vol.19, 1985.
- (30) Holder C. and Worrell D., " A Model for Price Formation for Small Economies: Three Caribbean Examples." Journal of Development Economics, Vol.18, Aug. 1985.

- (31) Cody J., Kitchen R. and Weiss J., Policy Design and Price Reform in Developing Countries. Harvester Wheatsheaf. UNIDO 1990.

(٤)
الفصل الخامس

تخطيط العمالة والتكنولوجيا والانتاج

(*) اعد هذا الفصل د. احمد حسن ابراهيم

القسم الأول

المفهوم والمنهج

يرتبط تخطيط العمالة ، ضمن أشياء أخرى ، ارتباطاً وثيقاً بتخطيط أو اختيار التكنولوجيا ، أو مايعنى أيضا اختيار الفن الانتاجى . وبالمثل يرتبط تخطيط العمالة بتخطيط الانتاج فيما يختص بتحديد نوعية وتوليفات المنتجات . ويبلغ الارتباط بين تخطيط العمالة واختيار التكنولوجيا مدى يمكن معه اعتبار اختيار التكنولوجيا جزءاً من تخطيط العمالة أو بنداً من بنوده ، أو هكذا ينبغي أن يكون فى البلدان النامية ، مثل مصر ، التى تنعم بوفرة فى مواردها البشرية فى وقت تعتمد فيه على الخارج فى الحصول على التكنولوجيا المتقدمة كثيفة رأس المال وتعانى من ندرة شديدة فى النقد الاجنبى اللازم للحصول عليها ، ناهيك عن وطأة مديونيتها للعالم الخارجى . وتكمن أهمية الربط بين تخطيط العمالة واختيار التكنولوجيا فى مسئولية تخطيط العمالة ، فى المقام الأول والأخير ، عن تحقيق توازن كمى وكيفى دائم نسبياً بين عرض قوة العمل والطلب عليها ، ومايقترن به من تحقيق استخدام كامل وأمثل للموارد البشرية للمجتمع .

وتكمن أهمية الربط بين تخطيط العمالة والتكنولوجيا ، من ناحية أخرى ، فى علاقة التناسب العكسى بين مستوى التكنولوجيا وحجم العمالة وفى علاقة التناسب الطردى بين مستوى التكنولوجيا والمستوى المهارى للعمالة . فبمقتضى هاتين العلاقتين يقرن بارتفاع مستوى التكنولوجيا ، والمادية منها بصفة خاصة ، ارتفاع نسبة رأس المال / العمل وانخفاض كمية عنصر العمل المستخدمة فى انتاج وحدة من الناتج وارتفاع كثافة رأس المال البشرى أو مايعنى أيضا المستوى المهارى المستخدم فى انتاجها . ومعنى ذلك ان الادوات والمعدات المتقدمة لاتحل فقط محل أدوات ومعدات اقل تقدماً وانما تحل أيضاً محل عنصر عمل من مستوى مهارى معين ويستلزم تشغيلها استخدام كمية أقل من عنصر عمل من مستوى مهارى أعلى نسبياً . ومن هنا تبرز مسئولية تخطيط العمالة عن تحقيق المواءمة والتوازن بين بلوغ هدف العمالة الكاملة وهدف التقدم التكنولوجى .

وتنبثق أهمية الربط بين تخطيط العمالة وتحديد نوعية وتوليفات المنتجات من تباین احتياجات المنتجات المختلفة من عنصر العمل كمّاً وكيفاً ، ومايقترن بذلك من تباین فى مستويات التكنولوجيات المختارة . فهناك منتجات كثيفة العمل بطبيعتها أو يلائمها بدرجة أكبر فن انتاجى كثيف العمل . ويقع ضمن هذه المنتجات قدر كبير من ، ان لم يكن كل ، السلع التى يميز انتاجها استراتيجيات الانتاج

الموجهة الى التصنيع في البلدان النامية ، كما يقع ضمنها أيضاً عدد غير قليل من المنتجات الزراعية . وفي المقابل هناك منتجات يتعذر انتاجها على نحو رشيد بغير فن انتاجي كثيف رأس المال ، بل ان انتاجها بغير هذا الفن قد يهدر أى نفع منه ويلحق أضراراً بالاقتصاد ككل . فعلى سبيل المثال ، لو أن بلداً يتمتع بثروة ضخمة من خام معدن ما ، وأنه يمكن فقط استغلال هذا الخام باستخدام فن انتاجي كثيف رأس المال ، فان اتجاه هذا البلد ، تحت ضغط ندرة رأس المال ، الى استخدام فن انتاجي كثيف العمل في استغلاله قد يؤدي الى انخفاض شديد فى عائد الوحدة من مدخلات عنصر العمل في الاقتصاد ككل ، ناهيك عن انه قد يحول تماماً دون استغلال هذا الخام .

ومن بين الصناعات التحويلية تنتم الصناعات الهندسية ، على سبيل المثال ، بفروعها المختلفة بالارتفاع النسبي فى نصيب وحدة الناتج من عنصر العمل بالقياس الى وحدة الناتج فى صناعات أخرى . وهذا يعنى أن زيادة نصيب الصناعات الهندسية فى توليفة منتجات الصناعات التحويلية من شأنه أن يزيد فرص العمل فيها . وتشير احدى الدراسات عن جمهورية اذربيجان السوفيتية الى أنه على الرغم من ارتفاع تكلفة انشاء مصنع حديث متقدم للصناعات الهندسية فان تكلفة خلق فرصة العمل فى هذه الصناعات تقل مرتين أو ثلاث مرات عن متوسط تكلفة خلق فرصة عمل على مستوى الجمهورية ، بينما تزيد تكلفة خلق فرصة عمل فى الصناعات الكيماوية والبتروكيماوية ، وهى كثيفة رأس المال ، بعشر مرات عن هذا المتوسط (١).

ان الارتباط الوثيق ، على النحو المشار اليه ، بين تخطيط العمالة والتكنولوجيا ونوعية وتوليفة المنتجات يجعل منها مركباً واحداً لا ينبغي بحث أحد مكوناته بمعزل عن المكونين الآخرين . ومن ثم فاننا فى هذا الفصل من الدراسة نتناول هذا المركب كوحدة واحدة من منظور تخطيط العمالة . ولعلنا لانبالغ اذا ادعينا ، استناداً الى هذا الترابط ، أن العمالة هى محور عملية التنمية وأن تخطيط العمالة ، بالتالى ، هو محور عملية تخطيط التنمية . وربما يعزز هذا الادعاء عدد من الاعتبارات لعل من أهمها :

(١) انه قد يكون من الممكن تحقيق معدل نمو اقتصادى مرتفع ومستويات عالية للدخل القومى بدون تحقيق عمالة كاملة ، كما أنه قد يكون من الممكن أيضاً تحقيق عمالة كاملة وتوزيع عادل عند مستويات منخفضة وجامدة للدخل ، الا انه من غير الممكن ان يتحقق توزيع عادل للدخل ومستويات مرتفعة لمتوسط نصيب الفرد من الدخل القومى ما لم تتحقق عمالة كاملة أو قريبة من الكاملة . والعمالة

إلكاملة وفقاً لتعريف مؤتمر العمل الدولي فى عام ١٩٦١ هى توفير فرص عمل منتجة لكل القادرين على العمل والباحثين عنه (٢) .

(٢) ان ايجاد فرص عمل ليس هدفاً لذاته وانما وسيلة لتوفير أرزاق وأسباب للعيش وتحسين مستويات معيشة السكان وتمكينهم من المشاركة فى عملية التنمية ، باعتبار أن تمكينهم من هذه المشاركة من خلال عمل أجير أو عمل على الدفة مايزال أفضل الطرق لتوزيع ثمار التنمية .

(٣) النظر الى العمالة باعتبارها وسيلة فعالة للغاية فى محاربة الفقر ، وتخفيف حدة اللامساواة فى توزيع الدخل ، وتحسين مستويات الدخل ، وتسريع نمو الانتاجية فى الاقتصاد القومى . ومن ثم فانها وسيلة فعالة للنمو الى جانب كونها وسيلة فعالة لاشباع الحاجات الأساسية للانسان ، ناهيك عن كون العمل فى ذاته يتصدر قائمة هذه الحاجات الأساسية .

(٤) أن العمالة الكاملة مقرونة بمستويات أجور عادلة شرط ضرورى لتوسيع نطاق السوق المحلى وزيادة قدرته الاستيعابية ونمو الطلب الكلى مع ما يترتب عليها من تنشيط النمو وزيادة معدلاته .

(٥) أن كفاءة وحسن استخدام موارد المجتمع الطبيعية والمادية ، وما يتاح له من تكنولوجيا ، يتوقفان على كفاءة وحسن تعبئة وتنظيم واستخدام موارده البشرية واعداها وتنميتها مهارياً .

وهكذا يؤدى نجاح تخطيط العمالة فى بلوغ هدفه المباشر ، وهو تحقيق واستقرار توازن كمى وكيفى بين عرض قوة العمل والطلب عليها ، الى حل مشكلة الانقصام، وما يدعى من تناقض ، بين النمو والتنمية ، أو ما يعنى أيضا بين النمو والتوزيع . ومن ثم يؤدى الى تحقيق التوازن بين النمو والتوزيع الذى قد يكون هدفاً عزيز المثال فى غياب تخطيط فعال للعمالة .

١.١ مفهوم شامل لتخطيط العمالة

بينما يستخدم فى بعض أدبيات التخطيط والتنمية مسمى "تخطيط القوى العاملة" للتعبير عن نفس المفهوم الذى نستخدم مسمى تخطيط العمالة للتعبير عنه فى هذا البحث يميز بعض الباحثين ، عامداً ، بين مفهومين مختلفين لمسمى "تخطيط العمالة" ولمسمى "تخطيط القوى العاملة" (٤) . وفى اطار هذا التمييز يستخدم مسمى تخطيط العمالة للدلالة على الاجراءات والسياسات التى تستخدم للتأثير على جانب الطلب على قوة العمل ، على حين يستخدم مسمى تخطيط القوى العاملة للإشارة الى الاجراءات والسياسات التى تستخدم للتأثير على جانب عرض قوة العمل .

ووفقاً للتمييز المشار اليه يهتم تخطيط العمالة بصفة أساسية بالشروط التي يلزم توفرها لتوليد عمالة ولزيادة انتاجية العمل ، أو مايعنى أيضاً جانب الطلب في تنمية الموارد البشرية ، أو العوامل المؤثرة على الطلب على عنصر العمل .

وتخطيط العمالة بهذا المفهوم يغطي ثلاث مجموعات من مسائل رئيسية لابد من أن يعنى بها مخطط العمالة وهى (٥) :

أولاً : مراقبة ومراجعة وضع العمالة القائم في الاقتصاد المعنى .

ثانياً : تقدير فرص العمل أو مايعنى أيضاً العمالة المنتجة التي يلزم ايجادها خلال فترة معينة من الزمن لاستيعاب كل الزيادة المتوقعة في قوة العمل وتخفيض مستويات البطالة القائمة .

ثالثاً : بحث التغيرات المتوقعة في قدرة الاقتصاد على استيعاب عنصر العمل كنتيجة للنمو الاقتصادي والتغيرات الهيكلية ، واقتراح اجراءات وسياسات تهدف الى زيادة العمالة المنتجة في كل من المدى القصير والمتوسط والطويل لنمو الاقتصاد . وتكتسب زيادة قدرة الاقتصاد على استيعاب عنصر العمل مكانة متميزة في تخطيط العمالة بالنظر الى الزيادات المستمرة في عرض قوة العمل والحاجة الى تصحيح الاختلالات في سوق العمل التي قد تنشأ عن ذلك وخفضها الى حدما الأدنى .

ويهتم تخطيط العمالة ، والأمر كذلك ، بأدوات السياسة الكلية التي من شأنها أن توجد فرص عمل ، ومن ثم تزيد الطلب على عنصر العمل ، ويقع ضمن هذه الأدوات على سبيل المثال سياسات سعر الصرف ، وأسعار الفائدة ، والسياسات الائتمانية ، وغيرها من السياسات التي تشجع على زيادة الجهد الاستثماري وتؤثر في نفس الوقت على اختيار وتبنى التكنولوجيات الملائمة لظروف وأوضاع سوق العمل . ويقترن بذلك ان تخطيط العمالة في البلدان النامية يقع عادة في نطاق وزارات أو هيئات التخطيط (٦) .

ولعل أهمية تخطيط العمالة كأداة للتأثير على جانب الطلب في سوق العمل تبرر وتؤكد في ضوء ماتكشف عنه تجربة التنمية في اليابان من أن تحول سوق العمل الياباني من حالة فائض الى حالة عجز في عنصر العمل انما يعزى الى تأثير جانب الطلب وحده . فلقد شهدت الخمسينات والنصف الاول من الستينات ازدياداً مستمراً في العدد الاجمالي لأولئك الذين كانوا يلتحقون بعمل فور استكمال تعليمهم ، وهم الذين كانوا يشكلون القسم الرئيسي من عرض قوة العمل (٧) .

على الجانب الآخر يهتم تخطيط القوى العاملة ، وفقاً للتمييز آنف الذكر ، بعرض عنصر العمل كماً وكيفاً . ومن ثم فانه يغطي مسائل مثل عدد الأفراد الذين يدخلون سوق العمل ، ومستويات تعليمهم وتدريبهم ، وأعمارهم . . الى غير ذلك من الخصائص ، كما انه يشمل أيضاً تحديد الاحتياجات التدريبية اللازمة لتمكين عرض العمل من التشكل على النحو الذى يستجيب لطلب الاقتصاد على المهارات المختلفة . ومن ثم فانه يهتم أيضاً بملاحظة الفائض أو العجز فى المهن والمهارات المختلفة وتطور أعداد المتعطلين من الشباب ، واقتراح مايلزم من تغييرات بالزيادة أو النقص فى أعداد اماكن التدريب بمؤسسات التدريب المختلفة وغير ذلك من اجراءات يكون من شأنها زيادة عدد الوظائف للداخلين الجدد فى سوق العمل من الشباب (٨) . وبذلك تمتد مسئولية تخطيط القوى العاملة الى تحديد الاستثمارات اللازمة لتوفير التوليفة المهارية المطلوبة . فضلاً عن ذلك يمد البعض اختصاصات تخطيط القوى العاملة ليشمل تخطيط التعليم عامة ، بما فيه التعليم العام ، لما له من آثار غير محدودة، مباشرة وغير مباشرة ، على عرض العمل (٩) . وتكاد المسئولية عن تخطيط القوى العاملة فى البلدان النامية تنحصر الى حد بعيد فى وزارات العمل الى جانب بعض مراكز منفصلة ، تهتم بتخطيط الموارد البشرية ، أفينى وزارات التخطيط والمالية (١٠).

وبلخص البعض العناصر المعتادة لخطة تفصيلية للقوى العاملة فيما يلى (١١) :

(١) تحليل وضع العمالة الراهن جنباً الى جنب مع تقديرات عدد الوظائف الخالية وعدد المتعطلين .

(٢) تقديرات لعرض قوة العمل فى المستقبل متضمنة التدفقات من نظام التعليم وبرامج التدريب الرسمى (والتدريب أثناء العمل) حتى نهاية فترة الخطـة، الى جانب وضع فروض حول معدلات المشاركة وحجم الخروج من قوة العمل بسبب الوفاة أو التقاعد أو الهجرة الصافية .

(٣) تحديد تركيبة أو توليفة الطلب أو الاحتياجات من القوى العاملة المقدرة فى نهاية الخطة وفى السنوات البينية .

ويتم بالمقارنة أو المطابقة بين (١) و (٢) من ناحية و (٣) من الناحية الأخرى بيان حجم التوسع اللازم فى امكانيات التعليم والتدريب فى فترة الخطـة .

واتساقاً مع هذه الخطوة الأخيرة تتضمن أهداف تخطيط القوى العاملة فسي رأى البعض تقديم اطار تحليلي لاجراء تخطيط للموارد البشرية يستخدم كمرشد لتخطيط التعليم ولتحقيق استثمار ملائم في التعليم والتدريب وتنمية القوى العاملة (١٢).

وفي بعض البلدان النامية مثل كوريا الجنوبية تقتصر ممارسة أى نوع من التخطيط فيما يتصل بعنصر العمل على جانب العرض فقط . فمنذ عام ١٩٦٢ تنفذ كوريا الجنوبية خطة خمسية للتدريب المهني . وتكفل هذه الخطة مراجعة وتمحيصاً مستمرين لنظم وبرامج التعليم والتدريب المهنيين ولما يدخل عليها من تغييرات ، كما تكفل تكيفها بصفة مستمرة لاحتياجات الصناعات النامية . ويؤخذ على تخطيط القوى العاملة فى كوريا الجنوبية لهذا السبب أنه يهتم ، بصفة أساسية ، بتكوين قوة العمل على نحو يتلاءم مع المهارات المتغيرة ، بينما يهمل جوانب أخرى هامة مثل المواءمة على نحو كفى بين العمالة والخلوات ، وتدريب المتعطلين الذين يتسمون بالجمود وتأميلهم للقيام بأعمال مفيدة ومربحة ، وتشغيل الأقل حظاً والمعاقين، فضلاً عن جوانب الرفاهة فى تنمية الموارد البشرية ، ناميك عن فشله فى تغطية أو شمول العمال العائليين ، والعمال الزراعيين أو القوى العاملة فى القطاعات التقليدية (١٣).

ان تحقيق التوازن المنشود ، كماً وكيفاً ، فى سوق العمل بين عرض عنصر العمل والطلب عليه يستلزم التأثير على كلا الجانبين معاً . فالحصول على فرصة عمل يعنى التأثير فى آن واحد على جانبى الطلب والعرض معاً . ويجرى التأثير على جانب الطلب من خلال اجراءات للتشجيع على خلق وظائف جديدة ، بينما يأخذ التأثير على جانب العرض صورة تحسين نوعية عنصر العمل وتهيئته للاستجابة لاحتياجات الطلب من المهن والمهارات من خلال التعليم والتدريب . ومن ثم فان التأثير على أحد هذين الجانبين دون الآخر لايعيق تحقيق التوازن ويرسـخ الاختلالات فى سوق العمل ويزيد من حدتها فحسب ، وانما يهدر ويبدد قدراً من موارد المجتمع المادية فى صورة استثمارات فى أدوات انتاج ومعدات لايتوفر لها عنصر العمل المؤهل القادر على تشغيلها بمستوى الكفاءة المطلوب ، وفى صورة استثمارات فى التعليم والتدريب لاينتفع على نحو كامل بكل مخرجاتها المهنية والمهارية ، ناميك عن تبديد ثروة المجتمع البشرية مادياً ومعنوياً .

لذلك فاننا نرى أنه ليس من قبيل الادعاء مايذهب اليه مايكل هوبكنز من أن التركيز على جانب العرض فى معادلة سوق العمل قد يكون السبب فى معالجة جانب الطلب على نحو قاصر وغير ملائم فى معظم أنشطة تخطيط القوى العاملة فى الوقت الحاضر (١٤). ومن ثم فاننا نتفق مع هوبكنز فيما يلزم اليه من أن مخططي العمالة ومخططي القوى العاملة يحتاجون الى العمل معاً من أجل تدبر معادلة الطلب والعرض فى سوق العمل على نحو ملائم . فتخطيط القوى العاملة لايمكن ان يتم بمعزل عن الطواهر الاقتصادية الكلية . ومن الناحية الاخرى فان ذلك القسم من الاقتصادات الكلية

المعنى بخلق وظائف لا يستطيع تجاهل أولئك الذين تخلق الوظائف من أجلهم فيما يختص بالمهارة والجنس والعمر . وذلك لان محددات النمو الاقتصادي - أحد المتغيرات الاقتصادية الكلية الرئيسية - ترتبط بقوة بخصائص قوة العمل من حيث المهارة والتعليم ، والمرونة ، ... الخ (١٥) .

اننا نعتقد بضرورة معالجة طرفي معادلة سوق العمل كوحدة واحدة . ونحن لا ننطلق في ذلك من منطلقات نظرية سليمة فحسب وانما ننطلق فيه أيضا من نتائج مراجعة وتقييم ممارسات تطبيقية في هذا المجال . وفي هذا السبيل يشير البعض الى ان أهم الدروس المستفادة من تجارب احد عشر بلداً في آسيا هو أن البلدان التي استطاعت ان توحّد أو تدمج جانبي العرض والطلب معاً في سياسات التخطيط والتنفيذ في هذا المجال كانت أكثر نجاحاً في تعبئة وتنمية واستخدام مواردها البشرية (١٦) .

ولذلك فاننا نستخدم في هذا الفصل مسمى "تخطيط العمالة" للإشارة الى عملية موحدة يتم فيها تخطيط جانبي عرض عنصر العمل والطلب عليه في آن واحد، وتشتمل على مجموع المكونات التي سبق ذكرها تحت مسمى "تخطيط العمالة" و"تخطيط القوى العاملة" . وتخطيط العمالة بهذا المفهوم الشامل ، لجانبي العرض والطلب ، يهدف في المقام الأول والأخير الى تحقيق الاستخدام الامثل للموارد البشرية مع ما يرتبط به من آثار اقتصادية واجتماعية مرفوعة . وهو لذلك مطالب بتحقيق عدد من الأهداف الوسيطة لعل من أهمها (١٧) :

- (١) بلوغ مستوى الاستخدام أو التوظيف الكامل لقوة العمل والبقاء عنده ، وهذا يعني توفير فرصة عمل منتجة ومستقرة وملائمة لكل فرد من أفراد قوة العمل ، مع أخذ ما يصطلح على أنه معدل للبطالة الطبيعية في الاعتبار .
- (٢) صيانة الموارد البشرية وتحقيق أمنها واستقرارها الاقتصادي والاجتماعي والنفسي .
- (٣) توزيع وإعادة توزيع القوى العاملة على الأنشطة الاقتصادية المختلفة تبعاً لظروف ومقتضيات وأهداف كل مرحلة من مراحل التنمية في المجتمع .
- (٤) تحسين المستوى المعيشي والصحي والتعليمي والمهاري والثقافي لكافة فئات وأفراد المجتمع .
- (٥) تحديد المستوى التقني أو مستوى الفن الانتاجي الملائم لتحقيق أعلى مستويات انتاجية ومعدلات نمو ممكنة في ظل الظروف السائدة في سوق العمل .

(٦) تنظيم والتأثير على التغيرات التي تحدث في القوى العاملة من عام الى آخر بسبب التباينات والاختلافات بين الخارجيين منها والداخلين فيها من حيث الكم والكيف .

(٧) وضع الأسس العلمية لكافة السياسات والتنظيمات ذات الصلة بتنمية واستخدام الموارد البشرية كالتعليم والتدريب والاستثمار واختيار الفن الانتاجي أو التكنولوجيا واختيار أنواع وتوليفات المنتجات .

(٨) اجتناب أى من صور الهدر فى كل من الموارد البشرية والمادية .

ولتحقيق هذه الاهداف الوسيطة يلزم أن يشمل تخطيط العمالة نطاقاً واسعاً من مجالات سلفت الاشارة اليها ويمكن بلورتها فيما يلى (١٨) :

(١) العوامل المؤثرة على كل من عرض قوة العمل والطلب عليها من حيث الكم والكيف والتنوع .

(٢) توزيع القوى العاملة وفقاً للنشاط الاقتصادى ودواعى وامكانيات وكيفية تطويره فى المستقبل .

(٣) الهيكل الوظيفى للقوى العاملة بالاقتصاد من حيث الفئات الوظيفية أو المهنية ، والمستويات التعليمية ، والنشاط الاقتصادى ، والحالة الوظيفية أو مايعنى علاقة العامل بالعمل أو بصاحب العمل .

(٤) مواطن العجز و/ أو الفائض فى المهن والمهارات وانعكاساتها على خطط التعليم والتدريب فى مراحلها المختلفة وفى الفترات الزمنية المختلفة .

٢٠١ . اساليب تخطيط العمالة

تتباين وجهات النظر فيما يختص بمداخل ومجالات تركيز التأثير فى سوق العمل . ويمكن فى هذا الخصوص التمييز بين وجهتى نظر رئيسيتين . الأولى : ترى أن القضية الهامة فى هذا الصدد هى ايجاد وظائف تكفى لاستيعاب العمالة متزايدة من الداخلين الى سوق العمل . وتنطلق فى ذلك من أن هناك مشكلة عمالة كلية وأن السبيل الى مواجهتها قد يكون من خلال أدوات اقتصادية كلية أو من خلال برامج مباشرة لايجاد عمالة . ومن ثم فانها تعتبر هيكل الوظائف قضية ثانوية . والثانية : ترى أن هيكل السوق قسم جوهرى من القضية . فقصور العمالة وان كان يظهر بصورة كثيرة فى البطالة فانه يتجلى أيضا فى وجود تشكيلة واسعة من وظائف توفر دخولا وضمانات غير كافية لشاغلها . فكثيرا مايقبل العمال تحت ضغط

الحاجة واليأس عملاً من نوع أو آخر يعرضون انفسهم بقبوله للاستغلال ولظروف عمل غير مقبولة . ومن ثم فان مشاكل العمالة تتمثل فى تجزؤ وظيفية سوق العمل بقدر ماتتمثل فى البطالة وفى العمالة الجزئية ، وتستحق بذلك أن تقع جميعها فى دائرة تركيز عمل تخطيط العمالة (١٩) .

ويمكن الادعاء بأن وجهة النظر الاولى هى التى تسود فى غالبية البلدان النامية ، حيث تظهر خبرات تخطيط العمالة أو تخطيط القوى العاملة بها اهتماماً زائداً بالأعداد يقابله تجاهل للجوانب الكيفية واهمال تام تقريباً لبحث أسباب الاختلال المهارى فى أسواق عمل هذه البلدان ، ولاختيار مزيج مناسب من التعليم والتدريب واسلوب تدريب ملائم . ولقد أدى ذلك الى التقليل من جدوى ومنفعة تخطيط القوى العاملة فى هذه البلدان (٢٠) .

ولقد انعكست سيادة وجهة النظر الأولى ، آنفة الذكر ، فى اختيار اسلوب تخطيط العمالة فى البلدان النامية حيث اختارت غالبيتها ، من بين اساليب تخطيط العمالة ، أسلوب الاسقاط أو التنبؤ . ويشتمل القسم الفرعى (٠١٠٢٠١) على عرض تحليلى موجز لاسلوب الاسقاط ، بينما يشتمل كل من القسمين الفرعيين (٠٢٠٢٠١) و (٠٣٠٢٠١) على عرض مماثل لكل من اسلوب تخطيط العمالة باستخدام حجم الانتاج ومتوسط الانتاجية ، واسلوب التوظف الكامل على التوالي .

(٠٢٠١) تخطيط العمالة باستخدام اسلوب الاسقاط

يسود استخدام هذا الأسلوب فى تقدير الأعداد المتوقعة على كل من جانبى العرض والطلب ، وعلى نحو منفصل تقريباً ، فى غالبية البلدان النامية . ويتلخص هذا الاسلوب ببساطة ، كما هو معروف ، فى تقدير الاحتياجات المستهدفة و / أو حجم العرض المتوقع فى الفترة المخطط لها باستخدام أرقامها الحالية ومعدلات نموها فى فترة سابقة عادة . ويعاب على هذا الأسلوب بصفة عامة مايلي :

أولاً : انه فى حالة تقدير الطلب على قوة العمل ، أو الاحتياجات منها ، يفترض بقاء معاملات المهن للقطاع ثابتة فى الفترة المخطط لها ، ومن ثم فإنه يتجاهل امكانيات حدوث احلال بين أنواع مختلفة من العمل أو المهن أو المهارات ، و / أو بين عنصر العمل وعناصر انتاج أخرى . ويرتبط بذلك ايضاً أنه يكاد يهمل التغيرات فى الانتاجية وفى التكنولوجيا ، ويهض النظر عن الآثار على الطلب على قوة العمل ، التى يمكن حدوثها كنتيجة لنشوء عرض متزايد من عنصر العمل الماهر (٢١) .

ان ذلك يخافى منطق تقدير الطلب على قوة العمل ، أو الاحتياجات منها ، الذى يقضى بأن يكون ، من حيث الكم والكيف والمهارات ، ترجمة لأهداف أو تقديرات الانتاج وللأهداف الاجتماعية المستهدفة فى الفترة المخطط لها الى وظائف ومهارات . ومن ثم تتعدد وتتعدد المتغيرات التى يلزم اخذها فى الاعتبار عند تقديره . ولعل من بين أهم هذه المتغيرات مايتعلق بالتغيرات الهيكلية فى الاقتصاد القومى ومايترتب عليها من تغيرات فى الاهمية النسبية للقطاعات والأنشطة الاقتصادية وتوسع بعضها وانكماش بعضها الآخر نسبياً . ومنها أيضاً التغيرات التقنية ومايقترن بها من تغيرات فى المستوى الفنى والمستوى المهارى للعاملين ، وكذا حجم الانتاج المستهدف ومستوى الانتاجية المتوقع أو المستهدف فى الفترة المخطط لها (٢٢) . واذا كان من الممكن الاحاطة بهذه المتغيرات بقدر أو آخر من الدقة فى ظل تخطيط شامل وملزم يحيط بها ويضع لها أهدافاً محددة تؤخذ فى الاعتبار عند تقدير الطلب على قوة العمل ، فان الاحاطة بها مستحيلة فى غيبة هذا التخطيط الشامل الملزم وفى ظل السيادة النسبية لعمل آليات السوق كما هو الحال فى البلدان النامية .

ولقد كان من الطبيعى والأمر كذلك ان تفتقر تقديرات العمالة وقوة العمل فى البلدان النامية التى لاتأخذ بالتخطيط الشامل للتنمية الى الدقة . وفى هذا السبيل تشير نتائج دراسات لمنظمة العمل الدولية الى ان انعدام دقة التنبؤات فى مجال القوى العاملة فى الماضى كان من بين الاسباب الرئيسية للانجاز المحبط لتجارب البلدان النامية فى هذا المجال حيث تحول العجز الذى اظهره التقدير الى فائض فى التطبيق فى غالب الأحوال (٢٣) .

وتشير دراسات أخرى الى أن دقة تقديرات الاحتياجات من قوة العمل تتأثر فى ظل آليات السوق بتغيرات غير متوقعة أو محسوبة . فبمقارنة العمالة المقدرة بأسلوب الاسقاط بالعمالة المحققة فى سنغافورة فى الفترة ٧٧ - ١٩٨٤ يظهر خطأ فى التنبؤ فى معظم سنوات الفترة يقل عن ١٠٪ فى حالات الصناعة التحويلية والتجارة والخدمات ، ويتراوح بين ٢٠٪ و ٧٠٪ لسنوات متفرقة فى قطاع التشييد (٢٤) .

وفى ماليزيا بلغت أخطاء التنبؤ فى تقدير الاحتياجات من قوة العمل نسبياً شديدة الارتفاع . فعلى سبيل المثال كانت الاحتياجات المقدرة أقل من المتحقق فى عام ١٩٨٠ بنسبة ٤٩٢٪ فى حالة المهندسين والعلميين الزراعيين ، و ١٦٩٪ فى حالة المهندسين المدنيين ، و ٢٣١٪ لمساعدى المهندسين الكهربائيين ، و ١٤١٪ فى حالة المهنيين والعمال الفنيين غير المصنفين فى فئات أخرى ، و ١٢٧٪ فى حاله

محلى النظم ، و١٠١٪ فى حالة المعمارين ومخططى المدن ، وفى المقابل كانت هناك مبالغة فى تقدير الاحتياجات من بعض المهن ، مثل معلمى التعليم الابتدائى والثانوى حيث كانت الاحتياجات الصافية منهم مقدرة بما يزيد عن المحقق بمقدار (٢٨) ٪ (٢٥) .

ولقد تعزى الأخطاء فى تقدير الاحتياجات من قوة العمل الى ما تكشف عنه خبرة ماليزيا من فشل المخططين فشلاً ذريعاً فى تقديرهم لمعدل التغيرات الهيكلية والتكنولوجية ، حيث كان المعدل المقدر لهذه التغيرات أقل بكثير من معدلها المحقق نتيجة للتصنيع بعد عام ١٩٧٠ . فبينما كان المخططون موقفين نسبياً فى تقدير الاحتياجات الكلية من قوة العمل فى القطاع العام وفئات قوة العمل ذات النوعية المرتفعة ، كان ادأؤهم معيباً للغاية فى القطاعات التى تعرضت لتغيرات هيكلية وتكنولوجية سريعة (٢٦) .

وفى كوريا الجنوبية بلغ مجموع الاحتياجات الفعلية من قوة العمل فى عام ١٩٨٥ نحو ١٤٩٤ مليون مشغول وكان أحد التنبؤات يقدر أنه سيبلغ ١٦١٤ مليون مشغول بينما كان تنبؤ آخر يقدر أنه سيبلغ ١٦١٧ مليون مشغول فى ذات العام (٢٧) .

ثانياً : فى حالة تقدير العرض من قوة العمل ينزع هذا الأسلوب الى مايمكن وصفه بـ تأبيد التوزيع القائم للمهارات ، وكذا تأبيد نظام التعليم والتدريب القائم . ومن ثم فانه لا يحسب حساباً للتغيرات الاقتصادية والهيكلية والتكنولوجية المستمرة ومايقترن بها بالضرورة أو يترتب عليها من تغيرات فى توزيع وعرض المهارات وفى نظام التعليم والتدريب . وهذا أمر من شأنه أن يؤثر على مستوى دقة تقديرات عرض قوة العمل . وفى هذا السبيل يتبين من مقارنة عرض قوة العمل المقدر بهذا الأسلوب بعرضها المتحقق بالفعل فى سنغافورة فى الفترة ١٩٧٧ - ١٩٨١ ان هناك خطأ فى التنبؤ يبلغ نحو ١٥٪ فى حالة مجموع الخريجين ككل ، ويتراوح بين ١٩٪ و ٢٢٪ فى حالات فئات معينة منهم كالأطباء والمهندسين وغيرهم . وفى حالة مجموع الفنيين بفئاتهم المختلفة يبدو خطأ التنبؤ فى حدود معقولة حيث يبلغ ٧٪ ، ولكنه كبير جداً فى حالة بعض الفئات الفرعية منهم حيث يتراوح بين ٢٧٪ فى حالة الهندسة الميكانيكية و ٨٪ فى حالة الهندسة الكهربائية والالكترونية (٢٨) .

ويعزو البعض قسماً من أخطاء التقدير بهذا الأسلوب الى اجرائه على المستوى الكلى ، ويرى ان اجرائه على مستوى قطاعى أو حتى على مستوى فرع قد يعطى تقديرات اكثر دقة للاحتياجات من المهارات ومن الأنشطة التدريبية . فالنزول بالتقدير الى مستوى قطاع أو مستوى فرع يمكن من الحصول على بيانات كمية وكيفية،

لا يتيسر الحصول عليها على المستوى الكلى ، عن الاختلالات فى المهارات بفحص الخلوات ، والنسب بين مختلف المستويات المهارية لقوة العمل، والهيكل الوظيفى، وعدد العاملين الاجانب . ولقد يمكن ايضا على هذا المستوى التشاور مع المستخدمين حول تحديد العجز فى المهارات الرئيسية الذى يهدد أعمال القطاع ومن ثم يستدعى اهتماماً سريعاً . ويتفق كثير من الخبراء أيضاً على أن أثر التغيرات التكنولوجية على الاحتياجات التدريبية ، الذى ترتب على اماله فى الماضى اخفاق تنبؤات القوى العاملة على المستوى القومى ، يمكن تقديره على نحو أفضل وبقدر أكبر من الدقة على مستوى القطاع ومستوى الفرع بما يمكن من ابتكار واعداد برامج تدريبية قصيرة المدى للتعامل معه (٢٩) .

٢٠٢٠١ . تخطيط العمالة باستخدام حجم الانتاج والانتاجية

يستخدم هذا الاسلوب لتقدير الطلب على قوة العمل بالاسترشاد بحجم الانتاج ومتوسط الانتاجية المستهدفين فى الفترة المخطط لها . وهو بذلك يتدارك بعض أوجه النقص فى الاسلوب السابق حيث أنه باعتماده على حجم الانتاج المستهدف يأخذ فى اعتباره التغيرات الهيكلية فى الاقتصاد القومى وما يترتب عنها من تغيرات فى الأهمية النسبية للقطاعات والأنشطة الاقتصادية . كما أنه باعتماده على متوسط الانتاجية المستهدف يأخذ فى اعتباره التغيرات فى التكنولوجيا وما يقترن بها من احتياجات استثمارية ، وفى المستويات المهارية التى تعكسها الانتاجية .

وعلى الرغم من توفر قدر أكبر من الأسباب لضمان دقة تقدير الاحتياجات من قوة العمل بهذا الاسلوب فإنه ينطبق عليه ما ينطبق على سابقه من حيث أنه قد يمكن ، الى حد بعيد ، الاحاطة سلفاً بالعوامل المؤثرة على كل من حجم الانتاج ومتوسط الانتاجية ، ناميك عن مقداريهما ، فى ظل تخطيط شامل ملزم ، غير أن الاحاطة بها مستحيلة فى غيبة هذا النوع من التخطيط ، وفى ظل السيادة النسبية لعمل آليات السوق وما يقترن بها من تغيرات عشوائية غير محسوبة فى العوامل المؤثرة على حجم الانتاج وعلى متوسط الانتاجية .

٣٠٢٠١ . أسلوب التوظيف الكامل

يقوم هذا الأسلوب ، كما يظهر من اسمه ، على أساس ضمان توفير وظيفـة أو فرصة عمل لكل فرد قادر على العمل ويبحث عنه بما يحقق أقصى انتفاع ممكن بكل من الموارد البشرية والطبيعية والمادية للمجتمع . ومن المفترض ان ينعكس تقدير الاحتياجات من قوة العمل بهذا الأسلوب على خطط الاستثمار من حيث تحديد حجمه ومجالاته والى الانتاجى المستخدم فى تنفيذه وأنواع وتوليفات المنتجات المستهدف

انتاجها ، من ناحية . ويفترض أن ينعكس ، من الناحية الاخرى ، على خطط ونظم التعليم والتدريب . ومن ثم فان هذا الأسلوب يحقق الترابط العضوي الضروري بين حلقات تخطيطية ثلاث هي التخطيط للتنمية ككل وتخطيط العمالة وتخطيط التعليم .

وتكمن عوامل نجاح هذا الأسلوب ، بصفة أساسية ، فى الأخذ بمنهج للتخطيط الشامل طويل المدى على نحو قد لايتوفر فى الوقت الراهن الا فى جمهورية الصين الشعبية . ويقترن بذلك استخدام موازين الموارد البشرية أو موازين القوى العاملة . ويأتى على قمة هذه الموازين الميزان الاجمالى للموارد البشرية أو للقوى العاملة . والى جانب هذا الميزان يمكن تصميم موازين جزئية كثيرة كميزان القوى العاملة فى قطاع ما ، أو ميزان مهنة ما ، أو الميزان الاقليمى للموارد البشرية .. الخ .

يتألف الميزان الاجمالى للموارد البشرية أو للقوى العاملة من قسمين متوازنين ومرتبطين ببعضهما . ويشتمل القسم الاول على عرض قوة العمل من حيث العدد والنوع ، بينما يشتمل القسم الثانى على استخداماتها . وتكمن أهمية استخدام هذه الموازين فى انها تظهر مواطن العجز ومواقع الفائض فى عرض فئة أو أخرى من قوة العمل عن الحاجة منها أو الطلب عليها . ومن ثم فانها ترشد المخطط الى الحاجة الى اعادة النظر فى سياسات وبرامج التعليم والتدريب ، وفى خطط الاستثمار ، وفى الفن الانتاجى المستخدم ، وتمكنه بالتالى من اكتشاف مواطن الخلل فى العلاقة بين عرض قوة العمل والطلب عليها . مما يتيح له ان يتخذ من الاجراءات ما يكفل تصحيح وعلاج هذا الخلل .

لقد كانت موازين الموارد البشرية أو القوى العاملة تستخدم كأداة رئيسية فى تخطيط العمالة فى بلدان التخطيط المركزى ، وما تزال تستخدم فى جمهورية الصين الشعبية . وفى الصين يشتمل تخطيط العمالة على خطط طويلة ومتوسطة وقصيرة المدى ، كما يشتمل على خطة قومية وخطط قطاعية وخطط محلية وخطط على مستوى المشروع ، ويتم الربط بين هذه الخطط المختلفة والتنسيق بين بعضها البعض . ويستخدم فى هذا السبيل موازين مختلفة لموارد العمل مثل ميزان موارد العمل للريف والحضر ، وميزان موارد العمل فى المدن والحوضر ، الخ (٣٠) .

٣٠١ - تطوير أساليب تخطيط العمالة

فى ظل منهج لتخطيط شامل ملزم يفترض ان تتحدد مجالات واحجام الاستثمار ، ومستويات التكنولوجيا ، وانواع وتوليفات المنتجات على نحو يكفل قدرأ كبيراً من الدقة لتقديرات الاحتياجات المتوقعة من العمالة ومايقترن بها من اجراءات على

جانب العرض لتوفير هذه الاحتياجات ، كماً وكيفاً ، في الوقت المناسب . وفي
فيها مثل هذا المنهج تفقد تقديرات العمالة بالاساليب آنفة الذكر اسباب دقتها ،
ومن ثم تفقد فاعليتها وجدواها ، وتصبح هناك حاجة الى تطوير اجراءات لتخطيط
العمالة على نحو يتلاءم مع الاطار الاقتصادى الكلى الذى تعمل فيه قوة العمل
والذى يخضع اكثر فأكثر لفعل آليات السوق ويتراجع فيه دور الدولة فى ممارسة
النشاط الاقتصادى . ولعل من بين أهم ملامح هذا التطوير مايلي :

- (١) التخلي عن الاعتماد على أسلوب الاسقاط بمفرده فى تقدير العرض من قوة
العمل والطلب عليها .
- (٢) الاهتمام بفهم طبيعة وخصائص سوق العمل والعمليات التى تحدد النمط الذى يتم
به ابلاغ اشارات الطلب واستجابة العرض لها ، أو مايعنى أيضاً الاهتمام
بتحليل أوضاع سوق العمل والقوى والعوامل المؤثرة على كل من جانبيه .
- (٣) وجود حزمة متناسقة ومتكاملة من سياسات اقتصادية ذات فاعلية وقدرة على
التأثير على آليات السوق فى اتجاه تنشيط النمو الاقتصادى ومواجهة البطالة
السافرة والمستقرة بما يحقق هدف العمالة الكاملة ، أو يقترب منه على أقل
تقدير ، أو مايعنى أيضاً تحقيق النمو مع تحسين توزيع الدخل .
- (٤) النزول بمستويات تخطيط العمالة عن المستوى القومى أو الكلى الى مستويات
أدنى وظيفياً كمستوى قطاع أو فرع من قطاع ، ومكانياً كمستوى ريف أو حضر
أو اقليم أو حتى أدنى من ذلك ، وكذا على مستوى اجزاء من سوق العمل .
- (٥) توفير نظام معلومات كفى ودقيق وشامل لسوق العمل يمكن فى الوقت المناسب من
رصد وتسجيل وتحليل التغيرات التى يتعرض لها والتي لاغنى عن أخذها فى
الاعتبار عند رسم السياسات الموجهة للتأثير على أى من جانبي العرض من قوة
العمل والطلب عليها . ولعله مما يذكر فى هذا الخصوص أن نقص المعلومات
وشح البيانات من بين أهم اسباب فشل التنبؤات أو التقديرات المتعلقة بأسواق
العمل فى البلدان النامية على نحو ما سلفت الاشارة اليه .

وبالنظر الى هذه الملامح يتعذر ، فى الوقت الراهن على الأقل ، تصور أسلوب
وحيد أو فريد يحل محل أسلوب الاسقاط فى تخطيط العمالة فى البلدان النامية ،
وتظل هناك بالضرورة حاجة الى مزج اساليب او عناصر من اساليب مختلفة فى
مارسته . وتكشف الخبرات الحديثة فى مجال تخطيط القوى العاملة فى كثير من
بلدان آسيا عن خطوات قد تسهم على نحو فعال فى تطوير أسلوب ملائم لتخطيط
العمالة فى البلدان النامية فى غيبة تخطيط شامل ملزم ، وفى ظل سيادة اقتصادات
السوق .

ولعله مما يسترعى الانتباه ويستحق إمعان النظر في هذا السبيل ذلك الأسلوب المتبع في كوريا الجنوبية لتقييم الأثر الاقتصادي للتعليم وبرامج تدريب قوة العمل. ويقوم هذا الأسلوب على حساب معدل العائد^(٢١) المجتمعي والفردى على الاستثمار فى التعليم مع تركيز خاص على تحديد علاقة التكاليف / الفاعلية^(٢٢) ، وتحليل التكلفة / العائد^(٢٣) وحساب معدل العائد الداخلى^(٢٤) لبرامج التدريب المهني^(٢٥) ويشتمل تقييم الأثر الاقتصادي لبرامج تدريب القوى العاملة على ثلاثة أبعاد رئيسية ، يركز البعد الأول منها على قدرة برامج القوى العاملة على تحسين أو ترقية وضع المشتركين فيها فى سوق العمل ورفع مستوى ادائهم ، ويتناول البعد الثانى أثر البرنامج على غير المشتركين فيه من خلال التغيرات التى يحدثها فى ظروف سوق العمل . بينما يتناول البعد الثالث أثر البرنامج على متغيرات اقتصادية - اجتماعية كلية رئيسية . ويمكن تقسيم الآثار غير الاقتصادية لهذه البرامج أيضا الى فئات عديدة تشمل منافع يحصل عليها المشترك ، ومنافع للأفراد المرتبطين بها ، ومنافع للمجتمع ككل^(٢٦) .

ويعتمد تحليل الآثار الاقتصادية لبرامج القوى العاملة على مجموعتين من البيانات هما : (١) بيانات عن مستويات الدخل ، ومعدلات الأجور ، والعمالة بعد البرنامج ، و(٢) بيانات عن الفروق بين هذه المتغيرات قبل وبعد البرنامج . ويتبع للاستدلال على الآثار الاقتصادية للبرامج من بيانات الدخل والعمالة أسلوبان هما : (١) مقارنة هذه البيانات مع بيانات موازية خاصة بمجموعات من أفراد مماثلين لم يحصلوا على تدريب ، (٢) اسقاطات على أساس اتجاهات تظهر فى سجلات البرنامج عن المشتركين و / أو فى الاقتصاد ككل^(٢٧) .

وتقاس الآثار الاقتصادية لبرامج القوى العاملة عادة من خلال ثلاثة متغيرات هى : (١) الدخل مدى الحياة ، (٢) معدلات الاجر الشهرى ، و(٣) استقرار العمالة مقاساً باستبدال وظيفة بأخرى وبتكرار تغيير الوظيفة . وبعد الدخل مدى الحياة أكثر المقاييس شمولاً لقياس أداء سوق العمل ، كما أنه يمثل المتغير المباشر الأكثر أهمية بالنسبة للفرد وللأسرة والمجتمع ككل . اما معدلات الأجر الشهرى واستقرار العمالة فيقدمان رؤية للوضع النسبى فى سوق العمل ويشكلان قوائم مرجعية لانتاجية الأفراد ، وقابليتهم للعمل ، وامكاناتهم الاقتصادية . وعلى أية حال فان امكانية الاعتماد على هذه المتغيرات والثقة بها وصلاحيتهما كمقاييس لأثر برنامج قوة العمل تتأثر بحالة وميكل سوق العمل^(٢٨) .

وأيا كانت التحفظات التى ترد على استخدام الأسلوب المشار اليه لتقييم برامج تعليم وتدريب القوى العاملة ، من قبيل اعتمادها بشدة على افتراض استمرار

المنافع الاقتصادية للتعليم مدى الحياة وعلى اسقاطات تستند الى اتجاهات فـى الماضى ، على سبيل المثال ، فانه يستحق التفكير وإمعان النظر فى سياق التفكير فى تطوير أسلوب أو حتى اطار عام لتخطيط العمالة فى البلدان النامية .

وتكشف دراسات حديثة لخبرات عدد كبير نسبياً من بلدان آسيا فـى مجال تخطيط العمالة عن ادراك متزايد للحاجة الى الانتقال من الاساليب التقليدية لتخطيطها ، التى تقوم بصفة أساسية على الاسقاط ، الى اسلوب تحليل القوى العاملة (٢٩) ، أو مايعرف أيضاً باسم الاسلوب التشخيصى (٤٠) . ويرتبط بذلك ادراك مماثل لاهمية أن يتوفر لاجراء مثل هذا التحليل فهم أفضل لوظيفة ودور أسواق العمل . وهذا الادراك يعبر عن فقدان عام للثقة فى الاساليب التقليدية، من ناحية ، ويعكس ادراكاً متزايداً لأن تخطيط العمالة لاينبغى أن يكون مجرد اجراء موازنات للعرض والطلب او اتخاذ قرارات للاستثمار فى رأس المال البشرى ، من الناحية الاخرى ، وانما هو مسألة اكثر تعقيداً من ذلك وأن تأثيره يتحدد بعدد كبير من العوامل يعجز التحليل الشكلى البسيط عن الاحاطة بهـا . فالتركيز على تحليل القوى العاملة يعنى التركيز على فهم أسواق العمل والعمليات التى تحدد النمط الذى يتم فيه ابلاغ اشارات الطلب واستجابة العرض له . وليس الهدف من ذلك هو مجرد رؤية المسألة من زاوية زيادة كفاءة سوق العمل بتخفيض القيود المؤسسية فقط ، وانما ايضا من زاوية العمليات الاجتماعية التى يقوم عليها استخدام عنصر العمل وانعكاساتها بالنسبة لكل من الانتاج والتوزيع . فرؤية المسألة من الزاوية الاولى تبرز أهمية تشجيع الحراك بين القطاعات وبين المنشآت اذا كان يراد زيادة نمو الانتاجية ، كما تظهر أهمية الاجراءات التى تشجع على مثل هذا الحراك بما فيها التفاوتات الاجرية وغيرها من الحوافز . اما رؤيتها من الزاوية الثانية فتبرز دور البنية الاجتماعية فى تحديد الشهادات التعليمية والتدريبية ، وفى العمل كقوة مثبطة او معيقة للحراك العام لعنصر العمل ، كما تبرز دورها ، وهذا هو الأهم ، فى توزيع المنافع الاقتصادية (٤١) . ومن ثم فان الأسلوب التشخيصى يمكن أن يساهم فى توفير العوامل التى يلزم بالضرورة ان تؤخذ فـى الحسبان عند اجراء تكيف ، من أى نوع وفى أى اتجاه ، لسوق العمل ، ومن ذلك على سبيل المثال دور كل من الاجور ، والقوانين المنظمة لعلاقات العمل ، والعوامل المؤثرة على حراك عنصر العمل ، فكل منها يؤثر فى مستوى وفى تركيبة عرض عنصر العمل والطلب عليه ، ومن ثم فانه يؤثر فى حجم البطالة السافرة وحجم العمالة الجزئية .

وينسب الى الاسلوب التشخيصى فى تخطيط العمالة ميزتان رئيسيتان هما (٤٢) :

أولاً : انه حول الاهتمام الى الدراسات على المستوى القطاعى بدلاً من التركيز على التخطيط على المستوى الكلى . وهو بذلك يمكن من تدارك وتجاوز بعض السلبيات التى تظهر فى تخطيط العمالة على المستوى الكلى . فعند تخطيط العمالة على المستوى الكلى لا يكون من الممكن دائماً التعرف على الاحتياجات التفصيلية من قوة العمل لكل قطاع ، ولعل الأهم من ذلك أنه لا يكون من الممكن دائماً الاحاطة بالتغيرات والتكيفات الهيكلية ذات التأثيرات الهامة على الاستثمارات فى برامج التدريب المهارى . وربما لا يصدق ذلك فقط بالنسبة لقطاع الصناعات التحويلية الذى يتعرض لتغيرات هيكلية ، ولكنه يصدق أيضاً بالنسبة لقطاعات أخرى ، كالزراعة ، قد يكون طلبها على التعليم الرسمى ضئيلاً جداً فى وقت ما غير أن حاجتها الى مهارات يلزم التخطيط لانتاجها تظهر مع ادخال تكنولوجيات كثيفة رأس المال والمهارات اليها .

ثانياً : انه يركز على مسائل محددة تظهر عند التصنيف التفصيلى لفئات المهن والمهارات . وهذا يتسم بأهمية خاصة بالنسبة للمهارات والمهن العالية . ولعل ذلك يتبين ، على سبيل المثال ، من الاهتمام الشديد الذى توليه الحكومة فى كثير من بلدان آسيا لقضية البطالة بين الاطباء حديثى التخرج . ففي هذه الحالة هناك حاجة حقيقية الى توسيع نطاق نشر الخدمات الصحية ، بالنظر الى الانخفاض الشديد لنسبة الاطباء الى السكان ، غير أن تفضيل هؤلاء الاطباء حديثى التخرج للعمل فى القطاع العام بالمناطق الحضرية يعنى أن يبقى عدد منهم عاطلاً . ولقد تتمثل معالجة مثل هذه المشاكل فى حالات كثيرة فى حزمة اجراءات تشمل ، على سبيل المثال ، زيادة عدد نوبات العمل فى المستشفيات القائمة ، وتقديم تسهيلات ائتمانية الى الأطباء حديثى التخرج لتمكينهم من فتح عياداتهم الخاصة ، وتقديم حوافز نقدية وغير نقدية لهم مثل تقديم تسهيلات افضل للسكن لجذبهم الى العمل فى المناطق الريفية .

وبعد ذلك يبقى الأسلوب التشخيصى فى تخطيط العمالة مجرد أداة لارشاد المخطط الى سياسات فاعلة فى التأثير على سوق العمل فى الاتجاه المستهدف وتوقوف جدواه فى هذا السبيل على رغبة الدولة وقدرتها على صياغة هذه السياسات وتنفيذها .

القسم الثاني

بدلاً من التقييم

تتسم تجربة التخطيط في مصر بعلامح وسمات لعل من أهمها الغياب التام لتخطيط العمالة . وهذه سمة يكاد يجمع عليها كافة المهتمين والمنشغلين بقضايا العمالة وسوق العمل في مصر بدون استثناء . فعلى سبيل المثال يقرر مفكر اقتصادي كبير وأحد وزراء التخطيط السابقين^(٤٣)، في حوار أجراه معه الباحث ، انه لم يحدث تخطيط للعمالة في مصر على الإطلاق . وفي هذا الخصوص أيضا ينسب إلى وزير القوى العاملة والتدريب الحالي القول بأن "مشكلة العمالة بشكل عام تتركز في حلقة الوصل المفقودة بين التخطيط الاقتصادي وتخطيط التعليم والتدريب ، وهي عدم وجود تخطيط للعمالة"^(٤٤) . وينسب إليه أيضا القول بأن أجهزة التخطيط الاقتصادي قد دأبت^{٧٧} على تبيان عدم اختصاصها بالنسبة لتخطيط العمالة . كما اوضحت أجهزة التعليم طوال السنوات السابقة على لسان اكبر مسؤوليها وهم السادة السيوزراء ان المشكلة الحقيقية والاساسية التي تواجهها هي غياب خطة طويلة الاجل للعمالة تمكنها من تعديل مساراتها وتوجيه استثماراتها الى التخصصات المطلوبة لسوق العمل^(٤٥) . وفي نفس الاتجاه يشير أحد كبار المسؤولين السابقين بوزارة القوى العاملة والتدريب^(٤٦) الى أن هناك خللاً معيباً وخطيراً يكمن في شبه غياب لما يسمى بتخطيط الموارد البشرية أو التنبؤ بالاحتياجات من العمالة كما يحاول البعض أن يسميها نظراً للانفصال بين هذا النوع من التخطيط وبين التخطيط الاقتصادي وعدم وجود استراتيجية طويلة الأمد لتخطيط العمالة لسبب بسيط وهو عدم وجود استراتيجية طويلة الأمد للتخطيط الاقتصادي . نتيجة لذلك وبالضرورة فان وضع استراتيجية للتعليم والتدريب يكون مستحيلاً في غياب المعلومات المتعلقة باحتياجات الاقتصاد على المدى الطويل وبالتالي فان تلك الأجهزة تلجأ الى مؤشرات عامة وتحكمها استثمارات ضئيلة ترغمها على التوسع في التعليم غير الفني لانخفاض نفقاته من ناحية وللضغط الكبير من الاعداد المتزايدة الراغبة للتعليم من ناحية أخرى فتكون النتيجة اعداد كم غفير من التخصصات غير المطلوبة ونقصاً في تخصصات أخرى تشهد الحاجة اليها^(٤٧) .

وكان تقرير لبعثة من منظمة العمل الدولية ، حول استراتيجية للعمل في مصر ، قد اشار في عام ١٩٨١ الى أنه لا يوجد في مصر تخطيط للعمالة والقوى العاملة كعنصر اساسي في التخطيط الاقتصادي^(٤٨) . وارجع ذلك الى عدم توفر وسائل يمكن الاعتماد عليها في التخطيط المهني للقوى العاملة ، وبرره بعدم جدوى التخطيط في المساعفة كثيراً في حل مشاكل العمالة في سوق عمل شديد التجزؤ ويتسم بدرجة عالية من اللايقين فيما يختص بمعاملات أو نسب الناتج / العمل ، ورأس المال / العمل^(٤٩) .

وفى موضع آخر يشير التقرير الى ان التخطيط الشامل فى مصر لم يتضمن على الاطلاق أى تخطيط تفصيلى صريح للعمالة . ويفترض أن ذلك يرجع الى استمرار الاعتقاد فى الفرض الخاص بوجود فائض فى العمالة^{٥٠} .

وفى اعتقادنا أن التجزؤ فى سوق العمل يمكن أن يعقد ويزيد من صعوبة تخطيط العمالة ولكنه لا يبرر غيابه كلية ، وان افتراض او تصور وجود فائض فى العمالة يستحق أن يكون مبرراً كافياً لوجود تخطيط للعمالة ، وليس لعدم وجوده ، لانه ، ببساطة ، تعبير عن اختلال ، من نوع أو آخر ، فى سوق العمل . ونحن نعتقد ان اختلالات سوق العمل ، أيا كانت مظاهرها ، والرغبة فى تصحيحها من اهم دواعى تخطيط العمالة ، وان الحاجة اليه تنخفض الى حد ما الأدنى بل ربما تتلاشى أو تنعدم فى ظل توازن مستقر فى سوق العمل وتوفر ضمانات لاستمرار توازنه . ويبقى ان السبب الرئيسى ، وربما الوحيد ، لغياب تخطيط العمالة ، فى ظل ما يوصف بالتخطيط القومى الشامل ، انما يكمن فى رأينا فى اختزال عملية التخطيط من مفهومها القومى الشامل الى مجرد اعداد برنامج استثمارى تستخلص منه بعض النتائج فيما يختص بهذا المجال أو ذاك .

مجل القول ، وأيا كانت الاسباب ، ان تجربة التنمية المخططة فى مصر فى العقود الثلاثة الماضية قد خلت من أى مظهر من مظاهر التخطيط العلمى للعمالة ، ناهيك عن الرابطة الثلاثية ، التى اشرنا اليها فى بداية هذا الفصل ، التى تجميع تخطيط العمالة واختيار التكنولوجيا وتحديد أنواع وتوليفات المنتجات . وفى غيبة تخطيط العمالة عرفت هذه التجربة ممارسات ذات تأثير مباشر و/ أو غير مباشر على العمالة ، تكشف عن انقسام تام بين مكونات الرابطة الثلاثية المشار اليها ، وتعامل العمالة كمتغير تابع لامتبوع ، ويعزى اليها ، على أقل تقدير ، قدر غير قليل مما يعانى منه سوق العمل من اختلالات ليس أقل مظاهرها شأناً ظاهرة البطالة التى لا يكاد يتفق حتى من هم فى أعلى مواقع المسؤولية على حجمها أو نسبتها .

لذلك ، وبدلاً من تقييم ما لم يوجد على الاطلاق ، نتناول بالعرض التحليلى فى هذا القسم الفرعى من دراستنا بعضاً من الممارسات والمظاهر الهامة التى عرفت تلك التجربة فيما يختص بالعمالة ويتصل بسوق العمل بصفة عامة .

١٠٢ . اختيار التكنولوجيا

تقوم نظرة الخطة الخمسية الاولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٦١/٦٠ - ٨٤ الى العمالة على عدد من الاعتبارات يأتى فى مقدمتها^{٥١} أن توفير العمل المثمر

لكل مواطن قادر عليه وراغب فيه من أهم الاعتبارات الاجتماعية التي ينبغي مراعاتها^(٥١) وانطلاقاً من هذا الاعتبار استهدفت الخطة ، ضمن أهداف أخرى استيعاب أكبر قدر ممكن من الأيدي العاملة وتوفير امكانيات التشغيل للاعداد المتزايدة من المواطنين مع مراعاة حسن تدريبهم وكفائتهم للأعمال التي يقومون بها^(٥٢) . ويمكن الادعاء بأن هذا الهدف هو أحد الاهداف التي تشترك فيها ، على نحو مباشر أو غير مباشر ، جميع خطط التنمية التي عرفتتها مصر بدون استثناء . فعلى سبيل المثال تستهدف الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٢/٨٢ - ١٩٨٧/٨٦ أيضاً تحقيق التوازن بين العرض من القوى العاملة والطلب عليها في المستقبل سواء على المستوى الاجمالي أو على مستوى المهن والتخصصات ، وعبر الزمان والمكان ، بهدف ازالة الاختناقات وخفض البطالة الى أدنى حد ممكن وتوفير فرص العمالة المنتجة لكل راغب جاد فيها^(٥٣) .

وعلى الرغم من أن جميع خطط التنمية ، على مدى عمر تجربة التخطيط بأكمله ، تكاد تتفق في استهداف زيادة فرص العمل واعداد المشتغلين ، فان اختيار التكنولوجيا او الفن الانتاجي يتسم منذ بداية التجربة بانحياز واضح الى تكنولوجيايات أو فنون انتاجية كثيفة رأس المال ، وهي ، في الغالب ان لم يكن دائماً ، تكنولوجيايات مستوردة تولدت وطورت في اقتصادات مصنعة ، في اوربا وامريكا الشمالية ، تتسم بندرة نسبية في عنصر العمل وبوفرة نسبية في رأس المال انعكستا على تصميمها فجاءت كثيفة رأس المال مدخرة للعمل بما يتلاءم مع أوضاع وظروف هذه الاقتصادات . وبالنظر الى التباين الشديد بين هذه الاوضاع والظروف ، من ناحية ، وأوضاع وظروف اقتصادات البلدان النامية ، من الناحية الاخرى ، كان لابد ان يساهم استيراد تلك التكنولوجيايات واستخدامها في هذه البلدان في اتساع نطاق ظاهرة البطالة وتفاقمها وازدياد حدتها^(٥٤) . ولما كانت هذه التكنولوجيايات المستوردة تحل محل تكنولوجيايات وطنية أقل تقدماً فان استيرادها ونشر استخدامها يمكن ان يؤدي الى قطع الطريق والقضاء على فرص تطوير هذه التكنولوجيايات الوطنية لتصبح بدورها تكنولوجيايات متقدمة .

وهكذا يمكن الادعاء بأن اختيار التكنولوجيا في تجربة التنمية في مصر لم ينحز ضد هدف زيادة التشغيل او التوظيف فحسب ، وانما تجاهل أيضاً فكرة تطوير تكنولوجيايات وطنية مستخدمة وتوليد أو ابتكار وتطوير تكنولوجيايات وطنية جديدة تمكن ، في وقت ما ، من وضع حدود للتبعية التكنولوجية المتزايدة للخارج مع كل ما قد يقترن بها أو يترتب عنها من آثار ضارة أو غير مرغوبة على انماط التنمية ونتائجها .

ويمكن أيضاً الادعاء بأن هذا الاتجاه في اختيار التكنولوجيا قد شاع في الاقتصاد المصري عامة وان كان لاسباب تتباين من قطاع الى آخر .

ففي قطاع الصناعة مالت مشروعات القطاع العام الى الاستخدام الكثيف لرأس المال . وبالنظر الى كبر نصيب القطاع العام في مشروعات القطاع الصناعي الحديث كان من الطبيعي ان يغلب في هذا القطاع الاتجاه الى اختيارات تكنولوجيات كثيفة رأس المال مدخرة للعمل . فعندما كانت النية تتجه الى انشاء مشروع صناعي كان نظر القائمين على انشاؤه يتجه في البداية صوب أحدث التكنولوجيات المتاحة في الغرب ، وفي حالة عجزهم عن الحصول عليها كانوا يقبلون على مضي بالتكنولوجيا السوفيتية اذا كانت ثانی أفضل بديل وليس أدنى من ذلك ، بغض النظر عن تأثيرها على العمالة وعن تأثرها بالمستوى المهارى لقوة العمل . ويعزى ذلك الى ان اختيار التكنولوجيا كان مهمة المهندسين وحدهم ومن ثم فقد اتجه الى التحديث قبل أى شئ آخر . ومن الطبيعي عندما يترك امر اختيار التكنولوجيا للمهندسين ان يختاروا أحدث وأعلى مستوى تكنولوجيا متاح ، وهو بالضرورة كثيف رأس المال ، ولا ينبغي ان ينتظر منهم غير ذلك . فالتحديث هو المعيار الذى يحكم اختيارهم وليس التوظيف أو التشغيل ، ومن ثم فانهم يتركون أمر أو مهمة المفاضلة في الاختيار بين تكنولوجيا كثيفة العمل وأخرى كثيفة رأس المال وفقاً لمعيار التوظيف للمخطط وصانع القرار السياسى (٥٥) .

ولقد يكون من المناسب فى سياق التحذير من مخاطر الانسياق وراء اغراء التحديث التكنولوجى على أهداف التشغيل ان نذكر هنا مانعلمه من ملابسات تتعلق بانشاء مصنع جديد يتبع احدى شركات القطاع العام الصناعى الكبيرة فى مصر . فلقد استخدمت هيئة القطاع العام التى تتبعها الشركة المشار اليها اغراء التحديث للضغط على الشركة لادخال جهاز آلى يحل محل عنصر العمل فى أداء احدى العمليات بالمصنع المذكور . وفى مواجهة هذا الضغط استندت الشركة فى اصرارها على رفض ادخال هذا الجهاز الى حجج واسباب قوية واضحة تتلخص فى أن التكلفة الثابتة لادخاله تبلغ من النقد الاجنبى ما يساوى عشرة ملايين جنيه مصرى تعادل نحو ثلث تكاليف انشاء المصنع بأكمله ، وان تكاليف صيانته ومستلزمات الانتاج التى يلزم استيرادها تبلغ من النقد الاجنبى ما يساوى مليونى جنيه مصرى سنوياً . ومعنى هذا ان التكلفة السنوية لادخال هذا الجهاز تبلغ من النقد الاجنبى ما يساوى ثلاثة ملايين جنيه مصرى بفرض ان عمره الانتاجى عشر سنوات . وفى المقابل يحل هذا الجهاز محل ثلاثين عاملاً يمثلون نحو ٥٪ من مجموع عدد عمال المصنع ويبلغ مجموع أجورهم السنوية نحو ٦٠ ألف جنيه مصرى فقط . ولعله مما ينبغى ابرازه هنا أن جودة المنتج متساوية فى حالة استخدام الجهاز الآلى وفى حالة استخدام عنصر العمل . فاستخدام الجهاز الآلى لا يترتب عليه تأثير من أى نوع على جودة المنتج يميزها عن تلك التى

يحققها استخدام عنصر العمل . وهذا منجدر مثال لما قد يجره الانسياق وراء اغراء التحديث من اضرار اقتصادية واجتماعية ليس أقلها شأناً تضيق فرص العمل وزيادة الضغط على موارد النقد الاجنبي شديدة الندرة ، ناهيك عن اعتبارات الكفاءة وفاعلية التكاليف .

ومصر ليست استثناء في هذا الخصوص ، فعلى سبيل المثال تبين دراسات اجريت^(٥٦) على صناعتي السكر والأحذية في كل من غانا وأثيوبيا تفوق أساليب الانتاج كثيفة العمل على اساليب الانتاج كثيفة رأس المال من حيث الربحية . ومع ذلك يتجه المهندسون والمديرون والمنظمون الى تبني الاساليب كثيفة رأس المال . وترجع هذه الدراسات الاختيارات التكنولوجية الخاطئة في هاتين الحالتين الى تحيز المهندسين اكثر منه الى تشوهات اسعار العناصر . وتشير ايضا الى نتيجة شديدة الأهمية في هذا الخصوص وهي ان التغييرات في العمالة تحت تأثير التكنولوجيات المتقدمة في البلدان النامية أكبر بكثير من التغييرات في الربحية التي يحققها استخدام هذه التكنولوجيات . وهذا يعني انه بقبول انحرافات صغيرة عن الكفاءة المثلى يمكن تحقيق مستويات عمالة أعلى بقدر من اليسر أكبر منه في حالة تحقيقها عن طريق احداث تغييرات أكبر في نسب أسعار العناصر^(٥٧) .

ولقد تلوح هنا أهمية لدراسة مدققة للأثر الصافي لاستخدام تكنولوجيات مستوردة كثيفة رأس المال على الاقتصاد القومي ككل . وربما يأتي في مقدمة مكونات هذا الاثر الصافي الاجمالي ذلك الاثر الصافي لاستيراد هذه التكنولوجيات وتصدير منتجاتها على حصة الاقتصاد من النقد الاجنبي التي كثيراً ما تساق زيادتها عبر زيادة التصدير لتبرير استيراد هذه التكنولوجيات .

وفي ما يسمى ، تجاوزاً ، القطاع الصناعي الاستثماري ، الذي يضم المشروعات الصناعية المنشأة بمقتضى قانون الاستثمار رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته ، يزداد الانحياز الى التكنولوجيات كثيفة رأس المال المدخرة للعمل . ويشير تقرير بعثة منظمة العمل الدولية ، آنف الذكر ، الى أن الطابع العام لهذه المشروعات يتسم بسيادة رأس المال الاجنبي عليها ، وبتوجه استثماراتها الى التكنولوجيات كثيفة رأس المال ، ويتواضع تأثيرها على العمالة ، والى ان نصيبها من اجمالي حجم العمالة في مصر في عام ١٩٧٩ لم يتجاوز ٢٪ حيث يبلغ عدد المشتغلين بها في ذلك العام ٣٦٥ ألف مشتغل^(٥٨) في الصناعة وفي غيرها . وتشير احدى الدراسات الى ان سياسة تشجيع القطاع الخاص لم تسفر عن ايجاد فرص عمل كافية لاستيعاب الاعداد المتزايدة من الداخلين في سوق العمل . وتستند الدراسة في ذلك الى

ان مجموع عدد فرص العمل المنشأة والتي يستهدف انشاؤها بواسطة المشروعات التي وافقت عليها الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة حتى ٢١ ديسمبر ١٩٨٧ لا يتجاوز ٢٢٥ ألف فرصة عمل^(٥٩) في الصناعة وفي غيرها . وهذا العدد يزداد قليلا عن نصف المتوسط السنوي المستهدف للزيادة في اجمالي عدد المشتغلين في فترة الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٢/٨٢ - ١٩٨٧/٨٦ والمقدر بنحو ٢٢ ألف مشتغل^(٦٠) . ومعنى ذلك ان كل المشروعات التي تمت الموافقة على انشائها بموجب قانون الاستثمار ، المشار اليه ، على مدى مايزيد عن ثلاثة عشر عاماً بعد اصداره ، توفر مايزيد قليلاً عن المتوسط السنوي لعدد فرص العمل الذي استهدفت الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المنقضية في ذلك الحين توفيره .

ويرجع شح الوظائف التي تخلقها المشروعات المنشأة وفقاً لقانون الاستثمار في المقام الاول الى ارتفاع كثافتها الرأسمالية بتبنيها تكنولوجيا كثيفة رأس المال مدخرة للعمل . ولعله مما يثير العجب والدمشة ان تقرر المادة (٥٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار النظر في منح المشروع اعفاءات وتيسيرات جمركية على الآلات والمعدات باستخدامه تكنولوجيا حديثة^(٦١) .

ويلزم في بحث أثر التكنولوجيا على التشغيل في مشروعات القطاع الصناعي الاستثماري التمييز بين فئات مختلفة من هذه المشروعات . فمن بين المشروعات الصناعية التي بدأت الانتاج حتى ١٩٨٨/٧/٣٠ ، بحجم عمالة مقداره نحو ٩٥ ألف مشتغل ، يمكن تمييز الفئات التالية^(٦٢) :

١ - مشروعات ينفرد المصريون بامتلاكها كاملة : ويبلغ عدد المشتغلين في مشروعات هذه الفئة نحو ٨٢٣ ألف مشتغل يمثلون ٦١.٠٪ من مجموع عدد المشتغلين في مشروعات هذا القطاع ، بينما يبلغ نصيبها من مجموع رؤوس امواله نحو ٢٣.٧٪ .

٢ - مشروعات مملوكة ملكية مشتركة بين مصريين وعرب : ويبلغ عدد المشتغلين فيها نحو ٩١ ألف مشتغل بنسبة ٩.٤٪ من مجموع عدد المشتغلين في هذا القطاع ، ويبلغ نصيبها في مجموع رؤوس امواله نحو ١٣.٥٪ .

٣ - مشروعات تساهم فيها شركات عابرة القوميات : يعمل بها نحو ٨٢ ألف مشتغل بنسبة نحو ٨.٧٪ من مجموع عدد المشتغلين في هذا القطاع ، ويبلغ نصيبها في مجموع رؤوس امواله نحو ٢٩.٥٪ .

٤ - مشروعات تتضمن مساهمات أجنبية أخرى : يعمل بها نحو ١٩ر٩ ألف مشتغل بنسبة نحو ٢٠ر٩٪ من مجموع عدد المشتغلين في هذا القطاع ، ويبلغ نصيبها في مجموع رؤوس أمواله نحو ٢٣ر٢٪ .

ويتبين من مقارنة أنصبة كل فئة من هذه الفئات في كل من مجموع عــــدد المشتغلين بهذا القطاع وفي رؤوس أمواله ان المشروعات التي ينفرد مصريــــون بامتلاكها كاملة هي أقل مشروعات هذا القطاع من حيث الكثافة الرأسمالية ومن ثم اقدرها على ايجاد فرص عمل . ويليهما في ذلك المشروعات التي تتضمن مساهمات اجنبية أخرى ، فالمشروعات المملوكة ملكية مشتركة بين مصريين وعرب ، واخيراً المشروعات التي تساهم فيها شركات عابرة القوميات .

وتتراوح الكثافة الرأسمالية في فئة المشروعات التي تساهم فيها شركات عابرة القوميات ، معبراً عنها بنصيب العامل من التكاليف الاستثمارية الفعلية أو مايعنى أيضاً تكلفة خلق فرصة عمل ، بين نحو ٢٤٢ ألف جنيه / عامل في المشروعات المعدنية ونحو ١٠٠ ألف جنيه / عامل في كل من المشروعات الكيماوية والدوائية والهندسية ، وبمتوسط تكلفة خلق فرصة عمل واحدة مقداره نحو ١٦٠ ألف جنيه . وهذا المتوسط يزيد عن ضعف متوسط تكلفة خلق فرصة عمل واحدة في مشروعات الاستثمار الاخرى العاملة في نفس المجال ، اذ يبلغ المتوسط العام للكثافة الرأسمالية لاجمالي النشاط الصناعي لهذا القطاع ٧٠ ألف جنيه / عامل . ويزيد متوسط تكلفة خلق فرصة عمل واحدة في المشروعات التي تساهم فيها شركات عابرة القوميات عن خمسة أمثال متوسطها في المشروعات الصناعية التابعة للقطاع العام . ومعنى ذلك انه كان بوسع المشروعات التي تساهم فيها شركات عابرة القوميات أن تخلق ، براسمالها البالغ نحو ١٢٣ مليار جنيه في عام ١٩٨٦ ، نحو ١٩ ألف فرصة عمل ، أى مايزيد عن ضعف عدد الوظائف التي تتيحها بالفعل ، عند متوسط كثافة رأسمالية مقداره ٧٠ ألف جنيه ، وأن تخلق مايزيد عن خمسة أمثال ماتتيحه بالفعل عند كثافة رأسمالية مساوية لمثيلتها في مشروعات القطاع العام الصناعي (٦٣) .

وفضلاً عن الضعف الشديد للآثار التوظيفية المباشرة للمشروعات التي تساهم فيها شركات عابرة القوميات تتدنى آثارها التوظيفية غير المباشرة الى مستوى تكاد تنعدم عنده . وتحقق الآثار التوظيفية غير المباشرة لمشروع ما من خلال مايقيمه من علاقات تبادل مدخلات ومخرجات مع مشروعات أخرى داخل نفس القطاع و / أو النشاط أو خارجه ، او مايعنى أيضاً ما يقيمه المشروع من روابط خلفية وروابط امامية .

ولقد قامت هذه العلاقات أو الروابط بدور بالغ الأهمية في تجربة التنمية اليابانية بصفة عامة وفي جانبها التوظيفي على وجه الخصوص (٦٤). ويعزى تدنى الآثار الوظيفية، غير المباشرة للمشروعات التي تساهم فيها شركات عابرة القوميات في مصر إلى عوامل لعل من أهمها (٦٥) :

(١) الارتفاع الشديد لنصيب الواردات في مدخلات هذه المشروعات . فعلى سبيل المثال تستورد هذه المشروعات جميع الآلات والمعدات اللازمة لخطوط الانتاج كصفقة تكنولوجية واحدة ولاتقبل بالاحلال المحلي الا في حالات استثنائية وفي حدود لا تتجاوز ٥ % . وهي تصدر في ذلك عن رغبة في تعظيم الاستفادة من الاعفاءات الجمركية الممنوحة لها ومن الارباح التي تحققها من توريد الآلات والمعدات ومن تشغيل المصانع التي تتبعها في الخارج .

ولا يقتصر هذا التوجه على المشروعات التي تساهم فيها شركات عابرة القوميات وحدها ولكنه يصدق ايضا على كافة مشروعات الاستثمار الأخرى المملوكة لمصريين فقط أو بالمشاركة مع أجنبي ، وان كانت هذه المشروعات الأخيرة قد تكون أكثر قبولاً بإمكان تجزئة تكنولوجيا الانتاج واستبدال بعض مكونات خطوط الانتاج المستوردة بنظائر محلية ، وبصفة خاصة اذا كانت تعاني من صعوبات في الحصول على نقد اجنبي كما هو الحال في بعض المشروعات المملوكة لمصريين فقط .

وكذلك لا يقتصر ارتفاع نصيب الاستيراد في مدخلات هذه المشروعات على المعدات والآلات فقط ، ولكنه يمتد أيضا الى الخامات والسلع الوسيطة .

(٢) اتجاه القسم الأكبر من منتجات هذه المشروعات الى الاستخدام النهائي مباشرة دون المرور بمراحل انتاجية أخرى .

وفي قطاع الزراعة اتسم التطور التكنولوجي بغلبة التكنولوجيا كثيفة رأس المال المدخلة للعمل . فعلى سبيل المثال يشير تقرير بعثة منظمة العمل الدولية ، أنف الذكر ، الى أن نسبة رأس المال/ الناتج في الزراعة تبلغ ٥٠ وهى نسبة مرتفعة نسبياً . ويرى التقرير ان ارتفاع هذه النسبة على هذا النحو قد يرجع الى الاستثمار في استصلاح الاراضى حيث العوائد بطيئة ، ولكنه قد يرجع أيضا الى طبيعة الاستثمارات المدخلة للعمل كالمكننة (٦٦). فما أن بدأت اجور العمل الزراعى تتزايد في سياق موجة التضخم التي اجتاحت الاقتصاد المصرى منذ منتصف السبعينات ، وكرد فعل لآثاره على اسعار الحبوب الغذائية بصفة أخص ، حتى

اطلق كبار ملاك الارض الزراعية وممثلوا مصالحهم في المؤسسات وعلى المستويات المختلفة ، مدعومون من اصحاب المصلحة في زيادة وتوسيع نطاق استيراد الآلات الزراعية الميكانيكية ، دعوة ملحة الى التوسع في مكننة أداء العمليات الزراعية . وكان الهدف المبتغى من هذه الدعوة ، والمعلن بوضوح لاتقصه الصراحة ولا تشوبه مواربة ، هو مواجهة ارتفاع اجور العمل وخفض تكاليف الانتاج باحلال الآلات الميكانيكية محل عنصر العمل في الزراعة . وهذا يعنى ببساطة ان تضيق فرص العمل والتشغيل في الزراعة كان مقصوداً على نحو مباشر من هذه الدعوة التي اسفرت الاستجابة لها عن نتائج لعل من بين أهمها :

(١) ازدياد عدد الجرارات الزراعية من ٢٠٨٨٩ جراراً في عام ١٩٧٥ الى ٤٩٦٩٤ جراراً في عام ١٩٨٥/٨٤ بزيادة مقدارها نحو ١٢٨٪ . ولقد تحقق القسم الاعظم من هذه الزيادة فيما بين عامي ١٩٧٥ و ١٩٨١ حيث ازداد عدد الجرارات من ٢٠٨٨٩ جراراً في العام الأول الى ٢٩٩١٢ جراراً في العام الاخير بزيادة مقدارها نحو ٩١٪ . وازداد مجموع القوة الحصانية لهذه الجرارات من ١٠٢٨٠٦٦ حصاناً في عام ١٩٧٥ الى ٢١٩٥٥١٨ حصاناً و ٢٧٩٨١٩٤ حصاناً في عامي ١٩٨١ و ١٩٨٥/٨٤ على التوالي ، بزيادة مقدارها نحو ١١٢٢٪ ونحو ١٧٢٢٪ على التوالي (٦٧) .

(٢) بدأ في أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات استخدام آلات لم تكن تستخدم قبل ذلك في أداء عمليات زراعية في الزراعة المصرية . من بين هذه الآلات على سبيل المثال : آلات دراس وتذرية ، حاصدات دارة ، آلة نثر سماد كيماوى ، آلة نثر سماد بلدى ، آلة عزيق وتسميد بين الخطوط ، آلة تسطير ، آلة شتل أرز ، آلة عزيق دورانية للبساتين ، محشات ، وغير ذلك كثير (٦٨) .

(٣) ازدياد عدد العمليات الزراعية التي تؤدى باستخدام الآلات الميكانيكية ، وازدياد درجة مكننة بعض هذه العمليات ، وتقدر درجة مكننة بعض هذه العمليات في السنوات الاخيرة بنحو ٩٥٪ فى الحرث ، و ٩٠٪ فى الدراس ، و ٨٥٪ فى التخطيط و ٨٠٪ فى الري ، و ٧٥٪ فى التسوية ، و ٧٠٪ فى التذرية ، و ٥٠٪ فى مقاومة الافات ، و ٣٠٪ فى الحصاد ، و ٢٥٪ فى النقل (٦٩) .

وفى نطاق مواجهة ارتفاع أجور العمل الزراعى والسعى الى خفض تكاليف الانتاج الزراعى بدأ ، الى جانب التوسع فى استخدام الآلات الميكانيكية ، استخدام المبيدات الكيماوية فى مقاومة الحشائش وهى من العمليات الزراعية التى تستوعب قدراً كبيراً من عنصر العمل (٧٠) .

ترتب على التوسع في استخدام الآلات الميكانيكية الزراعية ومبيدات الحشائش في الزراعة المصرية ، على النحو آنف الذكر ، انخفاض معدل العمالة اللازمة للفدان من المحاصيل الزراعية المختلفة . فمن مقارنة معدلات العمالة ، معبراً عنها برجل/يوم وولد / يوم ، في عام ١٩٨٨ بمعدلاتها في عام ١٩٥٠ ، وهى نفس المعدلات التى ظلت مستخدمة حتى منتصف الثمانينات تقريباً ، يتبين على سبيل المثال مايلى (٧١) :

(١) انخفض معدل العمالة للفدان من القمح بنحو ٢٢٪ رجل /يوم ونحو ٢٥٪ ولد /يوم .

(٢) انخفض معدل العمالة للفدان من الذرة الشامية بنحو ٢٤٪ رجل / يوم ونحو ٣٠٪ ولد / يوم .

(٣) انخفض معدل العمالة للفدان من الارز بنحو ٨٦٪ رجل / يوم وازداد بنحو ٥٪ ولد / يوم . وسوف يزداد هذا المعدل انخفاضاً نتيجة لبدء اتجاه متزايد نحو زراعة الارز بطريقة البدار وطريقة التسطير بدلاً من طريقة الشتل .

(٤) انخفض معدل العمالة للفدان من قصب السكر بكر بنحو ٦٨٪ رجل / يوم ونحو ٧١٪ ولد / يوم ، وللقدان من قصب السكر خلفه بنحو ١٨٦٪ رجل / يوم ونحو ٦٪ ولد / يوم .

(٥) لم يحدث تغير في معدل العمالة للفدان من القطن .

وهذا يدل على ان معدلات العمالة للفدان من المحاصيل التى تستخدم الآلات الميكانيكية فى اداء عملياتها الزراعية مثل قصب السكر والذرة الشامية والقمح انخفضت انخفاضاً واضحاً ، وانها انخفضت انخفاضاً ضئيلاً للفدان من المحاصيل التى تستخدم هذه الآلات على نطاق محدود فى اداء عملياتها الزراعية ، بينما لم تتغير تقريباً فى حالة محصول القطن حيث لم يدخل استخدام الآلات الميكانيكية بعد فى اكثر عملياته الزراعية استيعاباً لعنصر العمل وهى عملية الجنى .

وهكذا ، وعلى غرار ماحدث فيما يعرف باسم الثورة الخضراء الأولى فى جنوب شرقى آسيا ، التهم الاستخدام المتزايد لتكنولوجيات كثيفة رأس المال مدخراً للعمل كالات الميكانيكية الزراعية ومبيدات الحشائش ، الآثار التشغيلية الايجابية لاستخدام تكنولوجيات زراعية مكثفة للعمل كالاصناف عالية الغلة من المحاصيل المختلفة والاسمدة الكيماوية والمخصبات على سبيل المثال . ولقد ساعد على ذلك عوامل لعل من اهمها (٧٢) :

(١) سياسات حكومية شجعت على اقتناء واستخدام تكنولوجيايات كثيفة رأس المال مدخرة للعمل مثل حوافز التحديث ، وسياسات الدعم لمشروعات مثل ماعرف بمشروعات الامن الغذائى ، والاعفاءات الجمركية ، والتسهيلات الائتمانية، والمبالغة فى رفع قيم أسعار الصرف ، ودعم أسعار الوقود ، وغيرها مما يؤدي الى زيادة الارباح التى يحققها اقتناء واستخدام هذه التكنولوجيايات .

(٢) اللامساواة الشديدة فى توزيع ملكية و/ أو حيازة الارض الزراعية مما شجع كبار الزراع على تبني تكنولوجيايات مدخرة لعنصر العمل .

(٣) غياب صوت يدافع عن مصالح الاجراء فى المؤسسات والمستويات المختلفة لصنع السياسات واتخاذ القرار ، وعدم ادراك او تجاهل الآثار التى يمكن أن تقترب عن ذلك على الاستقرار الاقتصادى والاجتماعى والسياسى فى المجتمع .

(٤) شح البيانات والمعلومات الخاصة بسوق العمل على نحو يعجز معه صانع السياسة ومتخذ القرار عن اجراء تقدير للوضع مما قد يترتب عليه انحراف سياسة عن اصابة هدف صممت من اجله . ناهيك عن تضارب وتعارض ما قد يتوفر من بيانات على نحو يفقده الاهلية أو الصلاحية كأساس لصنع سياسة أو قرار . ولعله مما يذكر فى هذا الخصوص انه فى الوقت الذى كانت تجار فيه اصوات عالية بالشكوى من نقص عرض العمل الزراعى ، بدليل ارتفاع الاجور ، كانت بيانات وزارة التخطيط تسجل ازدياداً مستمراً فى عدد العمالة الزراعية من نحو ١٠٥٦٩ ألف مشغل فى عام ١٩٧١/٧٠ الى نحو ٢٢٣٩ ألف مشغل فى عام ١٩٧٦ ، طبقاً للبيانات المنشورة فى الكتاب الاحصائى السنوى فى عام ١٩٧٧ . وعلى الرغم من ان عدد المشغلين فى عام ١٩٧٦ عدل : طبقاً لما هو منشور فى الكتاب الاحصائى السنوى فى عام ١٩٧٨ ، الى نحو ١٠٦٧٨ ألف مشغل وهو ما يقل عنه فى الاعوام من ١٩٧٢ الى ١٩٧٥ ، فقد عاد الى الازدياد المستمر ابتداءً من عام ١٩٧٧ ليصل طبقاً لآخر بيانات متاحة الى نحو ١٤٦٧ ألف مشغل فى عام ١٩٨٧/٨٦ (٧٣).

يبقى بعد ذلك ملاحظات ثلاث ربما يكون من المناسب ذكرها هنا وهى :

أولاً : اتسم اختيار التكنولوجيا كثيفة رأس المال المدخرة للعمل بتجاهل أو عدم ادراك الاعتبارات الفنية ، ناهيك عن الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية، للزراعة المصرية . وفى الوقت الذى يزداد فيه تجزؤ وتفقت الحيازات المزرعية يزداد متوسط القوة الحصانية للجرار الزراعى تدريجياً من ٤٦ حصاناً فى عام ١٩٦٩/٧٨ الى ٥٦ حصاناً فى عام ١٩٨٥/٨٤ . وهذا يكشف عن اتجاه متزايد نحو استخدام الجرارات كبيرة الحجم فى الزراعة المصرية خلافاً لما كان يمكن توقعه بالنظر الى ملائمة احجام الجرارات للهيكلى الحيازى ، من ناحية ، والى عدم ملائمة الاحجام الكبيرة منها

لطبيعة التربة الزراعية المصرية الطينية الثقيلة في الغالب ، من الناحية الأخرى .
ولقد يعزى ذلك ، ضمن أسباب أخرى ، الى الاعتماد كلية على الاستيراد من الخارج في الحصول على الآلات الزراعية الميكانيكية ، بصفة عامة ، في صورة آلات كاملة الصنع والتجميع أو في صورة أجزاء تجمع محلياً مع ما قد يقترن بذلك من اضطراب الى قبول ما هو معروض منها ، ناهيك عن عدم العناية والتدقيق في المفاضلة بين مصادر الاستيراد على اسس فنية موضوعية لسبب أو لآخر .

ثانياً : يؤدي استيراد الآلات الميكانيكية الزراعية وغيرها من التكنولوجيات المدخلة لعنصر العمل ، في ظل سياسات تشتمل على تسهيلات ائتمانية واعفاءات جمركية على هذه الآلات ومبالغة في رفع قيمة سعر الصرف ، الى تحصيل ميزان المدفوعات بسبب استيرادها بأعباء لاتبررها ميزة حقيقية للاقتصاد القومي من منظور العلاقة النسبية لاسعار العناصر .

وأخيراً : ليس كل استخدام لتكنولوجيات الآلات الميكانيكية الزراعية يحمل شراً فيما يختص بفرص العمل والتشغيل في الزراعة يوجب نبذه . فثمة عمليات زراعية قد يكون استخدام هذه الآلات في ادائها ضرورة لا بديل عنها كما هو الحال عندما يلزم رفع مياه الري من أعماق يعجز الجهد البشري أو قوة الجر الحيوانية عن رفعها منها ، ناهيك عن ان عملية الري بصفة عامة من العمليات الزراعية التي تستوعب قدراً ضئيلاً من عنصر العمل ومن ثم فان مكنتها لا يترتب عليها نقص جوهري في فرص العمل في الزراعة . ويكاد نفس الشئ ينطبق أيضاً على استخدام تكنولوجيا الليزر في تسوية التربة مع كل ما يقترن به من مزايا تتعلق بتحقيق وفر في مياه الري وتحسين للتربة وزيادة الانتاجية لوحدة المساحة . الخ . وفضلاً عن كل ذلك فان اللجوء الى استخدام هذه الآلات قد يكون ضرورة يملها نقص شديد في العرض من عنصر العمل عن الاحتياجات منه على نحو لم يصل اليه الحال في مصر بعد .

٢٠٢ . تحديد أنواع وتوليفات المنتجات

توحى مراجعة انواع وتوليفات المنتجات التي كانت ، وماتزال الى حد بعيد ، تتحدد في ظل التخطيط في مصر بان اعتبار التشقيل او ايجاد فرص عمل لم يكن بحال من الاحوال من الاعتبارات المرعية في تحديدها . ويمكن في هذا الخصوص التمييز بصفة خاصة بين منتجات الصناعات التحويلية في قطاعها الحديث او المنظم ، العام والخاص ، والمنتجات الزراعية .

ففيما يختص بمنتجات الصناعات التحويلية اتجه تركيز الاختيار منذ بداية التصنيع في ظل الخطة الخمسية الاولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٦١/٦٠ - ١٩٦٤ / وفي نطاق استراتيجية احلال الواردات ، الى انتاج بدائل الواردات من منتجات الصناعات الهندسية والمعدنية والكيمياوية بصفة خاصة . وهذه صناعات تنقسم بارتفاع الكثافة الرأسالية ومايقترن به من انخفاض آثارها التوظيفية كما تنقسم بقدر غير قليل من الاعتماد على الخارج في الحصول على مستلزماتها ، وبصفة أخص في المراحل الاولى للتصنيع . وبقدر أن ما أقيم من هذه الصناعات في بداية عملية التصنيع ، في الخطة الخمسية الاولى ، اعتمد على الخارج في الحصول على ثلثي احتياجاته (٧٤) . ويمكن الادعاء بان الانحياز الى انتاج بدائل الواردات مايزال السمة الغالبة لتحديد أنواع وتوليفات المنتجات . وحتى المشروعات الصناعية المنشأة في نطاق قانون الاستثمار رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ، والمشروعات التي تساهم فيها شركات عابرة القوميات بصفة خاصة ، تنحاز بشدة الى انتاج بدائل الواردات ، على الرغم من أن الانتاج للتصدير يكاد يكون اهم مبررات تمتعها بما يقرره هذا القانون من امتيازات . فمن بين الانشطة الصناعية للمشروعات التي تساهم فيها شركات عابرة القوميات تستأثر الصناعات الهندسية والمعدنية والكيمياوية مجتمعمة بنحو ٨٨٪ من استثمارات هذه المشروعات (٧٥) . ولما كان انتاج هذه الصناعات موجه الى احلال الواردات فمن الطبيعي ان تضطلع اعتبارات التصدير وتلاشى عند تحديد هذه المشروعات لانواع منتجاتها . وهذا ماتؤكدته نتائج دراسة تبين انه من بين ٢٧ مشروعاً تساهم فيها شركات عابرة القوميات يقوم ٢٣ مشروعاً بتصريف كامل انتاجهم في السوق المحلي ، وان مساهمة المشروعات الاربعة الأخرى في التصدير متواضعة للغاية حيث يبلغ نصيب الصادرات في مبيعاتها في عام ١٩٨٧ نحو ٧٤٪ فقط (٧٦).

وفضلاً عن ضعف الاثر التشغيلي المباشر لهذه المشروعات ، فان أثرهما التشغيلي غير المباشر يكاد ينعدم تماماً بسبب انعدام روابطها الخلفية والأمامية في الاقتصاد المصري بالنظر الى اعتمادهما على الخارج في الحصول على ماتحتاج اليه من مستلزمات انتاج ، وبسبب اتجاه منتجاتها الى الاستخدام النهائي مباشرة .

وفي الزراعة يمثل نظام تجميع الاستغلال الزراعي وتنظيم الدورة الزراعية الاطار الذي تتحدد فيه توليفات المنتجات الزراعية المختلفة وفقاً لاعتبارات ليس من بينها زيادة فرص العمل او التشغيل في الزراعة . فهذه الاعتبارات تتعلق في المقام الاول بانتاج سلع زراعية للتصدير ، وانتاج مواد خام زراعية للصناعات المحلية ، وانتاج كميات متزايدة من الغذاء للسكان .

٢٠٢ . كيفية التقدير

تفتقر طرق تقدير الاحتياجات اللازمة من عنصر العمل الى الطابع العلمى ، ناهيك عن عدم توفر المعلومات والبيانات اللازمة للتقدير ، أو توفر بيانات غير دقيقة لا يوثق فى صدق أو دقة التقديرات المبنية عليها ، فضلاً عن عدم معرفة الكيفية التى كان يتم بها تقدير احتياجات العمالة لمشروع ما أو مايعنى أيضاً فرص العمل التى يخلقها . ولعله مما يذكر فى هذا الخصوص انه تحت تأثير ما كانت تبديه القيادة السياسية فى شخص جمال عبد الناصر ، من اهتمام بفرص العمل التى يوفرها كل مشروع نشأ فى وزارة الصناعة اتجاء الى تضمين المشروع بنداً يبين عدد فرص العمل التى سيخلقها . وليس معروفاً الى الآن الكيفية التى كانت تحسب أو تقدر بها أعداد هذه الفرص ، وهل كانت تحسب على أساس علمى أم انها كانت مجرد أرقام تخمينية يضعها من يكتب توصيف المشروع (٧٧) .

وفى الزراعة تقدر العمالة اللازمة لاداء العمليات الزراعية للمحاصيل المختلفة بضرب معدلات العمالة (رجل/ يوم ، وولد / يوم) للفدان من كل محصول فى المساحة المستهدف زراعتها به . ولقد كانت معدلات العمالة المستخدمة فى هذا التقدير حتى قبيل نهاية الثمانينات هى ذات المعدلات التى كانت تستخدم فى عام ١٩٥٠ ، بل وقبله أيضاً . ومعنى ذلك انها ظلت جامدة لمدة تتجاوز الأربعين عاماً على الرغم مما شهدته هذه الفترة من ادخال لتكنولوجيات كثيفة رأس المال مدخرة للعمل ، على نحو ماسلف ذكره . وهذا على بساطته يكفى للتدليل على سطحية وعقم ولا علمية مايسمى باسم تخطيط العمالة فى الزراعة المصرية (٧٨) .

٤٠٢ : سياسة تعيين الخريجين

بدأت الدولة مع السنة الثانية للخطه الخمسية الاولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٦١/٦٠ - ١٩٦٥/٦٤ فى تنفيذ مايعرف باسم "سياسة الاستيعاب الاجتماعى" لاستيعاب آثار السياسات التعليمية والتدريبية السابقة . وبمقتضى هذه السياسة تلتزم الدولة بتوفير فرص عمل لخريجي الجامعات والمعاهد (٧٩) فى اطار التزامها بايجاد فرص عمل لامتصاص اكبر قدر من قوة العمل المستجدة سنوياً نتيجة الزيادة فى أعداد السكان . ولقد جاء تنفيذ هذه السياسة فى وقت كان يفترض ان يتولد فيه على نحو طبيعى طلب متزايد على قوة العمل نتيجة لتنفيذ مشروعات التصنيع وغيرها من المشروعات التنموية التى تضمنتها تلك الخطة ووفقاً لاحتياجات كل منها . ومن ثم فلم يكن هناك مايبيرر البدء فى

تنفيذ هذه السياسة في ذلك الوقت المبكر من فترة تنفيذ الخطة الا أن يكون قد تبين من واقع تنفيذ مشروعاتها في العام الاول ان نمط التصنيع الذي تتبناه ، من حيث التكنولوجيا وأنواع المنتجات ، لا يحقق هدفها في "استيعاب أكبر قدر ممكن من الأيدي العاملة وتوفير امكانيات التشغيل للأعداد المتزايدة من المواطنين ٨٠٠" وبدلاً من تعديل الخطة ، وهو ما كانت تملبه أيضاً عملية التأمين واسعة النطاق في بداية العام الثاني من تنفيذها ، لتدارك الآثار السلبية لاختيار التكنولوجيا وأنواع المنتجات على هدف التشغيل ، كان اللجوء إلى سياسة الاستيعاب الاجتماعي بما تعنيه من التزام الدولة بتعيين الخريجين لتحقيق هذا الهدف . وفي غياب احتياجات حقيقية لعمالة مقدرة بدقة ، كمّاً وكيفاً ، كان تنفيذ سياسة الاستيعاب الاجتماعي يتم باعتبار ان التشغيل هدف في ذاته ، وكان يراعى في توزيع الخريجين ، كقاعدة ، قرب موقع العمل من محل اقامة الخريج بغض النظر عن حاجة المشروع او جهة العمل الى تخصصه او حتى اليه بالمرّة ، كما كان يراعى فيه ايضاً ويقدر المستطاع تلبية طلبات جهات عمل لا تبررها حاجة حقيقية الى مزيد من قوة العمل ، ولا تقدر على أسس سليمة ، وانما تتم كواجب تلقائي دورى يتكرر سنوياً ، وربما أيضاً بهدف توسيع قاعدة المرؤوسين .

كان من الطبيعي والأمر كذلك ان يترتب على تنفيذ سياسة الاستيعاب الاجتماعي أو الالتزام بتعيين الخريجين نتائج لعل من أهمها :

أولاً : ازدياد مواقع العمل في الحكومة والقطاع العام بأعداد من العاملين بلا عمل و/ أو ممن يعملون في غير ما أهلوا له ويرغبون فيه من أعمال . ولم يترتب على ذلك انخفاض الانتاجية المتوسطة لوحدة العمل في هذه المواقع فحسب ، وانما يمكن الادعاء أيضاً بان حجم الانتاج الكلي بها قد تأثر بذلك على نحو أو آخر .

ثانياً : التشویش على اشارات سوق العمل التي يتلقاها النظام التعليمي والتدريبى عن الاحتياجات الحقيقية من المهن والمهارات المختلفة ، وما يترتب على ذلك من عجز عن فرز وتمييز هذه الاحتياجات وترجمتها الى احتياجات تعليمية وتدريبية مناسبة . ولعل ذلك يقدم ابسط تفسير لبقاء النظام التعليمي والتدريبى جامداً لسقوط من الزمن لم يمسه فيها تغيير حقيقى في اتجاه التوافق مع سوق العمل ، وما يقرن به من طامة تزواج وتعايش العجز والفائض في عرض عنصر العمل جنباً الى جنب في آن واحد . ناهيك عن تفسير ازدياد حدة طامة بطالة الخريجين بسبب التباطؤ المتزايد في تعيينهم منذ اواخر السبعينات ، والتوقف عن تعيينهم تقريباً قبل منتصف الثمانينات على نحو يمكن الادعاء بأنه امتد حتى الى التعويض

الضرورى للخلوات نتيجة الوفاة او التقاعد .

٥٠٢ هجرة قوة العمل

ليس ثمة مايشير الى خضوع هجرة قوة العمل المصرية الى الخارج لأى نوع من أنواع التخطيط أو التدخل من جانب الدولة ربما ، والى حد ما ، باستثناء اعارة المعلمين العاملين بوزارة التربية والتعليم وفقاً لقائمة أقدميات لمعلمى كل تخصص ولعدد محدد من السنوات . ولعله يكفى فى هذا الخصوص التذكير بالاختلافات الشديدة حول أعداد العاملين المصريين فى الخارج ، ناميك عن مهنهم ومستوياتهم المهارية ، ودعك من الآثار السلبية التى ترتبت على عفوية وتلقائية الهجرة ، وليس أقلها شأناً العجز الشديد فى مهن حيوية ، والتى ما كان يمكن ان تكون بهـذا الحجم لو خضعت هذه الهجرة لحد ادنى من التخطيط أو حتى من الضوابط والمعايير . ولقد يكون من المناسب فى هذا المقام التذكير بان التخطيط الصارم لهـجرة ، او مايسمى ايضاً تصدير عنصر العمل ، يعد من بين أهم ملامح تجربة التنمية الكورية .

٥٠٦ تشوه وتجزؤ سوق العمل

يتسم سوق العمل المصرى بدرجة عالية من التشوه والتجزؤ تبدو فى عديد من المظاهر لعل من بين أهمها (٨٠) :

١ - تزاوج وتعايش الفائض والعجز فى عرض قوة العمل ، على نحو ما سلف ذكره ، وما يقترن بذلك من بطالة لحي هناك بعد قمة اتفاق على حجمها ومعدلها ، ناميك عن توزيعها بحسب المهن ، والمستويات المهارية ، وفئات العمر والجنس .

٢ - تعدد الاسواق الفرعية التى يتكون منها سوق العمل الكلى والتداخل بين بعضها البعض ، على نحو أو آخر وبدرجة أو أخرى ، ناميك عن تجزؤ بعضها بدوره الى اكثر من سوق تحت فرعى . ويمكن تقسيم سوق العمل الكلى فى مصر الى خمسة أسواق فرعية يشمل كل منها قطاعاً من القطاعات التالية :

أ - المشروع العام بمعناه الواسع ويشمل كلا من الحكومة والقطاع العام . ووفقاً لمعيار الاجور ينقسم السوق الذى يشملهما الى سوق تحت فرعى لكى منهما . وينقسم السوق التحت فرعى الذى يشمل العمل الحكومى بدوره الى سوق تحكمه لائحة أجور عامة وأسواق تحكمها لوائح اجور خاصة تتباين فيما بينها بدرجة أو أخرى .

ب - القطاع الخاص الحضرى . وينقسم السوق الفرعى الذى يشمل هـذا القطاع الى سوقين تحت فرعيين يشمل أولهما القطاع الخاص التقليدى ، أو مايمكن ان يعنى أيضا القطاع غير المنظم . ويشمل الثانى القطاع الخاص الحديث ، وينقسم

بدوره الى سوقين يشمل الاول منهما المنشآت المنشأة وفقاً لقانون الشركات ويشمل الثانى المشروعات المقامة وفقاً لقانون الاستثمار رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والقوانين المعدلة له .

- جـ - القطاع الخاص الريفي غير الزراعى .
- د - قطاع الزراعة .
- هـ - السوق الخارجى لعنصر العمل المصرى .

وفيما عدا الوظائف التى تتطلب مهارات خاصة ، وأحياناً خاصة جداً ، يمكن لافراد قوة العمل الانتقال عبر حدود هذه الأسواق سعياً وراء الحصول على فرصة عمل أفضل من حيث الاجر وظروف العمل وضمانات الاستقرار وامكانات الترقى فيه .

٣ - التفاوتات الشديدة فى الاجور للمهنة الواحدة بين أسواق العمل الفرعية ، وداخل سوق العمل الفرعى الواحد للمهن المختلفة ، وللمهنة الواحدة باختلاف نـوع التعليم حيث يحصل خريجو مؤسسات التعليم الاجنبية على أجور أعلى من تلك التى يحصل عليها خريجو مؤسسات التعليم الوطنية من شاغلى نفس الوظيفة فى بعض المنشآت .

- ٤ - المبالغة الشديدة فى اجور اصحاب بعض الحرف .
- ٥ - الندرة النسبية فى عرض بعض الفئات البسيطة من قوة العمل مثل عاملات المنازل والعمالة المساعدة فى المصالح الحكومية .

٦ - ازدياد نصيب القطاع الحضرى غير المنظم فى العمالة .

٧ - اتساع نطاق ظاهرة ممارسة عاملين فى الحكومة وفى القطاع العام لوظيفة ثانية فى القطاع الخاص الحضرى بصفة عامة وفى القطاع غير المنظم منه على وجه الخصوص .

ان تشوه وتجزؤ سوق العمل يرتبط بتخطيط العمالة فى أكثر من اتجاه واحد . فهو اولاً ، يعزى ، ضمن اسباب أخرى ، الى غياب تخطيط العمالة . وهو ثانياً ، يعتقد عملية تخطيط العمالة ويزيد من صعوبتها . وهو ثالثاً ، يؤكد أهمية تخطيط العمالة والحاجة الى ممارسته على اسس علمية مدروسة ، كما يؤكد أهمية النزول به الى ما دون المستوى القومى ، وربما بصفة خاصة الى مستوى الأسواق سائلة الذكر كل على حدة مع التنسيق بين خططها وصولاً الى خطة قومية للعمالة .

القسم الثالث

طريق مزدوج .

سيبقى الجدل بين دعاة ترك مهمة تحقيق التوازن في سوق العمل لآليات السوق لتحقيقها بحركتها المحررة من أى نوع من التدخل ، وأنصار تخطيط العمالة كأداة لتحقيق هذا التوازن ، مابقى في سوق العمل اختلال . وستبقى النجاحات والاحباطات في تحقيق هذا التوازن باستخدام أى من هاتين الاداتين وقودا يوجب هذا الجدل . ويدفع دعاة ترك هذه المهمة لآليات السوق بعدم جدوى تخطيط العمالة لاسباب قد يمكن ايجاز اهمها فيما يلي (٨١) :

١ - ليست هناك حاجة الى اسقاطات القوى العاملة لأن السوق سوف يعكس الندرة النسبية في المهارات بتشجيعه على حدوث تباينات متزايدة في الأجور لصالح المهن موضع الاهتمام . وسوف تؤدي الأجور المرتفعة الى استجابة العرض للزيادة في الطلب على هذه المهن ومن ثم تقضى على العجز فيها . وفي حالات أخرى سوف تحل المهارات الاقل ندرة محل تلك التي تتسم بعجز في عرضها مع افتراض اقتران ذلك بتغيرات في الفن الانتاجي ناتجة عن تغيرات في أسعار العناصر . وسوف تتم آليات التكيف هذه ، والتي ينشطها السوق ، بكفاءة وسرعة تنففى معها الحاجة الى التخطيط .

٢ - عدم امكانية اجراء اسقاطات القوى العاملة بسبب الفروض الخاطئة التي تقوم عليها مثل الثبات التكنولوجي والمعاملات الثابتة ، الخ ، أو لتجاهلها متغيرات شديدة الاهمية كالأسعار النسبية للعناصر بصفة خاصة . ومع ذلك يعتقد أصحاب هذا الرأي بأهمية اجراء نوع من تخطيط التعليم على اساس صورة ما من صور تحليل التكلفة / العائد .

٣ - لايحتمل أن تعطى اسقاطات القوى العاملة نتائج أفضل مما تعطيه تخمينات جيدة ، وان اجراء اسقاطات مهنية تفصيلية يستلزم الكثير جداً من البيانات والوقت والجهد والا فانه يعجز عن ترجمة التفاعلات المعقدة في عالم الواقع .

٤ - ان التدخل في عمل السوق بالتخطيط يمنع السوق من ممارسة وظيفته . وأن هذا كان سبباً في استمرار بعض البلدان الافريقية ، بعد ما يتراوح بين ٢٠ و ٣٠ سنة من الاستقلال ، في الاعتماد بدرجة كبيرة على مهارات أجنبية .

٥ - عدم امكانية اجراء اسقاطات رقمية دقيقة في وقت يتسم فيه الاقتصاد الكلى باللايقين . وكان هذا مذهب اليه رئيس وزراء فرنسا الديجولي ميشيل بار في تبريره لخلو الخطة الفرنسية الثامنة من اهداف كمية وتنبؤات أو تقديرات

رقمية . ولقد ذهب الاشتراكيون بعد ذلك نفس المنهج في تبريرهم لخلو الخطة التاسعة بدورها من الاهداف الكمية والتقديرية الرقمية ، وهو ما لم تقبله المجموعة الاشتراكية في الجمعية الوطنية مما حدا بالحكومة الى تعديل نص الخطة ليتضمن أهدافاً شرطية من قبيل انه ينبغي ان يكون معدل النمو في فرنسا أعلى بمقدار ١٪ عنه في بقية دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية^(٨٢)، وأن يكون الانجاز في مجال مقاومة البطالة في فرنسا أفضل منه في بلدان الجماعة الاقتصادية الأوروبية^(٨٣).

ومن جانبهم يدفع أنصار تخطيط العمالة كأداة لتحقيق التوازن في سوق العمل بعجز آليات السوق عن أداء هذه المهمة لاسباب قد يمكن ايجازها فيما يلي^(٨٤) :

١ - تتسم عمليات اكتساب المهارات بانها ليست عمليات سريعة . ففترات التحضين المقترنة باكتساب عدد كبير من المهارات تكون في الغالب طويلة جداً، حيث تتراوح الفترة اللازمة لاعداد اخصائيين من ذوى التعليم العالي بين ١٥ و ١٧ سنة، تنخفض الى ١٢ سنة لاعداد اخصائيين من ذوى التعليم الثانوى المتخصص^(٨٥). ويمكن ان يترتب على ذلك ، اذا ترك الامر لآليات السوق ، آثار ضارة لعل أجدرها بالذكر تتابع حالات الفائض وحالات العجز في عرض المهارات واحدة تلو الاخرى بسبب انحراف كافة القرارات الفردية عن ادراك احتياجات السوق نتيجة تبلد اشارات السوق وعدم فاعليتها من جراء التأخير ، وهو بالضرورة أمر لايفضى الى توازن .

ان تتابع حالات الفائض وحالات العجز في عرض المهارات في ظروف أسواق عمل البلدان النامية يمكن ان يؤدي في فترات متباعدة على الأرجح الى توازن من النوع المتأرجح الذي يعرف عادة بالتوازن العنكبوتي . فاذا حدث هذا النوع من التوازن في فترات متقاربة يكون التدخل للتأثير في عمل السوق مرغوباً اذا أريد تجنب التبيد أو الهدر في الموارد المهارية . اما اذا حدث هذا التوازن في فترات متباعدة فان التدخل للتأثير على عمل السوق يكون ضرورياً ولاغنى عنه اذا أريد تجنب حدوث العجز والفائض الدوريين تجنباً دائماً .

٢ - عدم وجود عرض مرن تماماً لوسائل اكتساب المهارات (عن طريق التعليم والتدريب) في غياب التدخل الحكومي . وحتى في اقتصادات السوق المتقدمة يمكن ان يظهر نقص في عرض مهارات متخصصة . ففي الولايات المتحدة وبريطانيا ، على سبيل المثال ، يظهر في فترات مختلفة منذ الخمسينات عجز شديد في توفير أعداد كافية من المهندسين ، والعلميين ، والاطباء ، وفي البلدان النامية التي قد لايتوفر

لها فى بادئ الامر أى من التسهيلات أو جهاز التدريس اللازم لانتاج هذه المهارات لن يكفى السوق بمفرده للقضاء على مثل هذا العجز فى معظم الاحوال بغض النظر عن مدى انحياز التفاوتات الاجرية لصالح المهن المعنية أو موضع الاهتمام .

وفى ظل هذه الظروف قد يكون من الرشادة بالنسبة للحكومة ألا تتدخل على جانب العرض فى سوق المهارات اذا كان احلال عنصر عمل أقل مهارة فى الانتاج امراً ممكناً دون ان يضر بالكفاءة الاقتصادية . فاحلال عنصر عمل غير ماهر محل عنصر عمل ماهر ان هو الا اختيار بين تقنيات انتاج مختلفة ، ويرتبط به متغيرات هامة أخرى . وبصفة عامة تنقسم تقنيات الانتاج الأحدث لانتاج منتجات معينة بانتاجية عمل أعلى منها فى حالة التقنيات الأقدم ، ولكنها أيضاً تحتاج الى استثمارات أكبر للعامل ، أى الى تكلفة أكبر لفرصة العمل الواحدة ، وتحتاج الى قوة عمل أعلى مهارة . أى ان الكثافة المهارية ، أو مايعنى أيضاً المهارات العالية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالكثافة الرأسمالية ، كما ان مدى قابلية الاحلال المتبادل بين مستويات المهارة المنخفضة ومستوياتها المرتفعة يصبح مطلقاً بالاحلال الأعم بين رأس المال والعمل . ومن ثم فلقد تصبح المسألة الرئيسية هى ما اذا كانت الاقتصادات تتكيف فى حالات النقص المهارى الواضح ، باختيار تقنيات منخفضة الكثافة الرأسمالية لانتاج ناتج ذى قيمة وتوليفة معينتين . وربما يكون منطق مثل هذا التحول أشد قوة فى البلدان النامية حيث يمكن أن يكون رأس المال أيضاً نادراً .

٢ - يدعى النيوكلاسيك ان خيارات التقنية موجودة وأن الاختيار من بينها يتأثر فى المقام الاول بالأسعار النسبية للعناصر التى تعكس بدورها أو تعبر عن ندرتها النسبية . ويرتبون على ذلك أن التنبؤ غير ضرورى لان للسوق آليات مرضية وكافية للتعامل مع النقص فى عنصر العمل الماهر ، وأنها تساعد فى الواقع على تحقيق العمالة الكاملة بتعيينها اتجاه الميزة النسبية .

ويمكن الرد على هذا الادعاء بما يبينه عدد كبير من الحجج والأدلة من أن هذا التفسير لاحلال العناصر مبالغ فيه كثيراً . فالتقديرات الامبريقية لمرونة الاحلال بين رأس المال والعمل تشير الى انها أكبر من الصفر وأقل من الواحد الصحيح . وهذا يعنى ان استخدام أحد هذين العنصرين سوف يزيد اذا انخفض سعره ، ومع ذلك سينخفض نصيبه فى قيمة الناتج الاجمالى . فعلى سبيل المثال ، اذا حدث انخفاض فى متوسط الاجور فقد يقترن به زيادة فى العمالة ، ولكن بنسبة أقل من نسبة الانخفاض فى متوسط الاجور ، ومن ثم فلن تكون كافية لمنع اعادة توزيع

الدخل فى غير صالح عنصر العمل لحساب أى من العناصر الأخرى (رأس المال، والأرض، والتنظيم) .

والى جانب ذلك يبين بعض الدراسات أنه بينما يوجد عادة فى الصناعات التحويلية كثير من التقنيات يتسم فنياً بالكفاءة فإن الاختيار الصائب بينها مقيد نوعاً ما كما أنه أقل تأثراً بأسعار العناصر ، وأكثر تأثراً بالتاريخ والظروف ، مما يعتقد كثير من الاقتصاديين . يضاف الى ذلك أنه حتى حيث يبدو أن هناك امكانيات كبيرة للاحلال فإن عدم اكتمال السوق أو تشوهه غالباً ما يقود المستخدمين الى التصرف كما لو لم تكن هذه الامكانيات موجودة . وهذا بدوره يعنى انخفاض مرونات الاحلال فى واقع الامر ، وفى هذا السبيل يطرح تساؤل عما اذا كان أولئك الذين يضطرون ، فى البلدان النامية ، للعمل بأجور منخفضة للغاية ، لكسب يتجنبوا الموت جوعاً ، يقدمون دليلاً مقنعاً على ارتفاع مرونات الاحلال فى الواقع بين عنصر العمل ورأس المال .

وفى هذا الخصوص أيضاً تشير نتائج دراسات امبريقية اجراها برنامج التكنولوجيا والعمالة التابع لمنظمة العمل الدولية الى أنه وان كان وجود هيكل مناسب للأسعار والحوافز قد يكون شرطاً ضرورياً لاستخدام تكنولوجيا ملائمة الا أنه ليس شرطاً كافياً فى ذاته (٨٦) .

٤ - ترى أغلبية الكتاب فى مجال اقتصاديات التعليم ان التدخل العمدى على جانب العرض فى سوق المهارات امر لازم ولا غنى عنه . ويستند هؤلاء فى ذلك الى :

(أ) : القبول بالفروض المتعلقة برأس المال البشرى التى تزعم وجود روابط بين عمليات التعليم والتدريب الرسمية واكتساب المهارات ذات القيمة فى سوق العمل .

(ب) : التسليم بطول فترة التحضين المقترنة بتكوين مهارات عالية المستوى وبالقابلية غير التامة لاحلال المهارات فى الانتاج .

(ج) : غياب أو نقص امكانيات التعليم والتدريب المتاحة لدى القطاع الخاص ، وبصفة خاصة فى البلدان النامية ، وما يترتب على ذلك من حاجة الى تبني الحكومات استراتيجيات محدثة للتوسع فى التعليم .

ه - ان الأسواق وان كانت تعمل على نحو مرض في اعطاء اشارات للمنشآت حول الطلب الحالي فليست هناك اشارات للسوق حول الطلب في المستقبل . وهذا يعنى ان القرارات الاستثمارية تتخذ بالاعتماد على معلومات غير كافية . وأن الدولة بتجميعها المعلومات الخاصة بالمنشآت في خطط موحدة تستطيع ان تعطي لكل هيئة أو منشأة فكرة عن اهداف الآخرين بما يمكن من تخطيط العرض تبعاً لذلك . ويمكن ان يترتب على ذلك مجموعة من التنبؤات التي تنفذ الى حد بعيد على نحو تلقائى لانها تمثل صورة متناسقة داخلياً لما يريده بالفعل كافة الاطراف لانفسهم في ضوء المعلومات المتبادلة من خلال الخطة الموحدة . ولقد كان هذا هو التبرير الرئيسى للاخذ بالتخطيط التأشيرى الذى قدمه في عام ١٩٦٥ بيير ماسى رئيس اللجنة العامة للخطة في فرنسا آنذاك (٨٧) .

٦ - ماتبينه دراسات خبرات التنمية في بلدان اقتصاد السوق المتقدمة ، وفى البلدان النامية التي اطلقت العنان لآليات السوق ووسعت رقعة عملها تنفيذاً لسياسات التكيف الهيكلى التي يملئها صندوق النقد والبنك الدوليين ، من فشل آليات وقوى السوق في تحقيق التوازن المرغوب في سوق العمل . وفى مواجهة هذا الفشل اضطرت كل حكومات بلدان اقتصاد السوق المتقدمة ، ربما باستثناء اليابان ، وبعض حكومات البلدان النامية ، الى تنفيذ برامج خاصة لايجاد فرص عمل وعلاج الآثار الناجمة عن ازدياد أعداد المتعطلين ومعدلات البطالة بين السكان بصفة عامة وبين فئات معينة منهم بصفة خاصة (٨٨) . فهذه البرامج ، فى واقع الامر ، تعبر عن اقرار الحكومات التي تنفذها واعترافها ضمناً بعجز آليات السوق بمفردها عن تحقيق التوازن المنشود فى سوق العمل ، وماترتب عنه من نشوء واتساع نطاق البطالة . ولعله يكفى فى هذا الخصوص الاشارة الى بضع حالات على سبيل المثال :

(أ) بعد التراجع الفعلى عن التخطيط التأشيرى فى فرنسا ارتفع مستوى

البطالة الكلية ، وارتفعت البطالة بين الشباب بصفة خاصة ارتفاعاً حاداً فيما بين عامى ١٩٧٥ و ١٩٨٥ . ففي هذه الفترة ارتفعت معدلات البطالة بين من هم أقل من ٢٥ سنة الى ٢٢٪ للرجال و ٣٠٪ للنساء ، وهو مايعنى ارتفاعها الى نحو ثلاثة اضعاف فى عشر سنوات (٨٩) .

(ب) فى أيرلندا ارتفع معدل البطالة من ٧٪ فى عام ١٩٧٨ الى نحو

١٩٪ فى عام ١٩٨٨ ، وارتفعت نسبة الذكور المتعطلين اكثر من سنة من نحو ٢٩٪ فى عام ١٩٧٨ الى نحو ٤٩٪ فى عام ١٩٨٧ (٩٠) .

(جـ) بلغ عدد المتعطلين فى بريطانيا فى منتصف الثمانينات مايزيد كثيراً عن ثلاثة ملايين ، وتجاوز معدل النمو الاقتصادى بالكاد ٢٪ سنوياً (٩١) .

(د) أدى تقلص دور القطاع العام وتزايد الاعتماد على القطاع الخاص الى زيادة حدة البطالة السافرة في فترة ما يعرف باسم الليبرالية الجديدة في الارجننتين وشيلي وباراجواي واروجواي (٩٢).

(هـ) ترتب على اجراءات التكيف الهيكلي التي تمليها المؤسسات التمويلية الدولية (البنك وصندوق النقد الدوليين) كشروط لاقراض البلدان النامية المدينة آثار مباشرة على أوضاع العمالة في عدد من بلدان آسيا . ولقد اتخذت هذه الآثار صورة زيادات في مستويات البطالة السافرة في حالات بعض البلدان ، بينما اتخذت في حالات أخرى صورة تحول في قوة العمل المشتغلة من القطاعات المنظمة الى القطاعات غير المنظمة مع مايقترن بهذا التحول من ضغوط شديدة على القطاعات الاخيرة ومن آثار ضارة مناظرة على مستويات الدخل (٩٣). وفيما يختص بالاتجاه الى ازدياد نصيب القطاع غير المنظم في العمالة يتفق الوضع في بعض بلدان آسيا مع ما تشير اليه نتائج دراسات عن الوضع في امريكا اللاتينية . فطبقاً لهذه الدراسات خلقت في بلدان القارة في الفترة ١٩٨٠ - ١٩٨٥ نحو خمسة ملايين وظيفة في القطاع غير المنظم حيث الانتاجية والدخول منخفضة انخفاضاً واضحاً . وترتب على ذلك ارتفاع نصيب القطاع غير المنظم في العمالة الحضرية من نحو ٢٩٪ في عام ١٩٨٠ الى نحو ٣٢٪ في عام ١٩٨٥ ، مقرونًا بانخفاض دخول العاملين وتدهور مستويات معيشتهم ، اذ يقدر أن متوسط دخول العاملين في هذا القطاع انخفض بنحو ٢٧٪ نتيجة لما يمكن وصفه بأنه تحويل للدخل من الفقراء الى الأشد فقراً ، يعمل كنوع من التأمين ضد البطالة يموله الأقل سعة ، ويوسع الفجوة بينهم وبقيّة المجتمع بصفة عامة (٩٤).

هكذا ، وبعبداً عن أي مقولات أو طروحات نظرية ، يقدم واقع البطالة المتزايدة في اقتصادات السوق المتقدمة وفي اقتصادات البلدان النامية التي تخضع لعمليات تكيف تحولها الى اقتصادات سوق ، سبباً قوياً للاعتقاد في عجز آليات السوق بمفردها ، على الأقل ، عن تحقيق التوازن في سوق العمل على وجه الخصوص . فعلى سبيل المثال يستند بول هير الى ارتفاع حجم البطالة وانخفاض معدل النمو في الاقتصاد البريطاني في منتصف الثمانينات للتدليل على ان الحاجة الى نوع من التخطيط الاقتصادي أمر بديهي . ويرى هير في التناقض بين الطروحات النظرية للحكومة ومستشاريها الرئيسيين، من ناحية ، وسلوكها الفعلي ، من الناحية الأخرى ،

برهاناً وتأكيذاً عملياً لصحة وسلامة مايلذهب اليه من زعم بان هناك حاجة الى نوع من التخطيط الاقتصادى . فعلى الجاذب النظرى لاتبدى الحكومة او مستشاروها الرئيسيون أى قدر من التفهم لوجهة النظر القائلة بان التخطيط قد يقدم وسيلة لانتشال بريطانيا من وضعها الاقتصادى الحرج . وبدلاً من ذلك يضعون ثقتهم جميعاً فى عمل السوق الحر كوسيلة لاستعادة العمالة الكاملة وتشجيع تحقيق نمو اقتصادى أعلى ، وينحازون الى خصخصة كثير من الانشطة التى يضطلع بها حالياً القطاع العام ، كما يسعون من حيث المبدأ الى تقليص تدخل الحكومة فى جميع جوانب الحياة الاقتصادية الى أدنى حد ممكن . وفى جانب الممارسة أو السلوك الفعلى هناك العديد من مظاهر تدخل الحكومة فى النشاط الاقتصادى لاصلاح ما افسده عمل آليات السوق . ومن ذلك على سبيل المثال اضطرارها تحت تأثير تفاقم مشكلة البطالة وارتفاع عدد المتعطلين الى التدخل، من خلال لجنة خدمات القوى العاملة^(٩٥) بسلسلة من مشروعات التدريب واكساب الخبرات كمحاولة للتخفيف من حدة هذه المشكلة ومايترتب عنها من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية^(٩٦). وفى نفس الاتجاه يشير آخرون ، فى عام ١٩٨٨ ، الى انه على الرغم من التزام الحكومة البريطانية الحالية بوجود سوق عمل حر^(٩٧)، فقد زادت باستمرار ميزانياتها لتنفيذ برامج خاصة او مشروعات تدخلية فى مجال التدريب واكساب خبرات العمل من ٨٠٠ مليون جنيه استرلينى فى عام ١٩٧٩ الى ٢ مليار جنيه استرلينى فى عام ١٩٨٥/٨٤^(٩٨) .

وفضلاً عما تقدم يحتكم بول مير أيضاً الى ادلة امبريقية لتعضيد رأيه ، فيشير الى ان الأدلة الامبريقية على فاعلية قوى السوق فى بريطانيا ضعيفة ضعفاً واضحاً وأنها تقتصر على عدد محدود من دراسات اقتصادية على المستوى الجزئى ، بينما الأدلة الامبريقية على فشل قوى السوق كثيرة وموثقة توثيقاً جيداً . ويخلص من ذلك كله الى انه من الحق الاعتماد فقط على العمل المطلق لقوى السوق للتغلب على مظاهر الضعف فى اداء الاقتصاد البريطانى . ولايصدر مير فى ذلك من موقف نظرى معاد لاقتصاد السوق او رافض له على اطلاقه ، اذ انه يرى انه ينبغى استخدام آليات السوق حيث يظهر انها تحقق نتائج مقبولة ، ولكنه يتحفظ بانه لاينبغى ان نتوقع انها ستحقق ذلك تلقائياً، ومن ثم فانه ستبقى هناك حاجة الى التدخل من جانب هيئة تخطيط عامة لتحسين تدفقات المعلومات الاقتصادية^(٩٩).

يفندو من تصور مير للحالات التى ينبغى أن يتدخل فيها المخطط انه يفهم التخطيط على انه نوع من التدخل اللاحق لفشل قوى أو آليات السوق لعلاج الآثار المترتبة عليه وتصحيح الاختلالات الناجمة عنه ، وليس تدخلاً يتجه الى المستقبل بهدف التأثير على عمل قوى السوق لصالح تحقيق الاهداف المرغوبة . وهو بهذا المفهوم تدخل

علاجى لعلاج آثار وقعت بالفعل وليس تدخلاً وقائياً لمنع وقوع هذه الآثار و/ أو للمتكمين من تحقيق أهداف مرغوبة . فهو يرى ، على سبيل المثال ، انه اذا فشلت قوى السوق وحدها فى التحفيز على نمط ملائم للاستثمار فانه ينبغى عندئذ ان تتدخل بعض الهيئات العامة لتحقيقه . وفى نفس الاتجاه يرى أنه اذا كان الهدف هو تحقيق والابقاء على شئ ما قريب من العمالة الكاملة مع زيادة الانتاجية فى ذات الوقت للمتكمين من تحسين المستوى العام للمعيشة ، وكانت الانشطة الاستثمارية القائمة للقطاعين الخاص والعام لا تكفى لتحقيق هذا الهدف ، فانه ينبغى ان يكون فى مقدور هيئة للتخطيط الاقتصادى على المستوى القومى ، وقد يكملها هيئات على المستوى الاقليمى ومستوى الفروع ، ان تتدخل لتشجيع الاستثمار عن طريق اجراءات لخفض تكاليفه ، وتقوية وزيادة مستوى الطلب على الناتج المحلى ، والمساعدة فى التعريف بمشروعات مربحة^(١٠٠). وفى تعليقه على آراء مير يرى مارتن كيف أن التدخل الحكومى مطلوب ولازم لتعويض عجز السوق عن جذب الاستثمارات بالمعدل المطلوب ، وهو مطلوب اكثر من خلال التخطيط فى حالة وجود بطالة كبيرة . فالتدخل الحكومى مطلوب لتشجيع الاستثمار لتحقيق توازن خاص على مستوى الاقتصاد الكلى^(١٠١).

واستناداً الى خبرة عدد من بلدان آسيا يرى رشيد امجد أن أهمية تخطيط القوى العاملة كجزء لا يتجزأ من برامج اعادة البناء الصناعى انما تكمن، ضمن أشياء أخرى ، فى انه من غير المحتمل ان تكون آليات السوق المعتادة قادرة على ان تراعى الآثار المترتبة على اعادة البناء الصناعى على قوة العمل . ومن بين اسباب ذلك نقص معرفة عارضى المهارات المحتملين بالانماط الجديدة للطلب ، وفترات التحضير الأطول لاعداد العمال الأعلى مهارة اللازمين للصناعات الجديدة، كما انه لا يَحتمل ان يقدم التدريب اثناء الوظيفة بواسطة المنشآت الجديدة حلاً فى هذا السبيل حيث ان توفر عنصر العمل الماهر اللازم يمثل عادة قسماً هاماً من الباعث على الاستثمار^(١٠٢).

وتفيد خبرات التنمية فيما يختص بالتشغيل ان بلداناً نامية كالهند وباكستان وبنجلاديش، على سبيل المثال ، تمارس محاولات تدخل من النوع الوقائى لزيادة التشغيل ، او مايعنى ايضا لخفض احجام ومعدلات البطالة ، فالهند على سبيل المثال تمارس هذا التدخل عبر خطط التنمية بتبنى هياكل استثمار وانتاج مناسبة وتوليفات من تكنولوجيات وفنون انتاج ملائمة ، ودعم تنظيىمى بهدف المساعدة على تنشيط نمو العمالة المنتجة . وتمارس باكستان وبنجلاديش وغيرهما تدخلاً مماثلاً ربما منع تباينات ، بدرجة أو باخرى ، فى المداخل التى يُمارس من خلالها والادوات التى

تستخدم لممارسته (١٠٢). وفي المقابل يمارس القسم الأكبر من بلدان اقتصاد السوق في أوروبا وأمريكا الشمالية تدخلاً من النوع العلاجي ، المشار إليه آنفاً ، لعلاج الآثار الناجمة عن فشل آليات السوق في تحقيق التوازن في أسواق عملها . ويجرى هذا التدخل ، في العادة ، من خلال برامج ومشروعات خاصة تعرف باسم برامج إيجاد وظائف أو برامج عمالة أو تشغيل خاصة (١٠٤). وإلى جانب طابعها العلاجي تنقسم هذه البرامج عادة بعدد من الملامح المشتركة لعل من بين أهمها (١٠٥) :

١ - انها برامج ذات طبيعة مؤقتة تضعها الحكومات وتديرها بمفردها أو بالاشتراك مع جهات غير حكومية هي في الغالب منظمات لا تهدف الى الربح .

٢ - انها ، ربما باستثناء حالة واحدة تقريباً ، ممولة كلية بواسطة الحكومات عن طريق مدفوعات مباشرة من ميزانية الدولة الى الهيئات الحكومية أو غير الحكومية أو منشآت القطاع الخاص التي يوكل اليها تنفيذها . وقد تمول أيضاً عن طريق إعفاءات ضريبية كلية أو جزئية وإعفاءات من مدفوعات اجتماعية كإعفاء المنشأة من نسبة من مساهمتها في التأمين الاجتماعي مقابل تشغيلها أو تدريبها لعدد من الداخلين الجدد في سوق العمل على نحو مائمه فرنسا منذ عام ١٩٨٦ . وفي بعض الحالات تفرض ضرائب خاصة تخصص حصيلتها للانفاق على أنشطة تشغيل وتدريب كما يتبع في أيرلندا منذ عام ١٩٨٢ .

وفضلاً عن الملامح المشتركة بين جميع برامج التشغيل تشترك مجموعات من هذه البرامج في واحدة أو أكثر من السمات التالية (١٠٦) :

١ - التركيز على الاعمال العامة لخدمة البيئة المحلية وصيانة الممتلكات والمرافق العامة كالمواقع الأثرية ، والجداول العامة ، والطرق وغيرها من مكونات البنية الأساسية المادية ، الى جانب الخدمات العامة الاجتماعية كالتعليم والخدمات الصحية وغيرها .

٢ - الاهتمام بصفة خاصة بالتدريب وإكساب خبرات عمل للداخلين الجدد الى سوق العمل ، وفي هذا الخصوص يُمزج في بعض الأحيان بين التدريب أثناء العمل وتدريب تقدمه مؤسسات تدريبية خارج مكان العمل المعتاد . ولعل مما يلاحظ على كثير من أنشطة التدريب في إطار هذه البرامج انها لاتقرن ماتسعى الى إكسابه من مهارات بطلب فعلى عليها . ومن ثم فان اثرها التشغيلي يكاد يقتصر على ماتتيحه من دخول للمشاركين فيها في فترة التدريب .

٢ - التشجيع على انشاء مشروعات خاصة لتوفير مجالات يعمل فيها المتعطلون او الداخلون الجدد الى سوق العمل لحسابهم الخاص في مشروعات يمتلكونها .

٤ - في حالات قليلة ، كما هو الحال في احد البرامج في الولايات المتحدة الامريكية وفي ايطاليا ، يكون الهدف هو التأثير على عرض قوة العمل بتقديم منح لمواصلة التعليم لفترات أطول ، لتأخير دخول من تقدم اليهم هذه المنح الى سوق العمل .

٥ - الاهتمام بالشباب الداخلين لأول مرة الى سوق العمل اكثر من المتعطلين ممن سبق لهم العمل .

٦ - التوجه بدرجة أكبر الى الفئات الهامشية أو الأقل حظاً في المجتمع كالتنوع والنساء والمعاقين وكبار السن والفقراء والاقليات العرقية ، الخ .

٧ - انها في حالات كثيرة لاتعدو أن تكون مجرد بديل لاعانات البطالة .

وهكذا فان التدخل العلاجي لعلاج الآثار الناجمة عن عجز آليات السوق عن تحقيق التوازن في سوق العمل يقترن بعنصر قد تطيقه اقتصادات السوق المتقدمة في اوربا وامريكا الشمالية وفي اليابان ، ولكن من المؤكد انه عنصراً تنوء به اقتصادات البلدان النامية ، كما ينوء بعنصر التعطل عمالها الذين لاتشملهم نظم مؤسسية للتأمين الاجتماعي خلافاً للوضع السائد في اقتصادات السوق المتقدمة . ومن هنا تبرز الحاجة الى التدخل الوقائي بنوع من التخطيط للحيلولة دون وقوع هذه الآثار . وهذا لايغنى الغاء السوق أو شل قواه أو آلياته كلية وانما يعنى فقط كبسج جناحه وضبط حركته وتوجيهه على النحو وفي الاتجاه اللذين يتحقق معهما ، على أقل تقدير ، الاقتراب من التوظيف الكامل ، او مايمكن ان يعنى أيضاً تحقيق التوازن في سوق العمل ، مع كل مايقترن به ويترتب عليه من آثار وانعكاسات اقتصادية واجتماعية وسياسية .

١٠٣ . التشغيل محورا للتخطيط

يزداد عدد المتعطلين ومعدل البطالة وتزداد معها حدة اختلالات سوق العمل المصرى بنسب كبيرة وعلى نحو منتظم ومستمر منذ أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات . ويعزى ذلك الى اسباب لعل من اهمها :

١ - تباطؤ الحكومة منذ أواخر السبعينات في تنفيذ التزامها بسياسة تعيين الخريجين وتخليها في واقع الامر عن هذا الالتزام منذ أوائل الثمانينات ، وتوقف التعيين توفراً تاماً تقريباً في شركات القطاع العام حتى في حالات يعد فيها التعيين

ضرورياً لتعويض خلوات بالتقاعد أو الوفاة أو غيرهما من الأسباب .

٢ - تناقص معدلات الهجرة الخارجية الصافية لقوة العمل المصرية للعمل فسي
اقطار الخليج العربى .

٣ - ضعف مساهمة القطاع الخاص الحديث فى استيعاب قوة العمل بسبب عزوفه
عن تنفيذ قسم من الاستثمارات المقررة ، او المتروكة ، له فى خطتى التنمية
الاقتصادية والاجتماعية الخمسيتين الاخيرتين و/ أو بسبب جنوحه بصفة عامة ،
والمشارك والاجنبى منه بصفة أخص ، الى استخدام تكنولوجيات كثيفة رأس المال
مدخرة للعمل .

٤ - اغفال تخطيط العمالة تماماً وعدم ممارسته على أى نحو أو فى أى صورة .

وفى ضوء الاختلالات المتزايدة فى سوق العمل المصرى ، وما يختص منه
بتفاقم مسألة البطالة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والامنية بصفة خاصة ،
تبرز حاجة ملحة الى الاخذ بمنهج لتخطيط العمالة تتمحور من خلاله عملية التخطيط
لفترة الخطتين الخمسيتين التاليتين ، حول هدف التشغيل والقضاء على البطالة
باستيعاب المتعطلين بالفعل من قوة العمل واستيعاب الداخلين الجدد الى سوق العمل ،
وبقتضى هذا ان يتسم منهج التخطيط المعنى بقابلية للتعايش مع آليات وقوى السوق
بنشط ما قد يؤدي من عملها الى آثار توظيفية ايجابية ويكبح خضاح ما قد يؤدي منه
الى آثار توظيفية سلبية . ومن ثم يضبط حركتها ويوجهها على نحو يحقق التوازن
الملشود فى سوق العمل الى جانب تحقيق أهداف ومصالح اقتصادية قومية أخرى .

وفى تصورنا ، فان منهجاً لتخطيط العمالة يصلح لتحقيق هذا الهدف يلزم
أن تتوفر له المعالم الرئيسية التالية :

١٠١٠٢ مستوى الممارسة

على الرغم مما يتسم به سوق العمل المصرى من تجزؤ فان حدود الأسواق الفرعية
بداخله لاتعزلها تماماً عن بعضها البعض ولاتمنع تأثر بعضها ببعض . ومن ثم تظل
قضية العمالة قضية كلية يلزم التعامل معها على هذا الاساس دون أن يكون فى ذلك
مصادرة على امكانية التعامل ، اذا اقتضى الأمر ، مع سوق فرعى على نحو خاص فى
اطار عام يلف سوق العمل القومى بأكمله . وهذا يقتضى بممارسة تخطيط العمالة على
المستوى القومى عبر عملية تبادل دقيق للمعلومات والبيانات والرأى فى اطار حوار
ديمقراطى موسع ومتصل يجمع سلطة التخطيط على المستوى القومى وفروع لها على

مختلف المستويات الحيزية ومستويات القطاعات والفروع داخل القطاع الواحد مع ممثلين للمستخدمين في الحكومة وقطاع الاعمال العام والقطاع الخاص ولنقابات العمال ولاجهزة التعليم والتدريب على كافة هذه المستويات ، الى جانب المؤسسات العلمية المعنية بهذه القضية .

٢٠١٠٣ . السلطة المسؤولة عن تخطيط العمالة

يرتبط بمستوى ممارسة تخطيط العمالة مستوى السلطة التي ينام بها مسئولية ممارستها . واتساقاً مع مستوى الممارسة آنف الذكر فان وزارة التخطيط هي السلطة القومية المثلى للاضطلاع بهذه الممارسة ، مدعومة بفروع لها على مستويات أدنى حيزياً ووظيفياً تتمتع بقدرات وامكانات تمكنها من الحصول على معلومات وبيانات كافية ودقيقة وفي الوقت المناسب عن كافة الطواهر التي يتسم ويحتمل أن يتأثر بها سوق العمل القومي او اسواق العمل الفرعية في مناطق ومجالات عملها . وفي هذا السبيل تبرز أهمية خاصة للتعاون والتنسيق مع وزارة القوى العاملة والتدريب والوزارات النوعية المتخصصة وفروعها .

٢٠١٠٣ . اسلوب الممارسة

في ظل الالبيين والتغيرات المتسارعة التي يمكن أن يتعرض لها سوق العمل والعوامل ، الداخلية والخارجية ، المؤثرة على جانبي العرض والطلب فيه يصبح الاعتماد على اسلوب الاسقاط بمفرده ، وباستخدام معاومات ونسب عن فترات سابقة ، لتقدير عرض قوة العمل والطلب عليها في فترة مقبلة أمراً عديم الجدوى . ومن ثم يلزم مزاجته مع أساليب أخرى مثل اسلوب تحليل سوق العمل او مايعنى أيضاً الاسلوب التشخيصي لوضع سوق العمل . وللتغيرات التي حدثت فيه في فترة سابقة وللعوامل المسؤولة عن هذه التغيرات واحتمالات استمرارها في الفترة المخطط لها . ولضمان سلامة ودقة التقديرات ، وعلى جانب الطلب بصفة خاصة ، لابد من ان يؤخذ في الحسبان في عملية التقدير محصلة الآثار المتوقعة للتطورات والتغيرات في الاستثمار والتكنولوجيا وأنواع وتوليفات المنتجات والآثار المتوقعة لاستخدام أدوات سياسات اقتصادية كلية قد تلجأ الحكومة الى استخدامها أو يوصى المخطط من جانبه باستخدامها . وهذه عوامل لم تكن تؤخذ في الاعتبار من قبل في عملية الاسقاط لتقدير عرض قوة العمل والطلب عليها ، مما كان ينشأ عنه تباينات كبيرة بين اعدادهما المقدرة وأعدادهما الفعلية على نحو يبدد الثقة في أسلوب الاسقاط كأداة لتخطيط العمالة . ولقد يمكن أيضاً تطوير نموذج رياضي مناسب لهذا الغرض .

٠٤٠١٠٣. نظام معلومات كف سوق العمل

يتوقف النجاح في ممارسة تخطيط العمالة بالأسلوب المشار اليه في الفقرة السابقة على توفر تيار منظم من معلومات وبيانات كافية وملائمة ، كما وكيفا وتوقيتا ، عن أوضاع سوق العمل والعوامل المؤثرة عليه لصالح أو ضد تحقيق هدف التشغيل المنشود . وهذا يقتضى انشاء نظام معلومات كف سوق العمل تتوفر له كافة الامكانيات البشرية والمادية التي تلزم لتمكينه من رصد حركة المتغيرات المختلفة والعوامل المؤثرة عليها في سوق العمل القومي ، وفي الاسواق الفرعية التي يتجزأ اليها ، وجمع البيانات والمعلومات المتصلة بها واتاحتها للسلطة المسؤولة عن تخطيط العمالة على مختلف المستويات لتحليلها والاستناد الى نتائج التحليل في وضع خطة العمالة للفترة المخطط لها . ومن ثم فلقد يكون من المناسب ان يتبع نظام معلومات سوق العمل مباشرة السلطة المنوط بها مسؤولية تخطيط العمالة .

٠٥٠١٠٣. مداخل ومجالات التأثير في سوق العمل

من الثابت ان الطلب على عنصر العمل يتأثر ، بصفة أساسية ، بحجم الاستثمارات الصافية ، أى بحجم التكوين الرأسمالي ، وتوزيعها على القطاعات والأنشطة الاقتصادية المختلفة ، ونوع ومستوى التكنولوجيات المستخدمة ، ونسوع وتوليفات المنتجات التي توجه الاستثمارات الى انتاجها ، والطلب الخارجى وما يقترن به من هجرة صافية . كما انه من الثابت ايضا ان عرض عنصر العمل يتأثر بعوامل من بين أهمها أعداد الداخلين الجدد الى سوق العمل ، كمحصلة لمعدلات نمو السكان ومخرجات نظام التعليم ومعدلات المشاركة . الخ ، والمستوى المهارى ، والقابلية للحراك والانتقال داخل سوق عمل فرعى واحد أو بين أسواق عمل فرعية مختلفة داخل سوق العمل القومى . ومن ثم فان هذه المتغيرات تمثل المداخل والمجالات التي يلزم ان يتجه فكر مخطط العمالة الى التأثير فيها على النحو الذى يمكن من تحقيق أهداف التشغيل او مايعنى أيضا تحقيق التوازن في سوق العمل .

٠٦٠١٠٣. أدوات التأثير في سوق العمل

يستطيع مخطط العمالة ان يستخدم أدوات السياسات الاقتصادية الكلية ، واجراءات تنظيمية وتشريعية ، للتأثير على أوضاع سوق العمل على مستويات مختلفة . ولقد يتحقق ذلك على سبيل المثال على نحو أو آخر مما سيورد ذكره في الفقرات التالية .

١ - التشجيع على زيادة حجم الاستثمار الخاص الصافى ، عند اللزوم ، عن

طريق :

(أ) توفير البنية الأساسية ، واجراءات لخفض تكلفة الاستثمار من قبيل تقديم تيسيرات فى مجال الاقتراض ومنح اعانات من نوع أو آخر وتقديم مزايا ضريبية ٠٠ الخ ، على ان يرتبط تقديم هذه المزايا من جانب الدولة بتوجيه المستثمر نحو الاستثمار فى أنشطة كثيفة العمل ، من حيث المنتجات التى تنتجها والتكنولوجيات أو فنون الانتاج التى تستخدمها ، على نحو يلائم تحقيق أهداف التشغيل المبتغاة . ولقد درجت وزارة التجارة والصناعة الدولية فى اليابان ، على سبيل المثال ، حتى أواخر الستينات على تقديم تمويل بشروط ملائمة للشركات التى تستجيب لرغباتها أو لتوجيهاتها وعلى مساعدتها فى الحصول على تراخيص استخدام التكنولوجيا وفى الحصول على مواد ومستلزمات انتاج من الخارج اذا لزم الامر (١٠٧) . وفى كوريا الجنوبية دأبت الحكومة على تشجيع الصناعات المحلية التى تنتج منتجات محل واردات ميسرة حصولها على ما تحتاج اليه من تمويل بشروط ميسرة وبمنحها حوافز ضريبية ومزايا جمركية وما الى ذلك (١٠٨) .

ولقد يكون من المناسب فى هذا المقام التأكيد على الحاجة القصوى الى اعادة النظر فى المزايا والاعفاءات المقررة فى الباب الثانى من القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ باصدار قانون الاستثمار للمشروعات المنشأة وفقاً لاحكامه . وان تجرى اعادة النظر فى منح المزايا والاعفاءات لهذه المشروعات من منظور التشغيل بحيث تكون مساهمتها فى تحقيق اهدف التشغيل هى المعيار المقدم على كل ما عداه فى تقرير منحها مزايا واعفاءات من عدمه ، بل وحتى فى تقرير منحها الترخيص بالانشاء والعمل من حيث المبدأ ، وبحيث تجرى المفاضلة بين المشروعات بعضها البعض عند منح تراخيص الانشاء والعمل وتقرير منح المزايا والاعفاءات وفقاً لمعايير يتقدمها معيار المساهمة فى تحقيق هدف التشغيل العام . ولعله من الغنى عن التنويه ان مساهمة مشروع ما فى تحقيق هذا الهدف على نحو مباشر تتوقف ، الى جانب حجم استثماراته ، على مستوى كثافته الرأسمالية أو مايعنى أيضاً مستوى التكنولوجيا الذى يتبناه ونوع وتوليفة المنتجات التى ينتجها ، كما انه يمكن ان يساهم فى تحقيقه على نحو غير مباشر بقدر ما يخلقه من روابط خلفية وروابط امامية له فى الاقتصاد المصرى . ولذا يلزم أخذ ذلك كله فى الاعتبار عند الترخيص بقيام ، او توسع ، مشروعات وفقاً لاحكام القانون المشار اليه وعند النظر فى تقرير منحها مزايا واعفاءات . ولعله مما يلزم ايضا ان يمتد الانتفاع بهذه المزايا والاعفاءات وفقاً لنفس المعايير الى المشروعات التى تقام باستثمارات مصرية وفقاً لاحكام قوانين اخرى .

(ب) تقوية وزيادة مستوى الطلب على المنتجات المحلية من خلال سياسات مشتريات عامة ، وتقديم مساعدات لتحسين مستويات التصميم والجودة لهذه المنتجات بما يزيد من قدرتها التنافسية داخلياً وخارجياً .

(ج) المساعدة على تصدير منتجات المشروعات التي تتبنى اختيارات وأساليب مكثفة للعمل بتقديم مزايا واعفاءات من نوع أو آخر وبتقديم ما يمكن تسميته الارشاد التصديري لها ، الى جانب المساهمة في ترويج صادراتها .

(د) تقديم ما يمكن تسميته الارشاد الاستثماري للتعريف بمجالات ومواقع ومشروعات ذات عوائد استثمار عالية .

(هـ) حماية منتجات المشروعات كثيفة العمل التي تساهم على نحو مباشر في تحقيق هدف التشغيل العام امام منافسة المنتجات الاجنبية المماثلة باتباع كافة اجراءات الحماية المناسبة دون تمييز . ولقد مارست اليابان ، وما تزال على نحو أو آخر ، رقابة شديدة على الواردات لحماية مصالح المنتجين المحليين الذين ينتجون منتجات تفضل الدولة انتاجها^(١٠٩) . وكذلك اتبعت تايوان ، وما تزال ، اجراءات حمائية تعريفية ، وغير تعريفية لحماية المنتجات المحلية في مواجهة منافسة الواردات الاجنبية لها ، واستطاعت بذلك ، الى جانب اجراءات أخرى ، بناء قاعدتها الصناعية التي نقلتها الى مصاف البلدان الصناعية^(١١٠) . وبالمثل طبقت كوريا الجنوبية اجراءات حمائية قوية لحماية منتجاتها المحلية في مواجهة منافسة الواردات الاجنبية وفرضت رقابة كمية على المنتجات الترفية والمنتجات المنافسة لمنتجاتها المحلية ، وعملت بنظام الحصص والتراخيص ، وفرضت رقابة كمية على الصرف الاجنبي واحتفظت بسعر صرف عملتها الوطنية مقوماً بأعلى من قيمته الحقيقية وبأسعار صرف متعددة^(١١١) .

٢ - ضمان نمو استثمارات القطاع العام ، وضمان امكانية زيادتها وتوسيع نطاقها لتشمل مجالات يعزف القطاع الخاص عن الاستثمار فيها ، ناهيك عن سد فجوة الاستثمار الناتجة عن تقاعس القطاع الخاص ، لسبب أو لآخر ، عن ممارسة أو تنفيذ استثمارات جديدة . وتفيد مراجعة تجارب النمو في كوريا الجنوبية وتايوان وسنغافورة ان استثمارات القطاع العام الانتاجي المباشرة كانت الى حد بعيد ، وما تزال الى حد ما ، رافداً رئيسياً من روافد النمو والتشغيل^(١١٢) .

ولعله ينبغي في هذا المقام التشديد على ضرورة ان يوفر مخطط العمالة ضمانات كافية لحماية القطاع العام واستثماراته من اغراء التكنولوجيا كثيفة رأس المال

بدعوى التحديث ما لم يثبت ثبوتاً قاطعاً عن طريق دراسات مدققة انه سيترتب على استخدامها آثار ايجابية على الاقتصاد القومي تفوق آثاره السلبية على التشغيل وعلى حصيلة البلاد من النقد الاجنبى . وهذا يقتضى من مخطط العمالة وضع ضوابط دقيقة واضحة تحكم اختيار مشروعات القطاع العام وتبنيها للتكنولوجيات بما يتفق مع مقتضيات تحقيق الهدف العام للتشغيل ويراعى اعتبارات الندرة النسبية لموارد المجتمع من النقد الاجنبى ، على ان يقترن بذلك منه كل الامتيازات المشار اليها فى الفقرة السابقة .

٣ - التأثير على الاسعار النسبية لعناصر الانتاج بما يخفض تكلفة انتاج الوحدة من الناتج باستخدام تكنولوجيا كثيفة العمل بالقياس الى تكلفة انتاجها باستخدام تكنولوجيا بديلة كثيفة رأس المال ، على نحو وبقدر يشجع على الانحياز الى تبني واستخدام التكنولوجيات كثيفة العمل . ولقد يمكن تحقيق ذلك ، على سبيل المثال، من خلال اجراءات مثل :

(أ) تطبيق اسعار أو معدلات ضرائب تفضيلية تلقى عبئاً أكبر على المشروعات والانشطة كثيفة رأس المال .

(ب) تخفيف أعباء تكاليف التأمين الاجتماعى على المشروعات التى تتبنى تكنولوجيا كثيفة العمل .

(ج) رفع أو زيادة القيمة الاسمية للالات وغيرها من التكنولوجيات المدخرة لعنصر العمل بفرض ضريبة خاصة على اقتنائها أو بفرض تعريفية جمركية مناسبة على استيرادها .

(د) تقديم تسهيلات ائتمانية متميزة ، وغير ذلك من مساعدات ممكنة ، الى المشروعات كثيفة العمل من حيث التكنولوجيات التى تتبناها وتستخدمها والمنتجات التى تنتجها .

(هـ) تقييم سعر صرف العملة على نحو واقعى عند حساب قيمة استيراد التكنولوجيات كثيفة رأس المال المدخرة لعنصر العمل وحساب التعريفية الجمركية عليها .

ومن الملاحظ انه يلزم أن يتساوى فى ذلك الات والتكنولوجيات المدخرة لعنصر العمل فى الزراعة مع تلك المدخرة له فى الصناعة او فى غيرها من القطاعات والانشطة . ولقد يستثنى من ذلك التكنولوجيات المكثفة لرأس المال ذات التأثير الفائق والمتميز على مستوى جودة المنتج فى حالة المنتجات التى تنتج للتصدير لرفع

قدرتها التنافسية فى الأسواق الخارجية . وربما يستثنى منه أيضا التكنولوجيات المكلفة لرأس المال التى تستخدم فى عمليات تتسم بطبيعتها بانخفاض احتياجاتها من عنصر العمل ويفوق ما يحققه استخدام هذه التكنولوجيات فى أدائها من آثار ايجابية على الانتاج وترشيد استخدام الموارد ما يترتب عليه من آثار سلبية على التشغيل مثل استخدام تكنولوجيا الليزر فى تسوية الأرض الزراعية .

٤ - اللجوء الى التشريع لحظر استخدام تكنولوجيات ضارة بالبيئة ومدخنة لعنصر العمل فى آن واحد . ومن ذلك على سبيل المثال استخدام المبيدات الكيميائية فى مقاومة الحشائش مع ما فى ذلك من اضرار بالانسان وبالحيوان عن طريق تسرب آثار من هذه المبيدات اليهما عبر الاطعمة والاعلاف التى يتناولانها . وهذا أمر من شأنه أيضا أن يعيق تصدير حاصلات زراعية غذائية أو تدخل فى صناعة منتجات يتعاطاها الانسان مثل صناعة الادوية ، حتى الى بلدان تصنع هذه المبيدات وتصدرها اليها ، حيث تفرض هذه البلدان رقابة شديدة على وارداتها من المنتجات الزراعية لضمان خلوها من آثار المبيدات الكيميائية . ناهيك عن الأثر السلبى لاستخدام مبيدات الحشائش على هدف التشغيل حيث تتسم عملية مقاومة الحشائش بانها من اكثر العمليات الزراعية استيعاباً لعنصر العمل .

٥ - استخدام أدوات السياسات المختلفة لتشجيع قيام وانتشار المشروعات الصغيرة بصفة عامة ، ومشروعات الصناعات الصغيرة منها بصفة خاصة ، ولتشجيع ما يمكن تسميته المشروعات الدقيقة أو المشروعات العائلية وهى المشروعات التى تتيح فرص عمل لمالكها وربما لافراد اسرهم . ولقد يتحقق ذلك عن طريق التوعية بأهمية هذه المشروعات ، وبكيفية انشائها والمساعدة فيه ، والتدريب على ادارتها ، وتمكين الراغبين فى انشائها من الحصول على ما يحتاجون اليه فى هذا السبيل من قروض بشروط تلائم ظروفهم وقدراتهم المالية وطبيعة عمل مشروعاتهم وفترات التحضين التى تمر قبل ان تدر عائداً يمكنهم من تسديد ما يحصلون عليه من قروض ، ومن تمويل الاعمال التجارية لمشروعاتهم ، الى جانب ترك فائض لهم يواجهون به نفقات معيشتهم وأسرهم . ويستطيع المخطط ان يستخدم فى هذا السبيل عدداً كبيراً من الأدوات كالأعفاءات والامتيازات الضريبية ، وتقديم منح فى صور نقدية أو عينية كتقديم أرض يقسم عليها المشروع ، وتيسير الاجراءات الادارية المتعلقة بانشاء المشروع ، وتقديم خدمات ارشادية ومعلومات تسويقية ، وتدريب لأكساب المهارات الحرفية والمهارات الادارية اللازمة للنجاح فى ادارة المشروع .

ان تقديم التيسيرات والمساعدات المشار اليها الى المشروعات الصغيرة والمشروعات الدقيقة او العائلية أمر ضرورى لقيامها ولكنه ليس كافياً بالضرورة لنموها أو حتى

لاستمرار بقائها بالنظر الى مايقترن بضعف امكانياتها من عجز عن الصمود في مواجهة تقلبات السوق وماينتج عنها من آثار . ومن هنا تبرز أهمية ان يسعى المخطط الى ايجاد اطار تنظيمي يقوى هذه المشروعات ويتيح لها ان تعزز بقاءها وتنمو .

وفي اعتقادنا ان التنظيم التعاوني قد يكون اكثر الاشكال التنظيمية ملائمة لهذا الغرض . فهو ، من ناحية ، يحفظ للمشروع استقلاله في اتخاذ قراره ، وفي توجيهه وإدارة عمله اليومي ، وفي الانتفاع بكل ما يتمتع به من مزايا نسبية . وهو ، من الناحية الاخرى ، يوفر اطاراً تجميعياً ملائماً يمكن للمشروع ان يتمتع من خلاله بمزايا القدرة التساومية الجماعية عند شراء المواد الخام ومستلزمات الانتاج ، وعند تسويق المنتجات ، وربما ايضا عند الاقتراض ، كما انه يوفر ايضاً اطاراً مناسباً لتقديم المساعدات الفنية الى المشروعات الاعضاء مثل المشورة الفنية والادارية ، والتدريب المهني ، والتدريب لاكساب المهارات الادارية والتنظيمية ، وتقديم الخدمات الارشادية والمعلومات السوقية ، الى غير ذلك من الخدمات التي من شأنها ان تزيد من كفاءة عمل هذه المشروعات . وتشير نتائج دراسات امبريقية حديثة الى ان معدل فشل التعاونيات في بريطانيا يقل عن معدل فشل أنواع أخرى من المشروعات الصغيرة بما يتراوح بين ٦٪ و ١١٪ سنوياً ، ولايزيد عنه في المشروعات الصغيرة الأخرى بحال من الأحوال (١١٣).

ولعله مما قد يلزم الاشارة اليه في هذا الخصوص ان التنظيم التعاوني لعمل المشروعات الصغيرة والدقيقة يمكن ان يساعد على تقليص حجم القطاع غير المنظم بنقل قسم منه الى القطاع المنظم . وبقدر مايتحقق من نجاح في هذا السبيل يزداد نصيب القطاع المنظم في سوق العمل ويزداد بالتالي القسم منه الذي يسهل رصد ومراقبة التغيرات التي يتعرض لها والعوامل المؤثرة على جانبي العرض والطلب فيه ويمكن التعامل معه على نحو يتفق وتحقيق توازنه . ناهيك عن تيسير شمول افراده بخدمات التدريب المهني والاداري وغيرها .

وبالنظر الى ان فاعلية الدور التنموي للصناعات الصغيرة ، بصفة عامة ، تتحقق على نحو أفضل من خلال تفاعلها مع صناعات كبيرة عبر روابط خلفية وروابط امامية تربطها ببعضها البعض ، وهي روابط مفتقدة الى حد بعيد في الصناعة المصرية ، فإن التنظيم التعاوني يمكن ان يكون مدخلاً مناسباً الى توسيع نطاق انتشار هذه الروابط . وربما أيضاً الى التمهيد لقيام صناعات كبيرة في اطار التنظيم التعاوني ذاته او خارجه تحت اغراء الرغبة في الاستفادة من وجود الصناعات الصغيرة القائمة كهنايات مغذية ، من ناحية ، وكستخدام لمنتجات وسيطة تنتجها الصناعات الكبيرة ، من الناحية الأخرى .

وتشير دراسات حديثة نسبياً الى ادراك متزايد لاهمية دور التعاونيات فى تحقيق هدف التشغيل تعبر عنه المساعدات المالية والفنية التى تقدم لتعاونيات العمال فى اسبانيا وفى اليونان^(١١٤)، كما يعبر عنه ايضا ازدياد أعداد التعاونيات واتساع نطاق ومجالات عملها فى بلدان مثل ايطاليا وبريطانيا وفرنسا واسبانيا والولايات المتحدة الامريكية^(١١٥).

٦ - يرتبط بنشر وتقوية المشروعات الصغيرة والدقيقة الحاجة الى توسيع نطاق المزرعة العائلية واستخدام أدوات السياسات الاقتصادية الكلية كالفرائب والائتمان، على سبيل المثال ، لمنع تركيز ملكية و / أو حيازة الارض الزراعية فى أيدي عدد قليل نسبياً من ملاك وحائزين كبار يغريهم اتساع المساحات التى يمتلكونها و / أو يحوزونها وقدراتهم الاقتصادية الكبيرة على اقتناء واستخدام آلات وتكنولوجيات زراعية كثيفة رأس المال مدخرة للعمل . وهنا يكتسب تحقيق استقرار مستأجرى الارض الزراعية فى الاراضى التى يستأجرونها أهمية خاصة . وربما يكون من المرغوب فيه ان يجد المخطط اطاراً ملائماً لاستخدام السياسة الائتمانية لتمكين مستأجر أرض زراعية من شرائها إذا اراد مالکها بيعها .

٧٠١٠٣ تنشيط هجرة العمالة

تشتمل مسئوليات مخطط العمالة عن تهيئة الاسباب والعوامل التى تمكن من تحقيق هدف العمالة الكاملة او الاقتراب منه على بعد داخلى ، سبق تناوله على الصفحات السابقة ، وبعد خارجى ، وفيما يختص بالبعد الخارجى يلزم ان يعمل مخطط العمالة على تنمية الطلب الخارجى ، والعربى منه بصفة خاصة ، على عنصر العمل المصرى . وهذا يقتضى دراسة احتياجات اسواق العمل الاجنبية ، والعربية بصفة اخص ، من المهارات والتخطيط لتوفير وتنمية هذه المهارات على المستوى وبالكم المطلوبين من خلال تدريب يعد لهذا الغرض لزيادة القدرة التنافسية لعنصر العمل المصرى فى هذه الاسواق ، كما يقتضى ايضا التخطيط للترويج لعنصر العمل المصرى فيها وعقد اتفاقات لتصديره اليها تغطي أعداد ومهارات الافراد ، والافجور ونسب التحويلات منها ، والتزامات العاملين وحقوقهم والضمانات المتبادلة لها ، وصور الاشراف عليهم، ... الخ .

٨٠١٠٣ ترقية المستوى المهارى

تقع على مخطط العمالة مسئولية الربط والمواءمة بين الاحتياجات المتوقعة من عنصر العمل ، من حيث الأعداد والمهارات ، والعرض منه فى الفترة المخطط لها . ومن ثم فانه مسئول عن توجيه نظام التعليم والتدريب نحو توفير هذه المهارات على

نحو يحقق مرونة كافية في استخدامها ويعظم الاستفادة منها . وهو في سبيل ذلك مسئول عن توفير كافة الامكانيات اللازمة لتحقيق هذا الهدف .

٩٠٦٠٣ الصندوق الاجتماعي للتنمية

الى ان يندمج مخطط العمالة في تحقيق هدف التوظيف الكامل ، من خلال الاجراءات آنفة الذكر ، ستظل هناك حاجة الى اتخاذ اجراءات علاجية لعلاج آثار البطالة على المتعطلين بالفعل في الوقت الراهن وعلى اولئك الذين سينضمون الى صفوفهم قبل ان يمكن بلوغ هدف التوظيف الكامل . وربما يكون من بين هذه الاجراءات العلاجية تقديم اعانات بطالة للمتعطلين ، كما قد يكون من بينها توفير فرص عمل مؤقتة ، على نحو ماتفعله البرامج والمشروعات الخاصة لايجاد فرص عمل التي سلفت الاشارة اليها ، الى ان تتوفر فرص عمل دائمة تكفي لاستيعاب كـل الراغبين في العمل الباحثين عنه .

ويقع الصندوق الاجتماعي للتنمية ، المنشأ بالقرار الجمهوري رقم ٤٠ لسنة ١٩٩١) ، ضمن الاجراءات الاخيرة . فهو برنامج طوارئ على غرار البرامج والمشروعات الخاصة لايجاد فرص عمل المنفذة في اقتصادات السوق المتقدمة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية . وهو مثل هذه البرامج والمشروعات يهدف بصفة رئيسية الى زيادة فرص العمل من خلال تنفيذ مشروعات للبنية الاساسية في القرى والمناطق الحضرية المحرومة ، ومشروعات للرفاهة الاجتماعية ولتشجيع التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي ، الى جانب التشجيع على انشاء مشروعات صغيرة ودقيقة للعمل على الدائمة وربما للعمل العائلي من خلال تقديم ائتمان لها وازالة العقبات الادارية التي تعيق نشأتها ونموها . ويختلف الصندوق الاجتماعي للتنمية عن برامج ومشروعات العمالة آنفة الذكر من حيث انه يقدم قروضاً لانشاء المشروعات الصغيرة والدقيقة بينما تقدم هذه البرامج والمشروعات اعانات ومنح للغرض نفسه ، ويتفق معها في الكثير مما عدا ذلك . فهو يتفق معها او يشبهها من حيث كونه برنامج طوارئ ذا طبيعة مؤقتة ، اذ يقدر انه سوف يستغرق من ثلاث الى ست سنوات ، ومن حيث انه يعتمد في تنفيذ اهدافه والاعمال التي تتم في طله على مؤسسات غير حكومية يفترض انها لا تهدف الى الربح ، كما يتفق معها في نوعية الاعمال التي تمارس في طله حيث يغلب عليها طابع الخدمات العامة والمحلية منها بصفة خاصة .

وبالنظر الى حجم البطالة الحالي في الاقتصاد المصري تبدو الفترة المقدرة لعمل الصندوق الاجتماعي للتنمية ، حتى في حدها الاقصى وهو ست سنوات ، فترة قصيرة

جداً حيث انه من المؤكد ان مايسمى سياسات الاصلاح الاقتصادى الجارية فى مصر الآن لن تقضى على البطالة تماماً فى هذه الفترة . وبالربط بين القصر النسبى للفترة المقدرة لعمل الصندوق الاجتماعى للتنمية والضالة النسبية لحجم موارده واعتماداته المحددة اصلاً بأربعمائة مليون دولار امريكى ، يقدر انها تجاوزتها بما يقرب من ٢٥ ٪ ، يبدو الصندوق وكأنه محاولة للتسكين الاجتماعى الى ان تنجز سياسات الاصلاح الاقتصادى أهدافها وتنقل الاقتصاد المصرى الى اقتصاد تحكمه تماماً آليات وقوى السوق .

ومن ثم فاننا نعتقد ان الصندوق الاجتماعى للتنمية يمكن ان يكون أداة فعالة فى تخفيف حدة الآثار الناجمة عن البطالة لو امتدت فترة عمله الى عشر سنوات ، أى فترة خطتين خمسينتين للتنمية ، على أقل تقدير ، مع زيادة الاعتمادات المخصصة له الى أضعاف ما هو مقرر بالفعل ، فى ظل ارتباط وثيق مع وزارة التخطيط باعتبارها السلطة المنوط بها تخطيط العمالة .

F.A. Faradzhev, Solving employment problems in a labour - surplus region of the USSR: The case of Azerbaijan, International Labour Review, Vol. 127, No.3, 1987, ILO, Geneva, p.338. (١)

G. Edgren and M.Muqtada, Strategies for Growth and Employment in Asia: Learning from Within, in ILO-ARTEP, Employment Challenges for the 90_s, ILO Asian Regional Team for Employment Promotion & World Employment Programme, New Delhi, 1990, pp.14-15. (٢)

Employment Planning. (٣)

Manpower Planning (٤)

(٥) لمزيد من التفاصيل راجع على سبيل المثال :

Rashid Amjad, Human Resource Development: The Asian Experience in Employment and Manpower Planning - An Overview, in: Rashid Amjad (ed.), Human Resource Planning: The Asian Experience, ILO Asian Employment Programme (ARTEP), New Delhi, 1989, pp. 2-4 & P.12. وكذا،

Rashid Amjad, Rural employment planning: Selected lessons from the Asian experience, in: Rashid Amjad (et al), Quantitative techniques in employment planning, ILO, Geneva, 1990, pp. 102-103.

Micheal Hopkins, Labour market modelling and employment and manpower planning techniques, in: Rashid Amjad(et al) Ibid, pp. 71-77. (٦)

- Keishi Inoue, From labour surplus to labour shortage economy: the case of Japan, International Labour Review, Vol.113, No.2, March - April, 1976, ILO, Geneva, p. 223. (٧)
- Micheal Hopkins, op. cit., pp. 71-72. (٨)
- Rashid Amjad, Human Resource Development, Op. cit., p.3. (٩)
- Micheal Hopkins, op.cit., pp. 71 - 72. (١٠)
- Christopher Colclough, How can the manpower planning debate be resolved?, in: Rashid Amjad, Quantitative Techniques; op.cit., p.4.
- Rashid Amjad, Human Resource Development:, op.cit., p.17. (١٢)
- Yoo Bae Kim, Evaluation of Manpower Policies in the Republic of Korea, in: Rashid Amjad (ed.), Human Resource Planning: The Asian Experience, op. cit., p. 199 & p. 219. (١٣)
- Micheal Hopkins, op. cit., p.72. (١٤)
- Ibid. (١٥)
- Rashid Amjad, Human Resource Development:, op. cit., p.3. (١٦)
- (١٧) راجع : احمد حسن ابراهيم ، (دكتور) - محاضرة في تخطيط القوى العاملة - البرنامج التدريبي حول المفاهيم الاقتصادية والتنموية والتخطيطية للعاملين في مجال الاعمال - معهد التخطيط القومي - مارس ١٩٨٩ - ص ٣ - ٤ .
- (١٨) المرجع السابق ، ص ٤ - ٥ .

Gerry Rodgers, Labour market heterogeneity, labour underutilisa- (١٩)
tion and employment planning, in: Rashid Amjad (et al) Quantita-
tive techniques, op.cit., pp. 67-68.

Robert Castley and Torkel Alfthan, Training for industrial deve- (٢٠)
lopment: How governments can help?, International Labour Review,
Vol. 125, No.5, 1986, ILO, Geneva, p. 547.

Ibid. (٢١)

(٢٢) راجع : احمد حسن ابراهيم (دكتور) - مرجع سبق ذكره ، ص ٩ - ١٠ .

Robert Castley and Torkel Alfthan, op.cit., p. 546. (٢٣)

Rashid Amjad, Human Resource Development: op.cit., p. 18. (٢٤)

Ibid, p.20, and Ozay Mehmet, The Malaysian Experience in Manpower (٢٥)
Planning and Labour Market Policies, in: Rashid Amjad, Human Re-
source Planning; op.cit., pp. 100-101.

Rashid Amjad, Human Resource Development:, op.cit., p.20. (٢٦)

Yoo Bae Kim, Op. cit., p. 215. (٢٧)

Iyanatul Islam, Manpower and Educational Planning in Singapore, (٢٨)
in: Rashid Amjad, Human Resource Planning; op.cit., pp. 127-128,

Robert Castley and Torkel Alfthan, op.cit., p. 547. (٢٩)

(٣٠) لمزيد من التفاصيل راجع :

(٧٤) سعد حافظ محمود (دكتور) - بعض ملامح التجربة المصرية في التخطيط والتنمية -
مذكرة داخلية رقم (٨٤٤) - معهد التخطيط القومي - القاهرة - مايو ١٩٨٩ - ص
٢٧ .

(٧٥) محمد فتحي صقر - مرجع سبق ذكره ، ص ٨٩٠ .

(٧٦) المرجع السابق - ص ٨٨٨ .

(٧٧) ورد هذا المعنى في الحوار ، آنف الذكر ، الذي اجراه الباحث مع الاستاذ
الدكتور اسماعيل صبرى عبد الله .

(٧٨) كان الباحث مسئولاً عن تخطيط العمالة في الزراعة لمدة ٦ سنوات عملها باحثاً
بالشعبة المركزية لتخطيط الزراعة في وزارة التخطيط في الفترة نوفمبر ١٩٦٣ -
نوفمبر ١٩٦٩ .

ولقد يتبين جمود معدلات العمالة للفدان من المحاصيل الزراعية المختلفة من
مراجعة:

احمد حسن ابراهيم (دكتور) - الاهمية التخطيطية لتدقيق بيانات العمال
الزراعية - الندوة الاقليمية حول المسوح الاسرية والبيانات اللازمة لتخطيط
القوى العاملة - معهد التخطيط القومي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب
آسيا (الاسكوا) - القاهرة ١٣ - ١٦ ديسمبر ١٩٨٧ - ص ٤ - ٧ .

(٧٩) امتد هذا الالتزام في وقت لاحق الى خريجي التعليم المتوسط .

(٨٠) لمزيد من التفاصيل حول تشوه وتجزؤ سوق العمل راجع :
اسماعيل صبرى عبد الله - الخصائص المشتركة في ظاهرة البطالة في بلدان
العالم الثالث - مع اشارة خاصة لمصر - في : سلوى سليمان (محرر) - البطالة
في مصر - ص ٢١ ، وص ص ١ - ٢ ، وبننت هانسن وسمير رضوان - مرجع
سبق ذكره - ص ص ٢٨ - ٢٩ ، وص ص ٢١٢ - ٢٣٦ .

(٨١) اعتمد في هذا الجزء بصفة اساسية على :

Christopher Colclough, op.cit., pp. 8 - 9.

OECD (٨٢)

Saul Estrin and Peter Holmes, Recent Development in (٨٣)
French Economic Planning, Economics of Planning, Vol.
18, No.1, 1982, Birmingham, 1982, p.8.

Zheng Zhijian, Labour Force Planning in the People's Republic of China, in: Rashid Amjad, Human Resource Planning, op.cit., pp. 225 - 227.

Rate of Return (٢١)

Cost - Effectiveness. (٢٢)

Cost - Benefit Analysis (٢٣)

Internal Rate of Return. (٢٤)

(٢٥) لمزيد من التفاصيل راجع :

Yoo Bae Kim, op.cit., pp. 199 - 206.

Ibid pp. 199 - 201.

(٢٦)

Ibid p. 201.

(٢٧)

Ibid.pp. 201 - 202.

(٢٨)

Manpower Analysis. (٢٩)

Diagnostic Approach. (٣٠)

(٣١) لمزيد من التفاصيل راجع :

Rashid Amjad, Human Resource Development, op.cit, pp. 23-25.

Ibid, p. 24.

(٣٢)

(٣٣) الاستاذ الدكتور اسماعيل صبرى عبد الله .

(٣٤) الاهرام الاقتصادية - العدد ١١٧٠ - القاهرة - ١٧ يونيو ١٩٩١ - ص ٥٢ .

(٣٥) المرجع السابق .

(٣٦) الدكتور ممدوح صالح الوكيل السابق لوزارة القوى العاملة والتدريب .

(٣٧) المرجع السابق .

(٤٨) بنت هانسن وسمير رضوان - العمل والعدل الاجتماعي في اقتصاد متغير: مصر في الثمانينات (دراسة في سوق العمل) - دار المستقبل العربى - الطبعة الأولى - القاهرة - ١٩٨٢ - ص ٢٨ .

(٤٩) المرجع السابق - ص ص ٢٨ - ٢٩ .

(٥٠) المرجع السابق - ص ٢٥٢ .

(٥١) راجع : احمد حسن ابراهيم (دكتور) - العمالة في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مصر - الندوة الاقليمية حول المسوح الاسرية والبيانات اللازمة لتخطيط القوى العاملة - معهد التخطيط القومى واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا (الاسكوا) - القاهرة ١٢ - ١٦ ديسمبر ١٩٨٧ - ص ٢ .

(٥٢) المرجع السابق - ص ٤ .

(٥٣) المرجع السابق - ص ٤٩ .

(٥٤) A.S. Bhalla, Technology and employment: Some conclusions, International Labour Review, Vol. 113, No.2, March - April, 1976, ILO, Geneva, p. 189.

(٥٥) استفاد الباحث فى هذه الفقرة من حوار مئتمر اجراه مع الاستاذ الدكتور
اسماعيل صبرى عبد الله .

(٥٦) اجريت هذه الدراسات بمعرفة جامعة Strathclyde فى جلاسجو .

(٥٧) لمزيد من التفاصيل راجع :

A.S. Bhalla, op.cit., pp. 191-192.

(٥٨) بنت هانسن وسمير رضوان - مرجع سبق ذكره - ص ١٠٧ .

(٥٩) منى مصطفى البرادى - مواجهة مشكلة البطالة فى مصر من منظور استراتيجيية اشباع الحاجات الاساسية - فى : سلوى سليمان (محرر) - البطالة فى مصر - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨٩ - ص ٨٢٦ .

(٦٠) احمد حسن ابراهيم (دكتور) - العمالة فى خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مصر - مرجع سبق ذكره - ص ٤٧ .

(٦١) محمد فتحي صقر - الانماط السلوكية للشركات عابرة القوميات وتأثيرها على مستويات التشغيل فى الدول النامية (دراسة تحليلية للتجربة المصرية) - فى : سلوى سليمان (محرر) - البطالة فى مصر (هامش ٢٥) - ص ٩١٩ .

- (٦٢) المرجع السابق - جدول (٢) - ص ٩٢٩ .
- (٦٣) المرجع السابق - ص ص ٨٩٠ - ٨٩١ ، وص ٩١٠ .
- (٦٤) لمزيد من التفاصيل راجع :
Keichi Inoue, op.cit., p. 219 & pp. 222 - 224.
- (٦٥) لمزيد من التفاصيل حول الآثار التوظيفية غير المباشرة لهذه المشروعات راجع :
محمد فتحى صقر - مرجع سبق ذكره - ص ص ٩٠١ - ٩٠٩
- (٦٦) بنت هانسن وسمير رضوان - مرجع سبق ذكره - ص ٢٥٨ .
- (٦٧) لمزيد من التفاصيل راجع :
احمد حسن ابراهيم (دكتور) - التطوير التكنولوجى والانتاجية فى الزراعة المصرية -
فسى : ابراهيم حسن العيسوى (محرر) - دراسات تطبيقية لبعض قضايا
الانتاجية فى الاقتصاد المصرى - قضايا التخطيط والتنمية فى مصر رقم (٤٦) - معهد
التخطيط القومى - القاهرة - نوفمبر ١٩٩٠ - ص ١٦٢ ، وص ٢٠٩ .
- (٦٨) المرجع السابق ، ص ٢١٢ .
- (٦٩) المرجع السابق ، ص ١٦٢ .
- (٧٠) المرجع السابق - ص ١٥٨ .
- (٧١) المرجع السابق - ص ١٩٨ .
- (٧٢) راجع على سبيل المثال :
احمد حسن - رباعية : التوسع الزراعى الرأسى والتكنولوجيا والعمالة والانتاجية -
المجلة الاجتماعية القومية - المجلد السابع والعشرون - العدد الثالث - سبتمبر
١٩٩٠ - المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية - القاهرة - ١٩٩٠ - ص ص
١١٨ - ١١٩ . وكذا :
Iftikhar Ahmed, The bio - revolution in agriculture:
Key to Poverty alleviation in the Third World, Inter-
national Labour Review, Vol.127, No. 1, 1988, ILO, Geneva,
p.63; and Rashid Amjad, Rural employment planning,
op.cit., pp. 107-109.
- (٧٣) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء - الكتاب الاحصائى السنوى - سنوات
مختلفة .

(٨٤) يعتمد في هذا الجزء بصفة أساسية على :

Christopher Colclough, op. cit., pp. 9 - 18.

V. Krasovski and L. Fridman, Accumulation and Technical Progress in the USSR Economy, Problems of Economics, New York, March 1986, p. 11.

(٨٦) لمزيد من التفاصيل راجع :

A.S. Bhalla, op. cit., pp. 191 - 192.

Saul Estrin and Peter Holmes, op. cit., p.5.

(٨٧)

(٨٨) راجع على سبيل المثال :

Robison G. Hollister (et al), Special employment programmes in OECD countries, International Labour Review, Vol. 127, No. 3., 1988, ILO, Geneva, pp. 318 - 329.

M.L. Caspar, Employment-cum-training contracts in France: The 1975 - 85 record, International Labour Review, Vol. 127, NO. 4, 1988, ILO Geneva, p. 445.

(٨٩)

Richard Breen, The Work Experience Programme in Ireland, International Labour Review, Vol, 127, No. 4, 1988, ILO, Geneva, p. 429.

(٩٠)

Paul Hare, Britain in 1980 :The Case for Decentralized Economic Planning, Economics of planning, Vol. 19, No.3, 1985, Birmingham, 1985, p. 127.

(٩١)

Victor E. Tokman, Adjustment and employment in Latin America: The current challenges, International Labour Review, Vol. 125, No. 5, 1986, ILO, Geneva, p. 538. (٩٢)

Rashid Amjad, Human Resource Developemnt:, op. cit., p. 6. (٩٣)

Victor E. Tokman, op.cit., p. 534. (٩٤)

Manpower Services Commission. (٩٥)

Paul Hare, op.cit., p. 127. (٩٦)

Free Labour Market. (٩٧)

Robison G. Hollister (et al), op. cit., p. 318. (٩٨)

Paul Hare, op.cit., p. 127. (٩٩)

Ibid, p. 133. (١٠٠)

Martin Cave, Decentralised Planning in Britain: Comment, Eco-nomics of planning, Vol. 19, No. 3, 1985, Binmingham, p.142. (١٠١)

Rashid Amjad, Human Resource Development:, op. cit., p.27. (١٠٢)

(١٠٣) لمزيد من التفاصيل حول خبرات هذه البلدان وبلدان نامية غيرها في آسيا راجع :

Rashid Amjad (ed.), Human Resource planning., op.cit..

Special Employment Programmes, ' Job Creation Programmes. (١٠٤)

(١٠٥) لمزيد من التفاصيل في هذا الخصوص راجع :

Robison G. Hollister (et al), op. cit., pp. 318 - 329; Diane

Werneke, Job creation programmes: The United States experience, International Labour Review, Vol. 114, No.1, July-August 1976, ILO, Geneva, pp. 43 - 58; R.G. Doss (et al), Employment promotion schemes and the statistical measurment of unemployment, International Labour Review, Vol. 127, No. 1, 1988, pp. 37-41; M.L. Caspar, op.cit., pp. 445-459; and Richard Breen, op. cit., pp. 429-443.

(١٠٦) راجع المصادر الواردة في (١٠٥) بالإضافة الى :

Guido Birtig, Employment problems and the educational system in Italy, International Labour Review, Vol. 113, No. 2, March-April, 1976, ILO, Geneva, pp. 14-15.

Paul Hare, op. cit., p. 131.

(١٠٧)

(١٠٨) حسين طه الفقير (دكتور) - الخبرة التنموية لكوريا الجنوبية والدروس المستفادة منها لمصر (نموذج التنمية البوذية) - في : ابراهيم العيسوي (دكتور) (محررا) خبرات التنمية في الدول الآسيوية حديثة التصنيع وامكانية الاستفادة منها في مصر - معهد التخطيط القومي - القاهرة - تحت النشر - ص ٢١٧ .

Paul Hare, op.cit., pp. 131.

(١٠٩)

(١١٠) ابراهيم العيسوي (دكتور) - الخبرة التنموية لتايوان والدروس المستفادة منها لمصر - في : ابراهيم العيسوي (دكتور) - (محرر) - خبرات التنمية في الدول الآسيوية حديثة التصنيع وامكانية الاستفادة منها لمصر - معهد التخطيط القومي - القاهرة - تحت النشر - ص ٥٢ .

(١١١) حسين طه الفقير (دكتور) - مرجع سبق ذكره - ص ٢١٦ .

(١١٢) ابراهيم العيسوي (دكتور) - الخبرة التنموية لتايوان والدروس المستفادة منها لمصر ، ورمزى زكى - التجربة التنموية لهونج كونج وسنغافورة والدروس المستفادة منها لمصر ، وحسين طه الفقير (دكتور) المرجع السابق - في : ابراهيم العيسوي (دكتور) - خبرات التنمية في الدول الآسيوية حديثة التصنيع وامكانية الاستفادة منها في مصر - صفحات ٦٠ و ٦٩ و ١٦٠ و ٢٥٢ على التوالي .

Saul Estrin, Workers' Cooperatives: Thier Merits and thier (117)
Limitations in: Julian Le Grand and Saul Estrin (eds.) Market
Socialism, Clarendon Press - Oxford, 1989. p.166.

Peter Kuenstler, Local employment initiatives: Some recent (118)
developments, International Labour Review, Vol. 127, No. 4,
1988, ILO, Geneva, p. 467.

Saul Estrin, op. cit., pp. 166 - 168. (119)

(*) الفصل السادس

اعادة تنظيم القطاع العام وعلاقته بتطوير التخطيط

(*) اعد هذا الفصل د. عزيزة علي عبد الرازق

مقدمة

يهدف هذا الفصل الى تحديد واقتراح سبل ترشيد وتنظيم القطاع العام في ظل تطور نظام التخطيط في مصر ، وعلى ذلك يتناول "القسم الأول" أسس التخطيط وعلاقته بتنظيم القطاع العام ، ومن ثم فيحدد وبايجاز الوظائف والمهام التخطيطية من دراسة تأثير متبادل لكل من القطاع العام والتخطيط ، لوجود تلازم زمني شديد في تطور كل منهما ، ومن ثم فلا بد بداية من التعرف على نطاق القطاع العام ، والتمييز بينه وبين قطاع الدولة ككل والتشريعات المحددة لتنظيم القطاع العام .

ويتناول "القسم الثاني" السياسة الاقتصادية وادارة القطاع العام حيث تتناول بالتفصيل اساليب اتخاذ القرار وميكل القرار العام ، ثم نتناول بعض مشكلات القطاع العام من منظور عملية التخطيط .

ويتناول "القسم الثالث" اعادة تنظيم القطاع العام من خلال التركيز على قانون شركات قطاع الاعمال العام (رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩١) ومحاوره الاساسية ، والاطصار التنظيمي لقطاع الاعمال العام من منظور التخطيط القومي ، ثم عرض للرؤية المستقبلية لبعض مشاكل القطاع العام وحلولها في ظل القانون الجديد .

ويتناول "القسم الرابع" تقييماً لقانون قطاع الأعمال العام وعلاقته بالقوانين السابقة المنظمة لهذا القطاع خاصة في علاقتها بعملية التخطيط .

القسم الأول

أسس التخطيط وعلاقته بتنظيم القطاع العام

ان التخطيط ليس ظاهرة في نظام معين دون آخر ، ولكن هناك قدراً منه في ظل كل النظم شرقها وغربها ، ولكن وجه الاختلاف هو في درجات التخطيط واختلاف اساليبه من نظام لآخر . ويمكننا القول بصفة عامة ان التخطيط هو السعى العلمى لتسيير الاقتصاد القومى فى مواجهته التلقائية ، وتختلف درجة التسيير طبقاً لانمساخ التخطيط التى تتفاوت من المركزية الى اللامركزية . وليس هنا مجال الدراسة الكاملة للتخطيط من حيث تطويره ، ولا مقام الخوض فى تفصيلاته التكنيكية ، وانما نريد ان نحدد بايجاز تطور أركان مهام التخطيط فى مصر منذ سنة ١٩٥٥ حيث بدأت الدولة فى انشاء اجهزة التخطيط ، وما يستتبعها من حلقات مكمله لعملية التخطيط من المتابعة والاشراف والرقابة ، حيث تعد هذه الحلقات أداة من ادوات التخطيط ووسيلة من وسائل تحسين الاداء التخطيطى ، او يمكن القول انها جزء من كل العملية التخطيطية . فالحلقات المكمله لعملية التخطيط من (متابعة ، اشراف ، رقابة) ليست مجرد مراقبة لتطورات الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية ، ولا هى مجرد رصد او تسجيل احصائى لهذه التطورات ، فضلاً عن انها ليست مجرد تقييم للاداء الاقتصادى أو النموى بوجه عام (١) .

وان كانت هذه جميعاً من عناصرها ، ولكن المعنى المراد هنا ، هو أن هذا الجزء من العملية التخطيطية (المتابعة ، الاشراف ، الرقابة) يساعد فى التوصل الى القدرات المناسبة حين ينحرف المنفذ عن المخطط من جهة أولى ، ولتوفير معلومات احدث وادق مما استخدم عند وضع الخطة مما قد يترتب عليه تعديلها من جهة ثانية ، ولتزويد المخطط ومتخذ القرار بالمعلومات اللازمة لوضع خطط جيدة فى الفترات المقبلة من جهة ثالثة ، ومن هنا فلابد ايضا من دراسة تأثير نمو القطاع العام على نظام التخطيط فى مصر والعكس ، لوجود تلازم زمنى شديد فى نمو كل منهما ولوجود علاقات توحسى للدارس احياناً بان نمو القطاع العام ذاته كان احد المتطلبات الضرورية للتخطيط ، ولابد ايضا من التعرف على نطاق القطاع العام والفارق بين قطاع الدولة والقطاع العام او المشروع العام (٢) .

١ - الوظائف والمهام التخطيطية

١ - التخطيط والمتابعة

جرت العادة عند الحديث عن "التخطيط والمتابعة" اعتبار الثانية نشاط مكمل للتخطيط . وبما ان التخطيط عملية مستمرة ، فلابد من التأكيد على انه يتضمن

بالضرورة متابعة تنفيذ الخطة وليس مجرد اعدادها واصدارها ، فالقضية الحيوية هي تنفيذ الخطة . وقد بدأت الدولة في انشاء اجهزة التخطيط ، وامها لجنة التخطيط القومي سنة ١٩٥٥ ، ثم تلا ذلك انشاء منصب وزير الدولة للتخطيط ، والذي آلت اليه رئاسة اللجنة والاشراف على عملها وبعد ذلك تم انشاء وزارة التخطيط ، وأخذت هذه الاجهزة على عاتقها مهمة اجراء الأبحاث والدراسات والاعداد للتخطيط الشامل . وقد كانت هناك محاولات لتنظيم اسهام الوزارات في اعمال التخطيط ، تطرقت بطور التخطيط ذاته ، فقد الفت لجان مشتركة في لجنة التخطيط القومي من التخطيط والوزارات المختلفة والمؤسسات والهيئات^(٢) ، وبمقتضى ذلك فقد كان لوزير التخطيط سلطة تشكيل هذه اللجان والتي تقوم بتقديم جميع البيانات التي تتطلبها لجنة التخطيط القومي عن الاعمال والمشروعات التي تمت والجاري تنفيذها ، وكذلك المشروعات المقترحة في السنوات القادمة . ويتضح من ذلك ان المهمة المطلوبة في ذلك الوقت من اللجان المشتركة كانت تنحصر في الاساس في تقديم البيانات للجنة التخطيط القومي ، كما ان تلك اللجان كانت تابعة للجنة التخطيط القومي ومشكلة بقرار من وزير التخطيط ، اى انه في ذلك الاطار لم يكن للوزارات دور ايجابى في التخطيط ، ويبدو ان تبعية اللجان لجهاز التخطيط المركزى أدت الى العمل على عدم اهتمام الوزارات باعمالها ، وكان لهذا العامل دور في تحديد الخطوة التالية في مجال التخطيط ، وذلك بانشاء مكتب للتخطيط في كل وزارة ، ويتبع مكتب التخطيط الوزير رأساً وان يرأسه احد وكلاء الوزراء . ومن ذلك فان جهاز التخطيط بكل وزارة من الناحية الشكلية يكون تابعاً لوزيرها وليس لوزير التخطيط ، بعكس اللجان المشتركة ، ومن الناحية الموضوعية لا يقوم فقط بتقديم البيانات ، بل انه يدعى للقيام بعمل تخطيطى بالمعنى الدقيق وهو مشروعات التخطيط الخاصة بالوزارة . وفى سنة ١٩٦٠ صدر قانون جديد لتنظيم التخطيط المركزى ، هو القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ فى شأن التخطيط والمتابعة الذى صاغ المبادئ العامة التى تحكم أعمال التخطيط والمتابعة والمقصود منها ان تعرف الوزارة أولاً بأول خطوات تنفيذ الخطة ، وان تعلم فى اقصر وقت ممكن بالصعاب التى تواجه التنفيذ لتعمل على تذليلها وان تقارن النتائج العملية بالاهداف لتقرر فى حالة قصور الاولى عن الثانية اجراءات تطوير الانتاج لتحقيق الاهداف المحددة ، أو لتعديل الاهداف لتكون أكثر واقعية . وقد توالى بعد ذلك عدة قرارات جمهورية لتنظيم المؤسسات ثم الهيئات والوزارات ، المشتغلة بأعمال التخطيط والمتابعة ، وفى مقدمتها وزارة التخطيط ، وبمقتضى هذه القرارات تنشأ فى كل وزارة أو مؤسسة عامة أو هيئة لجنة للتخطيط والمتابعة يصدر بتشكيلها قرار من الوزير او مدير المؤسسة أو مدير الهيئة بحسب الاحوال على ان يبلغ هذا القرار لوزير التخطيط . ومهما يكن من أمر فلم تكن هذه

القرارات إلا تنفيذاً شكلياً ، فالوزارات لم يكن بها أى نشاط للجان التخطيط والمتابعة ، وليس بها مكاتب للتخطيط تابعة للوزير رأساً ، اما اللجان المشتركة فى جهاز التخطيط فقد حل محلها "الشعب" المتخصصة فى وزارة التخطيط .

٢ - الاشراف

كيف يتيسر تحقيق ان يكون التنفيذ مطابقاً تماماً لما جاء بالتخطيط ؟ فمن هنا تبرز فكرة الاشراف ، ويتحدد معناه ، بانه العمل على ضمان ان تعمل الشركات "مراكز الانتاج" على تنفيذ أهداف الخطة فى المواعيد المقررة ، وبالشكل المطلوب ، ومساعدتها فى تنفيذها وتوفير الظروف التى تجعل النشاط الانتاجى ، يسير بصفة عامة سيراً مرضياً فى اطار الخطة وفى حدود السياسة العامة للدولة . وليس معنى الاشراف هو الوصاية ، ولا يمثل فى التدخل اليومي فى النشاط الانتاجى . ولا يمكن ان تكون نتيجته امدار الاستقلال الذاتى للوحدة الانتاجية ولا يعنى ان يكون لهيئة الاشراف ، ان تلزم الوحدة الانتاجية بما تشاء من آراء بغير ما هو وارد بالخطة ، وعليه ان يلزمها فقط بتنفيذ الخطة والتحقق من ضمان التنفيذ على وجه دقيق . وللإشراف ايضاً جانب هام وهو مساعدة الوحدة الانتاجية على التغلب على الصعاب التى تواجهها فى تنفيذ الخطة (٤) .

وفى حين نجد ان التنظيم الوزارى فى الستينات ، انشأ وزارات من نوع جديد وبالتالى ذات تنظيم جديد ، هى الوزارات الانتاجية ، وهذا النوع من الوزارات لا يمثل نشاطه فى اصدار اللوائح والقرارات الملزمة للكافة ، وانما فى ضمان حسن سير قطاع انتاجى معين او مجموعة من القطاعات الانتاجية ، بكل مايعنيه ذلك من تخلص من فكرة السلطة والادارة والتفكير بعقلية اقتصادية فى قضايا الانتاجية "حجم الاستثمار ، نوع الاستثمار ، درجة كفاءته ، اختيار تكنولوجى الانتاج .. الخ" ، ولكن تطور تركيب الجهاز الحكومى كان بالضرورة محكوماً فى الاساس بضرورة استيعاب "الاشراف" على نشاط الدولة الانتاجى ، ومن ثم لم يتخلص من الخلط بين نشاط الدولة الانتاجى ونشاطها الادارى . وكان لهذا التطور أثره فى بعد التنظيم الوزارى فى النشاط الانتاجى للدولة عن الترشيح . وبعد الاشراف عن مغزاه الحقيقى ، بمعنى الاشراف على قطاع انتاجى معين أو مجموعة من القطاعات الانتاجية بينهما نوع من الترابط الاقتصادى ، وانما ماحدث هو توزيع الاشراف على القطاع الواحد ، على عدة وزارات ، ويقابل هذا التصرف فى الاشراف على قطاع واحد ، تجميع الاشراف على أنشطة ينبغى الفصل بينهما .

وإذا استعرضنا القانون الأول الذى ينظم القطاع العام وشركاته وهو قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام (قانون ٢٢ لسنة ١٩٦٦) ، نجد فى نص المادة الاولى ان "يتولى كل وزير عن طريق المؤسسات العامة تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعتها فى القطاع الذى يشرف عليه بما يحقق خطة التنمية، ويكون له سلطة الاشراف والرقابة بالنسبة للمؤسسات التى تتبعه" . وهكذا نجد الاتى (٥) :

- ان مهمة الوزير هى تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعتها ، اى انها مهمة سياسية خالصة ، من حيث انها لاتتضمن صلة مباشرة بقضايا الانتاج، وتشير ايضا الى القطاع الذى يشرف عليه الوزير والقطاع هنا مفهوم ادارى خالص لايفيد اكثر من عدد من المؤسسات العامة "تتبع" الوزير . وعلى ذلك فهذه الوزارة قاصرة على الجانب السياسى تاركة مهمة الاشراف الفعلى بيد المؤسسات العامة .

ونجد ايضا ان المادة الاولى تتضمن "سلطة الرقابة" الى جانب الاشراف ، ولم يحدد المعنى المقصود برقابة الوزير ، ولذلك فسرت تفسيراً واسعاً اتساح للوزير ان يتدخل فى أى شئ ، وساعد فى ذلك عدم التزام الوزير والمؤسسات العامة والشركات جميعا بخطة للقطاع كله تكون الفيصل فى العلاقة بينهم .

وفى حين نجد انه باحلال هيئات القطاع العام محل المؤسسات العامة ، لم تتغير كثيراً مسؤولية الاشراف ، فتتص المادة الاولى من قانون هيئات القطاع العام وشركاته (٩٧ لسنة ١٩٨٢) بان :

"يتولى الوزير المختص عن طريق هيئات القطاع العام المتابعة لتنفيذ السياسة العامة للدولة فى مجالات نشاط هذه الهيئات ومتابعة تنفيذ خطة الدولة فى هذه المجالات" .

ومهمة الوزير هنا تعتبر أيضاً سياسة خالصة ، من حيث انها لاتتضمن صلة مباشرة بقضايا الانتاج ، كما ان مهمة الاشراف غير واضحة وتقتصر فقط على متابعة التنفيذ ، والاشراف على الهيئة عن طريق تقديم التقارير الدورية فقط لمجلس الادارة . ولم يذكر لفظ الرقابة كهمة مسندة لهيئة القطاع العام . ولكن اتيح للوزير عن طريق تلك التقارير تقديم كل مايراه من مسائل تتعلق بالهيئة او الشركات التى تشرف عليها مثل (اقرار الخطط والاهداف لكل شركة ولمجموعة الشركات التى تشرف عليها ، طبقا للسياسة العامة للدولة ، والمتابعة الدورية للشركات فى مجالات انشطتها المختلفة خاصة فى مجالات الانتاج والانتاجية ... الخ) (٦) .

٢ - الرقابة

ان الرقابة الاساسية هي الرقابة على تنفيذ الخطة أو الرقابة على الاداء . بحيث تكون رقابة شاملة ، والرقابة على الشركات هي بتقييم شامل لنشاطها في فترة زمنية معقولة (سنة في العادة) . والاصل ان اصحاب رأس المال يمارسون الرقابة على اموالهم المستثمرة في الانتاج سواء كانوا أفرادا أو الدولة .

وهناك مجموعة من الاجهزة عاصرت نشأتها نمو القطاع العام وهي تتدرج فـى العادة فى قائمة أجهزة الرقابة ، اما لان القانون ينص على ذلك بالرغم من منافاة الرقابة لطبيعة عملها ، واما لانها فى ممارستها لنشاطها تلجأ لاسلوب الامر والتدخل والتفتيش . وقانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام الصادر فى يوليو ١٩٦٦ ، ينص على ان للوزير سلطة الاشراف والرقابة بالنسبة الى المؤسسات التى تتبعه ، وفى واقع الامر لم يكن الوزير يمارس عملياً الرقابة ، وكذلك نص القانون نفسه على منح رئيس مجلس ادارة المؤسسة العامة صلاحيات الرقابة على سير العمل فى الشركات ومراقبة تكاليف الانتاج والمخزون السلعي . الخ وفى واقع الامر ايضا فـى ان المؤسسات العامة لم يكن لها دور رقابة بمعنى الفحص والمراجعة والتفتيش .

وتعد الاجهزة التى لاينبغى ان تكون اجهزة رقابية مثل الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء ، الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وزارة العمل . . أعـاق العمل بالقطاع العام ، والقانون رقم (١٣٩) لسنة ١٩٦٤ الذى يقضى بانشاء الجهاز المركزى للمحاسبات اراد لهذا الجهاز ان يقوم بمهمة الرقابة الاساسية ، بمعنى ان تصبح تقاريره الاساس الذى تمارس عليه مختلف اجهزة الاشراف والرقابة الاخرى مسئولياتها ، وايضا يقوم بمساعدة الشركات على ان تمارس الرقابة الذاتية على اعمالها .

ويصدر قانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن هيئات القطاع العام ، تاكد دور الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة والمحاسبة وتقييم الاداء لكل وحدات القطاع العام وذلك بوضع اهداف محددة لكل شركة لتحقيقها ، سواء كانت هذه الاهداف : "رفع مستوى الاداء ، زيادة الانتاج والانتاجية ، زيادة المبيعات ، ترشيد النفقات . . وغيره" ، وذلك ليتمكن محاسبة كل منها على ماحققت من اهداف وضعت لها كل فترة زمنية .

ولاينفى ذلك من وجود اجهزة رقابية اخرى مثل الهيئة العامة للتوحيد القياسى ومصلحة الرقابة الصناعية ، ومصلحة الكيمياء ، وهيئة تنمية الصادرات . . والمفروض وجود هذه الاجهزة لحجب اى انتاج معيب عن السوق ، الا ان تعدد هذه الاجهزة وتداخل الاختصاصات بينها شكل عاملاً ضاعطاً على الشركات وأعاق الانتاج، واصبحت

عبئاً على حركة الشركات وعلى اتخاذها القرارات الانتاجية السليمة بنفسها^{(٧)،(٨)}.

١ - ٢ نطاق القطاع العام

يشير الكثير الى "قطاع الدولة" وحيثاً الى "المشروعات العامة" ويظهر كثير من الخلط عند مناقشة دور القطاع العام ، او تقييمه ، فهناك من يقصر تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عند رسم السياسة الاقتصادية واستخدام أدواتها ، دون مسئولية عن النشاط الانتاجي مباشرة ، فهم هنا يشيرون الى الجهاز الاداري للدولة (بشقيه من حكومة مركزية ، وحكم محلي) والبعض يرى انها لايجب ان تتعدى حدود المسئولية عن المرافق والخدمات (التي تنطوي تحت عباءه مايسمى بالهيئات العامة ، مثل السكك الحديدية ، قناة السويس .. الخ) ، ويجب التفرقة هنا بين (قطاع الدولة) و (القطاع العام) ، لان القطاع العام هو قطاع الدولة ، ولكن ليس كل قطاع دولة هو قطاع عام ، اي ان القطاع العام عندما يكون فعلاً لعامة الناس ، ومراقباً فعلاً منهم فانه يستحق هذه التسمية ، لكن اذا كان فقط مجرد ملك للدولة ، فكل قطاع يمثل الدولة التي تمثله وتديره^(٩) . والمقصود بالقطاع العام هنا ، هو الجزء من قطاع الاعمال المملوك للدولة ، وهو ما يطلق عليه اختصاراً (قطاع الاعمال العام) ، ويعني القطاع العام كلا من الوحدات الاقتصادية المملوكة للدولة والاطار المؤسسي المنظم لها . وقطاع الاعمال العام يتميز في نشاطه الاقتصادي مقارنة بنشاطات غيره من قطاعات الملكية العامة ، بانه قطاع يفترض ان يسعى تعظيم الى تعظيم الربحية وتخفيض التكلفة على القانون الاقتصادي العام لرفع انتاجية العمل . وحينما يتركز الحوار حول المعايير الاقتصادية للكفاءة ومشكلات الادارة أو فصل الملكية عن الادارة ، فان المقصود عادة ما يكون هو المشروع العام "Public enterprise".

وفي حين نجد ان مفهوم "القطاع العام" Public Sector اعم وأشمل من مفهوم المشروع العام ، لانه يضم كلا من جهاز الادارة العامة والمشروعات العامة ، بينما يقتصر مفهوم المشروع العام على الوحدة المؤسسية التي ترتبط بالعملية الانتاجية فقط . ويرجع الخلط احياناً الى تبدل الاطار المؤسسي للنشاط الاقتصادي العام ، والى تغير العلاقة بين الجهاز الاداري للدولة (الوزارات) وبين وحدات النشاط الاقتصادي (الانتاجي أو الخدمي) المملوك للدولة^{(١٠)،(١١)}.

١ - ٣ التأثير المتبادل لكل من القطاع العام والتخطيط

تكاد تتفق معظم الكتابات على ان البدايات الاولى للتخطيط بالمفهوم الضيق والجزئي له ، والمتمثل في اعداد الدراسات والبرامج الخاصة ببعض المشروعات الضخمة التي لاقبل للمجتمع بها ، او لمقابلة برامج تنمية ببعض القطاعات ، والتسي

تمثلت في انشاء المجلس الدائم للتنمية والانتاج ، والذي تولى دراسة اهم المشروعات الائتمانية التي شهدت البلاد تنفيذها في السنوات التالية ، والمجلس الدائم للخدمات سنة ١٩٥٢ ، وهو استكمال لوظيفة المجلس الدائم للانتاج القومي في مجال التخطيط الاجتماعي ، ثم لجنة التخطيط القومي من بعد سنة ١٩٥٥ ، قد جاءت سابقة على النمو الواضح والبارز للقطاع العام وبلورة للخبرة المكتسبة في كل من المجلسين الدائمين للانتاج والخدمات وفتحاً لشهية السلطات الاقتصادية في ولوج مجال التخطيط القومي الشامل . وقد شهدت سنة ١٩٥٧ تطويراً في حدود وجوده وتنظيم التخطيط تحت تأثير نمو القطاع العام ممثلاً في الانتقال من مفهوم تخطيط المشروعات الكبرى الى التخطيط القطاعي (نشأة وزارة الصناعة مثلاً) ، وبالرغم من ان التخطيط القطاعي يحمل طابع التخطيط الجزئي ، الا ان مداه اوسع من مدى التخطيط للمشروعات . ونظراً للتداخل الذي برز فيما بعد بين اختصاصات كل من الاطر التنظيمية لمجلس الانتاج والخدمات ، فقد ادمجا في لجنة التخطيط القومي سنة ١٩٥٧ . وعلى ذلك فان جهاز التخطيط كان من مستويين هما المجلس الاعلى للتخطيط ولجنة التخطيط القومي .

ومنذ البداية بدت الحاجة الى تخطيط القطاع العام ، وايجاد كيان تنظيمي لمشروعاته ، فتكونت المؤسسة الاقتصادية بمقتضى القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٥٧ (١٢) التي الت اليها مساهمات الحكومة في الشركات المختلطة عند انشائها (وكان عددها آنذاك ١٧ شركة ومؤسسة) وهكذا ولد قطاع عام كبير ، يمثل مواقع استراتيجية في الاقتصاد القومي ، له قيادة موحدة تستهدف التنمية وتولي عناية خاصة لاستغلال موارد الثروة الطبيعية والتصنيع وتفتح مجال التجارة الخارجية واستصلاح الاراضي ، ولو أردنا تقويم الدور الذي لعبته المؤسسة الاقتصادية في الاقتصاد القومي لوجدنا انه دور خطير كل الخطورة ، وذلك لانها تعتبر بمثابة هيئة "قابضة" تملك فروعاً مختلفة من النشاط تكمل بعضها البعض ، ثم لانها تستوعب الاستثمارات التي يتهيب النشاط الخاص الاقدام عليها ، ولاتتدخل الا بحدود لاتتعارض مع مصالح القطاع الخاص . وبتأسيس المؤسسة الاقتصادية ، استكملت الحكومة شكلاً من التنظيم كانت تفتقر اليه البلاد ، بعد الدور الحيوي الذي كان يلعبه بنك مصر منذ انشائه ، وبالرغم من ان الشركات تمثل الوحدة القاعدية للتخطيط ، فان التخطيط على مستوى الشركة كان مجهولاً تماماً بل ايضا على مستوى القطاع الانتاجي (المؤسسة العامة للوزارة) .

ومع اتساع نطاق التأميمات ودخول عدد كبير من الوحدات الانتاجية والاقتصادية الى مجال القطاع العام ، بدا ان المؤسسة الاقتصادية غير كافية ، فأنشئت مؤسستان متماثلتان : مؤسسة النصر ، ومؤسسة مصر في مارس ١٩٦١ ، وتولت الأولى الاشراف على بنك مصر وشركاته في حين تولت الثانية الاشراف على الشركات التي انشأتها

هيئة تنفيذ مشروعات السنوات الخمس ، وحين صدرت قوانين التأمين عام ١٩٦١ ،
تم توزيع الشركات المؤممة على المؤسسات الثلاثة ومنذ ذلك التاريخ خضع القطاع
العام لسلسلة من التشريعات نوجزها فيما يلي :

١ - { التشريعات المحددة لتنظيم القطاع العام (١٣) }

١ - الفترة الاولى من ٥٦ - ١٩٦١

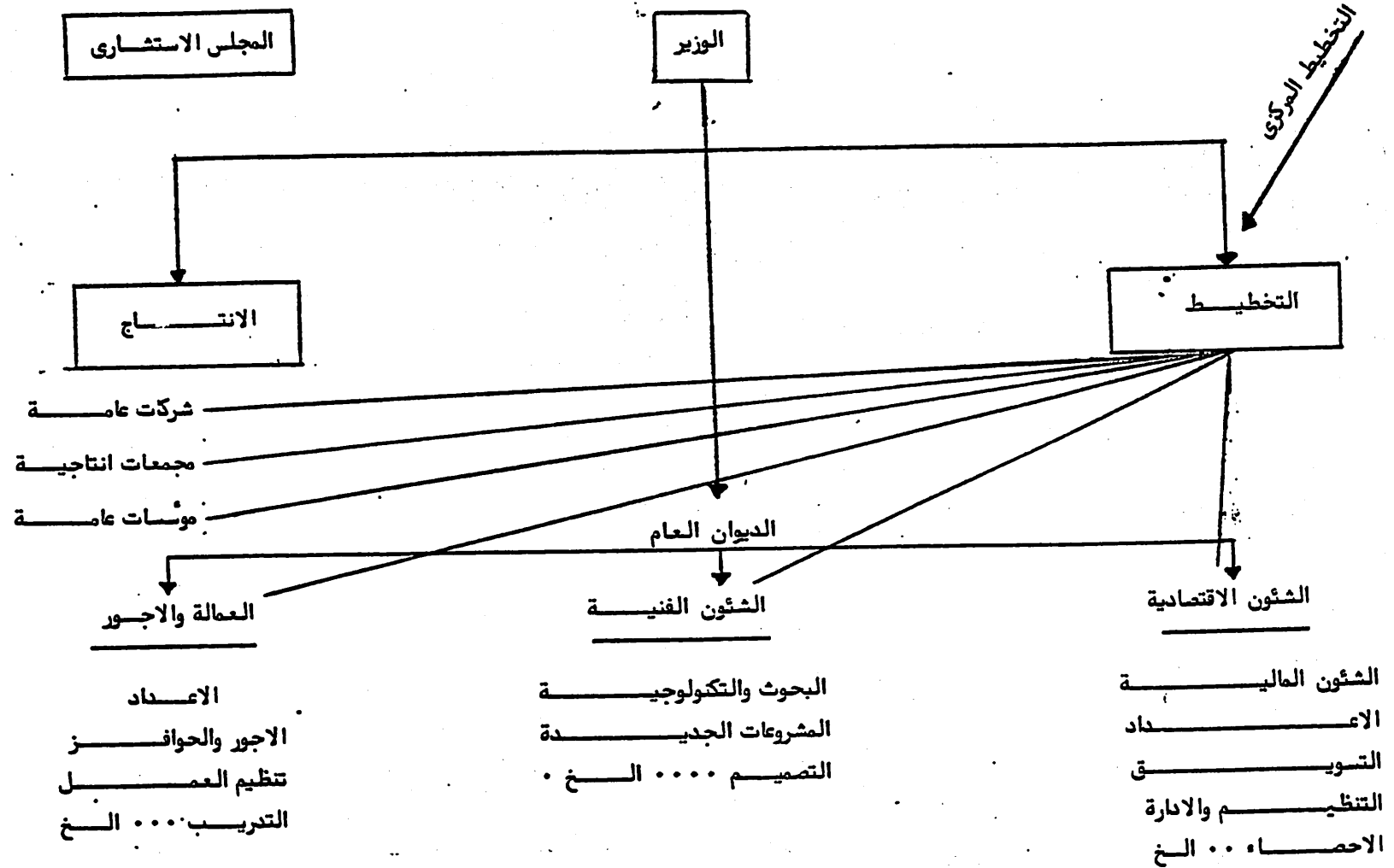
وتمثلت الهياكل القابضة لشركات القطاع العام في ثلاث مؤسسات رئيسية :
المؤسسة الاقتصادية ، مؤسسة النصر ، ومؤسسة مصر ، وتمثل الخط التنظيمي فئسى
حلقتين المؤسسة - الشركات ، اذ ان تبعية المؤسسة لرئاسة الجمهورية وقتئذ لسم
تكن الا أمراً شكلياً .

واعتبرت المؤسسة العامة مستوى تنظيمى نوعى يتوسط الشركة والمستوى التنظيمى
الاعلى ومى الوزارة ، ومن ثم فان التطورات اللاحقة فى تنظيم اجهزة التخطيط
تمخضت عن مستوى مركزى يتمثل فى وزارة التخطيط والجهزة المركزية المساعده
(جهاز الاحصاء ، والمحاسبات ، ومعهد التخطيط القومى) "انظر الشكل رقم (١)" ،
ومستوى لامركزى يتمثل فى المستويات الهرمية لادارات التخطيط والمتابعة والاحصاء
فى المؤسسات والشركات التابعة لها ، وايضا الوحدات مع ربط هذه المستويات
بالشعب النوعية المناطرة بوزارة التخطيط .

٢ - الفترة الثانية من ٦١ - ١٩٧١

والتي بدأت بالقرار الجمهورى رقم (١٨٩٩) لسنة ١٩٦١ والخاص بالغاء
المؤسسات الثلاث وتوزيع الشركات على (٢٨) مؤسسة نوعية تتبع كل منها وزير
أيضا (انظر الشكل رقم ٢) ، وقد بدأت فكرة التصنيف النوعى للشركات ، مسع
اتساع نشاط الدولة الانتاجى ، بحيث يتولى الاشراف على قطاع الانتاج وعلى
المؤسسات العامة عدد من الوزراء (كل فيما يخصه) وبحيث تتبع كل مجموعة من
الشركات وزيراً معيناً ، والمؤسسات النوعية لم تنهض على اساس من العلاقات
الاقتصادية الموضوعية بين الشركات ، ولم تحترم فى نفس الوقت اى تصنيف نوعى
منطقى ، وانما اقتضت فى النهاية الى انشاء علاقات ادارية تتعارض مع طبيعة
العلاقات الاقتصادية الموضوعية ، ولم يتمكن التنظيم فى ذلك الوقت من العمل بصورة
كفء نتيجة الى تقسيمه من اعلى الى مؤسسات نوعية ، وليس من واقع شركاته وما
بينها من علاقات اقتصادية موضوعية بحيث يتجمع على اساس من التكامل الرأسى فى

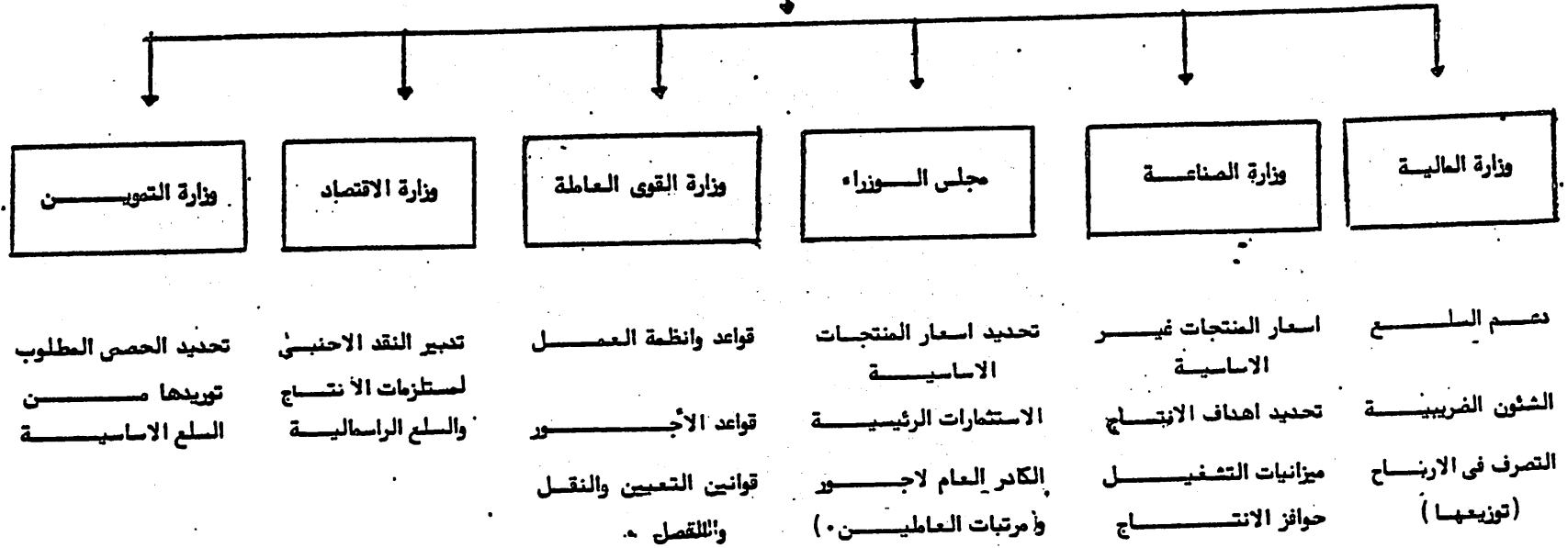
كروكي لتمصور العلاقة بين الوزير والاجهزة التخطيطية
في الفترة من منتصف الخمسينات وحتى بداية الستينات



شكل رقم (٢)

علاقة ادارة الدولة بالمنشآت الصناعية في القطاع العام

ابعاد القوارات الاستراتيجية التي تتركز في ادارة الدولة



المصدر :- عبد العزيز الشربيني ، ادارة التنمية ومواجهة الازمات " مدخل تطور العلاقة بين ادارة الدولة وادارة المنشأة " ، بحوث المؤتمر الخامس والعشرون لجماعة خريجي المعهد القومي للإدارة العليا ، القاهرة ، ١٩٨٩ .

شكل مجتمعات انتاجية او التكامل الافقى أو شكل اتحادات انتاجية ، وضرورة التمييز بين هذه العلاقات الاقتصادية ، وضرورات الاشراف والرقابة عليها .

شهدت هذه المرحلة سلسلة متعاقبة من التشريعات كان اخطرها القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٦ بإنشاء المؤسسة العامة وشركات القطاع العام ، وقد كان تنظيم القطاع العام محكوماً ببعض المبادئ الاساسية .

أولاً : ان كل النشاط الانتاجي للدولة ينتمى الى مؤسسات عامة ، بعكس الخدمات غير الانتاجية التى تقوم بها المصالح الحكومية أساساً والهيئات العامّة أحياناً .

ثانياً : ان المؤسسات العامة تقوم على اساس تصنيف نوعى للنشاط الانتاجى بحيث تشرف كل منها على نوع معين من ذلك النشاط ، ومن هنا اصطلح على تسميتها "مؤسسات نوعية" .

ثالثاً : قد كانت المؤسسات العامة تمارس نشاطها بواسطة مايتبعها من وحدات اقتصادية (م ٧ من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٦) وان لها بالتالى اداء تلك الوحدات ، سلطة الاشراف والرقابة والتنسيق وتقييم الاداء .. .

أى بعبارة أخرى الانتاج يتم فى الشركات ، ويقتصر دور المؤسسة العامة على الاشراف والرقابة ، دون التدخل فى الشؤون التنفيذية للوحدات التابعة لها .

وقد استتبع ذلك ثلاثية الخط التنظيمى للقطاع العام ، اى تكون من ثلاث حلقات من اعلى : الوزارة - المؤسسات - الشركة . كما يلاحظ الثقل النسبى للمركزية خلال هذه المرحلة اذا نظر للمؤسسة على انها جهاز الوزير الذى يعاونه فى النهوض بمسئوليّاته فى تحقيق اهداف الخطة .

٣ - الفترة الثالثة من (٧ - ١٩٧٥)

التي بدأت بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ الذى جاء "لعلاج ما أسفرت التجربة العملية عن ضرورة علاجه" حيث نظر الى المؤسسة على انها اتخذت من سلطتها ستاراً يمكنها من التدخل فى الكثير من شؤون الوحدات الاقتصادية التابعة لها ، مما وضع العراقيل امام نشاط هذه الوحدات ، وكان لهم ما استحدث فى هذه الفترة ، وفقاً لهذا القانون هو اجراء تعديل فى العلاقات الرأسيّة فى الهيكل التنظيمى سواء بين الوزير والمؤسسة من جانبى أو بين المؤسسة والشركات التابعة من جانب آخر .

فبالنسبة للجانب الاول استبدل نص يعتبر المؤسسة وحدة اقتصادية قابضة تشارك الوزير وتعاونه في تنفيذ الخطة كما جاء بنص القانون "جهاز الوزير" ، وفي الجانب الآخر حدد هذا القانون وظيفة المؤسسة في علاقاتها بالشركات التابعة بانها وظيفة تخطيطية عامة ومتابعة الوحدات في تحقيقها للاهداف المقررة ، والتنسيق بينها ، وتقييم اداء تلك الوحدات . وذلك بدلاً من "سلطة الاشراف والرقابة التي كان معمولاً بها في الفترة السابقة ، وباختصار فقد بقي الهيكل التنظيمي من حيث المبدأ كما هو متتلاً في ثلاث حلقات الوزارة - المؤسسة - الشركة ، الا ان ثقل المركزية التي ينطوى عليها هذا التسلسل خفف عن ذي قبل .

٤ - الفترة الرابعة من ٧٥ - ١٩٨٢

وأساس الهيكل التنظيمي للقطاع العام في هذه المرحلة هو القانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٥ الذي ينص في المادة الاولى منه على الغاء الكتاب الاول في القانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٧١ والخاص بالمؤسسات العامة في الوقت الذي أبقى فيه ضمناً على المؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً بذاتها ، وبهذا التطور اختفت حلقة هامة في خط تنظيم القطاع العام ، ومع ذلك فقد استحدث هذا القانون شكل المجالس العليا للقطاعات ، ومن جهة أخرى استحدث ايضاً انشاء الجمعية العامة لشركات القطاع العام ونقلت الى هذه الجمعية بعض اختصاصات المؤسسة ، ولكنها شكلت حلقة واهية للقطاع العام ، فهي تفتقد القدرة على القيام بالتخطيط او وحدة التنسيق الفعال بين الشركات والرقابة السليمة عليها . وبالرغم من اتجاه المشروع نحو زيادة اللامركزية في الشركات ، الا ان تشكيل الجمعية العامة لها انطوى على عناصر كثيرة من المركزية . فالوزير - قمة الجهاز التنفيذي - رئيس الجمعية ، وكذلك ممثلاً في وزارتي المالية والتخطيط والباقي يختارهم رئيس الوزراء ، حتى الأربعة العاملين في الشركة يختار اثنان منهما الوزير المختص . ولذلك فتشكيل الجمعيات العامة للشركات يجعل تلك الجمعيات عديمة الفاعلية سواء في التخطيط أو في مجال الرقابة ، ويفاقم الوضع التنظيمي لشركات القطاع العام .

٥ - الفترة الخامسة ٨٢ - ١٩٩١

صدر القانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٢ ، باعادة المؤسسات العامة - ولكن بعد تغيير اسمها الى هيئات القطاع العام . ودور الهيئات الاساسي هو متابعة تنفيذ السياسات العامة للدولة والاشراف والتنسيق بين شركات النشاط الواحد والانشطة المختلفة ، ويتولى الوزير المختص عن طريق هذه الهيئات الموافقة على كثير من القرارات الاقتصادية الخاصة بالشركات . وقد أدى عدم فصل الملكية عن الادارة الى مركزية اتخاذ القرارات ، وزيادة تدخل الهيئات والوزارات في القرارات التنفيذية

للشركات . وُأدى تعدد الاجهزة الرقابية والتداخل في اختصاصاتها الى عرقلة سير العمل بالشركات ، وأثر ذلك بدوره على قدرة الادارة العليا لهذه الوحدات فسي اتخاذ القرارات السليمة ، في الاوقات المناسبة ، وأصبح هناك فجوة زمنية بين اتخاذ القرار وتنفيذه ، تتمثل في الحصول على الموافقات المطلوبة ، وأصبح التدخل أيضا يصل الى حد تحديد الانتاج كماً ونوعاً ، وبالتأكيد فان الكثير من القرارات في ظل هذا التنفيذ تحتاج الى موافقة الهيئة والوزير المختص ، ووزارة التخطيط وأيضاً بعض الوزارات الاخرى وظل هذا القانون معمولاً به ، حتى صدور القانون رقم (٢٠٢) لسنة ١٩٩١ بشأن قطاع الاعمال للعام وسنتعرض له بشئ من التفصيل في القسم الثالث (١٤).

القسم الثاني

السياسة الاقتصادية وادارة القطاع العام

٢ - ١ اساليب اتخاذ القرار وهيكل القطاع العام

باستعراض الهيكل التنظيمي للقطاع العام وماتراً عليه من تغييرات كما سبق الذكر ، نجد اننا بحاجة لاعادة هيكله القطاع العام ، بمعنى اعادة تنظيمه وترشيده ، اى العمل على ان يقوم هيكل القطاع العام على أسس رشيدة . وتنظيم هيكل القطاع العام كما سبق القول لا يبدأ الا من وحدته القاعدية "الشركة" وهى الوحدة التى يتعين عليها ان تتخذ قرارات اقتصادية ، تلك القرارات التى تتعلق بحجم الانتاج ونوعه ونماذجه الى جانب انها تمتد فى اتجاه سابق للانتاج الفعلى ، الى تحديد نوع الالات والمواد الوسيطة ومؤهلات وخبرة العاملين ، ثم الى اختيار المنتج الذى يجرى التعامل معه بصدد الالات كلها او بعضها ، وبصدد مختلف المواد الوسيطة ... الخ ، كما انها تمتد فيما بعد الانتاج الى تحديد الاسواق والعلاء والأسعار الممكنة ، وجوهر القرار الاقتصادى انه "اختيار" بين حلول بديلة بقصد الوصول الى تأليف امثل من الحلول ، وان هذا يتم على اساس حساب اقتصادى للتكلفة والعائد فى كل حالة ، اما اذا كانت سلطة اتخاذ القرارات فى المسائل الاقتصادية بيد "مستوى" اعلى من الوحدة الانتاجية نتيجة لوضع قانونى مخالف للضرورات الاقتصادية ، فان هذا يعنى من يتخذ القرارات لا يملك القدرة الفعلية على اتخاذها بشكل فعال ، وليس مرجع ذلك ان أفراد المستوى الأعلى اقل كفاءة من المسئولية فى "الشركة" بل ان الأصل انهم مختارون لانهم اكثر كفاءة . وانما القضية ليست قضية كفاءة ذاتية ، وانما هى قضية قدرة فعلية على المعرفة الكاملة بظروف الانتاج فى شركة

معينة . والمستوى الاعلى يشرف بالضرورة على اكثر من شركة (مؤسسات ثم ميئات ثم شركات قابضة) ، أو لديه مهام اخرى غير الاشراف على الشركة ، ومن ثم لايمكن ان تتوافر له المعرفة الكاملة والتفصيلية بطروفيها ، ومحصلة ذلك ان يتضخم الجهاز البيروقراطى ، وتتكاثر الاجراءات التى تسبق كل قراروما يعنيه ذلك من تعطيل فى اتخاذ القرارات . ولكى تتخذ الشركة القرارات الاقتصادية السليمة لابد لها من درجة من الاستقلال الذاتى - اى ايجاد مجال حركة - ويختلف درجة الاستقلال الذاتى للشركة باختلاف الزمان والمكان والسياسة الاقتصادية المتبعة ونوع التخطيط (١٥) .

وعند التفكير فى اعادة تنظيم هيكل القطاع العام ، يبرز العديد من الاسئلة منها مصير شركة معينة هل تبقى ام تندمج فى غيرها ؟ والاجابة هنا تتوقف على تحليل الدور الانتاجى الذى تقوم به ، وهل تشكل حقيقة مركزاً لاتخاذ القرارات الاقتصادية ، ام انها فى الواقع تعتمد اعتماداً كلياً أو اساسياً ومنظماً على شركة اخرى فى الحصول على المادة الاولى أو فى تصريف انتاجها الوسيط . ويمكننا القول ان الادمج يتم فى الشركة التى تتعامل معها الشركة المقرر ادماجها وفى هذه الحالة يتعين تحديد الشركة التى تعتبر الحلقة الرئيسية فى السلسلة الانتاجية بحيث يتم الاندماج فيها ، والتكامل نوعان : رأسى (صناعة الحديد والصلب) نجد ان صناعة الصلب هى الحلقة الرئيسية التى تحكم ما قبلها ومابعدها () ، أو أفقى مثل (ادمج شركات السكر) وهذا يتم عادة لحساب الشركة الرئيسية التى تملك الخبرة واجهزة الادارة والبحث التى تمكنها من استيعاب الشركات الاخرى .

ولكى تكون الشركة قادرة على اتخاذ القرارات الاقتصادية بشكل كفى وفعال ومفيد لابد من أمرين :

الاول : زيادة الآلية والترابط بين مختلف عمليات الانتاج بحيث يمكن الاستغناء عن عدد كبير من القرارات .

الثانى : تطوير تكنيك جمع المعلومات وحفظها وتحليلها ، مما يوفر لادارة الشركة المعرفة المنظمة الضرورية لاتخاذ القرارات .

اقتصاد السوق والقطاع العام

وعند الحديث عن الكفاءة ، فنحن بحاجة الى معايير يمكننا بها الحكم على السوق والقطاع العام ، لان الافراد هم متخذوا القرارات ، هم فى النهاية الذين يتحملون التكاليف ، ويستخدم الاقتصاديون مقياس الكفاءة الاقتصادية

Economic Efficiency لهذا الغرض ، وهي تعنى ببساطة الحصول على أكبر نفع ممكن من الموارد المتاحة . وعند التطبيق على الاقتصاد ككل فهناك شرطان ضروريان: لتحقيق الكفاءة الاقتصادية .

الشرط الاول : ان يحقق النشاط الاقتصادى الذى تتم ممارسته قدراً مئسـن المنافع اكبر من التكاليف بالنسبة لافراد المجتمع . وان الفشل فى القيام بمثل هذه الانشطة يعنى فقد المكاسب المتوقعة منها .

الشرط الثانى : ان يتم القيام بالنشاط الاقتصادى ، اذا كانت التكاليف المترتبة عليه تفوق المنافع المحققة منه بالنسبة لافراد المجتمع . وعندما ينقضى اى من الشرطين تكون النتيجة عدم الكفاءة الاقتصادية (١٦).

وهناك اربعة عوامل لابد من توافرها لنطلق قسوى السوق او كما يردد البعض (اليد الخفيفة) وان يعمل النظام السعري على تحقيق مستويات الكفاءة المثلى وهي المنافسة ، وتعتبر المنافسة ذات اهمية خاصة لعمل جهاز الاسعار على نحو سليم ، فالمنافسة هى الدفع بأسعار السلع الاستهلاكية الى الانخفاض الى مستوى تكاليفها . ويردد البعض ضرورة تدخل الحكومة لمنع الاحتكارات ، والبعض الاخر لايعضد تدخل الحكومة لانه يخلـسق التناقص فى تقييدها للمنافسة نتيجة للعوامل السياسية . وهناك الوفسـسورات الخارجية Externalities بمعنى ان انتاج واستهلاك بعض السلع ينتسج عنه تأثيرات يفشل السوق فى تسجيلها او التعبير عنها ، وهى التى تحدث عندما تؤثر افعال فرد او مجموعة من الافراد (بالموجب والسالب) على رفاهية الاخرين بدون موافقتهم ، وهذه التأثيرات تخلق مشاكل تواجه آلية السوق ، وتعجز معها اسواق المنافسة على اعطاء المؤشرات الصحيحة لكل من المنتج والمستهلك . وهناك السلع العامة ، التى تسبب مشاكل اكثر للسوق ، اذ ان هناك بعض السلع التى لايمكن الحصول عليها عن طريق السوق ، وذلك لعدم امكانية منع الافراد غير القادرين على دفع قيمتها من استهلاكهم . فالسلع التى لابد من استهلاكها جماعياً تسمى بالسلع العامة (الدفاع الوطنى ، القضاء ، النظام النقدى ، والسـعـنـسـزى ، والنظريات العملية والشرطة .. الخ) . وليس هناك طريقة ممكنة يستطيع بها بعض المواطنين الحصول على هذه الخدمة مع منع الاخرين من التمتع بها ، وأيضاً فان ماتقوم به السلطة النقدية المركزية من اعمال يعتبر سلعة عامة ، فالنظام النقدى الذى يؤثر على اسعار الأشياء التى تشتريها يؤثر ايضا على اسعار ودخول الآخرين . فلماذا اذن تعتبر السلع العامة مصدراً لكثير من المشاكل للاسواق ؟ وذلك لان السوق يخصص موارد اقل لانتاج السلعة العامة وذلك لانتهاج الافراد لاسلوب المنفعة الشخصية ، ونظراً لطبيعة السلع العامة ، فان هناك تعارضاً بين

المنافع الشخصية والمنافع العامة في الكفاءة الاقتصادية وهناك أخيراً عدم الاستقرار الاقتصادي ، اذ لا يوجد اى اتفاق فى الرأى بين الاقتصاديين حول القدر الذى يمكن للسياسة العامة ان تحققه من الاستقرار الاقتصادى والتوظيف الكامل ، ومع ذلك فالكمل يتفق بان المناخ الاقتصادى المستقر يعتبر حيويًا لاقتصاد السوق ، فاذا استطاع القطاع العام تحسين أوجه القصور ، وتحسين مستوى كفاءة الاسواق ، فان السياسة العامة للدولة بالقطع ستحقق نتائج ايجابية ، ويمكن للقطاع العام تخفيض الفاقد وعدم الكفاءة الناشئ عن عدم وجود الاسواق التنافسية والتأثيرات الخارجية ، والسلع العامة ، وعدم الاستقرار الاقتصادى ، اى تلافى أوجه القصور فى السوق بسياسات منع الاحتكار التى توضع لدعم المنافسة ووضع نظام قانونى ، واقامة مشروعات ترتبط بطبيعة السلعة العامة ، كذلك فان الآثار الخارجية تتعلق بالنشاط العام فى مجالات السيطرة على التلوث ، والتعليم ، والبحث العلمى . الخ . ويمكننا التأكيد أخيراً بان الرغبة فى توزيع الدخل بصورة أفضل يمكن ان نحققها عن طريق القطاع العام او السوق الحرة تبعاً لكفاءة أى منها (١٧).

٢ - ٢ بعض مشكلات القطاع العام من منظور التخطيط

ان التغيرات التى طرأت على ميكل القطاع العام واسلوب عمل وحداته ، فضلاً عن استمرار عدد من المشكلات التى ظل هذا القطاع يعاني منها لفترة طويلة وأهمها نمط ادارة القطاع العام وتنظيمه ، حجم وتكوين القطاع العام ، الأوضاع المالية لشركاته . الخ ، قد شلت حركته وافقدته ما كان من فاعلية فى السابق ، واضعفت مركزه كركيزة للتخطيط القومى . وعملية التخطيط يسهل القيام بها اذا كان القطاع العام خاضع للسيطرة والتحكم والمركزيين ، والملكية العامة لوسائل الانتاج ، تعتبر من الشروط الضرورية ، ولكنها لا تكفى بذاتها القول بوجود التخطيط ، وهذا يجزنا لسؤال هل قضية الكفاءة فى استخدام الموارد الاقتصادية وتوزيعها وإدارتها تتوقف على شكل الملكية وحدها ؟ وهل تطور اسلوب التخطيط يكفى لتحقيق الكفاءة (١٨) .

والواقع ان قضية الكفاءة فى استخدام الموارد الاقتصادية وتوزيعها وإدارتها لا تتوقف على شكل الملكية (عام ، خاص) - بشكل مباشر - وانما على المنساج الاقتصادى الذى يعمل فيه كلا القطاعين وعلى اسلوب ادائهما والمشاكل التى تواجهها داخل الهياكل التنظيمية لكل منهما ، وكذلك على اساليب اتخاذ القرار ، ومصر شأنها شأن غيرها من الدول النامية تتبنى نظام الاقتصاد المختلط ، والمحك هنا ليس هو أى قدر من الخليط يكون : عام ، خاص ، مشترك ؟ وانما هى قضية كفاءة فى الاداء فى المقام الاول ، وأى لقطاعات جدير بان يستمر ، والكفاءة

لاتنعدم أو تقدنى بالضرورة فى حالة المشروع العام ، بينما ترتفع بالضرورة فسى حالة المشروع الخاص ، والواقع المعاش فى بلادنا يزخر بامثلة لمشروعات عامسة ناجحة وأخرى فاشلة ، مثلما يزخر بامثلة لمشروعات خاصة رابحة وأخرى خامسة . وليس صحيحاً مايردده البعض من ان القضية تتعلق بشكل الملكية لوسائل الانتاج ، وبالتالي شكل تملك المنتج ، الامر الذى له ابلغ الاثر على اسلوب توزيع وتداول واستهلاك هذا المنتج، وان الاتجاه نحو التخصصية^(١٩) بمعنى استعادة حقوق الملكية ، حيث يشكل تحويل الملكية جزئياً او كلياً من الايدى العامة الى الايدى الخاصة حلاً لجميع المشاكل الاقتصادية وسنتناول فيما يلى بعض الاوضاع المتعلقة بنطاق وتنظيم ومشكلات القطاع العام .

لقد شهدت السنوات الخمسة عشر الاخيرة ، انقساماً متزايداً فى هيكل الاقتصاد المصرى ، مصحوباً بدرجة عالية من التعددية الاقتصادية وعدم التجانس فسى البنيان الاقتصادى ومن ثم آليات عمله ونمط اتخاذ القرارات فيه ، وكل ذلك قد اثر بصورة مباشرة على الاوضاع المتعلقة بنطاق وتنظيم ومشكلات القطاع العام كما سنتناول بعضها منها فيما يلى :

١ - نمط ادارة القطاع العام وتنظيمه

طراً على الهيكل التنظيمى بهذا القطاع عدة تغييرات زادت ضعفاً على ضعف أهمها الغاء المؤسسات العامة التى كانت تقوم بوظائف التنسيق والرقابة (كما سبق الذكر فى الجزء الاول) وكانت تمثل حلقة وصل بين السياسات العامة للدولة والشركات العامة حتى مختلف القطاعات ، وكذلك ماتم من تعديلات فى اسلوب القطاع العام لتحريره من القيود البيروقراطية الحكومية ، فضلاً عن فتح المجال امام شركات القطاع العام للمشاركة مع رأس المال الاجنبى فى اقامة شركات جديدة تنسلخ منها اجزاء من القطاع العام لتصبح قطاعاً خاصاً لا سلطان للدولة على اموره يتمتع بمزايا عبيدة ولكنه متحرر من الالتزامات الواقعة على شركات القطاع العام (شروط التوظيف والاستغناء عن العمالة ، المشاركة فى مجالس الادارة ، القيود السعرية .. الخ) ، اذا أضفنا الى ذلك ان هذه الشركات المختلطة تسمى الكوادر المدربة للشركة العامة ، وبنافسها فى تصريف منتجاتها ، وتؤدى الى تراكم المخزون فيها مما يؤدى الى تفاقم مشكلات السيولة والمديونية والطاقة العاطلة . وفى فترة الانفتاح فى السبعينات انساقى شركات القطاع العام وراء التيار الانفتاحى : فصارت متاجر القطاع العام مكسدة بالسلع المستوردة ، برغم تراكم المخزون من المنتجات المحلية لديها ، كما تحولت بعض الشركات الصناعية العامة الى استيراد منتجات مفروض اصصلاً

ان تقوم بانتاجها او مستهدفا عن اقتصارها على التعامل مع بنوك القطاع العام .
وفي سياق السعي للربح اصبحت شركات القطاع العام تتهرب من انتاج السلع
الشعبية الرخيصة المدعمة وتتحول الى انتاج سلع ذات نوعيات أفضل وبأسعار
أعلى (٢٠).

وفي الثمانينات ، لم تتغير الصورة كثيراً عنها في السبعينات ، حيث ان
مبيعات القطاع العام ، لم تعالج الكثير من هذه المشكلات ، بل ازدادت المشكلات
تقييداً ، وتراكت مديونية الشركات ، وتعرثر الكثير منها عن السداد ، وازداد عدد
الشركات الخاسرة .

٢ - حجم وتكوين القطاع العام

ان القطاع العام في مصر يمثل ٨٠٪ من الت
المصرفي و٩٥٪ من قطاع التأمين ، ٦٥٪ من القيمة
ويسهم حالياً بنحو ضعف الناتج المحلي الاجمالي .
الرسمية ان نسبة اسهام هذا القطاع في الناتج الم
انخفاض ، بل انها شهدت بعض الزيادة خلال الس
تدور حول ٤٤٪ في السنوات ١٩٧٣ - ١٩٧٧ ثم ارا
و٥٠٪ من ١٩٧٩ ، بينما لم يسهم القطاع العام سوا
وبينما لاتزيد من الناتج المحلي لقطاع الزراعة ، ا
انتاج قطاع الصناعة والتعدين خلال السبعينات ، و
خلال مستويات تلك الفترة . كما ان نسبة مساه
الصناعات التحويلية لم يطرأ عليها تغيير يذكر ،
الاستهلاكية . ونجد ان القطاع العام قد اسهم بنحو
وينحو ٨٩٪ من انتاج السلع الاستثمارية خلال الف
في انتاج السلع الاستهلاكية فقد انخفضت هن نحو
السبعينات (١٩٧٠/٦٩ - ١٩٧٤) الى ٤٥٪ في أواخر

وهناك مؤشرات اخرى تدل على اختلال ت
النسبي للقطاع الخاص . ويظهر ذلك من البيانات

بين القطاعين العام والخاص ، ففي حين ان نصيب
مستمر ١ على المستوى الاجمالي نجده ايضا قد شهد تناقصاً في بعض القطاعات
العام . فقد انخفضت نسبة مساهمة القطاع العام في اجمالي الاستثمارات من حوالي
٩٠٪ في الفترة من ٧٠/٦٩ - ١٩٧٤ الى ٨٤٪ في ١٩٧٥ ، ثم الى ٨٠٪ في ١٩٧٦ ثم
الى ٧٧٪ في ١٩٧٩ ، ثم تراجعت لتبلغ ٦٦٪ عام ١٩٨٦/٨٧ ، ويفسر انخفاض

الاهمية النسبية لاستثمارات القطاع العام بالمقارنة بالفترات السابقة عليها بالتوجهات العامة للسياسة الاقتصادية لفتح مجال الاستثمار امام المشروعات المحلية والاجنبية ، ولزيادة الدور الذى يلعبه القطاع الخاص فى الاقتصاد القومى ككل .

ومن الامور ذات الدلالة الهامة ايضا انخفاض نصيب القطاع العام فى الاستثمارات الزراعية من حوالى ٩٥٪ فى الفترة ١٩٧٠/٦٩ - ١٩٧٤ الى ٨٤٪ فى ١٩٧٥ ، ثم الى حوالى ٤٪ فى عام ٨٦/٨٥ ، وانخفاض مساهمة هذا القطاع فى استثمارات قطاع الصناعة والتعدين من حوالى ٩٦٪ فى اوائل السبعينات الى ٨١٪ فى ١٩٧٩ ، ثم الى حوالى ٢٢٪ فى عام ٨٦/٨٧ ، وكذلك انخفاض مساهمته فى استثمارات قطاع البترول من حوالى ٥٦٪ فى ١٩٧٤ الى ١٧٪ فى ١٩٧٩ والاستثمارات العامة فى القطاعات السلعية فى عام ٨٦/٨٧ حوالى ٥٠٪ من اجمالى الاستثمارات على حين بلغت الانتاجية فى قطاعات الخدمات فى نفس الفترة حوالى ٢٨٪ من اجمالى بينما اقتصرت على ٢١٪ من اجمالى بالنسبة لقطاعات الخدمات الاجتماعية ويقابل ذلك ٤٥٪ ، ٢١٪ ، ٢٤٪ على الترتيب بالنسبة لاجمالى الاستثمارات ، الامر الذى يعنى ان القطاع الخاص قد ركز استثماراته فى قطاعات الخدمات الاجتماعية ، وبصفة خاصة فى قطاع الاسكان الذى تمثّل استثماراته فيه نحو ٥٨٪ من اجمالى الاستثمارات الخاصة (٢٣)، (٢٤) .

٢ - الاوضاع التمويلية لشركات القطاع العام

تعانى بعض شركات القطاع العام من اختلال الهياكل التمويلية ، حيث ترتفع نسبة القروض الى رأس المال ، وتعانى من تدنى نسبة السيولة ، وانخفاض معدل دوران رأس المال ، ويعبر عن خسائر شركات القطاع العام سنوياً ، بالعجز الجارى المرحل ، وتتبع تطوره خلال الفترة من ١٩٧٧ الى ٨٦/٨٧ ، يلاحظ ان هذا العجز قد تصاعد بدرجة كبيرة ليبلغ فى عام ٨٦/٨٧ نحو ٢٧٢٧ مليون جنيه ، أى نحو عشرة امثال ما كان عليه عام ١٩٧٧ (بمعدل نمو سنوى مركب ٢٣.٢٪) ويتحليل العجز على المستوى القطاعى يتضح مايلى :

- تركز الجانب الاكبر من العجز الجارى فى قطاع الصناعة (متضمناً الادوية والانتاج الحربى) حيث تمثل ٥٦.٥٪ من اجمالى العجز فى عام ٨٦/٨٧ مقاييس ٦٩.٨٪ عام ١٩٧٧ ، حيث تزايدت قيمة العجز الجارى لهذا القطاع بمعدل ٢٠.٨٪ سنوياً ، لتصل الى ٢١١.٢ مليون جنيه ، أى نحو ٨ امثال ما كانت عليه فى بداية الفترة ، وذلك على الرغم من تراجع الخسائر النسبى ، حيث وصلت فى عام ٨٢/٨٤

الى ٢٠٤ مليون جنيه بينما في عام ١٩٩٠/٨٩ انخفضت الى ١١١ مليون جنيه، وبالرغم من انخفاض عدد الشركات الخاسرة خلال السنتين الاخيرتين من ٣٦ شركة في عام ١٩٨٤/٨٣ الى ٢٤ شركة في عام ١٩٨٥/٨٤ الى ٢٨ شركة في عام ١٩٨٧/٨٦ السى ٢٠ شركة عام ١٩٨٨/٨٧ ، والى ١٧ شركة عام ١٩٨٩/٨٨ والى ١٠ شركات عام ١٩٩٠/٨٩ ،
(انظر الجدول رقم (١)) .

جدول رقم (١)
حساب الارباح والخسائر لبعض الشركات التابعة
لوزارة الصناعة
(مليون جنيه)

السنة المالية	ارباح	خسائر	الصافي
١٩٨٢/٨١	٢٣٣	١٩٩	٣٤
١٩٨٣/٨٢	١٨١	١٥٩	٢٢
١٩٨٤/٨٣	٢٨٤	٣٠٤	(٢٠)
١٩٨٥/٨٤	٣٦٤	١٤٢	٢٢٢
١٩٨٦/٨٥	٤٥١	١٤٨	٣٠٣
١٩٨٧/٨٦	٥٠٣	٣٠٢	٢٠١
١٩٨٨/٨٧	٨٣٠	١٦٣	٦٦٧
١٩٨٩/٨٨	١٠٥٥	١٥٦	٨٩٩
١٩٩٠/٨٩	١٠٣٢	١١١	٩٢١

المصدر : وزارة الصناعة ، "التقرير المالي" ، ١٩٩٠/٨٩ .

- يلى ذلك قطاع التموين والتجارة حيث بلغ نصيبه النسبى ٢٠.٢٪ في عام ١٩٨٧/٨٦ مقابل ٨٪ في بداية الفترة وبلغت قيمة العجز الجارى له ٧٥.٧ مليون جنيه مقابل ٣.٢ مليون جنيه بمعدل نهو قدره ٦٥.٣٪ سنويا .

وقد كان قطاع التشييد والاسكان فى المرتبة الثالثة فى هيكل العجز الجارى بنسبة ١٨٪ فى عام ١٩٨٧/٨٦ مقابل نحو ٢.٢٪ فى عام ١٩٧٧ لتتفجع قيمته الى ٦٧ مليون جنيه مقابل ١.٢ مليون جنيه ، وقد زادت بدرجة ملحوظة خلال عام ١٩٨٧/٨٦ عنه فى عام ١٩٨٦/٨٥ (٢٥) .

ويمكن تلخيص المشكلات المالية فيما يلي :

- أ - قصور رأس المال لبعض الشركات عن تحقيق اهدافها ، اما لسبب محدودية رأس المال منذ البداية او لعدم سداذه بالكامل .
- ب - عدم كفاية مخصصات الاحلال والتجديد لمقابلة املاك رأس المال ، خاصة مع ارتفاع اسعار التكلفة الراسمالية وحساب القيم على اسس دفترية ويضاف الى ذلك عدم كفاية المخصصات للتوسعات الجديدة نتيجة تحويل نسبة كبيرة من الفوائض للخزانة العامة للدولة مما يؤدي الى تعطيل جزء كبير من الطاقات الانتاجية وانخفاض معدلات زيادة القيمة المضافة بهذه الوحدات ، فضلا عن اللجوء للاقتراض باسعار الفائدة السوقية السائدة (السحب على المكشوف) وماينجم عن ذلك من آثار متمثلة في ارتفاع التكلفة الاستثمارية .
- ج - نقص السيولة النقدية اللازمة لدوران الانتاج نتيجة لعدم توفير الاعتمادات المالية من الخزانة العامة في الوقت المناسب او لارتفاع المديونيات بين شركات القطاع العام بالاضافة الى عدم توفير الاعتمادات لمشروعات القطاع العام من العملات الاجنبية ، مما يدفعها للجوء الى السوق السوداء ، استناداً الى ان القرارات الخاصة بعلاوة تدبير العملة تفضل الفروق السعرية للعملات الاجنبية ، الامر الذي يرفع من تكلفة المستلزمات المستوردة ومن تكلفتها رأس المال ، وذلك في ظل الزيادة المطردة في سعر الدولار وعدم امكانية توفير النقد الاجنبي .
- د - قصور امكانيات الدولة عن المساهمة بالقدر المطلوب لتمويل استثمارات القطاع العام ، تبعاً لقصور فوائض الموازنة الجارية أو عجزها من ناحية ، ومن ناحية اخرى ، فان الاجهزة التي تولت مسؤولية تمويل استثمارات القطاع العام (مثل بنك الاستثمار القومي) قد قصرت علاقاتها على الاقراض دون المساهمة ، وبشروط لاترتبط بمعدل العائد الداخلى او بتوزيعه الزمنى (جدول رقم ٢) .
- هـ - لم تحظى اسهم شركات القطاع العام التي يسمح للأفراد بتملك جزء من اسهمها كوعاء اخرى ، بنفس الفاعلية والامتيازات التي يحظى بها الاعوية الادخارية المنافسة كشهادات الاستثمار والادخار والودائع الادخارية المعفاة من كافة انواع الضرائب ، بل ان عائد اسهم بعض شركات القطاع العام ، ظل طموال السبعينات خاضعاً لضريبة القيم المنقولة بمعدل ٤٪ تقريباً .
- و - لايسمح نظام توزيع الارباح بتجنب اية احتياطات اضافية لمواجهة اعباء الديون المتوقعة في الوقت الذي يتزايد فيه اعتماد القطاع العام اساساً على القروض المحلية والخارجية .

ومن اسباب اختلال الهياكل التمويلية لشركات القطاع العام ، مايرجعه البعض للمديونية للجهاز المصرفي والهيئات العامة ولبعضها البعض (كما سنرى فى الجـزء الثالث) وعدم التناسب فى مصادر المال المستثمر بين رأس المال المملوك والقروض ، ثم عدم التناسب فى استخدامات المال المستثمر بين المال المستثمر الثابتتستت ورأس المال العامل (جدول رقم ٣) .

٤ - نقص العائد على الاستثمار

تقوم بين الدولة وشركات القطاع العام علاقات مالية ، من حيث ان الدولة هي المالكة لهذه الشركات ، ومن ثم يتول إليها جانب من الفائض الذى تحققه هذه الشركات ، ومن ناحية أخرى تقوم الدولة باهداء شركات القطاع العام ببعض الاموال سواء فى شكل اعانات او مساهمات أو قروض . وبتحليل ميكل توزيعات الفائض خلال الفترة من ١٩٧٥ الى ١٩٨٧/٨٦ يلاحظ ان حصة عوائد الدولة قد امتصت نحو ٦٣,٩٪ من اجمالى الفائض فى المتوسط خلال تلك الفترة . وتراوحت من ١١,١٪ كحد ادنى عام ١٩٧٩ ونحو ٦٦,١٪ كحد اقصى عام ١٩٨٢/٨١ فانها تصل الى حوالى ٦٦,١٪ فى المتوسط خلال تلك الفترة ، على حين اقتصرت حصة الارباح المحتجزة للتمويل الذاتى على نحو ٢١,٥٪ من اجمالى الفائض فى المتوسط وتراوحت بين ١٨,٣٪ كحد ادنى عام ١٩٧٥ ونحو ٢٣,٥٪ كحد اقصى فى عام ١٩٨٦/٨٥ .

ويجدر بالاشارة الى ان نصيب الدولة في ارباح شركات القطاع العام تستخدم لتمويل الموازنة الجارية للدولة وهو مايعنى استخدام موارد التراكم الراسمالي في تمويل استخدامات ذات طبيعة استهلاكية ففي حين نجد انه في خلال الفترة من ٧٨ - ١٩٨٧/٨٦ بلغ المتوسط السنوي لقيمة التدفقات من الدولة الى شركات القطاع العام نحو ١٣١٦ مليون جنيه على حين بلغ صافي التدفق من شركات القطاع العام الى الدولة نحو ٢١٤٣٢ خلال الفترة المذكورة ، متوسط سنوي قدره ٣٤٩٣ مليون جنيه ، وهو مايعنى ان شركات القطاع العام تعتبر ممولاً صافياً لموازنة الدولة . ولاشك في ان هذا يعتبر عائداً ضئيلاً بالنسبة لقيمة أصول القطاع العام . وترتبط مشكلة نقص العائد على المال المستثمر ، بمشكلة نقص السيولة والاعتماد على الاقتراض في تمويل الاستثمارات ، ويرتبط ذلك ايضاً بمشكلات العمالة والاجور والتسعير المفروضة على شركات القطاع العام من جهة والقواعد المنظمة لتوزيع الفائض من جهة أخرى . وتتطلب قواعد استقلالية المشروعات العامة ، تقليل الجزء المرحل من ارباح المشروعات الى الخزنة العامة بطبيعة الحال . وذلك من شأنه ان يقوى حافز المشروعات على تعظيم فائضها بشرط ان يتم ذلك في اطار وجود تخطيط كفى ومؤشرات اداء ملزمة بالوحدات مع فرض قيود على السحب على المكشوف ،

جدول رقم (٢)

مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية بالقطاع العام خلال الثلاث

سنوات ٨٨/٨٧ - ١٩٩٠/٨٩

(بالمليار جنيه)

مصادر التمويل	التمويل للثلاث سنوات		الاهمية النسبية	
	مستهدف	منفذ	مستهدف	منفذ
بنك الاستثمار القومي	١١٧	١٠٩	٩٣٠	٥٠٧
التمويل الذاتي	٣٦	١٠٣	٢٨٦٠	١٥٦
المنح المحلية والخارجية	١٩	١٧	٨٩٠	٨٢
القروض والتسهيلات الخارجية	٥٢	١١١	٢١٢٠	٢٢٥
محلية	٠٧	٢٧	٢٨٦٠	٢٠
الاجمالي	٢٣١	٣٦٦	١٥٨٠	١٠٠٠

المصدر :

وزارة التخطيط والتعاون الدولي ، موجز الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١ .

جدول رقم (٣)

الاستخدامات الاستثمارية المستهدفة والمنفذة خلال السنوات

٨٨/٨٧ - ١٩٩٠/٨٩

(بالمليون جنيه)

القطاعات الاقتصادية	الهيكل النسبي (%)	
	مستهدف	منفذ
محلى	٥٢٤	٥٠١
نقد حر	١٦٥	٢١١
منح ومعونات	٨٤	٥٨
قروض وتسهيلات	٢٢٧	٣٢٠
الاجمالي	١٠٠٠	١٠٠٠

المصدر

وزارة التخطيط والتعاون الدولي ، موجز الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١ .

حتى تضطر الوحدات ان تتحفظ على استخدام ارصدة الفائض المحققة في تمويل نفقاتها الاستثمارية والمتداولة المخططة (٢٦) .

ه - سياسة التوظيف في القطاع العام

تزايد حجم العمالة في القطاع العام (الشركات والمؤسسات ثم الهيئات العامة) من ٢٢٤٧ ألف عامل في عام ١٩٧٧ الى نحو ٤٢٠٠ ألف عامل في عام ١٩٨٧/٨٦ ، وذلك بنسبة زيادة تقدر بنحو ٢٩٪ خلال هذه الفترة . ويجدر بالذكر ان الزيادة في حجم العمالة في القطاع العام تمثل نحو ٤١٪ من اجمالي الزيادة في العمالة على المستوى القومي ، مما يترتب عليه ازدياد الامة النسبية للعمالة في القطاع العام بالنسبة لاجمالي العمالة من ٢٢٨٪ في عام ١٩٧٧ لتصل الى ٢٤٤٪ في عام ١٩٨٧/٨٦ ، ويعكس ذلك سياسة الدولة في الالتزام بتعيين خريجي الجامعات والمعاهد العليا ، وكذلك التزامها بتحقيق العمالة الكاملة ، وتشغيل أعداد كبيرة من الايدي العاملة بمنشآت القطاع العام ، والتي قد لا تكون في حاجة اليها وعدم السماح لها بتخفيض عدد العمال ، الامر الذي اصبحت نفقة العامل بمقتضاه في رأى بعض الاقتصاديين ، من بين النفقات الثابتة في تلك الشركات بغض النظر عن مستوى نشاطها الانتاجي ، وقد ترتب على هذه السياسة ظهور بطالة مقنعة في القطاع العام قدرت في عام ١٩٨١ يتراوح بين ١٠٪ ، ١٢٪ من حجم العمالة في وحدات القطاع العام . اما قيمة الاجور المدفوعة لهذه العمالة فبلغت في عام ١٩٨١ حوالي ١٨٥ مليوناً (٢٧) .

وبالنظر الى هيكل العمالة في القطاع العام ، نجد ان ارتفاع نصيب قطاعات الخدمات الاجتماعية على حساب القطاعات الاخرى ، حيث شكلت في عام ١٩٧٧ نحو ٤٥٩٪ من اجمالي حجم العمالة في القطاع العام ، وارتفعت في عام ١٩٨٢/٨١ الى نحو ٥٢٩٪ ثم زادت اهميتها النسبية مرة اخرى في عام ١٩٨٧/٨٦ الى ٥٥٪ مبنين اجمالي حجم العمالة في القطاع العام . قد ادى هذا الى لفت النظر الى ان ثبات عدد العاملين تقريباً بشركات قطاع الصناعة مع زيادات الانتاج والاجور تزايدت انتاجية العامل ، ورفعت انتاجيته بالاضافة الى زيادة دخول العاملين بمعدلات متزايدة ، ويؤكد ذلك زيادة متوسط اجر العامل بنسبة ١٧٣٪ عن سنة الاساس وزيادة انتاجية الجنيه اجر بنسبة ٤٢٪ (كما في الجدول رقم ٤) .

جدول رقم (٤)

العمالة والاجور والانتاجية بشركات قطاع الصناعة

عدد العمال		الاجور الكلية		متوسط اجر العامل		انتاجية الجنيه أجر		السنة المالية
بالالف	السنة الى سنة الاساس	مليون جنييه	النسبة الى سنة الاساس	جنييه	النسبة الى سنة الاساس	جنييه	النسبة الى سنة الاساس	
٦٠٨	—	٨١٥	—	١٣٤٠	—	٥٥	—	١٩٨٢/٨١ (سنة الاساس)
٥٩٥	٩٨	٩١١	١١٢	١٥٣١	١١٤	٥٦	١٠٢	١٩٨٣/٨٢
٦٠٢	٩٩	١٠٨٣	١٣٣	١٧٩٩	١٣٤	٥٣	٩٦	١٩٨٤/٨٣
٦٠٢	٩٩	١١٧٥	١٥٦	٢٠١٧	١٥٨	٥٥	١٠٠	١٩٨٥/٨٤
٥٨٩	٩٧	١٣١٣	١٦١	٢٢٢٩	١٦٦	٦٠	١٠٩	١٩٨٦/٨٥
٥٧١	٩٤	١٣٧٩	١٦٩	٢٤١٥	١٨٠	٦٨	١٢٤	١٩٨٧/٨٦
٥٦٤	٩٣	١٦٠٦	١٩٧	٢٨٤٧	٢١٢	٧٢	١٣٠	١٩٨٨/٨٧
٥٦٤	٩٣	١٨٢٣	٢٢٤	٣٢٣٢	٢٤١	٧٨	١٤٢	١٩٨٩/٨٨
٥٦٣	٩٣	٢٠٥٩	٢٥٣	٣٦٥٧	٢٧٣	٧٨	١٤٢	١٩٩٠/٨٩

المصدر : وزارة الصناعة " التقرير المالي " ٩٠،٨٩ .

٦ - سياسة تسعير المنتجات والمستلزمات (الدعم الصريح، الدعم الضمني)

بدأت الحكومة بتحديد اسعار بعض السلع الضرورية ومستلزمات الانتاج منذ الستينات واصدرت عدة قرارات بتحديد اسعار الشطر الاكبر من منتجات القطاع العام مثل (المنسوجات والسلع الغذائية ، والاسمدة ، واطارات السيارات والثلاجات .. الخ) هذا بالإضافة الى تحديد اسعار البترول ومنتجاته والكهرباء بل امتدت سياسة تحديد الاسعار لتشمل خدمات النقل والبريد والاتصالات والمواصلات . وهكذا ألغت الحكومة ظاهرياً دور جهاز الثمن التي تتحدد اسعار السلع والخدمات بمقتضاه ، وفقاً لقوانين العرض والطلب وحل محل هذا الجهاز قرارات ادارية تأخذ اساساً بفكرة الاسعار الاجتماعية ، وكان لهذه السياسة اثارها على كمية ودرجة جودة الانتاج ، وعلى كفاءة المشروعات ومياكلها المالية ، بل لقد ادى تدنى سعر الكثير من المنتجات ، عن نفقة انتاجها الحقيقية، الى زيادة الاستهلاك بل في بعض الاحيان الى اهدار بعض السلع باستخدامها في غير ماخصصت له . وفي نفس الوقت استمرت قوانين العرض والطلب تعمل في الخفاء في السوق السوداء ، بحيث يشغل القطاع العام في بعض الاحيان لصالح القطاع الخاص ، بالحصول على سلع مدعمة واعادة طرحها في السوق السوداء بأسعار مرتفعة او بالحصول على كميات اكبر من المسموح به وبالاسعار الرسمية ثم اعادة بيعها للأفراد بأسعار عالية . واتسمت الفترة من ١٩٦٥ - ١٩٧٣ بالاستمرار في تطبيق السياسة السابقة ، ولكن بشئ من المرونة تمشياً مع الظروف الاقتصادية الجديدة ، فقررت الدولة رفع اسعار بعض السلع غير الاساسية ، كما حظرت بيع السلع المعمرة بالآجل ، واتبعت سياسة اكثر مرونة بالنسبة للمنتجات الزراعية .

وبدأت الدولة منذ عام ١٩٧٤ باتباع سياسة المراجعة التدريجية لاسعار بعض السلع حتى تقترب من نفقة الانتاج الحقيقية ، ومع ذلك فان كثيراً من منتجات القطاع العام مازالت تسعر بأقل من نفقة انتاجها الحقيقية مما يضيف عبئاً مالياً على الموازنة العامة (٢٨) .

وتبعاً لتطبيق نظام التسعير ، فان كثيراً من شركات القطاع العام التي كانت تتمتع بكفاءة عالية ، وتحقق ارباحاً مناسبة خلال عقد الستينات وبداية السبعينات ، اصبحت تعاني من ارتفاع في تكاليف الانتاج ، مع ثبات اسعار منتجاتها ، مما نتج عنه تزايد عجزها او تحقيقها لخسائر عاما بعد الاخر . وقد ترتب على سياسات التسعير هذه زيادة اعانات الانتاج الممنوحة من الدولة لشركات القطاع العام من ناحية ، وزيادة خسائر بعض وحداته من ناحية اخرى ، وانخفاض

معدلات ربح البعض الآخر قياساً الى اجمالي المبالغ المستثمرة من ناحية ثالثة ، فضلاً عن ان هناك الكثير من شركات القطاع العام الاحتكارية التي ليس لها سوق منافسة لمنتجاتها ، وهى تنتج ليس فقط سلعاً نهائية للاستهلاك مباشرة ، بل مجموعة من السلع الوسيطة التى تستخدم كمدخلات (خامات) فى انتاج سلع نهائية اخرى ، وبالتالي فهناك ارتباط كامل بين تكلفة واسعار هذه السلع الوسيطة ، وتكلفة اسعار بيع المنتجات النهائية للشركات التى تستخدمها كخامات فى الانتاج ، وى زيادة غير حقيقية فى تكلفة اسعار بيع السلع الوسيطة ستنعكس ايضا بصورة مباشرة ، ومضاعفة على تكلفة واسعار بيع سلع الاستهلاك النهائى .

وقد نتج عن انتهاج سياسة التسعير هذه ، وجود اقتصاد خفى يستفيد المتعاملون فيه من فروق الاسعار بين سعر بيع منتجات القطاع العام ، والسعر الواقعى الذى يعكس التوازن بين العرض والطلب ، كما ان تقييم المنتجات باسعار تقل عن الاسعار الواقعية يجعل من المتعذر الحكم على الاداء الاقتصادى الحقيقى لهذه الشركات ، لان القيم الدفترية فيها لاتعكس التكلفة الحقيقية او العائد الحقيقى (٢٩) .

غاية القول ، ان حل هذه المشاكل عصف بالاهداف المحددة ، للقطاع العام ، وجعلت الخطط الموضوعة ، مجرد توزيع الاستثمارات ؛ لكل ذلك فلا بد من التغلب على هذه المشاكل ، بتطوير القطاع العام ، ذلك ماسنتعرض له فى القسم الثالث .

القسم الثالث

اعادة تنظيم القطاع العام

تمهيد

يتعرض القطاع العام منذ وقت غير قصير لكثير من الجدل، اذ ينشأ البعض بتصفيته بطريقة أو أخرى ، بينما يدافع البعض من اجل ابقائه ، وهناك فريق ثالث ينادى بضرورة تطويره وتحريره من خلال تركيز نشاطه على الصناعات الاستراتيجية وابتعاد الحلول المناسبة لما يعانيه من مشكلات عن طريق تطوير وتنظيمه .

وينقسم الفريق الاول دعوته بمستوى الانجاز المتواضع الذى حققته وحدات القطاع العام فى مختلف الأنشطة ، كما يتضح من تدنى صافى معدل العائد على الاموال المستثمرة فى هذا القطاع ، حتى وصل ٢٨٪ فى عام ١٩٧٦/٨٦^(٢٠)، بالمقارنة بأسعار الفائدة المرتفعة نسبياً ، وبالمقارنة بما تحققه بعض المشروعات الخاصة ، كما يدعون هذه الدعوة بالانخفاض الواضح فى قيم المعايير الأخرى كالكفاءة الاقتصادية والمالية ، وانخفاض درجة جودة منتجاته بالمقارنة بالقطاع الخاص او الواردات .

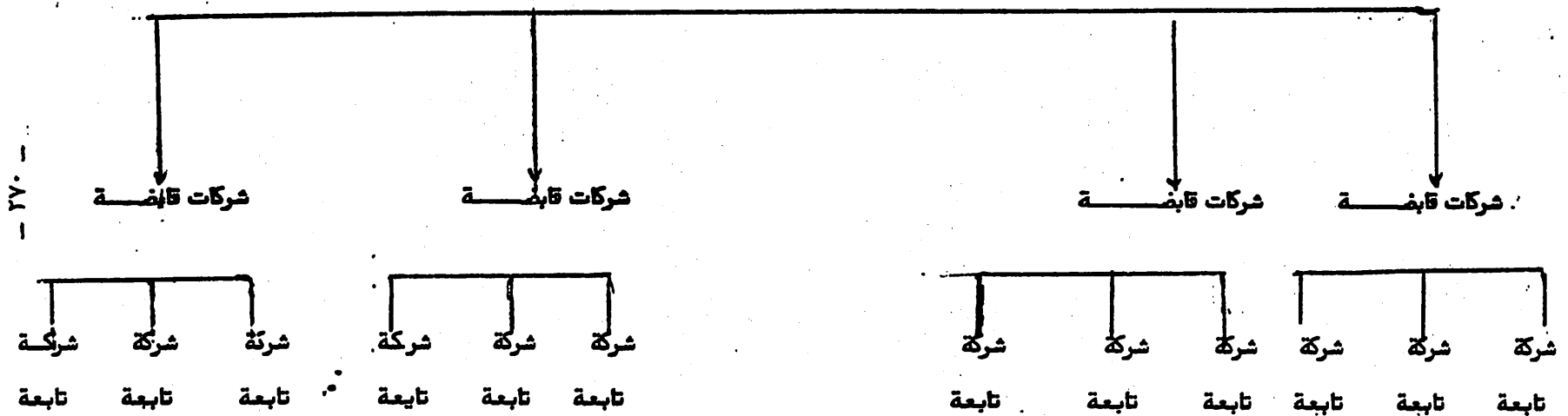
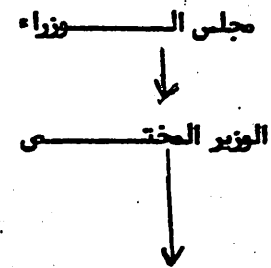
ويرى اصحاب الاتجاه الثانى انه لا يمكن القول بوجود علاقة مباشرة بين ملكية الدولة والقطاع العام ، وتدنى مؤشرات الربح فى هذا القطاع . فان ٦٠٪ من المشروعات المنشأة طبقاً للقانون رقم ٤٢ لعام ١٩٧٤ ، قد حققت ارباحاً ، بينما حقق ٢٢٪ منها خسائر ، اما الباقي فلم يحقق لا أرباح ولا خسائر حتى عام ١٩٨٥ - هذا على الرغم من تمتع هذه المشروعات بمزايا عديدة طبقاً للقانون السالف الذكر ، بالإضافة الى انها تتمتع بحرية تامة فى اتخاذ قرارات الانتاج والتسعير والتسويق - دون تدخل سلطة عليا فى اداراتها كما هو الحال بالنسبة لوحدات القطاع العام . فضلا عن هذا ، فلا يمكن اعتبار الربح هو المعيار الوحيد فى الحكم على كفاءة الوحدة المنتجة .

اما بالنسبة لتدنى درجة جودة المنتجات والخدمات المقدمة من بعض وحدات القطاع العام ، فان ذلك يرجع جزئياً الى الاتساع الكبير فى نشاط القطاع العام ، حتى شمل الكثير من الأنشطة التى كان فى مقدور القطاع الخاص القيام بها عند مستوى افضل من الكفاءة .

وعموماً يمكننا القول ان البعض يرى ان هناك مجالات انشطة يختص بها القطاع العام دون منازع وهي (٣١) :

٣ - الصناعات الاساسية ذات التكلفة الراسمالية العالية والمخاطرة الكبيرة
مثل صناعات الحديد والصلب والالومنيوم والكيماويات .

ولم تتعرض هنا الأنشطة الاستراتيجية التي تسمى في الأدبيات الاقتصادية القم المسيطرة ، Commanding height ، وهي تغطي نشاط المصارف وشركات التأمين ، وأنشطة الاستيراد والتصدير ، والتي تعد حتى الآن قضايا خلافية وتتأثر بالأيديولوجيا ، كذلك الصناعات الهامة ، والتي تعد ، الآن محل تنافس بين القطاعين (العام ، الخاص) وما بينها هنا ان نؤكد ان مبررات تواجد كل من القطاعين شديدة الاقناع ولكن الأنشطة التي تتطلب استثمارات كبيرة ودرجة مخاطرة عالية يجب ان يتبناها القطاع العام .



شكل رقم (٣)

تصور كروكي للهيكل التنظيمي لقطاع الأعمال

وقدراً كبيراً من المرونة ، وهذه سمات تختلف عما يتسم به العمل الحكومي الذى تحكمه سلسلة من القواعد واللوائح والتوجيهات ، ولذا فان النظم التى تتبع فسي التطبيق فى الجهاز الادارى للحكومة لاتصلح للتطبيق فى قطاع الاعمال كذلك فان الخبرات المطلوبة لادارة قطاع الاعمال ليست هى نفس الخبرات المطلوبة لادارة فى الجهاز الادارى للحكومة . وتحقيقاً لذلك فان قانون (قطاع الاعمال العام رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩١) يهدف تنظيمه للفصل بين الملكية والادارة ، وذلك باستقلال ادارة قطاع الاعمال العام عن الجهاز الادارى للحكومة وفصل موازنته ، مع اعطاء سلطات كاملة للشركات كوحدات انتاجية .

٢ - قانون شركات قطاع الاعمال العام رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩١ او محاوره الاساسية^(٣٢)

كما سبق الذكر فان الهدف الاساسى من القانون الجديد هو فصل الملكية عن الادارة ، بحيث يقتصر دور الدولة بصفقتها المالكة للقطاع العام على المحاسبة على النتائج ، وفى ذات الوقت تمارس الادارة نشاطها فى القطاع بذات الاسلوب والمنهج الذى تدار به الاستثمارات الخاصة بعيداً عن سيطرة الاجهزة الحكومية والتعقيدات الادارية . وانطلاقاً من ذلك فيمكننا القول ايضا ان الشركات القابضة ليست صيغة جديدة على القطاع العام فى مصر والواقع انها الصيغة التى طبقت فى نهاية الخمسينات عندما انشئت المؤسسة الاقتصادية لى تكون الشركة القابضة بالنسبة للشركات الانجليزية والفرنسية التى تم تصديرها .

ويعتمد القانون الجديد على المحاور الاساسية الاتية :

- ١ - انشاء شركات قابضة^(*) تكون مملوكة بالكامل للدولة وغيرها من الاشخاص الاعتبارية العامة وتتخذ شكل شركات المساهمة ، وتمثل الجهات المالكة الرأسمالية فى ملكية الشركات التابعة لها ، وتتولى من خلال هذه الشركات استثمار اموالها ، كما يكون لها مباشرة النشاط بنفسها والقيام بكافة الاعمال بما فى ذلك تأسيس شركات المساهمة بمفردها او بالاشتراك مع الغير وشراء وبيع اسهم الشركات المساهمة وتكوين وادارة محفظة الاوراق المالية . . الخ (المادة (١) ، مادة (٢)) .

والشركة القابضة ، كما هو معروف فى علوم المحاسبة والاقتصاد والادارة ليست مسمى ولكن هو وصف لشركة "أم" تستثمر اموالها فى شركات اخرى تتبعها وترتبط بـ "الأم" اقتصادياً ومالياً وقانونياً، وفى هذه الحالة توصف الشركة الأم بانها قابضة Holding وبعض الكتابات

(*) Holding.

تترجمها على انها شركة مهيمنة على الشركات التابعة لها ، وهذه الشركة القابضة او المهيمنة تمارس السيطرة من خلال الملكية او بنص قانوني .

وهناك ٢٤ هيئة قطاع عام ، تنقل منها حوالي ٢٧ شركات قابضة كمرحلة انتقالية ، وذلك لان هناك هيئات قطاع عام لها قوانين خاصة سيتم انتقالها ، في مرحلة قادمة ، وخلال فترة اعداد اللائحة التنفيذية سيتم تحديد رأس مال هذه الشركات وفي الغالب سيجهز رأس مال الشركة ان تزاوّل نشاطها لتوفير كافة احتياجاتها اي تتولى اعمال الاستثمار . والشركة القابضة هي الجهة الوحيدة التي ستحصل على استثمارات من بنك الاستثمار القومي في صورة مساهمات لانها مال عام ، وبنك الاستثمار القومي يستطيع من خلال قانونه ان يساهم في المال العام مائة في المائة .

٢ - انشاء شركات تابعة تمتلك الشركات القابضة (٥١٪ من رأسمالها على الأقل بمفردها او بالاشتراك مع شركات قابضة اخرى او أشخاص اعتبارية عامة او بنوك القطاع العام وتكون أسهمها ، فيما زاد على النسبة المشار اليها قابلة للتداول ، وتتولى هذه الشركات عملية الاستثمار الفعلية بصفة اساسية (يتضح ذلك من مادة ١٦) .

ويمكن التخلص من الشركات التابعة الخاسرة ببيع أسهمها ، مثلما يمكن اضافة شركات جديدة الى ممتلكات الشركة القابضة بشراء أسهمها من البورصة ، وقد يكون القانون القديم للقطاع العام (٩٧ لسنة ٧٣) قد تسبب في عدم رواج تداول الاسهم لانه لم يكن مسموحاً بالمساهمة فسي شركات القطاع العام ، اما القانون الجديد فقد سمح بطرح اسهم الشركات التابعة للشركات القابضة للاكتتاب العام .

٣ - الوزير المختص يكون حلقة الوصل بين كل من الشركات القابضة والتابعة وبين الحكومة ويقدم لمجلس الوزراء تقارير دورية عن نشاط هذه الشركات ، ويكون رئيسة الجمعية العام للشركة القابضة .

وهذا النظام مأخوذ عن النظام الايطالي . فإيطاليا يوجد بها ٣ مؤسسات كبيرة تابعة لوزير قطاع عام واحد من ضمن هذه المؤسسات ، هناك مؤسسة يتبعها ٤٠٠ شركة ولها رئيس واحد ، وهذه المؤسسة شركة قابضة وهي تابعة لوزير القطاع العام ، وعدد الشركات الكبير قد يكون عبقاً ولكنه يكون عاملاً مساعداً لتنفيذ القانون بروحه الحقيقية ، وعدم التدخل في الاعمال اليومية للشركات فدوره هو متابعة الاهداف ، دون

التدخل فى الاجراءات المتخذة لتنفيذ هذه الاهداف ، والقانون الجديد قد راعى الفصل بين الوزير المختص والشركات التابعة ، بل راعى ايضا عدم وجود الوزير المختص فى الجمعية العامة ، وعدم تدخله فى اختيار ادارة او ترقية ، وانمسا سيشرف على الشركات القابضة ومحفظتها المالية وتدعيم المشروعات الجديدة للشركات القابضة .

٤ - يكون للشركة القابضة مجلس ادارة من غير العاملين بها مدته ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، ولا يجوز تجديد تعيينه اذا لم تحقق الشركة الاهداف المحددة لها فى خطتها ، كما يجوز عزل كل اعضاء المجلس او بعضهم اثناء مسدة العضوية ، اذ كان من شأن استمرارهم الاضرار بعملية الشركة .

وقد كانت تشكيلات مجالس الادارة والجمعيات العامة فى شركات القطاع العام لاتعبر حقيقة عن اصحاب المصالح الفعلية فى تلك الشركات . وباشتراك العاملين فى ادارة الشركة ، كذلك تمثيل مديري الشركة ومديري الاقسام الفنية بها فى مجال الادارة ، جعل العاملين يستأثرون بادارة الشركة ، فهؤلاء المديرين يمثلون الكفاءة الفنية وفى نفس الوقت يمثلون عنصر العمل ، ومن هنا لا يكون تمثيلهم لعنصر الكفاءة الفنية خالصاً . وفسى التنظيم الجديد لقانون قطاع الاعمال العام ، فان مجالس الادارة تهتسم بالناحية الانتاجية وليس الادارية ، وتشكيل مجالس الادارة للشركة القابضة يتم بتعيين من رئيس مجلس الوزراء ومن غير العاملين بالشركة مسن ذوى الخبرات المتميزة والجمعية العامة جزء من الشركة وجزء من الخبرات الخارجية . ويأخذ القانون الجديد بنظام العضو المنتدب ويختار مسن ذوى الكفاءات ويكون مسئولاً امام مجلس الادارة ، وبذا ليس هناك شرط لاعضاء مجلس الادارة ان يكونوا متفرغين .

٥ - يكون للشركة التابعة مجلس ادارة يشكل من اعضاء غير متفرغين بالاضافة الى الاعضاء المنتجين من العاملين .

والحكومة تقوم بتعيين اعضاء مجلس ادارة كل شركة قابضة ، يسند اليهم ادارة الشركات التابعة ، والتي تتكون منها الشركات القابضة ، والتي تعتبر مسئولة عن هذه الشركات التابعة بوصفها مشروعات تجارية موجهة نحو السوق .

العمل الصادر بالقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ على هذه الشركات فيما لم يسرد بشأنه نص خاص في هذا القانون (المادة الاولى) .

١٠ - يحظر على هيئات الرقابة عدا الجهاز المركزى للمحاسبات مباشرة اى عمل من اعمال الرقابة داخل المقر الرئيسى او المقار الفرعية لاي شركة من الشركات الخاصة للقانون الا بعد الحصول على اذن بذلك من الوزير المختص .

٢ - ٢ الاطار التنظيمى لقطاع الاعمال من منظور التخطيط القومى (٢٢)

يبقى قانون قطاع الاعمال العام من ناحية الشكل على الهيكل التنظيمى التقليدى . حيث تحل محل هيئات القطاع العام السابقة الشركات القابضة فى القانون الجديد ، كما تحل محل الشركات التى كانت تشرف عليها تلك الهيئات شركات تابعة : اى ان القانون يرسم من جديد نفس العلاقة التنظيمية الثلاثية : وزير القطاع العام - الشركات القابضة - الشركات التابعة - بالاضافة الى ذلك فان السياسات العامة ، كما يقررها مجلس الوزراء ، يتولى تنفيذها الوزير المختص بالقطاع العام (٢٤) . وفيما عدا ذلك فان القانون لا يتضمن تحديداً للعلاقة بين التخطيط كعملية ضرورية لادارة التنمية ، وبين الشركات (القابضة او التابعة) للقطاع العام ، وكما اشرنا من قبل تتوزع الوظائف التخطيطية بين اجهزة التخطيط (وزارة التخطيط) والمؤسسات العامة (تسم الهيئات) وشركات القطاع العام حسب المراحل المختلفة منذ اقتراح المشروع كى يدخل ضمن خطة التنمية . حيث كان المشروع يسجل وفق رقم كودى محدد فى قائمة مشروعات الخطة وتخصص له استثمارات كلية ، وتوزع هذه الاستثمارات على سنوات الخطة ، ويبين مسار التمويل وجدوله الزمنى ... الخ . وينطبق نفس الشئ على خطة توسع المشروع او استثمارات الاحلال التى يحتاجها ، وهكذا . بينما من ناحية اخرى - تتم الادارة اليومية (التشغيل) بواسطة مجالس ادارات الشركات بالانضوع الكامل لسلطات الهيئة العامة والوزير المختص ، اى باستخدام آليات ادارية حتى لو كانت مستندة الى اساس اقتصادى .

وبينما يهتم القانون ٢٠٢ بتحديد العلاقة بين الشركات القابضة والشركات التابعة ، واختصاصات كل من الجمعية العمومية ومجلس ادارة الشركة مما قد يحقق الاستقلال الذاتى للشركات التابعة ، والحرية الكاملة للشركة القابضة ، تبقي العلاقة بين الشركات القابضة وبعضها البعض ، وبينها وبين خطة التنمية غير محددة وغير واضحة . فالوزير المختص هو الذى يمثل حلقة الوصل بين مجلس الوزراء والسياسة العامة - وبين الشركات القابضة ، كما يقوم باعادة الهيكلة وذلك بتحويل شركات تابعة لشركة قابضة الى شركة اخرى ، او بدمج او فصل شركات قابضة مع بعضها البعض .

وقد يعنى عدم النص - فى مواد صريحة فى القانون - على مسئولية التخطيط والمهام المكمل له (المتابعة ، الاشراف ، الرقابة) ، كما كان الوضع فى طسـل قانون المؤسسات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٦ ، أو قانون هيئات القطاع العام رقم ٩٧ لسنة ٨٢ ، ان هذه المهام مشمولة بعبارة الخضوع للسياسات العامة التى يتضمنها القانون الجديد . والمعروف ان هذه السياسات العامة يتم وضعها فى اطار الخطة الخمسية للتنمية والخطط والموازنات العامة السنوية . ولكن لايكفى فحسب الحاجة الى التأكيد على التزام القطاع العام بتحقيق اهداف الخطة باعتبار ان ملكية الدولة لهذا القطاع هى وسيلة المجتمع للتأثير فى توجيه الموارد وتعظيمها بما يضمن نجاح التنمية ، فالخلاف هو فقط حول آليات هذا التوجيه . ومن ثم يتطلب الامر ان تقنن العلاقة بين مجلس الوزراء (او اللجنة العليا للتخطيط) وبين الشركات القابضة فى القطاع العام ، فضلا عن تطوير عملية ونهج التخطيط بما يأخذ فى الحسبان الهيكل التنظيمى الجديد للقطاع العام . ان عملية التخطيط لايتخض عنها اهداف محسدة للانتاج والاستثمار والتوظيف والتصدير والواردات لمشروعات الخطة المختلفة ، ولكنها تشمل على الاهداف العامة والقطاعية التى تتمشى مع التوازن الاقتصادى العام . بالإضافة الى ذلك - وهو الاكثر أهمية - توضح الخطة السياسات التفصيلية (المالية ، النقدية ، الائتمانية ، والاسعار والاجور ، والانتاجية .. الخ) التى يشتق منها مايعسرف بالادوات الاقتصادية (وليست الادارية) للتأثير فى قرارات الشركات القابضة والمتابعة . وبينما تكون هذه المؤشرات متاحة - فى ظل تخطيط السوق - لشركات القطاع الخاص ايضا ، فان شركات القطاع العام مطالبة باعداد خططها متوسطة الاجل والسنوية . ويتم اعداد هذه الخطط (للاستثمار والانتاج والتصدير والتكنولوجيا والتوظيف .. الخ) من ناحية بالاسترشاد بالمؤشرات العامة لخطة التنمية ، ومن ناحية ثانية بالتنسيق مع الشركات القابضة الاخرى ، ومع جهاز التخطيط القومى .

واذا كان من المتفق عليه ان تسير الشركات التابعة نشاطها الاقتصادى فى ضوء مؤشرات السوق والاسعار (الجارية والمتوقعة) ، وتتخذ قراراتها على اساس الاستجابة لآليات السوق فان الشركات القابضة ، بالتنسيق مع اجهزة التخطيط ورسم السياسة العامة تؤثر بقراراتها فى حركة السوق بما لها من ثقل اقتصادى (مالى - استثمارى - انتاجى .. الخ) ، بما لا يضمن فقط تحقيق اعتبارات الكفاءة فى ضوء الاوضاع الاقتصادية القائمة ، ولكن يضمن كذلك النمو المضطرد للاقتصاد القومى .

(*) راجع الفصل الثانى فيما يتعلق بمقترحات الـطار التنظيمى والمؤسسى للتخطيط .

٢ - ٢ الرؤية المستقبلية لبعض مشاكل القطاع العام وحلولها في ظل القانون الجديد

١ - سياسة تسعير المنتجات والمستلزمات

اغلق القانون الجديد ملف البعد الاجتماعي بمفهومه القديم ، بمعنى ان تباع سلع القطاع العام بأسعار أقل من تكلفتها دعماً لفئات محددة ، وقد بدأت الدولة منذ فترة برفع قيود التسعير مرحلياً ، واصبح قيد التسعير هو قيد رقابة بمعنى البيع بالسعر الاقتصادي غير المبالغ فيه . حرية تحديد الاسعار كسياسة الهدف منها تحقيق فوائض (ارباح) اقتصادية يعاد استخدامها في تنمية اجسام العاملين وتحويل الاحلال والتجديد للطاقات الانتاجية واستمرار حركة الانتاج وتطويره والاتجاه الى التصدير والمنافسة العالمية ، وذلك باستخدام هوامش الربح المناسبة . وقد يكون لسياسة تصويب الاسعار اثارها السلبية في المدى القصير ، يحتاج معه الى نوع من الرقابة على تحديد الاسعار خصوصاً في مجال "المنتج المحتكر" اي السلع التي ليس لها سوق منافسة ، اما على المدى البعيد ففلسفة القانون الجديد هي احداث التوازن في السوق الذي يمتد الى ضبط الاجور والاسعار. وتتمثل الرقابة على الشركات الاحتكارية في الاتي :

- المراجعة الموضوعية الحيادية لتكاليف الانتاج والبيع الفعلية .
- اعطاء مؤشرات عن انحرافات عناصر التكاليف عن المخطط لها مع التركيز على توضيح تكلفة الطاقة غير المستغلة واثار كل ذلك على تكلفة انتاج واسعار البيع للمنتجات .

- تقديم اقتراحات تخفيض التكلفة والاسعار بصورة موضوعية (٢٤).

٢ - النظام المالي

في ظل قانون هيئات القطاع العام وشركاته رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٢ ، كانت اغلب شركات القطاع العام التي راسمالها كله ١٠٠٪ مملوكة للمال العام ، وكان يحظر تغيير هذه السمة بمعنى ان الشركة التي تملكها الدولة ١٠٠٪ لايسمح بالمساهمة فيها حتى ولو كان من المال العام اي حتى لو كان بنك الاستثمار القومي ، وكان دور الحكومة وبنوكها مقصور على اقراض تلك الشركات في حالة احتياجها للاموال دون ان يسمح لها بالمساهمة . ولذلك ارتفعت مديونية القطاع العام الى ٤٠ مليار (القطاع العام لديه ٧٧ مليار جنيه اصولاً منها فقط ٢٥ ملياراً حقوق ملكية) (٢٥). ونتيجة لذلك حدث خلل في الهياكل التمويلية نظراً لعدم توافر اموال في ميزانية الدولة . لاننا نعلم ان كل عجز الموازنة بسبب زيادة الاستثمارات وقد كان هناك شركات بها مساهمات من القطاع الخاص ، وكانت القوانين السارية قبل هذا القانون تمنع من

خلل او تناقص نسبة المال العام الى المال الخاص في هذه الشركات ، ومعنى هذا انه في حالة الحاجة الى رفع رأس المال ، كان على ميزانية الدولة ان تتحمل عبء يخص المحافظة على نسبة المال العام في اجمالي الزيادة ، لانه لم يكن مسموحاً للقطاع الخاص ان يغطي حصة المال العام (٣٦) .

وقد رفعت هذه القيود في ظل القانون الجديد فيما عدا ان تكون الشركة قطاعاً عاماً تابعة لشركة قابضة فلزاماً ان يكون المال العام فيها بنسبة ٥١٪ ، واذا انخفضت النسبة عن ذلك انتفت عن الشركة صفة القطاع العام . ويستهدف القانون الاعتماد على سوق المال في تمويل استثمارات قطاع الاعمال بشقيه العام والخاص ، وذلك بالسماح لشركات القطاع العام باصدار اسهم جاذبة تشجع المواطنين على اقتنائها والتعود على بيعها وشرائها ، ويجب تسجيل اسهم الشركات في بورصة الاوراق المالية ، فالقانون يلزم الشركات بالتسجيل في بورصة الاوراق المالية ، ولا بد من وضع قواعد لتنظيم القيمة الحقيقية لاسهم هذه الشركات ، وتقييمها تقييماً حقيقياً ، حتى يمكن اتخاذ اجراءات رفع رؤوس الاموال لهذه الشركات في حالة الحاجة الى ذلك لاعادة هيكله راسمالها .

وتودع الشركة مواردها بالنقد المحلي والاجنبي في حساب مصرفي بالبنك المركزي او احد البنوك التجارية ، وتعد الشركة القابضة قوائم مالية مجمعة تعرض اصول والتزامات وحقوق المساهمين وايرادات ومصروفات واستخدمات الشركة والشركات التابعة لها وفقاً للاوضاع والشروط التي تحددها اللائحة التنفيذية ، وتحدد لارباح الصافية للشركة ، ويتم توزيعها بقرار من الجمعية العامة ، ويؤول نصيب الدولة في هذه الارباح الى الخزنة العامة .

وتعد الارباح الصافية للشركات التابعة هذه الارباح الناتجة عن العمليات التي باشرتها الشركة ، وذلك بعد خصم جميع التكاليف اللازمة لتحقيق هذه الارباح وبعد حساب وتجنيد كافة الاملاكات والمخصصات التي تقضى اصول المحاسبية بحسابها وتجنيدتها في اجراء أي توزيع بأية صورة من صور الارباح .

٣ - سياسة التوظيف

يتمثل بعض العاملين بذات اوضاعهم الوظيفية وبدلاتهم وكافة المزايا التي كانوا يتمتعون بها في القطاع العام ، وكما سبق الذكر فان القانون ينص على تخصيص نصيب العاملين في الشركة من الارباح التي تقدر الجمعية العامة توزيعها ، تحدد الجمعية بناء على اقتراح مجلس الادارة بما لا يقل عن ١٠٪ من الارباح ولا يزيد على مجموع الاجور السنوية الاساسية للعاملين بالشركة ، كما روعي انتخاب

عدد من العاملين في الجمعية العامة ، ويعطى الحق لكل شركة في وضع لوائح المرتبات والاجور والحوافز وفقاً لطبيعة نشاطها والشركات التابعة لها وفقاً لمعدلات الانتاجية والعائد المحقق .

ولقد كان هناك قيود في ظل قانون هيئات القطاع العام في منح مزايا إضافية للعاملين بالشركات الناجحة التابعة لها . وادت المساواة بين العاملين في الشركات الناجحة والخاسرة ، الى الاضرار بحقوق العاملين ، مما حدى بالمشروع في القانون الجديد ، باطلاق يد الشركات في وضع ماتراه من اساليب لرسم الاجر بالانتاج والمكافآت وسائر التعويضات المالية والمزايا العينية وذلك في ضوء ماتحققه الشركة من انتاج ورقم اعمال .

ولا يخفى على احد ان القائمين على تنفيذ قانون قطاع الاعمال سيواجهون بمشكلة البطالة الناتجة عن التحول ، او التخلص من جزء من العمالة نقيضة لاعادة هيكله الوحدات الانتاجية ، ففي حالة بيع جزء او كل اسهم الشركة ، قد لا تتغير بالضرورة العمالة القائمة ، بينما في حالة اعادة هيكله الشركة بعد بيعها ، فسيان العمالة تتأثر وتحدث بعض المشكلات ، كأن يتم التخلص من جزء او كل العاملين ، ثم اعادة توظيف بعضهم مع تحول نمط النشاط ، وقد يتم توجيه هذه العمالة نحو مشروعات اخرى ، بهدف اعادة تدريبها ودمجها من جديد ، على ذلك فهناك اعتراف واضح بمشكلة العمالة وتركز معظم الجهود على ايجاد الحلول الموضوعية .

٤ - مجالس الادارة

فلسفة قانون قطاع الاعمال للعام، هي ان ينادى بمجالس الادارة عن النواحي الادارية والبيروقراطية المعيقة للانتاج ، وان يكون هدفها الرئيسي هو الاهتمام بالنواحي الانتاجية ومجلس الادارة في قانون هيئات القطاع العام وشركاته ، كان يتكون من رئيس مجلس ادارة وهو في نفس الوقت العضو المنتدب ، أى يــــرأس مجلس الادارة وفي نفس الوقت يدير الشركة في غيبة مجلس الادارة وأربعة اعضاء معينين يمثلون القطاعات الرئيسية في الشركة ويقومون في نفس الوقت برئاسة هذه القطاعات واربعة منتخبين من العمال ، وكل عضو يمثل قطاعه ، وقد نتج عن ذلك ان المجلس يخطط لنشاط الشركة ثم يتابع تنفيذ الخطة ويحدد مسئولية التقصير ويتخذ القرار تجاه المقصر . وهذا الوضع ، يعنى ان الذى يحاسب هو الذى ينفذ . وقد كانت فلسفة القانون الجديد معالجة هذه الشوائب . فتشكيل مجالس الادارة للشركة القابضة يتم بتعيين من رئيس مجلس الوزراء ومن غير العاملين بالشركة ، من ذوي الخبرات المتميزة ، والجمعية العامة جزء من الخبرات الخارجية كما يأخذ القانون بنظام العضو المنتدب من ذوي الكفاءات ، ويكون مسئولاً امام مجلس الادارة وليس

هناك شرط لاعضاء مجلس الادارة ان يكونوا متفرغين وعلى ذلك فاعضاء المجلس المعينون لا يمثلون وظائف تنفيذية داخل الشركة والمنتخب (كما سبق ذكر ذلك) لا يمثل وظيفته التنفيذية داخل الشركة ولكن يمثل العمال فقط داخل الشركة ، فالعضو المنتخب في مجلس الادارة لن يستطيع ان يطلب مطالب خاصة من اعضاء ليس لهم علاقة تنفيذية .

القسم الرابع

تقييم قانون قطاع الاعمال العام في علاقته بالتخطيط

تكاد تتفق معظم الكتابات على ان البيانات الاولى للتخطيط بالمفهوم الضيق والجزئي قد جاءت سابقة على النحو الواضح والبارز للقطاع العام . وقد نما القطاع العام في الربع الاخير من هذا القرن نمواً واضحاً وتحمل القسط الاكبر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وأدى دوراً رئيسياً في تحقيق خطة الدولة وسياساتها العامة حتى اوائل السبعينات . ومع الاخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادي وضعت شركات القطاع العام امام موقف تنافسي لم يواجهها من قبل ، وواكب ذلك اتجاه الدولتين التدريبية تدريجياً للتعويل على القطاع الخاص في الاضطلاع بجزء كبير من البرنامج الاستثماري والانتاجي للخطة ، بالرغم من ان التشريعات والمؤسسات التخطيطية، وقد انشئت في ظل هيمنة القطاع العام والدور المحدود للقطاع الخاص وسيطرة الدولة على كثير من الموارد الاقتصادية من خلال ملكيتها للشاطر الاعظم من وسائل الانتاج او السيطرة عليها بطريق غير مباشر عن طريق هيمنتها على المفاتيح الاساسية لادارة الاقتصاد القومي (٣٧).

ومنذ البداية بدت الحاجة الى تخطيط القطاع العام ، وايجاد كيان تنظيمي لمشروعات فقد تعرض لمجموعة من التغيرات والتعديلات في ميادين التنظيم والادارة، والاشراف والرقابة قد اوصلته تدريجياً الى وضع اصبح فيه جزءاً من الجهاز الاداري للحكومة ، ويعتبر هذا الوضع اخطر ما تعرض له القطاع العام .

وقد تزايدت وتفاقت بعد ذلك المشكلات الاقتصادية مثل ارتفاع معدل التضخم لاكثر من ٢٥ ٪ ، وانخفاض معدل النمو الحقيقي ، وتزايد العجز في الموازنة العامة ، وارتفاع نسبة البطالة السافرة ، وعدم وجود تشريع موحد للاستثمار، ضعف قدرة الجهاز المصرفي على خلق اوعية ادخارية جديدة لاستيعاب المدخرات المتزايدة للقطاع الخاص ، وايضا عدم زيادة الانتاج الزراعي الا بنسبة ضئيلة لاتتناسب مع الزيادة المطردة في عدد السكان ، واخيراً ارتفاع مديونية بعض شركات القطاع العام .

وبعد صدور قانون جديد لتنظيم القطاع العام كقطاع اعمال ، وفي ضوء ماعرضناه من جوانب هذا القانون والتغييرات في الشكل المؤسسى لهذا القطاع يمكننا ان نوجز بعض الملاحظات الخاصة بالمقارنة بين القوانين ٢٢ و٩٧ و٢٠٣ في ضوء فلسفة القانون الاخير (انظر الجدول رقم ٥) .

١ - يبقى قانون قطاع الاعمال على شكل التنظيم المعهود ، اى التنظيم الثلاثى حيث تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام ، كما تحل محسّل الشركات التى تشرف عليها هذه الهيئات ، شركات تابعة ، وبذلك فسان التنظيم الجديد ، لم يقدم حلاً لتلافى مشكلة افتقاد المنافسة بين وحداته أو كيفية التنسيق بين وحداته الاقتصادية المتفاوتة القدرة المالية والقائمة فى اماكن متعددة فى اطار عدد محدود من الشركات القابضة ، حيث لابد من مراعاة الظروف الجغرافية ، بحيث يسهل الاشراف على الشركات القابضة والتابعة ، ومراعاة طبيعة وتكامل الانشطة والمراكز المالية للوحدات الاقتصادية ، وللإجابة على ذلك يمكننا القول ان هذه التجربة مأخوذة عن النظام الايطالى (٢٨) ، وهى تجربة ناجحة هناك ، وان فلسفة القانون الجديد قائمة على متابعة الاهداف وليس الاجراءات التنفيذية ، وعدم التدخل فى الاعمال اليومية للشركات .

٢ - تقوم فلسفة القانون الجديد على الفصل بين الملكية والادارة ، وذلك تلافياً لسيطرة الوزارات على القطاع العام ، بفصله عن الجهاز الحكومى (كما فى القانون ٢٢ ، ٨٧) والفكرة فى حد ذاتها تخرج بادارة العمل الاقتصادى عن المفاهيم الحكومية ، ويقتصر دور الدولة بصفتها المالكة على هذا القطاع على النتائج ، وفى ذات الوقت تمارس الادارة نشاطها فى القطاع بذات الاسلوب والمنهج الذى تدار به الاستثمارات الخاصة الناجحة ، بعيداً عن سيطرة الاجهزة الحكومية . ولكن التنظيم الجديد اعطى لمجالس الادارة (غالبيتها من ذوى الخبرة) حقوقاً كثيرة غير مقيدة بأى قيد لضمان حسن الادارة ، ولم يضع اى معايير لذلك ، كما (الخبرة) :صفة غير محددة الشروط ، ولم يحدد التنظيم ، كيف تكتسب هذه الخبرات وهى بعيدة كل البعد عن العمل فى القطاع العام ، وما هو الوضع بالنسبة للخبرات والكفاءات الموجودة بالفعل والتى لها تاريخ طويل بالعمل بالقطاع العام انفق عليها اموالاً طائلة فى تدريبها ؟

وقد كان يمكن تدارك ذلك بتحرير العناصر القيادية ذات الخبرة الحقيقية من القيود البيروقراطية ، واطلاق طاقاتها للابداع وسرعة اتخاذ القرارات . ولانعرف مصير من لاتجدد مدته ولم يبلغ بعد سن التقاعد ، هل

مرؤسيه لواحد من مرؤسيه السابقين ام هل ينتقل الى وظيفة خارج مجال عمله الاول التي امضى سنوات في التعرف على ظروفه واحتياجاته ؟

٢ - كان من سلطات المؤسسات العامة للاشراف والرقابة والتنسيق وتقييم الاداء بالنسبة للوحدات الاقتصادية ، وقد تضاعفت هذه المهام في ظل قانون هيئات القطاع العام ، واختلف الوضع في ظل قانون قطاع الاعمال العام . حيث تقوم الشركة القابضة بدور المستثمر عن طريق الشركات التابعة او بنفسها ، حيث لم يكن مسموحاً في ظل قانون الهيئات بالمساهمة فسي شركات القطاع العام .

اما القانون الجديد فقد سمح بطرح اسهم الشركات التابعة (٩٠٪) ، وفي ذلك احياء لسوق المال وتنشيط لها ، وهنا يكون للبنوك دورا في تنشيط سوق المال ولكن الخوف من ان تتحول الشركات القابضة لمجرد مستثمر او مسيطر مالي يدير محفظة الاوراق المالية ، ويمكنها في اى وقت ان تتخلص من بعض شركاتها التابعة ببيع اسهمها ، مثلما يمكنها اضافة شركات جديدة للسي متلكاتها بشراء اسهمها في البورصة ، وان تنصرف الشركات القابضة عن مسؤوليات الانتاج الى مجال المضاربة في سوق الاوراق المالية ، اى اننا فى محاولة للتخلص من البيروقراطية المعيبة المعيقة التي اعاقت سير العمل فى الوحدات الاقتصادية ، اعطينا حرية كبيرة للشركات القابضة فى التصرف فى جزء من اسهم الشركات التابعة دون قيود ، ولم تحدد لمن يتم البيع ؟

وهناك ايضا فلسفة عدم تدخل الشركات القابضة فى عمل وادارة الشركات التابعة حتى لا يحدث تعطيل او عاقبة للانتاج ، وقد سبق القول بان التدخل فى العمل اليومى للوحدات الانتاجية اعاق سير العمل ، ولكن التسليم بهذا يعنى ان تحديد العلاقة بين القيادة المتمثلة فى (الشركات القابضة) وبين الشركات التابعة تحتاج الى تصويب ، ولاتعنى ان مبدأ التنسيق والتكامل خاطئ من اساسه .

٤ - غياب النص فى قانون قطاع الاعمال العام على العلاقة بين القطاع العام وخطة التنمية بينما العلاقة بين المؤسسات العامة ومن بعدها هيئات القطاع العام بخطة التنمية واضحة وصريحة بالنص على الالتزام بالخطة ، وفى نص قانون قطاع الاعمال هناك تناقضاً فى هذا الصدد ، فهو ينص على عدم جواز تجنيد تعيين رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة القابضة ، اذا لم تحقق الشركة الاهداف المحددة لها فى الخطة السنوية ، ولم يرد فى أى نص آخر

بالقانون ذكر ل خطة سنوية أو غير سنوية ، وهنا يطرح سؤال هل المقصود هو خطة الشركة القابضة ام خطط شركاتها ؟

٥ - بالرغم من تعدد الاجهزة الرقابية فى القانونين السابقين (٢٢ ، ٩٧) الا انها اعاققت سير العمل بالشركات ، وادت الى كثير من التداخل فى الاختصاصات وفى القانون الجديد روعى ابتعاد الاجهزة الرقابية الاخرى ، وان الرقابة الاساسية هى رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات ورقابة مجلس الادارة والجمعية العامة ، ولكن هناك رأى باستمرار الرقابة الادارية ، حيث انها تمثل الجهة التى تراقب تصرف و سلوك القائمين على المال العام وادارته ، حتى لا يكون المال العام مرتعا للتسيب .

اما بالنسبة لرقابة مجلس الادارة ، فهناك تخوف من عدم جديتها ، حيث ان مجلس ادارة الشركة القابضة هو الذى يضع معايير الاداء ويتولى تقييمها ويفحص التقارير المقدمة عن سير العمل بالشركة فلن يكون من المتصور بعد ذلك ان يضع نفسه موضع الادانة امام الجمعية العامة للشركة . وهناك ايضا النص بتنعية القيادات التى لاتثبت جدارتها بعد ثلاث سنوات ، ويمكننا القول بان ثلاث سنوات لاتكفى لظهور نتائج اى جهد يهدف لتخفيض بسيط فى تكاليف الانتاج ، ناهيك عن التوسعات وتنفيذها او الاهتمام بالتطور التكنولوجى او بتدريب العمالة لزيادة انتاجيتها .

وعلى ذلك يمكننا القول ان القانون الجديد لقطاع الاعمال العام ، من ناحية الشكل يبقى على الهيكل التنظيمى التقليدى ، اى ان القانون يرسم من جديد نفس العلاقة التنظيمية الثلاثية : وزير القطاع العام - الشركات القابضة - الشركات التابعة ، ومن مراجعة القانون نجدنا امام نظام هرميا للسلطة على رأسه الوزير المختص ، اى ان جوهر السلطة يصب فى النهاية عند الوزير المختص ، القانون الجديد لم يأتى بافكار او تنظيمات تدعونا الى الاعتقاد باننا على ابواب مرحلة جديدة فى مجال الفصل بين الملكية والادارة ، فالقرارات الهامة كنمو المنشأة او ضمورها او اختفاءها تبقى دائما من اختصاص صاحب المال ودون غيره ، ومن هنا فليس هناك فى هذا الضوء فروق جوهرية بين القانون ٢٠٣ والقانون السابق ٩٧ لسنة ١٩٨٣ .

وبينما يهتم القانون ٢٠٣ بتحديد العلاقة بين الشركة القابضة والشركات التابعة واختصاصات كل من الجمعية العامة ومجلس ادارة الشركة - مما قد يحقق الاستقلال الذاتى للشركات التابعة والحرية الكاملة للشركة القابضة ، تبقى العلاقة بين الشركات القابضة وبعضها البعض ، وبينها وبين خطة التنمية غير محددة وغير

جدول رقم (٥)

مقارنة فى الوظائف والمهام التخطيطية بين قانون ٣٢ لسنة ١٩٦٦

وقانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣ وقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١	قانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣	قانون ٣٢ لسنة ١٩٦٦
١ - ثلاثية الخط التنظيمى الوزارة - الشركة القابضة - الشركة التابعة ٢ - يصدر بتأسيس الشركة القابضة ، قرار من رئيس مجلس الوزراء ، بناء على اقتراح الوزير المختص وتثبت لها الشخصية الاعتبارية وتعتبر من اشخاص القانون الخاص • ٣ - تتولى الشركة القابضة فى مجال نشاطها ومن خلال الشركات التابعة لها ، المشاركة فى تنمية الاقتصاد القومى فى اطار السياسة العامة للدولة •	١ - ثلاثية الخط التنظيمى الوزارة - الهيئة - الشركة ٢ - تنشأ هيئة القطاع العام بقرار من رئيس الجمهورية وتكون لها الشخصية الاعتبارية - وتكون من اشخاص القانون العام • ٣ - تقوم هيئة القطاع العام فى مجال نشاطها ومن خلال الشركات التى تشرف عليها بالمشاركة فى تنمية الاقتصاد القومى والعمل على تحقيق اهداف خطة التنمية ، طبقا للسياسة العامة للدولة	١ - ثلاثية الخط التنظيمى الوزارة - المؤسسة - الشركة ٢ - تنشأ المؤسسة العامة بقرار من رئيس الجمهورية وتكون لها الشخصية الاعتبارية ٣ - تقوم المؤسسة العامة فى حدود نشاطها بالمشاركة فى تنمية الاقتصاد القومى وتعتبر جهاز الوزير الذى يعاونه فى النهوض بمسؤولياته فى تحقيق أهداف خطة التنمية •

قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١	قانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣	قانون ٣٢ لسنة ١٩٦٦
- تتولى الشركة القابضة ، من خلال الشركات التابعة لها ، استثمار أموالها كما يكون لها منذ الاشياء ان تقوم بالاستثمار بنفسها . كما يكون لها تأسيس شركات المساهمة بمفردها أو بالاشتراك مع الغير ، وشراء وبيع أسهم الشركات المساهمة وتكوين وإدارة محفظة الأوراق المالية . - يتولى الوزير المختص ، تقديم تقارير دورية لمجلس الوزراء وفقا لما تحدده اللائحة التنفيذية : عن نتائج أعمال الشركات القابضة ، أي أنه يمثل حلقة الوصل بين الحكومة وبين الشركات القابضة .	- تشرف هيئة القطاع العام على مجموعة شركات تحدد على أساس مماثل أنشطتها أو تشابهها أو تكاملها ، ويؤول الى الهيئة صافي حقوق الدولة في هذه الشركات ، ويجوز للهيئة ان تباشر نشاط معين بنفسها . - يتولى الوزير المختص عن طريق هيئات القطاع العام المتابعة لتنفيذ السياسة العامة للدولة فى مجالات نشاط هذه الهيئات ومتابعة تنفيذ خطة الدولة فى هذه المجالات .	٤- تخضع المؤسسة العامة بسلطة الاشراف (الرقابة والتنسيق وتقييم الاداء بالنسبة الى الوحدات الاقتصادية التابعة لها دون تدخل فى شئونها التنفيذية . ٥ - يتولى كل وزير عن طريق المؤسسات العامة تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعتها للقطاع العام الذى يشرف عليه ، بما يحقق خطة التنمية ، ويكون له سلطة الاشراف والرقابة بالنسبة الى المؤسسات العامة التى تتبعه .

قانون ٣٢ لسنة ١٩٦٦	قانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣	قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١
٦- الجهاز المركزى للمحاسبات يقوم بمهمة الرقابة الاساسية ، أى ان تقاريره هى الاساس الذى تمارس عليه مختلف اجهزة الاشراف والرقابة الاخرى مسئولياتها ، ويقوم بمساعدة الشركات على ممارسة الرقابة الذاتية على أعمالها .	- الجهاز المركزى للمحاسبات يقوم بالرقابة والمحاسبة وتقييم الاداء لكل وحدات القطاع العام ، وذلك بوضع اهداف محدده لكل شركة لتحقيقها " رفع مستوى الاداء ، زيادة الانتاج والانتاجية ، زيادة المبيعات . . . وغيره " وذلك ليتمكن محاسبة كل منها على ماحققت من اهداف وضعت لها فى كل فترة زمنية .	- الجهاز المركزى للمحاسبات يقوم بمراقبة حسابات الشركات القابضة والتابعة وتقييم أدائها .
٧- تعدد الاجهزة التى لاينبغى لها أن تكون رقابية . (الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، الاحماء ، العمل . .) وتدخل اختصاصاتها .	- تعدد الاجهزة الرقابية مثل (الهيئة العامة للتوحيد والقياس ، مصلحة الرقابة الصناعية ، مصلحة الكيمياء هيئة تنمية الصادرات . .) وتداخل اختصاصاتها .	- ابتعاد الاجهزة الرقابية الاخرى عن التدخل فى شئون الشركات سواء كانت قابضة أو تابعة .
٨- للوزير المختص الرقابة على المؤسسات التى تتبعه للرئيس مجلس ادارة المؤسسة العامة صلاحيات الرقابة على سير العمل .	- للوزير المختص المتابعة الدورية للشركات عن طريق التقارير التى لمجلس ادارة الهيئة (فى مجالات الانتاج والانتاجية والمبيعات . . .)	- الوزير المختص ليس له علاقة مباشرة بالشركات التابعة ، فدوره هو متابعة الاهداف وليست الاجراءات التى تم اتخاذها لتنفيذ هذه الاهداف

× قام باعداد هذا الجدول الباحث

واضحة ، وقد يعنى عدم النص - فى مواد صريحة فى القانون الجديد على مسئولية التخطيط والمهام المكملة له (المتابعة ، الاشراف ، الرقابة) ، كما كان الوضع فى ظل قانون المؤسسات العامة او قانون هيئات القطاع العام ، ان هذه المهام مشمولة بعبارة الخشوع للسياسات العامة التى يتضمنها القانون الجديد ، والمعروف ان هذه السياسات العامة يتم وضعها فى اطار الخطة الخمسية للتنمية والخطط العامة السنوية ولكن لايكفى فحسب الحاجة الى التاكيد على التزام القطاع العام بتحقيق اهداف الخطة باعتبار ان ملكية الدولة لهذا القطاع هى وسيلة المجتمع للتأثير فى توجيه الموارد وتنظيمها بما يضمن نجاح التنمية . فالخلاف هو فقط حول آليات هذا التوجيه . ومن ثم يتطلب الامر ان تقن العلاقة بين مجلس الوزراء واجهزة التخطيط القومى وبين الشركات القابضة فى القطاع العام فضلا عن تطوير عملية ومنهج التخطيط بما يأخذ فى الحسبان الهيكل التنظيمى الجديد للقطاع العام . ان عملية التخطيط قد اخذت عنها امداف محددة للانتاج والاستثمار والتوظيف والواردات لمشروعات الخطة المختلفة ، ولكنها تشتمل على الاهداف العامة والقطاعية التى تتمشى مع التوازن الاقتصادى العام . بالاضافة الى ذلك وهو الاكثر اهمية - توضح الخطة السياسات التفصيلية (المالية ، النقدية ، الائتمانية ، الاسعار ، الاجور ، الانتاجية ... الخ) ، والتى يشتق منها مايعرف بالادوات الاقتصادية (وليست الادارية) للتأثير فى قرارات الشركات القابضة والتابعة . وبينما تكون هذه المؤشرات المتاحة - فى ظل تخطيط السوق لشركات القطاع الخاص ايضا ، فان شركات القطاع العام مطالبه باعداد خططها متوسطة الاجل السنوية - ويتم اعداد هذه الخطط (للاستثمار والانتاج والتصدير والتكنولوجيا والتوظيف .. الخ) من ناحية بالاسترشاد بالمؤشرات العامة لخطة التنمية ، ومن ناحية ثانية بالتنسيق مع الشركات القابضة ، ومع جهــــــــــــــــاز التخطيط القومى

الخلاصة

أجمعت معظم الكتابات على أن البدايات الأولى للتخطيط ، قد جاءت سابقة على النمو الواضح والبارز للقطاع العام ، كما أن فترة منتصف الخمسينات شهدت قصورا في حدود وجود وتنظيم التخطيط تحت تأثير نمو القطاع العام ، ومنذ البداية بدت الحاجة الى تخطيط القطاع العام ، وإيجاد كيان تنظيمي لمشروعاته ، وقد خضع القطاع العام لسلسلة من التشريعات والقوانين ، التي شهدت تجربة كل التنظيمات الممكنة ، مثل الشركة القابضة مرة ومؤسسات نوعية مرة ثانية وثالثة شركات دون مؤسسات ، ورابعة هيئات فوق الشركات ، ولم تنجح تماما أي صيغة في علاج مشكلات القطاع العام المزمنة ، كنمط إدارة القطاع العام وتنظيمه وحجمه وتكوينه والأوضاع التمويلية لبعض شركاته ، والعائد على الاستثمار ، فضلا عن سياسات التوظيف الملزمة ، وأخيرا سياسات تسعير المنتجات والمستلزمات وما يتمخض عنها من دعم صريح وضمني للاعتبارات الاجتماعية . وقد عصفت هذه المشاكل بالأهداف المحددة للقطاع العام ، وجعلت الخطط الموضوعة مجرد توزيع للاستثمارات . وقد كان لابد من التفكير في التغلب على هذه المشاكل بأعادة تنظيم القطاع العام وصدر قانون جديد يحاول تلافي هذه المشاكل . وقد صدر القانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ وكان من أهم أهدافه فصل الملكية عن الإدارة ، بحيث يقتصر دور الدولة بصفتها المالكة للقطاع العام على المحاسبة على النتائج وتمارس الإدارة نشاطها بالمنهج الذي تدار به الاستثمارات الخاصة ، ويخلق ملف البعد الاجتماعي بمفهومه القديم (بمعنى أن تباع سلع القطاع العام بأسعار أقل من تكلفتها دعما لفئات محددة) ويتم إحياء سوق المال والاعتماد عليها في تمويل استثمارات قطاع الأعمال بشقيه (العام ، والخاص) ومحاولة الأخذ بعين الاعتبار الأوضاع الوظيفية للعاملين بالقطاع العام ومحاولة حل مشاكل العمالة الرائدة .

ولكن القانون الجديد في محاولة منه لحل مشاكل القطاع العام ، وكذا بصورة كبيرة على الجوانب الإدارية ، دون تحديد الاطار التنظيمي المناسب لقطاع الأعمال العام من منظور التخطيط القومي . فالقانون اهتم بتحديد العلاقة بين الشركة القابضة والشركة التابعة واختصاصات كل من الجمعية العامة ومجلس إدارة الشركة ، وكفل للشركات التابعة محاولة تحقيق الاستقلال الذاتي ، وإيضا الحرية الكاملة للشركات القابضة ، ولكن العلاقة بين الشركات القابضة وبعضها البعض ، وبينهما وبين خطة التنمية ليست واضحة ولا محددة وقد أبقي القانون الجديد على الهيكل التنظيمي من ناحية الشكل بمعنى ثلاثية الخط التنظيمي من (وزير القطاع العام ، الشركة القابضة ، الشركة التابعة) . وعلى ذلك فالوزير المختص هو القائم بالسلطة وهو الذي يمثل حلقة الوصل بين مجلس الوزراء والسياسة العامة وبين الشركات القابضة .

وعلى ذلك فهناك حاجة لتقنين العلاقة بين مجلس الوزراء وبين الشركات القابضة فى القطاع العام ، فضلا عن تطور عملية ومنهج التخطيط بما يأخذ فى الحسبان الهيكل التنظيمى الجديد للقطاع العام ، ومطالبة شركات القطاع العام باعداد خططها متوسطة الاجل والسنوية ، مشترشدة من ناحية بالمؤشرات العامة لخطة التنمية ، ومن ناحية أخرى بالتنسيق مع الشركات القابضة الأخرى ومع جهاز التخطيط القومى .

وعلى ذلك يمكننا القول ان تحديد هوية الاقتصاد المصرى تتوقف اولا على تحديد نشاط كل من القطاع العام والخاص ، وتحديد الحيز الذى يعمل فيه كل منهما ، ويستدعى ذلك ضرورة العمل على علاج المشاكل التى يعانى منها كلا القطاعين، والفكرة الاساسية من مشروع قانون الاعمال العام ، تهدف الى التقريب بين الاحكام والقواعد الاقتصادية والقانونية التى تحكم شركات القطاع العام والخاص ، وهو قانون (١٥٩) لسنة ١٩٨١، ويكون هناك تشريع موحد يحكم جميع الشركات فى مصر ، اى تحكم قطاع الاعمال سواء العام والخاص ، فى اطار السياسات العامة للدولة ، وخططة التنمية ، والحاجة الى تطوير التخطيط لاتعنى التخلص منه ، وانما هو التخلص من التداخل فى الاختصاصات وتعدد الجهات التى تتخذ القرارات والاغراق فى تفاصيل سير العمل فى الوحدات الانتاجية . بل يمكن القول ان الاتجاه نحو تحرير ادارة قطاع الاعمال العام يزيد من الحاجة الى تطوير وتدقيق عملية التخطيط للاقتصاد القومى بما يضمن ليس فقط زيادة كفاءة وحدات القطاع العام القائمة ولكن ايضا زيادة وترشيد استخدام موارد الاقتصاد القومى فى مجموعه .

الهوامش

- ١ - اسماعيل صبرى عبدالله ، تنظيم القطاع العام " الاسس النظرية واهم القضايا التخطيطية " ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٩ .
- ٢ - سامى السيد ، تحرير الاقتصاد المصرى بين الملكية وتحرير الادارة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، القاهرة ، ١٩٩١ .
- ٣ - اسماعيل صبرى عبدالله مرجع سابق .
- ٤ - اسماعيل صبرى عبدالله مرجع سابق .
- ٥ - سعد حافظ محمود ، القطاع العام ودوره التاموى - المبررات وكيفية الخروج من الازمة ، الاهرام الاقتصادى ، ١٩٩٠/٧/١٦ .
- ٦ - محمد رضا العدل ، نحو تنظيم افضل للقطاع العام فى مصر - ورقه قدمت للجمعية المصرىة للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع - بحوث المؤتمر العلمى السابع للاقتصاديين المصريين ، القاهرة ، ١٩٨٢ .
- ٧ - اسماعيل صبرى عبدالله ، مرجع سابق .
- ٨ - عبدالعزيز الشربىنى ، ادارة التنمية ومواجهة الازمات " مدخل تطور العلاقة بين ادارة الدولة وادارة المنشأة ، بحوث المؤتمر الخامس والعشرون لجامعة خريجى المعهد القومى للادارة العليا - القاهرة ، ١٩٨٩ .
- ٩ - خلدون حسن النقيب ، الدكتور داود حيدر ، المجتمع الجماهيرى والقطاع العام ، رؤيه مستقبلية الحلقة النقاشية الحادية عشر ، المعهد العربى للتخطيط ، الكويت ، ١٩٨٨ .
- ١٠ - عثمان محمد عثمان ، مستقبل القطاع العام فى مصر : اوراق ومناقشات الندوة العلميه ، عن تطور القطاع العام - معهد التخطيط القومى - مركز التخطيط العام ، ١٩٨٨ .
- ١١ - سعد حافظ محمود ، بعض ملامح تجربه المصرىه فى التخطيط والتنمية - مذكرة داخلية ٨٤٤ ، القاهرة ، ١٩٨٩ .

- (١٢). ان القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ الذى ينص بإنشاء المؤسسه الاقتصاديه هو المصدر التاريخى لكل النصوص التالية .
- (١٣) محمد رضا العدل ، مرجع سابق
- (١٤) قانون هيئات القطاع العام وشركته رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ ، الجريده الرسميه ١٩٨٣ .
- (١٥) جيمس جوارتنى ، ريتشارد ستروب ، الاقتصاد الجزئى ، الاختيار العام والخاص ، دار المريخ للنشر ، الرياض ، ١٩٨٧ .
- (١٦) أ . هـ هانسون ، المشروع العام والتنمية الاقتصاديه ، الدار المصريه للتأليف والترجمه ، ١٩٦٠ .
- (١٧) جيمس جوارتنى ، ريتشارد ستروب ، مرجع سابق .
- (١٨) ابراهيم العيسوى ، التخطيط والمتابعة فى الواقع الجديد للاقتصاد المصرى ، مذكره خارجيه (١٣٧٥) القاهرة ، ١٩٨٣ .
- (١٩) محمود عبدالفضيل ، القطاع الخاص والسياسه السعاه - كلية الاقتصاد والعلوم السياسيه ، القاهرة ، ١٩٨٩ .
- (٢٠) ابراهيم العيسوى ، مرجع سابق .
- (٢١) وزارة التخطيط - الخطه الخمسيه الثانيه ٨٨/٨٧ - ٩٢/٩١
- (٢٢) مجلس الشورى ، تقرير اداره التنميه فى الاقتصاد المصرى ، تقرير لجنة الشئون الماليه والاقتصاديه دور الانعقاد الحادى عشر ، ١٩٩٠ .
- (٢٣) مجلس الشورى ، مرجع سابق .
- (٢٤) World Bank, Review of the finances of the decentralized Public sector, Main report Volume 1, 1987.
- (٢٥) وزارة التخطيط - الخطه الخمسيه الثانيه ، مرجع سابق .
- (٢٦) مجلس الشورى ، مرجع سابق .

- (٢٧) أمانى قنديل ، مشاكل احلال الملكية الخاصة محل الملكية العامة فى الاطار المصرى المقارن " القطاع الخاص والسياسات العامة فى مصر " مركز البحوث والدراسات السياسية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٨٩ .
- (٢٨) هبه حندوسه ، نحو اقتصاد مصرى يعتمد على الذات ، ورقه قدمت الى الجمعية المصريه للاقتصاد السياسى والتشريع - اعمال المؤتمر العلمى السادس للاقتصاديين المصريين ، مارس ١٩٨٤ ،
- (٢٩) ولمزيد من التفاصيل - جريده الاهرام ، فى حديث لرجل الاعمال محمد دولاور ١٩٩١/٦/٤ .
- (٣٠) مجلس الشورى ، مرجع سابق .
- (٣١) محمود عبدالفضيل ، مرجع سابق .
- (٣٢) قانون قطاع الاعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ، الجريدة الرسمية .
- (٣٣) فى مناقشته مع الاستاذ جلال قاسم وكيل اول وزارة مجلس الوزراء .
- (٣٤) ابراهيم حسن العيسوى " التجارب القطريه العربيه مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربه ، بحث مقدم لندوة القطاع العام والخاص فى الوطن العربى - مركز دراسات الوحدة العربيه - بيروت ، ١٩٩١ .
- (٣٥) مجلس الشورى ، مرجع سابق .
- (٣٦) سعيد النجار ، التصحيح والتنمية فى البلدان العربيه : ندوه مشتركه تحت اشراف صندوق النقد العربى وصندوق النقد الدولى : ابو ظبى ، مؤسسه دار الهلال ، ١٦ - ١٨ فبراير ١٩٨٧ .
- (٣٧) APCIFAP, Cooperation Project for Public enter Prise System restructuring (Methodological and Operational Proposal) Rome, October, 1990. (تقرير غير منشور)

(٢٨) انشأ موسولينى مؤسسة (اعادة التعمير الصناعى) " ابرى " لتشتري المشروعات المتعثرة او المفلسة وتعمل على تنشيطها حتى اذا ما ازدهرت امكن ان تباع كل اسهمها او بعضها للقطاع الخاص ، وينحصر نطاقه زمنيا باعادة بيع الاسهم للرأسمالية ، وتساهم حاليا مجموعه " ابرى " فى تنمية الاقتصاد الايطالى بحجم عمله الضخم ورأس المال المستثمر والقيمة المضافة التى تشكل ٣ ٪ من الرقم القومى فى عام ١٩٨٨ (ورأس المال المستثمر ٥ ٪ من مجموع الاستثمارات بالدولة) وقد كان هناك اتفاقات لنقل الخبرة والتجربة التخصصية كاداه لاعادة الهيكلة .

ولمزيد من التفاصيل

William J. Baumal , Public and Private enterprise in a mixed economy: Proceedings of a conference. held by the international economic association in Mexico City, 1988.

(١) دراسة الهيكل الاقليمي للعمالة فى القطاع العام فى جمهورية مصر العربية (ديسمبر ١٩٧٧)

Adverse Economic Effects Resulting from Israeli Aggressions and Continued occupation of Egyptian Territories, April 1978.

(٢) الدراسات التفصيلية لمقومات التنمية الاقليمية بمنظمة جنوب مصر (ابريل ١٩٧٨)

(٤) دراسة تحليلية لمقومات التنمية الاقليمية منظمة جنوب مصر (يونيو ١٩٧٨)

(٥) دراسة اقتصادية فنية لافاق صناعة الاسمدة والتنمية الزراعية فى جمهورية مصر العربية حتى

عام ١٩٨٥ . (ابريل ١٩٧٨)

(٦) التغذية والغذاء والتنمية الزراعية فى البلاد العربية . (اكتوبر ١٩٧٨)

(٧) تطور التجارة الخارجية وميزان المدفوعات ومشكلة تفاقم العجز الخارجى وسياسات مواجهتها

(١٩٧٠/٦٩ - ١٩٧٥) . (اكتوبر ١٩٧٨)

Improving the position of Third World Countries in the International Cotton Economy, June 1979.

(٩) دراسة تحليلية لتفسير التضخم فى مصر (١٩٧٠ - ١٩٧٦) . (اغسطس ١٩٧٩)

(١٠) حوار حول مصر فى مواجهة القرن الحادى والعشرين . (فبراير ١٩٨٠)

(١١) تطوير أساليب وضع الخطط الخمسية باستخدام نماذج البرمجة الرياضية فى جمهورية مصر

العربية . (مارس ١٩٨٠)

(١٢) دراسة تحليلية للنظام الضريبى فى مصر (١٩٧٠/٧١ - ١٩٧٨) . (مارس ١٩٨٠)

(١٣) تقييم سياسات التجارة الخارجية والنقد الاجنبى وسبل ترشيدها . (يوليو ١٩٨٠)

(١٤) التنمية الزراعية فى مصر ماضيها وحاضرها (ثلاثة اجزاء) . (يوليو ١٩٨٠)

A study on Development of Egyptian National Fleet, June 1980 (١٥)

(١٦) الانفاق العام والاستقرار الاقتصادى فى مصر ١٩٧٠ - ١٩٧٩ . (ابريل ١٩٨١)

(١٧) الابعاد الرئيسية لتطوير وتنمية القرية المصرية . (يونيو ١٩٨١)

(١٨) الصناعات الصغيرة والتنمية الصناعية .

(التطبيق على صناعة الغزل والنسيج فى مصر) . (يوليو ١٩٨١)

(١٩) ترشيد الادارة الاقتصادية للتجارة الخارجية والنقدية الاجنبية (ديسمبر ١٩٨١)

- (٢٠) الصناعات التحويلية فى الاقتصاد المصرى (ثلاثة أجزاء) . (أبريل ١٩٨٢)
- (٢١) التنمية الزراعية فى مصر (جزئين) . (سبتمبر ١٩٨٢)
- (٢٢) مشاكل انتاج اللحوم والسياسات المقترحة للتغلب عليها . (أكتوبر ١٩٨٣)
- (٢٣) دور القطاع الخاص فى التنمية (نوفمبر ١٩٨٣)
- (٢٤) تطور معدلات الاستهلاك من السلع الغذائية وأثارها على السياسات الزراعية فى مصر . (مارس ١٩٨٥)
- (٢٥) البحيرات الشمالية بين الاستغلال النباتى والاستغلال السمكى (أكتوبر ١٩٨٥)
- (٢٦) تقييم لاتفاقية التوسع التجارى والتعاون الاقتصادى بين مصر والهند ونيوجولافيا . (أكتوبر ١٩٨٥)
- (٢٧) سياسات وامكانات تخطيط الصادرات من السلع الزراعية (نوفمبر ١٩٨٥)
- (٢٨) الافاق المستقبلية فى صناعة الفزل والنسيج فى مصر . (نوفمبر ١٩٨٥)
- (٢٩) دراسة تمهيدية لاستكشاف آفاق الاستثمار الصناعى فى اطار التكامل بين مصر والسودان . (نوفمبر ١٩٨٥)
- (٣٠) دراسة تحليلية عن تطور الاستثمار فى ج.م.ع مع الاشارة للطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومى . (ديسمبر ١٩٨٥)
- (٣١) دور المؤسسات الوطنية فى تنمية الاساليب الفنية للانتاج فى مصر (جزئين) . (ديسمبر ١٩٨٥)
- (٣٢) حدود وامكانات مساهمة ضريبية على الدخل الزراعى فى مواجهة مشكلة العجز فى الموازنة العامة للدولة وأصلاح هيكل توزيع الدخل القومى . (يوليو ١٩٨٦)
- (٣٣) التفاوتات الاقليمية للنمو الاقتصادى والاجتماعى وطرق قياسها فى جمهورية مصر العربية (يوليو ١٩٨٦)
- (٣٤) مدى امكانية تحقيق اكتفاء ذاتى من القمح (يوليو ١٩٨٦)
- (٣٥) Integrated Methodology for Energy Planning in Egypt, Sept. 1986. (يوليو ١٩٨٦)
- (٣٦) الملامح الرئيسية للطلب على تملك الاراضى الزراعية الجديدة والسياسات المتمثلة باستصلاحها واستزراعتها (مارس ١٩٨٨)
- (٣٧) دراسة بعنوان مشكلات صناعة الالبان فى مصر (مارس ١٩٨٨)
- (٣٨) دراسة بعنوان آفاق الاستثمارات العربية ودورها فى خطط التنمية المصرية . (مارس ١٩٨٨)
- (٣٩) تقدير الاجار الاقتصادى للاراضى الزراعية لزراعة المحاصيل الزراعية الحقلية على المستوى الاقليمى لجمهورية مصر العربية عامى ٨٠ ١٩٨٥٠ . (يونيو ١٩٨٨)
- (٤٠) السياسات التسويقية لبعض السلع الزراعية وآثارها الاقتصادية (يونيو ١٩٨٨)

- ٤١ - بحث الاستزراع السمكى فى مصر ومحددات تنمية
أكتوبر ١٩٨٨
- ٤٢ - نظم توزيع الغذاء فى مصر بين الترشيد واللقاء
أكتوبر ١٩٨٨
- ٤٣ - دور الصناعات الصغيرة فى التنمية
أكتوبر ١٩٨٨
- ٤٤ - دراسة استطلاعية لدورها فى الاستيعاب العمالى
أكتوبر ١٩٨٨
- ٤٥ - دراسة تحليلية لبعض المؤشرات المالية للقطاع الصناعى
التابع لوزارة الصناعة .
- ٤٥ - الجوانب التكاملية وتحليل القطاع الزراعى فى خطط التنمية
الاقتصادية والاجتماعية
فبراير ١٩٨٩
- ٤٦ - امكانيات تطوير الضرائب العقارية لزيادة مساهمتها فى
فى الإيرادات العامة للدولة فى مصر .
فبراير ١٩٨٩
- ٤٧ - مدى امكانية تحقيق اكتفاء ذاتى من السكر
سبتمبر ١٩٨٩
- ٤٨ - دراسة تحليلية لاثـر السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية
على تطوير التنمية للقطاع الزراعى
فبراير ١٩٩٠
- ٤٩ - الانتاجية والاجور والاسعار - الوضع الراهن للمعرفة النظرية
والتطبيقية مع إشارة خاصة للدراسات السابقة عن مصر .
مارس ١٩٩٠
- ٥٠ - المسح الاقتصادى والاجتماعى والعمرانى لمحافظة البحر الاحمر
وفرص الاستثمار المتاحة للتنمية .
مارس ١٩٩٠
- ٥١ - سياسات اصلاح ميزان المدفوعات المصرى للمرحلة الاولى
مايو ١٩٩١
- ٥٢ - بحث صناعة السكر وامكانيات تصنيع المعدات الرأسمالية فى مصر
سبتمبر ١٩٩٠
- ٥٣ - بحث الاعتماد على الذات فى مجال الطاقة من منظور تنموى وتكنولوجى
سبتمبر ١٩٩٠
وتكنولوجى
- ٥٤ - التخطيط الاجتماعى والانتاجية
أكتوبر ١٩٩٠
- ٥٥ - مستقبل استصلاح الاراضى فى مصر فى ظل محددات الارض والمياه
والطاقة ..
- ٥٦ - دراسات تطبيقية لبعض قضايا الانتاجية فى الاقتصاد المصرى
نوفمبر ١٩٩٠
- ٥٧ - بنوك التنمية الصناعية فى بعض دول مجلس التعاون العربى
نوفمبر ١٩٩٠
- ٥٨ - بعض آفاق التنسيق الصناعى بين دول مجلس التعاون العربى
نوفمبر ١٩٩٠

- ٥٩- سياسات اصلاح ميزان المدفوعات المصرى (مرحلة ثانية) نوفمبر ١٩٩٠
- ٦٠- بحث اثر تغيرات سعر الصرف على القطاع الزراعى وانعكاساتها الاقتصادية ديسمبر ١٩٩٠
- ٦١- الامكانيات والافاق المستقبلية للتكامل الاقتصادى بين دول مجلس التعاون العربى فى ضوء هياكل الانتاج والتوزيع يناير ١٩٩١
- ٦٢- امكانيات التكامل الزراعى بين مجلس التعاون العربى يناير ١٩٩١
- ٦٣- دور الصناديق العربية فى تمويل القطاع الزراعى ابريل ١٩٩١
- ٦٤- بعض القطاعات الانتاجية والخدمية بمحافظه مطروح (جزئين) اكتوبر ١٩٩١
الجزء الاول : القطاعات الانتاجية
- ٦٤- بعض القطاعات الانتاجية والخدمية بمحافظه مطروح (جزئين) اكتوبر ١٩٩١
الجزء الثانى : القطاعات الخدمية والبنية الاساسية
- ٦٥- مستقبل انتاج الزيوت فى مصر اكتوبر ١٩٩١
- ٦٦- الانتاجية فى الاقتصاد القومى المصرى وسبل تحسينها- مع التركيز على قطاع الصناعة (الجزء الاول) الاسس والدراسات النظرية اكتوبر ١٩٩١
- ٦٦- الانتاجية فى الاقتصاد القومى المصرى وسبل تحسينها - مع التركيز على قطاع الصناعة (الجزء الثانى) الدراسات التطبيقية اكتوبر ١٩٩١
- ٦٧- خلفية ومضمون التطورات الاقتصادية الحالية والمتوقعة بشرق أوروبا ومحددات انعكاساتها الشاملة على مستقبل التنمية فى مصر والعالم العربى ديسمبر ١٩٩١
- ٦٨- ميكنة الانشطة والخدمات فى مركز التوثيق والنشر ديسمبر ١٩٩١
- ٦٩- ادارة الطاقه فى مصر وضوء ازمة الخليج وانعكاساتها دوليا واقليميا ومحليا ديسمبر ١٩٩١
- ٧٠- واقع وفاق التنمية فى محافظة الوادى الجديد يناير ١٩٩٢
- ٧١- انعكاسات ازمة الخليج (١٩٩١/٩٠) على الاقتصاد المصرى يناير ١٩٩٢
- ٧٢- الوضع الراهن والمستقبلى لاقتصاديات القطن المصرى مايو ١٩٩٢
- ٧٣- خبرات التنمية فى الدول الاسيوية حديثه التصنيع وامكانية الاستفادة منها فى مصر يوليو ١٩٩٢
- ٧٤- بعض قضايا تنمية الصادرات الصناعية المصرية سبتمبر ١٩٩٢

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية في مصر

تصدر هذه السلسلة عن معهد التخطيط القومى بالقاهرة منذ عام ١٩٧٨ ، لتقديم الانجاز الفكرى للمبشة العلمية للمعهد الذى يركز بصفة خاصة على المشكلات التى تواجه التنمية والتخطيط فى المجتمع المصرى سواء على المستوى القومى أو القطاعى أو المستوى الاقليمى ، ويقترح السياسات الكفيلة بعلاج هذه المشكلات ودفع عجلة التنمية فى مصر .

والاعمال المنشورة فى هذه السلسلة هى فى معظم الحالات نتاج جهد جماعى لفرق العمل البحثية التى تتشكل فى المعهد لبحث قضايا عملية تواجه متخذ القرار ، وذلك بمنهج علمى سليم . وقد تنوعت القضايا التى تناولتها الأعداد المختلفة لهذه السلسلة على النحو المبين فى الصفحات الأخيرة من هذا العدد ، بحيث أصبحت تشكل مكتبة علمية فى مجال التخطيط والتنمية فى مصر .

ويأمل المعهد أن يجد المفكرين والباحثين وصناع القرارات فى هذه السلسلة مرجعاً يرجعون إليه ويستفيدون منه على النحو الذى يثرى البحث العلمى ويفتح آفاقاً جديدة لتقدمه من جهة ، ويدعم العمل التخطيطى والتنموى على طريق الارتقاء بالمستوى الاقتصادى والاجتماعى للمجتمع المصرى من جهة أخرى .

