



معهد التخطيط القومى

لقاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصادية
العدد رقم (١٨)

مايو

٢٠١٣



معهد التخطيط القومي

لقاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصادية

العدد رقم (١٨)

مايو

٢٠١٣

تقديم

يصدر العدد الثامن عشر من سلسلة الأوراق الاقتصادية للقاء الخبراء الذي يعقد من خلال حلقات نقاشية تتم بمقر المعهد ويهدف إلى تكوين رأى عام علمى مشترك يمثل خلفية مرجعية لاتخاذ القرارات ، وذلك من خلال طرح ومناقشة القضايا المختلفة على الساحة الاقتصادية وبيان درجة تشابكها وتعقد جوانبها ، كذلك اختلاف وجهات النظر بشأن معالجة الآثار المترتبة عليها بحيث تسهم نتائج الحوارات فى تقديم الأسس العلمية والموضوعية التى تساعد وتخدم متخذ القرار .

ويتم ذلك من خلال دعوة المتخصصين المعنيين بتلك الموضوعات من الأكاديميين المميزين، وأصحاب الخبرات من رجال الأعمال ومؤسسات المجتمع المدنى ، وذوى الاختصاص من متخذى القرار السابقين والحاليين .

وتتفاوت الموضوعات ما بين :

- ١- مناقشة مشروعات القوانين الاقتصادية المطروحة .
- ٢- مناقشة أسس رسم السياسات واتخاذ القرار .
- ٣- موضوعات ذات طابع مؤسسى .
- ٤- موضوعات ذات طابع أكاديمى لمناقشة النظريات العلمية الاقتصادية والاجتماعية ومدى قدرتها على تفسير الظواهر المستجدة على الصعيد العالمى والإقليمى والمحلى .

ويتناول هذا العدد الموضوعات الآتية :

- الجزء الأول :

" العدالة الاجتماعية والدعم بين الإبقاء والإلغاء "

الورقة الأولى : علاقة البعد الاجتماعى بالسياسة الاقتصادية

الدعم : تكلفة مرتفعة وعدالة منقوصة

إعداد

أ.د. عثمان محمد عثمان

أستاذ الاقتصاد ووزير التخطيط والتنمية الاقتصادية الأسبق

**الورقة الثانية : "الدعم السلعي بين الإبقاء والإلغاء وتحقيق
العدالة الاجتماعية"**

إعداد

أ.د. حمدي عبد العظيم

أستاذ الاقتصاد

الرئيس الأسبق لأكاديمية السادات للعلوم الادارية

- الجزء الثاني :

**"مناقشة مشروع قانون تنمية محور قناة السويس
كمركز لوجستي عالمي والميكل المؤسسي المقترح"**

الورقة الأولى : "تأملات في شأن الإطار التشريعي المقترح

لتنظيم تنمية إقليم قناة السويس"

إعداد

د. خالد سرى صيام

كثية الحقوق / جامعة عين شمس

المنير التنفيذي لمعهد الخدمات المالية

الورقة الثانية : مسودة القانون المقترح من

أ.د. عصام شرف

رئيس الوزراء الأسبق

وتأمل إدارة المعهد أن تلبي هذه السلسلة الاقتصادية احتياجات رسم السياسات واتخاذ
القرارات .

والله ولي التوفيق ،،

مدير المعهد

أ.د. عزة الهندري
(أ.د. عزة الهندري)

الجزء الأول

" العدالة الاجتماعية والدعم بين الإبقاء والإلغاء "

" العدالة الاجتماعية والدعم بين الإبقاء والإلغاء "

مقدمه:

لم يحظ موضوع على مدى العقود الماضية حتى الآن بالاهتمام والمناقشة والجدل مثلما حظي موضوع الدعم والعدالة الاجتماعية والتي كانت من أهم أهداف ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ التي قوضت أركان نظام استمر في الحكم ثلاثون عاماً.

وفي تقرير معلوماتي قيم وشامل صادر عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار عن منظومة الدعم في مصر انه قد تم رصد الآتي :

أن ٢٢,٣% من إجمالي إنفاق الموازنة العامة لعام ٢٠١٢/٢٠١١ هي نسبة مخصصات الدعم والتي ارتفعت بعد ذلك إلى ما يقارب ١٣٥ مليار جنيه في أعام ٢٠١٣/٢٠١٢ .

- يمثل الدعم ٨,٨% من الناتج المحلي الإجمالي .
- يذهب ٧٣% منه إلى دعم المواد البترولية والذي يمثل نصفها تقريباً (٤٨,١%) دعم السولار .

إن كثرة الحديث عن دعم الخبز قد يوحي بأنه الفائز الأكبر من إجمالي الدعم لكن الحقائق التي يوردها هذا التقرير توضح أن نصيب الخبز من إجمالي الدعم هو ٨,٢% في موازنة ٢٠١٢/٢٠١١ .

في قسم من التقرير يتم توضيح لأنواع الدعم المختلفة مثل :
الدعم العيني أو الدعم السلعي والذي يندرج تحته دعم الغذاء ، ودعم المواد البترولية ... الخ ، والدعم النقدي .

ويجرنا هذا إلى السؤال الحائر ، عن أفضلية الدعم العيني أم الدعم النقدي ... ؟

وأسئلة أخرى كثيرة منها :

- في ظروف الاقتصاد المصري حيث ارتفاع معدلات التضخم وانعكاسها علي مستويات الأسعار يثور التساؤل هل يستحق المواطنون جميعاً أو معظمهم الدعم ؟
- هل يمثل الدعم حقيقة أداة هامة من أدوات تحقيق العدالة الاجتماعية وعلي هذا هل أى محاولة لتعديل أو ترشيد الدعم يضر بالمواطنين .
- ما هي حقيقة أن المواطن يفضل الدعم العيني عن الدعم النقدي .

- ما هو دور شبكات الضمان الاجتماعي في تحقيق العدالة الاجتماعية
- الدعم لمستحقه... من هم مستحقوه حيث تثار مقولة أن ٤٠% فقط من الحاصلين على الدعم هم المستحقون له .
- إلى أي مدى أدى إدراج دعم الطاقة في الموازنة العامة إلى إظهار حجم الدعم عن غير حقيقته .
- والسؤال الآن هو ؟

إلى أي مدى ساهمت السياسات الاقتصادية وسوء توزيع الدخل والفساد في زيادة أعداد الفقراء واستحقاقهم لدعم ، ومن المعروف أنه خلال الفترة من ٢٠٠٥-٢٠٠٨ والذي تم الحديث فيها عن النمو الاقتصادي وارتفاع معدلاته ، هي الفترة التي زاد فيها سوء توزيع الدخل من ناحية وزادت أعداد الفقراء فيها من ناحية أخرى ، وهذا ما يدعونا لضرورة عدم الفصل بين الكفاءة والعدالة ، فلا يمكن تحقيق عدالة في غياب الكفاءة ولا يمكن تحقيق كفاءة في غياب العدالة وإلا انتهت النظم وهذا ما قد حدث في مصر .

إن الأوراق المقدمة في هذا اللقاء تضيف كثيراً من المعلومات والحقائق وتفتح آفاقاً واسعة للنقاش والحوار الذي قد يصل بنا إلى بعض التوصيات الهامة التي قد تساهم في حل بعض المشكلات في هذا الصدد .

المنسق العلمي للقاء


(أ.د. أجال وانتب)

مستشار مركز العلاقات الاقتصادية الدولية

الورقة الأولى

**" علاقة البعد الاجتماعي بالسياسة الاقتصادية
الدعم: تكلفة مرتفعة وعدالة منقوصة "**

إعداد

د. عثمان محمد عثمان

أستاذ الاقتصاد

وزير التخطيط والتنمية الاقتصادية الأسبق

بسم الله الرحمن الرحيم
" وما أسألكم عليه من أجر إن أجرينى إلا على رب العالمين "
صدق الله العظيم

مقدمة :

إعتادت الحكومات المصرية منذ الحرب العالمية أن تدعم الناس فى مواجهة غلاء المعيشة، بإدخال نظام بطاقة التموين المشهورة ، وتتابع منذ ذلك الوقت أنظمة متعددة للضمان الاجتماعى. فكان نظام الدعم ، سواء العينى (السلعى) أو النقدى ، كامن فى قلب مسئولية الحكومات منذ زمن بعيد. فى النصف الثانى من السبعينات ، وفى غمار ما عرف بسياسة الإنفتاح وارتفاع المستوى العام للأسعار بمعدلات غير مسبقة ، وحينما حاولت الحكومة التخفيف من أعباء الدعم ، انفجر الغضب الشعبى، فتراجعت الحكومة عن قراراتها. ومنذئذ تضمنت السياسة العامة شعارات "لا مساس" و"توصيل الدعم لمستحقيه".

رغم أن الاتفاقية مع صندوق النقد الدولى فى أول التسعينات تضمنت إنشاء الصندوق الاجتماعى ، للعمل من خلال برامجه على تقليل الفقر وحل مشكلة العمالة التى يتم الاستغناء عنها فى ظل برنامج الخصخصة، فإن السياسات الحكومية فى ذلك العقد خلت ليس فقط من الاعتراف بمشكلة الفقر ، ولكن أيضاً من أى برامج صريحة أو ضمنية للتعامل مع هذه المشكلة ، أبعد من سياسة الدعم.

فى عام ٢٠٠٣، ومع ارتفاع الأسعار فى أعقاب تخفيض العملة **devaluation** ، حاولت الحكومة تصميم برامج وسياسات تعويضية عن زيادة الأسعار ، ولكن قيادات الحزب الوطنى أصرت على أمرين:

- ١- زيادة عدد السلع المدعومة فى بطاقة التموين : إلى جانب السكر والزيت والشاى اللذين زيدت كمياتهم للفرد وأضيف الأرز ، المكرونة ، العدس ، الفول .. الخ^(١).
- ٢- زيادة أعداد الأسر المسجلة على بطاقات التموين ، وهو ما يعد تراجعاً عن السياسة السابقة لترشيد البطاقات من خلال إيقاف التسجيل للمواليد الجدد ، والتمييز بين

(١) تم التوقف عن حذف هذه السلع الإضافية .

فئات المستفيدين (بطاقة خضراء ، وأخرى حمراء ...) لتصل نسبة المستفيدين الى أكثر من ثلثي المصريين .

منذ عام ٢٠٠٣ قامت وزارة التخطيط بالتعاون مع الجهاز المركزى للإحصاء وبرنامج الأمم المتحدة الامائى والبنك الدولى بإعداد خريطة إجتماعية تتضمن نمط توزيع الدخل بين الفئات الاجتماعية ، وتحديد نسبة الفقراء والفقراء المدقعين وعلي ضوء ذلك تم إعداد برامج ومبادرات تختص بالدعم ومشكلة الفقر من أهمها :

١- حل مشكلة الاستهداف Targeting لمعرفة من هم الفقراء وأين يقيمون وماذا يشتغلون ..الخ. وتم تصميم مشروع " الألف قرية " الأفقر ، ويعيش فيها ما يقرب من نصف الفقراء فى مصر. تم إفراغ هذا المشروع من مضمونه حينما تبنته لجنة السياسات فى الحزب الوطنى ووضع " تحت الإشراف المباشر لجمال مبارك " .

٢- البدء فى تنفيذ تدريجى لوصول الدعم لمستحقه ، من خلال :

- الإبقاء على دعم العيش ، وترشيده من خلال زيادة عدد المخازن المليونية وفصل إنتاج الرغيف عن توزيعه .
- زيادة أسعار المنتجات البترولية ، وخاصة البنزين (ماعدا ٨٠ أوكتين) على جانب زيادة رسوم الترخيص للسيارات الفارهة .
- قرار إلغاء دعم الكهرباء والغاز الطبيعى للصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة .
- قرار السماح للمشروعات الخاصة الجديدة بإنشاء محطات توليد للكهرباء و/ أو استيراد غاز طبيعى .
- البدء فى إعداد قاعدة بيانات الأسر ، وعمل البطاقات الذكية ، تمهيداً لتطبيق الدعم النقدى المشروط .

وفى ضوء ذلك كله تم إعداد مذكرة شاملة لبرنامج الإنتقال إلى الدعم النقدى إلا أن ذلك لم يتم .

إنهم يفضلون " العينى " :

منذ أن بدأت الحكومات فى غضون فترة الحرب العثمانية الثانية فى اتباع سياسة تقديم المساعدة والعون للفئات المستضعفة على مواجهة أعباء المعيشة تم اللجوء الى نظام الدعم السلى (العينى) فى صورة بطاقات التموين (وانتشر البقال التموينى فى ربوع البلاد : ريفاً وحضراً) وفى نفس الوقت تقريباً حددت الحكومة " علاوة " غلاء معيشة للعاملين بأجر ، وخاصة لموظفى الحكومة والمشتغلين فى القطاع الخاص الرسمى . ومنذ ذلك الوقت أخذ نظام بطاقة التموين فى التوسع أحياناً والتراجع أحياناً أخرى سواء على مستوى أعداد الأسر والأفراد المستحقين أو عدد وكمية السلع التى تشملها البطاقة . لقد بدأ نظام بطاقة التموين مفتوحاً أى من حق كل أفراد الأسرة الحصول على الحصصة التموينية المقررة من السلع المحددة فى البطاقة . وفى الثمانينات جرت أول محاولة " للاستهداف " من خلال التمييز بين نوعين من البطاقات : الخضراء للأسر " الفقيرة " ، والحمراء للأسر الأقل احتياجاً . ولكن لم تكتمل هذه الخطوة لمحاولة ترشيد الدعم السلى (بطاقات التموين) . وفى غير الاتجاه نحو الترشيح بوصول الدعم (من خلال البطاقات) الى مستحقيه تم فتح باب التسجيل فى نظام البطاقات على مصراعيه ، وزيد عدد السلع الموزعة من خلال البطاقات فى أعقاب قرار " تخفيض قيمة الجنيه فى يناير ٢٠٠٣ " . وفى الفترة الأخيرة بلغ عدد المسجلين على بطاقة التموين حوالى ٧٠ مليون فرد !! كما كان قد تم توزيع ٧ سلع على البطاقة (قبل أن يتم استبعادها) .

لم يكن نظام بطاقة التموين هو أسلوب الدعم السلى الوحيد . ففى الستينات ومع سيادة شعارات الاشتراكية بدأ نظام الدعم السلى فى التوسع على نطاق كبير من خلال سياسة التمييز السعري ، أى بيع عدد كبير من السلع بأقل من تكلفة إنتاجها أو إستيرادها وكان أبرز هذه السلع بالتأكيد هو رغيف العيش ، ولكن يشمل هذا الأسلوب سلعاً أو خدمات يحصل عليها المستهلك مباشرة مثل الكهرباء أو قماش الكستور ، أو الأسمدة ... الخ . أدت محاولة تقليل تكلفة دعم العيش فى ١٩٧٧ إلى انفجار مظاهرات عارمة أدت إلى التراجع عن رفع سعر الرغيف . ورغم ابتكار عدة أشكال للتحايل على انخفاض سعر الرغيف ، بإنتاج عدة أنواع من العيش : المميز ، السياحى ، الطباقى .. الخ ، وآخرها فصل إنتاج الرغيف عن توزيعه ظلت مخصصات دعم الرغيف كبيرة . ومن ناحية أخرى ، ففى ظل برامج الإصلاح الاقتصادى فى الثمانينات والتسعينات واستناداً إلى توافق عام شمل بصفة

أساسية التيار النقدي ، فقد جرى التخفيف تدريجياً من أسلوب " الدعم الضمني " ؛ أى حصول الشركة العامة المنتجة لسلعة ما على مدخلات إنتاجها بأسعار تقل عن التكلفة . ولكن مع تمويل الشركات العامة أى قطاع الأعمال العام أصبحت الأمور أكثر تعقيداً، بعد أن قامت معظم هذه الشركات بتحرير أسعارها ، أو دخلت فى نظام الخصخصة - ولم يعد محسوباً أسباب الخسارة التى تحققها بعض الشركات العامة وتحملها ميزانيات الشركات القابضة. وتفاقت مشكلة " الدعم السعري " لمنتجات الطاقة (البنزين، السولار، البوتاجاز ..) وأصبحت مخصصات دعم هذه السلع - بعد إظهارها ضمن بنود الموازنة العامة - تمثل عبئاً هائلاً على المالية العامة وعجز الموازنة.

إلى جانب أشكال الدعم السلعي التى استمرت أو حتى اتسع نطاقها كان هناك بعض أشكال الدعم النقدي ، " التحويلات " أو المساعدات المالية ، التى تبنيتها بصفة أساسية وزارة الشئون الاجتماعية (لا يدخل فى إطارها نظام التأمينات والمعاشات) .

وكما هو واضح فإن أشكال الدعم المختلفة التى طبقت فى مصر من فترة لأخرى شملت - وربما تجاوزت - النظم التقليدية المعروفة لشبكة الأمان (الضمان) الاجتماعى. إذ المعروف أن شبكة الضمان الاجتماعى **Public social safety net** تشير الى مجموعة البرامج العامة التى تقدم " دخلاً نقدياً " أو " دعماً عينياً " أو توفر خدمات اجتماعية أساسية للفئات الاجتماعية الفقيرة أو **Vulnerable** . وتختلف هذه البرامج عن بعض أشكال الحماية الاجتماعية التى تشمل التأمين الاجتماعى مثل المعاشات أو بعض أشكال التدخل فى سوق العمل ونظم الأجور والمرتبات. ومن ثم فإن برامج الأمان الاجتماعى تشمل فى معظم البلدان :

- ١- تحويلات نقدية (قد يطلق عليها مساعدات اجتماعية) لمساعدة بعض الأسر الفقيرة أو كبار السن ، أو المرضى والعجزة .
- ٢- تحويلات عينية مثل كوبونات الطعام (أو البطاقات) وبرامج تغذية (لأطفال المدارس مثلاً) .
- ٣- دعم سعري وضريبي للفقراء.
- ٤- برامج تنمية بشرية تستهدف الفقراء وذوى الدخل المحدود (وقد تأخذ شكل التحويلات النقدية المشروطة) .
- ٥- قوافل وحملات صحية ، تعليمية ، وغيرها من الخدمات الأساسية .

وتشير البيانات المنشورة بواسطة البنك الدولي أنه حتى السنوات الأخيرة من القرن الماضي ، بلغ الإتفاق على شبكة الضمان الاجتماعي في مجموعة بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (بما فيها مصر) حوالى ٥% من الناتج المحلى الاجمالى ، وتقل هذه النسبة كثيراً عن مثيلتها في الدول الأوروبية حيث ترتفع إلى ما يزيد على ١٠%-١٤%. حتى عام ٢٠٠٥ كانت نسبة الإتفاق على البرامج الأساسية للضمان الاجتماعي ^(١) في مصر تتراوح حول ٢% من الناتج المحلى الإجمالى. وكانت هذه النسبة تتوزع على النحو التالى :

- دعم السلع الغذائية للمستهلكين (١,٧% من الناتج المحلى).
- برامج الصندوق الاجتماعى (٠,١٨% من الناتج المحلى).
- برامج المساعدات الاجتماعية والتحويلات النقدية من وزارة الشؤون الاجتماعية (٠,١٢% من الناتج المحلى).

ولكن بالإضافة إلى ذلك فإن الدعم الاقتصادى لمنتجات الطاقة كان يستنزف أكثر من ٨% من الناتج المحلى الإجمالى.

وفيما بعد اجتماع فبراير ٢٠٠٥ المشار إليه قام فريق عمل مصرى مع خبراء البنك الدولى بإجراء تقييم لبرامج شبكة الضمان الاجتماعى والعمل على تقديم اقتراحات لإصلاح اجتماعى شامل. وأظهر التقرير بوضوح أن الإتفاق على هذه البرامج ، وخاصة إذا كان فى شكل دعم سلعى ، ينطوى على اختلال سعرى ضار يؤدى إلى عدم كفاءة وقصور فاعلية القرارات الاقتصادية المعنية كما يعوق النمو الاقتصادى .

ولعل النتيجة الأبرز التى توصلنا إليها أن عناصر شبكة الأمان الاجتماعى لا تصل إلى الفقراء والفئات الأكثر احتياجاً. إن غالبية الأسر الفقيرة وغير الفقيرة (أكثر من ٧٠%) على حد سواء تحصل على دعم السلع الغذائية، وعلى النقيض من ذلك فإن أقل من ١٢% يحصلون على تحويلات نقدية، وكان مثيراً للدهشة أن نتائج العينة بينت أن أياً من برنامجى شبكة الضمان الاجتماعى لم يكن بالفاعلية الواجبة فى تخليص الفقراء من وأدة فقرهم ، فهؤلاء لا يمثلون سوى ٠,٦% فقط من الفقراء (حوالى نصف مليون فرد) الذين استفادوا من برامج المساعدات النقدية التى تقدمها الحكومة.

(١) لا تشمل برنامجين رئيسيين لا يستهدفان الفقراء أساساً ، وهم برامج توليد دخل من خلال الاقراض الميسر ، والتأمينات الاجتماعية من خلال نظام المعاشات للعاملين بعد سن التقاعد .

وترجع محدودية أثر التحويلات (الدعم) النقدية نيس فقط إلى تبعثر . وتفتت آليات وهيئات تقديم المساعدات المالية ، ولكن - وبصفة أساسية - إلى انخفاض نسبة التغطية (لمن تشملهم هذه الآليات) وانخفاض قيمة المساعدة المالية التي تحصل عليها الأسرة المشمولة بها . فحتى عام ٢٠٠٥ كانت وزارة الشئون الاجتماعية تدفع حوالى ٥٤٠ جنيه سنوياً للأسرة المستفيدة ، وبلغ عدد الأسر التي تتلقى هذه المساعدات حوالى مليون أسرة (تمثل ٧% من مجموع السكان) . والواقع أن قيمة المساعدة المالية كانت منخفضة إلى حد بعيد ، ولم تكن تمثل سوى ٨% تقريباً من قيمة خط الفقر لأسرة من ٥ أفراد (ترتفع هذه النسبة إلى ٢٥% فى بعض البلدان التي تطبق هذا النظام) .

الدعم لمستحققيه .. من هم المستحقون ؟

كان ولا زال شعار وصول الدعم لمستحققيه، هو التعبير عن هدف السياسة المعلنة، وكذلك توصية ونصيحة كل من تناول مسألة الدعم بالدراسة والتحليل ، ولاشك أن الاتفاق على تبني سياسة قصر الدعم على مستحققيه ، كان يمثل خطوة إيجابية مقارنة مع ما كان معلناً لفترة طويلة من مواقف رسمية تطمئن الكافة على أنه " لا مساس بالدعم" ، ولكنه يعنى عملياً ضرورة تحديد الفئات المستحقة للدعم بأى من أشكاله حيث كان منطقياً أن تقدم الدولة دعمها ومساعدتها العينية أو المالية للفئات الفقيرة وذات الدخل المنخفض ، ولذلك كان لابد من تحديد اسلوب علمي ودقيق للاستهداف Targeting .

والذي كان من نتائجه ، قياس قيمة " خط الفقر " ؛ أى حجم الإنفاق الفعلى الذى تحملته الأسرة لكى تحصل على إحتياجها من السلع الغذائية الأساسية (خط الفقر المدقع) ، أو من السلع والخدمات الأساسية (بما فيها الغذائية) ، وكذلك نسبة الفقراء إلى اجمالى السكان . آخذين فى الاعتبار التغير فى الظروف الاقتصادية والاجتماعية للأسر (مثل تغيرات المستوى العام للأسعار الشهرية كذلك الرقم القياسى لأسعار المستهلكين . فلقد كانت هذه التغيرات حادة ومتقلبة بشكل واضح، إذ ارتفع معدل التضخم الى ١٥% فى ٢٠٠٧ ، ثم إلى أكثر من ٢٠% (سنوياً) فى ربيع وصيف ٢٠٠٨ ، ليعود إلى الانخفاض مرة أخرى حتى منتصف ٢٠٠٩ . فضلاً عن ذلك فإن التقدير الواقعى لقيمة خط الفقر يستلزم ليس فقط أخذ الرقم العام للأسعار ولكن نسبة التغير فى أسعار السلع الغذائية الأساسية. وكما تسجل البيانات الإحصائية فإن المكون الغذائى فى الرقم القياسى العام للأسعار شهد زيادة فى

أسعار مجموعة السلع الغذائية تفوق معدل التضخم العام. وخلال الفترة ٢٠٠٤ - ٢٠٠٩ ارتفع معدل التضخم بنسبة ٤٧%، بينما ارتفع الرقم القياسي للسلع الغذائية بنسبة ٦٤% (زادت أسعار السلع غير الغذائية بنسبة ٢٩% فقط) كما ارتفعت أسعار السلع الغذائية الأساسية (التي تدخل في تقدير خط الفقر) بنسبة ٥٢%.

وإستناداً إلى هذه التغيرات تم تقدير قيمة خط الفقر في عام ٢٠٠٩/٨. وقد بلغت قيمة خط الفقر المدقع (الغذائي) حوالي ١٦٥٦ جنيه سنوياً (حوالي ٤,٥ جنيه في اليوم للفرد) كما بلغ خط الفقر الأساسي حوالي ٢٢١٦ جنيه سنوياً (٦,١ جنيه في اليوم للفرد)، بينما ارتفعت قيمة خط الفقر التقليدي إلى ما يقرب من ٢٨٠٦ جنيه سنوياً (٧,٧ جنيه في اليوم للفرد).

من يحصل على الدعم؟

"كلنا يستحق الدعم... ونفضل أن يكون عينيا". انعكست هذه الثقافة السائدة في أوساط الرأي العام، وتفضيلات بعض المسؤولين، في توسع مظلة التغطية التي يوفرها أى برنامج من مكونات شبكة الأمان الاجتماعي. إن تنوع الفئات الاجتماعية التي تحصل على الدعم يتعارض تماماً مع مبدأ الاستهداف، أى اقتصار الاستفادة من الدعم على المستحقين من الفئات الفقيرة ومنخفضة الدخل.

تبين مؤشرات تغطية بنود الدعم والمساعدات الاجتماعية للنسب المختلفة من السكان من الفقراء، وغير الفقراء، أنه يحصل غالبية الفقراء على المساعدة من خلال نوع أو آخر من برامج الدعم والمساعدات الحكومية أو الخاصة، فقد حصل أكثر من ٩٧% من الفقراء في ٢٠٠٨/٢٠٠٩ على المساعدة من برنامج واحد على الأقل وتوفرت التغطية بصفة أساسية من خلال الدعم الغذائي، دعم رغيف العيش، وبطاقات التموين، كما شملت المساعدات المالية الحكومية ١٢% من الفقراء، بينما حصل ١٧% منهم على مساعدة من شبكة المساعدات التي تتولاها جمعيات القطاع الأهلي.

نجح برنامج الإصلاح الاجتماعي خلال سنوات النصف الثاني من العقد الأول في الألفية الجديدة في زيادة نسبة الفقراء الذين يحصلون على دعم نقدي (نظام المساعدات المالية من وزارة التضامن الاجتماعي) من ٣,٨% في ٢٠٠٤/٢٠٠٥ إلى ١٢,١% في

٢٠٠٨/٢٠٠٩ ، كما زادت نسبة الفقراء المسجلين في بطاقات التموين من ٧١,٧% الى ٧٨,٠% فيما بين السنتين. ولكن نظام الدعم مفتوح النهاية open - ended يبعد كثيراً عن الاستهداف الناجح، إذ تحصل نسبة كبيرة من " غير الفقراء " على أنواع الدعم العينية أو المالى ، فلدى ٥٨% من غير الفقراء حصص تموين على البطاقات؛ ويحصل حوالى ٧٧% منهم على عيش مدعوم !! وحتى مع محاولة تحسين نظام الاستهداف زادت نسبة غير الفقراء الذين يحصلون على دعم السلع التموينية ، ورغيف العيش إلى ٦٦% و ٨٢% على التوالي فى عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩.

وتشير " نسبة التغطية " إلى معلومة هامة ، ولكنها قاصرة ؛ فهي تبين فقط ما إذا كان الفقراء يحصلون على المساعدة، سواء المالية أو العينية (أى الدعم) ولكنها لا تكشف عن أثر هذه المساعدة أو الدعم على أحوالهم ومستوى معيشتهم. ولاشك أن هذا الأثر يتوقف فى الأساس على حجم الميزانية المخصصة لأى من أنواع الدعم ، من ناحية ، فضلاً عن استهداف الفقراء وحدهم (المستحقين) دون استئثار غير الفقراء (كما أوضحنا) بقسط غير قليل من اعتمادات الدعم.

لقد ظلت الحقيقة ماثلة فى كثير من الدراسات والتقارير - عبر أكثر من عقدين على أن أثر نظام الدعم محدود فى تخليص الفقراء من برائث الفقر. حيث أن نظام المساعدات الاجتماعية - من خلال برامج وزارة الشؤون الاجتماعية ورغم توسيع مظلتها وزيادة مخصصاتها المالية من خلال الوزارة الجديدة للتضامن الاجتماعى بعد ذلك - لم يؤد سوى إلى تخفيض ضئيل فى نسبة الفقراء ، من ٢٢,٧% إلى ٢٢% فعلياً فى ٢٠٠٨/٢٠٠٩.

ألا إن الأثر الذى حققه دعم السلع الغذائية فى عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ ، وهى السنة التى شهدت الأزمة الاقتصادية العالمية وأزمة ارتفاع الأسعار العالمية للسلع الغذائية - فرغم أن الدعم الغذائى يمثل نسبة ضئيلة من متوسط إنفاق الفرد (والأسرة) ، فقد كان له تأثير إيجابى على مشكلة الفقر. إن دعم السلع الغذائية نجح فى إخراج حوالى ٩% من السكان من دائرة الفقر فى ذلك العام. وبعبارة أخرى ، إذا لم يكن نظام الدعم الغذائى موجوداً فإن نسبة الفقراء كانت ستبلغ ٣١% من السكان بالمقارنة بالنسبة الفعلية التى سجلت ٢٢% فى ٢٠٠٨/٢٠٠٩. وكما هو معروف . يمثل دعم رغيف العيش الركن الأهم فى نظام الدعم

الغذائي، ومن ثم فإن أثره ملموس على الفقر، إذ أن ثلاثة أرباع الانخفاض في نسبة الفقر المشار إليه تعود إلى دعم العيش.

لماذا يفشل إصلاح نظام الدعم؟

كلما جرت محاولة إصلاح نظام الدعم أصبح أكثر تعقيداً وأعلى تكلفة وأقل كفاءة . حتى أواخر السبعينات كان النظام يشمل ما كان يسمى الدعم " الضمني " والدعم " المباشر " . كان الدعم الضمني يقدم للمنتجين من خلال أسعار مستلزمات الإنتاج ، والمثال الأبرز كان دعم المزارعين من خلال التوريد الإجباري للمحاصيل ، وخاصة القطن ، ثم توريده للمحالج ثم التوريد للمغازل ، ومصانع النسيج بأسعار تقل عن التكلفة وفي النهاية بيع الأقمشة للمستهلكين بأسعار منخفضة. وساهم هذا الأسلوب في انخفاض كفاءة المشروعات (الشركات) العامة ، واختلال نظام الأسعار. وعندما ارتفعت دعوات إصلاح القطاع العام والمطالبة بتوجيه الدعم إلى المستهلك النهائي تم التخلي عن أسلوب دعم مستلزمات الإنتاج. ولكن بعد عدة سنوات ولأسباب متشابهة عاد هذا الأسلوب من خلال دعم الأسمدة والكيماويات للزراعة ومدخلات الطاقة لبعض الصناعات ؛ بل وأدخل بند دعم الصادرات على الموازنة العامة. أما الدعم المباشر (الصريح) الذي يتمثل أساساً في الدعم الغذائي (للخبز والسلع التموينية) فقد ظلت محاولات ترشيده تهدف إلى وصوله لمستحقيه. وحالت دون تحقيق الهدف عوامل سياسية واقتصادية مترابطة. في بعض الأوقات كانت مقاومة سياسة إصلاح نظام الدعم ترجع إلى زيادة الأسعار وارتفاع معدلات التضخم ، وحتى إذا كانت معدلات التضخم معقولة كان يجري التخويف من أثر " إلغاء " الدعم أو تخفيضه على الأسعار ؛ ومن ثم أحوال المعيشة. وفي كل الأحوال كان الضغط السياسي ينطوى على التلويح بأن غالبية المصريين في حاجة إلى الدعم ، ومن ثم ضرورة الالتزام بعدم الاضرار بأحوالهم .

في تقرير للبنك الدولي عام ٢٠٠٥ ركز علي عدة محاور علي النحو التالي :

- اعتبار النمو الإقتصادي الاحتوائى الحاضن الرئيسى لمواجهة معضلة الفقر وتحسين أحوال المعيشة. ففي الأجل المتوسط يلزم العمل على الإصلاح الإقتصادي الهيكلى لتحقيق نمو إقتصادي مستدام لصالح الجميع. لقد أنبنت هذه الرؤية على العلاقة الإحصائية المشاهدة عبر فترات زمنية ممتدة. ففي الفترة ٩٦ - ٢٠٠٠ ارتفع الناتج المحلى بمعدل سنوى يزيد على ٥,٧% مما أدى إلى الانخفاض فى

نسبة الفقراء. وعندما تراخت وتيرة الإصلاح وتراجع معدل النمو إلى متوسط ٣,٢% فى السنوات ٢٠٠٣/٢٠٠١ ، عادت نسبة الفقر إلى الزيادة. لقد ترافق تباطؤ النمو الاقتصادى مع إنحسار الاستثمارات الحكومية والخاصة وتفاقم عجز الموازنة. وبالإضافة إلى هذه الاختلالات فى الاقتصاد الكلى ، أدى تخفيض قيمة الجنيه بنسبة ٣٠% فى ٢٠٠٣/٢٠٠٤ وصاحب ذلك ارتفاع أسعار السلع الغذائية مما انعكس فى ارتفاع نسبة البطالة من ٩ إلى ١٠% ، وارتفاع نسبة الفقر وسوء توزيع الدخل *.

• كانت التوصية قاطعة فى أن إصلاح وتطوير السياسة الاجتماعية (ونظام شبكة الأمان الاجتماعى ، التى ركزت عليها جهود إعداد التقرير المشار إليه) رغم أهميته الحاسمة فى التصدى لمشكلة الفقر ، وزيادة كفاءة وفعالية نظام الدعم ، لا يمكن أن يصلح بديلاً عن النمو الاقتصادى ، ولكنه مكون عضوى وتكميلى لزيادة الناتج والدخل الوطنى . وبعبارة أخرى فإنه بدون أى شك فى مشروعية هدف العدالة الاجتماعية ، لا يمكن تحقيق خطوة جادة نحو تحقيق الهدف بدون زيادة التشغيل ورفع معدل النمو الاقتصادى . وكان مهمة السياسة الاقتصادية والاجتماعية ليست فى الاختيار بين النمو الاقتصادى أولاً أو التنمية الاجتماعية ، أو الاقتصاد على أى من الهدفين وحده . العدالة الاجتماعية بغير زيادة الدخل الوطنى ستصبح عدالة عند مستوى الفقر.

• فى الأجل المتوسط والطويل ، يتطلب إصلاح السياسة الاجتماعية الانتقال من الاعتماد الأساسى على الدعم العينى إلى إتباع أساليب الدعم النقدى (نظام التحويلات المالية) . وقد إستند التوجه نحو الدعم النقدى على الإطار الشامل للإصلاح الاقتصادى الذى يقوم على أساس اقتصاد السوق ، ويقوده القطاع الخاص . ومن ثم فإن المبادلات والتحويلات المالية (النقدية) هى الأساس وليس الدعم العينى . ومن ناحية أخرى فإن نظام الدعم العينى - كما أوضحت كل المؤشرات قاصر فى تحقيق الهدف من ورائه.

* (تأكدت هذه العلاقة الاقتصادية إحصائياً أيضاً خلال الفترة اللاحقة (٢٠٠٥ - ٢٠٠٨) كما اشرنا فى مواضع مختلفة من هذه الكراسة .

يتطلب الأمر - من ثم - التطوير الجذري لبرنامج التحويلات والمساعدات المالية ، من خلال توسيع قاعدة المستفيدين (نسبة التغطية) وزيادة قيمة المساعدة المالية ، وتدقيق وتحسين أسلوب الاستهداف ، وترشيد إدارة النظام . وقد أوصى التقرير بسرعة البدء فى تفعيل هذه الآلية (بداية ٢٠٠٦) .

- فى المدى القصير يعتبر إصلاح نظام دعم الطاقة أكثر أهمية ، ويجب أن يسبق فى الأولوية ، الدعم الغذائى . إذ أن تكلفة دعم الكهرباء ومنتجات البترول والغاز أكبر - منذ السنوات الأولى فى الألفية الجديدة ، ومع بروز الأزمة - من قيمة الدعم الغذائى . فضلاً عن أن دعم منتجات الطاقة لا يودى فقط إلى اختلال نظام الأسعار النسبية ولكنه أيضاً يصب فى مصلحة المقدرين (الأغنياء) .
- من الضروري إعداد إستراتيجية لتصويب (إصلاح) نظام دعم الطاقة . وكان المقترح أن يتم - على وجه الإستعجال - إلغاء دعم البنزين لأن الأغنياء وحدهم هم المستفيدون منه ؛ مع الإبقاء على دعم الكيوسين ، فالفقراء هم المستهلكون له . من ناحية أخرى . طالما أن نفقة الفرصة البديلة للغاز الطبيعى أقل كثيراً من مثيلتها للبوتاجاز فقد كانت التوصية هى التوسع فى شبكة توصيل الغاز الطبيعى فى المناطق الحضرية ، والعمل على تصميم آليات مناسبة لضمان استفادة فقراء المدن من هذه الشبكة . وفى نفس الوقت البدء فى الإلغاء التدريجى لدعم البوتاجاز مع النظر فى إمكانية اللجوء إلى الدعم النقدى (نظام للتحويلات) لفقراء الريف ، لتعويضهم عن أثر إلغاء دعم البوتاجاز . كما يلزم البدء فى الإلغاء التدريجى لدعم السولار والمازوت لتأثيره القوى على عجز الموازنة واختلال نظام الأسعار . (وألح التقرير على إجراء دراسات متعمقة لتأثير هذا الإجراء على القطاعات المختلفة .
- فيما يتعلق بالدعم الغذائى إتجهت التوصيات إلى ترشيد نظام بطاقات التموين بخطوات أسرع من مراجعة نظام دعم الخبز ، على الرغم من ضآلة قيمة دعم السلع التموينية . بالإضافة إلى أن دعم الرغيف ذى العشر قروش لا مبرر له ، ولكن يلزم مراجعة أسلوب دعم الرغيف البلدى ، والدقيق على أساس الاستهداف الجغرافى .

كلن الاقتصاد السياسى لمسألة إصلاح نظام الدعم حاضراً بقوة كإطار لتفعيل الإستراتيجية والبرنامج اللاتمين لهذا الإصلاح . كان هناك إدراك بأن البدء فى إصلاح منظومة الدعم سيواجه معارضة (صريحة ومستترة) من المتضررين من إلغاء أو تخفيض الدعم ، وهم بطبيعة الأحوال فئات غير فقيرة لكنها عالية الصوت وقوية التأثير . وفى نفس الوقت فإن المستفيدين المحتملين من إصلاح نظام الدعم وتطوير شبكة الأمان الاجتماعى قد لا يدركون العائد عليهم أنياً وفى المستقبل من نجاح استراتيجية النمو الاقتصادى والعدالة الاجتماعية.

مع بداية تصاعد وتيرة النمو الاقتصادى فى منتصف العقد الأول من الألفية الجديدة بدأ إتخاذ إجراءات مختلفة ضمن برامج اصلاح نظام الدعم . تبنت الحكومة الاستراتيجية المقترحة للتحويل مبدئياً فى اتجاه الدعم النقدى ؛ وحاولت الترويج لسياستها فى الميديا وفى دهاليز الحزب الوطنى . كان رد الفعل الصاخب فى هذه الأوساط هو الرفض المبدئى لتوجه الدعم النقدى ؛ مع استمرار المطالبة بوصول الدعم لمستحقيه وعدم المساس بأحوال معيشة غالبية المصريين.

بدأت محاولة توسيع نطاق أسلوب التحويلات المالية (المساعدات) قبل إنفجار أزمة الأسعار العالمية للسلع الغذائية . فقد تمت زيادة أعداد الأسر المستفيدة من نظام معاش الضمان الاجتماعى ، كما زيدت قيمة المساعدة الشهرية المستحقة لكل مستفيد . ومن ناحية أخرى تم أيضاً توسيع نطاق المساعدة المالية للأسر المستفيدة التى تعول أطفالاً فى مراحل التعليم (٢٠ جنيه للطفل بحد أقصى أربعة أطفال) . وعلى الرغم من ذلك بقى هذا البرنامج قاصراً عن إستيعاب أعداد ملموسة من الأسر الفقيرة ؛ كما أن قيمة المساعدة لا تكفى لإخراج الأسرة المتلقية لها من حالة الفقر . فى نفس الوقت بدأت الحكومة فى الإعداد لآلية شاملة للإستهداف المناسب لنظام المساعدات المالية ، من خلال الدراسة الميدانية الإسترشادية لتطبيق المساعدات المالية المشروطة ؛ فضلاً عن محاولة تدقيق معايير الإستحقاق . لم يتحقق الكثير فى هذا المجال.

لدرء تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية وارتفاع الأسعار العالمية للسلع الغذائية ، وما ترتب عليها من ارتفاع معدلات التضخم المحلى ، قررت الحكومة زيادة النفقات العامة . وفى مايو ٢٠٠٨ تقرر صرف علاوة اجتماعية للعاملين (فى الحكومة والقطاعين العام والخاص) بنسبة ٣٠% من الأجور والمرتبات . ورافق ذلك زيادة المعاشات بنسبة ٢٠%

اعتباراً من بداية العام المالي ٢٠٠٩/٢٠٠٨ . كما تقرر التسجيل في بطاقات التموين للمواليد خلال السنوات من ١٩٨٨ حتى ٢٠٠٨ إذا لم يكن قد تم تسجيلهم من قبل . بالإضافة الى المستفيدين من نظام معاش الضمان الاجتماعي . وفي أغسطس ٢٠٠٨ تقرر كذلك زيادة كميات السلع المقررة في بطاقات التموين.

أدت هذه الإجراءات إلى ارتفاع تكلفة دعم السلع الغذائية من ١,٣% إلى حوالي ٢% من الناتج المحلي فيما بين ٢٠٠٦/٢٠٠٧ و ٢٠٠٨/٢٠٠٩ . وكان من المقرر أن يتم تدبير التمويل الكامل لهذه النفقات خلال عام ٢٠٠٩/٢٠٠٨ . ولكن انعكاس الأزمة العالمية على الموازنة العامة حال دون توفير الموارد اللازمة لتغطية هذه الاعتمادات . وقد اشتملت الموارد المستهدفة على ما توفره البنود التالية :

- إلغاء التدرجي لدعم الطاقة التي تستخدمها الصناعات غير كثيفة استخدام الطاقة (يوفر ذلك حوالي ٧,٥ مليار جنيه)
- إيقاف الإعفاء الضريبي الممنوح للمشروعات كثيفة استخدام الطاقة المسجلة في المناطق الحرة.
- زيادة الضريبة على السجائر (مما سيوفر حوالي ١,٣ مليار جنيه)
- زيادة رخصة تسجيل السيارات الفارهة (توفر ١,١ مليار جنيه)
- زيادة رسوم استخدام خامات المحاجر المستخدمة في صناعة الاسمنت (توفر حوالي مليار جنيه)
- إلغاء بعض الإعفاءات على ضرائب الدخل (توفر حوالي ٣,٥ بليون جنيه)

وفي ظل أجواء التخوف من إنعكاسات الأزمة العالمية توقف العمل على تخفيض دعم الطاقة (رغم ارتفاع تكلفته) كما تم تخفيض الرسوم الجمركية على عدد من السلع الغذائية المستوردة.

ماذا بعد؟

كانت هذه بعض إجراءات الخطوة الأولى لإصلاح منظومة الدعم ، رغم المعارضة الشديدة للمحاولة، وكان المستهدف أن تبدأ خطوة تالية بإجراءات أعمق في موازنة يوليو ٢٠١١ . سقط النظام. وبعد أن بدأت عجلة السياسة الاقتصادية محاولة الدوران لا تزال تراوح مكانها، بل فيما يتعلق بمسألة الدعم ربما تكون قد عادت إلى المربع الأول. في المستقبل -

وقبل أن نصبح فى عداد الأموات كما نبهنا اللورد كينز - يلزم أن نتخلى عن المقولات الفاسدة التى تستند إليها السياسة القائمة للدعم. لن يتم إصلاح الدعم الغذائى (خاصة دعم رغيف العيش) بغير التخلص من إحتكار إستيراد القمح وتوريده وسوء توزيع حصص الدقيق على مخازن المحظوظين. وستتفاقم فاتورة "دعم" منتجات الطاقة ما لم يتم فصل مخصصاته من الموازنة، وإصلاح الاختلال الهيكلى فى قطاع البترول، وبصفة خاصة الأوضاع المالية للهيئة العامة للبترول. قد يوجز هذا ما أراد واضحاً : الدعم لم يعد مسألة إقتصادية ، بل فى صميم الإدارة السياسية للموارد الوطنية.

الورقة الثانية
الدعم السلعي بين الإبقاء والإلغاء وتحقيق العدالة الاجتماعية

إعداد

أ.د. حمدي عبد العظيم

أستاذ الاقتصاد

الرئيس الأسبق لأكاديمية السادات للعلوم الإدارية

مقدمة

يعتبر الدعم السلعي أحد آليات تحقيق العدالة الاجتماعية التي قامت من أجلها ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١ ، وتتوقف فعاليته في تحقيق العدالة الاجتماعية على مدى وصول هذا الدعم إلى مستحقيه الحقيقيين والقضاء على أوجه وصور تسرب الدعم المرتبطة بالفساد إلى غير المستحقين ، وهو ما يعد إهدار للموارد المالية للدولة .

وقد حاولت حكومات عديدة قبل الثورة وبعدها ترشيد الدعم ومنع استفادة الأغنياء منه أو المتاجرة في السلع المدعمة ، ولكن كافة المحاولات باءت بالفشل مما جعل تلك الحكومات تلتن رغبتها في إلغاء الدعم السلعي كلية وتحويله إلى دعم نقدي للفقراء ، ومحاولة إقناع الرأي العام بذلك ، وانقسم الرأي العام والخبراء إلى فريقين أحدهما يرى إلغاء الدعم السلعي وتحويله إلى دعم نقدي ، بينما يرى الفريق الآخر أهمية استمرار الدعم السلعي رغم عيوبه مع تركيز الجهود على حسن إدارة الموارد المالية التي تنفق على السلع المدعمة ومكافحة الفساد الذي يؤدي إلى تحقيق مكاسب غير مشروعة لبعض التجار وأصحاب المخازن والموزعين للسلع المدعمة ، ومن ثم عدم استفادة الفقراء من هذا الدعم واستمرار المعاناة.

وتجدر الإشارة إلى أن للدعم آثاراً اقتصادية ومالية واجتماعية حيث يؤدي الدعم من الناحية الاقتصادية إلى خفض أسعار بيع السلع المدعمة ومن ثم زيادة الطلب عليها في حدود المعدلات المقرر توزيعها منها ، وهو ما يؤدي بدوره إلى اضطراب الدولة إلى التوسع في الإنتاج أو الاستيراد وهو ما يحتاج إلى تمويل متزايد في ظل الزيادة السكانية التي تصل إلى ٢,٠% سنوياً .

ومن الناحية المالية نجد أن الدعم يمثل عبئاً على الموازنة العامة للدولة يتزايد سنوياً في ظل زيادة أعداد المستحقين للدعم وارتفاع أسعار السلع المدعمة .

ويتمثل الأثر الاجتماعي في تخفيف أعباء المعيشة على الفقراء ومحدودي الدخل في ظل زيادة معدل التضخم باستمرار وزيادة أعداد المواطنين الذين يقفون تحت خط الفقر ، وعند خط الفقر .

وفى هذه الورقة نعرض لتطور قيمة الدعم السلعى ، وأنواع الدعم السلعى ، وأسباب اتجاه قيمته إلى الارتفاع ، وأوجه القصور والفساد فى الدعم ، والآراء المؤيدة والآراء المعارضة لإلغاء الدعم السلعى ، وكيفية القضاء على تسرب الدعم إلى غير مستحقيه .

أولاً : تطور حجم الدعم السلعى

بدأ تطبيق نظام الدعم السلعى فى مصر عام ١٩٤٥ بعد الحرب العالمية الثانية حيث بلغت قيمته فى ذلك العام ٢ مليون جنيه ، ثم اتجهت إلى الارتفاع حتى بلغت ١٠٣,٠ مليار جنيه عام ٢٠١٠/٢٠٠٩ ثم بلغت ١١٦,٦ مليار جنيه عام ٢٠١١/٢٠١٠ وتشمل دعم الغذاء والطاقة والمواصلات والتأمين الصحى للطلاب والإسكان الشعبى وحماية المزارعين بالإضافة إلى برامج دعم الصناعة المصرية والتى تهدف إلى محاربة الفقر ومساندة الفئات محدودة الدخل وزيادة معدلات التنمية الاقتصادية .

وبلغت قيمة الدعم فى الموازنة العامة للدولة ٢٠١٣/٢٠١٢ حوالى ١٣٥ مليار جنيه ، ويبلغ حجم دعم الغذاء حوالى ٢٦ مليار جنيه منها دعم لرغيف الخبز قيمته ١٦ مليار جنيه فى شكل دعم شراء القمح المحلى والمستورد الذى يبلغ ١٨٠ ألف طن . وتعادل تكلفة دعم الخبز ٧٨% من إجمالى تكاليف انتاج واستيراد القمح والدقيق ، وقد اتجهت كثير من المخازن إلى الإتجار فى الدقيق المدعوم الذى تحصل عليه بسعر ٥٢ جنيه للجوال وتقوم ببيعه فى السوق السوداء بـ ٢٨٠ جنيه .

ويمثل دعم المواد البترولية ٧٢% من اجمالى مخصصات الدعم ، ويبلغ نصيب السولار من هذا الدعم ٤٨,١% ، ويستحوذ البوتاجاز على ١٤% ، والبنزين على ١٣,٢% ، أما دعم رغيف الخبز فيمثل ٨,٢% عام ٢٠١٢ ، وتحصل السلع التموينية بخلاف الخبز على ٦,١% من قيمة الدعم السلعى .

ويمثل الدعم السلعى ٢٢,٣% من اجمالى نفقات الموازنة العامة عام ٢٠١٢/٢٠١١ مقابل ٤,١% فقط عام ٢٠٠٠/٢٠٠١ ، ويمثل الدعم ٨,٨% من الناتج المحلى الاجمالى فى نفس العام ، ويبلغ متوسط نصيب الفرد من الدعم ١٦٠٠ جنيه سنوياً .

وقد ارتفع اجمالي الدعم المخصص للسلع التموينية (غير الخبز) من ١,٣ مليار جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ إلى ٨,١ مليار جنيه عام ٢٠١٢/٢٠١١ ، وارتفع دعم الزيت التمويني من ١,١ مليار جنيه عام ٢٠٠٧ إلى ٥,١ مليار جنيه عام ٢٠١٢ ، وارتفع دعم السكر من ١,١ مليار جنيه إلى ٣,٠ مليار جنيه عام ٢٠١٢ ، وارتفع دعم الكهرباء إلى ٥ مليار جنيه عام ٢٠١٢ مقابل ٣,٥ مليار جنيه عام ٢٠٠٧ بنسبة ٤٢,٩% ، ويبلغ دعم الغاز الطبيعي ١٠,٥% من اجمالي دعم المواد البترولية ، ودعم المازوت ١٣,٩% .

ويجدر الإشارة إلى أن هناك بنود أخرى تحصل على دعم مثل تنشيط الصادرات ، ودعم المزارعين ودعم الإسكان ، ودعم نقل الركاب ، ودعم التأمين الصحي وغيرها .

وفيما يتعلق بمشروع الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٣/٢٠١٤ نجد أن قيمة الدعم تبلغ ٢٠٥ مليار جنيه ، ٥٤٠ مليون جنيه بزيادة نسبتها ٥٢,٢% عن العام السابق .

ثانياً : أنواع الدعم السلعي

ينقسم الدعم السلعي إلى ثلاثة أنواع من الدعم ، وهى :

- ١- الدعم المباشر
- ٢- الدعم غير المباشر
- ٣- الدعم الضمني

١- الدعم المباشر

وهو الدعم الذى تتحمله خزانة الدولة مباشرة ، ويتمثل فى الفرق بين أسعار بيع السلع المدعمة وتكلفة إنتاج وتوزيع ونقل وهامش أرباح المنتجين والوسطاء التى ترتفع عن أسعار البيع للمستهلكين . وتقوم الخزانة العامة بتوفير الاعتمادات المالية اللازمة لسداد هذا الفرق ، مثال ذلك دعم السلع التموينية والسلع الغذائية ، ودعم رغيف الخبز وغيرها .

٢- الدعم غير المباشر

ويقصد به توفير سلع أو خدمات للمستهلكين بأسعار تقل عن أسعار الفرصة البديلة مثل بيع منتجات البترول المنتجة محلياً بسعر أقل من سعر التصدير إلى السوق العالمى ، أو بيع القطن المنتج محلياً لمصانع الغزل والنسيج بأسعار أقل من أسعار التصدير إلى الخارج ، أو تحمل البنوك العامة أو الحكومة لفرق سعر الفائدة بين ما يدفعه المنتج الزراعى مثلاً ،

وسعر الفائدة فى السوق المصرفى . وكذلك عندما تقرر الحكومة شراء القمح من الفلاحين بأسعار أعلى من متوسط السعر العالمى للقمح من أجل تشجيع المنتجين على التوسع فى الإنتاج والتوريد للحكومة ، وقد أعلنت وزارة المالية توفير ١١ مليار جنيه لتوريد القمح من الفلاحين إلى وزارة التموين والتجارة الداخلية خلال الموسم الحالى ٢٠١٣ .

٣- الدعم الضمنى

ويقصد به تمويل الخزانة العامة لعجز الهيئات الاقتصادية مثل هيئة السكك الحديدية ، وهيئة النقل العام ، وهيئة اتحاد الإذاعة والتليفزيون ، وذلك من أجل الحرص على تحقيق البعد الاجتماعى والمصلحة العامة للمجتمع بصرف النظر عن الاعتبارات المادية . وينطبق نفس الأمر على هيئة مياه الشرب ، وهيئة الصرف الصحى والتى تحولت إلى شركات عامة ولكنها لا تزال تحقق خسائر تتحسها الموازنة العامة للدولة .

الفرق بين الدعم السلى والدعم النقدى

يقصد بالدعم النقدى منح الخزانة العامة مبالغ مالية مباشرة إلى الفقراء ومحدودى الدخل بحيث تكون لديهم الحرية الكاملة فى إنفاق هذه الأموال على شراء السلع الضرورية وفقاً لأولوياتهم ورغباتهم وبأسعار السوق الحرة المعتمدة على ظروف العرض والطلب ، وبذلك لا يكون هناك أى شكل من أشكال الدعم السلى السابق بيانها ، وذلك يعتمد على تحديد من هم المستحقين لهذا الدعم النقدى ؟ هل هم العاطلون عن العمل أم أصحاب المعاشات ، أم العاملين فى الجهات الحكومية والهيئات العامة والمحليات وصغار الفلاحين أو عمال الزراعة أو الحرفيين وغيرهم .

ثالثاً: أسباب اتجاه قيمة الدعم السلى إلى الارتفاع

سبق أن أوضحنا اتجاه قيمة الدعم السلى إلى الارتفاع بشكل ملحوظ خلال السنوات الماضية من الألفية الثالثة ، ويمكن بيان أسباب هذا الارتفاع كما يلى :

١- اتجاه الأسعار العالمية للسلع الغذائية والتموينية إلى الارتفاع حيث أن مصر تضطر على استيراد ما لا يقل عن ٦٠% من هذه السلع من الخارج .

ويبدو ذلك واضحاً عندما تتجه أسعار البترول والطاقة العالمية إلى الارتفاع ما يؤدى إلى اتجاه بعض الدول المتقدمة والنامية إلى استخراج الوقود الحيوى من الحبوب الغذائية والزيوت النباتية والسكر مما يؤدى إلى انخفاض المعروض العالمى من هذه السلع واتجاه

أسعارها العالمية إلى الارتفاع ، ويحدث نفس الأمر عندما تحدث عوامل جوية كالعواصف والأعاصير ويترتب عليها في بعض الدول هلاك المحاصيل الزراعية وانخفاض المعروض منها في السوق العالمي ، ومن ثم ارتفاع أسعارها عالمياً .

٢- زيادة الطلب على الغذاء والسلع الضرورية في ظل الزيادة السكانية التي تبلغ حوالى ٢,٠% سنوياً بينما لا تحدث زيادة ملحوظة في الإنتاج من تلك السلع وهو ما يعنى وجود فجوة دائمة بين العرض والطلب في ظل تراجع معدل النمو الاقتصادى بعد ثورة ٢٥ يناير حتى بلغ نحو ٢,٢% فى الربع الأول من عام ٢٠١٣ .

٣- اتجاه قيمة الجنيه المصرى إلى الانخفاض أمام العملات الدولية بصفة عامة وأمام الدولار الأمريكى بصفة خاصة وظهور الأسواق السوداء للعملات الأجنبية مما يؤدى إلى حدوث آثار تضخمية تؤدى بدورها إلى زيادة الأعباء المالية التى تتحملها الخزنة العامة لتمويل المكون الأجنبى من السلع الضرورية المدعمة ، وذلك فى ظل حرص الحكومة على عدم تحميل المستهلكين بأعباء الأسعار الناتجة عن زيادة سعر العملة الأجنبية .

٤- زيادة تكاليف إنتاج السلع المدعمة الناتجة عن ارتفاع تكاليف الأجور والنقل والتوزيع والتعبئة والتغليف فضلاً عن زيادة تكاليف الخامات ومستلزمات الإنتاج ، وتكاليف شراء بعض السلع الغذائية المدعمة من المزارعين ، وفروق أسعار الفائدة على الائتمان الزراعى ، ودعم الصادرات ودعم الطاقة للمصانع وزيادة دعم الكهرباء فى حالة زيادة أسعار البترول ومشتقاته اللازمة لتوليد أو إنتاج الكهرباء .

٥- حرص الدولة على تحقيق البعد الاجتماعى من خلال عدم زيادة أسعار بعض السلع والخدمات رغم ارتفاع تكاليف الإنتاج وزيادة الأجور مثل ذلك عدم زيادة أسعار تذاكر الركوب بالسكك الحديدية ومترو الأنفاق وسيارات نقل الركاب وأسعار بيع الخبز المدعم حيث توضح بعض الدراسات أن ٨١,١% من الأسر المصرية تستهلك الخبز المدعم ، وأن متوسط استهلاك الأسرة من هذا الخبز يبلغ نحو ١٢,٦ رغيفاً يومياً موزعين بنسبة ٦٧% فى المناطق الحضرية ، والباقى فى المناطق الريفية .

٦- ارتفاع نسبة الفاقد أو التالف من الحبوب أثناء عملية النقل من الشونة إلى المطحن والتي تتحمل وزارة التموين تكلفتها ومن ثم زيادة اعتمادات الدعم .

٧- تسرب نسبة عالية من الدعم إلى غير مستحقيه مثل استخدام الخبز البلدى المدعم فى القرى كعلف للماشية لأن ثمن العلف أكثر ارتفاعاً من ثمن الخبز المدعم ، فضلاً عن استفادة فئات غير مستحقة من دعم البنزين مثل سيارات السفارات الأجنبية والمدارس والجامعات الخاصة والسيارات الخاصة ذات السعة اللترية المرتفعة ، واستفادة العاملين بالخارج من دعم السلع الغذائية والتموينية من واقع البطاقات التموينية الموجودة بأسمائهم مع ذويهم أو العاملين لديهم .

رابعاً : أوجه القصور والفساد فى الدعم السلعى

يعانى نظام الدعم السلعى من عدة صور من الفساد التى تجعل هذا الدعم لا يصل جائب كبير منه إلى مستحقيه ، ولعل أهم هذه الصور ما يلى :

١- دعم الخبز

سبق أن أشرنا إلى أن الحكومة تبيع جوال الدقيق للخبز بسعر ٥٢ جنيه ، ويتم بيعه فى السوق السوداء بمبلغ ٢٨٠ جنيه ، ويعترف معظم أصحاب المخازن بحقيقة هذه الصورة من الفساد معللين ذلك بأنهم يقومون ببيع جوال دقيق من بين كل ثلاثة أجولة لتعويض نقص أرباحهم الناتجة عن ارتفاع تكاليف صناعة الخبز والمتمثلة فى ارتفاع أجور العمالة والوقود والطاقة والمصروفات الأخرى من كهرباء ومياه .. الخ .

وقد أشار وزير المالية السابق إلى أن هناك عمالة مؤقتة تعمل فى مشروع فصل الإنتاج عن التوزيع فى صناعة الخبز وتدخل فى تكلفة دعم الخبز ، وأن تقنين أوضاع هذه العمالة وتحويلها إلى عمالة دائمة ضمن العاملين فى الحكومة سوف يؤدى إلى نقلهم إلى بند الباب الأول من الموازنة العامة مما يهدد المشروع بالكامل لأن البديل سيكون التعاقد مع عمالة جديدة مؤقتة بعد تثبيت العمالة الحالية ونقلهم لديوان عام كل محافظة ، ويمكن أن يتكرر نفس الحال بعد تعيين عمالة مؤقتة جديدة ثم تثبيتها ومن ثم الدوران فى حلقة مفرغة من التعاقد ثم التثبيت .

٢- السلم التموينية

يبلغ عدد البطاقات التموينية التي تحصل على الدعم السلعي (السكر ، الزيت ، الأرز) حوالى ١٧,٦ مليون بطاقة تضم ٦٨ مليون مواطن يمثلون ٨٢,١% من اجمالى عدد الأسر فى مصر . وقد ظلت البطاقات التموينية فترة زمنية طويلة دون مراجعة لوقف الصرف للمتوفين أو العاملين خارج البلاد ، أو الأغنياء الذين يتركون السلع المدعمة للبقالين التموينيين ليتاجروا فيها أو يتركون البطاقات للشغالات والعاملين لديهم ليقوموا بالحصول على السلع المدعمة وبيعها إلى البقالين ، وبذلك ظهرت صور للمتاجرة فى الدعم وعدم استفادة الفقراء ومحدودى الدخل منه ، واستمر هذا الحال حتى بداية تطبيق نظام الكروت الذكية للحصول على المقررات التموينية .

وقد أوضحت دراسة ميدانية قام بها مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء أن ١٩% من أصحاب البطاقات التموينية يشكون من تلاعب البقال التموينى فى الكميات والأسعار وعدم وجود بعض السلع المدرجة فى البطاقة ، ورغم ذلك أجمع ٩٧% من الأسر التى لديها بطاقات تموينية أنهم لا يمكنهم الاستغناء عنها بسبب انخفاض أسعار السلع المدرجة فى البطاقة مقارنة بأسعار نفس السلع فى السوق الحر .

٣- دعم الطاقة

وهو الدعم المقدم إلى المصانع ، والمنازل (كهرباء - غاز طبيعى) والسيارات والبنزين والمازوت ، والبيوتاجاز .

ولعل من أهم صور الفساد فى دعم الطاقة تتمثل فيما يلى :

أ - تهريب السولار ، والبنزين والمازوت وغيرها من المنتجات البترولية المدعمة للبيع بأسعار مرتفعة للسفن العابرة فى قناة السويس أو التهريب عبر الأنفاق إلى غزة ، ويعتبر ذلك إهدار لأموال دعم هذه المنتجات التى تتحملها الخزنة العامة لتخفيف الأعباء عن المواطنين ولكنها تذهب إلى الخارج بطرق غير قانونية . وقد تمكنت الأجهزة الأمنية التى تراقب وتكافح التهريب عبر الأنفاق من سنياء إلى قطاع غزة من ضبط ومصادرة كميات كبيرة من المنتجات البترولية المدعمة ، ومن الأدوية المدعمة ، ومن الدقيق المدعم . وقد أوضح بعض المسؤولين فى قطاع البترول أن الإتجار فى المواد البترولية المدعمة يحقق أرباحاً صافية تصل إلى ٣٠٠% .

ب- فيما يتعلق بأنبوبية البوتاجاز نجد أن قيام الوسطاء أو السريحة بالمتاجرة فى هذه الأنابيب وبيعها للمواطنين بأسعار مرتفعة جداً عن الأسعار المدعومة حيث تم رفع سعر أسطوانة البوتاجاز إلى ثمانية جنيهات للمستهلك ولكن الوسطاء يبيعونها لهم بأسعار تتراوح بين ٢٠-٤٠ جنيه للأسطوانة المدعومة ، ويشكو الكثيرون من المواطنين من نقص عبوة الأسطوانة مما يضطرهم إلى شراء اسطوانات بوتاجاز أخرى مما يؤدى إلى زيادة الأعباء والإخلال بالعدالة الاجتماعية (١) .

ج- حصول المصانع الاحتكارية كثيفة استهلاك الطاقة العاملة فى مجالات صناعة الأسمنت ، وصناعة الحديد والصلب ، وصناعة السيراميك ، وصناعة الأسمدة ، والألومنيوم - على الطاقة بأسعار مدعومة تكلف خزانة الدولة نحو ٦٠ مليار جنيه فى الوقت الذى لا توجد فيه أية ضوابط على أرباح هذه الشركات أو على أسعار بيع منتجاتها للمواطنين . ويطالب صندوق النقد الدولى الحكومة المصرية بإلغاء هذا الدعم من أجل تخفيض عجز الموازنة العامة ، غير أن الحكومة ترى أن يكون التخفيض تدريجياً حتى لا يؤثر ذلك سلبياً على العقد الاجتماعى أو العدالة الاجتماعية بعد ارتفاع الأسعار المحلية بشكل كبير .

د- دعم البنزين ، ويتمثل الفساد فى هذا الدعم فى حصول السيارات الفارهة من الموديلات الحديثة اكبر من ١٦٠٠ سعة ليترية على البنزين ٩٠ ، ٩٢ ، ٩٥ أو كتين بالسعر المدعم ، وذلك بالإضافة الى حصول سيارات السفارات الأجنبية والبعثات الدبلوماسية على البنزين المدعم دون وجه حق ، وكذلك حصول سيارات المدارس والجامعات الخاصة التى تحقق أرباحاً طائلة بملايين الجنيهات سنوياً على الدعم وهو ما يعتبر إهدار للموارد المالية المخصصة أساساً لدعم الفقراء ومحدودي الدخل ولكنها لا تصل لمستحقيها .

خامساً : الآراء المؤيدة، والآراء المعارضة للدعم السلعي

هناك فريق يؤيد بقاء الدعم السلعي ، وفريق آخر يعارض استمرار الدعم السلعي ويرى تحويله إلى دعم نقدى ، ولكل فريق وجهة نظر ومبرراته التى نعرضها فيها يلي :

(١) تنتج مصر سنوياً ٢٦٠ مليون اسطوانة بوتاجاز ، وتكلف الاسطوانة الواحدة ٦.٨ جنيه وتباع حالياً بسعر ثمانية جنيهات ، وهو ما يعنى أن الدولة تتحمل دعماً قدره ستون جنيهاً للأنبوبية الواحدة ، وهو ما يؤدى إلى ظهور الوسطاء للمتاجرة فى دعم البوتاجاز ، وهو درب من دروب الفساد أيضاً . (حديث وزير التموين والتجارة الداخلية لبعض الصحف المصرية) .

أ- المعارضون للدعم السلعي

- يستند المعارضون للدعم السلعي والمطالبون بتحويله الى دعم نقدي الى ما يلي :
- ١- صعوبة التفرقة بين من يستحق الدعم السلعي ومن لا يستحق مما يؤدي الى استفادة بعض الأغنياء من هذا الدعم دون وجه حق وذلك علي حساب الفقراء الذين يقل نصيبهم من الدعم تبعاً لذلك .
 - ٢- وجود حالات فساد واتجار غير مشروع في السلع المدعمة التي تباع بأسعار مرتفعة في الأسواق السوداء ، والتي يتم تهريبها خارج الحدود وتحقيق المهربين أرباحاً طائلة فضلاً عن صور الفساد المختلفة التي سبق الإشارة إليها فيما سبق .
 - ٣- انخفاض جودة السلع المدعمة يجعل الكثيرين يتجهون الى استخدامها كبديل لعلف الحيوان (الخبز) أو تركها للبقالين التموينيين الذين يتاجرون فيها وكذلك الوسطاء والدلالين وغيرهم (السكر - الزيت - الأرز - الشاي) .
 - ٤- تقليل العبء عن الموازنة العامة للدولة والإستجابة لتوصيات صندوق النقد الدولي في مجال تحقيق الإصلاح الاقتصادي وتخفيض عجز الموازنة العامة وما يرتبط بها من زيادة في المديونية المحلية والخارجية .
 - ٥- يؤدي الدعم السلعي الى انخفاض أسعار السلع المدعمة وبالتالي زيادة استهلاك هذه السلع ، وزيادة الفاقد والتالف منها المرتبط بالإسراف في الاستهلاك وعدم وجود دافع لترشيد الطلب علي هذه السلع ، وبالتالي فإن إلغاء الدعم السلعي وتحويله الى دعم نقدي يؤدي الى ترشيد الاستهلاك وتوجيه مبلغ الدعم النقدي الى الاتفاق حسب أولويات كل مستهلك ورغباته.

ب- المؤيدون للدعم السلعي

- يستند المؤيدون لبقاء الدعم السلعي الى الاعتبارات التالية :
- ١- أوضحت دراسة للمجالس القومية المتخصصة عن (سياسات الدعم في مصر) أن تقسيم المقابل النقدي للدعم المباشر وغير المباشر على المواطنين لا يحقق العدالة الاجتماعية أو الهدف الاجتماعي لاختلاف أنماط الاستهلاك من أسرة الى أخرى من حيث العدد أو المستوى أو طبيعة المهنة أو العمل أو المكان سواء في الريف أو الحضر .

٢- صعوبة تطبيق فكرة العقد الاجتماعي لعدم توافر البيانات والدراسات الاجتماعية فضلاً عن عدم إفساح غالبية المواطنين عن مصادر الدخل المختلفة أو طبيعة عملهم وأوضاعهم الاجتماعية ، ومن ثم صعوبة الوصول إلى تحديد موضوعي لمن يستحقون الدعم النقدي ، ومن لا يستحقون ، وهي ذات الإشكالية المرتبطة بالدعم السلعي .

٣- أوضحت دراسة ميدانية لمركز معلومات مجلس الوزراء أن ٦٦% من المواطنين يستفيدون من الدعم السلعي .

٤- في حالة إلغاء الدعم السلعي وتحويله إلى دعم نقدي سوف تتجه الأسعار للسلع الضرورية إلى الارتفاع بشكل حاد يفوق معدلات زيادة الدخل النقدي الناتج عن توزيع الدعم نقداً على المستحقين وقد لا تكفي الزيادة الناتجة عن الدعم النقدي في دخل المستحق لشراء سلعة واحدة فقط ومن ثم يؤدي الدعم النقدي مع ظل انفلات الأسعار ، وجشع التجار ، وضعف الرقابة على الأسواق إلى زيادة معاناة الفقراء ومحدودي الدخل .

٥- التسرب من الدعم السلعي هو جزء من تكلفة وصول الدعم إلى مستحقيه ويستدل أصحاب هذا الرأي بما يحدث من تسرب للدعم السلعي للغذاء في الولايات المتحدة الأمريكية التي تستخدم الكوبونات في دعم الغذاء وتنفق الدولة عليها مليارات الدولارات برغم وجود هذا التسرب وعدم وصول الدعم إلى مستحقيه . وهناك العديد من الدول الأخرى المتقدمة والنامية التي تطبق الدعم السلعي .

سادساً : كيفية القضاء على أوجه القصور والفساد في الدعم السلعي

شهدت مصر عدة محاولات للعمل على وصول الدعم إلى مستحقيه منذ حقبة السبعينات من القرن الماضي عندما وقعت مصر اتفاقاً مع صندوق النقد الدولي تضمن تخفيض الدعم السلعي لعدد كبير من السلع الضرورية من أجل تخفيض العجز في الموازنة العامة والحصول على دعم الصندوق لمصر لمواجهة أعباء الديون الخارجية وتحقيق الإصلاح الاقتصادي بعد الانتهاء من آثار حرب الاستنزاف وتحقيق نصر أكتوبر المجيد عام ١٩٧٣ والاتجاه إلى إصلاح البنية الأساسية وإنشاء مدن وتجمعات عمرانية جديدة وإعادة المهجرين من محافظات القناة إلى بلادهم وإعادة فتح قناة السويس أمام الملاحة الدولية .

ونظراً للأعباء الاجتماعية الناتجة عن ارتفاع الأسعار بعد تخفيض الدعم السلعي فقد اندلعت مظاهرات وأحداث ١٨ ، ١٩ يناير ١٩٧٧ مما جعل الحكومة تضطر الى إلغاء قرارات زيادة الأسعار وعودة الدعم السلعي والعمل على التحريك التدريجي لأسعار السلع بعد ذلك ، وهو ما أدى الى انتهاء أعمال العنف والاحتجاج الشعبي وبقيت هذه الأحداث في الذاكرة الوطنية ودرساً مستفاداً لكافة المسؤولين عن الدعم السلعي ، مما جعل الكثيرين منهم يعجزون عن التعامل مع ملف الدعم السلعي بموضوعية وكفاءة .

وإزاء تلاقي فقر فكر المسؤولين مع فقر المستحقين للدعم فقد كان من السهل على هؤلاء المسؤولين ترديد المطالب بتحويل الدعم السلعي الى دعم نقدي والترويج لذلك في مختلف وسائل الاعلام مستعينين في ذلك بفتاوى بعض من يدعون انهم خبراء اقتصاديون ومن يلهثون وراء السلطة الحاكمة عبر العصور طمعاً في المناصب الزائفة على حساب الفقراء ومحدودي الدخل .

لقد تجاهل الوزراء والمسؤولون عن ملف الدعم عن عمد أن الفساد هو المشكلة والسبب الحقيقي في عدم وصول الدعم الى مستحقيه ولم يكلفوا أنفسهم عناء التفكير في كيفية تطوير إدارة منظومة الدعم للقضاء على الفساد .

ورغم الحديث عن آلية فصل الإنتاج عن التوزيع للخبز إلا ان استمرار الفرق الكبير بين سعر بيع الجوال من الدقيق الى المخبز وسعر بيعه في السوق السوداء جعل هذه الآلية غير فعالة خاصة في ظل قيام أكشاك البيع تابعة للمخابز وما يترتب على ذلك من بيع الخبز للمطاعم واستمرار طوابير انتظار المواطنين أمام الأكشاك وحدوث ازدحام ومشاجرات وسقوط قتلى وجرحي مما عرف بشهداء الخبز ، واضطرار الدولة الى الاستعانة بمخابز للقوات المسلحة والشرطة لإنتاج وبيع الخبز مما ساهم في تخفيف حدة الزحام ولكن مع استمرار عدم وصول دعم الخبز الي مستحقيه .

وقد بدأ التفكير في الشهور القليلة الماضية في تطبيق منظومة لدعم الخبز تعتمد على محاسبة المخبز على السعر الحر للدقيق وعلى التكلفة الفعلية لإنتاج رغيف الخبز والتي تقدر بنحو ٤٠ قرشاً للرغيف البلدي الذي يباع بخمسة قروش ، وبذلك تدفع الحكومة لصاحب المخبز التكلفة الفعلية للرغيف شاملة هامش الربح ثم تبيع الرغيف بالسعر المدعم

فتتحمل بذلك ٣٥ قرشاً لكل رغيف ، ولا يكون للمخبز حق البيع للمستهلك بل عن طريق موظفين متعاقدين مع وزارة التموين لهذا الغرض ، وحرصاً على التزام المخبز بتحسين جودة الرغيف قررت الوزارة حافز قدره خمسة جنيهاً عن كل جوال دقيق حيث تتراوح حصة المخبز في اليوم ما بين ٨-٣٠ جوال وفقاً لطبيعة المخبز وتاريخه في السوق أى أن المخبز الملتزم يحصل على حافز يتراوح بين ٤٠-١٥٠ جنيه في اليوم بخلاف ثمن الخبز المنتج الذي يتم تسليمه الى منفذ التوزيع الحكومي .

وتشير التقديرات الى أن تطبيق هذه المنظومة يؤدي الى توفير نحو مليار جنيه لخزانة الدولة كانت تذهب الى غير المستحقين عبر دروب الفساد .

وفيما يتعلق بتطبيق منظومة دعم الطاقة أعلنت الحكومة عن استخدام الكروت الذكية لتوزيع البنزين والبوتاجاز والسولار والمازوت ، وذلك بالإضافة الى وفورات في دعم الطاقة لا تقل عن سبعة مليارات جنيه في الموازنة العامة للدولة .

وفيما يتعلق بالبوتاجاز فقد تم استخدام بطاقة التموين الذكية للأسرة التي ليس لديها غاز طبيعي في المنزل وذلك في بعض المحافظات على سبيل التجربة ، وقد تبين من التطبيق أن الأسرة المكونة من أربعة أفراد فأكثر تحصل على أنبويتين من البوتاجاز والأسرة المكونة من ثلاثة أفراد تحصل على أنبوية واحدة ولا يتم ترحيل حصة المستهلك غير المستهلكة خلال الشهر ، ويمكن الحصول على أنابيب بوتاجاز تزيد عن الحصة المقررة بالسعر الحر بدون دعم ، وقد لاقى هذا النظام ترحيباً وارتياحاً في بعض الحالات بينما يشكو البعض من طول الانتظار أمام المخزن عدة ساعات مما يضطر المواطنين الى اللجوء الى الوسطاء أو السريحة للحصول على الأنبوية بسعر مرتفع ، وبذلك يمكن القضاء على فساد الدعم الذي تتحمله الدولة للبوتاجاز أما الزيادة التي يدفعها المواطن للسريحة فلا تدخل ضمن تكلفة الدعم ولكن يتحملها المواطن مقابل عدم الانتظار في الطوابير أو التوصل الى المنزل .

أما دعم البنزين والسولار فسوف يتم القضاء على الفساد فيه والعمل على صرفه لمن يستحق باستخدام الكروت الذكية اعتباراً من اول يوليو ٢٠١٣ للبنزين والسولار بعد تزويد المحطات بالماكينات اللازمة للتعامل مع الكروت الذكية وتدريب العاملين على استخدامها في كل من المستودعات التي يبلغ عددها ٤٣ مستودعاً و ٢٨٠٠ محطة وقود ويقوم المواطن

بسحب الكمية التي يريدها بدون حد اقصى ، ومن المتوقع أن يؤدي تطبيق هذه المنظومة الى ترشيد دعم الطاقة وتوفير قاعدة بيانات من خلال الكروت الذكية من خلال حصر الكميات المتداولة بين المستودعات والمحطات ومنع التهريب او الإتجار في المواد البترولية المدعمة .

الخلاصة :

- تتمثل مشكلة ، عدم وصول الدعم السلعي الى مستحقيه في الفساد المرتبط بالسلع المدعمة التي يتم الاتجار فيها في السوق السوداء او تهريبها خارج الحدود للمتاجرة فيها بالعملات الأجنبية سواء في ذلك الدقيق المستخدم في صناعة الخبز أو المواد البترولية وفي حالة استخدام آليات فعالة للقضاء على تسرب الدعم لغير المستحقين له يتم توفير مليارات الجنيهات لخزانة الدولة .
- وتعتبر الكروت الذكية المستخدمة في توزيع البوتاجاز والبنزين والسولار والتي بدأ تطبيقها على سبيل التجربة في بعض المحافظات وأظهرت نجاحاً واضحاً ومن المتوقع أن يتم تعميمها على بقية محافظات الجمهورية ابتداء من أول يوليو ٢٠١٣ مما يؤدي الى منع التهريب والاتجار في المواد البترولية في السوق السوداء .
- ويؤدي تطبيق منظومة دعم رغيف الخبز من خلال المحاسبة على الدقيق للمخابز بأسعار السوق الحرة مما يمنع الإتجار فيه ومحاسبة المخبز على التكلفة الحقيقية لرغيف الخبز والفصل الحقيقي بين الإنتاج والتوزيع ، مع استمرار حافز الجودة لصناعة الخبز .
- ولا يجب المساس بدعم رغيف الخبز باعتباره الحد الأدنى لغذاء الفقراء ومحدودي الدخل خاصة وأن قيمة دعم الرغيف لا تمثل سوى ١٢% فقط من اجمالي الدعم السلعي ، وأن الأغنياء لا يقبلون على استهلاك رغيف الخبز البلدى المدعم ويستهلكون فقط الأنواع الأخرى من الخبز غير المدعم .

- لا يجب تحويل الدعم السلعي إلى دعم نقدي في ظل نقص المعروض في الأسواق من السلع الغذائية والتموينية وزيادة الطلب باستمرار نتيجة الزيادة في معدل نمو السكان وزيادة المعروض النقدي وما يؤدي إليه من ضغوط تضخمية لا يستطيع الفقراء تحملها في حالة حصولهم على دعم نقدي وتركهم فريسة لغول الأسعار
- المطالبة بإلغاء الدعم السلعي وتحويله إلى نقدي يعكس فقراً في الفكر وضعف حيلة متخذي القرار أمام الفساد وعجزهم عن مكافحته .

مناقشات وتوصيات جلسة الخبراء

حول

" الدعم والعدالة الاجتماعية "

الدعم والعدالة الاجتماعية

بعد مناقشات مستفيضة وسجال طال فموضوع الدعم لا يجب أن ينظر اليه من وجهه نظر أنه أموال تصرف تنقل كاهل الموازنة العامة وإنما علي انه انعكاس لسياسات اقتصادية أبسط ما يقال عنها أن لها ضحايا من الفقراء يتزايد عددهم يوماً بعد يوم ويفاقم ذلك سوء توزيع للدخل وفساد بنيوى استحكم ونخر في عضد الاقتصاد المصري لفترات وعقود طالت كثيراً ومن ثم فإن التوصيات التي تم التوصل إليها شملت محاور عدة خاصة وأن احد مقدمي الأوراق يجمع بين أنه احد أساتذة الاقتصاد وكذلك أحد الوزراء لفترة طويلة سابقة ومن هذه المحاور:

- ما يتعلق بالأجل الطويل وفيه يكون الهدف هو العمل على رفع معدل النمو الاقتصادي الذي يؤدي إلى زيادة الدخل القومي مع الأخذ في الاعتبار واتخاذ الإجراءات المناسبة والحاسمة التي تؤكد عدالة توزيع هذا الدخل، بحيث لا يزداد الفقراء فقراً على فقرهم والأغنياء غنى على غناهم ..
- ويصاحب ذلك رفع مستوى تأهيل وتدريب وتعليم المواطنين وخاصة من يقعون في فئة القادرين على العمل والإنتاج بحيث تتم مساهمتهم في العملية الإنتاجية والتي تمكنهم من الحصول على دخول مناسبة تغنيهم عن الدعم ..
- في الأجل المتوسط قد يكون من الأجدى عدم النظر الى الدعم بشكل اجمالي ولكن لا بد من الفصل بين العناصر المختلفة للدعم مثلاً دراسة مشكلة دعم الرغيف على حدة حيث يدخل في الاعتبار موضوعات كثيرة مثل : الاكتفاء الذاتي من القمح وعدم الاعتماد علي الاستيراد من الخارج ، مما يدعو إلي النظر إلي سياسة سعرية مناسبة لتحفيز الفلاح على زراعة القمح ، كذلك سياسات إعانة الفلاح بالنسبة لتكاليف الزراعة (مثل : توفير السماد بأسعار تعاونية - المساعدة في اختيار تقاوى القمح الجديدة - أساليب الإرشاد الزراعي وكل ما يتعلق بحل مشكلات الفلاح مع الزراعة.

وأيضاً بالنسبة لموضوع رغيف الخبز لم تثبت تجربة فصل الإنتاج عن التوزيع عن نجاحات في وصول دعم رغيف الخبز لمستحقيه إذ يرى المجتمعون ضرورة محاسبة المخبز على السعر الحر للدقيق وعلى التكلفة الحقيقية لإنتاج رغيف الخبز (٤٠ قرشاً) .

ويتم بيع الرغيف بالسعر المدعم للمواطنين عن طريق موظفين متعاقدين مع وزارة التموين لهذا الغرض . وهكذا بالنسبة للعناصر المختلفة للدعم .

القضية إذا ليست قضية ما إذا كان الدعم سلعياً أم نقدياً ولكن لابد أن يصاحب إجراءات ترشيد الدعم خطوات أخرى مثل :

- مراجعة المستحقين للدعم بجميع أنواعه عن طريق رسم خريطة اجتماعية يوضح فيها من هم المستحقون الحقيقيون للدعم.
- القضاء على الفساد الذي تجذر في المجتمع المصري ومحاولة استئصاله .
- تفعيل قوانين مثل حماية المستهلك ومنع الممارسات الاحتكارية .
- عدم إغفال دور المحليات عن طريق تطبيق اعتبارات الحكم الرشيد ، من شفافية وضرورة المساءلة للحد من الفساد البيوي ، ومن ثم الارتفاع بمستوى معيشة المحافظات النائية ومحافظات الصعيد كذلك العشوائيات المتاخمة للحضر .
- نشر شبكة الأمان الاجتماعي مع غربة حقيقية للتشريعات المطلوبة التي تقضي على الفساد والتهرب والبلطجة التي تقف حائلاً ضد إدارة ترشيد الدعم .
- لا ينتهي الحديث عن الدعم عند هذا الحد فالأمر يحتاج إلى لقاءات ولقاءات وربما يستلزم تشكيل مجموعات عمل تختص كل مجموعة بحل مشكلة عنصر من عناصر الدعم على حده .

وعلى رأس هذه العناصر بعد رغيف الخبز مشكلة ترشيد دعم الطاقة ، مشاكل الضمان الاجتماعي الخ .

الجزء الثانى

**مناقشة مشروع قانون تنمية محور قناة السويس
كمركز لوجستى عالمى والهيكل المؤسسى المقترح**

مناقشة مشروع قانون تنمية محور قناة السويس كمركز لوجستى عالمى والميكمل المؤسسى المقترح

مقدمة

الجدير بالذكر أننا قد قمنا بمناقشة هذا الموضوع في اللقاء الأخير من الموسم الماضى ٢٠١٢/٢٠١١ وقد نشرت مجريات هذا اللقاء في سلسلة الأوراق الاقتصادية الخاصة بلقاء الخبراء رقم (١٦) إلا أن هذا التناول كان بالأساس للتعريف بالمشروع وأهميته من حيث أنه يستغل موقع مصر الجغرافى والذي يعتبر من أهم مميزاتها التنافسية الحقيقية والتي لم يستغل حتى الآن ، كما أنه يوفر فرصاً للعمل ، وزيادة في الدخل القومى ، وإحداث نهضة شاملة ، توصلنا إلى أنه لا بد من البدء فيه فوراً على أن يتم ذلك على مراحل باستغلال نجاحات كل مرحلة وعلى أن نبني على ما هو قائم باستغلال الأصول والبنية التحتية الموجودة بالفعل لعدم إهدار ما تم إنفاقه .

ومن أهم التوصيات أيضاً :

- الإسراع في إنشاء كيان مستقل تكون مهمته الأساسية تطوير المحور وتحويله الى مركز اقتصادى عالمى من خلال إقامة عدد من المراكز اللوجستية .
- إنشاء هيكل تنظيمى مناسب لهذا الكيان لتمكينه من ممارسة نشاطه بدون أى معوقات (إنشاء وزارة خاصة به على غرار ما تم في مشروع بناء السد العالى مثلاً) .
- تتولى الهيئة المقترحة وضع الاطار التشريعى والإدارى الذى يحقق الأداء المطلوب دون الخروج عن مقتضيات النظم السارية في عموم الدولة المصرية .

وقد تبنت الحكومة (١) تأسيس ما أطلق عليه " الهيئة العامة لتنمية إقليم قناة السويس " كما قدمت مشروعاً لقانون تتم مناقشته في مجلس الشورى .

(١) حكومة د. هشام قنديل

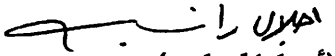
وقد أثار ذلك جدلاً واسعاً حول :

- ١- هل هو إقليم أم محور أم قناة .
- ٢- كيفية تشكيل الهيئة
- ٣- نصوص القانون والتخوفات الكثيرة المطروحة فيما يتعلق بالأمن القومي وضرورة أن تكون القوات المسلحة طرفاً أصيلاً ، كذلك هيئة قناة السويس .
- ٤- كيفية تمويل المشروعات وما إذا كان سيتم طرح صكوك وما يمكن أن يثار بشأن مواضيع مثل بيع الأراضي أو رهنها مقابل صكوك التمويل .

إن لقاءنا هذا يعتبر جزءاً من الحوار المجتمعي حول هذا الموضوع وتعتبر الورقة الهامة المقدمة من (د . خالد سرى صيام) لمناقشة مشروع القانون بمثابة " الضوء الباهر " الذي سيضع يدنا علي مخاطر مثل هذا القانون علي الأمن القومي والسيادة الوطنية وإطلاق يد رئيس الجمهورية في كل ما يتعلق بهذا المشروع وأهمية مراجعة تلك النصوص .

كما ستساهم الإيضاحات والشرح الذي سيقدمه كل من د / يحيى بسيونى ، والمستشار/ طاهر حزين - بالأكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا والنقل البحري في الوصول إلى تصور أكثر وضوحاً فيما يتعلق بدور الهيئة المقترحة كذلك بنود القانون المقترح .

المنسق العلمى للقاء


(أ.د. أجلاى راتب)

مستشار مركز العلاقات الاقتصادية الدولية

الورقة الأولى
تأملات في شأن الإطار التشريعي المقترح^١
لتنظيم تنمية إقليم^٢ قناة السويس

إعداد

د. خالد سري صيام^٣
كلية الحقوق/ جامعة عين شمس
المدير التنفيذي لمعهد الخدمات المالية

^(١) تقوم هذه الدراسة على قراءة مواد مشروع القانون المعد بمرافعة وزارة الإسكان وفق نسخته المنشورة على عهدة جريدة المصري اليوم بتاريخ ٢٧ إبريل ٢٠١٣. ويعتذر الباحث مقدماً عن أية تعديلات لاحقة تكون قد ادخلت على مشروع القانون حتى تاريخ إعداد هذه الورقة في مايو ٢٠١٣، ولم يتح للباحث الإطلاع عليها.

^(٢) استخدم الباحث تعبير إقليم قناة السويس اتساقاً مع مشروع القانون محل الدراسة وعنوانه "مشروع قانون بإنشاء الهيئة العامة لتنمية إقليم السويس"، رغم أنحفظ المبدئي عنى استخدام تعبير "إقليم" والذي يعنى نغمة، كما ورد في المعجم الوسيط "جزء من الأرض يجتمع فيه صفات طبيعية أو اجتماعية تجعله وحدة خاصة"، والذي عادة ما يستخدمه فقهاء القانون لتوصيف حدود الدولة البرية والجوية والبحرية باستخدام أوصاف مثل المياه الإقليمية، وإن وجب تنويه إلى أن بعض الدول العربية كالأردن والجزائر والمغرب تستخدم تعبير إقليم للتعبير عن مستوى معين من مستويات التنظيم الإداري للوحدات المحلية، كما جرى البعض على استخدامه في مصر لتوصيف بعض المناطق كما هو الحال في مسميات مش إقليم القاهرة الكبرى.

^(٣) يؤكد الباحث على أن كل ما يرد في هذه الورقة من آراء إنما تعبر عن وجهة نظره الخاصة ولا تعبر عن رأي أي من الجهات التي يعمل بها أو ينتمي إليها أو يتم من خلالها مناقشتها، كما ينوه الباحث عن التزامه بحدود المناقشة القانونية الموضوعية لمشروع القانون دون تعرض للأبعاد السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية أو البيئية أو الاستراتيجية المرتبطة بمشروع تنمية محور قناة السويس. وينوه إلى أن التعيينات الواردة على المشروع هي تعيينات مبدئية، حيث لم يتم نشر المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون، وهي تمثل أهمية كبرى عند تحليل النصوص القانونية، بحسبها تسمح بالتعرف على الأهداف بشكل دقيق وتسمح من ثم بتقييم مدى قدرة نصوص القانون على تحقيق تلك الأهداف.

تأملات في شأن الإطار التشريعي المقترح لتنظيم تنمية إقليم قناة السويس

تقديم وتقسيم:

إنطلاقاً من التسليم بأهمية مشروع تنمية منطقة قناة السويس، تنمية متكاملة، باعتباره واحداً من أهم المشروعات القومية التي بذلت الدولة ومراكز البحوث فيها جهداً كبيراً على مدار سنوات عدة في سبيل إعداد مخططاتها ودراسة آليات تنفيذية من الناحية الاقتصادية والسياسية والبيئية والاستراتيجية،

وتسليماً بما يمثله هذا المشروع من فرصة كبرى لاستغلال الموقع الجغرافي لمصر باعتباره واحداً من أهم مزاياها التنافسية، وللاستفادة من المتغيرات العالمية في مجالات الاقتصاد والطاقة والصناعة والنقل البحري، ولكفالة تحقيق أهداف أمنية واستراتيجية تواجه العديد من تحديات ومخاطر حماية وصون حدودنا الشرقية، ولضمان الاستفادة القصوى من أهم ممر ملاحى عالمي،

وإدراكاً لخصوصية هذا المشروع والذي يستهدف تحويل هذه المنطقة إلى مركز لوجيستي عالمي^١، يرتقي بالإنسان وبالمكان، يحترم الجغرافيا ويصون مقتضيات التاريخ، يحقق متطلبات الجذب للاستثمارات العالمية دون خروج مفرط على النسق العام للدولة، ولما يقرن على ذلك من حتمية كفالة بيئة تشريعية ملائمة تقيم التوازن بين جميع هذه المصالح المتقاطعة أحياناً بل والمتعارضة في بعض الأحوال،

وقناعة بأن إقامة هذا البناء التشريعي يستوجب، بداءة، قراءة جيدة لعناصر النظام القانوني القائم من تشريعات ولوائح ومفاهيم وأعراف مستقرة، كما يحتم، تالياً، تحديد الإشكاليات والصعوبات التي يمكن أن تواجه إنطلاق العمل في هذه المنطقة، بغية تحديد المناطق التي تستوجب تدخل تشريعي مستحدث، بالإضافة إلى حصر التنظيمات القانونية القائمة التي يمكن استخدامها، ويتطلب، ثالثاً، ما يسمى بدراسة الأثر التشريعي،

^١ راجع في وصف موجز لمميزات المشروع ومكوناته وظائفه وأهدافه، الورقة المقدمة من كل من حسن أحمد عمر، علي يحيى بسيوني وشيرين حسن، بعنوان مصر كمركز لوجيستي عالمي انطلاقاً من تنمية محور قناة السويس، معند التخطيط القومي، لقاء الخبراء، سلسلة أوراق اقتصادية، العدد رقم ١٦، مايو ٢٠١٢، ص ٣٦.

كان إدراك ضرورة تقسيم هذه الورقة المختصرة إلى عدة محاور تستهدف المناحي المختلفة لقراءة النص التشريعي المقترح، وتعرض لما يلي:

أولاً: أهم التشريعات القائمة والتي تتقاطع أو تؤثر بشكل جوهري على التنظيم التشريعي المقترح .

ثانياً: قراءة للأحكام المتطقة بتحديد نطاق تطبيق أحكام القانون.

ثالثاً: تعليقات على الأحكام الخاصة بذاتية التنظيم القانوني للمناطق الداخلة في نطاق هذا المشروع.

رابعاً: تحليل للنصوص الخاصة بتنظيم الهيئة العامة المشرفة على المنطقة المراد تنميتها.

أولاً : أهم التشريعات القائمة والتي تتقاطع أو تؤثر بشكل جوهري على التنظيم

الشريعي المقترح

لم يتضمن مقترح مشروع القانون محل الدراسة، في نسخته المنشورة والسابق الإشارة إليها، الديباجة التقليدية التي تُستهل بها قوانين الإصدار، على ما جرى به العمل في جميع التشريعات المصرية، والتي تتضمن بيان بأهم القوانين التي تم الاطلاع عليها بمناسبة إعداد القانون، والتي وإن كانت تبدو أمراً شكلياً إلا أنها تساهم بشكل فاعل في فهم توجه المشرع وفي التحقق من إرادته نسخ أو تعديل بعض أحكام تلك القوانين وفي التأكد من اطلاعه على كافة القوانين ذات الصلة.

وفي هذا الإطار تعرض فيما يلي لأهم القوانين التي ينبغي أن تكون تحت الدراسة (مرتبة بحسب تاريخ صدورها):

١. القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة.
٢. القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن تنظيم تأجير العقارات المملوكة للدولة.
٣. القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ في شأن الأراضي الصحراوية.
٤. القانون ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بشأن شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة.
٥. القانون رقم ٧ لسنة ١٩٩١ في شأن بعض الأحكام المتعلقة بأموال الدولة الخاصة.
٦. قانون ٩٥ لسنة ١٩٩٢ بإصدار قانون سوق رأس المال.
٧. قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧.

٨. قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة الصادر بالقانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٢.
٩. قرار وزير الدفاع رقم ١٤٦ لسنة ٢٠٠٢ بشأن الشروط والقواعد التي تتطلبها شئون الدفاع عن الدولة في الأراضي الصحراوية الخاصة بالهينات وبالجهات المنصوص عليها في القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ في شأن الأراضي الصحراوية والقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩١ في شأن بعض الأحكام المتعلقة بأملك الدولة الخاصة.
١٠. قرار رئيس الوزراء رقم ٣٥٠ لسنة ٢٠٠٧ بشأن شروط وقواعد التصرف في الأراضي والعقارات الواقعة في شبه جزيرة سيناء.
١١. قانون ١٠ لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة على الأسواق المالية غير المصرفية.
١٢. قانون بشأن التنمية المتكاملة لشبه جزيرة سيناء الصادر بالقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٢.

وتتمثل أهمية الإطلاع على هذه القوانين في ضرورة الانتباه إلى مايلي:

(أ) أن النطاق الجغرافي لشبه جزيرة سيناء وللمناطق التنمية المحدودة والاستثمارية والمتكاملة، وفقاً للتعريف الوارد في المادة الأولى من المرسوم بقانون بشأن التنمية المتكاملة لشبه جزيرة سيناء المشار إليه، يمتد ليشمل كامل محافظتي شمال وجنوب سيناء والمناطق الواقعة داخل الحدود الإدارية لمحافظة السويس والاسماعيلية وبورسعيد، كما يشمل الجزر الداخلة في المياه الإقليمية وفي منطقة الإمتداد القاري والمنطقة الاقتصادية الخاصة والمناطق المتاخمة التي يصدر بها قرار من وزير الدفاع بالإضافة إلى مناطق ميناء شرق التفريعة والمدينة المليونية بشرق بورسعيد والمنطقة الصناعية ومشروع الـ ٤٠ ألف فدان على ترعة السلام ووادي التكنولوجيا وساحل خليج السويس وغيرها من المشروعات القومية الكبرى. وهو ما يعني بالضرورة وجود تداخل حتمي بين نطاق تطبيق مشروع القانون محل الدراسة وقانون تنمية شبه جزيرة سيناء.

وفي هذا الإطار ننوه إلى أن مقترح المشروع بقانون، وفقاً لنص المادة الثانية من قانون الإصدار الخاص به، قد ترك تحديد نطاق الإقليم (الأبعاد والحدود والمناطق الخاصة والمشروعات) لقرار يصدر من رئيس الجمهورية خلال مدة أقصاها ستة اشهر تبدأ من تاريخ العمل بأحكام هذه القانون. وهو نهج تشريعي منتقد سوف يتم التعليق عليه بالتفصيل لاحقاً، ولكنه في حدود هذه النقطة تكفي الإشارة إلى أنه يحول دون التحديد الجامع المانع لنطاق تطبيق القوانين المختلفة ويخلق إشكاليات كبيرة في التطبيق، خاصة وأن القانون

المشار إليه تضمن تنظيماً للجهاز الوطني لتنمية شبه جزيرة سيناء وله العديد من الاختصاصات والصلاحيات المتقاطعة مع اختصاصات الهيئة العامة لتنمية إقليم قناة السويس المزمع إنشائها.

(ب) أن قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة المشار إليه، وقد كان محلاً للجدل وقت صدوره، قد تضمن تنظيمًا كاملاً يكاد يكون مناظراً لما تم تنظيمه في مشروع القانون محل الدراسة، حيث تولي تنظيم إنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة وإنشاء الهيئات المنوط بها إقامة المناطق وتنميتها والشركات العاملة بها ونظمها القانونية الخاصة، والمزايا والاعفاءات المقررة للمشروعات الداخلة في نطاق تلك المناطق، وهو القانون الذي صدر بناء عليه القرار الجمهوري رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٣ بإنشاء الهيئة العامة للمنطقة الاقتصادية بمنطقة شمال غرب خليج السويس والتي تم من خلالها إطلاق العمل في العديد من المشروعات في المنطقة. وهو ما قد يدفع في الكثير من المواضع إلى تأمل الحكمة من إصدار قانون جديد.

يُضاف إلى ذلك حقيقة أننا بصدد قانون قائم وله تطبيقاته التي تم بناء عليها وفي ظل أحكامها شرع المستثمرون من المصريين والأجانب في تنفيذ مشروعات اقتصادية راعت دراسات الجدوى فيها أحكام القانون وتطبيقاته وفي ذات الوقت نشرع في عمل قانون جديد يستعير أكثر من ثلثي أحكام القانون القائم دون أن نشير إلى طبيعة العلاقة بين القانونين ودون أن نشير إلى موقف المشروعات القائمة بالفعل. وهو وضع لا يجدي معه العبارة التقليدية الواردة في المادة الخامسة من قانون الإصدار لمشروع القانون من سريان جميع القوانين القائمة فيما لا يتعارض مع أحكام مشروع القانون المقترح، ذلك أن أعمال مقتضى الإلغاء الضمني للقوانين يستوجب عملاً وتفسيراً لما يتعارض وما لا يتعارض ويثير جدلاً كبيراً بشأن المراكز القانونية القائمة.

(ج) أن المشروع بقانون المقترح، شأنه شأن العديد من القوانين الأخرى التي تولت إنشاء هيئات عامة، قد أعاد النص على العديد من الأحكام التي يتضمنها القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة، ويمكن التمثيل لذلك بنص المادة الثالثة من مشروع القانون والتي تتحدث عن الشخصية الاعتبارية العامة والمادة الرابعة التي تتحدث عن تمثيل رئيس مجلس إدارة الهيئة في العلاقة مع الغير وأمام القضاء والمادة ٢١ التي تتعرض لسلطات الجهاز المركزي للمحاسبات. وجميعها أحكام منصوص عليها في المواد الأولى والتاسعة

والثانية عشر من قانون الهيئات العامة المشار إليه. وهو تكرار قد يثير اللبس في بعض الأحيان. يضاف إلى ذلك أن المادة الأولى من قانون الهيئات العامة المشار إليه قصرت الغرض من إنشاء الهيئات العامة على إدارة المرافق التي تقوم على خدمة أو مصلحة عامة.

(د) أن كل من قانون تنظيم تأجير العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة وقانون الأراضي الصحراوية المشار إليهما، قد تضمن أحكاماً عديدة تنظم العديد من صور التصرفات على الأراضي المملوكة للدولة بمختلف أنواعها الصحراوية والمزروعة والقابلة للاستصلاح واللبور وغيرها، الموجودة في داخل الحيز العمراني أو خارجه، سواء كان بإيجارها أو بالتصرف في ملكية الرقبة أو في حق الانتفاع، من خلال العديد من الأحكام التي تحدد ضوابط التصرف وحدوده وتضع شروطاً خاصة للمتصرف إليه وتنظم في بعض الأحوال كيفية التصرف وإجراءاته وكيفية تحديد المقابل. ولم يرد في المشروع محل المناقشة ما يشير إلى تطبيق أو استبعاد هذه الأحكام، وهو أمر قد يثير الكثير من اللبس عند التطبيق.

(هـ) أن القانون رقم ٧ لسنة ١٩٩١ في شأن بعض الأحكام المتعلقة بأموال الدولة الخاصة قد نظم أدوار كل من الهيئة العامة للتنمية السياحية والهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والمحليات في إدارة واستغلال والتصرف في الأراضي التي آلت إليهم. ولم يحدد مشروع القانون موقف الأراضي التي تكون في ملكية أو تحت تصرف هذه الهيئات ومن سوف يكون المسئول عن إدارتها والتصرف فيها، خاصة وإن مشروع القانون المقترح قد تحدث فقط عن أيلولة ملكية الأراضي المملوكة للدولة في المادة الحادية عشر، كما تحدث في المادة الرابعة من قانون الإصدار عن ممارسة رئيس مجلس إدارة الهيئة الجديدة المزمع إنشاؤها لسلطات رؤساء الهيئات العامة داخل الإقليم، ومن ثم تبقي اختصاصات مجالس إدارات تلك المجالس في حوزتها، وهو ما سوف يثير العديد من الإشكاليات عند التطبيق.

(و) أن مجموعة القوانين المنظمة لتأسيس الشركات والرقابة عليها ومنحها تراخيص مزاوله النشاط قد أنطت بكل من الهيئة العامة للاستثمار والهيئة العامة للرقابة المالية تأسيس الشركات والرقابة عليها ومنحها الترخيص بمزاولة النشاط في أحوال معينة. وباستقراء البندين (ح) و (ي) من المادة ١٨ من مشروع القانون المشار إليه نجدها قد

أنطاطت بمجلس إدارة الهيئة المزمع إنشائها تنظيم أنشطة الشركات المسجلة ونشاط المستثمرين وفقاً لقانون الهيئة والقواعد واللوائح المطبقة على إقليم جمهورية مصر العربية. وهنا قد يثار التساؤل عن مقتضى هذا الحكم وهل يعني انتقال سلطات تلك الهيئات إلى الهيئة الجديدة التي عليها أن تطبق ذات القوانين التي تطبقها الهيئات القائمة، وما هي الحكمة من ذلك.

(ز) أن قوانين ضمانات وحوافز الاستثمار وتنمية شبة جزيرة سيناء والمناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الاقتصادية الخاصة المشار إليها، قد تضمنت جميعها لجائناً لفض المنازعات لم يثبت نجاحها بل في أحيان كثيرة أطالت أمد النزاع حيث لم تمنع أي منها من اللجوء لسبل التقاضي التقليدية. ولم يغير مشروع القانون المقترح شيئاً من ذلك وهو ما ينبئ بتكرار أسباب عدم نجاح تجربة تلك اللجان.

إن جميع ما سبق لا يعدو كونه مجرد أمثلة سريعة لما يمكن أن يحدث من تعارض بين مشروع القانون المقترح والقوانين القائمة كنتيجة مباشرة لعدم وضوح العلاقة بينها، وهو ما يستدعي إعادة نظر متعمقة وعمل جدول مقارن يحدد الأحكام المتعارضة أو المتطابقة وعمل صياغة حاسمة تحدد ما يسري وما لا يسري من أحكام على المنطقة محل التنظيم.

ثانياً: قراءة للأحكام المتعلقة بتحديد نطاق تطبيق أحكام القانون

بالإطلاع على عنوان مشروع القانون المقترح نجدد يركز على إنشاء الهيئة العامة لتنمية إقليم قناة السويس وهو ما قد يدفع للتساؤل عن مدى اعتبار إنشاء الهيئة غاية في ذاته أم وسيلة للوصول إلى تنمية منطقة قناة السويس، وهو تساؤل يدفع إليه أن المشروع بقانون المكون من ثلاثين مادة تناول إنشاء الهيئة ونظامها واختصاصاتها في خمسة وعشرين مادة بينما تناول حوافز العمل في تلك المناطق في خمسة مواد.

وبصرف النظر عن التسمية فقد تكفلت المادة الثانية من قانون الإصدار والمواد الأولى والحادية عشر من مشروع القانون المرافق بتحديد نطاق تطبيق القانون بطريق الإحالة أو التفويض التشريعي، حيث أنطاطت تلك المواد برئيس الجمهورية تحديد الأبعاد والحدود والمخططات والمناطق الخاصة والمشروعات الداخلة في نطاق الهيئة العامة لتنمية إقليم قناة السويس والتابعة لها، وذلك خلال ستة أشهر من تاريخ العلم بأحكام هذا القانون.

ومفاد ذلك أن المشرع يضع تنظيمًا لمجهول، فهو لم يحاول أن يحدد إطاراً عاماً يتولى رئيس الجمهورية العمل من خلاله بل فوضه تفويضاً كاملاً في تحديد نطاق تطبيقه، وهو أمر محل نظر للأسباب التالية:

(أ) أنه لا يجوز التفويض المطلق في تحديد نطاق تطبيق القانون، خاصة وأن تطبيق أحكام هذا القانون تتضمن الخروج عن العديد من الأنظمة القانونية السارية في الدولة. وجدير بالذكر أن قانون المناطق الاقتصادية المشار إليه حين أناط برئيس الجمهورية إنشاء المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة فقد قيده بكونها خارج الحيز العمراني للمدن والقرى وقيده بالغرض منها وهو إنشاء مشروعات زراعية أو صناعية أو خدمية. (راجع المواد ٢ و ٤ من القانون المشار إليه).

(ب) أن مشروع القانون قد توسع في تحديد معايير تحديد النطاق فلم يقصرها على المعايير الجغرافية المتصلة بالأبعاد والحدود والمخططات بل أضاف إليها معايير المشروعات الداخلة والتابعة وهو ما يعني إمكانية مد نطاق تطبيق القانون خارج نطاق الحيز الجغرافي استناداً لطبيعة المشروع.

(ج) أن مشروع القانون قد مد أجل صدور هذا القرار لمدة ستة أشهر تالية على العمل بأحكام القانون، ولا نستطيع أن نتبين الغرض من ذلك، إذ المفترض أنه لا تطبيق لأحكام القانون بغير تحديد نطاق تطبيقه، اللهم إلا فيما يتعلق بإنشاء الهيئة وهنا نعود لنؤكد على أن إنشاء الهيئة لا يمكن أن يكون مقصوداً لذاته.

ثالثاً: تعليقات على الأحكام الخاصة بذاتية التنظيم القانوني للمناطق الداخلة في

نطاق هذا المشروع

تضمن القانون العديد من الاستثناءات على النظم التقليدية في إدارة النشاط الاقتصادي لباقي المشروعات على الإقليم المصري، وهو ما يعني أننا بهذا نخلق نظاماً قانونياً جديداً إلى جانب أنظمة المناطق الحرة والمناطق الاستثمارية والمناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة إلى جانب النظام الخاص بشبه جزيرة سيناء، وهو تعدد قد يبدو في ذاته منتقداً لأنه يخلق في داخل الدولة أنظمة قانونية مختلفة لمشروعات قد لا توجد خلافات جوهرية بينها، وهو لا شك تعدد قد يحول دون جذب الاستثمار على عكس المراد منه لأنه لا يسمح

للقانونيين أو المحاسبين أو خبراء الضرائب والجمارك بأن يمنحوا المستثمرين إجابات قاطعة عن أسئلتهم المرتبطة بدراسات جدوى المشروعات.

ولعل أهم خصائص التميز في النظام القانوني للمشروعات الواقعة في نطاق إقليم قناة السويس ما نصت عليه المادة الرابعة من قانون الإصدار من أن رئيس مجلس إدارة الهيئة الجديدة سوف يكون له جميع اختصاصات الوزراء والمحافظين ورؤساء الهيئات العامة والمؤسسات العامة في نطاق الإقليم وذلك فيما عدا وزراء الدفاع والداخلية والعدل ورئيس هيئة قناة السويس. وهو نص مستحدث يجعل تلك المشروعات لا تتعامل إلا مع مجلس إدارة الهيئة الجديدة ولا تحتاج للتعامل مع أي من مؤسسات الدولة. وذلك منهج جديد لا يقوم على فكرة أو نظام الشباك الواحد الذي يوجد فيه ممثلين عن الهيئات والمؤسسات المختلفة يمارسون وظائفهم باسم مؤسساتهم ولكن تمارس الهيئة الجديدة وظائفهم بدلاً عنهم ولم يتطلب المشروع بقانون المقترح التنسيق إلا مع المحافظين ومفاد ذلك بمفهوم المخالفة أن مجرد التنسيق مع جهات ومؤسسات الدولة لم يعد مطلوباً. ويستدعي هذا النص التفكير فيما يلي:

(أ) لماذا لم يتضمن الاستثناء وزارة الخارجية ووزارة المالية وكلاهما وزارتان سياديتان لا يتضرر أن يحل رئيس مجلس إدارة الهيئة محلها، خاصة وإن الهيئة الجديدة من حقها إنشاء مكاتب وفروع خارج البلاد. ثم كيف يحل رئيس مجلس إدارة الهيئة الجديدة محل وزير المالية وهو المنوط به متابعة إعداد وتطبيق الموازنات التقديرية والحسابات الختامية ومراقبة ما قبل الصرف.

(ب) لماذا يحتاج رئيس مجلس إدارة الهيئة الجديد لاختصاصات وزراء مثل التعليم والتعليم العالي والصحة والثقافة والتأمينات الاجتماعية والتعاون الدولي وغيرها من الوزارات غير ذات الصلة المباشرة بمباشرة النشاط الاقتصادي. وإذا كان الرد على ذلك ممكن بمقولة اختصاص الهيئة الجديدة بالتنمية المتكاملة لإقليم قناة السويس، فإن مقتضيات التنمية المتكاملة لا تظهر في صياغة المادة السابعة عشر من مشروع القانون المقترح والتي تحدد أهداف الهيئة.

(ج) كيف يمكن لرئيس هيئة أن يمارس جميع اختصاصات الهيئات والمؤسسات العامة ومن أين يمكن له أن يأتي بالخبرات اللازمة لأداء ذلك العمل، وما هو

موقف الهيئات الرقابية وهل تدخل اختصاصاتها في نطاق اختصاص رئيس الهيئة الجديد ومثالها هيئة الرقابة الإدارية وهيئة الرقابة المالية وأجهزة حماية المنافسة ومنع الاحتكار وحماية المستهلك وهيئات الرقابة على سلامة الغذاء والدواء وغيرها.

(د) ما هو حدود التنسيق مع محافظي الإقليم وهل المقصود به مجرد المشورة أم ضرورة الحصول على الموافقة السابقة.

(هـ) ما هي حدود سلطات وصلاحيات الهيئة الجديدة فيما يخص المرافق العامة من مياد وكهرباء وغاز وصرف صحي وطرق ومواصلات عامة، وهل ستكون مسئولة عن توفيرها وتحصيل عوائدها أم ستظل مربوطة بالمرافق العامة للدولة، وما هي آلية التسعير لتلك المرافق. وتجدر الإشارة إلى أن مشروع القانون منح الهيئة الجديدة في مادته الثانية عشر الحق في إنشاء المشروعات والمرافق المتعلقة بنشاطه أو التي يقتضيها حسن سير العمل به كمنشآت المياه والقوى الكهربائية والطرق وما إلى ذلك. وهنا يثور التساؤل عن آليات التعاقد على إنشاء هذه المرافق وهل تلتزم الهيئة الجديدة بقوانين المناقصات والمزايدات وبشروط منح امتياز المرافق العامة وبالقوانين المنظمة للشراكة بين القطاع العام والخاص أو بأنظمة البوت. ذلك أنه من المعلوم بالضرورة أن الهيئة الجديدة لن تتولى بنفسها إنشاء تلك المشروعات بل سوف توكلها إلى شركات من القطاع الخاص.

إن النظر إلى جميع تلك التساؤلات دون الوصول لإجابات قاطعة بشأنها بين نصوص مشروع القانون تؤكد على مدى الحاجة للتأني قبل إصداره.

أما ثاني أهم نقاط التميز في النظام القانوني للمشروعات الداخلة في نطاق تطبيق أحكام مشروع القانون فتتمثل في حق مجلس إدارة الهيئة المطلق بغير مراجعة في وضع نظمه الخاصة فيما يتعلق بالتخطيط العمراني والمرافق وحماية البيئة، مادة ١٨ (ط)، وفيما يتعلق بإصدار التراخيص ووقفها وإلغائها دون التقييد بأي شروط أو معايير في أي قانون آخر، م ١٨ (ي)، وفيما يتعلق بإنشاء وإدارة المواني والمطارات، م ١٨ (ك)، وفيما يتعلق بنظم العمل والتأمينات الاجتماعية دون التقييد بأي قانون آخر، م ١٨ (ل)، وفيما يتعلق باقتراح

النظم والإجراءات الخاصة بالوكالات التجارية واتجارك والاستيراد والتصدير من وإلى الإقليم ودون التقييد بالنظم والإجراءات المعمول بها، م ١٨ (م). وفيما يتعلق بنظم الشهر والتوثيق والنظم الخاصة بالسجل التجاري دون التقييد بالقوانين والقرارات السارية.

ولا شك أنها سلطة لا حدود لها، حيث لا يوجد من يملك اعتماد قرارات الهيئة الجديدة ولا توجد قوانين غير مشروع القانون المقترح يحكم تصرفاتها ومن غير الواضح حدود رقابة البرلمان عليها حيث أنها تتبع رئيس الجمهورية مباشرة ولا تلجأ للبرلمان إلا بمناسبة مناقشة موازنتها.

ولعل ثالث أهم نقاط التميز في المناطق الداخلة في نطاق الإقليم أن أراضيها المملوكة للدولة فيما عدا الأراضي التابعة للقوات المسلحة ووزارة الداخلية والأراضي التابعة لقناة السويس تؤول ملكيتها للهيئة الجديدة والتي يكون لها أيضاً نزع الملكية للمنفعة العامة. وهنا قد يثار التساؤل عن القانون واجب التطبيق على نزع الملكية للمنفعة العامة، حالته شروطه وإجراءاته وطريقة حساب التعويض عنه.

وأخيراً تمثل الشروط الواجب توافرها في المشروعات التي يمكن أن تتمتع بالمزايا والاعفاءات المقررة في قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الواردة في المادة ٢٨ من مشروع القانون المذكور العديد من الإشكاليات تتمثل فيما يلي:

(أ) تحديد المقصود بالمزايا والاعفاءات الواردة في قانون ضمانات وحوافز الاستثمار وهل تشمل مزايا الشركات المقامة في المناطق الحرة أو المناطق الاستثمارية.

(ب) التساؤل عن مدى إمكانية اجتذاب مشروع للعمل في تلك المنطقة بعد إلزامه بأن تؤول حصيلة البيع الناتج عن التصدير إلى الخارج بالعملة الأجنبية إلى الدولة وتحويل قيمتها للمستثمر بالجنيه المصري بسعر الصرف المعلن من البنك المركزي في تاريخ التحويل، دون أي نظر إلى طبيعة الخامات أو المواد الأولية وما إذا كانت مستوردة من الخارج أو لا.

(ج) ما هو المقصود بالتزام المستثمر بكافة القوانين والقرارات المنظمة للإقليم وهل للإقليم قوانين خاصة غير مشروع القانون المقترح.

رابعاً : تحليل للنصوص الخاصة بتنظيم الهيئة العامة المشرفة على المنطقة المراد

تنظيمها

أفرد القانون لتنظيم الهيئة العامة لتنمية قناة السويس عدد كبير من المواد لن نعرض لها جميعاً ولكن سوف نكتفي بالإشارة لأهمها فيما يلي:

(أ) نص مشروع القانون على أن يتكون مجلس إدارة الهيئة من رئيس وأربعة عشر عضواً يعينهم رئيس الجمهورية وحده دون شريك له في اختيارهم، وكل ما ألزمه به القانون في اختيارهم أن يكونوا مصريين لم يسبق الحكم على أى منهم بعقوبة جنائية أو جنحة، ولم تسبق إحالته للمحاكم التأديبية أو مجازاته تأديبياً، وجاء شرط التمتع بالخبرة والكفاءة شرطاً مجرداً من أى وصف منصب وظاهر يكشف عن توافر هذه الخبرة، أو شرط سبق تولي وظائف أو مهام عامة تكشف عن خبرته السابقة. والسؤال هو هل يكفي ذلك لمن ستوكل إليهم كل اختصاصات الوزراء ورؤساء الهيئات العامة والمحافظين، ومن له أن يستعين «بالخبرات المحلية والعالمية» كما يشاء، كما ان له ان ينشئ فروعاً له في خارج مصر. ومن الغريب في هذا الشأن أن ينص المشروع بقانون على أن يكون هناك إثنا عشر عضواً من المتفرغين وهو أمر غير مألوف في مجالس الإدارة، وكذلك الشأن بخصوص تطلب أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية من جميع أعضاء مجلس الإدارة.

(ب) ينص مشروع القانون محل الدراسة على ألا يتقيد مجلس الإدارة بالنظم الحكومية وأنه يتبع «ما هو متبع في المشروعات الاقتصادية والخاصة»، ونص على أن «تعتبر أموال الهيئة أموالاً خاصة»، والسؤال ما هو هذا الذي صار ملكاً خاصاً، أجابت عن ذلك نصوص مشروع القانون، بنصها على أن «تؤول إلى الهيئة ملكية جميع الأراضي المملوكة للدولة والواقعة داخل قطاعات الإقليم» فيما عدا ما يخص القوات المسلحة ووزارة الداخلية وقناة السويس، وان «تؤول إلى الهيئة الحقوق والالتزامات المترتبة على العقود والتصرفات والواردة على هذه الأراضي والمنشآت». وبنصها على أن لمجلس إدارة الهيئة ان يؤجر ويستأجر. والأخطر من ذلك أن له «نزع الملكية للمنفعة العامة»، كما سلف البيان فهو بذلك ينزع الملكية الخاصة باسم المنفعة العامة لتصير لديه من الأموال الخاصة. وهو امر يبدو فيه التناقض التشريعي كبيراً.

(ج) تضمن مشروع القانون حق مجلس الإدارة في أن يتولي «دون غيره» القيام بتسعة عشر اختصاص، منها رسم السياسة العامة للهيئة وتخصيص الأراضي للاستثمارات وإقرار العقود التي تكون الهيئة طرفاً فيها، أى أنها لا تعرض على جهة أخرى في الدولة، ومنها

إعداد اللوائح الخاصة بالهيئة، أى انه يلزم نفسه بنظامه دون أن تلزمه سلطة أخرى بأمر ما إلا العرض على رئيس الجمهورية، ثم إقرار مشروع الموازنة لعرضه على رئيس الجمهورية، وإعداد تقرير سنوى يعرض على مجلس النواب، دون أن تظهر ما هى سلطات مجلس النواب بشأن هذه الهيئة.

وكذلك تضمن مشروع القانون على ما سلف بيانه حق الهيئة فى أن يكون لها نظامها الخاص لتسجيل الشركات العاملة بالإقليم، وكذلك لاه التخطيط العمرانى وبناء المرافق للإقليم والتخطيط العام للقطاعات، وإصدار تراخيص المشروعات، ولها كذلك «وضع النظم الخاصة بإنشاء وإدارة الموانئ والمطارات...». ومن ذلك أيضا نظام العمل والتأمينات، بمعنى ان قوانين العمل الخاضع لها والمنظمة لعلاقات الشعب المصرى صارت مستبعدة من نطاق العاملين بهذا الإقليم، وكذلك نظام أوكالات تجارية. وحتى الشهر العقارى والتوثيق تصير له نظمه الخاصة بهذا الإقليم. وكذلك نظام السجل التجارى وتأسيس الشركات وإنشاء المرافق العامة. وحتى «تراخيص إنشاء المدارس والمعاهد ودور الحضات والمستشفيات والمراكز العلمية والبحثية والطبية والثقافية والتعليمية والصحية والاجتماعية داخل قطاعات الإقليم».

الخلاصة:

إن وضع جميع هذه الصلاحيات والمكنات فى يد واحدة دون التأكد من كفاية قواعد الرقابة والمتابعة البرلمانية والشعبية، ودون التأكد من توافر الخبرة والمعرفة تستدعى المراجعة، كما أن ما وضع من حوافز وتسهيلات لا يقطع بوجود أسباب جديدة لجذب الاستثمار والانطلاق بتلك المنطقة نحو آفاق التنمية المنشودة وأخيراً فإن التعامل مع تلك المنطقة على أنها ذات طبيعة واحدة تشمل المدن والقرى، الحضر والريف، المناطق الزراعية والصناعية والسياحية، دون النظر إلى مقتضيات التفرقة ودون مراعاة وجود نشاط إقتصادي قائم بالفعل منذ سنوات عديدة وله مركز قانوني قائم وحقوق مكتسبة، وتجمعات سكنية قائمة ولها خصوصيتها، جميعها أسباب تدعو للتروي وإعادة النظر دونما تفريط فيما سلمنا به فى بداية هذه المقالة من أن مشروع قناة السويس ولا شك أحد المشروعات القومية الكبرى التى تستوجب تظافر الجهود.

حفظ الله مصرنا الحبيبة ووفق شعبها وحفظها من كل سوء ومنحها صواب الرأي

وحسن الفطن ورزقها الرؤية الصائبة،،

الورقة الثانية

مسودة القانون المقترح

من

أ.د. عصام شرف

وفريقه

مقدمه :

تعرض مشروع القانون الحالي والمعروف " بتسمية إقليم القناة " والذي كان معروضاً مسودته علي اللجنة التشريعية بمجلس الشورى لكثير من الانتقادات ، ولذلك قام أ.د. عصام شرف وفريقه بتقديم مسودة لقانون مقترح لعرضه للحوار المجتمعي بحيث يعيد هذا القانون (البديل) المشروع لما كان مخططاً قبل سنوات ، وهو البعد بمشروع تنمية بورسعيد ، وليس محور القناة بالكامل ، انطلاقاً من أن المشروع الأخير يحتاج العشرات من السنوات لتنفيذه ، وألغى المشروع المقترح جميع الصلاحيات الممنوحة في مشروع حكومة قنديل لرئيس الجمهورية ، وقلص صلاحيات رئيس الهيئة ، المقترح إنشاؤها لإدارة المشروع ، ونص على أن تكون القوات المسلحة وهيئة قناة السويس ممثلين في الهيئة ، وعلى إقامة منطقة حرة بشرق بورسعيد ، تتمتع بجميع الامتيازات أسوة بمناطق جبل علي في دبي وسنغافورة وهونج كونج والعقبة الأردنية لتحريرها من النظام البيروقراطي للدولة.

يأتى المشروع فى ٥٦ مادة من أهمها :

(المادة الأولى)

يعمل بأحكام النظام المرافق بشأن المنطقة الحرة بشرق بورسعيد .

(المادة الثانية)

تسرى على المنطقة الحرة وعلى ما عساذ يمارس فيها من خدمات وأنشطة سائر التشريعات المصرية فيما لا يخالف حكماً ورد فى هذا القانون .

(المادة الثالثة)

لا تسرى أحكام النظام المرافق على:

- ١- عقد الالتزام أو التراخيص التى بموجبها تسن الحكومة المصرية أو مجلس إدارة الهيئة للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين إنشاء أو إدارة مرافق عامة أو إنشاؤها أو إدارتها ،
- ٢- الملتزمون والمرخص لهم بموجب العقود والتراخيص المذكورة ؛
- ٣- عقود المقاولات والتوريدات والعقود المنبثقة عنها .

(المادة الرابعة)

لا تسرى على عقود التزام المرافق العامة التى تبرم لأجل إنشاء أو إدارة أى من مرافق المنطقة الحرة .

(المادة الخامسة)

عند قراءة نصوص هذا النظام أو تطبيق أحكامها أو تفسيرها ، يأخذ القضاة والمحكمون والمفسرون ما يلى بعين الاعتبار:

- أن الغاية من النظام هى تحقق حرية المتعاملين مع المنطقة الحرة وممارسى النشاط فيها سواء تعلقت هذه الحرية بحركة الأشخاص أو الأموال أو البضائع ؛
- أن مدى هذه الحرية يستوجب تقليص المحظورات والتكاليف المفروضة داخل المنطقة الحرة وإطلاق المباحات بها ما أمكن الى ذلك سبيلاً ؛
- أن المنطقة الحرة الناشئة بموجب هذا النظام تواجه منافسة فى سوق عالمية مرنة ، البدائل المتاحة فيه للمستثمر رحية بغير حدود .

(المادة السادسة)

فيما عدا قانون التجارة والقانون البحرى وقانونى العمل والتأمينات الاجتماعية والأعراف والمبادئ القضائية المتصلة بها ، لا تسرى على معاملات القانون الخاص التى تجرى فى نطاق المنطقة الحرة .

(المادة السابعة)

يلغى كل حكم يخالف أحد نصوص هذا القانون والنظام المرافق فى لفظه أو فحواه.

(المادة الثامنة)

المنطقة الحرة مرفق عام تتولاه هيئة خاضعة لقانون الهيئات العامة ، ولا يجوز إسناد إدارة المنطقة الحرة جميعها لغير الهيئة المذكورة .

الباب الأول

نظام المنطقة الحرة بشرق بورسعيد

مادة ١ : تنشأ منطقة حرة باسم الميناء المحورى النوجستى فى شرق بورسعيد تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة .

تتضمن المنطقة الحرة ميناء محوريا وظهيراً لوجستيا لصيقا به تارس بهما خدمات وأنشطة ملاحية ولوجستية وصناعية ومعاملات التجارة الحرة وأنشطة مهنية وحرفية .
يبين ملحق هذا النظام رقم ١ والرسم المساحى المرفق به خارطة المنطقة الحرة ، وحدودها ومساحتها وكل ما تتضمنه .

مادة ٣ : يتولى إدارة المنطقة الحرة مجلس إدارة لا يقل أعضاؤه ، بخلاف الرئيس، عن ٨ ولا يزيدون على ١٢ عضواً من المتخصصين ، منهم رئيس هيئة ميناء بورسعيد وممثل عن كل من القوات المسلحة وهيئة قناة السويس .

يصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً برئيس مجلس الإدارة ، كما يصدر رئيس مجلس الوزراء بعد مشورة رئيس مجلس الإدارة ، قراراً بسائر الأعضاء ما خلا ممثلى المستثمرين. ويمثل المستثمرون المشتغلة مشروعاتهم بالمنطقة الحرة فى مجلس الإدارة بعدد لا يقل عن ثلث الأعضاء ، يجرى اختيارهم وفق نظام يضع رئيس مجلس الوزراء .

مادة ٥ : مجلس الإدارة هو السلطة العليا المهيمنة على جميع شئون المنطقة الحرة والمعنى وحده بتصريف هذه الشئون .

مادة ٩ : ينشئ المجلس إدارة تختص بتلقى شكاوى المصرح لهم بالعمل والاستثمار فى المنطقة الحرة ومتابعة حلها والرد على الشاكين والتوصية لدى مجلس الإدارة بما تراه .

مادة ١٣ : لا يجوز منع مصرى من دخول المنطقة الحرة أو الخروج منها ، ولايجوز إخراجها منها رغم إرادته .

ولا يمنع الأجنبي الحاصل على تأشيرة دخول الى أراضي الجمهورية أو تصريح إقامة بها من دخول المنطقة الحرة أو الخروج منها . ولايجوز إخراجها منها رغم إرادته إلا لأسباب تتعلق بالأمن القومى أو الجنائى للبلاد أو حال أن يكون شخصاً غير مرغوب فيه طبقاً للأعراف والقوانين الدبلوماسية .

ولمجلس الإدارة ، بواسطة الأجهزة المختصة المنتدبة اليه ، منح غير المصريين تأشيرة دخول وإقامة داخل المنطقة الحرة .

الباب الثانى

النظام المالى للمنطقة الحرة

مادة ١٧ : لا تسرى تشريعات الضرائب والرسوم أى كاتت ، ومنها رسم التمتع وضرائب المبيعات والجمارك ، على المنطقة الحرة ولا على الخدمات والأنشطة الصناعية واللوجستية وممارسات التجارة الحرة وكافة الأنشطة الحرفية والمهنية التى تباشر بها .
كما لا تسرى عليها قوانين الاستثمار والاستيراد والتصدير والوكالة التجارية والتعامل فى النقد الأجنبى والبنوك .

مادة ١٨ : للمنطقة الحرة موازنة وحساب ختامى يصوران طبقاً للقواعد المعمول بها فى المشروعات التجارية . وتبدأ السنة المالية للمنطقة الحرة ببداية السنة المالية للدولة وتنتهى بانتهائها .

تعرض على مجلس النواب موازنة المنطقة الحرة وحسابها الختامى ويصادق عليهما .
وينسحب اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات على مالىات المنطقة الحرة وحساباتها .
ويؤول فائض إيرادات المنطقة الحرة الى الخزائنة العامة .

مادة ١٩ : لمجلس الإدارة إبرام القروض المحلية والخارجية واتخاذ الإجراءات اللازمة لإبرامها قانوناً دون أن يكون له الحق فى تقديم رهون عنها من أصول المنطقة الحرة . ولا يجوز للمجلس تقديم أية ضمانات أخرى لهذه القروض لا يوافق عليها مجلس النواب .
وللمجلس النظر فى قبول التبرعات والهبات لصالح المنطقة الحرة على ألا يكون أيها مشروطاً أو لقاء مقابل مباشر أو غير مباشر .

مادة ٢١ : ينبثق عن مجلس الإدارة بقرار منه لجنة تسمى لجنة الرسوم تختص بإضافة رسوم الى تلك المبنية فى المادة السابقة ولها فى سبيل ذلك بتحديد الوقائع المنشئة لاستحقاق الرسوم وسنادها وفئات هذه الرسوم . وللجنة الرسوم تعديل ما أضافته من رسوم وإلغائها .
تأترأت مبرراً لذلك .

لا نصير قرارات لجنة الرسوم نافذة إلا باتقضاء شهر على نشرها بالوقائع المصرية يسبقه اعتمادها بواسطة مجلس الإدارة وتصويرها فى جدول الرسوم المرفق بالملحق رقم ٥ .

الباب الثالث

قواعد حركة البضاعة وتداولها

مادة ٣٣ : تسرى أحكام هذا القانون ، دون غيرها ، على السلع والبضائع والمعدات والآلات وإدوات النقل والانتاج وأدوات تقديم الخدمة التى تستورد برسم المنطقة الحرة أو تصدر منها أو يجرى التعامل عليها فيها .

مادة ٣٤ : لا تخضع السلع والبضائع والمعدات والآلات وإدوات الانتاج وأدوات تقديم الخدمة التى تستورد برسم المنطقة الحرة أو تصدر منها لأية رسوم جمركية أو غيرها من الرسوم أو الضرائب على المبيعات أو غيرها من الضرائب سواء بمناسبة دخولها الى المنطقة الحرة أو خروجها منها .

مادة ٣٦ : وتسرى فى شأن إجراءات استيراد وتصدير البضائع من المنطقة الحرة وإليها القواعد الإجرائية المبينة فى الباب الخامس من هذا القانون .

الباب الرابع

قواعد التعامل فى النقد المصرى والأجنبى

وقواعد التأمين

مادة ٣٣ : لا يخضع التعامل فى النقد المصرى والأجنبى داخل المنطقة الحرة لأية قيود على النقد .

مادة ٣٣ : لا يخضع تحويل النقد الأجنبى من المنطقة الحرة أو إليها لأية قيود لا يقرها التعامل الدولى .

ولا يجوز تحويل النقد المصرى الى المنطقة الحرة من خارج الجمهورية ولا يجوز تحويله منها الى خارج الجمهورية .

مادة ٣٤ : لا يحظر على الأشخاص الطبيعيين ولا الأشخاص الاعتبارية فتح حسابات مصرفية داخل المنطقة الحرة أياً كان نوعها . ينظم أطراف العقد أحكام هذه الحسابات تحت إشراف البنك المركزى المصرى .

مادة ٣٥ : تبسط الهيئة المقترحو رقابتها على شركات وصناديق التأمين العاملة داخل المنطقة الحرة وفقاً لأحكام قانون بشأن الرقابة على التأمين .

مادة ٣٦ : ولا قيود على هذه الأشخاص فى إبرام أى عقود تأمين واستصدار وثائقها أياً كان الغرض منها .

الباب السادس

المنازعات والاختصاص القضائي

مادة ٤٥ : تنشأ بالمنطقة الحرة محكمة اقتصادية تتخذ وزارة العدل لها مقراً مناسباً بالتشاور مع مجلس الإدارة.

مادة ٤٨ : تنشأ بالمنطقة الحرة محكمة للقضاء الإدارى تتخذ وزارة العدل لها مقراً مناسباً بالتشاور مع مجلس الإدارة.

مادة ٤٩ : تفصل محكمة القضاء الإدارى المذكورة ، على وجه الاستعجال وبغير عرض ملف النزاع على هيئة مفوضى لدولة ، فى المنازعات الإدارية التى تنشأ بين الحكومة أو الهيئة القوامة على المنطقة الحرة أو أية جهة إدارية وبين أفراد من الأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص الاعتبارية متى كان النزاع متعلقاً بالمنطقة الحرة أو بسبب أمر يتصل بها أو بمناسبتها .

مادة ٥٠ : وتفصل دائرة مخصوصة من دوائر المحكمة الإدارية العليا فى الطعون على أحكام محكمة القضاء الإدارى المذكورة على وجه الاستعجال دون عرض ملف النزاع على هيئة مفوضى الدولة.

مادة ٥٣ : فى شأن منازعات التحكيم التى تنشأ عن معاملات خاصة بالمنطقة الحرة أو عن معاملات جرت أو تجرى فيها أو بسبب هذه المعاملات أو بمناسبتها ، تلحق بعبارة " المحكمة المشار إليها فى مادة ٩ " الواردة بسياق المادة ١٩ من قانون التحكيم فى المواد المدنية والتجارية رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ والمعدل بالقانون رقم ٨ لسنة ٢٠٠٠ العبارة الآتية وتليها فى الترتيب :

" أو مركز التحكيم الذى اختار الأطراف قواعده أو جهة تعيين "

ويستبدل بعبارة " خلال التسعين يوماً التالية " الواردة فى سياق الفقرة الأولى من المادة ٤٥ من قانون التحكيم المشار إليه العبارة التالية :

" خلال السبعة الأيام التالية "

الباب السابع

نشاط المجتمع المدنى

مادة ٥٥ : يندب للمستثمرين فى المنطقة الحرة والعاملين لدى الجهات المصرح لها بالاشتغال فيها إنشاء جمعيات أهلية مهمتها رصد تصرفات المشتغلين فى المنطقة الحرة ومتابعة أدائهم وتقرير حقوقهم للكشف عن مسالب هذا الأداء وإصدار تقارير دورية بشأنها .

مادة ٥٦ : للجمعيات المذكورة أن تتقدم الى مجلس الإدارة بمقترحاتها فى شأن مسائل اختصاصها سالف الذكر .

مناقشات وتوصيات جلسة لقاء الخبراء

حول

" مناقشة مشروع قانون تنمية إقليم قناة السويس "

المقدم من حكومة د. هشام قنديل

إلى رئيس الجمهورية د. محمد مرسى الحياط

"مناقشة مشروع قانون تنمية إقليم قناة السويس"

اتفق الأساتذة الخبراء من الاقتصاديين والقانونيين على حقائق هامة أساسية منها :
أولاً : أهمية مشروع تنمية منطقة قناة السويس لتصبح منطقة لوجستية عالمية طبقاً للتطورات العالمية الحديثة وليس معبر أو موانئ فقط ، إنما منطقة متكاملة تجتذب العديد من الاستثمارات وتخلق العديد من فرص العمل ، مع الأخذ في الاعتبار عنصر الزمن ، حيث أن هناك من المخططات الإقليمية التي تهدف الى تهميش دور قناة السويس والعمل على نقل محور التجارة جهة الشرق ، تلك المخططات السياسية التي تنبع من الصراع القائم في الشرق الأوسط .

ثانياً : إن هذا المشروع يوجد للجزء الأكبر منه مخطط عام ودراسة تنفيذية مالية قانونية كاملة . وكان حري بمشروع القانون الحالي النظر إليه بعين الاعتبار والاستفادة بخبرات ووجهات نظر الخبراء الذين سبق ودرسوا هذا المشروع دراسة مستفيضة من جميع جوانبه من النواحي الأمنية - والقانونية - والتمويلية - والمراحل التي يجب البدء بها حيث انه هناك مناطق تتمتع بجاهزية عالية مثل شرق بور سعيد حيث بدأ إنشاء المراحل الأولى لها مثل مينائى السخنة وشرق بور سعيد الذي أنفقت مصر من ميزانيتها عليها الكثير هذا بالإضافة إلى إنشاء بنية أساسية من طرق وكباري برية وكباري سكك حديد وأبواب تحت القناة وكهرباء ومياه عذبة (ترعة السلام) وزراعات وتليفونات .

ثالثاً : اتفق المجتمعون على أن مشروع قانون تنمية إقليم قناة السويس (١) شابة كثير من العوار ومن ثم لا بد تدارك هذا الأمر بالآتي :

- ١- الرجوع الى التشريعات القائمة والتي تتقاطع أو تؤثر بشكل جوهري على التنظيم التشريعي المقترح .
- ٢- مع قراءة للإحكام المتعلقة بتحديد نطاق تطبيق القانون .
- ٣- مراجعة الأحكام الخاصة بالتنظيم القانوني للمناطق الداخلة فى نطاق هذا المشروع.

(١) المقدم من حكومة د. هشام قنديل .

٤- مراجعة النصوص الخاصة بتنظيم الهيئة لعمة لمشرفة على المنطقة المراد تنميتها .

وابعاً : توصية عامة توصل إليها الحاضرون ، وهي ضرورة مراجعة كل ما يتعلق بـ :

١- اطلاق سلطة الهيئة العامة لتنمية إقليم قناة السويس لمنشأة وفقاً لهذا القانون وذلك من حيث :

- ضرورة تحديد مسئولياتها أمام السلطة التشريعية حسب ما ينص الدستور .

- تكوين مجلس إدارة هذه الهيئة وقائم رئيس الجمهورية وحده باختيارهم !!

- النص على إنشاء فروع لهذه الهيئة خارج مصر !!

والخلاصة : أنه إذا كانت النية قد خلصت في إصدار هذا القانون لصالح الوطن فإن من قاموا بتدبيجه كانوا من غير المتخصصين !! " والله أعلم ورسوله والمؤمنون "صدق الله العظيم .

**شكر
المشاركين في لقاء الخبراء**

أولاً : من داخل المعهد

أ.د. عزة عمر الفندري	مدير المعهد
أ.د. إجلال راتب العقيلي	مستشار مركز العلاقات الاقتصادية الدولية
أ.د. فادية محمد عبد السلام	مستشار مركز العلاقات الاقتصادية الدولية
أ.د. مصطفى أحمد مصطفى	مستشار مركز العلاقات الاقتصادية الدولية
أ.د. خضر أبو قورة	مستشار مركز دراسات التنمية البشرية
أ.د. عبد العزيز ابراهيم	مستشار بالمعهد
أ.د. عبد القادر دياب	مستشار مركز دراسات الاستثمار وتخطيط وإدارة المشروعات
أ.د. عزيزة عبد الرازق	مستشار مركز دراسات السياسات الكلية
أ.د. نجيب كمال حامد	مستشار ومدير مركز دراسات السياسات الكلية
أ.د. هدى صالح	مستشار مركز دراسات الاستثمار وتخطيط وإدارة المشروعات
أ.د. زينات طبالة	مستشار مركز دراسات التنمية البشرية
أ.د. ابراهيم العيسوي	مستشار مركز دراسات السياسات الكلية
أ.د. إيمان الشربيني	مستشار مركز دراسات الاستثمار وتخطيط وإدارة المشروعات
د.م. بسمة الحداد	خبير مركز دراسات التنمية البشرية
د. وفاء محمد مصيلحي	مركز دراسات السياسات الكلية
د. فوزية الدميري	مركز التوثيق والنشر
د. داليا احمد على ابراهيم	مركز العلاقات الاقتصادية الدولية
د. هبة محمود الباز	مدرس بالمعهد
أ. زينب نبيل	مدرس مساعد بالمعهد

ثانيا : المشاركون من خارج المعهد :

دكتور/ خالد سرى صيام	المدير التنفيذي لمعهد الخدمات المالية
المستشار / طاهر حزين	بالأكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا والنقل البحرى
أ. عني يحيى بسيوني	باحث أول بالأكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا والنقل البحرى
د. محسن توفيق	أستاذ بجامعة عين شمس
أ. حسين سعيد	مدرس مساعد جامعة القاهرة
م. عزمى مصطفى	خبير تنمية
أ.د. ماجدة شلبى	أستاذ اقتصاد
أ. عبد الرحمن عوض	مدير المركز العربى الافريقى
د. مصطفى جعفر	الاتحاد العام للجمعيات الأهلية (مستشار مجلس الإدارة)
أ.د. حسين الجمال	أستاذ جامعى
أ. دينا عز الدين	صحفية
أ.د. محسن توفيق	أستاذ / جامعة عين شمس

تنويه :

نعتذر عن الخطأ فى المسمى الوظيفى للدكتور صلاح جودة والذي ورد فى العدد ١٧ من

كراسات اللقاء :

مدير مركز الدراسات الاقتصادية

د. صلاح جودة