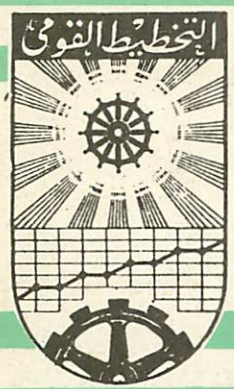
جمهورية مصر العربية



معهد التخطيط القومى

مذكرة خارجية رقم (١٣٧٥)

التخطيط والمتابعة في الواقع الجديد للاقتصاد المصري

د.أ. ابراهيم العيسوي

ديسمبر ١٩٨٣

اعادة طبع مارس ١٩٩٠

فهـــــرس

تمهيـــد

القسم الأول : سمات الواقع الجديد للاقتصاد المصرى

١ــ اقتصادات متمايزة لا اقتصاد واحد ٠

٢ــ ضعف القطاع العام كركيزة للتخطيط القومى ٠

٣ــ اتساع نطاق سيطرة القطاع الخاص وتغير طبيعته ٠

٤ــ فقدان السيطرة على عرض النقود وتقلص سيادة العملة الوطنية ٠

٥ــ زيادة حساسية الاقتصاد المصرى للعوامل الخارجية ٠

٦ــ تعاظم دور آليات الفساد فى الحياة الاقتصادية ٠

القسم الثانى : امكانية التخطيط ومتطلبات وطبيعة التخطيط الممكن

١ــ الحد الأدنى لمتطلبات توسيع حيز الامكان التخطيطى

٢ــ طبيعة التخطيط الممكن فى الظروف المعدله ٠

٣ــ معنى التخطيط التأشيرى والدروس المستفاده من تجاربه ٠

القسم الثالث : من التخطيط الى المتابعة فى الاقتصاد المختلط

١ــ ظروف مهيئه لحسن المتابعة

٢ــ طبيعة المتابعة فى ضوء طبيعة التخطيط الممكن ٠

٣ــ متابعة السياسات ٠

٤ــ متابعة المتغيرات والمشروعات الاستراتيجية ٠

التخطيط والمتابعة فى الواقع الجديد للاقتصاد المصرى

د • ابراهيم العيسوى

تمهيد :

تتناول هذه الورقة قضية التخطيط وقضية المتابعة فى اطار الواقع الجديد للاقتصاد المصرى • وبرغم أن المستهدف من هذه الورقة فى نهاية المطاف هو الاسهام فى الجهود الرامية الى تطوير النظام الحالى لمتابعة الخطط (باعتبار هذه الورقة جزء من بحث اوسع يقوم به مركز الاساليب التخطيطية بمعهد التخطيط القومى بهدف تقييم نظام المتابعه وتطويره) فان الجزء الاكبر منها ينصب على قضية التخطيط • فسوف تبحث الورقة فى امكانية ممارسة التخطيط فى الظروف الراهنه للاقتصاد المصرى ، أو فى ظروف معدلة تعديلا لا ينطوى على تغيير جذرى فى طبيعة النظام الاقتصادى والاجتماعى القائم ؛ وذلك اذا ما استبان لنا عدم امكان التخطيط فى ظل هذه الاوضاع كما هى • كما سوف تبحث فى طبيعة التخطيط الممكن والشروط اللازم توفيرها لفعالية هذه الممارسة •

ويرجع تركيز هذه الورقة على قضية التخطيط الى اعتقاد أساسى مضمونه ان المتابعة تعتبر فى التحليل الاخير أداة من أدوات التخطيط ووسيلة من وسائل تحسين الأداء التخطيطى، أو قل انها جزء من كل هو العملية التخطيطية • فالمتابعة ليست مجرد مراقبة لتطورات الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية ، ولا هى مجرد رصد او تسجيل احصائى لهذه التطورات فضلا عن انها ليست مجرد تقييم للاداء الاقتصادى او التنموية بوجه عام ، وان كانت هذه جميعا من عناصر المتابعة • لكن المعنى الذى نريد ابرازه هنا هو ان المتابعة هى متابعة تنفيذ خطة ومتابعة عمل تخطيطى فى آن واحد ، وذلك للمساعدة فى التوصل الى القرارات المناسبة حين ينحرف المنفذ عن المخطط من جهة اولى ، ولتوفير معلومات احدث وأدق مما استخدم عند وضع الخطة مما قد يترتب عليه تعديلها من جهة ثانية ، ولتزويد المخطط ومتخذ القرار بالمعلومات اللازمة لوضع خطط جيده فى الفترات المقبله من جهة ثالثة • وكما تساعد

المتابعة الجيده على وضع خطط جيده فى المستقبل ، فان التخطيط الجيد يوفر امكانية افضل للمتابعة الجيده . فمن حسن التخطيط مثلا أن تكون أهداف الخطة واضحة لا لبس فيها ، وان يتم التمييز بين الانواع المختلفة من الاهداف حسب درجة اهميتها او الزاميتها ، وان تحدد مجالات العمل المسموح بها لمختلف الاطراف فى الحياة الاقتصادية . ولاشك فى أن كل اولئك مما يساعد على وضوح مهام المتابعة ، وييسر بالتالى القيام بها على نحو جيد .

سوف نسعى فى هذه الورقة الى الاجابة عن عدد من الاسئله ، هى :

١ــ ما هى سمات الواقع الجديد للاقتصاد المصرى ؟ بالتحديد : ما هى العناصر التى استجدت على هيكل الاقتصاد المصرى وآلياته والتى يحتمل ان يكون لها تأثير ملموس على امكانية التخطيط وطبيعة التخطيط الممكن .

٢ــ ما هى امكانية التخطيط فى هذا الواقع الجديد للاقتصاد المصرى ، وما هى الشروط الواجب توفرها لممارسة العمل التخطيطى مما قد ينطوى على تعديل لهذا الواقع ؟

٣ــ ما هى طبيعة التخطيط الممكن فى ظل هذا الواقع الجديد ، او فى هذا الواقع بعد تعديله على نحو يتيسر معه نوع ما من انواع التخطيط ، وان لم ينطو ذلك التعديل على تغيير جوهرى فى طبيعة النظام الاجتماعى القائم ؟

٤ــ ما هى أهم انعكاسات هذا الواقع الجديد ، بعد تعديله اذا تطلب الامر ، والتخطيط المتلائم معه على عملية المتابعة ومنهجيتها ؟ بالتحديد : ما هى أهم الاعتبارات التى ينبغى مراعاتها لضمان جدية المتابعة وجدواها فى هذه الظروف ؟

القسم الأول

سمات الواقع الجديد للاقتصاد المصرى

يمكن رصد ست سمات استجدت على بنية الاقتصاد المصرى وآليات عمله وسلوك المتعاملين فيه فى السنوات العشر الاخيرة • ولا شبهة فى ان هذه السمات ـ اذا أخذت مجتمعة ـ تجعل من الاقتصاد المصرى اليوم اقتصادا مختلفا اختلافا بينا عن نظيره فى مستهل السبعينيات • وهذا امر له دلالات هامه فيما يتعلق بامكانية التخطيط وأساليبه وأدوات تنفيذ الخطط ومتابعة هذا التنفيذ فى الظروف الراهنة • وينبغى التنويه الى أن السمات الست التى سنعرضها أدناه ليست مستقلة او منعزلة ، وانما هى سمات متداخلة ومتشابكة الى حد كبير •

١ـ اقتصادات متمايزة لا اقتصاد واحد •

بالطبع لم يكن الاقتصاد المصرى فى مستهل السبعينيات ، ولا حتى فى الستينيات اقتصادا متجانسا الهيكل ، خاليا من التنوع او التعددية • وهذا امر مرتبط بطبيعة الاقتصاد المتخلف ، او بالطبيعة الانتقالية لمجتمع يسعى للخروج من التخلف • فمن المعروف ان أنماطا مختلفة للانتاج وان انواعا مختلفة من التشكيلات الاجتماعية تتواجد وتتعايش جنبا الى جنب فى مثل هذا الاقتصاد [1] • غير ان هذه التعددية فى انماط الانتاج وما تنطوى عليه من عدم تجانس فى مكونات الهيكل الاقتصادى قد تكون بسبيلها الى الانحسار والتقلص ، كما قد تكون بسبيلها الى الانتشار والتوسع • ومدار الامر فى هذا كله على التوجه العام للسياسات الاقتصادية او نمط التنمية السائد • والثابت ان تعددية انماط الانتاج فى الستينيات كانت بسبيلها الى الانحسار ، كما ان الهيكل الاقتصادى كان يتجه نحو درجة

أعلى من التجانس . وذلك راجع الى التوسع المضطرد للقطاع العام ، والهيمنة المتزايدة للدولة على مجمل النشاط الاقتصادى ، والقيود التى حدت من نمو بعض أنماط الانتاج ، والاجراءات التى سعت الى تطوير قطاعات الانتاج السلعى الصغير من خلال التعاونيات ، وحظر قيام القطاع الخاص ببعض الانشطة كالنشاط المصرفى والتأمينى والاستيرادى ، وتأميم المصالح الاجنبية وحظر نشاط راس المال الاجنبى الا فى حدود ضيقة على سبيل الاستثناء (البترول)، وتحجيم الاعتماد على السوق الرأسمالية العالميه بوجه عام .

غير أن هذا الوضع قد انقلب فى السبعينيات على نحو تحول معه الاقتصاد المصرى الى مجموعة متمايزه ، وفى عدد غير قليل من الحالات متنافرة ، من الاقتصادات . فاتسع نطاق التعددية وتعمقت درجة عدم تجانس الهيكل الاقتصادى ، بانحسار سيطرة الدولة عن بعض القطاعات ، وبالسماح لرأس المال الاجنبى الخاص بالتدفق الى البلاد ، وباتاحة الفرصة لقيام مشروعات مشتركة بين القطاع الخاص المحلى والقطاع العام وبين الشركات الاجنبية ، مع تقلص دور التعاون فى تطوير انماط الانتاج السلعى الصغير ، بل وعودة أشكال متخلفة للانتاج الى الظهور (نظام المزارعه) . لقد أصبح الاقتصاد المصرى مقسما الى اجزاء متمايزه لكل منها قواعده وآلياته الخاصة ، واصبح لكل جزء من هذه الاجزاء سوقا خاصة وقواعد خاصة بالتسعير وتشغيل العمال والاجور والتمويل .. الخ . وعموما يمكن القول بأن الاقتصاد المصرى اصبح يتكون من ستة قطاعات متمايزه هى (٢) :

أ — قطاع عام ، تملكه الدوله ملكية كاملة ، وان كانت سيطرة الشعب على أدوات الانتاج فيه غير كامله ، وتعرضت للتناقص المستمر بفعل الغاء المؤسسات العامه وغير ذلك من الاجراءات التى استهدفت " تحرير " القطاع العام .

ب — قطاع خاص تقليدى ، أغلبه مؤسسات صغيرة لا نظاميه تعمل فى الزراعة والتجارة والخدمات وفى بعض فروع الصناعات التقليديه ، مع بروز قطاع رأسمالى كبير متطور فى بعض هذه الفروع .

جـ — قطاع محلى مختلط يقوم على المشاركة بين راس المال الخاص المحلى وراس المال العام.

د — قطاع اجنبى خالص يتمثل فى فروع الشركات الاجنبية ، مملوك بالكامل لرأس المال الاجنبى ، ويخضع فى ادارته لمنطق الشركات ، ولية النشاط .

هـ — قطاع مختلط ، يقوم على المشاركه بين راس المال العام وراس المال الاجنبى ، وهو ما يطلق عليه " القطاع المشترك " .

و — قطاع مختلط يقوم على المشاركة بين راس المال الخاص المحلى وراس المال الاجنبى .

ويتوازى مع هذه التقسيمات ، ويتداخل معها احيانا ، وجود اسواق متميزه ، بعضها مشروع وبعضها شبه مشروع ، وبعضها غير مشروع اصلا . خذ سوق العملات الاجنبية كمثال . فهذه سوق مركبة تتألف من اسواق متعددة الالوان : بيضاء ورماديه وسوداء . أو خذ سوق العمل كمثال آخر . هنا تجد سوق العمل الخاصة بالحكومه والقطاع العام حيث الاجور محدده بقواعد تقليديه ، وحيث مازال الالتزام بتعيين الخريجين قائما على الاقل بالنسبة لقطاع الاداره الحكومية . كما تجد سوق العمل الخاصة بالقطاع الخاص المحلى حيث يتاح مجال اوسع لتعامل قوى العرض والطلب ، خاصة فى قطاعات الزراعة والتجارة والخدمات . وهناك ايضا سوق العمل الخاصه بالقطاع الانفتاحى حيث تتحدد مستويات الاجور بعوامل ليست كلها اقتصادية . واخيرا ، هناك سوق العمل الخارجيه فى البلاد العربيه حيث تنفصم العلاقة بين الاجور والانتاجية بصورة صارخة (٣) .

أضف الى ما تقدم انه قد نشأ عن هذه التعددية الاقتصادية أمران على قدر كبير من الاهمية هما :

اولا : تنوع مصادر التكسب لفئات عديدة فى المجتمع المصرى ، مما جعل من الصعب السيطرة على توزيع الدخول فى المجتمع ، خاصة وان بعض هذه المصادر غير مشروع او تحيط بمشروعيته الشبهات ، كما ان هذه المصادر قد تنطوى على تداخل شديد من حيث ساعات العمل ، حيث تشيع ظاهره العمل للحساب الخاص اثناء ساعات العمل الرسمية

فى الحكومه ، سواء داخل الاجهزه الحكوميه (وربما باستخدام أدوات الانتاج العامة) أو خارج هذه الاجهزه وفى وقت العمل الرسمى او خارجه .

ثانيا : ظهور مراكز قوى جديده فى الاقتصاد المصرى اكتسبت نفوذا وهيمنه لا يستهان بها على صناعة القرارات العامة ، او على الاقل أصبح ولاء البعض منها للمصلحه القوميه موضع شك او غير قائم على الاطلاق . ونكتفى هنا بالاشارة الى فروع البنوك الاجنبية والبنوك المشتركة ، وقطاع تجار العملات الاجنبية ، وجماعة كبار المستوردين فى القطاع الخاص ، والقطاع المشترك بين رأس المال العام ورأس المال الاجنبى ، وفئة العاملين فى المشروعات الانفتاحية .

أ - فطبقا للاحصاءات الرسمية كان يعمل فى مصر حتى آخر اكتوبر ١٩٨٠ ١٨ فرعا لبنوك اجنبية ، فضلا عن ٢٠ بنكا مشتركا ، بينما بلغ عدد المشروعات المصرفيه الانفتاحية الموافق عليها للعمل داخل البلاد ٥٧ مشروعا حتى ذلك التاريخ ، زادت الى ٧٦ فى آخر ديسمبر ١٩٨١ (٤) . هذا بالطبع غير البنوك المشتركة وفروع البنوك الاجنبية العامله فى المناطق الحره . ومن المعروف ان فروع البنوك الاجنبية تعمل وفق السياسة التى ترسمها لها بنوكها الأم فى الدول الاجنبية ، ولا يتفق نظام عملها مع المصلحة القومية الا بقدر خدمته لمصالح البنوك الام . وعموما فهذه الفروع الاجنبية وكذا البنوك المشتركة غير خاضعة لسيطرة البنك المركزى ، بل ان بعضها غير مسجل اصلا لدى البنك المركزى ، الامر الذى يحول دون اخضاع قراراتها لاولويات السياسة الاقتصادية واحتياجات التنمية القومية . فقد صرح وزير الاقتصاد الحالى للاهرام الاقتصادى (١٩٨٣/٦/٦) ان القرارات الخاصه بتنظيم الائتمان المصرفى والتى صدرت فى عهد سلفه فى يونيو ١٩٨١ والتى اعطيت البنوك مهله للالتزام بها تنتهى فى ديسمبر ١٩٨٢ ، ظلت غير منفذه من جانب البنوك حتى توليه الوزاره فى سبتمبر ١٩٨٢ . وبرغم منحه مهلة اضافيه للبنوك حتى نهاية يونيو ١٩٨٣ ، فقد ظلت تسعة بنوك غير ملتزمه بهذه

القواعد ، ويبدو انها مازالت على موقفها برغم التهديد بتوقيع جزاءات وسحب التراخيص الممنوحه لها من جانب البنك المركزى . ومن الملاحظ ان كثرة عدد البنوك التى صرح لها بالتعامل فى النقد الاجنبى (٥٤ بنكا فى اوائل ١٩٨٢) قد أدت الى تشتت متحصلات البلاد من النقد الاجنبى لدى عدد كبير من المصارف ، الامر الذى يتعذر معه على البنك المركزى المصرى اعمال مهام الرقابة والمتابعة على استخدام هذه البنوك لتلك الاموال (٥) .

ب — اما قطاع تجار العملات الاجنبية ، فهو قطاع معترف بنفوذه الهائل ، وان لم يكن معترفا بوجوده من الناحيه القانونيه (سوق سوداء) ، كما ان حجمه ونطاق عمله غير معروفين على وجه الدقه . ولم يعد سرا ان شركات القطاع العام صارت تلجأ الى هذا القطاع للحصول على جانب من احتياجاتها من العملات الاجنبية واصبح من المعتاد ظهور بند " مصاريف تدبير العمله " فى ميزانية هذه الشركات . وليس منكورا دور هذا القطاع فى تمويل تجارة الاستيراد دون تحويل عمله عن طريق مدخرات المصريين العاملين فى الخارج . وبرغم الانتشار الواسع لتجار العمله فى مختلف انحاء البلاد ، فان السوق السوداء للنقد الاجنبى فى مصر تتصف بتركيب احتكارى واضح ، حيث يهيمن على امور هذه السوق ما بين سبعة وعشرة من كبار تجار العمله (٦) .

جـ — ومع فتح مجال الاستيراد امام القطاع الخاص الذى بدأ على نطاق محدود فى أواخر الستينيات ولكنه اتسع وامتد الى تشكيله ضخمه من السلع فى السبعينيات ، ظهرت قوة اقتصادية لا يستهان بأثرها على مسار الاقتصاد المصرى ، وهى قوة كبار المستوردين* . وقد تمكن بعض هؤلاء المستوردين من اكتساب مراكز احتكاريه جعلتهم يسيطرون ليس فقط على تجارة السلع التى يستوردونها ، ولكن امتدت سيطرتهم ايضا الى قرارات

* يمكن ان نضيف اليهم جماعة وكلاء الشركات الاجنبية .

التصنيع • ومن الامثلة البارزه فى هذا الصدد مستورد و الاسمنت • اذ من المعتقد أن فشل خطط التوسع فى انتاج الاسمنت المحلى ترجع الى " سيطرة مجموعة محتكره من رؤوس الاموال الكبيرة على سوق الاسمنت ... من خلال كبار التجار الذين يقومون باستيراد كميات ضخمه تمكنهم من فرض اسعار معينه ... اكثر من ذلك انهم استطاعوا عرقلة صناعة الاسمنت بتأخير مختلف المشروعات مثل توسعات حلوان وطره والتبين والانشاءات الجديدة فى السويس ، للاستفادة من عمليات استيراد الاسمنت." ويؤيد هذا الاعتقاد مسئول كبير بوزارة الصناعة حيث يعترف بانه " حدث تعطيل لهذه المشروعات لمصلحة بعض الافراد القائمين على استيراد الاسمنت " والغريب فى الامر ان الدوله قد شجعت هؤلاء المستوردين وذلك باعفائهم من رسوم الجمارك وباستثنائهم من تطبيق القرار ١١٩ الذى يحدد نسبة الربح على السلع المستوردة "• وكما يسود الطابع الاحتكارى فى تجارة السوق السوداء للعمله ، يسود هذا الطابع كذلك فى تجارة الاستيراد • حيث يقدر البعض مثلا ان عدد المستوردين للاسمنت "لا يتعدى اصابع اليد الواحده »(٧) •

د — وقد برز فى السنوات الاخيره قطاع ذو دور متميز هو قطاع الشركات المشتركة التى يتقاسم ملكيتها القطاع العام وقطاع راس المال الاجنبى • ورغم ان القطاع العام يمثل الشريك الاضعف والمغبون فى هذه المشروعات (نظرا لتقويم مساهماته فى شكل حصص عينيه بأقل من قيمتها الحقيقية ، ونظرا لعدم مراعاة الاصول الاقتصادية عند تأجير اصول شركات القطاع العام للمشروعات المشتركة وغير ذلك) ، فان الامر الاكثر خطوره هو منافسة هذه المشروعات للانشطة الرئيسية لبعض شركات القطاع العام ، مما يؤثر تأثيرا ضارا على النشاط الرئيسى للشركات العامه ويزيد من مديونياتها للجهاز المصرفى ويؤدى الى تراكم وركود المخزون السلعى بها ، وتزايد عدد الشركات العامة الخاسرة • وبالطبع فان امتياز ظروف العمل ومعدلات الاجور

والمكافآت الاضافية والمزايا العينيه فى الشركات المشتركة يؤدى الى خلق مناخ غير موات للانتاج فى الشركات العامة ، فضلا عن تسرب الكفاءات العامله بها الى المشروعات المشتركة (٨) .

هـ — واخيرا تجدر الاشارة الى ان ظهور الشركات الانفتاحية واتساع مجال عملها ونمو نشاطاتها قد أدى الى خلق ولاءات جديدة لدى العاملين المصريين فى هذه الشركات ، أو على الاقل ظهور ازدواجيه فى الولاء لدى هذه الفئه ، مصحوبه بشعور بالتفوق والامتياز على سائر العاملين فى الحكومه والقطاع العام ، بما فيهم كبار القيادات . ولسنا نغالى عندما نقول ان رأس المال الاجنبى قد خلق له ركيزه داخلية يعتمد عليها فى تسيير اموره واستقرار اوضاعه ، قوامها العاملون فى الشركات الانفتاحية من جهه ، وطائفة وكلاء الشركات الدوليه من جهة اخرى ، ومجموعة من العاملين فى اجهزه الدوله الذين ينتفعون بشكل او بآخر من هذه الشركات الانفتاحية من جهة ثالثة . وهذا امر مألوف فى كافة الدول المتخلفه التى تفتح ابوابها " على الغارب " لرأس المال الاجنبى وتنفتح على السوق الرأسمالية العالمية بلا حدود . والامر الذى نريد التأكيد عليه فى هذا الصدد هو ما يترتب على نشوء هذه الفئات المرتبطه بمصالح راس المال الاجنبى والمشروعات الانفتاحيه بوجه عام من مقاومة لتغيير الاوضاع والترتيبات الخاصة بهذه المصالح ، هذا فضلا عما يترتب على هذه الظاهرة من آثار اجتماعية وخيمة العواقب سنعود الى بعضها عند الحديث عن " آليات الفساد " .

قصارى القول ان السنوات العشر الاخيرة شهدت انقساما متزايدا فى هيكل الاقتصاد المصرى ، مصحوبا بدرجة عالية من التعددية الاقتصادية وعدم التجانس فى البنيان الاقتصادى وبروز عدد من مراكز القوى الاقتصادية التى صار لها نفوذ غير منكور على مسار الاقتصاد المصرى

وآليات عمله ونمط اتخاذ القرارات فيه . وكل هذه الظواهر تشكل عقبات لا شبهة فى انها تجعل الاقتصاد المصرى موضوعا للتخطيط بالغ الصعوبه والتعقيد ، بل انها تجعل التخطيط بأى معنى محترم أمرا متعذرا قبل تخليص الاقتصاد القومى من بعض هذه العقبات .

٢ـ ضعف القطاع العام كركيزه للتخطيط القومى :

ليست الملكية العامه لوسائل الانتاج ولا الانتشار الواسع لهذه الملكية فى قطاعات الاقتصاد القومى ، شرطا كافيا للقول بان القطاع العام خاضع للسيطرة والتحكم المركزيين بما ييسر عملية التخطيط . صحيح ان الملكية العامه لوسائل الانتاج تعتبر من الشروط الضرورية للتخطيط ، ولكنها لا تكفى بذاتها للقول بوجود التخطيط . والتخطيط يصبح مستحيلا ما لم تتوفر فى قطاع الملكية العامة ثلاثة شروط مجتمعه . أولها : الا يقل حجم هذا القطاع عن حد أدنى معين يمكن ان يطلق عليه " الحد الحاسم او الفاصل " ، وثانيهما : ان تتوفر فى مكونات هذا القطاع سمة اساسيه ، وهى ان يضم او يسيطر على عدد من القطاعات الحاكمة فى الاقتصاد القومى اى ما يطلق عليه " القمم المهيمنه او المسيطره " . وثالثها : ان يكفل تنظيم هذا القطاع ونمط ادارته مستوى معقولا من التحكم فى امور هذا القطاع ومن توجيه بقيه قطاعات الدولة بما يتمشى مع أولويات السياسه الاقتصاديه ومتطلبات التنمية القومية (٩) .

وفى اعتقادى ان مشكلة القطاع العام من منظور التخطيط لا تكمن فى حجم هذا القطاع بقدر ما تكمن فى تكوينه وتنظيمه ونمط ادارته .

أ ـ يسهم القطاع العام حاليا بنحو نصف الناتج المحلى الاجمالى . ومن الملاحظ طبقا للاحصاءات الرسميه ان نسبة اسهام هذا القطاع فى الناتج المحلى الاجمالى لم يطرأ عليها انخفاض بل انها شهدت بعض الزيادة خلال السبعينيات . اذ كانت هذه النسبة تدور حول ٤٤٪ فى السنوات ١٩٧٣ ـ ١٩٧٧ ثم ارتفعت الى ٤٧ ٪

فى ١٩٧٨ و ٦ر٥٠٪ فى ١٩٧٩ (١٠) . وبينما لم يسهم القطاع العام سوى بنسبة ضئيلة قد لا تزيد عن ٣ ٪ فى الناتج المحلى لقطاع الزراعة ، فانه أسهم بنحو ٦٢٪ من جملة انتاج قطاع الصناعة والتعدين خلال السبعينيات . وتكاد تكون هذه النسبة ثابته خلال سنوات تلك الفترة . كما ان نسب مساهمة هذا القطاع فى مختلف فروع الصناعات التحويليه لم يطرأ عليها تغيير يذكر ، باستثناء قطاع انتاج السلع الاستهلاكية . فالظاهر من بيانات وزارة التخطيط أن القطاع العام قد اسهم بنحو ٨٣ ٪ من انتاج السلع الوسيطه ، وبنحو ٨٩٪ من انتاج السلع الاستثمارية خلال الفترة ٦٩/١٩٧٠ ـ ١٩٧٩ . أما مساهمته فى انتاج السلع الاستهلاكية فقد انخفضت من نحو ٥٠ ٪ ـ ٥١٪ فى اوائل السبعينيات (٦٩/١٩٧٠ـ١٩٧٤) الى ٤٥٪ فى اواخرها (١٩٧٩) (١١) .

ب ـ غير ان هناك مؤشرات اخرى تدل على تقلص دور القطاع العام واختلال تكوينه . فالظاهر من البيانات الخاصة بتوزيع الاستثمار الاجمالى بين القطاعين العام والخاص ان نصيب القطاع العام شهد تناقصا مستمرا على المستوى الاجمالى وايضا فى بعض القطاعات الهامة . فقد انخفضت نسبة مساهمة القطاع العام فى اجمالى الاستثمارات من حوالى ٩٠٪ فى الفترة ٦٩/١٩٧٠ ـ ١٩٧٤ الى ٨٤٪ فى ١٩٧٥ ، ثم الى ٨٠٪ فى ١٩٧٦ . وقد بلغت هذه النسبة ٧٧٪ فى ١٩٧٩ . ومن المقدر ان تهبط هذه النسبة الى حوالى ٧٥٪ خلال سنوات الخطة الخمسية ٨٢/١٩٨٣ـ ٨٦/١٩٨٧ . ومن الامور ذات الدلالة الهامة انخفاض نصيب القطاع العام فى الاستثمارات الزراعية من حوالى ٩٥٪ فى الفترة ٦٩/١٩٧٠ ـ ١٩٧٤ الى ٥ر٨٤ ٪ فى ١٩٧٩ ، وانخفاض مساهمة هذا القطاع فى استثمارات قطاع الصناعة والتعدين من حوالى ٩٦٪ فى اوائل السبعينيات الى ٤ر٨١٪ فى ١٩٧٩ ، وكذلك انخفاض مساهمته فى استثمارات قطاع البترول من حوالى ٥٦٪ فى ١٩٧٤ الى ١٧٪ فى ١٩٧٩، وفى استثمارات قطاع التشييد من ٩٧٪ فى ١٩٧٤ الى ٦٤٪ فى ١٩٧٩ . ومن

الغريب ان ترتفع نسبة استثمارات القطاع العام فى جملة استثمارات قطاع التجارة والمال من ٦١ ٪ فى ١٩٧٤ الى ٩٣٪ فى ١٩٧٩ ، فى الوقت الذى انخفضت فيه مساهمة هذا القطاع فى استثمارات قطاع الاسكان من ٦٨٪ فى ١٩٧٤ الى ٤٦٪ فى ١٩٧٩ ، وفى استثمارات قطاع الخدمات العامه من ٩٦٪ الى ٧٣٪ فيما بين هاتين السنتين (١٢) .

ومن المؤشرات ذات الدلالة على تقلص تكوين القطاع العام حاليا واحتمال اضطراده فى التقلص مستقبلا فتح عدد من المجالات التى كانت مقصورة عليه كليا او الى درجة كبيره للقطاع الخاص المحلى والاجنبى بمقتضى قانون استثمار المال العربى والاجنبى والمناطق الحره رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ . فقد نصت المادة (٣) من هذا القانون على امكان دخول القطاع الخاص فى مجالات " التصنيع والتعدين والطاقة والسياحة والنقل وغيرها من المجالات " ، و " استصلاح الاراضى البور والصحراوية واستزراعها ، ومشروعات تنمية الانتاج الحيوانى والثروة المائية .. " و " مشروعات الاسكان ومشروعات الامتداد العمرانى .. " ، وفى تكوين " شركات الاستثمار " و " بنوك الاستثمار وبنوك الاعمال وشركات اعادة التأمين التى يقتصر نشاطها على العمليات التى تتم بالعملات الحره " و " البنوك التى تقوم بعمليات بالعملة المحلية متى كانت فى صورة مشروعات مشتركة مع راسمال محلى مملوك لمصريين لا تقل نسبته فى جميع الاحوال عن ٥١٪ " ، وفى " نشاط التعمير " و " نشاط المقاولات التى تقوم به شركات مساهمة لا تقل مشاركة راس المال المصرى فيها عن خمسين فى المائه " ، وفى " نشاط بيوت الخبرة الفنية المتخذه شكل شركات مساهمه بالمشاركة مع بيوت الخبرة الاجنبية العالميه " . ولعل اهم المجالات التى لم تعد سيطرة الدولة فيها كاملة أو غالبة هى قطاع المال والبنوك والتأمين وقطاع التعدين والطاقة والنقل والصناعات الثقيلة والمتوسطة والتعدينية وقطاع الاستيراد واستصلاح الاراضى واستزراعها (١٣) .

ان جملة الانفاق الاستثمارى لمشروعات الانفتاح التى بدأت الانتاج (حتى نهاية النصف الاول من ١٩٨١) مازالت ضئيله (٢ر١ مليار جنيه) سواء نسبت الى جملة الانفاق الاستثمارى للمشروعات الموافق عليها من قبل الهيئة العامة لاستثمار المال العربى والاجنبى (٢ر١٧٪ حتى ذلك التاريخ) ، او الى الاستثمار المحلى الاجمالى . كما ان هذه المشروعات قد اتجهت فى غالبيتها الى قطاعات غير انتاجيه (استهلاكية وخدمات) . غير انه من الملاحظ ان هذه المشروعات قد غزت اغلب قطاعات النشاط الاقتصادى ، أو يحتمل ان تغزوها اذا ما قدر للمشروعات الموافق عليها ان تدخل مرحلة التنفيذ ، كما يتضح من البيان التالى : (١٤)

عدد المشروعات الانفتاحية الموافق عليها والتى بدأت الانتاج
داخل البلاد
حتى ٣١ اكتوبر ١٩٨٠

	موافق عليها	بدأت الانتاج		موافق عليها	بدأت الانتاج
قطاع البنوك	٥٧	٣٨	الصناعات الكيماوية	٩٧	٤٥
الصناعات المعدنية	٢٨	١٧	صناعات البترول	٥	٤
الصناعات الهندسية	٥١	٢٠	المقاولات	٩٣	٣١
الصناعات التعدينية	٥	٢	الاستشارات الفنية	٢٢	١١
مواد البناء والحواريات	٤٨	٩	النقل والمواصلات	١٦	٦
شركات الاستثمار	١٠٨	٤٥	السياحة	١٠٧	٢٢

انحسرت اذن سيطرة القطاع العام عن عدد من القطاعات ، كما ان هذه السيطرة مهددة بمزيد من الانحسار مستقبلا مع تزايد عدد المشروعات الانفتاحية التى تدخل مرحلة التنفيذ والانتاج ، الامر الذى يضعف من قوة الشرط الثانى من شروط التخطيط (تكوين القطاع العام وهيمنته على القطاعات الحاكمة) .

جـ — وفيما يتعلق بالشرط الثالث الذى يجب توفره فى القطاع العام حتى يشكل ركيزه معقولة للتخطيط ، أى نمط ادارة القطاع العام وتنظيمه ، فلعله أقل الشروط توفرا فى الوقت الحاضر . ذلك انه طرأ على الهيكل التنظيمى بهذا القطاع عدة تغيرات زادته ضعفا على ضعف اهمها : الغاء المؤسسات العامه التى كانت تقوم بوظائف التنسيق والرقابه وكانت تمثل حلقه وصل بين السياسات العامه للدوله والشركات العامه فى مختلف القطاعات، وكذلك ماتم من تعديلات فى اسلوب عمل القطاع العام بدعوى تحريره من القيود البيروقراطية والهيمنة الحكومية ، فضلا عن فتح المجال امام شركات القطاع العام للمشاركة مع رأس المال الاجنبى فى اقامة شركات جديدة تنسلخ معها اجزاء من القطاع العام لتصبح قطاعا خاصا لاسلطان للدولة على اموره يتمتع بمزايا عديدة ولكنه متحرر من الالتزامات الواقعة على شركات القطاع العام (شروط التوظيف والاستغناء عن العمالة الاجور ، المشاركة فى الارباح ، المشاركة فى مجالس الادارة ، القيود السعريه ..الخ). اضف الى ذلك ماسبق ذكره من ان هذه الشركات المختلطة تسحب الكوادر المدربه للشركات العامه ، وتنافسها فى تصريف منتجاتها ، وتؤدى الى تراكم المخزون فيها مما يؤدى الى تفاقم مشكلات السيولة والمديونية والطاقه العاطلة .

والادهى من ذلك ان شركات القطاع العام قد انساقت وراء التيار الانفتاحى العام: فصارت متاجر القطاع العام مكدسه بالسلع المستوردة برغم تراكم المخزون من المنتجات المحلية لديها ، كما تحولت بعض الشركات الصناعية العامه الى استيراد منتجات مفروض اصلا ان تقوم بانتاجها ، وصارت شركات القطاع العام تتعامل مع البنوك الاجنبية

والمشتركه على خلاف ماكان متصورا او مستهدفا من اقتصارها على التعامل مع بنوك القطاع العام . وفى سياق السعى للربح ، وربما بدافع من غريزة الحفاظ على النوع وحب البقاء ، أصبحت شركات القطاع العام تتهرب من انتاج السلع الشعبية الرخيصة المدعمه وتتحول الى انتاج سلع ذات نوعيات افضل وبأسعار اعلى.وحيث تعجز الدولة عن تدبير احتياجات الشركات العامة من النقد الاجنبى ، رخص لهذه الشركات بالحصول على جانب من احتياجاتها من العملات الاجنبية من السوق السوداء .

قصارى القول ان التغيرات التى طرأت على هيكل القطاع العام واسلوب عمل وحداته ، فضلا عن استمرار عدد من المشكلات التى ظل هذا القطاع يعانى منها لفترة طويلة واهمها مشكلات السيولة والمديونية والتسعير والاجور والعماله ، قد شلت حركته وافقدته ماكان له من فاعليه فى السابق . وبالجملة فان القطاع العام قد صار أبعد مايكون عن أن يمثل تجمع القمم المسيطرة على الاقتصاد المصرى ، ناهيك عن ان يكون مركز ادارتها ومركز التوجيه للقطاع الخاص والمشترك والذراع القوية للدولة فى تنفيذ الاولويات التنموية . ولا أمل فى تخطيط يعتد به مالم ينصلح أمر هذا القطاع ، على الأخص فيما يتعلق بأسلوب تنظيمه ونمط ادارته .

٣ — اتساع نطاق سيطرة القطاع الخاص وتغير طبيعته .

من الملاحظ ان القطاع الخاص قد نجح فى بسط نفوذه على رقعة كبيرة من الاقتصاد المصرى ، وان هذه الرقعة قد اصبحت بفضل مناخ الانفتاح ، ومع تزايد نطاق عمل آليات الفساد على ماسنرى فيما بعد ، من الاتساع والهلاميه بحيث يصعب التحكم فيما يجرى فيها والسيطرة عليه بالوسائل والاجراءات التقليدية.ومن الاهمية بمكان من الزاوية التخطيطية ابراز خصائص قطاع النشاط الخاص فى الفترة الحاليه.ومن الخصائص التى تسترعى الانتباه فى هذا الصدد : تعقد تركيب القطاع الخاص ، ودوره المحورى

في مجال التجارة ، واصطباغه بالصبغه الاحتكارية في بعض المجالات ، وازدهار الانواع الطفيلية من نشاطاته .

أ — ففيما يتعلق بتركيب هذا القطاع ، نلحظ انه يتكون من عدة قطاعات فرعية اهمها : القطاع الخاص المحلى التقليدى وهو ينقسم الى مشروعات منظمة تأخذ شكلا قانونيا محددا كشركة تضامن او توصيه او مساهمه وما الى ذلك ، مشروعات غير منظمة او لا نظامية منتشرة انتشارا واسعا في مجالات متعدده وغير معروف على وجه الدقه عددها او رؤوس اموالها او عدد العاملين فيها ومايقومون به من اعمال . وهناك القطاع الخاص المختلط او المشترك ، وهو يتكون من مشروعات يشترك في ملكيتها راس المال الخاص المحلى وراس المال الأجنبى ، كما يتكون من مشروعات يشترك في ملكيتها راس المال العام المحلى وراس المال الاجنبى أى مشروعات خاضعة لقانون استثمار المال العربى والاجنبى ، حيث تنص الماده (٩) من هذا القانون على اعتبار « الشركات المنتفعة بأحكام هذا القانون من شركات القطاع الخاص ايا كانت الطبيعة القانونية للاموال الوطنية المساهمه فيها ولا تسرى عليها التشريعات واللوائح والتنظيمات الخاصه بالقطاع العام او العاملين فيه » .

وبالاضافة الى ماتقدم هناك مشروعات الانفتاح التى تنشأ بأموال مصرية مملوكة لمصرين ، حيث تقضى المادة (٦) من قانون استثمار المال العربى والاجنبى بتمتع المشروعات التى تنشأ بأموال مصرية مملوكة لمصرين في احد المجالات المنصوص عليها في هذا القانون بالمزايا والاعفاءات الوارده فيه متى حظيت هذه المشروعات بموافقه هيئة الاستثمار . واخيرا هناك المشروعات المملوكة بالكامل للاجانب واهمها " بنوك الاستثمار وبنوك الاعمال التى يتقصر نشاطها على العمليات التى تتم بالعملات الحرة متى كانت فروعا تابعة

لمؤسسات مركزها الرئيسي بالخارج " ، وكذلك بعض المشروعات التي تندرج انشطتها في المجالات الاخرى المنصوص عليها في قانون الاستثمار والسابق الاشارة اليها متى وافق عليها مجلس اداره الهيئة (هيئة الاستثمار) بأغلبية ثلثي اصوات اعضائه " .

ويوضح البيان التالي توزيع استثمارات القطاع الخاص على فروعه الرئيسية خلال الفترة ١٩٧٤ ـ ١٩٧٩ وفق ماجاء في تقرير لوزارة التخطيط عن تطور الاقتصاد المصري في السبعينيات :

	١٩٧٤	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩
قطاع خاص تقليدي	٤٤ر٨٪	٥١ر٧٪	٢٧ر٣٪	٢٨ر٢٪	٢٩ر٩٪	٢٢ر٦٪
قطاع خاص بترولي	٤٧ر١٪	٣٩ر٥٪	٥١ر١٪	٤١ر٦٪	٢٨ر٨٪	٤٢ر٨٪
قطاع خاص مشترك	٨ر١٪	٨ر٨٪	٢١ر٥٪	٣٠ر٢٪	٤١ر٣٪	٣٤ر٦٪

والظاهر من هذا البيان ان ثمة تحول هام قد طرأ على توزيع استثمارات القطاع الخاص خلال الفترة من ١٩٧٤ الى ١٩٧٩ ، اهم معالمه انخفاض نسبة مساهمه القطاع الخاص التقليدي لصالح ارتفاع نسبه مساهمه القطاع الخاص المشترك ، اى المشروعات الانفتاحيه . ولا يخفى ان سبب هذا التحول هو الرغبه في الاستفادة من المزايا والاعفاءات المقرره في قانون استثمار المال العربي والاجنبي .

ب ـ وبالاضافه الى انتشار القطاع الخاص في كافه مجالات النشاط الاقتصادي على النحو المتقدم ذكره في البند (٢) ، فان القطاع الخاص اصبح يقوم بدور محوري في مجال الاستيراد ، وذلك بعد ان تم انهاء استئثار القطاع العام بمجال

الاستيراد منذ اواخر الستينيات . ونظرا لعدم توفر بيانات عن حجم الاستيراد موزعا بين القطاع العام والخاص ، فاننا سنكتفى بالاشارة هنا الى الاستيراد دون تحويل عمله ، وهو مجال مقصور فيما نعتقد على القطاع الخاص فطبقا لبيانات البنك المركزى المصرى بلغ حجم الاستيراد دون تحويل عمله حوالى ٤٥٪ من جملة الواردات فى نطاق مجمع النقد الاجنبى لدى المصارف المعتمدة، وحوالى ١٩٪ من جملة المدفوعات عن الواردات السلعية ، وذلك فى عام ٨٠ / ١٩٨١ (١٦) غير ان هذه النسب قد لاتكون ذات دلالة كبيرة على الدور المحورى للقطاع الخاص فى مجال الاستيراد، وربما تكون الواردات من بعض السلع الهامة ذات دلالة اقوى فى هذا الصدد . ومن الامثلة البارزة نسبة مايتم استيراده دون تحويل عمله بمعرفة القطاع الخاص الى جملة المستورد من بعض السلع فى عام ١٩٨١/٨٠ : فقد بلغت هذه النسبة ٣٩٪ من واردات الاسمنت، ٥٨٪ من واردات وسائل النقل شاملة سيارات الركوب ، ٦١٪ من واردات الحديد وحديد التسليح ، و ٨١٪ من واردات الاخشاب . (١٧)

جـ — سبق ان اشرنا فى البند (١) الى اكتساب القطاع الخاص لعدد من المراكز الاحتكارية فى بعض المواقع ، مثل تجارة الاستيراد (الاسمنت) وتجارة السوداء فى العملات الاجنبية . ولعل فى الامثلة المعطاة فى الفقرة السابقة دعما اضافيا لهذا الرأى . وهذه ظاهرة بالغة الاهمية من المنظور التخطيطى. فكما سيأتى بيانه عند الحديث عن تجارب التخطيط التأشيرى فى بعض الدول المتقدمة ، يعتبر وجود الرأسمالية الاحتكارية من العوامل التى تيسر مهمة المخطط من بعض النواحى (وجود كيان واضح له سياسات وبرامج محددة ومعتاد على التخطيط لنفسه) ، كما انه ينطوى على بعض الصعوبات للمخطط من نواحى اخرى (عدم ميل هذه المؤسسات لكشف اوراقها حفاظا على مراكزها التنافسية ، واحتمال اعطاء بيانات غير دقيقة للمخطط عن سياساتها وبرامجها لتقويه مركزها التفاوضى معه و لتعظيم المنافع التى تحصل عليها من الدولة ، أى المخاطر

المرتبطه بنوع من لعبه القط والفأر) . والارجح ان جانب المصاعب التخطيطية قد يفوق جانب التيسيرات الناجم عن الاوضاع الاحتكارية التى تتمتع بها بعض اجزاء القطاع الخاص فى الظروف الراهنه للاقتصاد المصرى . ذلك اننا لسنا هنا إزاء مؤسسات صناعية او تجارية احتكاريه ذات اشكال قانونية محدده ، وانما نحن فى الغالب ازاء حفنه من الافراد والتجار المغامرين الذين يعملون بطرق ملتوية ، يضاربون على تقلبات السوق وتقلبات السياسات والاجراءات الاقتصادية للدولة ، ويتحايلون على القوانين ، كما ان جزء غير قليل من صفقاتهم يتم عن طريق التواطؤ ورشوة بعض موظفى الدوله . هذا فضلا عن ان جزء من نشاط هذا القطاع قد يكون مجرم قانونا ، كالاتجار فى العملات الاجنبية . وربما يكون الموقف السليم للمخطط تجاه مثل هذه القوى الاحتكارية ليس التعايش معها ، وانما الخلاص منها باعادة تنظيم تجارة الاستيراد واضطلاع الدولة بجانب هام منها .

د — ومما يزيد من صعوبات التعامل تخطيطيا مع القطاع الخاص فى الظروف الراهنة للاقتصاد المصرى ان هذا القطاع قد انغمس فى الانشطة الطفيلية وغير المشروعة انغماسا كبيرا فى السنوات العشر الاخيرة . والواقع ان مفهوم النشاط الطفيلى عسير التحديد وذلك لتداخل فكرة الطفيلية مع عدد من الافكار مثل فكرة العمل المنتج والعمل غير المنتج بمفهوم الاقتصاديين الاقدمين (العمل المنتج هو ذلك الذى يضيف قيمه ، أى مايؤدى الى ظهور فائض القيمة ، والعمل غير المنتج هو مالا يؤدى الى خلق فائض قيمه وان كان بعضه ضروريا او مفيدا من الناحيه الاجتماعية)، ومثل فكرة الاستغلال (أى الحصول على ناتج عمل الغير) ، وفكرة الفساد (وهى تشير اصلا الى انحرافات الوظيفة العامه بالارتشاء والاثراء غير المشروع باستغلال النفوذ وماالى ذلك) ، ومثل فكرة الكسب غير المشروع او الارباح الاستثنائية (باستغلال ظروف قاسية او ضائقة حادة تمر بها الدوله او المستهلك كما هو الحال

مع المرابين والمقاولين والتجار فى اوقات ندرة السلع) . ولما كنت لا املك تعريفا دقيقا لما يقصد بالنشاط الطفيلى ، فاننى اعتقد انه يكفينا مؤقتا الاستناد الى امرين اولهما : معنى كلمة " طفيلى " حسبما ورد فى قواميس اللغة ، وثانيهما : ايراد عدد من الامثلة لما تواضع الناس خاصه بعد مطالعتهم محاكمات اقطاب الفساد وحيثيات الاحكام الصادره من محكمة القيم بشأنهم — على اعتباره نشاطا طفيليا .

اما عن معنى كلمة طفيلى ، فقد جاء فى قاموس اكسفورد الوجيز ان الطفيلى "حيوان أو نبات يعيش داخل او خارج حيوان او نبات آخر ويستمد غذاءه منه مباشرة " و " انه نبات يتسلق على نبات آخر ، او على حائط او غير ذلك" . كما جاء فى المعجم الوجيز ان الطفيلى هو " الذى يغشى الولائم والأعراس والمجالس ونحوها من غير ان يدعى اليها " وبالتالى فهو يحصل على او يتمتع بما لا حق له فيه ، كما ان الطفيلى فى علم الاحياء هو " كائن حى يعيش متطفلا على كائن آخر فى داخله او خارجه" وبالتالى فحياته تتوقف على ما يحصل عليه من غذاء من هذا الكائن الآخر . ويستفاد من هذه المعانى ان الطفيلى هو كل من ينمى ماله الخاص على حساب الغير الذى قد يكون فردا او افرادا او الدولة بأسرها ، ويحصل على مكاسب دون وجه حق دون ان يضيف شيئا الى الثروة القومية ، سواء نتج ذلك عن افعال تجرمها القوانين المعمول بها فى الدولة او لا تجرمها ، وفى كل الاحوال فهذه الافعال لا تقوم على التراضى او التبادل المتكافئ وانما تقوم على "وضع اليد" والغبن وما الى ذلك من المعانى .

أما عن أمثله الانشطه التى يمكن أن توصف بالطفيلية فيمكن أن نذكر ما يلى :

استغلال القطاع العام لصالح القطاع الخاص بالحصول على سلع مدعمه واعاده طرحها فى السوق السوداء بأسعار مرتفعه ، أو بالحصول على كميات اكبر من المسموح به وبالاسعار الرسميه ثم اعادة بيعها للافراد بأسعار عالية ، والاستيلاء على اراضى الدوله واغتصاب املاكها دون وجه حق ، وكافة الوان التعامل فى السوق السوداء والتهريب ، واستخدام السلع او الاموال المخصصة للنفع العام للكسب الخاص (تحويل جزء من الدقيق المخصص لصناعة الخبز الرخيص الى صناعة الحلوى) ، المضاربه على اسعار الاراضى والعقارات واعمال السمسره المرتبطه بها ، الرفع المصطنع لتكاليف العمليات (كما يحدث فى قطاع المقاولات) ، حجب السلع لاصطناع الازمات والاستفادة من ارتفاع السعر (كما هو الحال مع بعض تجار الحمله والتجزئة) ، التهرب من الضرائب او الجمارك (حيث يحتفظ المرء بدخل هو من حق الدوله ، حتى لو نشأ هذا الدخل من مزاولة نشاط منتج) ، التقصير فى اداء الواجبات العامة سعيا لمصلحه خاصه (اهمال الاطباء فى العيادات العامه جلبا للمرضى فى عيادتهم الخاصه) ، واستغلال ادوات الانتاج المملوكة للدولة فى قضاء مصالح خاصه ، وغير ذلك مما لا يتسع المجال لذكره .

والمهم من الزاوية التخطيطية ان ممارسة هذه الانشطه يمكن ان تعصف بأى خطه موضوعة مهما بلغت دقتها وذلك لصعوبة التنبؤ بسلوك القائمين بها ، ناهيك عن ان هذه الانشطه " هلاميه " يصعب التعرف على حجمها وحساب ردود فعلها ، كما انها قد لا ترتبط بمكان محدد او موقع عمل ثابت . والاصل فى التعامل مع هذه الانشطه تخطيطيا هو استئصالها كلية ، او على الاقل محاصرتها فى اضيق نطاق ممكن وتضييق الخناق على القائمين بها .

قصارى القول ان الخصائص التى اكتسبها القطاع الخاص فى السبعينيات ، واهمها تعقد تركيبه ودوره المحورى فى مجال التجارة الخارجية وظهور قوى احتكارية فى بعض اجزائه ، واشتغاله بالانشطه الطفيلية على نحو غير مسبوق ، تجعل من هذ االقطاع موضوعا للتخطيط بالغ الصعوبه والتعقيد ، بل يكاد يكون التخطيط له امرا متعذرا اذا ماظل محتفظا بهذه الخصائص.

٤ ـ فقدان السيطرة على عرض النقود وتقلص سيادة العمله الوطنيه .(١٨)

من الظواهر التى تسترعى الانتباه فى اقتصاد السبعينيات ان وحده النقد الوطنية لم تعد هى اساس التعامل فى الاسواق ، وان سيادتها قد انحسرت كما تقلصت وظائفها التقليدية بظهور منافس قوى ، او بالاصح " شريك كامل " هو الدولار الامريكى . فقد اصبح الدولار اداة للوفاء ليس فقط بالالتزامات الخارجية كما تقضى بذلك طبائع الامور ، وانما اصبح له دور عظيم الشأن فى مجال المبادلات الداخلية حتى بين موانئ الدوله وبعض شركات القطاع العام (بيع بعض منتجات القطاع العام بالدولار) . واصبح حصول بعض المواطنين على اجورهم فى شركات الانفتاح بالدولارات الامريكية امرا عاديا لا يثير حفيظه السلطات النقديه . وقد تعاظم دور الدولار بفعل التعديلات فى قانون النقد الاجنبى التى اباحت للافراد حق حيازة النقد الاجنبى ، وبفعل نظام الاستيراد دون تحويل عملة ، وتعاظم عدد المصريين العاملين فى الخارج وكذلك شيوع انشطه التهريب . هذا فضلا عن المناخ التضخمى فى مصر الذى جعل الافراد يتشبثون بمدخراتهم الدولارية لاعتبارهم الدولار عملة مأمونة اقل عرضه للتآكل فى قيمتها من الجنيه المصرى ، كما فتح المجال امام المضاربين على الاستفادة من تغيرات اسعار الصرف والفوارق فى اسعار الفائده على الودائع بالعملات الاجنبية والودائع بالعمله المحلية .

المهم انه بظهور الدولار كشريك كامل (ومتفوق فى نظر اكثرية الناس) للجنيه المصرى ، اصبح عرض النقود فى الاقتصاد المصرى عرضا مركبا ، الامر الذى شل قدرة

السلطات النقدية فى مصر على التحكم المركزى فى عرض النقود . ومع شيوع نظام الاستيراد دون تحويل عمله الذى يستأثر بنحو ٦٠٪ من جملة تحويلات المصريين العاملين فى الخارج[١٩] ، وتكاثر البنوك المشتركه وفروع البنوك الاجنبية التى تتعامل بالنقد الاجنبى ، والحرية المتاحه لشركات الانفتاح فى مجال التصرف فى مواردها من النقد الاجنبى وكذلك فى مجال الاستيراد والتصدير[٢٠] ، وعدم خضوع البنوك الاجنبية والمشتركه لسيطره البنك المركزى الذى كاد ان يتحول الى مجرد "بنك من البنوك" بدل ان يكون "بنك البنوك" و " بنك الحكومة " وأداة الدولة فى التحكم فى عرض النقود ومنح الائتمان ،وقد ساعد على اضعاف دور البنك المركزى تعاظم دور السوق السوداء للنقد الاجنبى ، خاصة مع ظهور مراكز احتكارية قوية لبعض الاطراف كما سبق ذكره .

ومغزى ماتقدم من الناحية التخطيطية هو :

ان البيئة النقدية غير مواتيه وانه لايمكن الاطمئنان الى تنفيذ ايه خطه طالما ان السيطره على عرض النقود منقوصه على هذا النحو ، وطالما ان تصرفات جانب غير قليل من المتعاملين فى النقد الاجنبى (المستوردين ، تجار العمله ، البنوك المشتركة والاجنبية .. الخ) يصعب التنبؤ بها . فطالما ان الدوله لاتملك زمام السياسات النقدية ، فان ركنا أساسيا من اركان التخطيط ، ألا هو التنسيق بين الخطه العينيه والخطة النقدية ، يصبح غير قائم . وتزداد اهمية هذه النقطه زيادة كبيرة بالطبع فى ظل ماتشهده البلاد من تضخم جامح .

٥ ـ زيادة حساسية الاقتصاد المصرى للعوامل الخارجية .

لا اعتقد اننا بحاجه الى الاسهاب فى ابراز تعاظم دور العوامل الخارجيه فى مسار الاقتصاد المصرى خلال السبعينيات ، اذ ان هذه الظاهره موضع اعتراف لاشبهة

فيه ، حتى من قبل السلطات الاقتصادية. وحسبنا الاشارة هنا الى انه مع ازدياد درجة انفتاح الاقتصاد المصرى على السوق الرأسمالية العالمية تقلص دور عوامل النمو الذاتيه او الداخلية ، وعلا شأن المحركات الخارجية للنمو ، وايضا للتقلبات حول مسار النمو . ولعل فى البيان التالى الذى يوضح تطور نسبه التجارة الخارجية الى الناتج المحلى الاجمالى وكذا التوزيع الجغرافى لتجارة مصر الخارجية ، شرا كافيا على درجة انفتاح الاقتصاد المصرى وطبيعته : (١١)

	١٩٧٣	١٩٨٢/٨١
نسبه الصادرات الى الناتج المحلى الاجمالى	١٤ر٥٪	٣١ر٣٪
نسبه الواردات الى الناتج المحلى الاجمالى	٢٠٪	٤١ر٠٪
نسبه التجارة الخارجية الى الناتج المحلى الاجمالى	٣٤ر٥٪	٧٢ر٣٪
نسبه الصادرات الى :		
دول التخطيط المركزى	٦١ر٣٪	١٧ر٦٪
دول رأسمالية متقدمه	٢٠ر٩٪	٥٢ر٢٪
دول ناميـــــة	١٧ر٨٪	٣٠ر٢٪
نسبه الواردات من :		
دول التخطيط المركزى	٣٢ر٤٪	١٣ر٢٪
دول رأسمالية متقدمه	٤٨ر٥٪	٦٩ر٥٪
دول ناميـــــه	١٩ر١٪	١٧ر٣٪

وتتضمن العوامل الخارجية التى ازداد دورها فى التأثير على مسار الاقتصاد المصرى عوامل طبيعية (مثل مدى توفر البترول واحتمال الكشف عن احتياجات جديدة) وعوامل اقتصادية (مثل الاستيراد والتمويل الخارجى وتقلبات اسعار البترول وتقلبات الطلب على العماله المصريه فى الخارج ، وعوامل سياسية (خاصة فى مجال الاقتراض الخارجى والحصول على بعض السلع الغذائية الاستراتيجية والطلب على العماله المصريه فى الخارج والمرور فى قناة السويس).

ويوضح البيان التالى الدور المحورى لعدد من المتغيرات ذات الصلة بالعوامل الخارجية فى عام ١٩٨٢/٨١ : (١٢)

النسبه الى جمله الايرادات الجاريه بميزان المدفوعات	
صادرات البترول	٤ر٢٩٪
تحويلات العاملين فى الخارج	٦ر٢١٪
رسوم المرور فى قناة السويس	٨ر٩ ٪
ايرادات السياحه	٨ر٧ ٪
جمله البنود السابقه	٦ر٦٨٪
عبء خدمه الدين الخارجى *	٦ر٢٤٪
تدفقات راس المال الاجنبى **	٦ر٢٨٪

* بلغ عبء خدمه الدين الخارجى ٦ر١ مليار جنيه ، كما بلغ حجم الدين الخارجى المنصرف ١٣ مليار جنيه ، يزيد الى ١٩ مليار اذا اضيف اليه القروض المتعاقد عليها ، وذلك فى عام ١٩٨٢/٨١ .

** تدفقات راس المال الاجنبى منسوبه الى جمله ايرادات النقد الاجنبى فى عام ١٩٨١/٨٠ .

ان تزايد دور العوامل الخارجية فى الاقتصاد المصرى على النحو المبين أعلاه يترتب عليه امران على درجه كبيرة من الاهمية من الزاوية التخطيطية. أولهما : ان مجال التأثير فى نمو الاقتصاد المحلى من خلال التصرفات الارادية لمتخذ القرار المصرى قد ضاق وتقلص باضطراد خلال السبعينيات ، كما ان تعاظم دور هذه العوامل الخارجية يخلق ظروف تبعية تنتقض من حريه متخذ القرار وتحد من قدرته على الحركه المستقله . وثانيهما : ان تعاظم دور العوامل الخارجية فى توجيه الاقتصاد المصرى يحيط دائره اتخاذ القرارات والتخطيط بالطبع ـ بقدر عظيم من عدم اليقين ويوسع دائرة " رد الفعل " على حساب تقلص دائرة "الفعل" . وفى مثل هذه الظروف فان التخطيط يصبح أمراً بالغ الصعوبه ، ويقتضى الامر ان يتسلح المخطط بأدوات تخطيطية لم تكن الحاجه اليها ضخمه وقت ان كان الاقتصاد المصرى يتمتع بقدر معقول من الحماية ضد المخاطر الناجمه عن عوامل خارجية ومن أمثلتها خطط الطوارىء على ماسنرى .

٦ ـ تعاظم دور آليات الفساد في الحياه الاقتصادية :

ادى الانفتاح وما اصطحب به من اتساع فى الفوارق بين الدخول وفوضى اقتصادية وتفشى الانشطه الطفيلية والفساد وتقلص مقدره الدوله على تنفيذ القوانين القائمه السى خلق قيم ومفاهيم وسلوكيات انفصمت فيها العلاقه بين الاجر والانتاج ، والكسب والجهد والقدره على الكسب واقدره على الانفاق ... الخ . والمهم فى ذلك من الناحيه التخطيطية ان آليات جديدة قد انضافت الى الآليات المعتاده لتيسير الاقتصاد ألا وهى "آليات الفساد" بأدواتها المعروفه من رشوة ومحسوبية ووساطه واستغلال نفوذ وغش وتواطؤ واختلاس وابتزاز وما الى ذلك . وخطورة هذه الآليات هو انه لا يمكن فى ظلها حساب وقوع الفعل لاى قرار اقتصادى تصدره السلطات الرسميه ، وبالتالى استحالة التنبؤ والتخطيط بقدر معقول من اليقين. اذ تصبح هناك معاملات استجابة "نقيه" او "نظرية" جنبا الى جنب مع معاملات استجابة "مشوهه" ، وكلاهما غير قابل للتقدير فى ظل المناخ السائد ، ولا يقتصر هذا الامر على معاملات الاستجابة الاقتصادية بل تعداها الى بعض المعاملات "الفنيه" على سبيل المثال: كيف يمكن تقدير العمر الافتراضى لمبنى معين اذا كان هناك احتمال ان يكون ما استخدم فى بنائة من اسمنت وحديد تسليح فاسدا او غير مطابق للمواصفات المحدده فنيا ؟ مثال آخر : كيف يمكن تقدير تكلفه مشروع معين اذا كانت عناصر التكلفه متوقفه على سلوك وسطاء ومقاولين يصعب التنبؤ به ؟ مثال ثالث : كيف يمكن تقدير توزيع الدخل فى اى خطه اذا كانت آليات الفساد تعمل بطرق مجهولة على اعادة توزيع الدخل خلال فترة الخطه ؟ .

جملة القول :

ان شيوع آليات الفساد فى الاقتصاد المصرى تجعل مهمة "الحساب الاقتصادى عسيرة للغاية ، وتضيف الى عدم اليقين الناشئ عن العوامل الطبيعية والعوامل الخارجية عناصر جديدة. وفى مثل هذه الظروف يستحيل التخطيط ، او قل انه يتحول الى مجموعة من التمارين العقلية المنقطعة الصلة بالواقع .

القسم الثانـــي

امكانية التخطيط ومتطلبات وطبيعة التخطيـط الممكـــن

لعل ماتقدم ذكره فى القسم الأول من هذه الورقة يكفى للتدليل على أن امكانية التخطيط فى الواقع الجديد للأقتصاد المصرى تكاد تكون معدومة • وتجدر الاشاره الى أننا قد اقتصرنـا فيما أسلفناه على معوقات التخطيط الناشئه عن التغير فى بنية الأقتصاد المصرى وآليات عملـــه. غير أن هذه المعوقات ــ على أهميتها ــ لاتستنفد قائمة المعوقات التى تحول دون ممارســـة التخطيط ، ولانقول صياغة وثيقة خطة ، فى الظروف الراهنة • فهناك عقبات أخرى تعـــترض العمل التخطيطى نشأت عن أهمال التخطيط وانحسار دوره فى الفترة الانفتاحية ، أهمهـــا : تدهور قاعدة البيانات ، وتبعثر الكوادر التخطيطيه وضعف قدراتها من قلة المران وانعـــدام الحافز على التطوير ، وتفكك الأجهزة التخطيطية وضعف الصلات بينها وبين الأجهزه التنفيذية.(٢٣)

١ــ الحد الأدنى لمتطلبات توسيع حيز الامكان التخطيطى :

واذا تجاهلنا النوع الأخير من العقبات التى تعترض التخطيط ، على أهميتها وخطورتهـا البالغة ، أو افترضنا جدلا امكانية تخطيها ، واذا صرفنا النظر أيضا عن امكانية احداث تغيـير جذرى فى طبيعة النظام الاقتصادى والاجتماعى لعدم توفر الشروط السياسية الضرورية لمثـــل هذا التغيير ، واقتصرنا على تعديلات أكثر تواضعا لاتغير من طبيعة النظام ، فيبدو لنا أن امكانية التخطيط تتوقف على اتخاذ الاجراءات الأربعة التالية :

أ ــ تطهير المناخ العام من الفساد وآلياته ومحاصره الأنشطة الطفيلية • ذلـــك

أن انتشار الفساد والطفيلية يعوق اجراء الحساب الاقتصادى السليم ويهدد أية عملية للتنبـــؤ والتخطيط بالفشل الذريع ، كما سبق ذكره. أضف الى ذلك أن التخطيط فى اقتصاد مختلط يتطلـب

وجود آليات سوق تعمل بقدر معقول من الكفاءة . ولا شك أن شيوع الفساد يزيد آليات السوق تشوها فوق تشوهها المعترف به فى الاقتصادات المتخلفة . وهذه المهمه لاتتطلب فقط اعادة الأحترام لسلطة الدولة والقانون ، وانما تتطلب أيضا مراجعة شاملة للقوانين والقرارات واللوائح لالغاء البعض منها الذى يتيح الفرصة لمثل هذه الأنشطة (العقبات القائمة فى وجه كل من يحاول اقامة مشروع انتاجى بالمقارنة بالسهولة واليسر عند اقامة مشروعات خدمية أو مباشرة أنشطة تجارية مثلا) ، ولتحريرها من الثغرات التى يستغلها البعض فى الكسب غير المشروع، ولمراجعة ما يتصل منها بتوريد السلع للحكومة والقطاع العام (مما يتيح الفرصه للوسطاء دون مبرر اقتصادى) ، وكذلك مايتصل منها بنظم الدعم التى يتمكن البعض فى ظلها من تحقيق مكاسب هائله ، وبنظم المدن والمناطق الحره (خاصه وضع مدينة بورسعيد الذى فتح المجال أمام نشاط التهريب) ، والنظم المتعلقة بالنقد الأجنبى والاستيراد دون تحويل عمله (السوق السوداء للنقد الأجنبى) ، ونظم الرقابة على مواصفات السلع المستورده (الأغذية الفاسدة والاسمنت وحديد التسليح غير المطابق لمواصفات البناء) ، والقوانين المنظمة للتعامل فى الاراضى والعقارات وتكوين جمعيات تقسيم الأراضى والاسكان ، وغير ذلك من القوانين والقرارات واللوائح مما يضيق المجال عن حصره . واختصارا نقول : ان الفساد والطفيلية لم يظهرا من العدم ، وانما ظهرا عندما تهيأت الظروف المواتية لظهورهما . وجانب من هذه الظروف يتمثل فى قوانين وتصرفات معيبة أو خاطئه من جانب الدولة ، كما أن جانبا منها يعود الى مناخ التضخم الجامح وتدنى مستويات أجور العاملين فى الحكومه والقطاع العام وكذلك الى غياب الديمقراطية (وسوف نعود الى هذه النقطة الاخيرة بعد قليل) . ومالم تتغير هذه الظروف بمعالجة الأسباب التى أدت الى قيامها ، فسوف تستمر آليات الفساد والأنشطة الطفيلية فى العمل مفسدة بذلك أية محاولة للتخطيط مهماخلصت نوايا القائمين على أمره .

ب — توسيع رقعة التصرفات الارادية أو السيادية . فجوهر التخطيط هو التدخل الواعى من قبل السلطة المركزية ، أو هو " التأثير الهادف والنشط من جانب الدوله فى العمليات الاقتصادية والاجتماعية" (٢٤) . ومثل هذا التأثير " الهادف والنشط" لا يتسنى الا بتوسيع

قطاع الدولة ، وبتركيز المواقع الرئيسية الحاكمه (القمم المسيطره) فى الاقتصاد القومى بأيدى الدولة . ان هذا يعتبر أمرا ضروريا لكى يحل التخطيط ومايتضمنه من تنسيق مسبق للقرارات محل آليات السوق وما تتضمنه من تنسيق لاحق للقرارات ، أو على الاقل لكى ينجح التخطيط فى ترويض قوى السوق وتوجيهها لخدمة التنمية . فحينما " يبقى قطاع خاص على درجة أو أخرى من الاتساع ، يمكن ضمان تنفيذ خطة التنمية بفضل تملك الدولة " القمم المسيطرة " من الاقتصاد ، واستخدامها لها " كروافع اقتصادية " فى تطبيق سياسة منسقه للاسعار والدخول ولتنظيم تيارات التجارة . كل ذلك بالطبع بشرط الا تكون الدولة نفسها خاضعة للمصالح الخاصة " (٢٥) ذلك أن القرارات التى تتخذ فى القطاعات الحاكمه تحدد ليس فقط سير تلك المواقع ، وانما تحدد كذلك الى مدى واسع تطور قطاعات أخرى عديده فى الاقتصاد القومى . وفى هذا الصدد تبرز أيضا قضية اعادة تنظيم القطاع العام واعادة بناء مؤسساته الاشرافية بما يمكن الدولة من استخدامه على نحو فعال كأداة لتنفيذ الأولويات القومية ، وبما يمكن من سيطرته على القطاعات الحاكمه (خاصه قطاعات المال والبنوك والتأمين) . كذلك يعتبر تدخل الدولة لانهاء الأوضاع الاحتكارية التى تمكن القطاع الخاص من تحقيقها فى بعض المجالات من المتطلبات الجوهرية للامساك بالحد الأدنى من مفاتيح الاقتصاد القومى . أيضا من الأهمية بمكان استعادة الصلاحيات التقليدية للبنك المركزى لتمكينه من السيطره على أمور النقد والأئتمان تمشيا مع متطلبات السياسه النقدية والائتمانية للدولة .

وبالاضافة الى ما تقدم ، فان التأثير " الهادف والنشط " من جانب الدوله يقتضى التخلى عن مقوله أن " الأصل هو الحرية والاستثناء هو التقييد " ، وأن الترغيب بالحوافز والقيود العامه غير التمييزية يمكن أن يغنى عن الاكراه بالقيود النوعية المباشرة . ففى ظروف اقتصاد متخلف أسواقه غير منظمه ومشوهه ، لايمكن الاطمئنان كثيرا لمفعول الترغيب والحوافز السعرية فى بلوغ الغايات المرجوه ، ولاغنى فى مثل هذه الظروف عن القيود التمييزية المباشرة . بل أن قدرا من هذه القيود قد يكون ضروريا لنجاح القيود العامه غير المباشرة والحوافز السعرية وما اليها فى تحقيق أغراضها (٢٦) وأخيرا يستلزم التأثير " الهادف والنشط " من قبل الدوله فى مجريات الأمور الاقتصادية والاجتماعية

توفير الظروف الكفيله بمشاركة أصحاب المصالح المختلفة فى التوصل الى القرارات التى تتضمنها الخطة . فحيث يفتقر شطر كبير من القطاع الخاص الى مؤسسات تعبر عن مصالحه وأهدافه وتبلور خططه وبرامجه (صغار المنتجين والمزارعين ومن اليهم) ، يصبح من الضرورى اقامة مؤسسات جماعية (اتحادات وتعاونيات وما الى ذلك) لتمثيل مصالحه ، بتشجيع ودعم من الدولة اذا اقتضى الأمر ، حتى يتسنى للدولة أن تتناقش وتتفاوض معها ، بدل أن تخطط لأصحاب هذه المصالح فى غيبتهم . ومن الواجب اقامة مثل هذه المؤسسات الجماعية ، أو دعمها وتقويتها اذا كانت قائمة بالفعل ، لتمثيل المصالح الفئوية والاقليمية ، واشراك اصحابها فى العملية التخطيطية التى يصبح من أهم أدواتها فى مثل هذه الأوضاع التفاوض والتشاور والمساومة مع كل أنواع المنظمات الجماعية (٢٧) .

حـ - تقليص دور العوامل الخارجية فى توجيه الاقتصاد المصرى . ليس هدفنا هنا هو صياغة استراتيجية للاعتماد على الذات والخلاص من التبعية . ولكن الغرض هو تقليل عناصر عدم اليقين المرتبطة بالعوامل الخارجية ، وتحقيق قدر معقول من الحماية للأقتصاد الوطنى . ولعل من أهم الاجراءات اللازمة لتحقيق هذا الغرض مايلى :-

الغاء نظام الاستيراد دون تحويل عمله ، والأخذ بنظام للرقابة على النقد الأجنبى والعمل بنظام بتراخيص الاستيراد للحد من الواردات غير الضرورية وحماية الانتاج المحلى ، ووضع التنظيمات الكفيلة بتحويل مدخرات المصريين العاملين فى الخارج عن طريق البنوك بما فى ذلك تقديم أسعار صرف مجزية لهم منعا لتدخل تجار العملة ، والعمل بنظام أسعار الصرف المتعددة، وبالاضافة الى ماتقدم ينبغى العمل على تنويع التوزيع الجغرافى لتجارة مصر الخارجية تقليلا لمخاطر الاعتماد على عدد محدود من أطراف التعامل الخارجى من جهة ، والعودة لنظام اتفاقات التجارة والدفع من جهة أخرى . وكلا الأمرين له شأن هام فى تقليل عدم اليقين المحيط بالمعاملات الخارجية. أيضا ينبغى تكوين "صندوق موازنة" يستمد موارده من نسبة من حصيلة صادرات البترول وتحويلات المصريين العاملين فى الخارج وايرادات السياحة ، حتى يمكن استخدامه فى تمويل العجز الناشئ

عن عوامل غير متوقعة فى ايرادات النقد الأجنبى . وأخيرا ، من الأهمية بمكان فى تقييم المشروعات الجديدة ، بما فى ذلك المشروعات الانتاجية ، مراعاة الا تزيد مستلزمات الأنتاج المستورد ، عن نسبه معينه من جملة مستلزمات انتاج هذه المشروعات .

د — اشاعة مناخ ديمقراطى . وهذه نقطة ذات أهمية كبرى من منظور التخطيط والمتابعة ، فضلا عن كونها أداة رئيسية فى الكشف عن الفساد ومحاصرته . فمن زاوية التخطيط تتيح الديمقراطية الفرصه للمشاركة الحقة فى العمل التخطيطى ، وهذا أمر هام لضمان تعبئه الجهود اللازمة لتنفيذ الخطط . وهذه النقطة ذات أهمية خاصة فى حالة الاقتصاد المختلط ، حيث يتوقف نجاح التخطيط فيه على المشاركة الفعاله من جانب المنتجين والمستثمرين فى القطاع الخاص وجماعات المستهلكين ونقابات العمال فى العملية التخطيطية ، خاصة من خلال المشاورات والمفاوضات التى تشكل ركنا أساسيا من أركان التخطيط فى مثل هذا الاقتصاد كما سبق ذكره (٢٨) . أما من زاوية المتابعة فان الديمقراطية توفر معلومات هامه يندر توفرها فى غياب المناخ الديمقراطى. ويعتبر فريش قوى المعارضه السياسية والصحافه الحره — وكلاهما من العناصر الهامه للنظام الديمقراطى ومن مصادر قوته — من المصادر الهامه للمعلومات المتصله بما يجرى فى المجتمع وقت تنفيذ الخطه (٢٩) .

٢ — طبيعة التخطيط الممكن فى الظروف المعدله

من المتوقع ، حتى بفرض ادخال ماسبق ذكره من تعديلات على النظام الاقتصادى والاجتماعى أن مجال التأثير فى مجريات الامور عن طريق الالزام سيبقى محدودا ، وأن درجة عدم اليقين المحيطة بدائرة اتخاذ القرارات ستبقى مرتفعة . ومحصلة هذين الأمرين أن القدرة على تنفيذ ما يوضع من خطط فى مثل هذه الظروف تبقى محدودة ، برغم أنها أكبر كثيرا من نظيرتها فى ظل الواقع الراهن للأقتصاد والمجتمع فى مصر . وهذا ماتؤكده أغلب الدراسات المتاحة عن التخطيط فى اقتصاد مختلط.

ومن الواجب الا يدفعنا الابتهاج برفع شعار التخطيط القومى مجدداً ، والا يجرنا الحماس المتولد عن الاشاره الى الخطة من جانب أعلى المستويات القيادية فى الدولة الى تجاهل هذه الحقيقة .

وربما يكون من المفيد فى هذا الصدد أن نشير الى ماتوصلت اليه دراسة عن خبرات التخطيط فى بلاد مثل تايوان وكوريا الجنوبية واندونيسيا واليابان من أنه نظرا لتزايد عناصر عدم اليقين الناشئه عن تزايد علاقات هذه الدول بالعالم الخارجى (الانفتاح) ، وطفيان المصالح والتناقضات الداخلية على اعتبارات التنمية على المدى الطويل فان عدد المتغيرات التى يمكن أن تخضع للتنبؤ والتخطيط يتضاءل الى درجة خطيرة . وترجع هذه الدراسة أن التخطيط القومى الشامل المتناسق المؤسس على منهج الامثلية يصبح أقل قابلية للتنفيذ فى مثل هذه الظروف ، وأن جهود التخطيط تتركز حينئذ على التخطيط الجزئى الذى ينصب على مجالات يسهل التعرف عليها والتحكم فيها ، بالاضافة الى بعض المجالات الفرعية على مستوى قطاعى أو محلى (تطوير صناعة معينة أو النهوض باقليم معين) (٣٠) . وبرغم أن بلدا مثل المكسيك قد بدأ التخطيط رسميا منذ سنة ١٩٣٣ ، حيث وضعت أول خطة سداسية ، فان هناك من يرى أن التخطيط لم تقم له قائمة هنالك حتى الآن. بينما أن هناك من يرى أن التخطيط كان جزئيا بمعنى انه تخطيط قطاعى أو اقليمى ، وأنه فى أفضل الأحوال أقرب الى التخطيط الفرنسى ، وهو ما سوف نتعرض له بالتفصيل فيما بعد (٣١) .

بعد هذه التحفظات التى نراها ضرورية حتى لايقع المخططون ومتخذو القرارات فى أحلام اليقظة ، يبيدو لنا أن اساليب التخطيط فى الواقع المصرى بعد ادخال التعديلات السابق ذكرها فى (١) أعلاه ، يجب أن تتطور فى الاتجاهات الثلاثه التالية التى تشكل جوهر التخطيط الممكن فى هذه الظروف .

أ ـ التخطيط الاستراتيجى ، بمعنى أن التخطيط يجب أن ينصب على السياسات ويركز على المتغيرات ذات الدور المحورى فى تشكيل سلوك النظام الاقتصادى والاجتماعى ، تميزا له

عن التخطيط الشامل المتناسق والبرمجه التفصيلية . ذلك أن الظروف القائمة ـ حتى بعد تعديلها ـ لاتوفر مقومات التناسق والشمول.والتخطيط فى هذه الظروف سيكون جزئيا بالضرورة " على خلاف التخطيط الاشتراكى ، لكن على مثال البرمجه الرأسمالية " ، " يتناول بعض القطاعات وبعض الأنشطة التى ينعكس تأثيرها على تطور الاقتصاد القومى بأسره " (٣٢) ومن بين المتغيرات والسياسات التى يجب أن يعنى بها التخطيط فى هذه الحاله ما يتصل ببعض السلع الغذائية الاستراتيجية (انتاجا واستيرادا واستهلاكا) ، وما يتصل بتوزيع الدخول وتنمية بعض الاقاليم ، وما يتصل بقطاعات الطاقة والمال والتشييد والاسكان ، وما يتصل بالمستوى العام للأسعار ، وكل المتغيرات التى تمثل نقاط اتصال مع العالم الخارجى (الاستيراد وتصدير العماله والاستثمار الأجنبى والقروض الأجنبية ... الخ) .

ويقتضى العمل بالتخطيط الاستراتيجى ضمن ما يقتضى أن يتم التمييز بمنتهى الوضوح بين الأنواع المختلفة للأهداف التى تتضمنها الخطة ، والمستويات المختلفة المتوقعة لتنفيذها . ويمكن فى هذا الصدد التمييز بين ثلاثة أنواع من الأهداف (٣٣) :ـ

ـ أهداف محدده : ويقصد بها تلك الأهداف التى تعتبر هامه فى حد ذاتها ، أو تعتبر كذلك لعلاقتها الوظيفية بشىء آخر يعتبر هو الآخر هاما ، مثل تنمية صناعة معينه أو زيادة الاستثمار فى اقليم معين . وعلى الحكومة أن تسعى بكل مالها من سلطات وصلاحيات لتحقيق هذه الأهداف .

ـ أهداف اجمالية : وهى الأهداف التى تنصب على الاجماليات أو المجموعات وليس من المهم أن تتحقق كل الأهداف التفصيلية المكونه لهذه الاجماليات بدقة ، فقد يزيد هدف أو ينقص هدف آخر . لكن المهم هو أن تمارس الدولة مالها من سلطات وصلاحيات لتحقيق الهدف الاجمالى ، وأن تتدخل على مستوى الأهداف التفصيلية فقط حينما يبدو أن الانحرافات الحادثة فيها لايعوض بعضها بعضا .

— أهداف افتراضية : ويقصد بها تلك الكميات والبنود التى تتضمنها الخطة ولكنها لاتمثل أكثر من " توقعات محايدة لنتائج محتملة "، غير أن الحكومة لن تمارس مالديها من سلطات للتأثير فى النتائج كما أو كيفا . ومن أمثلة ذلك أهداف الانتاج الخاصة بقطاع أو نشاط صلته ضعيفة ببقية القطاعات أو الأنشطة ، أولا يمثل انتاجه أو استهلاكه سوى نسبة تافهه من الانتاج أو الاستهلاك الكلى .

وبالطبع فان الخطة ستكون ملزمة للحكومة والقطاع العام ، مع توقع الا يتحقق ذلك بشكل كامل ، نظرا للعلاقات التى تقوم بين القطاع العام والخاص ، ونظرا لمفعول بعض المتغيرات التى يصعب التنبؤ بها أو السيطرة عليها فى مثل هذه الظروف . أما فيما يتعلق بالقطاع الخاص فلا تسمح الظروف بأكثر من تحديد مجال حركته من خلال عدد من السياسات والقيود العامه ، وبتوجيه حركته فى هذه الحدود من خلال السياسات والقيود التميزية ومن خلال العلاقات التى تنشأ بين هذا القطاع والقطاع العام . وهذا يقودنا الى الاتجاه الثانى لتطوير أساليب التخطيط ، الا وهو التخطيط التأشيرى .

ب — التخطيط التأشيرى — وهذا أمر طبيعى فى أى اقتصاد مختلط ، خاصة عندما تتسع رقعة النشاط الخاص فيه كما حدث فى مصر. وهو أمر مسلم به ايضا فى الخطة الخمسية الحالية. غير أن هذا الجانب من جوانب التخطيط مازال فى رأينا مهمل ، ولم ينل ما يستحقه من العناية والاهتمام ، ربما لأن الأجهزة التخطيطية لم تألف العمل به ولم تتمرس على اساليبه .

ولذا فاننا ستخصص جزء كاملا من هذا الفصل (جزء ٣) للوقوف على مفهوم التخطيط التأشيرى ومنهجيته والدوروس المستفادة من تجاربة .

حـ — التخطيط للطوارىء . ويعتبر ذلك عنصرا من العناصر الضرورية للتخطيط فى ظروف عدم اليقين ، حيث تمثل خطط الطوارىء اداه من أدوات مواجهة نتائج متابعة الخطة فى مثل هذه الظروف . ويقتضى التخطيط للطوارىء أمرين . أولهما : من الضرورى عدم الاقتصار على اعداد خطة واحدة لاى فترة من الفترات ، وانما يجب اعداد عدد من الخطة البديلة (الاحتياطية) التى يتم اقرارها مع الخطة الأصلية ، بحيث تكون جاهزة لمواجهة أية تطورات نابعة من التغيرات غير المتوقعة فى بعض العوامل ، لاسيما العوامل الخارجية (تقلبات أسعار البترول — عودة عدد كبير من المصريين العاملين فى الخارج — نقص التمويل الخارجى أو توقف المعونات الغذائية لاسباب سياسية ... الخ) . وثانيهما : ضرورة اشتمال منهج التخطيط (والمتابعة بالطبع) على " نظام انذار مبكر " ، بمعنى بلورة عدد من المؤشرات يتصل أغلبها بما يعتبر متغيرات استراتيجية أو أهدافا محددة ، يمكن بمراقبتها تحقيق نوع من " الاستشعار عن بعد " لما قد

يحدث من تغيرات غير مواتية لتحقيق أهداف الخطه . ولا يكفى فى هذا الصدد بلورة المؤشرات المطلوبة لنظام الانذار المبكر ، اذ يجب أن تصطحب هذه المؤشرات بمدى معين من الانحراف المسموح به أو الذى يمكن احتماله (حدود الأمان) بالنسبة لكل مؤشر . وقد أخذت الخطه الخامسه فى فرنسا بنظام انذار من هذا النوع ، حيث تم تحديد ستة مؤشرات هامه بحدود أمان لكل مؤشر ، وهى : المستوى العام للاسعار ، والميزان التجارى ، ومعدل نمو الناتج المحلى الاجمالى ، ومعدل نمو الانتاج الصناعى ، الاستثمار الانتاجى ، ومعدل البطاله . (٣٤)

٣- معنى التخطيط التأشيرى والدروس المستفاده من تجاربه .

نحاول فى هذا الجزء أن نلقى بعض الأضواء على مفهوم التخطيط التأشيرى وأساليبه وحدود تأثيره ، مسترشدين فى ذلك بصفة أساسيه بالتجربه الرائدة فى هذا المجال وهى التجربه الفرنسيه . وسوف نستعين أيضا بتجارب بعض الدول الأوربية الأخرى التى وان لم تكن اتبعت نموذجا متكاملا للتخطيط التأشيرى كما هو الحال فى فرنسا ، الا أنها قد أخذت بمجموعة من السياسات والاجراءات التى تستهدف توجيه النشاط الخاص بما يتفق مع الأولويات القومية لتلك الدول ، خاصة فى فترة اعادة البناء بعد الحرب العالمية الثانيه . ولا نجد معنى لعدم التعرض لهذه التجارب بدعوى ان بعضها تم فى الظروف الاستثنائيه لاعادة البناء بعد الحرب . ذلك أن النموذج الفرنسى ذاته قد نشأ فى هذه الظروف . كما أن ظروف الدول المتخلفه قد تستدعى جرعات من التوجيه والتدخل الحكومى لا تقل ، ان لم تزد ، عن تلك التى طبقتها هذه الدول لاعادة بناء اقتصاداتها بعد الحرب . وفى كل الأحوال فأساليب توجيه النشاط الخاص لم تختف فى هذه الدول بانتهاء فترة اعادة البناء بعد الحرب ، وانما استمرت بدرجه أو أخرى حتى الآن .

خمس وظائف للتخطيط الفرنسى

برغم أن كثيرا من الدارسين للتخطيط الفرنسى يميلون الى اختزاله الى الخطه

التأشيريه ، ويركزون كثيرا على الطبيعة التأشيريه للخطه ، الا أن هذه نظره جزئيه لاتفصح عن حقيقة هذا النوع من التخطيط . فالتخطيط فى فرنسا عليه مركبه لها وظائف متعدده لايقتصر السعى لتحقيقها على مجرد " التأشير " و " الاعلام " عن المسار المستهدف. ورغم تفاوت درجه التركيز على بعض هذه الوظائف من فترة لأخرى منذ أن ظهرت الى حيز الوجود أول خطه رباعيه فى فرنسا (١٩٤٧ - ١٩٥٠) امتدت لسنتين اضافيتين حتى ١٩٥٢ لتتطابق مع فترة مشروع مارشال) ، الا أنه يمكن القول بأن للتخطيط الفرنسى خمس وظائف أساسيه ، هى : (٣٥)

(أ) يستهدف التخطيط الفرنسى القيام بدراسة مستقبلية للسوق العامه ، على شكل ماتقوم به الشركات من بحوث لدراسة واستطلاع أحوال السوق أو الأسواق التى تبيع فيها منتجاتها . وعاد هذه الدراسه جهد مكثف للتنبؤ بتطورات السوق العامه (الاقتصاد القومى) مستقبلا عبر فتره تمتد لأربع أو خمس سنوات ، باستخدام أساليب متعدده للتنبؤ ، مع اعتماد رئيسى على تحليل المدخلات والمخرجات . والحكمه من ذلك هى أن نظام السوق أو جهاز الثمن لايوفر للاداره فى أى مشروع خاص معلومات كافيه عن التطورات المستقبليه فى أحوال السوق . ومن هنا تأتى الحاجه الى ملأ هذه الفجوه فى نظم المعلومات الخاصه ، بتوفير قاعدة معلومات موسعه أو اطار عام للسوق الموسعه تستطيع المؤسسات الخاصه (والعامه) أن تحدد سياساتها وبرامجها فى ضوئه .

(ب) يستهدف التخطيط الفرنسى تخفيض درجه عدم اليقين حول المستقبل . وهذه نقطه متصله بالطبع بعجز نظام السوق كموزع أو ناشر للمعلومات المتصله بالمدى المتوسط أو الطويل . غير أن النقطه الاضافيه هنا تتمثل فى أن النشاط التخطيطى يسعى الى الترويج لمستقبل محتمل والاعلان عن القرارات الرئيسية المتعلقة بالسياسات العامه للدوله خلال فترة الخطه . وهذا يتيح للوحدات الاقتصادية ليس فقط أن تحدد موقعها فى اطار السوق الموسعه ، وانما أن تعرف أيضا السياسات الرئيسية للحكومه

والتى ستؤثر على أحوال السوق .

(جـ) تسعى الخطه الى تحقيق تخصيص للموارد أفضل مما يتحقق من خلال آليات السوق . والوسائل التى تستخدم فى هذا الصدد متنوعة منها الحوافز ، ومنها التمويل ، ومنها برمجه بعض الأنشطة الرئيسية ، ومنها ترشيد نشاط الدوله كأحد الأطراف الاقتصادية الهامه .

(د) توفر الخطه ، من خلال المشاورات والمفاوضات التى تجرى أثناء اعدادها ، ساحة للحوار واطارا للمواجهه حول المشكلات الرئيسية للمجتمع . فالتخطيط فى فرنسا يوفر مجالا لتبادل الآراء والمواجهة بين أصحاب المصالح المختلفه فى عدد ضخم من اللجان الرأسيه والأفقيه التى تمارس لجنة التخطيط عملها من خلالها .

(هـ) يعتبر النشاط التخطيطى أداة تربويه هامه وأسلوبا من أساليب تغيير السلوك والمواقف ، ووسيلة من وسائل الارتفاع بالمجتمع الى التحديث والتطوير والتوسع الصناعى . ويعتبر البعض أن هذا الجانب التربوى أو التثقيفى من جوانب النشاط التخطيطى فى فرنسا قد أسفر عن نجاح ملحوظ ، خاصة فى المراحل الأولى للتخطيط الفرنسى ، فى ترويج مفاهيم التحديث والتصنيع والتنمية الاقليمية وفى تغيير سلوك رجال الأعمال ومواقفهم من سياسات الحكومه والمنافسه الخارجيه . غير أن هناك من يرى وجوب عدم المبالغه فى فاعلية هذا الجانب من جوانب النشاط التخطيطى ، اذ أنه لا يمكن استبعاد احتمال تحول هذا الجانب التعليمى الى مجرد دعاية .

طرق التخطيط الفرنسى

يمكن تقسيم الطرق العامه للتخطيط الفرنسى ، بما فى ذلك وسائل تنفيذ الخطط ، الى قسمين : طرق تربويه أو ارشاديه ، وطرق قسريه أو الزاميه ، وان كان معنى القسر أو الالزام هنا مختلف عن المعنى الشائع ، والقصد الأساسى هنا هو ابراز أن المسأله

تنطوى على ما هو أكثر من مجرد الارشاد والتأشير. (٣٦) ويتكون الجانب التربوى للتخطيط أو التخطيط التربوى ، من عمليتين متزامنتين ومترابطتين هما :

(أ) عملية مشابهة لبرنامج لتعليم الكبار ، الغرض منها تعريف كبار رجال/وكبار موظفى الأعمال الدوله بالطرق الحديثه فى الاداره. والتخطيط بهذا المعنى عباره عن سلسلة من الندوات لدراسة أساليب الانتاج والتنظيم الصناعى والسياسات الحكوميه والمنافسه الأجنبيه وغير ذلك من القضايا التى تتشغل ، أو يجب أن تتشغل ، بها الاداره الحديثه.

(ب) أما العمليه الثانيه فهى التخطيط التأشيرى ، حيث يصبح التخطيط عباره عن مشروع ضخم لدراسة أحوال السوق العامه ، وبحث اتجاهات تطورها فى المستقبل. وقوام هذه العمليه هو اشتراك ممثلى المصالح المختلفه فى المجتمع فى اعداد جدول مدخلات ومخرجات للاقتصاد القومى. والهدف المباشر للتخطيط التأشيرى هنا هو تحسين قاعدة المعلومات العامه للمشروعات الخاصه وتقليل عناصر عدم اليقين حول المستقبل كما سبق ذكره. والتخطيط التأشيرى يصبح مرشدا عاما للقرارات ، فضلا عن أنه يعمل على ترشيد قرارات المشروعات الخاصه ، بما يوفره من معلومات أكمل وأدق مما يتاح حتى لأكبر هذه المشروعات. ويتم اعداد الخطه التأشيريه عن طريق اشتراك المخططين مع عدد ضخم من ممثلى الصناعات الكبرى — الخاصه والمؤممه — والخزانه العامه ومختلف الوزارات والبنوك ونقابات العمال وأجهزة الاحصاء ، فضلا عن بعض الخبراء من خارج الجهاز الحكومى ، فى اعداد مجموعة متناسقه من التنبؤات التفصيليه للطلب على قطاعات الاقتصاد الرئيسيه (على هيئة جدول مدخلات ومخرجات).

غير أن التوصل الى خطة متناسقه لايضمن فى حد ذاته تنفيذ هذه الخطه ، بالرغم من اشتراك هذا الجمع الغفير من أصحاب المصالح المختلفه فى اعدادها. وهنا يبرز الشق الثانى للتخطيط الفرنسى ، أى طرق الالزام بتنفيذ الخطة.

وهنا ينبغى أن يكون واضحا أن لجنة التخطيط لاتملك توجيه أوامر أو تعليمات للحكومه أو القطاع العام (الصناعات المؤممه) ، كما أنها لاتملك صلاحية استخدام الحوافز المالية اللازمه لتنفيذ الخطه. ان وسائل الالزام بتنفيذ الخطه تعتمد على الوزارات المختلفه ، خاصة وزارة المالية ، وتتمثل الحلقه الرئيسية فى عملية الالزام فى العلاقه التى تقوم بين الخطه ووزارة الماليه.

وبرغم تعدد الوسائل التى قد تتبع لتنفيذ الخطه فى فرنسا ، فينبغى عدم المبالغه فى معنى الالزام أو قوته. فموافقه البرلمان على الخطه لاتعنى ولاتضمن التصويت لصالح الاعتمادات الماليه المطلوبه لمشروعات الاشغال العامه مثلا. كما أن الحكومه والصناعات المؤممه لم تكن دائما تخضع للخطه ، فضلا عن أن الصناعات المؤممه تدار فى فرنسا كقطاع خاص وينبغى السعى لاقناعها — لارغامها — بتنفيذ الخطة ، شأنها فى ذلك شأن القطاع الخاص. ومن الأمثلة التى تذكر فى هذا الصدد أنه عندما اختلفت شركة رينو (وهى شركة مؤممه) مع المخططين حول اضافة طاقات انتاجيه جديده وحول موقع هذه الطاقات ، فانها فضلت أن تتمسك بمشروعها ، ضاربة عرض الحائط بالخطه وحوافزها. فمن جهة أولى ، قد تنوى الحكومه أن مصلحتها (لأسباب سياسية خاصة بتوازن القوى السياسيه والتصويت داخل البرلمان) تقتضى الاحتفاظ بأقدر قدر من الاختيارات ، بدلا من تقييد نفسها بخطه تعقدها عسر المرونه ازاء الظروف السياسيه المتغيره. ومن جهة ثانيه ، يؤدى الاختلاف بين لجنة التخطيط ووزارة الماليه من حيث نطاق المسئوليه ومن حيث المدى الزمنى لهذه المسئولية ، الى العجز عن تنفيذ كثير من الخطط فى فرنسا.

فوزارة الماليه مسئوله عن كل السياسات الاقتصادية وهى أكثر احتكاكا بجماعات الضغط القوية وأكثر ادراكا لمطالب القطاعات التى لاتتضمنها الخطه (صغار رجال الأعمال والمزارعين ، وزارة الخارجية ، القوات المسلحه ... الخ). كما أن التضخم يمثل أحد المشاغل المقلقه لوزارة الماليه ومن ثم فهى معنيه بالحد من ارتفاع الأجور والأسعار ، بينما

تركز الخطه على اعتبارات النمو والتحديث حتى وان تطلب الأمر التضحيه باعتبارات التوازن العام خاصة فيما يتعلق بالتضخم . ولذا فلم يكن للخطه تأثير يذكر على بعض المجالات الحساسه مثل الزراعه والاشغال العامه والمشروعات الخارجيه ، كما أنه لم يكن لها تأثير حقيقى على القرارات الخاصه بتخفيض قيمة الفرنك أو بالانضمام للسوق الأوربية المشتركة . أضف الى ذلك أن وزارة المالية مسئوله عن اعتبارات السياسه الاقتصاديه قصيرة الأجل ، وغالبا ما تأخذ مبادرات تحتمها المواقف اليوميه المتغيره ، ومثل هذه المبادرات عادة ما تتم دون اشارة الى البرامج ذات المدى المتوسط التى تتضمنها الخطه ، بل أنها عادة ما تتعارض بتناسقات الخطه وتحد من امكانية تنفيذ برنامجها الاستثمارى . ويعتبر افتقاد التنسيق بين السياسات قصيرة الأمد وبرامج الخطه ذات المدى المتوسط من أهم وأخطر الصعوبات التى تكتنف العلاقة بين وزارة المالية ولجنة التخطيط ، وهى السبب الأساسى فى العجز عن تنفيذ الكثير من الخطط فى فرنسا . (٣٨)

من أين اذن تنبع قوة الالزام — على محدوديتها وتفاوت درجتها من فترة لأخرى — فى النموذج الفرنسى ؟ الواقع أنها تنبع من مصادر عديده . منها: أن المجتمع الفرنسى يتميز عن غيره من المجتمعات الرأسماليه المتقدمه بنفوذ متميز للدوله ، وهذه سمة ملحوظه فى التاريخ الفرنسى حتى قبل ثورة ١٧٨٩ . (٣٩) ومنها : أن الحكومه المركزيه تسيطر بطريقه أو أخرى على خمسى الناتج القومى ونصف الاستثمار الاجمالى ، كما أن المدخرات القوميه تتدفق الى درجه كبيرة من خلال قنوات حكوميه ، نظرا لأن البنوك الكبرى مؤممه . وكذلك الحال ، بالنسبه لشركات التأمين ، كما أن نسبة كبيرة من الودائع لدى صناديق وبنوك متخصصه للدوله نفوذ قوى عليها . ومنها : طاقته ضخمه ومتنوعه من الحوافز التى تملك الحكومه ادارتها للإغراء القطاع الخاص (خاصة الشركات الكبرى) على تنفيذ المشروعات الوارده فى الخطه . ومنها : أسلوب " شبه العقد " أو " العقود التخطيطيه " الذى يتمثل فى تبادل نوع من خطابات النوايا بين الحكومه (وزارة المالية ووزارة الصناعه) وبين

بعض الشركات ، تعبر فيها الثانيه عن نيتها لاستثمار مبالغ معينه فى مجالات محـــددة ، وتعبر فيها الأولى عن موافقتها على تقديم مزايا معينه لهذه الشركات . ومنها : أن أغلب الشركات المؤممه تشتغل فى مجال الصناعات الثقيله ، وهى — على خلاف القطاع الخـــاص — لاتلجأ الى التمويل بطرح أسهم ، كما أن قدرتها على التمويل الذاتى محدوده ، مما يعطى الدوله فرصا ضخمه للتأثير على أنشطتها من خلال التمويل ، الذى تقوم وزارة المالية بـــدور هام فى توفيره من خلال صندوق التنمية الاقتصادية والاجتماعيه التى تسيطر عليه . (٤٠) ومنها : أن الخطه بما تنطوى عليه من مشاورات وتفاوض ، خلصة بين ممثلى الحكومه وممثلى الصناعـات الكبرى والمخططين ، حيث يسود التفاهم بين هذه الأطراف فى اطار نظام رأسماليه الدولـــه الاحتكاريه ، وحيث تعمل الحكومه على كسب ود القطاع الخاص الكبير وترغيبه فيما يراد عملـــه ، وتستخدم الحوافز المختلفه لجعل المشروعات التى ترغب الدوله فى تنفيذها مشروعات مربحـــه من وجهة نظر القطاع الخاص ، تعتبر أداة لتحقيق نوع من الالتزام الأدبى بها من جانـــب القطاع الخاص ، خاصة الشركات الرأسماليه الكبرى . غير أنه لاينبغى المبالغه فى مدى هـــذا الالتزام الأدبى ، اذ أنه ليس هناك مايمنع الشركات الكبرى من التوسع بما يجاوز الحدود التى ترسمها الخطه ، أو من التوسع فى اتجاه غير مخطط أصلا ، اذا رأت ذلك فى صالحها . (٤١)

تنفيذ الخطه فى القطاع الخاص

ينبغى أن نذكر أن الخطه الفرنسيه قلما تحتوى على أهداف انتاج واستثمار علـــى مستوى المنشأه ، اللهم الا فى حالة المشروعات الاستثمارية الضخمه مثل بناء مصنع للصلب . فالتخطيط الفرنسى يعتبر تخطيطا لفروع النشاط الاقتصادى وليس تخطيطا للمنشـــآت أو المنتجات . (٤٢) وهناك أربعة أنواع رئيسيه من الحوافز التى تستخدم بطريقه تمييزيه (أى أنها قد تمنح لشركات معينه وتحجب عن شركات أخرى) لتحقيق ماتتضمنه الخطه من أهـــداف وبرامج عن طريق القطاع الخاص وهى : (٤٣)

أ — اتاحة تمويل رخيص للاستثمارات .

ب — السماح بمعدلات مرتفعة لاهلاك رأس المال .

حـ — منح تخفيضات ضريبيه خاصه .

د — تقديم المنح .

ومن أمثلة الحوافز التى يمكن أن يحصل عليها كلها أو جزئيا مشروع مفضل من وجهة نظر الخطه مايلى : الحصول على قرض استثمارى بفائده تقل كثيرا عن سعر الفائده فى السوق — خصم نسبه معينه من الزياده الموافق عليها فى رأس مال المشروع من ضريبة الأرباح لفترة قد تصل الى أربع سنوات — خفض ضريبة الجمارك على الانشاءات اللازمه لاعادة تجهيز الصناعات أو لاعادة توطيد المشروع فى أقليم يراد تنميته (من ١٣٫٢ % الى ١٫٢ % فى بعض الأوقات) — ضمان الحكومه للقروض التى يحصل عليها المشروع من سوق المال الخاصه — زيادة المعدلات المسموح بها لاهلاك رأس المال بنحو ٥٠ % فى السنه الأولى للاستثمار فى مجال البحث العلمى والتكنولوجى ولمشروعات الاسكان المعالى التى يقوم بها المشروع ، وكذلك للمشروعات التى تصدّر أكثر من نسبه معينه من انتاجها — اعانات قد تصل الى ٢٠ % من قيمة الالات التى يتم تركيبها عند اقامة المصنع فى منطقه معينه . وما يسترعى الانتباه فى هذا الصدد أن الحوافز لاتتضمن الاعفاء المطلق من الضرائب أو منح القروض دون تقاضى سعر فائده ، وانها تنصب فقط على معدلات الضريبه أو سعر الفائده ، وذلك لفترات محدده سلفا ولاغراض محدده بدقة . كما تجدر ملاحظة أن قوة الحوافز التمويليه قد تضاءلت كثيرا بنمو قدرات الشركات على التمويل الذاتى منذ سنه ١٩٥٢ . ومن ثم فلم يعد حجب القروض المصدره من الأدوات الفعاله لمنع الاستثمارات الخاصه التى لايرغب المخططون فى تنفيذها .

غير أن وسائل التأثير فى القطاع الخاص لاتقتصر على الحوافز المالية التى أشرنا اليها فيما سبق . اذ يوجد الى جانبها سياسة المشتريات العامه ، أى مشتريات الحكومه والصناعات المؤممه من القطاع الخاص (هيئة كهرباء فرنسا وهى قطاع عام تشترى نحو ٨٠ % من انتاج صناعة المعدات الكهربائية الثقيله وهى قطاع خاص) . كما يوجد الى جانبها القيود المصريه وان كان الاهتمام بها الآن قد قل كثيرا عن ذى قبل . هذا بالاضافه الى أن الالتجاء الى سوق المال والحصول على الائتمان متوسط الأجل يحتاج الى موافقة وزارة المالية .

مثلا كل اصدارات السندات التى تتعدى مبلغا معينا يجب أن تحصل على موافقة مسبقة من جانب وزارة المالية التى تستشير لجنة التخطيط قبل ادراج اسم الشركة أو مجموعة الشركات الطالبة فى قائمة الانتظار. كما يتعين اخطار وزارة المالية باصدارات الأسهم الجديدة. (٤٤)

وسائل أخرى للتأثير فى القطاع الخاص فى دول رأسمالية متقدمة أخرى

من أمثلة هذه الوسائل مايلى: (٤٥)

أ ـ مساهمة الحكومة ـ من خلال مؤسسات تنمية أو صناديق استثمار قومية ـ فى رأس مال الشركات الخاصة لتشجيع مشروعات معينة. وهو أسلوب شائع فى بلجيكا وايطاليا (وأيضا فى فرنسا). وغالبا مايتم استثمار نسبة من أموال التأمينات الاجتماعية على هذا النحو.

ب ـ تشجيعا للصادرات، قد تقوم الحكومة باعطاء بعض المزايا لاصدارات الأسهم أو السندات الجديدة للشركات المصدّرة، كما قد تقوم الحكومة بضمان الصادرين وحمايتهم ضد بعض الأخطار المرتبطة بالتصدير، وكذلك السماح للشركات العاملة فى هذا المجال بمعدلات أعلى لاهلاك رأس المال.

حـ ـ تشجيعا للبحث والتطوير، قد تقدم الحكومة منحا للمؤسسات غير الهادفة للربح كالجامعات ومعاهد البحوث، كما قد تقدم مثل هذه المنح لصناعة معينة، هذا فضلا عن اعطاء قروض بأسعار منخفضة واعفاءات ضريبية لهذا الغرض.

د ـ فى مجال الاسعار تطلب الحكومة فى العديد من الشركات الخاضعة اخطارها بأية زيادات فى الأسعار، على أن يشفع الاخطار بالمبررات الضرورية لهذه الزيادات، ويتم النظر فى هذه الاخطارات بمعرفة لجنة للأسعار والدخول. وفى بلجيكا تطلب الحكومة من المنتجين المستوردين لسلع وخدمات معينة اخطارها قبل الموعد المحدد لرفع الاسعار بثلاثة أسابيع، بحجم الزيادة ومبرراتها، ويتولى وزير الاقتصاد

البت فى هذه الطلبات بمعاونة لجنة الأسعار التى تقوم بمتابعة الأسعار وتقدم التوصيات الملائمة للوزير فى هذا الشأن . وفى الدنمرك ، يقوم مجلس مراقبة الاحتكارات بمتابعة تطورات الأسعار والبت فى اخطارات رفع الأسعار التى تقدمها الشركات الخاصه . ولهذا المجلس سلطة فرض حدود عليا للزيادات السعريه أو لهوامش الربح ، وللشركات أن تتظلم من قرارات المجلس وفق نظام محدد يبدأ بلجان استماع خاصه وقد ينتهى بعرض الأمر على القضاء . ولوزير الاقتصاد فى هولندا ، سلطة تقرير سقوف سعريه ووضع قواعد محاسبيه لتحديد الأسعار من جانب الشركات ، غير أن هذه السلطه تمارس من خلال التفاوض مع الشركات ، ولا تمارس بقوة القانون سوى فى حالة عدد محدود جدا من السلع . عموما ، وضع القيود السعريه ليس أمرا نادرا فى الاقتصادات الرأسمالية المتقدمه ، وان تفاوتت الحكومات فى مدى ما تمارسه من سلطات فى هذا الشأن .

هـ — التحكم فى الأجور أقل شيوعا من التحكم فى الأسعار . ومن أمثلة محاولات التحكم فى الأجور ما قد يتضمنه " شبه العقد " المشار اليه فيما سبق من نصوص خاصة بالحدود التى ينبغى احترامها عند رفع الأجور . ومن المعروف أن بعض العقود التى تبرمها الحكومه الأمريكيه مع الشركات لتوريد سلع أو خدمات معينه قد تتضمن فرض حدود دنيا للأجور فى الشركات الموردة .

<u>الدروس المستفاده من تجارب التخطيط الرأسمالى :</u>

أ — أيا كان نمط هذا النوع من التخطيط من النجاح أو الفشل ، فالأمر الهام الذى ينبغى ألا يغيب عن الأذهان هو أنه يتم فى ظروف دول رأسماليه متقدمه ، السمة الرئيسية فيها هى <u>التعاون الوثيق أو التحالف بين الدوله والرأسماليه الكبيره فى اطار رأسماليه الدوله الاحتكاريه</u> . أى أن ناطيه التخطيط فى هذه الدول ترجع الى هذا الوضع المؤسسى المتميز . فتركز قدر كبير من القوة الاقتصاديه بأيدى الشركات العملاقه

(دوليه النشاط فى أحوال كثيره) ، ييسر مهمة التفاوض بين الدوله والرأسماليه والتفاوض كما سبق ذكره هو جوهر التخطيط التأشيرى) ، حيث يتم التعامل مع عدد محدود من الشركات الكبرى . أضف الى ذلك أن هذه الشركات الكبرى معتادة على التخطيط لنفسها ، ولها مصلحة فى التنسيق مع الحكومه ، حيث الحكومه هنا طرف متعاون وليست طرفا معاديا للرأسماليه ، حتى فى شكلها الاحتكارى . بل ان الدوله نفسها تسعى الى تشجيع الشركات الأصغر على الاندماج لتكوين شركات كبرى لأغراض تتصل بزيادة الكفاءة وتدعيم النمو من جهه ، ولتسهيل عمليات التخطيط والتفاهم والتفاوض من جهة أخرى . وهذا مادفع البعض الى القول بأن التخطيط فى فرنسا هو فى جوهره عملية تقوم فيها الرأسمالية بالتخطيط لنفسها جماعيا ، وأنه ليس تخطيطا مفروضا عليها بأية حال . (٤٦)

المهم أن هنا يكمن ظرف مؤسسى هام (الرأسماليه الكبيره المنظمه) يمكن أن يشكل قيداً هاما على امكانية نقل هذا النوع من التخطيط الى بلد فى مثل ظروفنا ، حيث النسبة الكبرى من المشروعات الخاصه صغيره ومشتته لارابط بينها ، وحيث أن ماتكون من مراكز احتكارية يوجد فى مجالات التجاره والاستيراد ، وتفتقد أغلبها الى شكل تنظيمى واضح يسهل التعامل معه ، هذا فضلا عن عدم مشروعية بعض هذه الاجراءات من القطاع الخاص أصلا (٤٧) . والطبع لايكمن الحل هنا فى تشجيع تكوين الاحتكارات . فالملكية الخاصه طبقا للمادة ٣٢ من الدستور "تمثل فى رأس المال غير المستغل ، وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعيه فى خدمة الاقتصاد القومى وفى اطار خطة التنمية ، دون انحراف أو استغلال ، ولايجوز أن تتعارض فى طرق استخدامها مع الخير العام للشعب" . ولعل السبل الناجعه هى تجميع الوحدات الصغيره فى وحدات أكبر فى اطار مؤسسات تعاونية ، وتشجيع تكوين اتحادات المنتجين مع وضع الضوابط التى تحول دون تحولها الى هيئات احتكارية ، ودعم الغرف التجاريه وتشجيع قيام شركات مختلطة تسهم فيها الدوله مع القطاع الخاص لتكوين مشروعات

فى مجالات أو مناطق ذات أولوية . (٤٨) وهذا التغيير المؤسس يعتبر مطلوبا ليس فقط من أجل تسهيل مهمة التفاوض فى اطار اعداد الخطه التأشيريه ، ولكنه مطلوب أيضا من أجل القيام بالدور الترويجى أو التثقيفى للتخطيط (اشاعة مفاهيم التطوير والترويج للأساليب الجديده فى الانتاج والاداره وما الى ذلك مما سبق التعرض له عند الحديث عن التخطيط الفرنسى) . وأخيرا ، فان مثل هذا التغيير المؤسسى يمكن أن يوفر ظروفا أفضل لمتابعة نشاط القطاع الخاص والتحقق من مدى مطابقته للخطه .

ب — التخطيط التأشيرى ليس مهمة سهله ، ولا يقتصر على مجرد اعلان اتجاهات عامه مرغوب فى تحقيقها . فاما أنه ليس بالمهمة السهلة ، فذلك يتضح من أمور عديده فى التخطيط الفرنسى منها : تعدد وظائف التخطيط التأشيرى على ماسبق بيانه ، ومنها : أن اعداد الخطه يستغرق وقتا طويلا . فقد قدر أن اعداد الخطه الرابعه يستغرق مالا يقل عن ثلاث سنوات . (٤٩) ومنها : ان اعداد الخطه يمر بمراحل عديده ، ولجان متعدده (أهمها لجان التحديث الرأسيه والأفقيه) يشترك فى مناقشاتها عدة آلاف من الفنيين والخبراء ومثلى الصناعات المختلفه ومثلى الحكومه ونقابات العمال ... الخ . (٥٠) ومنها : أن جوهر عملية التخطيط التأشيرى هو التفاوض ، وهذه عملية مضنيه برغم أنها تتم فى جو من الود وعدم التصارع الصارخ فى الاهداف العامه بين مثلى الحكومه والرأسماليه . وهذه المفاوضات تتم على مستويات ومراحل متعدده ، تستهلك الكثير من الجهد والوقت . فهناك المفاوضات بين المخططين ورجال الأعمال حول أهداف النمو وحول الحوافز الملائمه لتحقيقها . وهناك المفاوضات التى تتم داخل الحكومه حول الأهداف فى ضوء الاعتبارات الخاصه بتوازن القوى السياسيه . وهناك المفاوضات التى تتم داخل الصناعه الواحده حول تقسيم الهدف العام للصناعه الى أهداف جزئيه للشركات المعنيه .

أما أن هذا النوع من التخطيط ليس نشاطا سلبيا يكتفى فيه بنشر المعلومات واعلان النوايا والاتجاهات العامه المرغوب فى تحقيقها ، فهذا يتضح من استعراضنا للوسائل المتنوعه التى تستخدمها الدول الرأسماليه لبلوغ أهداف الخطه . فالأمر لايقتصر على الترغيب والتحفيز ، وانما يمتد فى بعض الحالات الى العمل بأشباه العقود والاتفاقات التخطيطيه بين الدوله والقطاع الخاص ، والى مشاركة الدوله فى بعض المشروعات ذات الأولويه ، هذا فضلا عن استخدام ماتملكه الدوله من صلاحيات فى مجال منح التراخيص ومراقبة اصدار الأسهم والسندات ومنح الائتمان .

حـ ان ماحققه التخطيط التأشيرى من نجاح ، على اختلاف الآراء حول مدى هذا النجاح ، لايرجع فقط الى الخصائص الذاتيه لهذا النوع من التخطيط ، وانما يرجع أيضا — والى حد لايمكن التهوين من شأنه — الى ظروف خاصه لا ينبغى اغفالها عند دراسة قابلية هذا النوع من التخطيط للتصدير الى البلدان المتخلفه . من هذه الظروف الخاصه فى فرنسا مثلا ان التخطيط بدأ فى مجتمع كان قد حقق رصيدا ضخما من التقدم التكنولوجى ، كما أنه كان يتمتع بكفاءات ومؤسسات على درجة عاليه من التطور ، وكانت تقاليد الدوله المركزيه والاتصال الوثيق بين الحكومه وكبار رجال الأعمال من الأمور المستقرة فيه . (٥١) ومن هذه الظروف ماكان متحققا فى العصر الذهبى للتخطيط الفرنسى ، أى فى فترة اعادة البناء وانعاش الاقتصاد بعد الحرب العالميه الثانيه ، من شعور بالوحده الوطنيه والمصلحه المشتركه والتحدى القوى . وليس أدل على ذلك من : نقابات العمال كانت متحمسه للمشاركه فى أعمال لجنة التخطيط فى فترة الخطة الخمسية الأولى . ولكن بعدما اجتاز الاقتصاد الفرنسى عنق الزجاجه ، وبدأت التناقضات الاجتماعيه والسياسيه تأخذ حجمها الطبيعى ، أخذ التخطيط يصطدم بعقبات حدت من فعاليته وقللت من تأثيره . فالتعامل مع قضايا الأسعار والدخول — وهى من القضايا الملحه منذ الستينيات — أصعب كثيرا من الاتفاق على تنمية صناعة معينه أو النهوض بقطاع محدد . وبرغم أن تمثيل نقابات

العمال فى لجان التخطيط (لجان التحديث) كان ضعيفا من البداية حيث لم يتعد ٢٠٪ من عضوية هذه اللجان فى أحسن الأحوال ، الا أنه انخفض فى الخطه الثانيه الى ٦٪ ولم يزد عن ٨٪ فى الخطه الثالثه . وهنا يتبدى مظهر هام من مظاهر التناقضات الرئيسية فى المجتمع ، وهو التناقض بين العمال والرأسماليين ، والدوله الرأسماليه ككل .

ومن الظروف الخاصه التى ساعدت على نجاح التخطيط الفرنسى فى فتره ما بعد الحرب ما سبق الاشارة اليه من ندرة التمويل المتاح للقطاع الخاص ، لدرجة أنه كان من المستحيل عمليات تمويل أى برنامج استثمارى ضخم دون مساعدة الدوله ، اذ كان القطاع الخاص معتمد على الدوله فى الحصول على ثلثى التمويل اللازم لمشروعاته . ونظرا لأن الحصول على موافقة لجنة التخطيط على المشروعات المقترحه كان محددا هاما من محددات تخصيص القروض الاستثمارية العامه ، فلم يكن أمام القطاع الخاص الراغب فى التوسع من خيار آنذاك سوى التعاون مع المخططين . أما بعد ما تطورت الأمور ونمت قدرات القطاع الخاص على التمويل الذاتى ، فان عنصر التمويل الميسر من جانب الدوله لم يعد من الأدوات الهامه التى يمكن أن تستخدمها الدوله لحث القطاع الخاص على تنفيذ مشروعات الخطة .

د — فى كل الأحوال ، لاينبغى المبالغه فى فعول التخطيط التأشيرى فى الدول الرأسماليه المتقدمه . ولذلك أسباب كثيرة . منها أن التخطيط التأشيرى لايستطيع توجيه التنميه فى اتجاه مغاير جوهريا لما كان سيحدث فى غياب الخطة . ويرجع ذلك الى القوه التفاوضيه الضخمه للرأسماليه الكبيره ، والى أن مجتمع كبار رجال الأعمال يظل محتفظا بخطوط اتصال وقنوات تأثير مباشرة مع الحكومه ووزارة الماليه . وقد يستخدم كبار رجال الأعمال نفوذهم اما كعنصر تهديد وضغط على المخطط لتغيير أهداف الخطه عندما لاتتمشى مع رغباتهم ، أو كعنصر اغراء للمخطط بالضغط على الحكومه لقبول أهداف الخطه عندما تكون هذه الأهداف على هواهم . وعموما يمكن للشركات

الكبرى أن تتجاهل أكثر مشروعات الخطه وأهدافها ، وهذا ينطبق على أهـــداف الانتاج والاستثمارات الاجماليه التى غالبا ماتصبح عديمة القيمه بعد وقت قصير مـــن وضع الخطه ، أكثر مما ينطبق على المشروعات أو الاصلاحات المحدده التى تمـــر بمراحل تفاوض مضنيه . (٥٣) وعموما ، فان المخططين يسلمون بسطوة الرأسماليـــه الكبيره ونفوذها وسطوة وزارة الماليه ، وبالتحالف القائم بين الاثنين ، ولم يعمـــدوا الى تغيير هذا الوضع ، بل عملوا على التعامل من خلاله بكل مايفرضه من قيود علـــى حرية حركة المخطط . وهكذا ، فانه لامحل للزعم بأن الخطه فى الدول الرأسماليـــه تنظم تيار الحياه الاقتصادية وتوجهه فى اتجاه مختلف جوهريا عن ذلك الذى كـــان سيأخذه فى غياب الخطه . كل مافى الأمر أن التخطيط الرأسمالى يسعى الـــى ترشيد عمل آليات السوق ، ويرمى الى ازالة عدم اليقين الناشىء عن هذه الآليات ، وليس ذلك الناشىء عن الهيكل الاقتصادى ذاته . (٥٤) ولذا فمن المعترف بـــه أنه لم يكن للتخطيط الفرنسى أثر يذكر لا على توزيع الدخول ، ولا على أنمـــاط الاستهلاك ، ولا على قطاع الزراعه ، ولا على التضخم ، ولا على مشاكل الاستقـــرار الاقتصـــادى .

ومن أسباب ضعف فعول التخطيط الرأسمالى أن نطاق المشاركة فى التخطيـــط الذى يسمح به النظام محدود بطبيعته . فالمشاركه قويه بالنسبه للقوى ، وهـــم كبار رجال الاعمال والشركات الكبرى دولية النشاط . ولكن المشاركه ضعيفة مـــن جانب قوى أخرى هامه مثل نقابات العمال والمزارعين والوحدات الصغيره . فبعـــض هذه القوى منتشرة بطريقة يصعب التعامل معها كالمزارعين وصغار المنتجين . كمـــا أن بعضها — برغم وجود منظمات قوية تمثلها — أما أنها مستبعده من اللعبه وامـــا أنها تنأى بنفسها عن المشاركة فى لعبة تعلم مقدما أنها لن تظفر منها بمكاســـب يعتد بها ، بل وقد يترتب عليها تنازلات واضرار ، كما هو الحال مع نقابات العمال . (٥٥)

ومن أسباب قصور التخطيط الرأسمالى أن السريه عنصر هام فيه . وهذا واضح بجلاء من دراسة التخطيط فى فرنسا . فليس من صالح الشركات الكبرى أن تفصح عن خططهـــا وبرامجها أمام منافسيها . ولذا غالبا مايتم التوصل الى القرارات الهامه المتصله بالخطـــه العامه لأى صناعه فى لقاءات خاصه محاطه بالسريه . وليس فى الاجتماعات الموسعه حـــول الموائد المستديره للجان التحديث. (٥٦) ولما كان عنصر الفاجأه من أهم سبل التفـــوق فى مجال الأعمال ، فانه لايمكن استبعاد احتمال قيام الشركات الخاصه بتقديم معلومات غير صحيحه عن أهدافها وبرامجها . وليس عنصر الفاجأه وحده هو ماقد يدفع الشركات الخاصـــه الى تقديم معلومات غير صحيحه . فقد يتصل ذلك بمحاولة تعظيم الحوافز التى تحصل عليهـا الشركات من الحكومه مقابل التزامها بتنفيذ شروطها وارده فى الخطه ، كما أنه قد يكـــون من قبيل المناورة لاقناع أحد الموردين للشركه بتخفيض أسعار منتجاتـــه أضف الى ذلـــك أن المناقشات والمفاوضات التى تتم بين الحكومه والشركات قد تشجع على قيام التحالفات بين الشركات ، مما يدعم الاتجاهات الاحتكاريه ، ويضعف من القوة التفاوضيه للمخطـــط ازاء الرأسماليه الكبيرة. (٥٧)

وأخيرا فان من أسباب قصور التخطيط الرأسمالى أنه يتم فى مجتمعات مفتوحـــه . فكلما ازدادت درجة انفتاح الاقتصاد على العالم الخارجى ، كلما قلت فاعلية هذا النوع من التخطيط . وهذا ماحدث فعلا بعدما انضمت فرنسا الى السوق الأوربيه المشتركـــه ، وبعد ماتحولت الى اقتصاد تصديرى . ذلك أن درجة عدم اليقين المحيطه بالعمليـــه التخطيطيه قد زادت نتيجة تعاظم دور العوامل الخارجيه ، وهى عوامل لم تثبت ابحـــاث السوق نجاح يذكر فى التعامل معها .

هـ — ان قضية المتابعة تكتسب أهمية مضاعفه بالنظر الى الظروف التى يجرى فيها التخطيـــط الرأسمالى . صحيح أن هذه القضية لم تنل ماتستحقه من الاهتمام فى المجتمعات الرأسماليه بوجه عام ، ولم تقم فيها أنظمة متابعة على المستوى العام كتلك التى توجد فى الشركـــات الكبرى. (٥٨) ورغم أن فرنسا قد سعت لقيام نظام متابعه ، اعتمادا على عدد من المؤشرات التى تشكل فى مجموعها نظاما للانذار المبكر فى الخطه الخامسه ، الا أن الاهتمام بهـــذه القضية قد تضاءل بعد ذلك مع انحسار دور التخطيط نفسه ، كما سبق ذكره.

القسم الثالث

من التخطيط الى المتابعة في الاقتصاد المخطط

لما كان التخطيط في ظروف اقتصاد مخطط يتم في ظل قدر كبير من عدم اليقين ، ولما كانت الخطط توضع في هذه الظروف باستخدام بيانات وتقديرات تعوزها الدقة والاعتماد على افتراضات غير مقطوع بصحتها ، فان الامر يقتضي اليقظة الدائمة والمراقبة المستمرة للعلاقة بين ما يحدث في الواقع وما كان مستهدفا في الخطة . أي أن الأمر يتطلب وجود نظام متابعة على درجة عالية من الكفاءة . ولاشك أن أهمية المتابعة تزداد اذا ما تذكرنا ما سبق قوله في مستهل هذه الدراسة وما أوضحته بجلاء ورقة العمل رقم (١) من أوراق المشروع البحثي الأكبر الذي تنتمي اليه هذه الدراسة (٥٩) ، من أن وظيفة المتابعة لا تقتصر على متابعة تنفيذ خطة معينة ، وانما تمتد لتشمل متابعة التخطيط ذاته كنشاط مستمر يهدف تحسينه ورفع مستواه .

وسوف نحاول في هذا القسم من الدراسة أن نبرز عددا من الاعتبارات الهامة التي نرى أن من الواجب مراعاتها في عملية المتابعة في مصر ، وذلك استنادا الى ما جاء في القسمين السابقين حول السمات الجديدة للاقتصاد المصري وحول امكانية التخطيط في الظروف الجديدة وطبيعة التخطيط الممكن .

١ـ ظروف وجهات تحسين المتابعة

أوضحنا في القسم الثاني من هذه الدراسة أن امكانية التخطيط في الظروف الراهنة للاقتصاد والمجتمع المصري تقتضي اول ما تقتضي عددا من التعديلات في السياسات والقوانين والاجراءات المنظمة للنشاط الاقتصادي والحاكمة للعمل السياسي بغرض :

أ ـ تطهير المناخ العام من الفساد والباسه ومحاصرة الأنشطة الطفيلية .

ب ـ توسيع رقعة القرارات الارادية أو السيادية للدولة .

جـ ـ الحد من تأثير العوامل الخارجية في توجيه الاقتصاد المصري .

د ـ اشاعة مناخ ديمقراطي في كافة مستويات العمل الوطني .

وبالاضافة الى ما تقدم فان من الأمور الضرورية لحسن التخطيط في الظروف الراهنة اعادة بناء أجهزة التخطيط بتقوية الكوادر والتخطيطية ورفع مستوى مهاراتها وتطوير أساليب عملها ، وتحسين قاعدة المعلومات ونظام تدفقها ، واعادة بناء الجسور بين الأجهزة التنفيذية والاجهزه التخطيطيه .

واذا كانت الشروط المذكورة أعلاه ضرورية لحسن التخطيط ، فانها تعد في نظرنا من الشروط الضرورية لحسن المتابعة أيضا . ذلك أن حسن المتابعة يتوقف الى درجة كبيرة على حسن التخطيط ، كما أن سوء التخطيط يضعف من الامكانات المتاحة للمتابعة ويضع أعباء شاقة على القائمين بها . ويمكن توضيح المعنى الذي نرمي اليه بتأمل بعض النتائج التي يمكن أن تترتب على توفير الشروط السابقة فيما يتعلق بعملية المتابعة .

فتطهير المناخ العام من آليات الفساد ومحاصرة الأنشطة الطفيلية ، يؤدي كما سبق ذكره الى تحسين القدرة على التنبؤ بآثار القرارات الاقتصادية ، والى ازالة ذلك القدر من الغموض في آليات السوق الذي ينتج عن ممارسة الأنشطة الطفيلية . وكلا الأمرين يتيح ظروفا أفضل لقيام المتابعة بوظائفها . ذلك أن المتابعة لا تستغني عن التنبؤ ، حيث أن مهمة المتابعة لا تتوقف عند رصد انحراف المحقق عن المخطط ، وانما هي تنطوي على استطلاع احتمالات التطور المستقبلي في المتغيرات التي ينحرف مسارها الفعلي عن مسارها المخطط ، والاستباق بما اذا كان الانحراف الحادث هو مجرد انحراف وقتي أو انحراف قد يستمر لفترة طويلة . وهذه عملية تنبؤية ضرورية لتحديد الاجراء الواجب اتخاذه في مثل هذه الظروف ، سواء كان تعديلا في أهداف الخطة أو تعديلا في السياسات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف . ومن جهة أخرى فان الأنشطة الطفيلية هي أنشطة يصعب متابعتها ، بل وقد يكون من المستحيل متابعة البعض منها بحكم أنه نشاط غير مشروع أصلا . ولذا فان محاصرة هذه الأنشطة ترفع عن كاهل المتابعة مهمة ثقيلة ، وتساعد القائمين بالمتابعة على تحديد الاسباب الحقيقية لتخلف التنفيذ عن المخطط .

وتوسيع رقعة التصرفات الارادية أو السيادية للدولة في المجال الاقتصادي ذو صلة قوية بالمتابعة وحسن القيام بها من عدة نواح • وسوف نركز في هذا الصدد على مطلبين من المطالب اللازمة لتوسيع رقعة التصرفات الارادية للدولة وهما دعم القطاع العام واعادة تنظيمه واعادة بناء مؤسساته الانتاجية ، واقامة مؤسسات جماعية لمختلف أصحاب المصالح في القطاع الخاص • فالمطلب الأول يوفر طرقا أفضل لمتابعة نشاط الوحدات الانتاجية للقطاع العام بتوفير حلقة وسيطة بينها وبين الاجهزة التخطيطية ، وهي المؤسسات الاقليمية ذات الاختصاصات الفنية والادارية بأحوال كل مجموعة من هذه الوحدات • كما أن بعض نشاط القطاع العام على عدد من الأنشطة الساندة للنشاط الاقتصادي يضع بيد الدولة أداة هامة لتنفيذ الاجراءات التصحيحية التي تبرز المتابعة ضرورة اتخاذها • ومن جهة أخرى ، فان اقامة مؤسسات جماعية للقطاع الخاص (اتحادات ، جمعيات ، نقابات ، روابط .. الخ) لتمثيل أصحاب المصالح المختلفة فيه يوفر قناة مناسبة لمرفق للتفاوض الذي هو صلب عملية التخطيط التأشيري ، ولكن أيضا لتدفق المعلومات الصالحة بنشاط القطاع الخاص والتي لا غنى عنها للمتابعة الجيدة • أي أن وجود هذه المؤسسات يعمل على حد ذاته المعلومات المتصلة بالقطاع الخاص ، وذلك بخدم التخطيط والمتابعة معا • وأخيرا ، فان توفر هذه القناة يتيح وسيلة هامة للاتصال بمختلف القطاع الخاص بالتشاور معهم حول الاجراءات التصحيحية التي يتطلبها حسن تنفيذ الخطة ، وكسب تأييدهم لها •

ولا شك في أن بعض الاجراءات التي تستهدف تنظيم بعض العوامل الخارجية في توجيه الاقتصاد المصري يمكن أن توفر طرقا أفضل للمتابعة • فتدفقات النقد الأجنبي التي تتحكم حاليا من خلال قنوات لا سيطرة للحكومة عليها ، بل ولا معرفة لها بما يتم تمويلها ، يمكن اذا ما تحكم من طريق البنوك المعتمدة أن يتوفر للحكومة بشأنها معلومات هامة للمتابعة • وكل شمل ذلك من السيطرة على تجارة الاستيراد بالعمل بنظام التراخيص والرقابة على تدفقات رأس المال الأجنبي •

وكما سبق ذكره فان اشاعة مناخ ديمقراطي في كافة مستويات العمل الوطني ، بما يتضمنه من وجود من معارضة قوية وصحافة حره ، يمكن أن يوفر معلومات هامة ما كان لها أن تتوفر في ظل مناخ يقيد الحريات ويحاصر المعارضة . ان هذا لا يتيح فرصا أعظم للمشاركة الشعبية فحسب ، ولكنه يتيح أيضا فرصا أفضل للحوار العام حول الخطة ومعوقات تنفيذها والاجراءات التصحيحية اللازمة لتقريب المسار الفعلي من المسار المخطط . وهذا عنصر هام من عناصر عملية المتابعة .

وأخيرا فان اعادة بناء أجهزة التخطيط (والمتابعة أحد مهامها الرئيسية بالطبع) ، وتقوية كوادرها ورفع مستوى مهاراتها وتطوير أساليب عملها ، وتحسين قاعدة البيانات ونظام تدفقها ، واعادة بناء الجسور بين الاجهزة التخطيطية والاجهزة التنفيذية يعتبر مطلبا أساسيا لحسن المتابعة مثلما أنه شرط سبق لاغنى عنه لحسن التخطيط . ومن الأمور الجديرة بالدراسة في هذا الصدد ما يلي :

أ — الموقع المناسب لجهاز التخطيط المركزي داخل الخريطة التنظيمية للسلطة التنفيذية .

ب — علاقة وزارة التخطيط بعدد من الاجهزة المعاونة مثل بنك الاستثمار القومي والجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء ومعهد التخطيط القومي . وكذلك علاقة الوزارة بوزارة الدولة للتنمية المحلية وهيئة استثمار المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة .

جـ — نظام تدفق المعلومات في الاقتصاد القومي ، وعلى الاخص تدفق المعلومات من والى جهاز التخطيط المركزي ، ويتضمن ذلك مراجعة الكثير من البيانات والتقديرات التي جرى العمل بها وان كان معترفا بقصورها وعدم ملاءمتها سواء لأغراض التخطيط أو لأغراض المتابعة .

د — أساليب اعادة تأهيل العاملين في الأجهزة التخطيطية على كافة مستويات العمل التخطيطي بما في ذلك التعريف بمفهوم التخطيط التأشيري ومنهجه وآلياته ، وكذلك التخطيط الاستراتيجي والتخطيط للطوارئ . ومن المهم في هذا المجال النظر في

بلورة مهام القطاع الخاص في الخطة ، بحيث يمكن وضع خطة مشروعات مدروسة للقطاع الخاص — بالتفاهم والتفاوض معه — متضمنة على الأقل عددا من المشروعات الانتاجية الكبيرة والمتوسطة ، والتحقق من جدواها ، والتي يوكل الى القطاع الخاص أمر تنفيذها بمفرده أو بالاشتراك مع الدولة ، على أن تتكفل الدولة بتقديم الحوافز والتسهيلات الضرورية لترغيب القطاع الخاص في تنفيذها .

٢ — طبيعة المتابعة في ضوء طبيعة التخطيط الممكن .

ذكرنا في القسم السابق أن التخطيط الممكن بعد تعديل أوضاع الاقتصاد المصري على ما سبق بيانه يجب أن يتضمن العمل على ثلاثة محاور جديدة ، وذلك بالاضافة الى محور الالزام للقطاع العام وهو ما نعتبره أمرا مفروغا منه . وهذه المحاور هي : التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التأشيري والتخطيط للطوارئ . وسوف نحاول فيما يلي ابراز نتائج السير على هذه المحاور على طبيعة عملية المتابعة .

ان الاتجاه للتخطيط الاستراتيجي يعني كما سبق ذكره التركيز على السياسات والتركيز على المتغيرات ذات الدور المحوري في تشكيل سلوك النظام الاقتصادي والاجتماعي . وهذا يعني أن المتابعة يجب أن تركز على السياسات والمتغيرات الرئيسية أو الحاكمة . وسوف نحاول أن نفصل هذا القول في جزء لاحق من هذا القسم .

أما الاتجاه للتخطيط التأشيري ، بما يتضمنه من عمليات تفاوض ومساومة مع القطاع الخاص وأصحاب المصالح الاخرى وعلى رأسها نقابات العمال ، وبما يتضمنه من محاولة التوصل الى خطة مشروعات مدروسة للقطاع الخاص ، فهو يتطلب المتابعة الدقيقة لتطورات السوق ولأحوال القطاع الخاص ، كما يتطلب متابعة السياسات التي تتخذ لحفز القطاع الخاص على الالتزام بتنفيذ ما عليه من مشروعات الخطة ومتطلبات تنفيذها في مجالات التصدير والاستيراد وما الى ذلك ، وكذلك متابعة السياسات التي ترمي الى تجنيب أنشطة معينة للقطاع الخاص أو حظرها .

أما التخطيط للطوارئ ، وهو سمة ضرورية من سمات التخطيط في ظل عدم اليقين ، فهو يعني أن نظام المتابعة ينبغي أن يعني عناية خاصة بمراقبة العوامل الخارجية المؤثرة في مسار الاقتصاد المصري . كما ينبغي أن تكون متابعة التطورات الدولية في مجال التجارة وأسعار العملات الأجنبية وأسعار السلع الاستراتيجية في بؤرة اهتمام القائمين بالمتابعة ، على أن تتم دراسة آثار ما يحدث وما يتوقع حدوثه في هذه المجالات على امكانية تنفيذ الخطة الموضوعة ، وما يجب اتخاذه من اجراءات لحماية الاقتصاد الوطني من هذه الآثار ، أو على الأقل من اجتياز بعض الصعوبات الناتجة عن هذه العوامل الخارجية بأقل قدر من الاضطراب .

وأخيرا تجدر الاشارة الى أن التخطيط في ظل عدم اليقين يعني أن الخطة قد توضع بناء على بيانات يدخلها عنصر التقدير أو التخمين . وهذا يعني بدوره أنه من الواجب أن يتضمن نشاط المتابعة مراجعة مستمرة لبيانات سنة الأساس للخطة وللتقديرات الخاصة ببعض المعاملات الفنية التي استخدمت في اعدادها بقصد تعديل الخطة اذا تطلب الأمر طالما أن ذلك يزيد من درجة واقعيتها . (٦٠)

٣ـ متابعة السياسات .

ذكرنا في معرض الحديث عن التخطيط الاستراتيجي أن المتابعة يجب أن تتضمن متابعة السياسات . فماذا نعني بمتابعة السياسات ، ومتى تتم هذه المتابعة ؟

من المفروض أن تتضمن وثيقة الخطة توجيهات بسياسات وتدابير جديدة أو توجيهات بتعديل بعض السياسات والتدابير السارية وقت اعداد الخطة ، وذلك من أجل توفير المناخ الملائم أو الوسائل المناسبة لتنفيذ أهداف الخطة . ومتابعة السياسات في هذه الحالة قد تعني :

أ ـ التأكد من أن الحكومة قد أخذت بهذه التوجيهات وترجمتها الى تشريعات وقرارات .

ب ـ اذا كانت الحكومة قد أخذت ببعض هذه التوصيات ولم تأخذ بالبعض الآخر ، فمن مهام المتابعة ، التأكد من مدى كفاية ما تم الاخذ به من هذه التوصيات لتحقيق أهداف الخطة على الأقل في المدى القريب .

جـ ـ اذا كانت الحكومة لم تأخذ بما جاء في وثيقة الخطة من توصيات ، فمن واجب القائمين بالمتابعة البحث في أسباب ذلك ، والنظر في الامكانات العملية لمواجهة هذا الأمر . وقد يقتضي ذلك اما مراجعة أهداف الخطة لتتمشى مع الاعتبارات العملية السائدة، واما مراجعة قائمة السياسات المقترحة لمحاولة التوصل الى بدائل أكثر قبولا من جانب الحكومة ، واما السير في الطريقين معا بالبحث عن نقطة التقاء معقولة بين السياسات الممكن قبولها والاهداف الممكن تنفيذها في هذه الظروف .

وليس نادرا ما تكون التوصيات الواردة في وثيقة الخطة توصيات تغلب عليها العمومية وتفتقر الى التحديد ، كما أنه ليس من النادر أن تخلو وثائق الخطط حتى من التوصيات بسياسات وتدابير عامة ، وكلا الأمرين يمثل قصورا في العمل التخطيطي يؤدي معه الى الواقع على نظام المتابعة . اذ قد يتطلب الأمر سد فجوة السياسات من جانب القائمين بالمتابعة ، اما باقتراح السياسات والتدابير الضرورية ، واما بلورة ما جاء منها في وثيقة الخطة على نحو غير محدد وبالتالي غير قابل للترجمة الى تشريعات وقرارات . ثم تتم المتابعة في المراحل اللاحقة وفق ما أشرنا اليه أعلاه .

ومن الملاحظ أن الجزء الأول من وثيقة الخطة الخمسية ١٩٨٢/٨٣ ـ ١٩٨٦/٨٧ قد تضمن قسما كاملا (القسم السادس) بعنوان " متطلبات تنفيذ الخطة وسياساتها الاقتصادية والاجتماعية " . وقد جاء في صدر هذا القسم أنه " لا يكفي تنفيذ الجانب الانشائي من الخطة (المشروعات) ، وانما يتطلب الأمر أيضا وضع مجموعة من السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية المرتبطة بها موضع التطبيق " (٦١) كما جاء في موضع لاحق

من هذا القسم أن من بين متطلبات تنفيذ الخطة ما يتعلق " بالنواحى التشريعية والقانونية (التى) تعتبر ضرورية لتحديد علاقات مستقرة بين المستويات التنظيمية المختلفة وكذلك للتنسيق بين المهام المنوطة بكل من هذه المستويات . وتأتى فى مقدمة هذه المتطلبات الانتهاء من اصدار قانون القطاع العام ، واستكمال التشريعات المنظمة للهجرة الداخلية والخارجية للعمالة ، والاجراءات المتعلقة بالتحويلات المالية للمصريين من الخارج ، وتنظيم العلاقات المالية بين مصر والدول المستقبلة للعمالة المصرية فى الخارج . وكذلك تطوير التشريعات الخاصة بالاستثمار الخاص (المحلى والأجنبى) فى ضوء ما تسفر عنه الدراسات التحليلية لمعوقات قيامه بدوره ، أو لعدم التزامه بهذا الدور ، سواء ما تعلق منها بالضرائب والاعفاءات أو تحويلات الأرباح ورؤوس الأموال ، أو احجام رؤوس الاموال أو احجام رؤوس الأموال ذاتها خاصة بالنسبة للنشاط المالى (البنوك وشركات التأمين) . وتطوير لائحة التعامل فى سوق الأوراق المالية وقانون الشركات الخاصة وقانون الضرائب ... هذا الى جانب الزام المنشآت المصرفية غير المسجلة لدى البنك المركزى والتى يكون تقديم الائتمان أحد أوجه نشاطها ، بتقديم بيانات دورية عن مركزها المالى الى البنك المركزى وذلك بغرض تنظيم رسم السياسة الائتمانية العامة " (٦٢)

كما جاء فى معرض الحديث عن التمهيد اللازم للخطة المطالبة باتخاذ " سياسات فعالة لوضع معدلات الادخار المحلية وترشيد الانفاق الجارى لوجه عام " ، و" ترشيد استخدام الطاقة سواء للأغراض الانتاجية أو الاستهلاكية " ، و " ضرورة احداث التكامل بين جهاز المقاولات بالقطاع العام حتى لا يضطر الى تشغيل جهاز المقاولات بالقطاع الخاص من الباطن مما يزيد من أبعاد الانفاق الاستثمارى فى الخطة . كما يلزم تحجيم دور القطاع الخاص فى هذا المجال ليستطيع أن يؤدى دورا مباشرا فى التشييد " و " كبح جماح التضخم وتحقيق الاستقرار النقدى وتجنب التمهيل التضخمى (باعتباره) يمثل ركنا أساسيا فى تحديد السياسات الاقتصادية والمالية التى تتضمنها الخطة " (٦٣)

وقد جاء في الفصل الخاص بالسياسات بعض المقترحات المحددة مثل " العمل على تطبيق نظام الضريبة المباشرة الموحدة باعتباره النظام الأمثل ... " و" الغاء أو تخفيض نفقات الضرائب غير المباشرة والرسوم على السلع حسب نوعياتها الانتاجية والاستهلاكية الضرورية والاستهلاكية الترفيه ... " ، و " العمل على أن يكفل النظام الضريبي عدالة توزيع الأعباء بين المواطنين .... عن طريق محاربة التهرب الضريبي بجميع صوره والتطبيق الحاسم والكلي لقانون الكسب غير المشروع ، والتنسيق بينه وبين جهاز الضرائب ، وفرض ضرائب مرتفعة على الأرباح القديمة ، والعمل تدريجيا للاعتماد على الضرائب المباشرة والاقلال من الاعتماد على الضرائب غير المباشرة" كما جاء في هذا الفصل أن السياسة السعرية يجب أن تسعى " لتصحيح العلاقات السعرية دون اخلال بالاعتبارات الاجتماعية التي يلزم فصل تكلفتها من التكلفة الاقتصادية " ، و" تطوير جهاز التسويق للحد من عدد الوسطاء ما بين تجارة الجملة أو الاستيراد وتجارة التجزئة" (٦٤)

ورغم أن ما جاء في وثيقة الخطة الخمسية خاصا بالسياسات المطلوبة لتنفيذ أهدافها قد جاء طاما في بعض الأحوال ، وعددا في بعضها الآخر ، ورغم أنه ليس من المعروف على التحقيق مدى الصلة بين هذه التوصيات والأهداف الموضوعة في الخطة ، فان القريبين الذين صدرا حتى الآن بشأن متابعة التنفيذ في السنة الأولى من هذه الخطة لا يكادان يشيران من قريب أو بعيد الى هذه السياسات المقترحة ، حتى على سبيل التذكرة. (٦٥) ورغم ما قد يكون لدى القائمين باعداد تقارير المتابعة من تحفظات قد لا تخلو من وجاهة لتجاهل تفصيلات السياسات ، فان ما يعنينا هو أن ذلك وجه من أوجه القصور الخطيرة التي ينبغي تداركها في التقارير التالية . فمن الواجب عدم الاكتفاء برصد انحرافات المنفذ عن المخطط ، وانما الانتقال بعد ذلك الى تحليل أسباب هذه الانحرافات ، ومحاولة الربط بين هذه الأسباب والسياسات المعمول بها أو السياسات التي اقترحتها الخطة ولم تأخذ بها الحكومة بعد ، والتعرف على أسباب عدم الأخذ بتوصيات الخطة في بعض مجالات السياسات الاقتصادية والنقدية والمالية والآثار المترتبة لذلك على أهداف الخطة في المراحل المقبلة ، وغير ذلك من الاعتبارات التي عرضناها في مستهل هذا الجزء .

وأخيرا تنبغي الاشارة الى أن متابعة السياسات يمكن أن تتم في مناسبات مختلفة . فهذه المتابعة يمكن أن تبدأ فور الانتهاء من وضع الخطة للتعرف على ما أخذ به من توصيات الخطة وما لم يؤخذ به ، ولتذكير الحكومة بضرورة هذه السياسات لتحقيق أهداف الخطة ، مع محاولة ترتيب هذه السياسات حسب مدى أهميتها ، وربما حسب قوة احتمال الأخذ بها، وكذلك بلورة ما جاء منها عاما في وثيقة الخطة . وهذه المتابعة قد تأتي بمناسبة متابعة متغيرات الخطة وشروطها . فعندما ينحرف المسار الفعلي عن المسار المخطط يصبح من واجب المتابعة بحث علة هذا الانحراف بقصد السياسات واقتراح ما يلزم اتخاذه من سياسات لمحاصرة هذا الانحراف ومنع وقوعه مستقبلا . وعموما فانه من الواجب أن تصبح متابعة السياسات عملية مستمرة تبدأ فور الانتهاء من اعداد الخطة .

٤ـ متابعة المتغيرات والشروط الاستراتيجية

ذكرنا فيما سبق أن التخطيط الاستراتيجي يعني ضمن ما يعنى التركيز على المتغيرات ذات الدور المحوري في التأثير على سلوك النظام الاقتصادي وسيره ، كما ذكرنا أن حسن المتابعة يقتضي صيانة نظام للانذار المبكر جوهره عدد من المتغيرات الاستراتيجية التي يتم تعيين حدود أمان لتغيراتها ، بحيث يصبح من الواجب اتخاذ اجراء ما عند ما تتجاوز تغيراتها الفعلية هذه الحدود الآمنة . والسؤال الآن ما هي هذه المتغيرات المحورية أو الاستراتيجية التي ينبغي مراقبة سلوكها أثناء تنفيذ الخطة ؟ .

تشمل هذه المتغيرات بالطبع عددا من المتغيرات الاجمالية التي درجت تقارير المتابعة على رصد تغيراتها مثل الانتاج والناتج المحلي الاجمالي والاستثمار والعمالة والميزان التجاري والاستهلاك الاجمالي وعجز الموازنة العامة للدولة . غير أن قائمة المتغيرات الواجب متابعتها ينبغي أن تتضمن علاوة على ما تقدم عددا آخر من المتغيرات والنسب مثل :

أ — بنود الموازين السلعية لعدد من السلع الاستراتيجية مثل بعض السلع الغذائية الضرورية وبعض مستلزمات الانتاج الرئيسية .

ب — نسبة مستلزمات الانتاج المستورده الى جملة المستلزمات في بعض القطاعات ، خاصة قطاع السياحة .

جـ — نسبة استخدام الطاقة في بعض المشروعات الهامة ، وكذلك في مشروعات الانفساح الاقتصادي ، خاصة مشروعات الحراريات والدواجن .

د — نسبة الانتاج المحلي الى جملة المتاح من عدد من السلع ، للتحقق من التعرف على الاكتفاء الذاتي ومدى الحماية المتوفرة للصناعات المحلية .

هـ — الطاقة العاطلة في بعض القطاعات ، ومدى تطورها والقضاء على أسبابها .

و — بعض بنود تكاليف اقامة المشروعات ، خاصة البنود المتعلقة بالتشييد .

ز — المستوى العام للأسعار ، وكذلك أسعار عدد من السلع الاستراتيجية ، للتحقق من مدى النجاح في مكافحة التضخم وهي مسألة ضرورية لامكان مقارنة ما جاء في وثيقة الخطة من أهداف بالاسعار الثابته بما يتحقق بالأسعار الجارية . (٦٦)

ح — تدفقات رأس المال الأجنبي ، بما في ذلك القروض والاستثمار الأجنبي المباشر ، للتأكد من مدى تحقق أهداف الخطة فيما يتعلق بتصحيح أوضاع الاقتراض الأجنبي للحد من القروض قصيرة الأجل والاستخدام الأمثل لباقي القروض ، وتخفيف عبء خدمة الدين ، وتوجيه الاستثمار للأغراض الانتاجية .

ط — التغيرات الخاصة ببعض القطاعات التي تمثل أو يتوقع أن تمثل نقاط اختناق اثناء تنفيذ الخطة ، مثل قطاع التعدين وقطاع الطاقة والنقل .

ى — تحركات العمالة عبر الحدود ، للتعرف على تأثيرها على المتاح من العمالة خاصة بالنسبة للمهارات والخبرات النادرة .

ك — برامج التدريب ، للتعرف على مدى مساهمتها فى القضاء على بعض الاختناقات فى سوق العمل .

ل — المتغيرات الدولية ، خاصة المتغيرات الخاصة بأسواق الطاقة والمواد الأولية والسلع الغذائية ، وكذا التطورات فى أسعار الصرف وسياسات الدول المتقدمة بشأن تدفقات رأس المال الرسمية وغير الرسمية الى الدول المتخلفة ، مع محاولة تبين آثار التطورات فى هذه للمتغيرات على قدراتنا على التصدير والاستيراد والحصول على التمويل الأجنبى .

م — المتغيرات ذات الصلة بمستوى معيشة الطبقات الفقيرة ومحدودة الدخل ، خاصة الاستهلاك والأجور والخدمات .

ن — الموارد المنتظر توفرها أثناء تنفيذ الخطة ، مثلا ما قد يتيحه التكامل مع السودان من موارد اضافية (أو سحب على الموارد المتاحة) ، وما تسفر عنه نتائج الكشف عن حقول بترولية جديدة أو تطوير الحقول المكتشفة من تأثير على تقديرات الاحتياطى البترولى وامكانات الانتاج والتصدير .

وبالاضافة الى ما تقدم ينبغى أن تتضمن عملية المتابعة متابعة تنفيذ المشروعات الكبرى الواردة فى الخطة . والحق أن وثيقة الخطة الخمسية كانت مدركة لأهمية هذه القضية ، حيث ذكرت أنه " الى جانب المتابعة المالية والمتابعة العينية ، تعتبر متابعة مدى تحقق الأهداف وخاصة بالنسبة للمشروعات الاستراتيجية فى الخطة جوهر عملية المتابعة ومحورها الأساسى " (٦٢) غير أن تقرير المتابعة عن الشهور التسعة الأولى من خطة ١٩٨٢/٨٣ لم يتضمن أى اشارة الى مثل هذه المشروعات .

ومن الواجب الا تقتصر متابعة المشروعات على المشروعات الكبرى للقطاع العام ، وانما يجب ان تمتد لتشمل بعض المشروعات الكبرى للقطاع الخاص ، وخاصة مشروعات الانفتاح الاقتصادى . فهذا النوع الاخير من المشروعات يحصل على مزايا واعفاءات واستثناءات كثيرة يفترض انها مقابل التزام أصحاب المشروع بتنفيذ أهداف محددة .

ولذا فانه من الأهمية بمكان متابعة مدى التزام أصحاب المشروع بما جاء فى الدراسات الخاصة بالمشروع التى منحت موافقة هيئة الاستثمار بناء عليها ، من أهداف خاصة فيما يتعلق بالتصدير واستخدام الموارد المحلية ونسب تشغيل العمالة المصرية ونقل التكنولوجيا . وينبغى اتخاذ الاجراءات اللازمة من جانب السلطة المختصة فى حالة عدم التزام المشروع بهذه الاهداف : ابتداء من الحرمان من المزايا والاعفاءات التى يتمتع بها المشروع ، وانتهاء بسحب ترخيص العمل الممنوح له .

ابراهيم العيسوى

القاهرة فى ١٤/٦/١٩٨٣

الحواشـــى

(١) انظر فى ذلك : فؤاد مرسى : التخلف والتنمية ـ دراسة فى التطور الاقتصادى ، دار المستقبل العربى ، القاهرة ، ١٩٨٢ ، ص ١٦٣ وما بعدها .

(٢) أنظر فى ذلك : محمود عبد الفضيل ، " الجديد فى الاقتصاد المصرى " ، بحث مقدم للمؤتمر العلمى السنوى السابع للاقتصاديين المصريين ، القاهرة ، مايـــو ١٩٨٢ .
أنظر أيضا لنفس الكاتب : "المشاكل الجديدة للادارة والتوجيه والتخطيط الاقتصادى فى ظل سياسة الانفتاح الاقتصادى " ، بحث مقدم للمؤتمر العلمى السنوى الثامـــن للاقتصاديين المصريين ، القاهرة ، مايو ١٩٨٣ ، حيث يركز الكاتب على الدور المتميز لقطاع المشروعات المشتركة بين رأس المال العام ورأس المال الأجنبى .

(٣) حول الخصائص الهيكلية لسوق العمل وتجزؤ هذه السوق أنظر تقرير بعثة الاستراتيجيـــة الشاملة للعماله لمصر التى أوفدتها منظمة العمل الدولية :

B. Hansen and S. Radwan, Employment Opportunities and Equity in Egypt, ILO, Geneva, 1982, ch. 7.

حيث يعتبر التقرير سوق العمل المصرية مقسمة الى خمس اجزاء متميزة وان كانت متداخلـــة وهى : سوق العمل فى القطاع العام (الذى ينقسم بدوره الى حكومة ومشروعات عامـــة) وسوق العمل للقطاع الخاص الحضرى ، وسوق العمل للقطاع الخاص غير الزراعى فى الريـــف وسوق العمل فى القطاع الزراعى ، وسوق العمل المصدر الى الدول العربية .

(٤) المصدر : وزارة التخطيط ، الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ٨٢/١٩٨٣ ـ ١٩٨٧/٨٦ ، القاهرة ، نوفمبر ١٩٨٢ ، والجهاز المركزى للتعبئه العامه والأحصـــاء ، مؤشرات عن سياسة الانفتاح الاقتصادى ـ الموقف فى ١٩٨١/١٢/٣١ ، ورقة مقدمـــة للمؤتمر الاقتصادى فى فبراير ١٩٨٢ . طبقا لتقرير البنك المركزى المصرى (التقرير السنوى ١٩٧٩ ، القاهرة ، يوليه ١٩٨٠) كان الجهاز المصرفى المصرى فى نهاية ١٩٧٩ يتكون

من ٦٧ بنكا منها ٦٣ بنكا مسجله لدى البنك المركزى وأربعة بنوك غير مسجله . وتضم البنوك المسجله ١٧ بنكا تجاريا على رأسها بنوك القطاع العام الأربعة ، والباقى أنشئ ، ابتداءا بأحكام قانون استثمار المال العربى والاجنبى والمناطق الحره ، وهناك أيضا ٢١ من البنوك المتخصصه (يعمل اثنان منها فى مجالات الائتمان العقارى وبنك واحد فى مجال الائتمان الصناعى فضلا عن البنك الرئيسى للائتمان الزراعى ، الذى يتبعه ١٧ بنكا تعمل فى المحافظات المختلفة ، وكلها تتبع القطاع العام) . أما بنوك الاستثمار والأعمال فيبلغ عددها ٧ بنوك ، بالاضافة الى ١٨ فرعا لبنوك أجنبية . وتضم البنوك غير المسجله المصرف العربى الدولى والبنك العربى الأفريقى الدولى وبنك ناصر الاجتماعى وماتيونا كتشرز هانوفر ترست كومبانى بالمنطقة الحره . هذا ويستفاد من حديث لوزير الاقتصاد (الاهرام الاقتصادى ، ١٩٨٣/٦/٦) أن عدد البنوك العامله فى مصر هو ٧٤ بنكا فى الوقت الراهن .

(٥) تقرير البنك المركزى (المسار الاقتصادى المصرى ، يناير ١٩٨١) المقدم للمؤتمر الاقتصادى فى فبراير ١٩٨٢ ، مقتبس فى : محمود عبد الفضيل ، " الجديد فى الأقتصاد المصرى " ، مرجع سابق ، ص ١٧ .

(٦) المصدر : محمود عبد الفضيل ، المرجع السابق ، ص ١٨ .

(٧) اعتمدنا فى هذه الفقره على التحقيق الذى أجرته روز اليوسف (عدد ١٩٨٣/٣/٢٨) عن ، الاسمنت ، بعنوان " سوق الاسمنت سوداء فقط " .

(٨) انظر فى ذلك : محمود عبد الفضيل ، " المشاكل الجديده للاداره والتوجيه .. " مرجع سابق ، حيث يقدم تشريحا دقيقا " لهذا القطاع المشترك وعرضا لآثاره على الشركات العامه المشاركه فيه ، اعتمادا على مصادر مختلفة أهمها : تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات .

(٩) عادة ما تركز الكتابات التخطيطية على الشرطين الأول والثانى ، وتفترض ضمنيا أن الشرط الثانى سيتحقق تلقائيا اذا ما تحقق هذان الشرطان . انظر مثلا :

F.G. Zielinski, "Are There Laws of Planning"? Socialist Planning and its relevance to Mixed Economies", INP memo. 647(external), reprinted from Economics of Planning, Vol. 5, No. 1-2, 1965.

(١٠) المصدر : وزارة التخطيط ، الاداره المركزية للدخول والاسعار والاستهلاك ، مذكرة عن تطور نصيب اسهام القطاع العام والخاص فى الناتج المحلى وتطور نسبة كل من الأجور وعوائد حقوق التملك فى القطاعين العام والخاص خلال الفترة من ١٩٧٣ الى ١٩٧٩ (بدون تاريخ .

(١١) بيانات جمعت بمعرفة الباحث من وزارة التخطيط .

(١٢) الأرقام المذكورة فى هذه الفترة مأخوذه من وزارة التخطيط ، تطور الاقتصاد المصرى فى عشر سنوات ٦٩/١٩٧٠ - ١٩٧٩ ، القاهره ، أغسطس ١٩٨١ .

(١٣) من المثير حقا أن نقارن المجالات التى فتحها قانون استثمار المال العربى والأجنبى للمشروعات الانفتاحية ، بتقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص الذى نص عليه الميثاق الوطنى فى ١٩٦٢ . فقد نص الميثاق على وجوب أن تكون الهياكل الرئيسيه للأنتاج كالسكك الحديدية والطرق والموانى والمطارات وطاقات القوى المحركة والسدود ووسائل النقل البحرى والبرى والجوى وغيرها من المرافق العامه فى نطاق الملكية العامه للشعب " ، كما نص على أن تكون غالبية الصناعات الثقيلة والمتوسطة والتعدينية فى اطار الملكية العامه ، وعلى أن تكون الملكية الخاصة فى هذه المجالات " تحت سيطرة القطاع العام للملوك للشعب وفى ظله " ، كما أوجب على القطاع العام أن يحتفظ فى

مجال الصناعات الخفيفه بدور " يمكنه من التوجيه لصالح الشعب " ، وأن تكون التجارة الخارجية تحت الاشراف الكامل للشعب : الواردات بالكامل ، وثلاثة ارباع الصادرات فى اطارات القطاع العام . كما نص على أن تكون المصارف وشركات التأمين فى اطار الملكية العامه .

(١٤) وزارة التخطيط ، الخطة الخمسية ... ، مرجع سابق .

(١٥) وزارة التخطيط ، تطور الاقتصاد المصرى ... ، مرجع سابق ، ص ١٥٠ .

(١٦) البنك المركزى المصرى ، التقرير السنوى ١٩٨٢/٨١ ، القاهرة ، سبتمبر ١٩٨٢ .

(١٧) حسبت هذه النسب من بيانات الاستيراد دون تحويل عمله الوارده فى البنك المركزى المصرى المرجع السابق ، ص ٨١ — ٨٣ ، ومن بيانات الواردات (متوسط ١٩٨٠ و ١٩٨١) المعطاه فى البنك الأهلى المصرى ، النشره الاقتصادية ، المجلد ٣٥ ، العدد ٣ ، ١٩٨٢

(١٨) استفدت فى معالجة هذه الظاهره استفاده كبيرة من : محمود عبد الفضيل ، " الجديد فى الاقتصاد المصرى " ، مرجع سابق .

(١٩) بلغ نصيب الاستيراد دون تحويل عمله فى جملة التحويلات المسجلة للعاملين بالخارج ٥٩ر٤٪ فى عام ١٩٨١/٨٠ ، و ٦٢ر١٪ فى عام ١٩٨٢/٨١ . المصدر : البنك المركزى المصرى ، التقرير السنوى ١٩٨٢/٨١ ، مرجع سابق ، ص ٧٩ .

(٢٠) طبقا للماده (١٤) من قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ ، للمشروعات الخاضعة لهذا القانون حق فتح حساب أو حسابات بالنقد الأجنبى فى البنوك المسجلة لدى البنك المركزى المصرى فى جمهورية مصر العربية وذلك " استثناء " من أحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم التعامل بالنقد الأجنبى " ، وللمشروع " دون اذن أو ترخيص خاص الحق فى استخدام الحساب المذكور فى تحويل المبالغ المصرح بها طبقا لأحكام هذا القانون فى سداد قيمة الواردات السلعية والأستثمارية اللازمة لتشغيل المشروع وفى مواجهة المصروفات غير المنظوره المتعلقة بهذا الأستيراد

فى سداد ما يستحق على المشروع من أقساط القروض المعتمدة بالنقد الأجنبى وفوائدها وفى أداء غير ذلك من المصروفات اللازمة للمشروع ، ويجوز للمشروع أن يستبدل من البنوك المحلية أى مبلغ من هذا الجانب مقابل جنيهات مصرية بأعلى سعر معلن للنقد الأجنبى " . كما تنص المادة (١٥) على السماح للمشروعات المنتفعة بأحكام هذا القانون " استثناء من أحكام القوانين واللوائح والقرارات المنظمة للاستيراد " بأن تستورد - بشرط المعاينة - دون ترخيص ، بذاتها أو عن طريق الغير ، ما يحتاج اليه اقامتها ثم تشغيلها ... " ، وتكون هذه العمليات " مستثناه من العرض على لجان البت " ، كما يسمح لهذه المشروعات " بأن تصدر منتجاتها بالذات أو بالواسطه دون ترخيص وبغير حاجة لقيدها فى سجل المصدرين " . وأخيرا تنص المادة (١٣) على استثناء " بنوك الاستثمار وبنوك الأعمال وشركات أعادة التأمين المشار اليها فى المادة الثالثه من هذا القانون ، من أحكام القوانين واللوائح والقرارات المنظمة للرقابة على عمليات النقد " .

(٢١) المصدر : وزارة التخطيط ، تطور الاقتصاد المصرى ... ، مرجع سابق ، والبنك الأهلى المصرى ، النشرة الاقتصادية ، مجلد ٣٥ ، عدد ٣ ، ١٩٨٢ ، ووزارة التخطيط الخطة الخمسية ... ، مرجع سابق .

(٢٢) المصدر : البنك المركزى المصرى ، التقرير السنوى ، مرجع سابق ، ص ٧٧ ، ووزارة التخطيط الخطة الخمسية .. ، مرجع سابق . رقم تدفقات رأس المال الأجنبى مأخوذ من

IBRD, Arab Republic of Egypt, Domestic Resource Mobilization and Growth Prospects for the 1980's, Report No. 3123-EGT, Washington, Dec. 1980.

(٢٣) عالجت هذه المسائل فى المحاضرة التى القيتها فى الجمعية المصرية للأقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع بعنوان " عشر ملاحظات على الخطة الخمسية ٨٢/١٩٨٣ - ٨٦/١٩٨٧ " فى ٢٦ فبراير ١٩٨٣ ، والتى ستظهر عما قريب فى مصر المعاصره .

(٢٤) أنظر مقال V.M. Kollontai في:

Jozsef Bognar(ed.), Proceedings of the Conference on the Implementation Problems of Economic Development Plans and Government Decisions in the Countries of Black Africa, 3-7 March 1969, Budapest, Vol. 1, in Studies on Developing Countries, No. 50, 1971.

(٢٥) شارل بتلهيم ، التخطيط والتنمية ، ترجمة اسماعيل صبرى عبد الله ، الطبعة الثانية ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٢٢٨ .

(٢٦) انظر مناقشة جيدة لهذه المسألة فى :

G. Myrdal, Asian Drama, Vol. 2, Penguin Books, 1968, PP. 904-935.

(٢٧) نفس المصدر ، ص ٧٣٥ .

(٢٨) أنظر :

S. Ganguly, "Planning in Transitional Society", The Developing Economies, Vol. XV, No. 2, June 1977.

(٢٩) انظر فى ذلك :

Ragnar Frisch, General Outlook on a Method of Advanced and Democratic Macroeconomic Planning, a memorandum of the Institute of Economics, University of Oslo, Dec. 1965.

(٣٠) انظر

Hans-Helmut Taake, "The Implementation of Development Plans: Organization and Policies", The Developing Economies, Vol. XIII, No. 1, March 1975.

(٣١) Ganguly ، مرجع سابق .

(٣٢) فؤاد مرسى ، مرجع سابق ، ص١٦٦ .

(٣٣) تقسيم الأهداف على هذا النحو مأخوذ من :

N. Chamberlain, Private and Public Planning, McGraw Hill, New York, 1965, P. 74.

أهداف محددة = Specific objectives

أهداف اجمالية = Categorical objectives

أهداف افتراضية = Hypothetical Objectives

(٣٤) يعتبر هذا النظام من السمات الهامة للخطة الخامسة (٦٦ - ١٩٧٠) فى فرنسا. غير أن الاهتمام به قد قل فى الخطة السادسة (٧١ - ١٩٧٥) حيث انخفض عدد المؤشرات واقتصر دورها على اعطاء معلومات عن اتجاهات الاقتصاد مقارنا بالخطة. ولم يعد النظام ينطوى على عمليات تصحيح تلقائى كما حدث فى الخطة الخامسة . انظر

Leif Johansen, Lectures on Macro-Economic Planning, Part 2, North Holland, 1978, P. 253.

(٣٥) نعتمد فى ذلك على مقال كتبه جاك ديلور ، الذى كان مسئولا عن تخطيط الشئون الاجتماعية فى لجنة التخطيط الفرنسية ، ويعمل مستشارا للشئون الاجتماعية لرئيس الوزراء الاسبق جاك شابان دلما ، ويعتبر أحد كبار المساهمين فى صياغة برنامج الاصلاح الاجتماعى للحكومة فى الفترة من ٦٩ - ١٩٧٢ ، هذا فضلا عن أنه كان مستشارا فى الشئون الاجتماعية لفرانسوا ميتران (رئيس الجمهورية الحالى) والحزب الاشتراكى الفرنسى ، وهو حاليا استاذ بجامعة باريس ٩ . انظر الفصل الأول من :

Stuart Holland(ed.), Beyond Capitalist Planning, st. Martins Press, New York, 1978.

(٣٦) هذا التقسيم لطرق التخطيط الفرنسى مأخوذ عن :

S.S. Cohen, Modern Capitalist Planning: The French Model, Weidenfeld and Nicolson, London, 1969.

(٣٧) انظر :

Charles Kindleberger, "French Planning", in Max Millikan(ed.), National Economic Planning, Scientific Book Agency, Calcutta, 1967(Indian Printing, 1971).

(٣٨) Cohen ، مرجع سابق ، ص٢٥ وما بعدها .

(٣٩) Jacques Delors ، سبق ذكره .

(٤٠) على سبيل المثال ، تعتمد هيئه كهرباء فرنسا فى تمويل استثماراتها على القروض الميسره التى تحصل عليها من صندوق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بنسبة ٥٥٪ ، وتعتمد على التمويل الذاتى بنسبة لاتتعدى ١٥٪ ، أما النسبة الباقية فتتم باصدار سندات فى سوق المال . ويتعين على صندوق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الحصول على موافقة قسم الخزانه بوزارة المالية على ما تقدمه من قروض وكذلك على شروط هذه القروض انظر .

John Hackett and Anne-Marie Hackett, Economic Planning in France, Allen and Unwin, London, 1963.

(٤١) Cohen ، مرجع سابق .

(٤٢) Hackett and Hackett ، مرجع سابق ، ص ٢١ وما بعدها .

(٤٣) Cohen ، مرجع سابق ، ص ٢١ وما بعدها .

(٤٤) للمزيد حول هذه النقاط : انظر Hackett and Hackett ، مرجع سابق .

(٤٥) نعتمد فى هذا الجزء على Chamberlain ، مرجع سابق . وتجدر ملاحظة أن بعض هذه الأساليب قد يكون أو لايكون معمولا به حاليا فى الدول المشار اليها. فالمقصود اعطاء أمثلة لوسائل التأثير فى القطاع الخاص بغض النظر عن الملابسات التاريخية لاتباع مثل هذه الوسائل فى دولة أو أخرى .

(٤٦) من الأمور ذات الدلالة فى هذا الشأن ما ذكره Cohen (مرجع سابق) من أنه فى حالات عديدة تكون المشروعات التى يريدها المخطط متوافقة تماما مع المشروعات التى ترغب الشركات فى تنفيذها ، بل أن الشركات كانت ستنفذ هذه المشروعات حتى فى غياب الخطة وما تقدمه من حوافز . ولذا فان الحوافز فى مثل هذه الحالات ليست الا منحة خالصة أو جائزة على حسن السلوك ، وليست حافزا للتغيير .

(٤٧) راجع ما جاء فى القسم الاول بشأن القطاع الخاص .

(٤٨) حاولت فرنسا شيئا من هذا النوع فيما يتعلق بالقطاع الخاص الزراعى ، من خلال قانون التوجيه الزراعى الصادر سنة ١٩٦٢ والذى استهدف تحسين تنظيم السوق (بالسماح للمنتجين بتكوين تجمعات فى شكل تعاونيات أو جمعيات للمصالح الزراعية الجماعية) وتحسين الهياكل الزراعية (لخلق وحدات مزرعية اكبر حجما واكثر تجانسا) ورفع مستوى تعليم المزارعين (تأهيل شباب المزارعين ليصبحوا قادرين على ادارة مشروعات زراعية حديثة) ، والتنمية الاقليمية . انظر فى تفاصيل ذلك : Hackett and Hackett مرجع سابق ، ص ٢٧٢ وما بعدها .

(٤٩) حسبما جاء فى :

S. Wickham, "French Planning, Retrospect and Prospect", Review of Economics and Statistics, Nov. 1968.

نقلا عن Kindleberger ، مرجع سابق .

(٥٠) يذكر Cohen (مرجع سابق) أن العملية التخطيطية تجرى على النحو التالى :

أ — تقوم لجنة التخطيط ، بتعاون وثيق مع قسم الدراسات الاقتصادية والمالية (وهو القسم المسئول عن اعداد الموازنة والحسابات القومية فى وزارة المالية) باعداد عدد من النماذج الأولية البديلة للنمو .

ب — تقوم الحكومة ، من خلال مناقشات مطولة بين لجنة التخطيط ووزارة المالية بدراسة هذه النماذج البديلة ، واختيار واحد منها كأطار عام للخطة والمفروض أن يعتمد هذا الاطار من البرلمان .

جـ — يرسل اطار الخطة بعد ذلك الى لجان التحديث (وهى مجموعة من الموائد المستديرة التى يلتقى حولها المخططون وممثلو الحكومة ورجال الأعمال والنقابات والخبراء) حيث يتم تحديد تفاصيل برامج الاستثمار والانتاج لكل صناعة .

د — بعد ذلك تقوم لجان أخرى (اللجان الأفقية) بمراجعة برامج الصناعة ومضاهاة بعضها ببعض لضمان الاتساق فيما بينها .

(٥١) Kindleberger ، مرجع سابق ، ص ٢٩٦ .

(٥٢) انظر Leif Johansen ، مرجع سابق ، ص ٢٥٩ . انظر أيضا Delors ، مرجع سابق .

(٥٣) Cohen ، مرجع سابق ، ص ٧٧

(٥٤) راجع : فؤاد مرسى ، مرجع سابق ، ص ١٥٩ وما بعدها .

(٥٥) توجد فى Cohen ، مرجع سابق ، مناقشة ممتازة لمواقف نقابات العمال الفرنسية من لجان التخطيط .

(٥٦) Cohen ، مرجع سابق ، ص ٦٩ .

(٥٧) Johansen ، مرجع سابق .

(٥٨) انظر مناقشة لبعض اسباب ذلك فى Chamberlain ، مرجع سابق ، ص ١٥٨ — ١٦٣ .

(٥٩) على نصار ، متابعة الخطة الخمسية : المفاهيم والمنهج ، ورقة عمل رقم (١) في بحث تطوير مناهج وأساليب المتابعة ، سلسلة أوراق عمل بحثية ، معهد التخطيط القومي ، القاهرة ، مايو ١٩٨٣ .

(٦٠) نفس المصدر ، ص ٣٣ وما بعدها .

(٦١) وزارة التخطيط ، الخطة الخمسية ... ، مرجع سابق ، ص ٢٢١ .

(٦٢) نفس المصدر ، ص ٢٢٧ .

(٦٣) نفس المصدر ، ص ص ٢٢٧ — ٢٣٢ .

(٦٤) نفس المصدر ، مواضع متفرقة من القسم السادس ، الفصل الثاني .

(٦٥) انظر مثلا : وزارة التخطيط ، متابعة الشهور التسعة الأولى من خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ٨٢/١٩٨٣ ، القاهرة ، ابريل ١٩٨٣ .

(٦٦) من الغريب أن تقرير المتابعة عن الشهور التسعة الأولى من خطة ٨٢/١٩٨٣ يتضمن مقارنات بين المنفذ بالاسعار الجارية لعام ٨٢/١٩٨٣ والمخطط باسعار ٨١/١٩٨٢ دون اجراء التصحيحات اللازمة لاستبعاد التغير في الاسعار . وقد اكتفى التقرير بالاشارة (في هامش ص ٢٧) الى أن النسب المحسوبه " تكون متضخمه بعض الشئ " نتيجة ارتفاع الاسعار أو العكس " .

(٦٧) وزارة التخطيط ، الخطة الخمسية .... ، مرجع سابق ، ص ٢٢٤ .