معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

رقم (19)

ترشيد الإدارة الاقتصادية للتجارة الخارجية والنقد الأجنبى

ديسمبر 1981

جمهورية مصر العربية – طريق صلاح سالم – مدينة نصر – القاهرة – مكتب بريد رقم 11765

A.R.E Salah Salem St. Nasr City , Cairo P.O.Box : 11765

ترشيد الإدارة الاقتصادية للتجارة الخارجية والنقد الأجنبي

ديسمبر ١٩٨١

تقديـــــم

ان تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية وتقدم آداء الاقتصاد القومى انما يتأثران الى حد كبير بمستوى كفاءة ادارة الاقتصاد القومى ، فلا يكفى وضع خطط تتحـــدد فيها الاهداف والأولويات باستخدام أساليب التخطيط العلميه ، أو وضع سياســات اقتصادية فعاله ، ذلك أن انخفاض كفاءة الادارة الاقتصادية انما يعوق حتما تنفيـذ تلك الخطط والسياسات .

ان الاقتصاديات المتقدمة انما يسهم فى تقدمها ولاشك المستوى المتقدم مـن كفاءة الادارة الاقتصادية لمختلف أوجه النشاط الانتاجى . وبالرغم من هذا المســتوى المتقدم الا أن الادارة الاقتصادية فى تلك البلاد محل اهتمام مستمر من جانـــب السلطات المسئولة عن رسم السياسات الاقتصادية وتنفيذها . كما وتحتل مشاكـل الادارة الاقتصادية مكانا هاما فى الدراسات الاقتصادية .

ان الاداره الاقتصادية وان كانت ترتبط بشكل النظام الاجتماعى السائـد ، الا أنها انعكاس لمستوى علمى وحضارى معين ، وانعكاس لدرجة النمو الاقتصـادى ، الامر الذى يعنى أن الادارة الاقتصادية هى محصلة لكثير من العوامل الاقتصاديـة والاجتماعية والتكنولوجية .

واذا كانت ادارة الاقتصاد القومى لها تلك الأهمية البالغة ، فـان الادارة الاقتصادية للتجارة الخارجية تحتل موقعا حساسا فى ادارة الاقتصاد القومى ، ذلـك لأن ادارة الخارجية ليست فقط نشاطا قائما بذاته ، وانما نشاط هو فى الأصل امتـداد لمختلف الأنشطة الانتاجية من زراعة وصناعة فى علاقاتها مع الخارج ، وبالتالى فهو نشـاط فى خدمة مختلف أوجه النشاط الاقتصادى .

ومن هنا تأتى أهمية الدراسة الحالية وخاصة أن التجارة الخارجية تمثل نسبة كبيرة من دخلنا القومى ، كما وأن العجز المزمن والمستمر فى ميزان مدفوعاتنا يمثل قيدا أساسيا على التنمية .

وتشمل الدراسة الحالية أربعة فصول ، الاول يدور حول ماهية ادارة الاقتصاد القومى والمفهومات العامة للادارة الاقتصادية الرشيده . ويتناول الفصل الثانى الاطار التنظيمى الحالى لنشاط التجارة الخارجية . ويتعرض الفصل الثالث للجوانب المختلفة للادارة الاقتصادية الحالية للتجارة الخارجية والنقد الاجنبى . ويقدم الفصل الرابع تقويما للواقع الحالى للادارة الاقتصادية للتجارة الخارجية ومقترحات بترشيدها .

ولقد اشترك فى هذه الدراسة من المعهد الدكتور الفونس عزيز والدكتور سيد دحيه المستشاران بالمعهد والدكتور عثمان محمد عثمان الخبير بالمعهد ومن وزارة الاقتصاد الدكتور سعد برغوث الوكيل الاول للوزارة والاستاذ صلاح عبادى وكيل الوزارة لشئون التمثيل التجارى (سابقا) والدكتور فريد بكرى وكيل الوزارة بالامانة الفنية للتجارة والدكتور أحمد فرحات الوزير المفوض بالتمثيل التجارى والاستاذ يحيى المصرى المدير العام بالوزارة والاستاذ سيد البوص المستشار بالتمثيل التجارى .

وأود أن أسجل خالص شكرى وتقديرى لكل السادة الذين أسهموا فى هذه الدراسة .

والله ولى التوفيق ،،،

مدير المعهد

(دكتور كمال الجنزورى)

ديسمبر ١٩٨١

المحتويـــــات

		ص
تمهيـــد		١
الفصل الأول	: ادارة الاقتصاد القومى	٥
أولا	: ماهية الادارة الاقتصادية	٦
ثانيـــا	: ادارة الاقتصاد القومى والنظم الاقتصادية المختلفة	٧
	١ــ ادارة الاقتصاد القومى فى نظام الاقتصاد الحر	٨
	٢ــ ادارة الاقتصاد القومى فى نظام الاقتصاد المخطط	٩
	٣ــ ادارة الاقتصاد القومى فى نظام الاقتصاد المختلط	١٠
ثالثـــا	: المقومات العامة للادارة الاقتصادية الرشيدة	١١
رابعـــا	: الادارة الاقتصادية للتجارة الخارجية والنقد الاجنبى	١٢
الفصل الثانى	: الاطار التنظيمى لنشاط التجارة الخارجية	١٧
أولا	: المجلس الاعلى للتجارة الخارجية	١٨
ثانيـــا	: وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية والتعاون الاقتصادى	٢١
	١ــ المجالس التى يرأسها الوزير	٢٢
	٢ــ وكالات الوزارة والادارات الرئيسية	٢٤
	٣ــ أهم الهيئات التابعة للوزارة	٣٢
ثالثـــا	: شركات التجارة الخارجية	٣٨
رابعـــا	: قطاعات الانتاج التى تمارس التجارة الخارجية	٤١
خامســا	: الهيئة العامة للسلع التموينية	٤٢
سادســا	: القطاع الخاص ووكالات التصدير والاستيراد	٤٥
سابعـــا	: البنوك التجارية وتمويل التجارة الخارجية	٤٧
الفصل الثالث	: الجوانب المختلفة للادارة الاقتصادية الحالية للتجارة الخارجية والنقد الاجنبى .	٥٠
أولا	: القواعد والاجراءات المنظمة لعمليات الاستيراد والتصدير	

١ــ قطاع الاستيـــــراد ٥١
٢ــ قطاع التصديـــــر ٦١

ثانيا : القواعد والاجراءات المنظمة لادارة النقد الاجنبى ٧٢
١ــ التعريف بماهية ادارة النقد الاجنبى ٧٢
٢ــ استعراض للجوانب الرئيسية لادارة النقد الاجنبى منذ عام ١٩٤٧ ٧٦
٣ــ تعدد السلطة النقدية فى احكام القوانين الحالية ٨٧
٤ــ الاجهزة التى لها سلطة اتخاذ القرارات الخاصة بالنقد الاجنبى ٩١
٥ــ الاوعية التى يتم عن طريقها التعامل بالنقد الاجنبى ١٠٢

الفصل الرابع : تقييم الواقع الحالى للادارة الاقتصادية للتجارة الخارجية والنقد الاجنبى ومقترحات لترشيدها ١١٠
أولا : تقييم الادارة الاقتصادية للتجارة الخارجية ١١١
ثانيا : تقييم الادارة الاقتصادية للنقد الاجنبى ١١٣
ثالثا : تصور مقترح لهيكل تنظيمى متكامل لقطاع التجارة الخارجيـــــة ١١٥
١ــ وزارة التجارة الخارجية والتعاون الاقتصادى الدولى ١١٨
٢ــ الهيئات التابعة للوزير ١٢٤
٣ــ المجالس العليا للتجارة الخارجية ١٢٥
٤ــ شركات التجارة الخارجية (القطاع العام) ١٢٦
٥ــ القطاع الخاص ١٢٨
رابعا : تكامل عناصر الادارة الاقتصادية من استراتيجية وسياسات واجراءات التنفيذ ١٣٠

	١ـ وضوح استراتيجية التجارة الخارجية	١٣٠
	٢ـ التخطيط المتكامل للتجارة الخارجية والنقد الاجنبى	١٣٣
	٣ـ السياسات وتعظيم دورها	١٣٥
	٤ـ توافر المقومات المتكاملة للتنفيذ وتقييم الآداء	١٤١
خامسا :	تغيير جوهر الرقابة على النقد الاجنبى .	١٤٣
	١ـ تغيير فى جوهر الرقابة	١٤٣
	٢ـ المتطلبات التنظيمية المصاحبة لتغيير جوهر الرقابة على النقـــــد .	١٥١

الملاحـــــق

ملحق (١)	البنك القومى للاستيراد والتصدير	١٥٦
ملحق (٢)	المواد المنظمة للتعامل فى النقد الاجنبى الوارده فى قانون الاستثمار الاجنبى	١٦١
ملحق (٣)	الخطاب الدورى الصادر من البنك المركزى بشأن القرار الوزارى رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٨١ .	١٧٠

تمهيـــــد

على الرغم من أن التجاره الخارجية هى محصلة العديد من الأنشطة الاقتصاديـــــة المختلفه من انتاج واستثمار واستهلاك ، الا أن هذه الانشطة ليست المسئولة الوحيدة عمـــا عانى منه هذا القطاع من مشاكل تمثلت فى العجز المزمن فى الميزان التجارى وتزايد حدتـــه سنة بعد اخرى . لقـــد ارتفع عـجز الميزان التجارى من نحو ٢٢٤ مليون جنيه عام ٦٩ / ١٩٧٠ الى نحو ١٩٣٠ مليون جنيه عام ١٩٧٥ ، والى نحو ٢٨٢٢ مليون جنيه فى عام ٨٠/ ١٩٨١ . ويرجع ذلك الى تزايد الواردات بمعدلات فاقت الزيادة المحققه فى الصادرات ، ولولا تزايد صادرات مصر من البترول بصورة كبيرة خلال السنوات القليلة الماضية لصارت الحالـــة (عجز الميزان التجارى) أكثر سوءا ممـا تحقق فعلا . (*)

ذلك بالاضافة الى أن قدرة مصر على دفع أعباء وارداتها من حصيلة صادراتها السلعية قد تناقصت بصورة شبه مستمرة ، حيث انخفضت نسبة تغطية الصادرات للواردات من نحو ٧٣٪ عام ٦٩/١٩٧٠ الى ٣٨٪ عام ١٩٧٩ ، لترتفع بعد ذلك الى نحو ٥٢٪ عام ٨٠/١٩٨١ (*)

وعلى الرغم من تحقق فائض شبه دائم فى ميزان العمليات غير المنظوره ، الا أن هـــذا الفائض كان بصورة عامه أقل من أن يغطى عجـز الميزان التجارى . وكنتيجة لذلك تزايـــد عجز ميزان العمليات الجارية من ٢٨٧ مليون جنيه عام ٦٩/٧٠ الى ١٧٣٤ مليون جنيـــه عام ١٩٧٥ وانخفض بعد ذلك الى نحو ٧٢٤ مليون جنيه عام ٨٠/٨١ وذلك بسبب تزايـــد تحويلات المصريين العاملين بالخارج وايرادات السياحه .

وكان من نتيجة استمرار وتزايد عجز الميزان التجارى المصرى ارتفاع مديونية مصـــر الخارجية . حيث ارتفعت من ١٨٧٧ مليون دولار عام ١٩٦٨ " تمثل نحو ٣٢٪ من الناتـج المحلى الاجمالى فى ذات السنة " الى ٦٥٣٢ مليون دولار عام ١٩٧٥ ثم الى نحو ١٠٥٨٨

(*) المصدر : الاستراتيجيه العامه للتجاره والمال : مشروع الخطة الخمسية ٨٢/٨٣ ـ ٨٦/٨٧ ، وزارة التخطيط ، أغسطس ١٩٨١ ، ص١٢ ـ ١٣ .

والاستثمارية معا من ٧٨ر٤٪ سنة ١٩٧٠ الى ٦٦ر٥٪ سنة ١٩٨٠ فى الوقت الذى ارتفعت فيه الاهمية النسبية لواردات السلع الاستهلاكية كما سبق وأن أوضحنا .

ولا شك أن تلك التطورات التى عرضناها بايجاز فى الفقرات السابقة تدل على حقائق أساسية من أهمها :

ـ عدم وجود تخطيط فعال للتجاره الخارجية ، أو حتى سياسات فعالة للتجاره الخارجية تستطيع أن تخفف من حدة المشاكل التى يعانى منها هذا القطاع ، بل الملاحظ عكس ذلك أن حدة هذه المشاكل قد تزايدت باستمرار .

ـ بجانب ضعف التخطيط أو قصور السياسات ، هناك بلا شك انخفاض فعالية الادارة الاقتصادية للتجاره الخارجية . ان الادارة الفعالة لنشاط التجاره الخارجيه لا يجب أن تقتصر فقط على عمليات التجاره الخارجية فى ذاتها (Per - Se) بل يجب أن تتشعب لتشمل الانشطة ذات الصلة (على الاقل المباشرة) بالتجاره الخارجية .

ـ لا شك أنه من دلالات سوء أو انخفاض فعالية الادارة الاقتصادية للتجاره الخارجية التغير المستمر فى سياسات التجاره الخارجية والهيكل التنظيمى لها واللوائح المنظمة لنشاطها. ان استقرار تلك السياسات والهيكل التنظيمى يساعد فى تحقيق فعالية الادارة ، حيث يمكن تحقيق الاستقرار ومتابعة النشاط أما التغيير المستمر فيها ، فبجانب أنه يحدث بلبلة لدى المتعاملين فى التجاره الخارجية ، فانه يخلق صعوبات متعدده فى التطبيق والرقابة والمتابعة .

ـ على الرغم من أن بعض مشاكل قطاع التجاره الخارجية قد يكون بعض أسبابها خارج نطاق هذا القطاع ، مثل تراخى صادرات القطن ، أو تزايد واردات القمح والذرة والسكر وغيرها . بسبب ضعف نمو الانتاج الزراعى ، الا أن الادارة الفعالة لنشاط التجاره الخارجية فى تعاونه مع بقية قطاعات الاقتصاد القومى يمكن أن تقلل

من حجم هذه المشاكل ، وفضلا عن ذلك فان الادارة الرشيدة للصادرات والواردات يمكنها تحقيق شروط أفضل بما قد يعوض ولو جزءا من التغيير غير المرغوب فيه فى الانتاج .

— ان الادارة الفعالة لنشاط التجاره الخارجية ، يجب أن يتعاون معها ادارة فعالة للنقد الاجنبى ، وادارة فعالة للبنود غير المنظورة فى ميزان المدفوعات . ذلك أن سياسات النقد الأجنبى تؤثر بصورة مباشرة وغير مباشرة فى حجم وهيكل الصادرات والواردات وتوزيعها الجغرافى وعليه فان فعالية سياسات التجاره الخارجية يجب أن يتلازم معها سياسات فعالة للنقد الاجنبى وادارة رشيدة لنشاطه .

من جهة أخرى فهناك بعض البنود غير المنظورة فى ميزان المدفوعات تؤثر بصورة مباشرة فى التجاره الخارجية وتتأثر بها مثل نفقات النقل والشحن والتأمين وغيرها ، وهذه يجب أن تدار بصورة فعالة من أجل تخفيض مدفوعاتها ، أو زيادة متحصلاتها .

— لتحسين وضع ميزان المدفوعات بصورة عامة ، فيجب ان تتوافر ادارة فعالة للتعاون مع العالم الخارجى ، اما لتحقيق التوازن المطلوب بين أعباء المديونيه الخارجيه ، وقدرة الاقتصاد القومى على السداد (من خلال ميزان العمليات الجارية) أو لتحقيق التنسيق بين بعض صور المعونات الخارجية ، كمعونات المواد الغذائية ومستلزمات الاستيراد من ذات السلع أو السلع البديلة .

كل ما سبق يشير الى أهمية دراسة وتقييم الادارة الاقتصادية للتجاره الخارجية والنقد الاجنبى من أجل التعرف على مواطن القصور فيها وأسبابها واقتراح سبل ترشيدها .

الفصـــــل الأول

ادارة الاقتصـــاد القومـــــى

أولا : ماهية الادارة الاقتصادية :

يرتبط تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التى يتوخاها المجتمع ارتباطا مباشرا بتوافر ادارة فعالة للنشاط الاقتصادى تضمن التناسق والترابط بين قطاعات الاقتصاد القومى المختلفة وتعمل على تحقيق الاهداف المنشودة بأقل تكلفة اقتصادية واجتماعية ممكنة .

ان الادارة الاقتصادية الرشيدة تقف وراء الأداء المتقدم للاقتصاد القومى . فالبلاد المتقدمة اقتصاديا تتسم بمستوى عال من الادارة الاقتصادية ، بينما تتسم البلاد المتخلفة اقتصاديا بمستوى منخفض من الادارة الاقتصادية ، الأمر الذى يؤكد على أهمية عنصر الادارة الاقتصادية فى تحقيق التقدم الاقتصادى .

وتجدر الاشارة الى أن مجرد توافر الموارد الاقتصادية من عينية وبشرية ومالية أو وضع الاهداف الاستراتيجية ليس كافيا لضمان الاستخدام الكامل والامثل للموارد المتاحة وتحقيق الاهداف المنشودة لان ذلك مرهون الى حد كبير بارتفاع مستوى الادارة الاقتصادية .

وللتعرف على ماهية الادارة الاقتصادية يمكن القول بأنها تعنى بصورة عامة ادارة الموارد الاقتصادية فى المجتمع من أجل تحقيق أهدافه . ويشمل هذا أساسا أسلوب تنفيذ السياسات والاجراءات التى من شأنها تحقيق الشروط والاوضاع المواتيه لتسيير النشاط الاقتصادى نحو تحقيق تلك الاهداف . ولا شك أنه يرتبط بأسلوب التنفيذ قيام مجموعة من التنظيمات يناط بها مباشرة تنفيذ تلك السياسات ، الامر الذى يعنى أن ادارة الاقتصاد القومى ترتبط ارتباطا عضويا بالادارة العامة فى المجتمع أى ادارة أجهزة الاقتصاد القومى المختلفة ومؤسساته بصورة متناسقة .

ان ادارة الاقتصاد القومى عملية معقدة ليس فقط لانها تتأثر بكثير من المتغيرات الاقتصادية البحتة والتكنولوجية والاجتماعية والسياسية ، ولكن أيضا لمحدودية الموارد من ناحية ولتنافس الأولويات والاهداف من ناحية أخرى .

وغنى عن القول بأن الادارة الاقتصادية تختلف من بلد لآخر باختلاف النظام الاقتصادى السائد ، كما أنها تختلف فى البلد الواحد من مرحلة اقتصادية لاخرى حيث تختلف الاوضاع الاقتصادية السائدة وبالتالى تختلف نوعية المشاكل الاقتصادية التى يتعين مواجهتها ، والاهداف التى يلزم تحقيقها .

ثانيا : ادارة الاقتصاد القومى والنظم الاقتصادية المختلفة :

يمكن بشكل عام التمييز بين أسلوبين رئيسيين للادارة الاقتصادية على المستوى القومى ، أسلوب يرتبط بآلية السوق حيث يدار الاقتصاد القومى من خلال مؤشرات السوق وجهاز الثمن ، والأسلوب الآخر يرتبط بآلية الاقتصاد المخطط حيث يدار الاقتصاد القومى من خلال خطة قومية تتسم بشموليتها والزاميتها وتأثيرها المباشر على مختلف أوجه النشاط الاقتصادى فى المجتمع المستند الى أدوات الموازنات .

وهناك بالاضافة الى ذلك أسلوب ثالث يجمع بين سمات مشتركة للنظامين السابقين كما هو الحال فى الاقتصاد المختلط حيث يدار الاقتصاد القومى من خلال أسلوب يمتزج فيه تدخل الدولة من ناحية وآلية السوق من ناحية أخرى .

وبالنظر الى أننا لسنا بصدد دراسة نظرية مستفيضة عن أساليب وأشكال ادارة الاقتصاد القومى اذ أن الغرض من هذا الفصل الاول هو مجرد تقديم نظرى للبحث الذى يدور أساسا حول ترشيد الادارة الاقتصادية لتجارتنا الخارجية ، فسوف نكتفى بالاشارة السريعة الى بعض الملامح الرئيسية للادارة الاقتصادية فى الانظمة الاقتصادية المختلفة المشار اليها سابقا .

١ — ادارة الاقتصاد القومى فى نظام الاقتصاد الحر:

تقوم ادارة الاقتصاد القومى فى النظام الفردى بصورة أساسية على القرارات التى يتخذها الافراد (أو المشروعات الخاصة) فى مجالات الاستثمار والانتاج ، وتتم تلك القرارات فى اطار نظام السوق والدوافع التى تحكم تصرفات الافراد مثل دافع الربح بالنسبة للمنتجين ودافع تعظيم المنفعة بالنسبة للمستهلكين ، وتحدد تلك الدوافع اتجاهات أسعار وعوامل الانتاج تلك الاتجاهات التى تحدد نمط تخصيص الموارد .

وقد تدرج دور الدولة فى الادارة الاقتصادية للاقتصاد القومى فى هذا النظام من التدخل الضئيل والهامشى طوال القرن الماضى وحتى نهاية العقد الثانى من القرن الحالى عندما اهتز الاقتصاد العالمى بسبب وقوع أزمة الكساد الكبير فى أوائل الثلاثينات الامر الذى ترتب عليه تشكيك الكثير من الاقتصاديين وعلى رأسهم كينز فى جدوى عدم التدخل الحكومى وترك الادارة الاقتصادية للاقتصاد القومى لقرارات الافراد والمشروعات الخاصة — الى تدخل كبير من جانب الدولة فتطورت الادارة الاقتصادية للاقتصاد القومى بشكل كبير ، فبجانب عصب ادارة اقتصاد السوق والذى يتمثل فى ميكانيكية جهاز الثمن وفى ادارة المؤسسات الخاصة لاسواق النقد والمال ومؤشراتها المتمثلة فى اتجاهات أسعار الفائدة والاسهم والسندات ، تطورت ادارة الدولة للاقتصاد القومى متخذة اما أسلوب غير مباشر من خلال مختلف السياسات المالية والنقدية لدفع عجلة النشاط الاقتصادى ومحاولة تحقيق مستويات عالية من التوظف المقرونة بالاستقرار الاقتصادى ومحاولة تجنب الاتجاهات التضخمية الجامحة واتجاهات الكساد النزولية ، أو أسلوب مباشر تمثل فى سياسة المشروعات العامة والانفاق العام وخاصة فى أوقات الكساد ، بل وتطورت الادارة الاقتصادية للاقتصاد القومى أكثر من هذا عندما سمحت بعض دول اقتصاديات السوق بقيام قطاع عام له دور مباشر