جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومي

مذكرة خارجية رقم (١٣٢٦)

تقويم موقف الاستثمارات العربية والاجنبية في السبعينات

دكتورة اجلال راتب

دكتور محمود عبد الحي

يونيو ١٩٨٢

اعادة طبع

فبراير ١٩٩٣

المحتويـــــات

مقدمـــــــــة

- بعض ملامح القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والقانون المعدل له .
- الاثار المختلفة للاستثمارات الأجنبية .
  ١ ـ الأثر على معدل التكوين الرأسمالى
  ٢ ـ الأثر على الادخار
  ٣ ـ الأثر على الاستهلاك
  ٤ ـ الأثر على الانتاج والهيكل الانتاجى للاقتصاد القومى
  ٥ ـ الاثر على العمالة والأجور
  ٦ ـ الاثر على توزيع الدخل
  ٧ ـ الاثر على ميزان المدفوعات
  ٨ ـ الاثر على المستوى التكنولوجى .
- خاتمة وتوصيات

تقديـــــم

فى غمار العمل على اعداد الخطة الحالية ، وفى اطار المجموعات المشتركة التى دعا الى تكوينها وزير التخطيط لعمل دراسات لبحث مشاكل الاقتصاد المصرى • ونظرا لما أعطاه المسئولون فى الفـــترة السابقة من أهمية للاستثمارات العربية والأجنبية فى تمويل خطة التنمية ••• وفى ضوء مناقشاتنا مـــع الدكتور جمال السحراوى وكيل أول وزارة التخطيط ، رأينا اعداد هذه الدراسة لكى نلقى الضوء علـى أهم ما ترتب على قانون استثمار رأس المال العربى والأجنبى ، والسياسة التى انطلق منها ودعمهـــا وكذلك النشاط الاستثمارى والانتاجى الذى نما فى ظل هذا القانون من آثار على الاقتصاد القومـــى المصرى •

وقد حاولنا ــ بقدر ما أتيح لنا من بيانات ــ أن نتتبع هذه الآثار باكبر قدر من الشمـــول ، فعالجنا أثر الاستثمارات العربية والأجنبية فى التكوين الرأسمالى ، وفى الانتاج ، والعمالة ، وكذلـك فى هيكل الاقتصاد القومى ككل ، ثم أعطينا اهتمامنا لبحث آثار هذه السياسة على الاختلالات المزمنة فى ميزان المدفوعات ، فضلا عن بيان هذه الآثار على المستوى التكنولوجى وتوزيع الدخول وانعكاسات ذلك كله على ارادة التنمية والمجتمع المصرى •

بيد أن ماينبغى الاشارة اليه هو أننا فى هذه الدراسة لا ندعى أننا استوفينا الموضوع حقه مـــن حيث عمق التحليل وتنوع أدواته ، فقد حال بيننا وبين ذلك قصور فى كثير من البيانات وعدم دقة ما أتيح لنـا منهـــا فضلا عن الفجوة الزمنية بين طلبنا للبيانات وما وضع منها تحت أيدينا •••• ويترتـــب على ذلك أننا نعتبر ما ورد فى هذه الدراسة اطارا عاما لمزيد من البحوث حول موضوع الاستثمار العربـى والأجنبى فى مصر ، ولا شك أن اتاحة البيانات التفصيلية الدقيقة عن كافة النقاط التى تناولناهـــا فى هذا التقرير ، سيكون حافزا لنا لاعادة تناول هذا الموضوع بالشمول والعمق اللازمين •

مقدمـــــــة :

لا تعد الرغبة فى اجتذاب رؤوس الأموال الخارجية للمشاركة فى تنمية الاقتصاد المصرى ، وليـــدة القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والقانون المعدل له (٣٢/ ١٩٧٧) فمنذ ثورة يوليو ١٩٥٢ ، حيـــــن أعتبرت التنمية الاقتصادية والاجتماعية هدفا معتمدا ومعلنا تسعى الدولة الى تحقيقه ، نجد أن مشكلـــة تمويل التنمية وقصور المدخرات المحلية عن الوفاء بمتطلبات الاستثمار القومى قد أعطيا لاجتـــذاب رؤوس الأموال الخارجية أهمية خاصة فى تجربة وسياسة التنمية فى مصر ، وقد زاد من أهمية الحاجة الـــــى رؤوس الأموال هذه عاملين أساسيين :

أولهما : أن سياسة التنمية فى مصر ـ كما فى الغالبية العظمى من الدول المتخلفة ـ قـــــد ظلت معتمدة على العلاقات الاقتصادية مع العالم الخارجى بدرجة كبيرة . فالاستيراد قد شكل أحـــــد المقومات الرئيسية لانشاء الصناعات والتوسع فيها (بالاعتماد على استيراد الآلات والسلع الوسيطـــــة) . أما زيادة الصادرات فقد ظلت هدفا رئيسيا باعتبار أن الصادرات تمول الواردات ومن ثم تمول التنميـــة الاقتصادية والاجتماعية نفسها . ولم يقترن هذا الاعتماد على الخارج بتحقيق نتائج تذكر فى مجـــــال التعاون الاقليمى وتنسيق سياسات التنمية بين مصر وبقية العالم العربى أو بين مصر والدول الأفريقيـــة ، وانما استحوذت النسبة الكبرى من علاقات مصر الاقتصادية مع العالم الخارجى مركزه مع الدول المتقدمة (مـــع اختلاف فى الأهمية النسبية للعلاقات مع الدول الرأسمالية ومع الدول الاشتراكية حسب المرحلة الزمنيـــة ونوع الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية التى اعتنقتها الدولة)... وقد ترتب على هذه السياسة . وكذلـــك على اتباع سياسة الاحلال الأفقى محل الواردات ، ان مشكلة عجز ميزان المدفوعات والحاجة الـــــى رؤوس الأموال الأجنبية قد مثلت قيدا هاما على جهود ومعدلات التنمية فى مصر .

ثانيهما : ان مستوى الادخار الفعلى قد ظل دائما دون مستوى الادخار الممكن بكثير ، وذلـــك لأسباب سياسية واقتصادية واجتماعية . ولتوضيح أثر هذا الاختلاف بين مستويى الادخار نشير بايجاز الـــى أن الانتقال من خطوة لأخرى فى عملية التنمية الاقتصادية يقتضى توجيه كامل الطاقة الادخارية التى تتيحهـــا

الخطوة الأولى الى الاستثمارات اللازمة للخطوات التالية ، ولكن استنزاف هذه الطاقة الادخارية فى المواجهات العسكرية وفى مواجهة التزايد السكانى وفى الاستهلاك الترفى والمظهرى ، أدى الى قصور دائم فى المدخرات الفعلية والى عجزها عن تمويل الاستثمارات اللازمة لخطط وبرامج التنمية ، ومن ثم اتجهت الأنظار دائما الى الخارج لتسد رؤوس الأموال الأجنبية الفجوة بين مستوى الادخار المحلى الفعلى ، وبين مستوى الاستثمارات المطلوبة .

وهكذا نجد أنه منذ سنة ١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٥٢ ، والذى أجاز أن تصل ملكية رأس المال الأجنبى لأسهم المشروعات الى ٥١٪ ، ثم صدر القانون ٦٦ لسنة ١٩٥٣ والذى أجاز للشركات ذات المنشأ الأجنبى الدخول فى الاستثمارات البترولية . وفى نفس السنة صدر القانون ١٥٦ لسنة ١٩٥٣ والذى عدل بالقانون ٤٧٥ لسنة ١٩٥٤ فأجاز تحويل الربح الناتج من استثمار رأس المال الأجنبى الى الخارج بوحدات العملة التى ورد بها بالاضافة الى امكانية اعادة تحويل رأس المال نفسه الى الخارج بعد مدة وعلى دفعات وجواز تحويله بالكامل بعد سنة اذا لم يتم استنشاره خلالها ... وقد هدفت هذه القوانين الى تشجيع قدوم رؤوس الأموال الأجنبية حتى فى الاستثمارات المباشرة .... ثم بعد التأميم واجراءات " التحول الاشتراكى " اتجهت الدولة الى اعادة النظر فى تفضيلاتها بالنسبة لرؤوس الأموال الأجنبية ، فقل حماسها للاستثمارات المباشرة وأصبحت سياستها فى هذا المجال تتميز بالاعتماد على رؤوس الأموال الأجنبية الحكومية أساسا وفى شكل قروض ومنح من خلال الاتفاقيات ..... وهنا تجدر الاشارة الى أن سعى الدولة الى اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية (عامة كانت أم خاصة) قد تميز ، خلال الفترة من ١٩٥٢ ، الى ١٩٧٢ بالنظر الى رأس المال الأجنبى على أنه يمكن أن يكون عنصرا مكملا فى تمويل الاستثمارات القومية فى سد عجز ميزان المدفوعات ، على حين أن الجهد الوطنى كان يتعين عليه أن يضطلع بالعبء الرئيسى فى تمويل هذه الاستثمارات وفى كبح جماح هذا العجز فى ميزان المدفوعات . وانطلاقا من هذه النظرة ، لا يمكن القول بأن الدولة ، فى هذه الفترة ، قد عمدت الى اعادة النظر فى الأسس الاقتصادية والاجتماعية للنظام بهدف استقطاب رؤوس الأموال الأجنبية ، ولعل مما ساعدها على ذلك أن القيادة السياسية قد استطاعت فى ذلك الوقت أن تستفيد من حدة الحرب الباردة بين الشرق والغرب ، ومن سياستها فى محاولة احتواء الثورة المصرية مما هيأ لمصر الحصول

على كثير من القروض بفترات سماح طويلة نسبيا ، فضلا عن أن الحكومات المتعاقبة قد عمدت الى ترحيل كثير من المشاكل الاقتصادية التى كان ينبغى عليها مواجهتها وحلها .

ولكن تغير الظروف الدولية ، واستمرار اعتماد الاقتصاد المصرى على العلاقات الاقتصادية مع العالم الخارجى . واستمرار تخلف مستوى الادخار الفعلى عن مستوى الادخار الممكن (وان كانت العوامل السياسية الى ذلك قد أصبحت أكثر قوة وتأثيرا) . وتراكم الأعباء الاقتصادية الناتجة عن المواجهة العسكرية مع اسرائيل وكذلك حلول آجال تسديد كثير من القروض وفوائدها ، بالاضافة الى تزايد حدة عجز الميزان التجارى وميزان المدفوعات ، وتراخى هيمنة الدولة والخطة القومية على النشاط الاقتصادى . قد أدت جميعها الى زيادة هذه الحاجة الى التمويل ورؤوس الأموال الأجنبية .....

ولعلاج هذه المشاكل اهتدى فكر القيادة السياسية ابتداء من ١٩٧١ الى ضرورة توفير كل الضمانات وانتهاج مختلف السبل لتشجيع قدوم رؤوس الأموال العربية والأجنبية لتساهم فى علاج مشاكل الاقتصاد المصرى وفى تنميته . فكان أن تبنت الدولة ما يسمى بسياسة " الانفتاح الاقتصادى " وهى سياسة وضعت بذورها فى سنة ١٩٧٢ . ثم عدت بقانون استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة (القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والمعدل بالقانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧) . ومن استقراء هذه السياسة ومدى الاهتمام فيها بالعمل على جذب رؤوس الأموال العربية والأجنبية وفتحها الباب واسعا أمام الاستثمارات الأجنبية المباشرة ، نستطيع القول أن نظرة الدولة الى رؤوس الأموال الأجنبية قد اختلفت جذريا بعد سنة ١٩٧٢ عما كانت عليه قبلها ، فبعد سنة ١٩٧٢ وبالأخرى بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣ وبضعة الشهور التالية لها ، أصبح ينظر الى رؤوس الأموال الخارجية (عربية وأجنبية) على أنها يمكن ان تكون شريكا كاملا ، وليس عنصرا مكملا فحسب ، فى تنمية الاقتصاد المصرى ... وذلك تغيير أساسى له أبعاده الاقتصادية والاجتماعية ومن ثم فهو يستطيب تأييد البعض من جهة ، ومعارضة البعض من جهة أخرى ، ومع ذلك قد يكون من المفيد أن نعود قليلا الى الوراء لنعرف بشىء من التحديد على العوامل التى دفعت الى الأخذ بسياسة الانفتاح والى انتهاج مختلف السبل لاجتذاب رؤوس الأموال العربية والأجنبية .

فقد كان من نتائج حرب يونيو ١٩٦٧ واحتلال اسرائيل لأرض عربية جديدة ، أن مصر أصبح عليها أن تعيد بناء قوتها العسكرية وتكمل استعداداتها لخوض حرب جديدة لتحرير الأراضى التى احتلتها

اسرائيل بعد يونيو ١٩٦٧ وقد استنزف الاستعداد للحرب الجزء الأكبر من الموارد المتاحة المخصصة للاستثمار فى وقت تناقضت فيه موارد مصر من العملات الأجنبية بدرجة ملموسة لاغلاق القناة ووقوع جزء هام من الحقول المصرية المنتجة للبترول فى قبضة الاحتلال الاسرائيلى ... وبالتالى زادت حاجة مصر الى العالم الخارجي لسد فجوة الموارد المحلية وما يناظرها من فجوة فى العملات الأجنبية . وقد قدر المتوسط السنوى لهذه الفجوة ما يوازى ٤٪ من اجمالى الناتج المحلى خلال الفترة ٦٧ — ١٩٧٢ .

ولمواجهة حاجة مصر الى العملات الأجنبية ، تقرر فى مؤتمر القمة العربى بالخرطوم ، والذى عقد بعد يونيو ١٩٦٧ تخصيص دعم لمصر لتعويضها عن ايرادات اغلاق قناة السويس ، وبلغ متوسط هذا الدعم حوالى ١٢٥ مليون جنيه (٢٨٦ مليون دولار تقريبا). وبالاضافة الى ذلك فان الدول الاشتراكية ، وفى مقدمتها الاتحاد السوفيتى ، ساهمت فى تدعيم قدرة مصر على مواجهة فجوة العملات الأجنبية عن طريق تقديم القروض والمعونات التى بلغ متوسطها معا حوالى ٥٨ مليون جنيه (١٣٣ مليون دولار تقريبا).

ولكن هذه القروض والمعونات مجتمعة لم تكن لتكفى مصر لمواجهة الضغط المتزايد على ميزان مدفوعاتها ، ومن ثم تزايد فجوة العملات الأجنبية ، فقد شهدت هذه الفترة أيضا ، بالاضافة الى ارتفاع أعباء الاعداد العسكرى ، تزايد أعباء الديون الخارجية لمصر بشكل ملموس ، حيث حلت آجال الاستحقاق لكثير من القروض المتوسطة وطويلة الأجل التى كانت مصر قد عقدتها خلال الفترة السابقة . وقد ابتلعت المبالغ التى خصصتها مصر لخدمة الديون فى هذه الفترة (٦٧—١٩٧٢) نسبة هامة من حصيلة صادراتها (على سبيل المثال زادت هذه النسبة عن ٢٥٪ من حصيلة الصادرات سنة ١٩٧٠).

ثم كانت حرب أكتوبر ١٩٧٣ وما ترتب عليها من ضرورات استعواض الأسلحة والذخيرة التى التهمتها هذه الحرب بالاضافة الى تحديث المعدات والأسلحة . وبجانب هذه الاحتياجات العسكرية أخذت الحاجة الى استيراد المواد الغذائية ، وبصفة خاصة القمح ، فى التزايد المستمر ، واضطرت مصر الى استيراد هذه المواد بالدفع نقدا أو عن طريق التسهيلات المصرفية والقروض قصيرة الأجل وبالشروط التجارية السائدة فى أسواق المال العالمية . ومما زاد من أعباء الاقتصاد المصرى أن أسعار معظم وارداته الأساسية أخذت فى الارتفاع الحاد فى الأسواق العالمية ، ولم تكن هناك زيادة تذكر فى الصادرات المصرية

بحيث تعوض تزايد الواردات وارتفاع أسعارها وعند انتهاء حرب اكتوبر ١٩٧٣ وضح مدى التدهور في المخزون السلعي من المواد الخام الوسيطة والسلع الاستراتيجية والمواد الغذائية ... ومن ناحية أخرى كانت — ولا زالت — هناك معظم المرافق العامة والهياكل التحتية للاقتصاد القومي تعاني من التدهور الشديد بسبب استهلاكها وعدم تكريس الاستثمارات اللازمة لها خلال فترة الاستعداد للحرب ، فضلا عن سوء وعدم التخطيط لصيانة هذه المرافق والهياكل والتي تعد وبحق رأس المال الاجتماعي اللازم لكل تطور للانطلاق في التنمية . واذا ما أضفنا الى كل هذه المشاكل استمرار — بل وتزايد حدة — الاعتماد على العلاقات الاقتصادية مع العالم الخارجي ، وكذلك تخلف مستوى الادخار الفعلي عن مستوى الادخار الممكن ، وهو تخلف ازدادت حدته منذ ما بعد حرب أكتوبر ورغم الادعاء بأن الأعباء العسكرية كانت سببه الرئيسي ، نستطيع أن ندرك حجم وعمق المشكلات التي يعانيها الاقتصاد المصري منذ انتهاء حرب اكتوبر ١٩٧٣ .

واذا كنا لا نستطيع التقليل من حجم وأهمية هذه المشاكل وضخامة الموارد العينية والمالية التي ينبغي توفيرها للتغلب عليها ، فضلا عن أن أسبابها الرئيسية لا تثير جدلا كثيرا بين معظم الاقتصاديين ، في مصر ، الا أن أساليب ووسائل التغلب على هذه المشاكل لا يتفق عليها الكافة أو حتى أغلبية هؤلاء الاقتصاديين ولقد تبنى واضعوا السياسة المصرية — منذ بدايات سنة ١٩٧٢ كما أشرنا — اتجاها مؤداه أن التمويل هو مشكلة المشاكل بالنسبة للاقتصاد المصري ومن ثم عمدت الدولة داخليا الى التمويل باستحداث العجز ، وخارجيا تبنت الدولة ، في اطار ما يعرف بسياسة الانفتاح الاقتصادي ، سياسة تشجيع رؤوس العربية والأجنبية على الاستثمار المباشر داخل مصر وفي مناطق حرة حددت لتباشر عليها المشروعات الأجنبية نشاطها دون الخضوع للاجراءات الجمركية وفقا لقواعد معينة ...

بعض ملامح القانون ٤٣ والقانون المعدل له :

ويعتبر القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والمعدل بالقانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ الصيغة التشريعية التي تعبر عن سياسة الانفتاح كما ارتأتها الدولة في ذلك الوقت ، فهذا القانون يتضمن بعدين لهذه السياسة .

الأول : خارجي وينصب على تشجيع رؤوس الأموال العربية والأجنبية على القدوم والاستثمار (بشكل مباشر أو غير مباشر) في مصر . ويتخذ هذا التشجيع وسائل شتى تبدأ من توفير كافة الضمانات لرؤوس الأموال هذه ضد المخاطر غير التجارية ، الى تقرير اعفاءات ضريبية وجمركية لها . ثم الى

منح هذه المشروعات حريات واسعة فى اعادة تحويل أرباحها (وحتى رؤوس أموالها) الى الخارج بالعملات الأجنبية التى وردت بها وتنتهى وسائل هذا التشجيع بفتح كافة مجالات النشاط الاقتصادى فى مصر (باستثناءات قليلة) أمامها لتباشر نشاطها مستثناة من معظم التشريعات المطبقة على المشروعات الوطنية القائمة (سواء كانت قطاعا عاما أم خاصا) .

والثانى : داخلى وينصب على فتح الباب أمام القطاعين العام والخاص المحليين للاشتراك فى وتأسيس أو حتى التحول الى ، مشروعات تخضع لقانون رأس المال العربى والأجنبى مع التمتع بكافة الاعفاءات والاستثناءات الواردة بهذا القانون .

واذا كان القانون على هذا النحو يتضمن البعد الخارجى والبعد الداخلى لسياسة الانفتاح ، فان استقراء نصوصه وأحكامه يوضح بما لا يدع مجالا للشك أن هذه السياسة قد اتجهت لاعطاء قوى السوق والحافز الخاص الدور الأساسى فى توجيه وتنمية الموارد والاستثمارات ، ويتضح ذلك من الآتى :

١ — ان هذا القانون — والذى يستحق الوصف بأنه قانون الاستثناءات — يستثنى المشروعات التى تنشأ فى ظله من أغلب القوانين والاجراءات التى وضعت ابان فترة الاثنين وعشرون عاما السابقة على صدوره والتى قصد منها اخضاع النشاط الاقتصادى لسيطرة وتوجيه الدولة ولمشاركة العاملين فى الوحدات الانتاجية فى وضع سياستها وادارة شئونها .

٢ — على الرغم من الاشارة على استحياء ، الى أن استثمار المال العربى والأجنبى يكون " لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى اطار السياسة العامة للدولة وخطتها القومية " (مادة ٣) فاننا لا نجد فى هذا القانون أى تعريف لأهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولا لاطار السياسة العامة للدولة ولا لمفهوم الخطة القومية فى ظل الأوضاع التى يرتبها اعمال هذا القانون .

٣ — من الواضح أن هذا القانون يمثل انحيازا فى صالح الاعتماد على آليات السوق وحافز الربح الخاص وليس أدل على ذلك من النص (المادة ٩) على أن " الشركات المنتفعة بأحكام هذا القانون تعتبر من شركات القطاع الخاص أيا كانت الطبيعة القانونية للأموال الوطنية المساهمة فيها ولا تسرى عليها التشريعات واللوائح والتنظيمات الخاصة بالقطاع العام أو العاملين فيه " .

٤ — على الرغم من تكريس آليات السوق والاعتراف بهيمنة حافز الربح الخاص على الأنشطة التى تنشأ فى ظل هذا القانون ، الا أنه جاء خلوا من أية اشارة الى منع الاحتكارات والاغاقات بين المنتجيـــــن — وهو ما ينص عليه فى معظم قوانين الدول ذات اقتصاديات السوق — حماية للمستهلكين ومحاولـــة لاطلاق قوى المنافسة لصالحهم .

واذا ما انتقلنا من هذه الملاحظات العامة الى تناول القانون اذاته بشيء من التحديد نلاحظ :

أولا : أشرنا الى أن فجوة النقد الأجنبى ومشكلة ميزان المدفوعات كانت من أهم بواعث انتهاج سياســـة الانفتاح (على الأقل فى بعدها الخارجى ، ولكنا نلاحظ أن قانون استثمار المال العربى والأجنبـــى لا يوفر علاجا فعالا لهذه المشكلة . وفى التعريف بالمال المستثمر وفقا لأحكام هذا القانون (مادة ٢) يلاحظ أن كل نقد أجنبى يحول ليكون خاصا بتنفيذ أحد مشروعات هذا القانون أو التوسع فيها . وليس هناك مـــا يمنع من اعادة تحويل هذا النقد للخارج لتمويل واردات المشروع (وذلك ما يحدث غالبا) خصوصـــــا وأن القانون جاء خلوا من أى الـــزام ، أو حتى حث ، للمشروعات القـادمة بأن تشترى مستلزمـــات انتاجها ، كلما توفرت ، من المصادر المحلية ... واذا كان المشرع يعطى أولوية خاصة للمشروعات الـتى تهدف الى التصدير أو تنشيط السياحة أو التى تؤدى الى خفض الحاجة الى استيراد السلع الأساسيـــة (بند ٩ مادة ٣) فان الحريات التى تتمتع بها هذه المشروعات فى استخدام أرصدتها من النقـــد الأجنبى فى التحويلات العكسية (لخدمة الدين وتحويلات الأرباح ولنسبة من أجور العاملين الأجانـــب) فضلا عن الاستثناء من قواعد الرقابة على النقد (بالنسبة للبنوك وبنوك الاستثمار والأعمال وشركات اعـــادة التأمين) (راجع المواد ١٣ ، ١٤ ، ٢٠ ، ٢١ ، ٢٢) من شأنها أن التحويلات العكسية قد تجـب التحويلات الأصلية (على الأقل بهامش الربح المحقق) فتزيد بذلك من فجوة النقد الأجنبى بالنسبـــة للاقتصاد المصرى فى مجموعة وتزيد من حدة مشكلة ميزان المدفوعات .

ثانيا : يعتبر هذا القانون تمييزا صارخا ضد قوى الانتاج الوطنية ، فهو من جهة يفتح البـــاب لرأس المال الأجنبى لمنافستها فى عقـــر دارها ودون مراعاة ان تقف المشروعات الوطنية (قطاع عـــام

أو قطاع خاص لا تنطبق عليه أحكام القانون) على قدم المساواة مع المشروعات المنشأة فى ظل هذا القانون ، فهذه تتمتع باعفاءات ضريبية وجمركية تتيح لها تخفيض تكاليفها بالمقارنة بمشروعات القطاع العام والمشروعات القائمة من القطاع الخاص التى تتكبل (على اختلاف فى الدرجة وفى قدرة التلاؤم) بالعديد من القيود الادارية والائتمانية والسعرية واجراءات الرقابة على النقد .. وهنا يحق لنا أن نتساءل عن الهدف الذى توخاه واضعوا هذا القانون .؟ هل هو الافادة من حرية المنافسة لانعاش والابقاء على المشروعات الاصلح؟ اذا كان هذا هو الهدف فلا شك أنه طرح فى أذهاننهم بطريقة خاطئة ، فاذا كان يرجى من حرية المنافسة خير فى تطوير قوى الانتاج وحسن توجيه الموارد . فلا شك أن أطرافها يتعين أن يكونوا من مشروعات ووحدات الانتاج الوطنية وليس من بينها المشروعات الأجنبية حتى يمكن أن يتولد فى الاقتصاد القومى الفائض اللازم لاعادة هيكله الانتاج وتوزيع الموارد طبقا لقوى السوق وفى جو حرية المنافسة ، أما اذا كانت المشروعات الأجنبية (وهى الاقوى اقتصاديا) طرفا رئيسيا فى خلق واستمرار هذه المنافسة فلا شك أنها ستستأثر بمعظمه — ان لم يكن كل — الفائض المتولد فى الاقتصاد القومى وتتزحه الى الخارج ، وتكفل لها الاستثناءات التى ينص عليها القانون ذلك .

واذا كان الهدف هو تطعيم الاقتصاد القومى بالخبرات العالمية والتكنولوجيا الحديثة وفى المجالات التى تحتاج رؤوس أموال أجنبية (مادة ٣) فمعنى ذلك أن المشرع يدرك أنه يسعى لاستقدام مشروعات على درجة عالية من الكفاءة والخبرة والقدرة التمويلية حتى تسهم فى تطوير الاقتصاد القومى ودفعه فى طريق التنمية الشاملة ، وهنا نسجل عددا من التناقضات الهامة :

أ — كيف نسبغ على المشروعات الأجنبية وتلك التى تقام فى ظل هذا القانون ، ومفترض أنها ذات كفاءة عالية وقدرات تمويلية ضخمة والا انتفت الحكمة من استخدامها ، كل الامتيازات . ونحرم المشروعات الوطنية القائمة (وغالبيتها تشكل القطاع العام) من هذه الامتيازات فى حين المفترض أنها هى التى فى حاجة الى التطوير والتحديث وأن الانفتاح وقانون الاستثمار وضعا لمساعدتها على تخطى المشاكل التى تأخذ بخناقها .

ب — ويرتبط بذلك أن هذا القانون لا يحمى الاقتصاد القومى المصرى من الازدواجية الاقتصادية ، بل أنه يكرسها ، والدليل على ذلك أنه جاء خلوا من أى الزام — أو تشجيع — لمشروعات قانون الاستثمار من أن تستوفى مستلزمات انتاجها — كلما توفرت — من السوق المحلية (لاحظنا مثلا أن كثيرا من الاعلانات التلفزيونية لمشروعات الانفتاح مستورد كما هو مدبلج بالعربية) فى حين أن خلق مثل هذه العلاقة يعتبر شرطا ضروريا لتطوير علاقات اعتماد متبادل بين مشروعات قانون الاستثمار وباقى الاقتصاد القومى مما قد يسمح بتطوير هذا الأخير . ولا يكتفى المشرع باهمال هذه العلاقة فقط وانما يعطى كل التشجيع للمشروعات القادمة فى ظل قانون الاستثمار أن تستورد آلاتها ومعداتها ووسائل نقلها ومواردها الأولية ومستلزماتها السلعية حيث يعتبر هذا الاستيراد مالا مستثمرا وفقا لأحكام هذا القانون (بندى ٢ ، ٣ من المادة ٢) ، وتظل هناك فرصة كبيرة لاعفاء هذه المستلزمات من الرسوم الجمركية (مادة ١٦) وحتى اذا ما دفعت عنها رسوم جمركية فانها ستحتسب ضمن رأس مال المشروع ويمكن اعادة تحويلها بالعملات الأجنبية فى الحالات التى يسمح فيها باعادة تحويل رأس المال للخارج ، كذلك فان مشروعات التخزين فى المناطق الحرة تتيح لمشروعات الاستثمار الأجنبى فى الداخل توفير احتياطيات عينية (من المواد الأولية ومستلزمات الانتاج) مؤجل عليها دفع الرسوم الجمركية ، فكأن الدولة تعرضها قيمة هذه الرسوم الجمركية بلا فوائد . وحتى فيما يتعلق بهذا الامتياز كانت وحدات القطاع العام ، والمشروعات القائمة فى غير ظل القانون ٤٣ ، محرومة منها حتى بضعة شهور مضت حين سمح لوحدات القطاع العام باستيراد ما قد يتوفر لها من الخامات ومستلزمات الانتاج من المناطق الحرة .

حـ — لا يوجد القانون أى التزامات على المشروعات الأجنبية بأن تنقل خبراتها للمصريين ، عن طريق برامج تدريبية أو ممارسة دقائق العمليات الانتاجية . بل الملاحظ أنها تستنزف من بينهم أكثر العناصر خبرة وكفاءة كما لا يوجد الزام لهذه المشروعات بأن تسلم منشآتها ومعداتها اليهم عند الرغبة فى انهاء المستثمر الأجنبى لنشاطه فى مصر ، بل ان القانون يجيز اعادة تصدير رأس المال المستثمر عينيا الى الخارج اذا كان قد ورد عينا (فقرة ١ مادة ٢١) .

د — وقد يقال ان المشرع سمح أن تستظل مشروعات مصرية كاملة أو مصرية عربية أو مصرية أجنبية بامتيازات واستثناءات هذا القانون ، وهو ما ينفى عنه الانحياز ضد قوى الانتاج الوطنية ، ولكن يحضرنا هنا تساؤل هام . أليس هناك انحياز واضح وغير مقبول فى أن تتقرر الامتيازات والاستثناءات أصلا للاستثمارات الأجنبية ثم يسمح تدريجيا بعدها للمشروعات الوطنية (قطاع عام ورأسمالية وطنية) وكأننا لم نجد طريقا لنمو وتطوير هذه المشروعات الا فى أن تستظلها بحماية وامتيازات واستثناءات الاستثمارات الأجنبية ... ألم يكن من الأوفق اصلاح حال المشروعات الوطنية (وبالذات مشروعات القطاع العام) وتدعيمها فنخلق بذلك بيئة اقتصادية سليمة وترفع بطرق علمية وموضوعية من طاقة الاقتصاد المصرى على استيعاب الاستثمارات مما يتيح له اجتذاب رؤوس الأموال العربية والأجنبية على أسس اقتصادية سليمة وليس انطلاقا من اجراءات تشريعية وادارية لم تفلح حتى الآن فى تحقيق الآمال المعقودة عليها ... وبالاضافة الى ذلك أليس انحيازا لصيغة وسلوك الاستثمارات الأجنبية ولآليات السوق وحافز الربح الخاص أن يشجع القانون عملية استقطاب المشروعات الوطنية الى هذه الصيغة وذلك السلوك ، ويبدو واضحا أن القطاع العام يمثل هدفا لهذا الاستقطاب الذى لو تم لفقدت الدولة أهم أداة تستطيع الاعتماد عليها فى تحقيق تنمية صحيحة بل وفى الحفاظ على التوازن الاجتماعى والاقتصادى فى وقت تعصف فيه آليات السوق الخارجية والداخلية باقتصاديات الغالبية العظمى من دول العالم الثالث .

ثالثا : ويلمس المرء أن المشرع لم يسع فى هذا القانون الى فتح السبل لادماج المشروعات العقامة فى ظله فى هيكل الاقتصاد الوطنى القائم ، بل يلمس المرء أن للقانون روحا لتأكيد الفصل بينهما ، فمثلا فيما يخص اعادة تصدير المال المستثمر الى الخارج أو التصرف فيه (مادة ٢١) نجد النص على أنه " يجوز التصرف فى المال المستثمر المسجل لدى الهيئة بعد اخطارها بذلك بنقد أجنبى حر ، ومع ذلك يجوز للمستثمر ، بعد موافقة مجلس ادارة الهيئة ، التصرف فى أمواله المسجلة لديها أو جزء منها الى آخر بعملة محلية ، وفى هذه الحالة لا ينتفع المتصرف اليه بحقوق التحويل الواردة فى هذا القانون ... " ولسنا ندرى ما الحكمة فى وضع هذين القيدين ؟ اذا كان المقصود الا تحدث تحويلات

للخارج (بالنقد الأجنبى) يكون مصدرها تمويلها بالعملة المحلية ، فهل توخى المشرع ذلك حين سمح مثلا باحتساب ما يشتريه المشروع من البنوك المحلية بأعلى سعر معلن للنقد الأجنبى ضمن أرصدته التى لا تخضع لتنظيم التعامل بالنقد الأجنبى والتى يمكن التحويل منها (مادة ١٤)؟ وهل توخى المشرع ذلك حينما سمح بتحويل صافى العائد بالنسبة للمساكن التى تدفع أجرتها بالعملة المحلية فى حدود نسبة ٨٪ سنويا من المال المستثمر ، وفى حدود ١٤٪ سنويا بالنسبة للمساكن الشعبية ... (مادة ٢٢ فقرة ٣).

رابعا : ونقودنا غرقة القانون بين التصرف فى أموال المستثمرين حسب ما اذا كان عملة أجنبية أو بعملة محلية الى ملاحظة مؤداها أن المشرع على ما يبدو قد توخى أن يكون الارتباط بالعالم الخارجى قويا ، وليس ذلك استنتاج خاص بنا وانما عبر عن ذلك الدكتور عبد العزيز حجازى فى لجنة الاستماع بمجلس الشعب (مارس ١٩٧٥) حين قال " لا يمكن للانفتاح الاقتصادى أن يحقق أهدافه الا اذا صاحب ذلك ارتباط قوى بالعالم الخارجى للتبادل الاقتصادى وتبادل المنافع " ولعل ذلك ما نجده مترجما فى القانون حيث يعتبر النقد الأجنبى والمشاركة مع رأس المال الأجنبى أساسا لتعميم المزايا والاستثناءات التى يزخر بها القانون (يكفى للاستدلال على ذلك أن يقارن المرء بين نص المادة ٤ ونص المادة ٦ ونص المادة ٢١) وكأنما العملة المحلية لاكرامه لها فى وطنها ، وحتى رأس المال المصرى الصرف ولو كان بالنقد الأجنبى لا يتمتع ببعض من مزايا القانون ... الم يتساءل واضعوا هذا القانون عن مثالب التكالب على النقد الأجنبى والتهافت على الاشتراك مع رؤوس الأموال الأجنبية . ولن نستطرد فى شرح تلك المثالب وانما يكفى أن نذكر بأن التكالب على النقد الأجنبى يعنى تدهور قيمة العملة الوطنية ولا يفيد هذا التدهور فى زيادة الصادرات لانعدام مرونة الجهاز الانتاجى ، وحتى لو أدى ذلك التدهور لزيادة فى الصادرات فان هذه الزيادة تستقطع من العرض المحلى فى وقت يتصف به ذلك العرض بقصور عن ملاحقة الطلب المحلى ، وفى هذه الحالة وتلك يؤدى التكالب على النقد الأجنبى الى زيادة حدة التضخم ويضاعف من هذا الأثر ارتفاع أسعار الواردات فى مواطن انتاجها وفى الداخل .. ومن جهة أخرى فان التهافت على الاشتراك مع رؤوس الأموال الأجنبية ، لان ذلك سبيل للحصول على بعض الامتيازات الهامة ، يعزز ارتباط رؤوس الأموال المملوكة للوطنيين بالمصالح الأجنبية ، ومن ثم يضعف من فرص توجيهها وادارتها فى ضوء الاحتياجات الفعلية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .