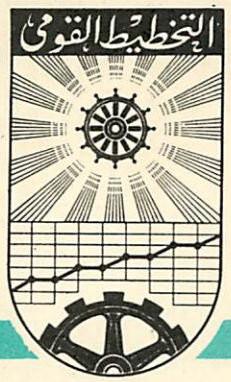
الجمهورية العربية المتحدة



معهد التخطيط القومى

١٩ مذكرة خفوط

مذكرة رقم ١٠٨

النظام الاقتصادى الجديد

ملاحظات سريعة

ردا على مذكرة بنك اسكندرية

دكتور ابراهيم حلمى عبد الرحمن

١٩ ديسمبر ١٩٦١

أعيد طبعها فى يولية ١٩٦٦

القاهرة

٣ شارع محمد مظهر - بالزمالك

ملاحظات سريعـــة ردا
على مذكرة بنـــك اسكندريـــة
للدكتور ابراهيم حلمى عبد الرحمـن (١٨ اكتوبر ١٩٦١)

التخطيط والادارة الاقتصادية

التخطيط تقدير مفصل متوازن لأوضاع المجتمع الاقتصادية والمالية والاجتماعية كما يقدر حدوثه فى المستقبل ، لتحقيق أهداف تقررها السياسة العامة وتضعها أمام المخطط . والتقدير المفصـــل يوضح الأهداف الجزئية ـ أو الخطوات ـ التى يجب تحقيقها تباعا للانتقال من الوضع فى سنـــة الاساس الى الوضع فى نهاية فترة التخطيط . أما ادارة الاقتصاد القومى سواء عن طريق القطاع العام أو القطاع الخاص ـ أو هما معا ـ كما يحدث دائما بنسب مختلفة ـ فأمر آخر . لأن الادارة الاقتصادية تتم فى ظروف الاحتمالات المختلفة للتصرف ـ والكثير من هذه الاحتمالات ينقص فى اقتصاد موجـــه ـ وبعضها يزيد ـ ولكن الادارة عليها أن تصدر الاوامر اليومية للعمل فى حدود مجموعة التصرفـــات الممكنة ـ بينما التخطيط يحدد المعالم الكبرى للتطور الاقتصادى والاجتماعى والسكانى .

وسائل التنفيـــذ

والادارة الاقتصادية تعتبر بذلك احدى الوسائل الضرورية لتنفيذ الخطة ـ ولكن ثمة سياسات أخرى كثيرة يجب اتباعها لنجاح التنفيذ ـ قد لا يتصل بعضها الا قليلا بنواحى الادارة الاقتصاديـــة للمؤسسات الانتاجية .

وقد تعمدت الخطة العامة (١٩٦٠) أن لا تشير تفصيلا الى سياسات التنفيذ ، ولكنهـــا أوردت بيانات متوازنة عن الأهداف الجزئية للاستثمار والانتاج والاستهلاك والتصدير والاستيـــراد والايرادات الحكومية والانفاق والعمالة ، ووصلت بعض هذه الاهداف الجزئية ، حتى مستـــوى المشروع أو القطاع أو السلعة الواحدة ـ وتضمنت بالذات من الموازين السلعية لأهم السلـــع المتداولة فى الاقتصاد .

ولكن الخطة لم تشر — عامدة — الى سياسة الملكية العامة والخاصة — ولا الى التغيير فى سياسات الضرائب والاسعار والائتمان ولا الى الاجراءات المثلى لتنظيم الاستيراد والتصدير وتخصيص النقد الاجنبى ولا الى وسائل اعداد الفنيين اللازمين لمشروعات التنمية والانتاج .

ولم تشر الخطة عمدا الى ذلك — لان الدولة حينما نوقشت الخطة كانت تأمل فى تجاوب القطاع الخاص — وفى نجاح مقدرة التنظيم العام — فى تحقيق الاهداف ، وكان هذا أملا — وربما اتضحت بعد فترة — ضرورة ادخال تشريعات جديدة وتنظيمات انتاجية أخرى لتحقيقه . اى أن الاهداف الواردة فى الخطة أصبحت هى الاساس ، وهى واجبة التنفيذ ، وتبعا لذلك تعد السياسات والتنظيمات والاجراءات المختلفة لتحقيق التنفيذ .

وقد وضحت الخطة الطاقات الجديدة المطلوب تركيبها (الاستثمار) وكذلك حجم ونوع واستخدام الانتاج الكلى للأغراض المختلفة على المستوى القومى — ولكنها بطبيعة الحال لم تصل الى تحديد الأوامر التى تصدرها هيئة الادارة الاقتصادية على مستوى المؤسسة او القطاع .

سلطة الحكومة على قطاع الأعمال

أعدت الخطة — كما شرح من قبل — دون تحديد لكيفية استخدام الدولة لسلطتها المالية والتشريعية لان ذلك كان يتفق مع سياسة الدولة — فحينما كانت الدولة تأمل فى تجاوب قطاع الاعمال الخاص عن طريق الاكتتاب فى القروض الانتاجية والاشتراك فى تأسيس الشركات الجديدة لم يكن من الممكن — ولا من المفيد — أن يبدى التخطيط رأيا باستحالة فعالية هذا الأسلوب ولما فضلت السياسة العامة — لاعتبارات كثيرة — أن تزيد ملكية القطاع العام — بقيت أهداف الخطة قائمة ترسم معالم التنمية وتترك لسياسة الدولة ان تحدد دور وسلطة الحكومة على قطاع الاعمال المنظم — سواء أكانت سلبية أم ايجابية (صفحة ٥)

الفقرة (٤) : هل زال أثر الربح فى توجيه قطاع الاعمال

الخطة العامة لم تدخل فى تفاصيل الاهداف على مستوى المؤسسة ، بل وصلت فقط الى مستوى القطاع والسلعة عامة . كما أنها لم تجدد (الوضع المالى) لعملية الانتاج (من حيث التمويل والتكلفة والارباح والادخار) على مستوى المؤسسة ، اكتفاء بتقدير الصورة المالية لنشاط قطاع الاعمال كله جملة وعلاقته بقطاع الحكومة والقطاع العائلى استنادا الى المعاملات المستنتجة من الحسابات القومية ، مع التعديلات التى يقتضيها توازن الاهداف فى الخطة .

وقد اعتبر تحقيق توازن السلع ، كفيلا بالتالى لتوازن العرض والطلب ، وبالتالى دليلا مفيدا لسير العملية الانتاجية سيرا منتظما — أما اذا أختل التوازن السعلى ؟ بسبب نقص الانتاج اوالتصدير مثلا عن المقرر فى الخطة) فمن اللازم على جهاز التنفيذ أن يعالج الخلل فى التوازن اويتبأ به ويتفاداه اذا أمكن — ومعالجة الخلل تتم بوسائل مختلفة فى كل حالة . وفى الادارة الخاصة اذا نقص الانتاج — بسبب العجز فى التصريف أو زيادة التكلفة ونقص الربح ، يمكن للادارة العامة معالجة الامر باعانة التصدير أو اعانة الانتاج اوالاعفاء الضريبى ، أو يمكنها اعتبار الادارة الخاصة فاسدة وترك المصنع لكى يغلق أبوابه فتتغير ادارته الى أيد أخرى أقدر على الافادة منه .

وقد شرحنا هذا بالتفصيل لانه قابل للتكرار فى حالة انتقال الملكية الى القطاع العام . فالادارة السيئة أوتطور مقومات الكفاية الانتاجية قد تؤدى بالمصنع الى استمرار الانتاج بخسارة وسيكون ذلك على حساب مالية القطاع العام كله (أى على صورة اعانة مستترة)وهو نفس الشىء .

ولم تتطرق الخطة التى وضعت عام ١٩٦٠ لمثل هذه التفاصيل ، اعتمادا على أن هذه من اختصاصات (الادارة الاقتصادية) وليست من اختصاص (الهيئة التخطيطية) .

فقرة (٧) — ومما يتفق مع هذا الرأى ، ماذهبت اليه المذكرة من أن (المؤسسة العامة) هى حلقة تربط بين أهداف الخطة وبين أهداف الانتاج فى المؤسسة الواحدة .

ولكن يلاحظ ان توزيع الهدف العام للانتاج فى القطاع على الشركات المشتغلة فيه فى الحالة المثلى يتوقف على عدة عوامل — منها التكلفة والطاقة والنوعية — كما يلاحظ أن توزيع الشركات بين مؤسسات عامة متعددة — يشير الى ضرورة تنسيق الاهداف بين تلك المؤسسات العامة .

الاتحادات والغرف الصناعية والتجارية

أرى أن تبقى هذه المنظمات ، لكى تكون وسيلة للتفاهم التفصيل وتبادل الرأى بين المشتغلين بنفس الصناعة اوالتجارة ، حتى ولوكان معظمهم تابعا فى تصرفاته لتوجيهات القطاع العام . وذلك لسببين :

الأول : ان التوجيهات الانتاجية والمالية للمؤسسات لن تصل الى درجة الشمول والتفصيل او الوضوح الذى يمكن القول معه ان لا داعى لتكوين رأى عام بين المشتغلين فى الصناعة .

الثانى : أن التبعية للقطاع العام ليس معناها الاتصال الكامل بجميع الاجهزة الحكومية اى أن تبعية شركات الغزل لثلاث مؤسسات كبرى ، لن تغنى عن ايجاد نقطة التقاء بين مديرى هذه

الشركات وبين وزارة الصناعة ـ وزارة التجارة ـ وزارة التموين ـ وزارة العمل ـ وزارة الخزانة ـ وغيرها من الوزارات ـ ونقطة الالتقاء المناسبة للتشاور هى الاتحادات والغرف ـ للوصول الى تفاهم او التعرف على وجهات النظر المختلفة .

هذا طبعا فضلا عن فوائد الاتصال المهنى والفنى والعلمى والتنظيمى والاجتماعى التى يمكن ان تتحقق عن طريق هذه الاتحادات .

شركات التأمين

أرى التوسع فى عمليات التأمين حتى فى الشركات الحكومية على العمليات الحكومية لسببين :

الاول : المحافظة على توازن العمليات الفردية (انتاج ـ نقل ـ تخزين) تجاه المخاطر الطارئة .

الثانى : ايضاح قدر هذه المخاطر ـ لما فيه من دلالة على سوء التنظيم او الاهمال ، وبالتالى كفاية العمليات الجارية ومستواها من حيث الأمن والتنظيم .

وينبغى أن تستمر عمليات التأمين على اساس القياسات الصحيحة للمخاطر ، وأن تقف مؤسسات التأمين موقف الخصم من حالات الاهمال والتعمد .

أما انخفاض أرباح الشركات الحالية نتيجة لاجراءات الاشتراكية فأمر طارئ يعالج وفقا لأوضاعه .

أما بشأن ازدياد نصيب صناديق التأمينات الاجتماعية من نشاط التأمين الفردى ، فلا غير هذا اذا اتجهت المؤسسات الأخرى الى توسيع أعمالها فى اتجاه القطاع العام ، كما ينبغى أن يكون .

بورصة الأوراق المالية

نلاحظ أن السندات سعرها يتغير فى جميع بورصات العالم ـ على الرغم من أنها غير خاضعة لتغير فى سعرها الاساسى ولا فى معدل ربحها ـ السبب أن سعر السوق للسند ، لا تتوقف فقط على هذه العوامل بل ايضا على (مدى الافضلية) النسبية لوسائل الاستثمار الاخرى .

ولذلك ينبغى النظر بدقة فى وظيفة البورصة ـ قبل المؤسسات المالية ومصدرى السندات) والمؤسسات الانتاجية (مصدرى الاسهم) والمستثمرين (أصحاب الادخارات) والمضاربين (التوازن) ومعنى ذلك انه مادام يوجد المدخر الحر فى توجيه مدخراته نحو الايداع أو الاستثمار ، ومادام توجد وسائل مختلفة للاستثمار (الزراعى ـ الصناعى ـ التجارى ـ العمرانى) يمكن للمدخر ان يتجه اليها بحرية

— مادام هذين الشرطين متوفرين — يكون من الضرورى ايجاد بورصة للأوراق المالية (تعمل فى سندات معظمها — وأقلها أسهم) — ولكن تعمل على اى حال لتحديد غرض مفيد .

وحتى اذا فرضنا أن دائرة حرية التصرف قد ضاقت أمام المدخر (وهذا له ضرره لأنه قد يصرف المدخر عن الادخار كلية) ، فان ضرورة التخلص من السندات الحالية والاسهم القائمة فعلا بالبيع والتبادل ستجعل من المفيد بقاء البورصة لفترة طويلة .

القطاع المصرفى

ستتغير العلاقة بين المؤسسات الانتاجية والجهاز المصرفى ، تبعا لتغير الخطة الانتاجية وحوافز الانتاج ووسائل التمويل والادارة ، ولكن ستبقى للجهاز المصرفى وظيفة أساسية فى الائتمان والتمويل عدا وظيفته فى الايداع والتمويل . تلك الوظيفة هى أمساك حسابات جارية وودائع وتقديم قروض للمؤسسات الانتاجية وفقا لقواعد معينة تتضح معها حقيقة الموقف المالى وخطة الانتاج لكل مؤسسة .

ولذلك يتجه التنظيم المصرفى فى النظم الاشتراكية الى انشاء بنوك الاستثمار — عدا البنوك التجارية — وفى بعض الدول تتولى بنوك الاستثمار فحص المشروعات الجديدة فنيا وماليا — أو اجراء مسابقة بين مختلف المؤسسات للفوز باعتمادات الاستثمار على أساس الكفاية الانتاجية أو غيرها من الأسس الموضوعية . ويلاحظ أن من السمات الرئيسية للتنظيم الاشتراكى ، جعل الحق فى التصرف فى المدخرات ، ليس للمؤسسة التى كونتها ، بل وفقا لاعتبارات قومية معينة (الخطة مثلا) وللجهاز المصرفى وظيفة فى عمليات الانتاج الجارية للمؤسسات (وتكوين المدخرات) ، ووظيفة اخرى فى عمليات الاستثمار والتوسع — بما فى ذلك تمويل المخزون .

ومن المهم الاشارة الى فكرة تقاضى الجهاز المصرفى فائدة على القروض التى يقدمها للمؤسسات العامة — اذ أن هذه العملية لابد أن تتم تحت ضوابط دقيقة منها — وجود خطة مقررة للانتاج والتوسع يتم الاقتراض تبعا لها — وأن تستخدم القروض فى الغرض الذى طلبت من أجله ، وأن يؤدى التأخير فى تسديد القروض الى التحقيق فى موقف المؤسسة وفى خطتها للسنة التالية . أى أن حق الاقتراض لا يكون مرتبطا بضمان الموقف المالى (اذ لا معنى لهذا الضمان اذا كان القطاع العام يملك المصرف والمؤسسة معا) أنما يرتبط بخطة الانتاج والاستثمار ومطابقة حال الشركة لما هو مقدر فيهما . أى اصبح المصارف من اجهزة التنفيذ والرقابة والمتابعة ، وليست مجرد خزائن لايداع وصرف الأموال .

وهنا نلحظ ضرورة تغيير العلاقة بين حجم الودائع وبين حجم الائتمان الذى يسمح به للجهاز المصرفى

(التجارى والاستثمارى) اذ أن الأمر يختلف فى الاقتصاد الاشتراكى عنه فى الاقتصاد الرأسمالى — وتنظيم هذه العلاقة — يتم عن طريق المصرف المركزى ، الذى يشرف على تحديد حجم التمويل الكلى ومراقبة تخصيصه للأغراض المختلفة وفقا للخطة التفصيلية ، مما يدخل فى وظيفة البنك المركزى .

أخطاء المخططين — وأخطاء غيرهم

أكثر الناس ادراكا لقصور التخطيط هم القائمون به . وأكبر مصدر للخطأ هو العجز فى الوصول الى التوازن الصحيح بين الرغبة والمقدرة . فالفرد (أو المؤسسة الخاصة) حينما تعجز عن تحديد رغباتها (أو خططها) فى حدود عملية قابلة للتنفيذ (المقدرة) تصطدم مباشرة بظواهر تنبهها بسرعة الى الخلل — أما فى التخطيط القومى — فالرغبة الطموحة ، تجد أمامها مجالا أوسع لمحاولة التحقيق (نظرا لكثرة الوسائل والأساليب التى يمكن أن تتبع) قبل أن تتضح حدود القدرة العملية . وحينما يعتمد المخطط المتحفظ فى التعرف على معدل التنمية على البيانات التاريخية ، يكون مخطئا — لان التنمية — وخاصة الدول الاشتراكية — تستهدف تغيير النمط التاريخى — وحينما يعتمد المخطط المتفائل على البيانات الفنية (المستمدة من الدول الأخرى) يكون مخطئا لأن ظروف التطبيق العملى لاشك ستكون مختلفة — وفى الوقت ذاته — يتجه رجل السياسة دائما الى الطموح لتوسيع أفق العمل وتحقيق الغايات الاجتماعية . ولكن الخبرة الفعلية هى التى ستحدد فى النهاية ، وبعد سنوات من التنفيذ والتعديل ، المعدلات الفعلية الممكنة ، ووسائل زيادتها .

ولكن المؤشرات العامة للنمو الاقتصادى والموقف المالى فى الدولة ، لايمكن ان تختلف تماما فى النظم الاشتراكية وغيرها — فمثلا — المديونية للخارج ومعدل استغلال الطاقات المركبة ونسبة الموارد المخصصة لاستثمار الى الموارد المخصصة للاستهلاك ، ومستويات الكفاية الانتاجية للعامل (مقيسة بوحدات طبيعية وليست نقدية) ومستوى المعيشة (كدخل فردى منسوبا الى وحدات استهلاكية) — كل هذه مؤشرات تدل على التنمية عامة ، وقياسها يوضح للمخطط السبل لتصحيح وتقويم الخطط فترة بعد أخرى .

التعاقدات التنفيذية

وكان من اللازم أن تبادر كل هيئة من الهيئات التنفيذية المشتغلة بالتنمية (فى مختلف المستويات والقطاعات) الى اعداد خططها التفصيلية السنوية ، وفقا لتوجيهات الخطة العامة للسنة الاولى — ثم تجرى عقود امع الهيئات والمؤسسات الأخرى لتضمن توافر الموارد اللازمة لها وتضمن تصريف منتجاتها .

فشركة الغزل المؤممة — عن طريق المؤسسة العامة التابعة لها — تبرم عقودا واتفاقات للحصول على الخامات والوقود والعمال والتمويل الجارى والاستثمارى مع الهيئات والمؤسسات المختصة كما انها تبرم عقودا لبيع المنتجات مع المصدرين والموزعين الداخليين — مع النص فى تلك العقود على غرامات وجزاءات معينة على المقصر فى التنفيذ من أى جانب .

وبذلك تتحول الخطة العامة الى برامج تنفيذية بمسئوليات محددة .

ولكن فيما يبدو أن هذه التعاقدات لم تتم للأسباب الآتية :

أولا : لم نصل الى مرحلة التخطيط المنظم بعد .

ثانيا : لأن الاجهزة الحكومية لا زالت تتصرف بوظيفتها الرقابية السابقة وليست بوظيفتها التنفيذية المباشرة فى التنمية .

ثالثا : لتعارض النشاط الحر والنشاط الموجه فى بعض القطاعات .

رابعا : لسرعة تطور النظم والقوانين ، وتغير شخصية اصحاب التصرف ومسئولياتهم .

خامسا: لعدم امكان متابعة الاحداث الاقتصادية متابعة مركزية دقيقة .

ولا مناص من الأخذ بنظام التعاقدات التنفيذية بالتدريج لتنظيم التنفيذ فى الاقتصاد الموجه واحكام الرقابة عليه . ولا تكون التعاقدات بين المؤسسات الانتاجية فحسب ، بل تدخل فيها الوزارات والهيئات العامة التى عليها أن تقدم النقد الأجنبى والتمويل والفنيين وأن تشترى المنتجات أو تقدم الاعانات أو تضمن الاسعار أو غير ذلك من أنواع الاتصال الجديدة بين القطاع العام باعتباره منظما ومشرعا وبين القطاع العام باعتباره منتجا ومستهلكا .

وكما ذكرنا من قبل — لا يمكن للخطة العامة — التى تبقى ارقامها وأهدافها اجمالية مهما فصلت — أن تتحول الى قرارات اقتصادية مباشرة قابلة للتنفيذ ، الا على اساس مثل هذه التعاقدات الملزمة .

أما الآن فما زلنا فى مرحلة اللجان وقراراتها التى لا تفيد فى توجيه النشاط الاقتصادى ولا فى تنظيم الرقابة الحكومية .

ولذلك يمكن للمؤسسات الانتاجية — الخاصة والعامة على السواء — أن تحمل القرارات العامة الادارية كل مسئولية — كما يمكن لهيئات الادارة العامة أن ترجع فى قراراتها وتعدل فيها دون اعتبار لأثر ذلك الضار على موقف المؤسسات ، وبذلك تضيع الفائدة الموجوة بسبب عدم التحديد .

١٨ أكتوبر سنة ١٩٦١

د . ابراهيم حلمى عبد الرحمن

نبيله ...