

# محاكمة مسار الخصخصة في مصر:

قراءة نقدية من وجهتي النظر الاقتصادية والقانونية



تحرير: عمرو عادلي

إعداد: محمد جاد - عماد مبارك  
الناشر: الذاكرة والمعرفة للدراسات



# محاكمة مسار الخصخصة في مصر: قراءة نقدية من وجهتي النظر الاقتصادية والقانونية

إعداد

محمد جاد      عماد مبارك

تحرير وتقديم

عمرو عادلي





## نبذة عن المشاركين في التقرير

### عمرو عادل

يعمل عمرو عادل أستاذًا مساعدًا بقسم العلوم السياسية بالجامعة الأمريكية بالقاهرة. تركز أبحاثه على الاقتصاد السياسي وسوسيولوجيا الاقتصاد في مصر والشرق الأوسط. صدر له كتاب *Cleft Capitalism: The Social Origins of Failed Market Making in Egypt* (2020) كما صدر له كتاب «الأصول السياسية للإصلاح المؤسسي: حالتا مصر وتركيا» (دار صفصافة، 2013) وهو ترجمة للنسخة الإنجليزية الصادرة مع دار نشر راوتليدج (2012). كما صدرت له عدة مقالات أكاديمية وأخرى صحفية في مواقع بلومبرج وزاوية-عربي وجريدة الشروق.

### محمد جاد

صحفي متخصص في تغطية الاقتصاد المصري، عمل منذ 2003 في صحف محلية ودولية ومواقع إلكترونية مصرية، من ضمنها صحف الشروق والشرق الأوسط وشارك بإسهامات مع مواقع المنصة ومدى مصر، وحرر عددًا من الكتب عن تاريخ الاقتصاد المصري آخرها «ماذا جرى لمشروع طلعت حرب؟ مصر والنظام المالي العالمي في مائة عام» صدر عن دار المريا 2021.

### عماد مبارك

باحث قانوني، أسس، عام 2006، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، وظل مديرًا تنفيذيًا لها حتى عام 2015. في 2021، أسس مبارك مركز الذاكرة والمعرفة للدراسات المعنى بدراسات تاريخ منظومة العدالة في مصر، بشقيها القضائي والتشريعي.

شارك مبارك، على مدار عشرين عامًا، في إعداد وتحرير العديد من الدراسات والتقارير والأوراق القانونية المعنية بأوضاع حقوق الإنسان في مصر.



## فهرس المحتويات

|    |                  |           |                                                                                                |
|----|------------------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ٦  | ..... عمرو عادلي | م         | تقدير                                                                                          |
| ٨  | .....            | •         | الخصخصة كعملية سياسية ذات تجليات قانونية                                                       |
| ١٠ | .....            | •         | الخصخصة كعملية سياسية ذات تداعيات اقتصادية                                                     |
|    | عماد مبارك       | زء الأول: | الج                                                                                            |
|    |                  |           | التأطير القانوني لسياسة الخصخصة: المسار التشريعي والقضائي                                      |
| ١٢ | .....            |           | مدخل                                                                                           |
|    |                  |           | القسم الأول                                                                                    |
| ١٣ | .....            | •         | التنظيم القانوني للخصخصة: محاولة تهيئة المناخ التشريعي                                         |
|    |                  |           | القسم الثاني                                                                                   |
| ١٧ | .....            | •         | المحكمة الدستورية العليا: تمهيد الطريق للخصخصة                                                 |
| ١٨ | .....            | •         | توجه المحكمة الدستورية العليا وملف الإصلاح الاقتصادي                                           |
|    |                  |           | القسم الثالث                                                                                   |
| ٢١ | .....            | •         | قضاء مجلس الدولة وبرنامج الخصخصة                                                               |
| ٢١ | .....            | -         | قضاء مجلس الدولة: تاريخ من الصراع مع السلطة وبسط الولاية القضائية                              |
| ٢٣ | .....            | •         | إرهاصات المرحلة الجديدة للصراع مع السلطة                                                       |
| ٢٤ | .....            | •         | قراءة في أحكام مجلس الدولة وكشف فساد برنامج الخصخصة                                            |
| ٢٦ | .....            | -         | أولاً: مظاهر الفساد وإهدار المال العام                                                         |
| ٢٨ | .....            | -         | ثانياً: تجاهل القواعد القانونية: قانون المناقصات والمزايدات وقانون نزاع الملكية للمنفعة العامة |
| ٢٩ | .....            | -         | ثالثاً: البيع بالمخالفة للقانون 203 ثم تعديل القانون بعد إتمام البيع                           |
| ٣١ |                  |           | خاتمة                                                                                          |



## الجزء الثاني:

محمد جاد

### مدخل

### القسم الأول

٣٢

٣٤

٣٩

• ماذا جرى للصناعة بعد الخصخصة؟

- القطاع العام لم يختف ولكن تغير دوره

### القسم الثاني

٤١

٤١

٤٢

• الخصخصة ك مؤامرة دولية

- أولاً: إحلال الواردات Import substitution

- ثانياً: التوسع في الاستهلاك mass consumption

### القسم الثالث

٤٤

٤٤

٤٩

• حلول القطاع الخاص مكان العام: الأهداف والمساعد في ظل تبادل الأدوار

- ليس مجرد تبديل للأدوار

- كيف أدرنا صفقات الخصخصة؟

### القسم الرابع

٥٢

• الخصخصة كنتيجة لفشل نموذج القطاع العام

٥٧

## خاتمة

# تقديم

عمرو عادلي

يُمكن تعريف الخصخصة كعملية تحول في نقل ملكية الأصول الاقتصادية من القطاع العام أي الدولة وما يتبعها من مؤسسات أو أجهزة وشركات- إلى القطاع الخاص بتنوعياته سواء كان محلياً أو أجنبياً، كبيراً أو صغيراً. يضيف نقل الملكية بعداً قانونياً على عملية الخصخصة يتصل بإعادة تعريف حقوق الملكية والعائد المتحقق منها. وفي الوقت ذاته، فإن الخصخصة مسألة ذات تبعات اقتصادية مباشرة لأنها تحدد قواعد تخصيص الأصول الإنتاجية المادية أو النقدية أو غيرها. وهو ما يجعل الخصخصة مسألة سياسية في المقام الأول والأخير من حيث أصولها وتداعياتها وبالنظر بتفاصيل العملية نفسها كتجلٍ لا لبس فيه لأفعال من جانب السلطة العامة يتم من خلالها تخصيص الموارد والقيم في المجتمع. ومن هذا التداخل بين القانون والاقتصاد والسياسة، يكتسب هذا التقرير منهجه في محاولة لفهم الخصخصة كعملية سياسية لها تجليات قانونية سواء تشريعية أو بالأخص قضائية، ولها بطبيعة الحال تداعيات اقتصادية على المستوى الكلي كونها تؤثر على الأطر المؤسسية الحاكمة لإدارة الاقتصاد وبالتالي على فرص التنمية وتكوينها القطاعي وحضور المستثمرين الأجانب وهلم جرا، وكذلك على المستوى الجزئي بالنظر إلى إعادة توزيع الأصول التي كانت يوماً مملوكة للدولة -ومن ثم للشعب الذي من المفترض أن تجسد إرادته وتمثل مصالحه العامة- لصالح ملاك جدد ينتمون للقطاع الخاص ويحصلون على العائد من حيازتها أو استخدامها أو التصرف فيها.

يضم هذا التقرير ورقتين بحثيتين الأولى من تأليف عماد مبارك عن الجوانب القانونية والقضائية لمسار الخصخصة في مصر منذ انطلاقه في مطلع تسعينات القرن الماضي بينما ينصب اهتمام الثانية، وهي من تأليف محمد جاد، على الجوانب الاقتصادية للخصخصة من حيث آثارها على فرص التنمية في مصر لاسيما مسيرة التصنيع التي شهدت توسعاً مع إنشاء القطاع العام في العهد الناصري، وذلك في محاولة لتقييم أثر الخصخصة على أداء الاقتصاد الكلي.

يكتسب هذا التقرير بالورقتين المكونتين له أهمية في نقاش ملف الخصخصة في مصر في السنوات الثلاثين الماضية من ثلاث زوايا:

الأولى هو أنه عمل بحثي يسعى إلى تكوين صورة كبيرة تجمع التفاصيل القانونية والقضائية والاقتصادية وتتبع ما جرى في مصر منذ إنطلاق مسار الخصخصة في 1991 عقب تبني برنامج الإصلاح الاقتصادي

والتكيف الهيكلي، وذلك ابتغاء لفهم فحوى تلك العملية المركبة متعددة الأبعاد، والتي كان لها آثار عميقة على الاقتصاد السياسي المصري. ومن ثم فإن الباحثين يشترك مع أدبيات أكاديمية وشبه أكاديمية تراكتت في دراسة الجوانب المختلفة للخصخصة، وبينان على الكثير من التفاصيل الواردة فيها سواء في شق كيفية إدارة عملية الخصخصة وما شابها من فساد ومحسوبية وغياب للشفافية أو فيما يتعلق باتخاذ القضاء الدستوري ثم الإداري الأعلى ساحتين لحسم الصراع السياسي المواكب لإعادة تعريف حقوق الملكية وآثار هذا التوزيعية على العمال والجمهور العام. وهنا يمكن القول أننا بحاجة بالفعل لتكوين صورة كبيرة لمسار الخصخصة من حيث أصوله وتداعياته بما يسمح بإعادة تأطير النقاش العام في المرحلة الحالية، وهو ما ينقلنا إلى الزاوية الأخرى لأهمية هذا التقرير وهو توقيت نشره.

يمثل توقيت صدور هذا التقرير الزاوية الثانية لأهميته لأنه يقدم دراسة شاملة ومحكمة ومتكاملة للجانبين القانوني والاقتصادي للخصخصة بالنظر إلى المرحلتين الكبريين لذلك المسار في عهد حسني مبارك (1981-2011) بالنظر إلى الفترة الأولى التي بدأت بصور القانون رقم 203 لسنة 1991، والذي أرسى الأسس التشريعية لإعادة هيكلة وبيع وتصفية القطاع العام (بتحويل قسم كبير منه إلى شركات قطاع الأعمال العام) بما سمح بالمرحلة الأولى في ظل حكومة كمال الجنزوري (1996-1999) ثم المرحلة الثانية الأكثر اتساعاً من حيث عدد وقيمة صفقات الخصخصة في ظل حكومة أحمد نظيف (2004-2011). استنفدت المرحلتان الأولى والثانية الرصيد الأكبر من شركات قطاع الأعمال العام كما شهدت توسعاً كبيراً في تخصيص الأراضي المملوكة للدولة لصالح مستثمرين خاصين في قطاعات هامة كالبناء والتصنيع والسياحة والاستصلاح الزراعي. وفي السنوات القليلة الماضية جرى إحياء الاهتمام بملف الخصخصة مرة أخرى في إطار إعادة هيكلة الاقتصاد المصري خاصة بعد اتفاق صندوق النقد الدولي في نهاية 2016. وشمل هذا الاهتمام إعادة إنشاء وزارة قطاع الأعمال العام بهدف بيع المتبقي منها من المرحلتين السابقتين، وتمرير قانون جديد للاستثمار (رقم 72 لسنة 2017) والشروع في تفعيل الشراكة بين القطاعين الخاص والعام في قطاعات وأنشطة لم تكن محلاً للخصخصة الكلية أو الجزئية من قبل، خاصة في مجالات المرافق العامة والخدمات كالنقل والمياه والكهرباء وصولاً إلى وثيقة ملكية الدولة الصادرة في 2022، والتي تحدد أوجه وسبل التخارج من أنشطة اقتصادية بعينها. على الرغم من اختلاف هذه المرحلة عن سابقتها سواء بالنسبة للقطاعات محل الخصخصة أو الأدوات القانونية والتنظيمية التي يتم تصميمها أو توظيفها فإن جوهر عملية الخصخصة يظل كما هو وهو نقل حقوق الملكية من العام إلى الخاص ما يجعل فهم وتحليل، وبالأحرى تكوين صورة كبيرة للمراحل السابقة، مسألة شديدة الأهمية من أجل إمداد النقاش العام -و ما بقى منه- بالمادة اللازمة على مستوى المعلومات والتحليل. وهذا ما يسعى إليه هذا التقرير.

تتمثل الزاوية الثالثة لأهمية هذا التقرير كونه يدور في فلك السياسة العامة في موضوعه وهيكله ولغته وجمهوره المستهدف مع كونه ينطلق بوضوح من قاعدة الأعمال الأكاديمية التي تناولت الخصخصة بالكثير من العمق من قبل سواء في مجال العلوم السياسية أو الاقتصاد السياسي أو الاقتصاد الكلي بجانب دراسات القانون بالطبع.

بعد أن تناول التقديم موضوع التقرير الحالي بالنسبة لما سبقه من أدبيات أكاديمية وشبه أكاديمية تناولت مسار الخصخصة في مصر من زوايا شتى، فإن القسمين التاليين سيسعيان إلى تناول مجمل لكل من الورقتين على سبيل التمهيد للقارئ.

## الخصخصة كعملية سياسية ذات تجليات قانونية

سبقت الإشارة إلى أن الخصخصة هي عملية إعادة تعريف لحقوق الملكية بما ينطوي على نقلها من الملكية العامة -والتي عادة ما تعني ملكية الدولة- إلى الملكية الخاصة ما يجعلها مسألة سياسية في المقام الأول ذات تجليات قانونية. ومن هذا المنطلق تتناول الورقة الأولى جانبي التشريع والقضاء كتمثليين لقانونية الخصخصة، مع التركيز على الشق الثاني المتمثل في القضاء سواء الدستوري أو الإداري. ويرجع هذا إلى أن عملية الخصخصة -ولأسباب سياسية تتعلق بالنظام الحاكم في ظل مبارك- لم توطر تشريعياً إلا في أضيق النطق من خلال قانون 203 لسنة 1991، والذي أتى عامًا وفضفاضًا كما توضح الورقة بما يفتح المجال أمام تغيير وضع شركات القطاع العام من خلال فصلها عن الوزارات التي كانت تتبعها ماليًا وإداريًا، وهو الترتيب الموروث من العهد الناصري، وتحويلها إلى قطاع الأعمال العام. ولكن هذا التغيير لم يكن بالضرورة محصورًا في الخصخصة بنقل الملكية إلى القطاع الخاص بل شمل أيضًا إعادة هيكلة وتنظيم القطاع العام مع احتفاظ الدولة بملكيتها وصولًا إلى التصفية. وربما يعود ذلك الغموض التشريعي وقتها لتقدير نظام مبارك لمخاطر التحول الاقتصادي عامة، بما في ذلك الخصخصة. ففي مقابل ضغوط البنك الدولي نحو الخصخصة -وهو السياق الذي تم فيه صياغة التشريع- فإن النظام كان يواجه ضغوطًا أخرى من العمال المتركزين في بعض شركات قطاع الأعمال، والمنظمين نقابيًا والذين استنفروا في مواجهة مخاطر تغيير أوضاعهم للأسوأ علاوة على تفضيل النظام لإبقاء خياراته -ومن ثم خطوط الرجعة- مفتوحة.

لقد أنتج ذلك الغموض التشريعي طبقًا للورقة البحثية وضعًا انتقل فيه ملف الخصخصة كعملية سياسية -صراعية في الكثير من جوانبها بالنظر لتبعاتها التوزيعية- إلى ساحات القضاء. بدأ هذا الأمر بالقضاء الدستوري، وكانت المحكمة الدستورية العليا وقتها فاعلاً جديداً نسبياً أخذ شكله النهائي في 1989 تطوراً من صيغة المحكمة العليا التي صدر قانونها في 1979. ولم يكن هذا يعني تسييساً فجاً للقضاء بمعنى استخدامه كأداة لتمرير سياسات لا يريد النظام ترجمتها إلى تشريعات لأن المحكمة الدستورية تمتعت وقتها بدرجات كبيرة من الاستقلالية بل احتفظت بهامش كبير نسبياً من المناورة في مواجهة النظام. صحيح أن المحكمة أسبغت الدستورية على مسار الخصخصة في حكمها التاريخي في 1997 إلا أن هذا كان يعكس توجهها ليبرالياً من قضائتها وقدرة على التعبير عن هذا كفاعلين مستقلين نسبياً عن النظام، ومن ثم بينما كان حكم الخصخصة متماشياً مع خطط النظام فإن أحكاماً أخرى -عكست نفس ليبرالية المحكمة وقتها مثل ضرائب العاملين بالخارج وضريبة المبيعات- سارت فيها المحكمة في اتجاه

عكسي خالف توجهات النظام وصولاً إلى حرمانه من موارد مالية. ويعني هذا أن القضاء كان بالفعل ساحة حلت وظيفياً محل السياسة في إطلاق مسار الخصخصة، ولكنه كان فاعلاً بحد ذاته بقدر ما كان ساحة له توجهاته وقناعاته وقدراته.

ومن المثير للغاية الاعتبار أن ما بدأه النظام من إحالة الخصخصة إلى القضاء ارتد عليه في مرحلة لاحقة مع تسارع وتيرة الخصخصة في عهد حكومة أحمد نظيف عندما لجأ المناهضون لخصخصة شركات قطاع الأعمال من الناشطين في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وممثلي العمال المتضررين من صفقات الخصخصة وبعض مسئولى الشركات المعروضة للخصخصة إلى القضاء الإداري – مجلس الدولة – لاتخاذ ساحة للمقاومة بأدوات قانونية تستهدف تفويض مسار الخصخصة بتحدي القرارات الإدارية التي تم بموجبها توقيع عقود خصخصة شركات قطاع الأعمال العام أو تخصيص أراض مملوكة للدولة لمستثمرين خاصين محليين أو أجانب. ومرة أخرى كان القضاء فاعلاً، وليس ساحة للصراع بين أنصار وخصوم الخصخصة فحسب. أصدر مجلس الدولة جملة من الأحكام أفضت إلى إبطال العديد من صفقات الخصخصة وتخصيص الأراضي بدءاً من 2008، وتسارعت هذه الوتيرة بعد ثورة 2011. تسلط ورقة عماد مبارك البحثية الضوء على الجوانب القضائية للخصخصة كتجل للصراع الاقتصادي-السياسي. وهي لعلمي من أولى المحاولات لتكوين صورة كبيرة تضم القضاءيين الدستوري والإداري معاً في علاقتهما بالخصخصة على نحو جمع بين المعرفة بفنيات القانون والعمل القضائي، وبين أدبيات العلوم السياسية عن القضاء كجزء من النظام السياسي.

## الخصخصة كعملية سياسية ذات تداعيات اقتصادية

تقدم ورقة الجانب الاقتصادي للباحث محمد جاد إسهاً ممتازاً لمناقشة مسار الخصخصة سواء على مستوى زاوية التناول بالتركيز على الأثر التنموي الذي تركته الخصخصة في القطاع الصناعي على الاقتصاد المصري الكلي أو على مستوى النتائج التي خلصت إليها. فأما الاقتراب فقد طرح جاد سؤالاً جديداً وهو كيف أثّرت خصخصة القطاع العام -بالتركيز على قطاع الصناعة التحويلية- على مسار التنمية. إن هذا المنظور يختلف عما شغل جلّ الدراسات والتعليقات على الخصخصة، والتي اهتمت بالجانب الجزئي (المايكرو) حول كيفية إدارة عملية الخصخصة وما شابها من فساد ومحسوبية وغياب للشفافية والمحاسبة أو إعادة بناء شبكات المحسوبية والفساد<sup>١</sup> والتي تم من خلالها نقل الملكية من الدولة لفاعلين بعينهم في القطاع الخاص أو تأثير الخصخصة على العمال ومحاولاتهم للتكيف أو المقاومة بصورة شتى<sup>٢</sup>. بيد أن قليلاً من الدارسين اهتم بمحاولة استقراء نتائج مسار الخصخصة بعد ثلاثين سنة من انطلاقه على المستويين القطاعي (الصناعة) والكلي (التنمية). ويركز جاد على التصنيع، كونه قد استقر في غالب أدبيات الاقتصاد والاقتصاد السياسي باعتباره قاطرة التحديث الاقتصادي ورفع القيمة المضافة المتحققة في الاقتصاد ككل، ولكنه من ناحية أخرى كان محور تمدد القطاع العام في العهد الناصري سواء من خلال تأميم الشركات الخاصة التي كانت مملوكة لمصريين أو أجانب أو بخوض قطاعات جديدة من الصناعات الثقيلة كالحديد والصلب والألمنيوم والأسمدة والأسمت والصناعات الهندسية. ومن ثم يمكن اعتبار مساهمة هذه الورقة إكمالاً للنقاش الدائر يضيف إليه ولا ينتقص منه.

لا يتوصل محمد جاد إلى نتيجة قاطعة فيما يتعلق بأثر الخصخصة التنموي؛ فالبيانات التي يوردها أو يستخرجها تظهر أن القطاع الصناعي لم يشهد انكماشاً كبيراً كما يحسب البعض بعد صفقات الخصخصة المتتالية في التسعينات والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين. قد يكون صحيحاً أن بداية الستينات كانت استثنائية في توليد النمو مقارنة بكل الفترات التي تلتها، ولكن في الغالب فإن هذا كان راجعاً إلى

١ انظر على سبيل المثال لا الحصر:

Heydemann, Steven. Networks of privilege in the Middle East: the politics of economic reform revisite. Springer ٢٠٠٤.  
El Tarouty, Safnaz. Businessmen, clientelism, and authoritarianism in Egypt. Springer ٢٠١٦.  
Adly, Amr Ismail. "Politically-embedded cronyism: The case of post-liberalization Egypt." Business and Politics ١١, no. ٤ (٢٠٠٩): ٢٦-١.  
Chekir, Hamouda, and Ishac Diwan. "Crony capitalism in Egypt." Journal of Globalization and Development ٥, no. ٢ (٢٠١٤): ١٧٧-٢١١.

٢ انظر مثلاً:

Joel. "Workers' Protest in Egypt: Neo-liberalism and Class Struggle in ٢١st Century Beinin, Joel. (٢٠٠٩): ٤٤٩-٤٥٤.



انطلاق التصنيع الثقيل من قاعدة منخفضة جدًا في مصر في الخمسينات إذ أن مسار التصنيع نفسه ما لبث أن تعطل وتراجع حتى في ظل ريادة القطاع العام مع تعثر الخطة الخمسية الثانية. ويحاول المؤلف هنا أن يضع قرارات الخصخصة في سياقها التاريخي فيتناول أزمة نموذج إحلال محل الواردات في مصر، وكيف أن الخصخصة كعملية نقل للملكية من العام إلى الخاص قد أتت بعد سنوات من تراجع الاستثمار والنمو في العديد من منشآت القطاع العام. لا يرمي جاد من وراء هذا إلى اعتبار مسار الخصخصة -أو الطريقة التي تم بها- حتميًا بل يعتبره قد أتى ليعبر عن هيمنة النيوليبرالية كأيديولوجيا عالمية وجدت سبيلها إلى بلاد الجنوب العالمي مثل مصر في خضم أزمات مديونية ومن خلال مشروعية صندوق النقد والبنك الدوليين. تفيد البيانات الواردة في الورقة أن خصخصة القطاع الصناعي -بالمعنى الواسع لانتقال الثقل في النمو والتشغيل والاستثمار من القطاع العام إلى الخاص وليس فحسب بنقل ملكية الأصول- لم يؤد لتراجع عام في التصنيع كنسبة من الناتج المحلي مقارنة بالفترة التي سبقت. وهو ما يعني أن الخصخصة كجزء من التحول النيوليبرالي لم تكن مرتبطة بإهدار التصنيع أو بالتحول نحو أنشطة طفيلية تشوبها المضاربة وغيرها من الأنشطة غير الإنتاجية كما يفيد الخطاب الناقد للتحولات التي شهدتها الاقتصاد المصري منذ التسعينات. ولكن في الوقت نفسه فإن خصخصة القطاع الصناعي لم تحل مشكلات التحول الاقتصادي في مصر لصالح صيغة أكثر تنموية سواء على مستوى الصادرات الصناعية ذات القيمة المضافة الأعلى أو بتعميق الصناعة وزيادة قدرتها على المنافسة. إن الخلاصة هي إذن أن الخصخصة -على الأقل في القطاع الصناعي- قد لا تكون الداء ولكنها لم تكن الدواء كذلك خلافًا لما روجه أنصارها وداعموهم في المؤسسات المالية العالمية.

على الرغم من أن الورقة المتناولة للجانب الاقتصادي للخصخصة لا تصل لإجابات حاسمة إلا أنها قطعًا تطرح أسئلة هامة وملحة في المرحلة الحالية ما يستدعي تطوير الأجندة البحثية مستقبلاً لتقييم مسار الخصخصة وتداعياته على المستويين الكلي والقطاعي.

ختاماً، يقدم التقرير فرصة ممتازة لفتح النقاش حول ملف الخصخصة في مصر بالانطلاق من تقييم المسار السابق لعمليات الخصخصة من الزاويتين الاقتصادية والقانونية من خلال وضعه في سياقه التاريخي، ويسوق في سبيل هذا تحليلات قائمة على بيانات ووثائق بما يغذي النقاش العام ويقيمه على أسس موضوعية بدون أن ينتقص من الطبيعة السياسية لعملية الخصخصة.

# الجزء الأول:

عماد مبارك

التأطير القانوني لسياسة الخصخصة: المسار التشريعي و القضائي

## مدخل

في مايو 1991، وقعت الحكومة المصرية اتفاق مع صندوق النقد الدولي بالإلغاء التدريجي لحوالي 50% من الدين الخارجي، تماشيًا مع تنفيذ الحكومة المصرية لما التزمت به في خطاب النوايا الموقع في مايو 1991، هذا بالإضافة إلى ما نصت عليه الاتفاقية من تقديم تمويل لمصر، وذلك بشرط تنفيذ اتفاقية التكيف الهيكلي مع البنك الدولي، وكان المطلوب من الحكومة تنفيذه هو: تحرير سعر الصرف، وخفض الموازنة<sup>٣</sup>.

وقد أدخل البنك الدولي الاتفاق ضمن «برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي» الذي قد وضع لتطبيقه خلال الفترة ما بين عامي 1991 و 1993، ثم تم اقتراح تمديد العمل ببرنامج الإصلاح الاقتصادي الشامل لثلاث سنوات أخرى من عام 1993 حتى عام 1996<sup>٤</sup>.

ونفادًا لهذه الاتفاقيات، قام المشرع المصري في محاولة تهيئة المناخ التشريعي لإنفاذ هذه السياسات الجديدة، بإصدار القانون رقم 203 لسنة 1991، بشأن قطاع الأعمال العام<sup>٥</sup>.

لذا نتناول في القسم الأول من هذا الجزء من التقرير، الإطار التشريعي والتنظيمي لسياسات الخصخصة، والغرض من إصدار القانون 203 لسنة 1991 وما يستتبعه من قرارات إدارية.

على الجانب الآخر تصدرت المحاكم المصرية المشهد في مرحلتين، كانت المرحلة الأولى سنة 1997، عندما أصدرت المحكمة الدستورية العليا الحكم المثير للجدل الذي منح السلطة وفقًا لتصريح رئيس المحكمة الدستورية العليا المستشار عوض المر تفسيرًا للدستور بطريقة تمهد الطريق للخصخصة. لذا نستعرض في القسم الثاني من التقرير مبررات المحكمة الدستورية العليا بخصوص هذا الحكم وتفسيرها له وإذا ما كان الحكم نتاج ضغوط تعرضت لها المحكمة الدستورية أم أن الحكم يعبر عن توجه المحكمة في ذلك الوقت.

أما القسم الثالث نستعرض من خلاله المرحلة الثانية التي بدأت إرهاصات الأولى سنة 2008 أي بعد مرور إحدى عشر عامًا على حكم المحكمة الدستورية العليا، حيث أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمًا بإلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء بإنشاء الشركة القابضة للرعاية الصحية وتحويل مستشفيات وعيادات التأمين الصحي إلى شركات تابعة لها وهو الحكم الذي أيدته المحكمة الإدارية العليا.

وفي 2010 أصدر القضاء الإداري حكمًا بإلغاء عقد بيع أرض مدينتي، وأيدت المحكمة الإدارية العليا الحكم في سبتمبر 2010، كان هذا الحكم بمثابة كرة الثلج، ففي 21 ديسمبر من نفس العام أقيمت دعوى تطالب ببطلان عقد بيع شركة عمر أفندي، وأصدرت المحكمة حكمها بعد ثورة 25 يناير 2011 وبدأ بعدها العمال في اللجوء إلى محكمة القضاء الإداري لاسترداد شركاتهم، حيث شهدت السنوات اللاحقة للثورة إصدار العديد من الأحكام التي تقر ببطلان عقود الخصخصة، لما شابها من فساد وإهدار للمال العام، وغياب الشفافية والرقابة والمساءلة بالإضافة إلى تضارب المصالح ومخالفة القوانين القائمة.

٣ - فاطمة رمضان تطور تشريعات النقابات العمالية من الملكية حتى الآن - مجلة دار المراسم العدد الثامن الصادر في..... ص ١١٨

٤ - قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٣٤ لسنة ١٩٩٣ بشأن الموافقة على اتفاقية منحة مشروع الخصخصة بين حكوتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأمريكية منشور بالجريدة الرسمية العدد ١٨ بتاريخ ٥ مايو ١٩٩٤.

٥ - نشر في الجريدة الرسمية عدد ٤٢ مكرر، بتاريخ ١٩ يونيو ١٩٩١.

في محاولة تهيئة المناخ التشريعي لإنفاذ هذه السياسات الجديدة، قام المشرع المصري بإصدار القانون رقم 203 لسنة 1991، بشأن قطاع الأعمال العام<sup>٦</sup>، والذي بموجبه حلت الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم 97 لسنة 1983. وبموجب ذلك، تغيرت طبيعة أموالها من مال عام لا يجوز بيعه أو التصرف فيه إلا بقانون إلى مال مملوك للدولة ملكية خاصة<sup>٧</sup> يجوز لها التصرف فيه بقرارات إدارية.

ووفقاً لما أوردته المذكرة الإيضاحية يهدف إصدار القانون إلى الفصل بين الملكية والإدارة حيث يقتصر دور الدولة بصفتها المالكة للقطاع العام على المحاسبة على النتائج، وتمارس الإدارة في ذات الوقت نشاطها في الاستثمار بذات الأسلوب والمنهج الذي تدار به الاستثمارات الخاصة بعيداً عن سيطرة الأجهزة الحكومية والتعقيدات الإدارية. وهو الأمر الذي يتطلب تقليص دور الأجهزة الحكومية التي تمارس شكلاً من أشكال الإشراف والتدخل والرقابة على الوحدات الاقتصادية ليقصر الإشراف على جهة واحدة تتمثل في المالك. وبذلك تتمكن شركات القطاع العام من تصحيح هيكلها التمويلية من خلال الاعتماد على الذات.

فالغرض من هذا التغيير في هيكل وإدارة وصلة الشركات المملوكة للدولة بتحويلها من القطاع العام إلى قطاع الأعمال، هو فصلها مالياً عن خزانة الدولة بحيث تستقل بخسائرها وأرباحها، وفصلها إدارياً عن الوزارات التي كانت خاضعة لها، علاوة بالطبع على فتح الباب أمام إعادة هيكلتها أو تصفيتها أو بيعها كشركات مملوكة لشركات قابضة.

بموجب هذا القانون أصبحت أيضاً حقوق العمال التي كانت مستقرة بحكم قانون العاملين بالقطاع العام، حقوقاً يتم التفاوض عليها، كذلك تم إنقاص حصة العمال من أرباح الشركات. ولم تستطع الحكومة السير قدماً في خصخصة الشركات، إلا بعد تنفيذ مسألة المعاش المبكر<sup>٨</sup>.

ولما كانت الحكومة تعلم بأن سياستها سوف تزيد من إفقار الغالبية العظمى من الشعب المصري، ومنهم العمال، وأنه من المنتظر أن يحتج العمال على ما يحدث لهم من اعتداءات على حقوقهم، عدلت الحكومة قانون النقابات سنة 1995 لتضمن بقاء نفس رجالها في قمة الهرم النقابي، لتمرير هذه السياسات وإحكام قبضتها على النقابات القاعدية والعمال<sup>٩</sup>.

٦ - نشر في الجريدة الرسمية عدد ٤٢ مكرر، بتاريخ ١٩ يونيو ١٩٩١.

٧ - أملاك الدولة الخاصة وفقاً للقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٧م بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة

هي العقارات والمنقولات المملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة، والتي لا تكون مخصصة لمنفعة عامة أو التي انتهى تخصيصها للمنفعة العامة. يعتبر من أملاك الدولة الخاصة (نماذج) :

- الأراضي التي لا مالك لها، والتي تقع داخل حدود المدن والقرى أو خارجها.

- الأراضي البور «غير المزروعة» والأراضي الصحراوية والمراعي، التي تقع خارج حدود المدن والقرى.

- الأراضي الزراعية والبور التي تكون الدولة قد منحتها بشرط زراعتها أو استثمارها لغرض معين وتوقف مالكوها عن تنفيذ هذا الشرط مدة خمس سنوات متصلة، على أن يعرض هؤلاء الملاك عما يكونون قد أقاموه عليها من منشآت إذا توافرت لهم شروط التعويض.

- جميع العقارات والعقارات بالتخصص والمنقولات التي تملكها الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة غير المخصصة لمنفعة عامة

٨ - فاطمة رمضان مرجع سابق ذكره ص ١١٨.

٩ - فاطمة رمضان مرجع سابق ذكره ص ١١٨.

وهنا تجب الإشارة إلي أن التنظيم الدستوري والتشريعي أمر واجب وضروري فإن افتقاده من شأنه أن يصيب عمليات الخصخصة بالبطان؛ فقد غاب تماماً التنظيم الدستوري والتنظيم التشريعي المتكامل القائم على الأسس الدستورية، فإذا كان التأميم لا يكون إلا بقانون، فإنه ومن باب أولى أن تكون الخصخصة بقانون عملاً بقاعدة توازي الاختصاصات.

تأتي أهمية التنظيم الدستوري والتشريعي للخصخصة في كونه ضرورة لنقل ملكية المشروعات العامة التي أنشئت أصلاً بقانون، وكذا تحديد القواعد والشروط التي يتعين على السلطة التنفيذية الالتزام بها وليس وضعها بنفسها وفق هواها.

وعلى الرغم من التحول في مصر إلى سياسة تحرير الاقتصاد، والتي تشكل الخصخصة جزءاً منه في بداية التسعينات، إلا أن التفكير في التدخل التشريعي لم يرد على بال السلطة التنفيذية منذ ذلك الوقت وحتى الآن؛ فلم يتضمن قانون قطاع الأعمال العام رقم 203 لسنة 1991 أي تنظيم للخصخصة، ولم ترد به أي إشارة صريحة أو ضمنية إليها .

ونعتقد أن السبب وراء غياب الإطار التشريعي، رغبة السلطة العليا في توافر أكبر قدر من المرونة للسلطة التنفيذية في تحديد نطاق وطرق خصخصة شركات قطاع الأعمال العام، حيث أبقت على درجة من الغموض التشريعي والتنظيمي، لتسهيل التحايل على القوانين القائمة وتغيب الرقابة والمحاسبة. نفس الغموض وعدم اليقين الذي سمح للسلطة التنفيذية بالمرونة، تحول لمصدر للمقاومة مع تفعيل دور مجلس الدولة وبدء المنازعات القضائية حول الخصخصة من 2008.

وهو ما سمح للسلطة التنفيذية من وضع برنامج الخصخصة وتنفيذه بنفسها، وإعمالاً لذلك، وضع المكتب الفني لوزير قطاع الأعمال العام، في 14 فبراير 1993، دليل الإجراءات والإرشادات العامة لبرنامج الحكومة لتوسيع قاعدة الملكية على الرغم من أن هذا البرنامج لا يعدو أن يكون مجرد خطة عمل أو توجيهات من السلطة التنفيذية تلتزم بها في ممارسة اختصاصها، وبالتالي لا ترقى إلى العمل التشريعي.

وقد أفصحت الحكومة أن الخصخصة في حد ذاتها ليست السياسة الاقتصادية التي تنتهجها، وإنما هي أسلوب ترى أتباعه من شأنه رفع كفاءة أداء الاقتصاد القومي بانسحاب الحكومة من النشاط الاقتصادي وتركه للقطاع الخاص<sup>١٠</sup>.

لم يُجد إصدار القانون رقم 203 لسنة 1991، الذي ظن مصدريه أنه يسمح بالخصخصة، وكذا إصدار قانون سوق رأس المال بالقانون رقم 95 لسنة 1992 الذي خلق المؤسسات التي ستقوم بتنفيذ عمليات الخصخصة بسوق المال ونظم وأساليب الإشراف عليها؛ إذ لم ينظم أيهما عملية الخصخصة وضوابطها على نحو يتفق مع الدستور والقانون<sup>١١</sup>.

لقد جاء القانون رقم 203 كإعلان عن البداية الحقيقية لبرنامج توسيع قاعدة الملكية، حيث أعاد تنظيم شركات قطاع الأعمال من خلال 27 شركة قابضة تمثل 27 قطاع نشاط و314 شركة تابعة. اعتبرت هذه الشركات القاعدة التي سوف تخضع لبرنامج الخصخصة، ويشمل ذلك قطاعات صناعية وخدمية وتجارية، على سبيل المثال الصناعات الكيماوية والمعدنية والتعدينية والغذائية، وشركة التجارة الخارجية والداخلية، وقطاعات خدمية مثل السينما والسياحة والفنادق، وقطاعات أخرى مثل التشييد والإسكان<sup>١٢</sup>. مع استبعاد أخرى بالكامل كالصناعات الاستخراجية أو النقل والمرافق الحيوية والطرق والتي بقيت تحت مظلة القطاع العام بهيئاته الاقتصادية والخدمية.

وفي ما قد يمثل إعلاناً عن تطور استثنائي في تاريخ برنامج الخصخصة، قال بيان صادر من رئاسة مجلس الوزراء، في 15 نوفمبر 2021 إن دراسة أعدها مركز معلومات مجلس الوزراء اقترحت بـ«مجموعة من الآليات لتمكين القطاع الخاص، منها تحديد القطاعات الرئيسية التي ستستمر بها الدولة، والقطاعات التي ستخرج منها، والقطاعات التي سيتم الخروج التدريجي منها، إلى جانب إعادة إصلاح القطاع العام من خلال الإبقاء على الشركات الكبرى في القطاعات الاستراتيجية والأكثر أولوية، والتخلي عن الشركات في القطاعات الأقل أولوية»<sup>١٣</sup>.

١٠ - جمال محمود الكردي التنظيم القانوني للخصخصة في القانون المقارن والقانون الدولي الخاص، دار النهضة العربية ٢٠١٨ ص ٤٧.

١١ - المستشار حمدي ياسين عكاشة الخصخصة الفاسدة ومخططات بيع مصر ٢٠٢٢ ص ١١٨

١٢ - الإلهامي المرغني ورجائي موسى، خصخصة الخدمات وسياسات الليبرالية الجديدة دراسة صادرة عن مركز دعم التنمية للاستشارات والتدريب ٢٠٠٧ ص ١٢

١٣ - ببسان كساب «خطة حكومية من وحي «الصندوق» لتمكين القطاع الخاص.. هل يعود قطار الخصخصة للتسعينيات؟ مدى مصر في ١٦

نوفمبر ٢٠٢١.

عودة إلى عام 2000، أصدر عاطف عبيد، رئيس مجلس الوزراء، القرار رقم 1765 بتشكيل اللجنة الوزارية للخصخصة<sup>١٤</sup>، والذي نص في مادته الأولى على تشكيل اللجنة الوزارية برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وفي المادة الثانية منه على تحديد اختصاصات اللجنة كالتالي:

«تختص اللجنة بدراسة كل ما يتعلق بموضوعات الخصخصة في مختلف المجالات ولها على الأخص:

- تحديد المشروعات والشركات التي يمكن طرحها للخصخصة، وما يتعين أن يبقى منها تحت سيطرة الدولة.

- وضع خطة شاملة للخصخصة مدعمة ببرنامج زمني في ضوء ما تقدمه الجهات المختصة من بيانات أو تقارير.

- اقتراح المعايير والضوابط التي تتم على أساسها الخصخصة.

- اقتراح أوجه صرف أو استثمار ناتج الخصخصة.

- اعتماد توصيات الوزراء المعنيين بشأن قيمة الشركات والأصول المطروحة والجدول الزمني لطرح هذه الشركات والأصول».

ووفقاً لما سبق، فإن اللجنة الوزارية للخصخصة، وحدها دون غيرها، هي صاحبة الاختصاص في تحديد المشروعات والشركات التي يمكن طرحها للخصخصة، واقتراح المعايير والضوابط التي تتم على أساسها الخصخصة.

وفي عام 2004، أصدر رئيس الجمهورية القرار رقم 231 لسنة 2004 بشأن تنظيم وزارة الاستثمار، والذي نص في الفقرة الثانية من مادته الأولى على:<sup>١٥</sup>

«تعمل وزارة الاستثمار على تنمية وتشجيع الاستثمار في جمهورية مصر العربية من خلال:

1. ....

2. توسيع قاعدة ملكية شركات قطاع الأعمال العام من خلال تنفيذ برنامج الخصخصة والتحول إلى القطاع الخاص وتطوير أداء الشركات في إطار السياسة العامة للدولة».

كما نص في البند الثاني من مادته الثانية على أن من ضمن اختصاصات وزارة الاستثمار: «تنفيذ كافة الاختصاصات والمسئوليات المنصوص عليها في قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم 203 لسنة 1991 ولائحته التنفيذية وبصفة خاصة:

- اتخاذ القرارات اللازمة للمحافظة على حقوق الدولة في شركات قطاع الأعمال.

- وضع الضوابط الخاصة بتشكيل وعمل الجمعيات العامة للشركات القابضة والتابعة ومجالس إدارتها ونظام وتشكيل اللجان المختصة واعتماد قراراتها.

- تصحيح الهياكل التمويلية لشركات قطاع الأعمال، وذلك بالاعتماد على قدرتها الذاتية.

- الإشراف على تنفيذ برنامج نقل الملكية للقطاع الخاص وأسلوب البيع، وبرامج إعادة هيكلة الشركات التابعة و هيكلة العمالة، واقتراح أوجه استخدام عوائد البيع.

- الإشراف على الاستفادة من المنح المقدمة للمساعدة في تنفيذ برنامج نقل الملكية للقطاع الخاص، وبرامج إعادة هيكلة الشركات التابعة، وبرامج التنمية البشرية لقيادات شركات قطاع الأعمال العام».

وفي ذات السياق، جاءت المادة 26 مكرر من اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الأعمال العام الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1590 لسنة 1991 والمضافة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 980 لسنة 2006 لتوجب طرح الشركات التابعة في إطار برنامج إدارة الأصول المعتمدة أيًا كانت وسيلة البيع، ليكون طرح الشركة التابعة بالكامل أو بأغلبية الأسهم فيها بطريق الاكتتاب أو بنظام عروض الشراء من خلال بورصة الأوراق المالية - بعد عرض الوزير المختص على المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية بحضور وزير القوى العاملة والهجرة، على أن يتم العرض على المجموعة المشار

١٤ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٧٦٥ لسنة ٢٠٠٠ منشور في الوقائع المصرية عدد ١٩٧ بتاريخ ٣٠ أغسطس ٢٠٠٠.

١٥ - قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٣١ لسنة ٢٠٠٤ بتنظيم وزارة الاستثمار منشور بالجريدة الرسمية العدد ٣١ تابع بتاريخ ٢٩ يولية ٢٠٠٤.

إليها لاستكمال إجراءات البيع لمستثمر رئيسي أو أكثر بصفة نهائية.

ومن ثم، فإن إجراءات خصخصة أي مشروع أو بيع أيٍّ من الشركات التابعة باعتبار أن رأس مالها مملوك بالكامل للدولة يمر بمجموعة من المراحل الإدارية<sup>١٦</sup>:

المرحلة الأولى: وهي مرحلة تقرير البيع بتحديد الشركة محل البيع لتكون محلًا للخصخصة، وخروجها من تحت سيطرة الدولة، واقتراح المعايير والضوابط التي تتم على أساسها خصخصة تلك الشركة، واقتراح أوجه صرف أو استثمار ناتج خصخصة تلك الشركة، وهو ما تتولاه «اللجنة الوزارية للخصخصة» والتي تعتمد توصيات وزير الاستثمار المختص بشأن قيمة الشركة والأصول المطروحة، ثم تُحيله لمجلس الوزراء لاعتماده.

المرحلة الثانية: مرحلة تفويض وزير الاستثمار للشركة المختصة لاتخاذ إجراءات طرح الشركة للخصخصة وإجراءات إبرام عقد البيع نيابة عن الدولة مالكة رأس مال الشركة بالكامل وفقًا لقرار رئيس الجمهورية رقم 231 لسنة 2004 بتنظيم وزارة الاستثمار، وقرار وزير الاستثمار رقم 342 لسنة 2005.

المرحلة الثالثة: مرحلة موافقة المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية برئاسة وزير المالية على استكمال إجراءات بيع الشركة تنفيذًا لحكم المادة 26 مكرر من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 203 لسنة 1991 التي أوجبت موافقة المجموعة على استكمال بيع الشركات لمستثمر رئيسي قبل العرض على الجمعية العامة للشركة القابضة للتجارة.

المرحلة الرابعة: مرحلة موافقة الجمعية العامة للشركة القابضة على البيع وفقًا لقانون قطاع الأعمال العام رقم 203 لسنة 1991.

المرحلة الخامسة: عرض تفاصيل عملية بيع الشركة على اللجنة الوزارية للخصخصة ومجلس الوزراء لإقرار واعتماد البيع.

المرحلة السادسة: قيام الجهة المفوضة بالبيع من وزير الاستثمار (الشركة القابضة المختصة) بموافاة إدارة الأصول بوزارة الاستثمار بصورة كاملة من مستندات البيع وما يفيد تحويل الحصيلة (حصيلة بيع الأصول المملوكة للدولة) للحساب المخصص لذلك بالبنك المركزي فور إتمام عملية البيع وفقًا لقرار وزير الاستثمار رقم 342 لسنة 2005 لتفقيد في خزانة الدولة ولحسابها ممثلة في وزارة المالية بعد خصم تكاليف ومصروفات البيع المعتمدة من الجهة القائمة بالبيع وفقًا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1506 لسنة 2005 بشأن تنظيم حصيلة برنامج إدارة الأصول المملوكة للدولة.



يقول الدكتور تامر مصطفى في كتابه «الصراع على السلطة الدستورية»: «في بداية التسعينيات أضحت المحكمة الدستورية العليا قوة هامة في النظام السياسي المصري، ففي الميدان الاقتصادي، لعبت المحكمة دوراً رائداً في إلغاء قوانين التأميم التي وضعت في عهد عبد الناصر، وأبدت استعدادها باكراً للدفع بعجلة التعويض وتوسيع نطاقه أكثر بكثير مما أرادت الدولة. وفي الميدان السياسي، فاجأت المحكمة العليا الكثيرين بإصدارها أحكاماً مدوية فرضت حل مجلس الشعب مرتين ووضع نظام جديد للانتخابات المحلية والوطنية. وخلال الثمانينيات، بدأت مصالح الجمعيات المدنية وأحزاب المعارضة والمحكمة الدستورية بالتلاقي، وازداد هذا التأزر مع إصدار المحكمة أحكاماً أكثر جرماً برئاسة المستشار عوض المر في الفترة الممتدة بين عامي 1991 و 1997 فقد ترأس المر مجموعة جديدة من القضاة، عينوا وفقاً لآلية التوظيف التي تتيح للمحكمة الدستورية العليا اختيار قضاتها من داخل السلك القضائي، وحلوا مكان القضاة القدامى الذين كانوا قد أحيّلوا للعمل في المحكمة الدستورية العليا في العام 1979 من المحكمة العليا الخاضعة لهيمنة النظام. وبدأت المحكمة أيضاً في ظل رئاسة المستشار عوض المر، باللجوء إلى القانون الدولي لتدعيم أحكامها، كما بنت علاقات مؤسسية مع خبراء قانونيين أجانب ومع منظمات حقوقية دولية. كذلك، حولت المحكمة الدستورية العليا نفسها إلى نواة الجهود الإصلاحية عبر الاستمرار في إفساح المجال للناشطين السياسيين لرفع الدعاوى، ما زودها بالقضايا الدستورية اللازمة لتوسيع نطاق رقابتها على دستورية القوانين وأنتج شبكة دعم قضائي تنادي علناً باستقلالية المحكمة الدستورية العليا. وقد شكلت هذه العلاقة التآزرية عاملاً أساسياً في التوسع السريع للسلطة الدستورية في التسعينيات»<sup>١٧</sup>.

وفي دراسة بعنوان «انحراف البنية التشريعية في مصر من واقع أحكام المحكمة الدستورية العليا» أعدها عصام الدين حسن، يستعرض حسن من خلالها رصد وتحليل الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا على مدار الفترة من 1980 وحتى عام 1996، وفقاً للدراسة فقد أبطلت المحكمة 93 نصاً قانونياً ولانحياً لعوار أصاب تلك النصوص. حيث تم خرق الحقوق والحريات العامة من جانب المشرع العادي 66 مرة، ويكشف ذلك عن وجود 34 نصاً ينتهك المساواة بين المواطنين أمام القانون، وخرق الحق في الحرية والأمان الشخصي، وقانونين انتهاك حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وحرمة المسكن، وخمسة قوانين انتهكت حرية الرأي والتعبير، وقانونين انتهاك حق المواطنين في إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي، وثمانية قوانين انتهكت حق المواطنين في الانتخاب والترشح، كما ظهر أيضاً من بين النصوص التي أبطلتها المحكمة 6 قوانين تخالف مبدأ تكافؤ الفرص، وقوانين انتهكت ضمانات التأمين الاجتماعي والصحي، وخمسة قوانين انتهكت مبادئ العدالة الاجتماعية والضريبية.<sup>١٨</sup>

ولكن بحلول أواخر التسعينيات، بدأ النظام يزداد قلقاً من نشاط المحكمة الدستورية، فقد وجدت أحزاب المعارضة ومجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان والناشطون السياسيون فيها مؤسسة رسمية لها القدرة

١٧ - تامر مصطفى الصراع على السلطة الدستورية - دور المحكمة الدستورية العليا في السياسة المصرية. دار تدوين للطباعة والنشر لبنان. ٢٠١٧

ص ١٢٥

١٨ - عصام الدين حسن، «انحراف البنية التشريعية في مصر من واقع أحكام المحكمة الدستورية العليا»، مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، القاهرة يونيه ١٩٩٦.

والعزم الكافيان للحد من صلاحيات السلطة التنفيذية تدريجيًا. وبرز تآزر واضح بين المحكمة الدستورية العليا وشبكة الدعم القضائي الناشئة. وإذ بدأ النظام يزداد قلقًا من المكاسب التي تحققها المعارضة عبر المحكمة الدستورية العليا، سعى إلى مجابهة كل تلك التطورات. وخلال خمس سنوات، طبق النظام سلسلة من التدابير القانونية والخارجية عن القانون بهدف إضعاف شبكة الدعم القضائي والحد في نهاية المطاف من الاستقلالية التي نعت بها المحكمة الدستورية العليا طوال عقدين من الزمن. وسعى الناشطون السياسيون إلى إبطال القيود الجديدة التي فرضها النظام في المحاكم وخارجها، لكنهم لم يفلحوا في ذلك، نظرًا إلى التفاوت الهائل في القوة بين الدولة والقوى الاجتماعية.<sup>١٩</sup>

## توجه المحكمة الدستورية العليا وملف الإصلاح الاقتصادي

«نص الدستور بصريح العبارة على أن الأقدمية هي للقطاع العام وأن الأخير يقود عملية التقدم في مصر... فهل يمكن للمحكمة الدستورية العليا أن تقبل بذلك؟ ثبت أن القطاع العام فشل فشلاً ذريعاً في مجتمعنا. لم يكن أي جانب من جوانبه فعالاً. فشل في الإدارة وفشل في الإيرادات، كما فشل في شتى نواحي الحياة... وأعلن البنك الدولي أن الحل الوحيد هو في تعديل الدستور، غير أن الحكومة رفضت القيام بذلك. لذا فقد واجهت المحكمة الدستورية العليا مشكلة حقيقية؛ إما أن تتقدم مصر أو تتراجع. ذاك هو الظرف الذي دفعنا إلى اتخاذ قرارنا. كنا أمام حكومة ترفض تعديل الدستور، فيما كان البنك الدولي يكرر أن السبيل الوحيد للتقدم هو في تعديل الدستور. كنا مجبرين على تفسير الدستور بطريقة تمهد الطريق للخصخصة»<sup>٢٠</sup>

«المستشار عوض المر»

تعد سياسات ملف الإصلاح الاقتصادي من السياسات المثيرة للجدل، لذا حاول النظام تفادي معارضة ومقاومة الفئات المهددة لتنفيذ تلك السياسات، من خلال خلق إطار تشريعي وتنظيمي فضفاض يسمح لها بالمرونة في اتخاذ الإجراءات المناسبة؛ فقد رفض النظام أن يعدل الدستور في ذلك الوقت لذا، قرر الالتفاف حول المسألة آخذاً في الاعتبار تلك المخاطر السياسية؛ فأصدر القانون رقم 203 لسنة 1991 بشأن الخصخصة من دون إدخال أي إصلاحات على الدستور. وبالتالي تركت مهمة معالجة التناقضات بين هذا القانون والدستور إلى المحكمة الدستورية العليا.

وفي عام 1993، أقام عامل بالشركة المصرية للورق والأدوات الكتابية (رومني) دعوى رقم 372 لسنة 1993 عمال كلي الإسكندرية، طالباً الحكم بتسوية مستحققاته طبقاً لما كان يتقاضاه من حوافز ومكافآت مالية عن الإنتاج. وقال شريحاً لدعواه أنه كان عاملاً للطباعة بالشركة المصرية للورق والأدوات الكتابية (رومني) وظل بها إلى أن صدر قرار بدمجها مع الشركة المصرية للأدوات الكتابية. وأمام محكمة الموضوع، دفع المدعي بجلستها المعقودة في 16 نوفمبر 1993 بعدم دستورية قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم 203 لسنة 1991، وقد سمحت المحكمة له باتخاذ إجراءات الطعن بعدم الدستورية.<sup>٢١</sup>

وضع هذا الطعن المحكمة الدستورية في موقف حرج، إذ إن الدستور مشبع بالإشارات إلى أهمية القطاع العام والنمو الاشتراكي المنحى؛ ونذكر منها نصوص المواد التالية:

تنص المادة الرابعة من دستور 1971 على:

«الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي الديمقراطي القائم على الكفاية

١٩ - تامر مصطفى مرجع سابق ذكره ص ١٩

٢٠ - المرجع السابق ص 135

٢١ - حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٧ لسنة ١٦ دستورية بتاريخ ١ فبراير ١٩٩٧.

والعدل، بما يحول دون الاستغلال ويؤدي إلى تقريب الفوارق بين الدخل، ويحمي الكسب المشروع، ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة».

كما تنص المادة 30 على:

«الملكية العامة هي ملكية الشعب، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام، ويقود القطاع العام التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية».

وتنص المادة 33 على أن:

«للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون، باعتبارها سنداً لقوة الوطن وأساساً للنظام الاشتراكي ومصدراً لرفاهية الشعب».

وأخيراً ينص الدستور في مادته رقم 59 على:

«حماية المكاسب الاشتراكية ودعمها والحفاظ عليها واجب وطني».

وفي 1 فبراير 1997، أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمها حيث تبنت تفسيراً ليبرالياً لنصوص الدستور، وربما يكون تراءى للمحكمة الدستورية أن الطعن الدستوري في هذه القضية كان قائماً على مناهضة الخصخصة كفكرة، والرأسمالية كإحياز أو خيار اقتصادي، وأن ذلك معارض للنظام الاشتراكي الذي نص عليه دستور 1971. لذلك كان أبرز ما استندت إليه المحكمة في حيثيات حكمها ليس تبيان مدى موافقة النص القانوني للنص الدستوري، ولكن تبيان رؤيتها للنصوص الدستورية وعلاقتها بالواقع والقانون<sup>٢٢</sup>.

وقد اعتمدت المحكمة في تبرير موقفها على أمرين انطلقت منهما: فمن جانب، ترى المحكمة أن القطاع العام فشل فشلاً ذريعاً في الإدارة وتحقيق الأرباح، ما دفع بضرورة الحفاظ على موارد الدولة من التبيد وتحقيق التنمية. ومن جانب آخر، اعتبرت المحكمة أن المقصود من عبارة «القطاع العام» في الدستور هو «الاستثمار العام»، وبالتالي فإن الاستثمار بمختلف صوره (العام والخاص) ليس إلا توزيعاً للأدوار فيما بينهما. لذا ذهبت المحكمة إلى أن:

«تواصل التنمية وإثرائها لنواتجها -وعلى ما تنص عليه المادة (30) من الدستور- إنما يمثل أصلاً يبلوره الاستثمار العام. ولئن مهد هذا الاستثمار الطريق إلى الاستثمار الخاص، وكان جاذباً لقواه، إلا أنه أسبق منه وجوداً، وأبعد أثراً، إذ يمتد لميادين متعددة لا يُقْبَل عليها الاستثمار الخاص أو يتردد في ولوجها، وإن كان تدفق الاستثمار العام لمواجهتها لازماً، ضماناً لسير الحياة وتطويراً لحركتها بما مؤداه: أن لكل من الاستثمارين العام والخاص دوره في التنمية، وإن كان أولهما قوة رئيسية للتقدم تتعدد مداخلها، وليس لازماً أن يتخذ هذا الاستثمار شكل وحدة اقتصادية تنشئها الدولة أو توسعها، ولا عليها أن تبقىها كلما كان تعثرها بادياً، أو كانت الأموال الموظفة فيها لا تغل عائداً مجزياً، أو كان ممكناً إعادة تشغيلها لاستخدامها على نحو أفضل. ولا مخالفة في ذلك للدستور، بل هو تكريس لتلك القيم التي يدعو إليها، وفي مقدمتها أن الاستثمار الأفضل والأجدر بالحماية، يرتبط دوماً بالدائرة التي يعمل فيها، وعلى تقدير أن الاستثمارين العام والخاص شريكان متكاملان، فلا يتزاحمان أو يتعارضان أو يتفرقان، بل يتولى كل منهما مهاماً يكون مؤهلاً لها وأقدر عليها. وإن جاز القول بأن الاستثمار العام يثير قدرة المواطنين ويقتطعهم وتميزهم، وعلى الأخص من خلال نقل التكنولوجيا وتطويعها وتعميمها».

كما أقرت المحكمة: «بأن الاستثمار بمختلف صوره -العام منها والخاص- ليس إلا أموالاً تتدفق، وسواء عبأتها الدولة أو كوّنها القطاع الخاص، فإنها تتكامل فيما بينها. ويعتبر تجميعها لازماً لضمان قاعدة إنتاجية أعرض وأعمق لا يكون التفريط فيها إلا ترفاً، ونكولاً عن قيم يدعو إليها التطور ويتطلبها. وما تنص عليه المادة (29) من الدستور من أشكال للملكية تتقدمها الملكية العامة، وتقوم إلى جانبها كل من الملكية التعاوانية والملكية الخاصة، ليس إلا توزيعاً للأدوار فيما بينها، لا يحول دون تساندها وخضوعها جميعاً لرقابة الشعب ومقتضاها أن يكون الاستثمار العام قوداً للتقدم، معبداً الطريق إليه؛ فلا يقتصر على ميادين محدودة بل يمتد إلى مواقع رئيسية تعمل الدولة من خلالها على تنفيذ مهامها السياسية

٢٢ - خالد علي مقال بعنوان "قراءة في دفاتر الخصخصة ٢: مواجهة الخصخصة"، منشور على موقع المفكرة القانونية

<https://legal-agenda.com/%d9%82%d8%b1%d8%a7%d8%a1%d8%a9-%d9%81%d9%8a-%d8%af%d9%81%d8%a7%d8%aa%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%ae%d8%b5%d8%ae%d8%b5%d8%a9-2-%d9%85%d9%88%d8%a7%d8%ac%d9%87%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%ae%d8%b5%d8%ae%d8%b5%d8%a9>

والاجتماعية ويندرج تحتها متطلباتها في مجال الدفاع والأمن والعدل والصحة والتعليم وحماية بيئتها ومواردها، وصون بنيتها الأساسية، والحد من نمو سكانها، وأداء خدماتها بوجه عام لغير القادرين، ولازمها أن تعزز قيادتها هذه بدعمها لأعباء يقصر الاستثمار الخاص عن تحملها».

كما قامت المحكمة بالتعليق على نص المادة 59 من الدستور وما تحتويه من إشارة إلى المكاسب الاشتراكية بالقول أن: «الدستور، وإن كفل بنص المادة 59 ما أسماه «بالمكاسب الاشتراكية» واعتبر دعمها والحفاظ عليها واجباً وطنياً، إلا أنه خلا من كل تحديد لها يكون معرفاً بمضمونها ونطاقها، بل جهل تماماً بها، ولم يُجل حتى إلى قانون لبيان مكوناتها، ولا يتصور بالتالي أن يكون الدستور كافلاً للعمال غير تلك الحقوق والمزايا التي نص عليها في شأنهم».

ووفقاً لهذا المنطق، كان يحق للنظام تصفية جميع الشركات التي تملكها الدولة، ذائعة الصيت بسبب انعدام كفاءتها، واستخدام تلك الموارد في أشكال أخرى من الاستثمارات العامة بما يخدم مصالح الشعب بشكل أفضل. واعتبرت المحكمة أن أحكام الدستور بشأن الاقتصاد يجب أن تُقرأ «في ضوء السياقات الراهنة ومرامي التنمية الحالية»، ما دفع اليساريين إلى اتهام المحكمة بأنها قد ألغت الدستور برمته من خلال تفسيرها هذا. حتى إن مؤيدي المحكمة القدامى استنكروا بشدة ما اعتبروه تخطي المحكمة لصلاحياتها مرة أخرى من خلال التلاعب بالدستور وأداء مهمة تشريعية. وقد رد المستشار عوض المر رئيس المحكمة في ذلك الوقت على منتقديه قائلاً<sup>٢٣</sup>:

«... لا يمكن لأي دستور أن يفرض على مجتمع ما طريقة محددة لتحقيق التقدم. وبما أن هذه الطرق متغيرة وعلمية في طبيعتها، فهي في حركة دائمة. وما يُنظر إليه على أنه خطوة نحو التقدم في زمن معين قد يكون العكس تماماً في زمن مختلف. لذا، إذا سلمنا بأن سبل التنمية متغيرة وعلمية في طبيعتها، فلا ينبغي فرض أي من تلك السبل على مجتمعنا. يجب أن تتوافر لدى الدولة بدائل لاستثمار أموالها في مجالات تتوافق مع المصلحة العامة».

وقد اعتبر المستشار عوض المر أيضاً أن<sup>٢٤</sup>:

«الأحكام الدستورية تنبض حياة، ولا يمكن تفسيرها بطريقة تعيق مجتمعنا. يجب ألا يكون في دستورنا ما يعيق المجتمع. كما يجب ألا يُفسر الدستور على أنه يكبح سعينا إلى التقدم. لذلك، وبالرغم من أن حكم المحكمة جاء كانهراف كامل عما ينص عليه الدستور، إلا أنه يندرج في إطار تطلعاتنا المشروعة. وبالتالي، لن أندم عما فعلت مهما وجه من انتقادات إلى هذا الحكم. لم يكن هذا الحكم عادلاً فحسب، بل كان ضرورة ماسة في مجتمعنا».

ختاماً فإن المحكمة الدستورية العليا أيدت مصالح النظام الاقتصادية الأساسية، عبر إلغاء التشريعات ذات المنحى الاشتراكي من حقبة عبد الناصر، فقد لقي برنامج تحرير الاقتصاد، الذي أطلق في 1991، مقاومة شديدة من الفئات الاجتماعية والاقتصادية العريضة المعني بها نموذج ناصر الاشتراكي التنموي، والتي سمح لها السياق آنذاك بالعمل النقابي التنظيمي الذي مكنها بدوره من ممارسة حقها المشروع في حماية مصالح أعضائها، ومن مؤيدي سياسات إعادة توزيع الثروة التي وضعت في حقبة عبد الناصر. ولكن عشرات الأحكام الصادرة في مجال الخصخصة وإصلاح عمليات الإسكان وإصلاح قانون العمل مكنت النظام من إلغاء تلك السياسات من دون التسبب بمعارضة مباشرة من الفئات التي شعرت بأنها مهددة بسبب الإصلاح الاقتصادي لصالح طبقة المحاسبين الرأسماليين. وبالتالي مكنت الأحكام والتوجه الليبرالي للمحكمة الدستورية السلطة التنفيذية من تبرير أعمالها عبر الادعاء بأن كل ما تقوم به هو صون سيادة القانون، وأخفت بالتالي تطبيقها للإصلاحات المثيرة للجدل عبر قنوات سياسية صريحة<sup>٢٥</sup>.

٢٣ - تامر مصطفى مرجع سابق ص ١٣٦.

٢٤ - تامر مصطفى المرجع السابق ص ١٣٧.

٢٥ - تامر مصطفى الصراع على السلطة الدستورية - دور المحكمة الدستورية العليا في السياسة المصرية. دار تدوين للطباعة والنشر لبنان. ٢٠١٧.

## مجلس الدولة: تاريخ من الصراع مع السلطة وبسط الولاية القضائية

لم يستقر النظام القضائي المصري على رأي حاسم في مدى جواز رقابة دستورية القوانين قبل إنشاء المحكمة العليا عام 1969. كانت محكمة النقض قد أخذت بجواز هذه الرقابة في إحدى القضايا، لكن جاء حكمها مقتضباً، فلم يعالج الموضوع العلاج الوافي الذي يستحقه، ثم تلى ذلك حكم صادر من محكمة مصر الأهلية في أول مايو 1941 قرر صراحة حق المحاكم في نظر دستورية القوانين، لكن محكمة استئناف مصر الأهلية ألغته متبينة الرأي العكسي بعدم جواز الرقابة على دستورية القوانين. وكان حكماً عنى واضعوه ببسط أسبابه في جلاء وقوة فطغى على ما سبقه من الأحكام المخالفة<sup>٢٦</sup>.

في 10 فبراير 1948 حسمت محكمة القضاء الإداري هذا الموضوع في حكم شهير لها، وذهبت المحكمة إلى أنه ليس في القانون المصري ما يمنع المحاكم المصرية من التصدي لبحث دستورية القوانين، سواء من ناحية الشكل أو الموضوع. ... إن الدستور المصري إذ قرر مبدأ الفصل دون أن يصرح به فقد قرنه بمبدأ آخر أكدته ضمناً معه حين قرر في المادة 23 منه أن استعمال السلطات يكون على الوجه المبين بالدستور، وبذلك جعل استعمال السلطات لوظائفها ينظمه دائماً تعاون متبادل بينها على أساس احترام كل منها للمبادئ التي قررها الدستور. وقد استقرت بعد ذلك أحكام المحكمة على المبدأ الذي أرساه الحكم<sup>٢٧</sup>.

بدأ الصدام مع السلطة بعد تدبير واقعة الاعتداء على السنهوري رئيس مجلس الدولة في مقر عمله يوم 29 مارس 1954، ولم يعد السنهوري إلى المجلس بعد هذا الحادث، حيث أصدر مجلس قيادة الثورة في 15 أبريل 1954، قراراً بحرمان الوزراء الحزبيين السابقين - ومنهم السنهوري - من كافة الحقوق السياسية ومن تولى الوظائف العامة.

لم يكد يمضي عام على الصدمة التي روعت مجلس الدولة بالاعتداء بالضرب على رئيسه حتى روع بصدمة جديدة أخرى في 23 مارس 1955، حين صدر القانون رقم 165 لسنة 1955 في شأن مجلس الدولة. في عام 1969 حيث تم الاعتداء على كافة الهيئات القضائية، بإصدار القرار بقانون رقم 83 لسنة 1969 بشأن جواز إعادة تعيين بعض أعضاء الهيئات القضائية.

يقول المستشار طارق البشري في كتابه «الديمقراطية ونظام 23 يوليو»<sup>٢٨</sup>: ان السلطة التشريعية في ظل نظام 23 يوليو، لم تفقد استقلالها فقط، بل فقدت وجودها نفسها، واندمجت في السلطة التنفيذية، التي يتولاها مجلس الوزراء. أما بالنسبة للقضاء - الذي اعترف الدستور المؤقت باستقلاله - فإن

٢٦ - فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة الجزء الأول ١٩٨٨ ص ٤٤٦.

٢٧ - المرجع السابق ص ٤٤٧.

٢٨ - طارق البشري الديمقراطية ونظام ٢٣ يوليو ١٩٥٢-١٩٧٠ مؤسسة الأبحاث العربية ١٩٨٧ ص ١٠٥ وما بعدها.

أصل الوجود المستقل له إنما ينشأ من قيام التوازن بين سلطتي التشريع والتنفيذ. فإذا فقدت السلطة التشريعية استقلالها يكون القضاء قد أحيط به، لأن التبعية التنظيمية تنأتي من عاملين تنظيميين، أن يكون للمتبع تعيين التابع وعزله (أو صرف أجره ومنعه)، وأن يكون على التابع أن ينفذ تعليمات المتبع.

ويستطرد المستشار طارق البشري قائلاً: «إن جهاز الدولة الذي اندمجت فيه السلطان التشريعية والتنفيذية من الوجهة العملية كان قد أحاط بالسلطات القضائية وحاصر وجودها المستقل».

وبعد هزيمة 1967 ضعف النفوذ المعنوي للنظام الحاكم وبدأت المعارضة السياسية تتوالد بكافة اتجاهاتها، فلم يعد يسوغ لدى الرأي العام تقبل انشاء المحاكم الخاصة، وبعد أن اهتزت الشرعية السياسية للنظام عامة، ومن جهة أخرى بدأت الوظيفة الكامنة في القضاء العادي تحاول من خلال نشاطها القضائي اليومي أن توسع من ولايتها المنتقصة من خلال بعض الأحكام التي بدأت تناقش من بعيد مدى دستورية أو شرعية بعض الإجراءات السابقة، سواء السياسية أو الاقتصادية وإن تجاوزت بتوسع اختصاصها النطاق المضروب عليها.

ويمضي البشري قائلاً: «تنبهت الدولة لهذا فبدأت محاولة إدخال القضاء والقضاة في الإطار السياسي للدولة ومحاولة النفوذ إلى الجهاز القضائي نفسه. واتخذ ذلك سبيلين، هما الدعوة لإدخال القضاة في التنظيم السياسي (الاتحاد الاشتراكي)، والدعوة إلى إعادة صياغة الهيكل القضائي نفسه بالمناداة بالقضاء الشعبي، أي محاولة إدخال عناصر غير القضاة في المحاكم.

في كتابه «الصراع على السلطة الدستورية»<sup>٢٩</sup> يقول تامر مصطفى: تظهر السجلات العائدة إلى خمسينيات القرن الماضي أن تعزيز النظام لسلطته وتقويضه للمؤسسات القضائية كبداية أثماناً باهظة بشكل غير مباشر، فقد أدى تأميم القسم الأكبر من القطاع الخاص وإزالة جميع القيود أمام السلطة التنفيذية إلى هجرة هائلة لرأس المال من البلاد، ومع وفاة عبد الناصر في العام 1970، كان الاقتصاد في حالة مزرية، فقد كان القطاع العام غير فعال إطلاقاً ويحتاج إلى ضخ مستمر لرؤوس الأموال، وكانت بنية البلاد التحتية تنهار.

ويضيف تامر مصطفى: وفي مواجهة الركود الاقتصادي والضغوط المتزايدة من المقرضين الدوليين خلال سبعينيات القرن المنصرم، ربط أنور السادات، خلف عبد الناصر، بقاء النظام بجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة واستثمارات المواطنين المصريين الذين يملكون أصولاً قيمتها عشرات مليارات الدولارات خارج البلاد. ولكن نظراً إلى سجل النظام في تأميم معظم القطاع الخاص في الماضي، اتضح أنه من الصعب إقناع المستثمرين بأن الدولة لن تصادر ممتلكاتهم ولن تسن قوانين تعيق دخولهم إلى السوق المصرية. وبعد الفشل في جذب الاستثمارات طوال عقد كامل من دون توفير ضمانات مؤسسية فعلية لحقوق الملكية، أنشأ النظام محكمة دستورية عليا مستقلة على الصعيد المؤسسي، ومنحها سلطة مراجعة القوانين، وقد صممت المحكمة الجديدة لطمأننة المستثمرين وفرض قيود مؤسسية فعلية على السلطة التنفيذية، ولكنها شكلت ساحة جديدة للناشطين السياسيين لتحدي الدولة.

استخدم السادات المحكمة الدستورية العليا الجديدة والمحاكم الإدارية بعد إصلاحها كدعامتين أساسيتين لصياغة إيديولوجية جديدة تهدف إلى إضفاء الشرعية على النظام، وترتكز على أهمية «سيادة القانون» وتحويل مصر إلى «دولة مؤسسات» وقد استخدم السادات الإصلاحات المؤسسية وخطاب سيادة القانون للنأي بنظامه عن الفشل الجلي لنظام عبد الناصر، ولصياغة سردية جديدة تكسبه شرعية وتكون مختلفة عن أسس الدولة الشعبوية.

رغم أن الإصلاحات القضائية ساعدت الحكومة في إظهار التزامها بضمان حقوق الملكية، إلا أن المحكمة الدستورية العليا والمحاكم الإدارية لم تخدم مصالح النظام بطريقة صريحة وواضحة، بل إن الإصلاحات القضائية أنتجت قنوات مؤسسية مكنت الناشطين السياسيين من مقارعة السلطة التنفيذية بطرق قلبت أنماط التفاعل بين الدولة والمجتمع رأساً على عقب، فاللمرة الأولى منذ الانقلاب العسكري في العام 1952، بات بإمكان الناشطين السياسيين إلغاء تشريعات النظام عن حق عبر التقدم بدعاوى دستورية بكل بساطة. وهي عملية تتطلب قدرًا قليلاً من الموارد المالية وتمكن الناشطين من الالتفاف على قيود النظام. وأصبح التقاضي هو الاستراتيجية الأساسية التي يتبعها الناشطون السياسيون لتحدي الدولة. وقد نجحوا في ذلك بشكل مدهش وبطرق لم تكن ممكنة إطلاقاً عبر مجلس الشعب في الماضي.

٢٩ - تامر مصطفى الصراع على السلطة الدستورية - دور المحكمة الدستورية العليا في السياسة المصرية. دار تدوين للطباعة والنشر لبنان. ٢٠١٧

إن العامل الأساسي الذي سمح بتوسع السلطة القضائية عبر مدة عقدين من الزمن هو تآزر الجهود بين المحكمة الدستورية العليا والمحاكم الإدارية وثلاث مجموعات ناشطة في المجتمع المدني -هي جمعيات خبراء القانون وأحزاب المعارضة ومنظمات الدفاع عن حقوق الإنسان.

## إرهاصات المرحلة الجديدة للصراع مع السلطة

«لقد كان لسياسات الخصخصة وسبل تنفيذها تأثيراً خطيراً جداً على الاستثمار، وعلى البطالة، وفي إهدار المال العام وشيوع الفساد»<sup>٣٠</sup>.

بدأت إرهاصات تلك المرحلة الهامة في تصدى مجلس الدولة للإجراءات التي اتخذتها السلطة التنفيذية لخصخصة وبيع شركات القطاع العام، في 2007 عندما اقيمت خمس دعاوى قضائية من سياسيين ومنظمات حقوقية للطعن على قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 637 لسنة 2007 بإنشاء الشركة «القابضة للرعاية الصحية» وكان الهدف من هذا القرار هو تهيئة البيئة التشريعية لخصخصة الهيئة العامة للتأمين الصحي.

كانت المبادرة المصرية للحقوق الشخصية قد أقامت الدعوى (رقم 21665/61) في إبريل 2007 فور صدور القرار. وقد تضامنت منظمات أخرى مع الدعوى تحت مظلة لجنة الدفاع عن الحق في الصحة، وهي لجنة تضم أكثر من 20 منظمة وهيئة، وقد تشكلت في مايو 2007 فور صدور قرار رئيس الوزراء من أجل التصدي لهذا القرار ومقاومة خطط خصخصة التأمين الصحي بشكل عام. وقامت المبادرة المصرية للحقوق الشخصية بالتعاون مع مركز هشام مبارك للقانون بتنسيق وقيادة الجانب القانوني من عمل اللجنة<sup>٣١</sup>.

ونظراً لمخاطر إنشاء الشركة القابضة على تمتع المواطنين بالحق في الصحة، إذ أنه بموجب قرار إنشاء الشركة القابضة يتحول التأمين الصحي الاجتماعي إلى تأمين صحي تجاري، وهو ما يشكل ضرراً كبيراً سيقع على عاتق المنتفعين ولا سيما الفقراء منهم. فعلى العكس من نصوص القوانين السابقة التي حرصت على التعامل مع التأمين الصحي والرعاية الصحية للمنتفعين بالطابع الاجتماعي الذي يقدم الرعاية الصحية المتكاملة للمريض دون النظر لنسبة اشتراكه، وذلك من خلال هياكل غير ربحية، يجعل القرار المطعون عليه الخدمة تقدم من خلال شركة ربحية لها وظائف استثمارية، ولها حق شراء أسهم وبيعها وإدارة محفظة مالية (مادة 5 من القرار)، ولها إدارة الأصول والاستثمارات بما يعظم عوائد التشغيل (مادة 7)، وتستهدف الربح (مادة 11) وتقديم خدمة معيارية بسعر مقبول (مادة 7 بند 6، 3). كل هذا يفيد إضافة هامش للربحية على سعر تكلفة الخدمة بشكل سيؤدي لا محالة إلى زيادة أسعارها، فالفرق بين الخدمة بسعر التكلفة والخدمة بسعر القطاع الربحي كبير. والفرق كبير جداً بين أسعار بعض الخدمات الصحية كما تقدم في مستشفيات التأمين وأسعار تقديمها في المستشفيات الخاصة<sup>٣٢</sup>.

وفي 4 سبتمبر 2008 أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، كما أرست المحكمة أسساً قانونية جديدة بشأن العلاقة بين المواطنين والدولة فيما يتعلق بالتأمين الصحي يتجاوز أثرها قرار إنشاء الشركة القابضة لينطبق بشكل أعم على كافة الخطط الحكومية المتعلقة

٣٠ - حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٤٠٥١٠ لسنة ٦٥ قضائية جلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١ ببطان بيع شركة المراحل البخارية والمؤيد بحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ١٩٧٦ و ٢٦٧٧ و ٢٦٨٨ و ٢٦٩٩ لسنة ٥٨ قضائية عليا جلسة ١٧ ديسمبر ٢٠١٢.

٣١ - ورقة تعريفية "قضيئتنا ضد تحويل التأمين الصحي إلى شركة قابضة"، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية ٢٠٠٨.

٣٢ - المرجع السابق.

## بإصلاح القطاع الصحي.

شكّل النجاح في هذه القضية نقلة نوعية، لأنه حال دون انتقال قطار الخصخصة من محطة خصخصة القطاع العام (التجاري والصناعي والزراعي) إلى محطة خصخصة الهيئات العامة، فضلاً عن تجاوزها للإخفاق الذي أصاب المحاولة الأولى أمام المحكمة الدستورية بشأن القانون 203 لسنة 1991، ونجاحها في إرساء عدد من المبادئ القضائية لحماية التأمين الصحي الاجتماعي<sup>٣٣</sup>.

وفي 22 يونية 2010 أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها بإلغاء عقد بيع أرض «مدينتي» الذي حررته وزارة الإسكان لصالح شركة طلعت مصطفى، وهو الحكم الذي أيدته المحكمة الإدارية العليا في 14 سبتمبر 2010، واستندت في حكمها إلى أن العقد تم بالأمر المباشر، ودون اتباع قواعد قانون المزايدات والمناقصات، فضلاً عما أصاب العقد من خلل في التوازن العقدي والمالي لصالح الشركة.

ساهم هذا الحكم في لفت نظر عمال الشركات التي تم خصصتها إلى اللجوء إلى محكمة القضاء الإداري لمقاومة إجراءات الخصخصة والطعن على عقود البيع، ففي 21 أكتوبر 2010 أقام عمال شركة عمر أفندي دعوى للطعن على إجراءات خصخصة شركتهم. وفي 7 مايو 2011 قضت المحكمة ببطلان خصخصة الشركة، ليصبح قضاء مجلس الدولة ساحة المقاومة والتصدي لإجراءات وعقود الخصخصة خلال السنوات اللاحقة.

في النهاية اتخذت عملية الخصخصة أشكالاً وعقوداً مختلفة حسب الظروف التي تمر بها الدولة، وحسب المرحلة التي قطعها في عملية إعادة الهيكلة، وأيضاً حسب مستوى مقاومة المعارضين للخصخصة.

لذا نحاول في هذا الجزء من التقرير استعراض المخالفات القانونية التي أقرتها محكمة مجلس الدولة ومظاهر الفساد وإهدار المال العام وغياب الشفافية والرقابة والمحاسبة والمساءلة التي كشفت عنها الأحكام الصادرة.

## قراءة في أحكام مجلس الدولة وكشف فساد برنامج الخصخصة

«إن القرار الذي يصدر من جهة الإدارة بإبرام عقد من العقود يمثل إفصاح الإدارة عن إرادتها بقصد إحداث أثر قانوني، وتحليل العملية القانونية التي تنتهي بإبرام العقد إلى الأجزاء المكونة له، يتضح أن القرارات السابقة أو اللاحقة على العقد، كوضع الإدارة لشروط المناقصة أو المزايدة، وقرارات لجنة فحص العطاءات، وقرارات لجنة البت، والقرار بإرساء المناقصة أو المزايدة، هي بغير منازع قرارات إدارية منفصلة عن العقد، ومن ثم يجوز الطعن فيها بالإلغاء بسبب تجاوز السلطة»<sup>٣٤</sup>.

على الرغم من فشل أول محاولة لمقاومة الخصخصة أمام المحكمة الدستورية العليا عام 1997 عندما أصدرت المحكمة حكمها بدستورية قانون قطاع الأعمال رقم 203 لسنة 1991 الذي مهد الطريق

٣٣ - خالد علي مقال بعنوان "قراءة في دفاتر الخصخصة ٣: طرق الدولة لإهدار المال العام ومواجهتها. منشور على موقع المفكر القانونية.

<https://legal-agenda.com/%d9%82%d8%b1%d8%a7%d8%a1%d8%a9-%d9%81%d9%8a-%d8%af%d9%81%d8%a7%d8%aa%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%ae%d8%b5%d8%ae%d8%b5%d8%a9-3-%d8%b7%d8%b1%d9%82-%d8%a7%d9%84%d8%af%d9%88%d9%84%d8%a9-%d9%84%d8%a7%d9%87/>

٣٤ - حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١١٤٩٢ لسنة ٦٥ قضائية جلسة ٧ مايو ٢٠١١.

للخصخصة ودعم برنامج تحرير الاقتصاد الذي يتماشى مع توجهاتها الليبرالية.

وفي 2007 بدأ مسار قضائي جديد حيث لجأ سياسيين ومنظمات حقوقية إلى محكمة مجلس الدولة لمقاومة ومواجهة إجراءات الخصخصة والطعن عليها لمخالفتها للقوانين والقرارات.

فقد لعب قضاء مجلس الدولة دوراً هاماً في كشف مظاهر الفساد التي شابت إجراءات الخصخصة وبيع شركات قطاع الأعمال العام، وغياب الشفافية وحرية المنافسة وتكافؤ الفرص بالإضافة إلى تضارب المصالح، حيث أصدر أحكاماً قضائية نهائية قضى فيها ببطلان هذه الخصخصة وما ترتب عليها من بيع ورهون وتوثيق، وأمر باستعادة الدولة للأصول المبيعة.

فعندما أعلن المجلس العسكري عن نيته بتكليف كمال الجنزوري برئاسة مجلس الوزراء<sup>٣٥</sup>، يشاء القدر أن يصدر حكم محكمة القضاء الإداري في 3 ديسمبر 2011 في واحدة من أوضح قضايا فساد الخصخصة وإهدار المال العام ألا وهي قضية بيع وخصخصة «الشركة العربية للتجارة الخارجية» والتي تم بيع 90% من أسهمها في أغسطس 1999 -في ظل رئاسة الجنزوري للحكومة- وبدون مقابل مادي حقيقي بل وتم منح المستثمر علاوة على ذلك 11 مليون و582 ألف جنيه مصري. وبالرغم من أن قيمة أصول هذه الشركة لا تقل عن 400 مليون جنيه تم بيعها مقابل مبلغ 13 مليون و680 ألف جنيه، لم يدفع المشتري منها حال توقيع العقد إلا 50% من قيمة الصفقة وقدرها 6 مليون و840 ألف جنيه والباقي يسدد بعد سنة كاملة<sup>٣٦</sup>.

لم يكن هذا الحكم الوحيد الذي صدر خلال هذا الشهر فهناك العديد من الأحكام التي أقرت ببطلان عقود الخصخصة، منها الحكم ببطلان خصخصة شركة «شبين الكوم للغزل والنسيج» و«شركة طنطا للكتان» و«الشركة الوطنية للقطن والتجارة» وأخيراً «الشركة القابضة للقطن والتجارة».

فالجنزوري، الذي شغل عدة مناصب بالدولة في فترة حكم السادات، ومنها محافظ لمحافظة بني سويف والوادي الجديد ومديراً لمعهد التخطيط، كلفه سلفه مبارك بوزارة التخطيط عام 1982 ليصبح في 1984 وزيراً لها في صياغتها الجديدة (التخطيط والتعاون الدولي) والمنوط بأعمالها ربط السياسات الاقتصادية الداخلية بخطة وروشتة صندوق النقد والبنك الدوليين ونادي باريس والجهات المانحة والمقرضة. وظل الجنزوري محتفظاً بهذا المنصب حتى بعد تعيينه نائباً لرئيس الوزراء إلى أن تم تكليفه برئاسة الحكومة في 4 يناير 1996. فهو ليس بعيداً عن النظام الحاكم الذي ثار الشعب على سياساته وأدوات حكمه ولم يأتي من أجل حكومة إنقاذ وطني، إنما من أجل إنقاذ النظام الحاكم الذي ينتمي إليه وظل أحد اللاعبين الأساسيين في دائرة اتخاذ قراره السياسي والاجتماعي لمدة تزيد على العشرين عاماً<sup>٣٧</sup>.

وهو نفسه من شهدت فترة حكومته الأولى واحدة من أعلى معدلات النشاط في برنامج خصخصة الشركات التابعة للقطاع العام، فالمؤسسات المالية العالمية التي كان يعمل معها الجنزوري كوزير للتخطيط رأت أن العبور من عنق الزجاجة للاقتصادات النامية يكمن في رفع الدعم عن الفقراء وتخلي الدولة عن الشركات المملوكة لها بخصخصتها لتشجيع الاستثمار والتخلص من عبئها وخسائرها. وكانت النتيجة إنجازه حوالي 30% من مجمل عمليات البيع التي تمت ضمن برنامج الخصخصة منذ بدايته في 1991 وحتى الأرقام المتوفرة في 2009<sup>38</sup>.

٣٥ - قرار المجلس العسكري رقم ٦ لسنة ٢٠١١ بتعيين كمال الجنزوري رئيساً للوزراء ١٤ سبتمبر ٢٠١١، منشور بالجريدة الرسمية العدد ٥٠ تابع

بتاريخ ١٥ ديسمبر ٢٠١١.

٣٦ - انظر حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣٧٥٤٠ لسنة ٦٥ ببطلان عقد بيع الشركة العربية للتجارة الخارجية

٣٧ - هبة خليل الجنزوري والخصخصة تقرير صادر عن المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية في ٧ ديسمبر ٢٠١١ ص ٢

٣٨ - المرجع السابق

1. الثابت من أوراق قضية بيع شركة «غزل شبين» أنها شهدت نماذج لإهدار المال العام، منها طرح كراسة الشروط والتي تتضمن الاحتفاظ بالعمالة البالغ عددها 5482. وقدمت كل عروض الشراء على هذا الأساس. وخلال المرحلة من الإعلان عن تلقي المظاريف في 29 يونية 2005 وحتى إتمام البيع في أول ديسمبر 2006، قامت الشركة القابضة -دون مبرر منطقي- باتخاذ إجراءات إعادة هيكلة العمالة، والإعلان عن المعاش المبكر للعاملين بالشركة. وبلغ عدد العاملين الذين خرجوا على المعاش المبكر 1465 عاملاً، وهو ما يعني أن الشركة القابضة تحملت تكلفة إعادة الهيكلة، وأهدرت ما يزيد عن 73 مليون جنيه. وهو ما كان يستدعي إعادة تقييم الشركة وطرحها للمزايدة مرة أخرى بعد هذا المتغير الجوهرى. فاستمرار البيع على هذا النحو يفيد أن المال العام دعم هذه الصفقة بنفس القيمة التي تعادل قيمة المعاش المبكر الذي صُرف للعمال، ومع العلم أن الشركة تم بيعها بمبلغ 174 مليون جنيه.<sup>39</sup> وبالتالي، فإن القيمة الحقيقية لخصخصة هذه الشركة تمت بمبلغ يعادل مائة مليون وواحد فقط، لم يدفع منها المستثمر إلا 70 مليون فقط. ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل انعكس ذلك على الأجور والتي انخفضت بسبب خروج هذه العمالة بنحو 24.8 مليون جنيه سنوياً.

ولم يكف متخذي قرار البيع بتقييمها بهذا الثمن البخس وبيعها وفق هذه الإجراءات، وإنما أضافوا إلى طابور البطالة 1465 عاملاً، على نحو يخلّ بصناديق المعاشات، حيث تحول كل هؤلاء من دافعي تأمينات إلى مستحقي معاشات.

فإن المقارنة بين حقيقة المبالغ التي دفعها المستثمر الهندي في شراء هذه الشركة (70 مليون جنيه) وبين قيمتها الاقتصادية وفقاً لتقييم أصول الشركة عام 1993 والذي أكد أن القيمة الاقتصادية لأصول الشركة في 30 يونية 1993 تقدر بـ (607.017.000 مليون جنيه) يكشف حقيقة المال العام الذي تم إهداره في هذه الصفقة.<sup>40</sup>

2. «الصفقة الوهمية»<sup>41</sup> هكذا وصفت محكمة القضاء الإداري عملية بيع «الشركة العربية للتجارة الخارجية» بالصفقة الوهمية، حيث تم بيع 90% من أسهمها لشركة «إنفستيا القابضة للاستثمار» بمبلغ وقدره 13 مليون و680 ألف جنيهًا وذلك في 4 أغسطس 1999، وكان هذا هو عرض الشراء الوحيد الذي تم تقديمه. وكان من الواجب إعادة طرح الشركة في وقت لاحق خاصة أنه لا توجد ضرورة ملحة لبيع الشركة على هذا النحو، حيث أن عقد البيع يكشف أن المشتري حصل على ثروة من المال العام مقابل حصوله على هذه الشركة ولم يدفع شيئاً، وذلك على النحو التالي:

- قيمة الصفقة في العقد هي (13 مليون و 680 ألف جنيهًا) دفع منها المشتري وقت تحرير العقد 50% أي ما يعادل (6 ملايين و 840 ألف جنيهًا) ولم يدفع المبلغ المتبقي.

- استلم المشتري بمجلس تحرير العقد مبلغًا وقدره (13 مليون و 300 ألف جنيه) قيمة حصة إسكان العاملين عن أعوام سابقة قبل الخصخصة، ومصير هذا المبلغ وصفته المحكمة بأنه غير معلوم، وتساءلت لماذا مُنح للمستثمر رغم أنه يخص العاملين.

- حصل المشتري على مبلغ وقدره (11 مليون و 900 ألف جنيه) مديونية من قبل شركة «بورسعيد للصناعات والهندسة» (عبد الوهاب قوطة) لصالح «الشركة العربية للتجارة الخارجية» في صورة تسهيلات بنكية ممنوحة من بنوك القطاع العام للشركة العربية للتجارة الخارجية بصفتها قبل الخصخصة. وكان من الأجدر سداده للبنوك بدلا من تسليمه للمستثمر الذي استولى على هذا المبلغ.

39 - الحكم ٣٤٥١٧ و ٤٠٨٤٨ لسنة ٦٥ ق ببطان خصخصة غزل شبين الصادر في ٢١ سبتمبر ٢٠١١ والمؤيد بحكم الإدارية العليا ١٨٣٤

و ٢٦٧٨ لسنة ٥٨ ق عليا جلسة ٢١ يناير ٢٠١٣.

٤٠ - المرجع السابق

٤١ - حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣٧٥٤٠ لسنة ٦٥ ق ببطان عقد بيع الشركة العربية للتجارة الخارجية، أنظر أيضا حكم المحكمة الإدارية العليا بتأييد حكم محكمة القضاء الإداري. أنظر أيضًا مقال خالد على "قراءة في دفاتر الخصخصة ٣ مرجع سابق ذكره.

- المشتري ذاته كان مدينا للشركة العربية للتجارة الخارجية قبل خصصتها بمبلغ وقدره (6 ملايين و437 ألف جنيهًا) وظل يماطل في سدادها حتى بلغ مقدارها بعد إضافة فوائد التأخير (7 ملايين جنيه)، ولم يقد بسداد المبلغ حتى تمام بيع الشركة وتسليمها له على النحو الثابت بتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات.

- جاء بالبند السادس من التعاقد أن يؤول للبائع الفائض عن السنة المالية المنتهية في 30 يونية 1999 مقابل تحمله الخسائر المحققة عن ذات السنة، بالرغم أن العقد تم تحريره في 4 أغسطس 1999 أي بعد انتهاء السنة المالية وتبيان تحقق الميزانية للفوائض. فكيف يتم التفريط في المال العام ويمنح المستثمر أرباح الشركة عن فترة لم يكن مالكا فيها للشركة وكانت تخضع لملكية القطاع العام؟

- جاء بالبند الخامس عشر من العقد أن الطرفين اتفقا على نقل العمولات وكافة مستحقات الشركة لدى العراق إلى البائع مقابل تحمله لجميع الدعاوى والتعويضات والتعاقدات التي ينشأ عنها نزاع وذلك قبل حرب الخليج 2 أغسطس 1990، دون إيضاح إذا ما كان هناك دعاوى رُفعت منذ الحرب حتى البيع الذي تم في 1999. وكذلك لم يتم إيضاح حجم العمولات والمستحقات.

3. تضارب المصالح: الثابت من أوراق صفقة بيع «شركة النصر للمراجل البخارية» أنها شهدت تضارب للمصالح وتسهيل الاستيلاء على المال العام، وفقا لحكم المحكمة الذي أقر: «ومن حيث أنه وعن انعدام قرار البيع لقيامه على إجراءات شابهها البطلان والفساد، فإن بيع كافة أصول شركة النصر للمراجل البخارية الذي تم بموافقة مجلس إدارة الشركة القابضة للصناعات الهندسية قد شابه (عيب تعارض المصالح) لما هو ثابت من أوراق الدعوى أن المهندس/ محمد عبد المحسن هلال شتا كان عند البيع عضواً بمجلس إدارة الشركة القابضة للصناعات الهندسية (الشركة البائعة)، ووافق على البيع لشركة «بابكوك اند ويلكس انترناشيونال انفسمنت إنك» وشركة «بابكوك وويلكوكس مصر» - شركة مساهمة مصرية - الصادر تأسيسها بقرار وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية رقم 649 لسنة 1994، وقد اثبتت الأوراق أن نجلي محمد عبد المحسن شتها وهما (هشام محمد شتا) و(خالد محمد شتا) كانا من المشاركين بكل من الشركتين المشتريتين المشار إليهما، وهما من الموقعين لعقد شراء شركة النصر للمراجل البخارية وأوعية الضغط (طرف رابع وخامس) ضمن نسبة المشاركة وقدرها 49% والتي تعدلت بقرار رئيس الهيئة العامة للاستثمار رقم 354 لسنة 2001 بتعديل أسم الشركة إلى «الشركة الدولية لتصنيع المراجل والأعمال المعدنية» والتي تملك أسهمها بالكامل 23579 سهما لكل من (محمد عبد المحسن هلال شتا) و(هشام محمد عبد المحسن هلال شتا) و(خالد محمد عبد المحسن هلال شتا) وهي الشركة التي انقسمت إلى شركتين بقرار رئيس الهيئة العامة للاستثمار رقم 1184 لسنة 2006، فصارت الشركة الأولى القاسمة هي الشركة الدولية لتصنيع المراجل البخارية ويرأس مجلس إدارتها (خالد محمد شتا) والشركة الثانية المنقسمة هي شركة الخلود للتنمية العقارية والسياحة ويرأس مجلس إدارتها (محمد عبد المحسن هلال شتا) ومن ثم يثبت أن عضو مجلس إدارة الشركة القابضة للصناعات الهندسية المهندس محمد عبد المحسن هلال شتا كان عند بيع شركة النصر للمراجل البخارية وأوعية الضغط عضواً بمجلس إدارة الشركة القومية للصناعات الهندسية، وأسهم في بيعها لشركة بابكوك وويلكوكس التي ساهم فيها نجليه هشام محمد شتا خالد محمد شتا اللذان انفردا بالشركة بعد تخارج الشريك الأجنبي، ثم انضم إليهما والدهما عضو مجلس إدارة الشركة القابضة للصناعات الهندسية البائعة..... وعلى ذلك فقد شاب إجراءات البيع عيب الفساد والانحراف بالسلطة وتعارض المصالح وإهدار قواعد الإفصاح والشفافية»<sup>٢</sup>

٤٢ -حكم المحكمة في الدعوى رقم ٤٠١٠ لسنة ٦٥ قضائية ببطلان عقد بيع شركة المراجل البخارية، أيدته المحكمة الإدارية العليا في الدعوى

أرقام ١٩٧٦، ٢٦٧٧، ٢٦٩٩ لسنة ٥٨ قضائية.

## ثانيًا: تجاهل القواعد القانونية: قانون المناقصات والمزايدات وقانون نزع الملكية للمنفعة العامة

### 1. مخالفة قانون المناقصات والمزايدات والإخلال بقواعد المساواة والشفافية وتكافؤ الفرص

يعد قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 «بمثابة الشريعة العامة في شأن جميع التعاقدات التي تجريها وحدات الجهاز الإداري للدولة، والأشخاص المعنوية العامة، والتعاقدات المتصلة بالتصرف في المال العام، بحسبانه قد تضمن تنظيمًا جامعًا لكل الوحدات الإدارية التي يتكون منها الجهاز الإداري للدولة...وجامع كذلك لكل أنواع التعاقدات التي تبرمها هذه الجهات، وأيضًا ما تجريه الدولة من تصرفات في المال العام عن طريق الشركات القابضة، ومانعًا من تطبيق أي أحكام قانونية أخرى على هذه التعاقدات»<sup>٤٣</sup>.

والقاعدة في المزايدة العامة هي قيامها على أسس من مبادئ العلانية والمساواة وحرية المنافسة، بما يسمح باشتراك أكبر عدد ممكن من مقدمي العطاءات والعروض للتوصل لأفضل الشروط وأعلى الأسعار في المزايدة أو أقل الأسعار في المناقصة.

- الثابت من أوراق خصخصة شركة النصر للمراجل البخارية وأوعية الضغط<sup>٤٤</sup> والتي استندت إليها المحكمة كسبب من أسباب إبطال إجراءات الخصخصة بتلك الشركة هو تحويلها من مزايدة عامة إلى ممارسة بالمخالفة لقانون المزايدات والمناقصات المصري حيث تقدمت 6 شركات عالمية بعروضها، ولم يصل أي من العروض إلى القيمة الأساسية لتقييم الشركة والمقدرة بـ 16 مليون دولار.

كان من اللازم إلغاء المزايدة لتحقيق أحد الأسباب الوجوبية لإلغائها وفقًا لقانون المزايدات والمناقصات المتمثل في عدم وصول قيمة عروض المزايدة إلى الثمن والقيمة الأساسية، كما أن جميع العروض اقترنت بتحفظات وكان ذلك يعطى سببًا إضافيًا لإلغاء المزايدة. ولكن القائمون على عملية البيع حولوا الإجراءات إلى ممارسة حيث كشفوا عن السعر المقدر لأصول الشركة بالمخالفة للقانون الذي يستوجب أن يظل سعر الأصول سرّيًا ربما يتقدم أحدهم بسعر أعلى من السعر المقدر، وتفاوضوا مع مقدمي العروض الستة لزيادة سعر كل منهم على حدة، ثم اختاروا من بينها (3) عروض وتفاوضوا مجددًا مع كل شركة على حدة.

### 2. مخالفة قانون نزع الملكية للمنفعة العامة والتأميم

ذهبت محكمة القضاء الإداري في حيثيات حكمها على خصخصة شركات غزل شبين، وطنطا للكتان، والنيل لحليج الأقطان باعتبارها شركات مؤمنة، وكذا شركة المراجل البخارية باعتبارها من الأموال المنزوعة ملكيتها للمنفعة العامة إلى أن:

«الجهة الإدارية المالكة للمال العام المنزوع ملكيته أو المؤمم ليست شركة وليست تاجرًا، ولا يحق لها أن تخرج عن الغرض المحدد لنزع الملكية للمنفعة العامة جريًا وراء تحقيق مصلحتها المالية حتى ولو كانت سداد ديون الشركات التابعة الخاسرة وفق برنامج الخصخصة، فلا يجوز لها السماح بتغيير النشاط الذي تقرر له نزع الملكية للمنفعة العامة أو الذي تقرر تأميمه لغايات محددة أو التصرف في أراضي ومباني الأصول التي تقرر تأميمها أو نزع ملكيتها للمنفعة العامة، فذلك مما يتسم بعدم المشروعية لما فيه من إهدار للضمانات التي حددها الدستور لنزع الملكية والتأميم وانحراف بهاتين الوسيلتين عن الغرض الذي شرعنا من أجله، ولا يصح في هذا المقام التعلل بالمصلحة العامة الداعية لإتباع أسلوب الخصخصة، إذ ليست هناك مصلحة عامة تتحقق بمخالفة أحكام القانون والدستور، ومن ثم لا يجوز في مجال سياسات الخصخصة أن تكون الأرض المؤمنة أو المنزوعة ملكيتها للمنفعة العامة

٤٣ - الطعن رقم ٩٨٢٠ لسنة ٤٨ ق عليا جلسة ٦ / ٧ / ٢٠٠٣.

٤٤ - حكم المحكمة في الدعوى رقم ٤٠٥١٠ لسنة ٦٥ قضائية ببطالان عقد بيع شركة المراجل البخارية، أيدته المحكمة الإدارية العليا في الدعوى أرقام ١٩٧٦، ٢٦٧٧، ٢٦٩٩ لسنة ٥٨ قضائية.

المقام عليها المشروع أو مبانيها أو الشركة التابعة المراد خصصتها وطرحها للبيع محلاً للبيع من الدولة ممثلة في مجلس الوزراء أو وزير الاستثمار أو وزير المالية أو الشركات القابضة إلى المستثمر أو المشتري للشركة أو المشروع، أو محلاً للبيع من جانب المستثمر أو المشتري إلى الغير سواء احتفظ ذلك الغير بنشاط الشركة أو المشروع أو لم يحتفظ بذلك النشاط، فالمال محل التأمين أو المال محل نزاع الملكية قد صار في الملكية العامة للدولة، مخصصاً للغرض الذي حدده القانون أو القرار، وليس في القانون ما يجعل للدولة -أيًا من كان يمثلها- أن تخرجها من تلك الملكية إلى الملكية الخاصة للمشتري أو المستثمر أو للشركة الخاصة المشتري، وبالتالي لا يجوز للأموال التي تنزع ملكيتها للمنفعة العامة أو التي تكون محلاً للتأمين بحسبانها من أموال الدولة العامة، أن تكون محلاً للتصرف فيها، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم، كما لا يجوز أن تخضع للتسجيل بالشهر العقاري أو السجل العيني أو للرهن أيًا كان نوعه لغير الدولة، ولا يترتب عليها للغير أي من الحقوق العينية التبعية سواء أكان رهناً رسمياً أو رهناً حيازياً أو حق اختصاص أو حق امتياز»<sup>٤٥</sup>.

### ثالثاً: البيع بالمخالفة للقانون 203 ثم تعديل القانون بعد إتمام البيع.

في عامي 1997 و1998 تم طرح بيع «شركة النيل لحليج الأقطان» بالبورصة دون وجود نص في القانون 203 لسنة 1991 يبيح هذا الطريق. وفي سنة 2006، تم تعديل اللائحة التنفيذية لقانون قطاع الأعمال العام لتسمح للشركات التابعة ببيع كامل أسهمها.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حيثيات حكمها بشأن تأييد حكم القضاء الإداري ببطلان خصخصة شركة النيل لحليج الأقطان إلى أن جهة الإدارة «اتخذت من حق القطاع الخاص في المشاركة في الإنتاج وفي المساهمة في الناتج القومي المحلي ذريعة للنيل من حق قطاع الأعمال العام في الوجود.... وأن هذه السياسة دون سند من القانون وبأساليب احتيالية تنم عن فساد وعدم شفافية... وذلك ببيعها بخساً سواء للمستثمر الرئيسي بالمخالفة لنص المادة 10 من هذا القانون»<sup>٤٦</sup>، والتي تقصر التصرف بالبيع على أصل فقط من خطوط الإنتاج الرئيسية، أو ببيع كل أسهم الشركة التابعة بما يؤدي إلى جعل الشركة القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وبنوك القطاع العام في رأسمالها تساوي صفر، وذلك بالمخالفة للمادتين 20 من قانون قطاع الأعمال العام و25/ بند خامساً من لائحته التنفيذية»<sup>٤٧</sup> بحسبانها لا يسمح بالبيع على هذا النحو.

وأدرك القانمون على برنامج الخصخصة -لاحقاً- حقيقة هذه المخالفة. فأصدر رئيس الوزراء القرار رقم 980 لسنة 2006 بإضافة نص المادة 26 مكرر إلى اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه والتي أجازت لأول مرة طرح الشركات التابعة بالكامل أو أغلبية الأسهم فيها بطريق الاكتتاب أو بنظام عروض الشراء من خلال بورصة الأوراق المالية بعد عرض الوزير المختص على المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية.

٤٥ - راجع في هذا الشأن الحكم في الدعوى رقم ٣٤٥١٧ و٤٠٨٤٨ لسنة ٦٥ ق ببطلان خصخصة غزل شيبين الصادر في ٢١ سبتمبر ٢٠١١

والمؤيد بحكم الإدارية العليا ١٨٣٤ و٢٦٧٨ لسنة ٥٨ ق عليا جلسة ٢١ يناير ٢٠١٣.  
أنظر أيضاً والحكم ٣٤٢٤٨ لسنة ٦٥ ق ببطلان خصخصة شركة طنطا للكتان والصادر بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١ والمؤيد من الإدارية العليا بالأحكام أرقام ١٩٦، ١٩٧٧، ٢٦٧٩، ٢٥٤١ لسنة ٥٨ ق ع الصادرين في ١٥ أبريل ٢٠١٣.

٤٦ - قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال.

٤٧ - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ٨٢٥٩، ٨٢٦٣، ٨٧٣٥، ٨٨١٨، ٨٨١٦، ٨٨٠٨، ٨٧٦٣، ٧٨٦٢ لسنة ٥٨ ق عليا ببطلان عقد بيع شركة النيل لحليج الأقطان.

وهذا المبدأ الذي أرسته المحكمة الإدارية العليا لا يتعلق بصفقة بيع النيل لحليج الأقطان فقط ولكنه يمتد لكافة عمليات خصخصة الشركات والتي تم فيها بيع الشركات التابعة بالكامل أو جعلت أسهم الشركة القابضة أو الأشخاص العامة أو بنوك قطاع الأعمال العام صفرًا والتي تمت قبل نشر قرار رئيس الوزراء رقم 890 لسنة 2006 بتعديل اللائحة التنفيذية لقانون قطاع الأعمال العام لأن القانون واللائحة التنفيذية لا يسمحان بذلك<sup>٤٨</sup>.

فكان المتاح فقط هو تخفيض أسهم الشركات القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو بنوك القطاع العام إلى أقل من 51%، ولم يكن متاحًا بيع الشركة التابعة بالكامل أو جعل نسبة تلك الكيانات السالف بيانها صفرًا إلا بعد صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 890 لسنة 2006 المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد 123 في 4 يونية 2006<sup>٤٩</sup>.



## خاتمة

قدم مجلس الدولة نموذجًا لدور القضاء وتأثيره الإيجابي على الحياة العامة في مصر، حيث كشف من خلال أحكامه الفساد الذي شاب عمليات الخصخصة وبطلان إجراءات بيع شركات القطاع العام.

كما شهدت عمليات الخصخصة في مصر نماذجًا صارخة من عقود تغل يد الدولة، وتطلق العنان للمشتريين ليس فقط لتشريد العمال وطردهم بل وتسمح بتغيير طبيعة نشاط الشركة لدرجة تصل إلى إعدام النشاط وتسقيع الأراضي، وبيعها دون أن يكون للدولة حق وقف تلك الممارسات، بل وتمكين المشتريين من اللجوء للتحكيم المحلي أو الدولي في ظل هذه الشروط التي تُعلي من حقوق المشتري على حساب حقوق الدولة. فلم يكن الهدف الرئيسي من تطبيق تلك السياسات توسيع قاعدة الملكية وفتح المجال أمام القطاع الخاص، إنما كان بالدرجة الأولى محاولة من الدولة للتخلص من تلك الشركات ومن عمالها دون النظر للآثار السلبية الاجتماعية منها والاقتصادية على العمال وعلى مقومات الصناعة والإنتاج في مصر<sup>٥٠</sup>.

وختامًا، ننهي هذا الجزء بما أكد عليه حكم المحكمة الإدارية العليا بشأن بطلان بيع شركة المراجل البخارية من أنه: «لا يسوغ للدولة بعثرة أو تبديد أموالها العامة والخاصة، باعتبارها من عناصر الثروة القومية، وتستعصي على كل استغلال لا يستهدف تحقيق الصالح العام، ولا يجوز بحال من الأحوال أن تكون مرتعًا لفساد مؤسسي صغرت أمامه التشريعات».

٥٠ - خالد علي مقال بعنوان "قراءة في دفاتر الخصخصة ٣: طرق الدولة لاهدار المال العام ومواجهتها. منشور على موقع المفكر القانونية.

<https://legal-agenda.com/%d9%82%d8%b1%d8%a7%d8%a1%d8%a9-%d9%81%d9%8a-%d8%af%d9%81%d8%a7%d8%aa%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%ae%d8%b5%d8%ae%d8%b5%d8%a9-3-%d8%b7%d8%b1%d9%82-%d8%a7%d9%84%d8%af%d9%88%d9%84%d8%a9-%d9%84%d8%a7%d9%87>



# الثاني الجزء

محمد جاد

الاقتصاد السياسي في ملف الخصخصة: تقييم أثر الخصخصة على أداء الاقتصاد الكلي

## مـدـخـل

خلال التسعينات، كان معروضاً على المحكمة الدستورية العليا قضية مثيرة للجدل، إذ أن أحد مطالبها كان الحكم بعدم دستورية قانون قطاع الأعمال لسنة 1991، وهو القانون المسنول بشكل رئيسي عن صفقات الخصخصة منذ هذا الوقت.

صاحب الدعوى وهو عامل بإحدى مصانع القطاع العام، رأى أن القانون يتعارض مع المادة 30 في دستور 1971 الساري آنذاك، الذي كان لا يزال يُضمّن كلمة «اشتراكية» بين سطوره، وكان ينص في المادة المشار إليها لمفهوم الملكية العامة باعتبارها ملكية «الدولة»، ويدعو في مادة ثانية، وهي المادة 33، إلى حماية هذه الملكية.

ولأن قانون قطاع الأعمال كان ييسر من عملية بيع حصص في المصانع العامة، رأى العامل الذي تقدم بطعنه هذا ضد رئيس الجمهورية، أن وصول هذه الأسهم إلى أيدي المستثمرين يتعارض مع ما نص عليه الدستور من ضرورة حماية الملكية العامة.

لكن المحكمة لم تنحاز إلى رأيه، واستندت إلى أن الدستور لم يغلق الباب أمام الملكية الخاصة فقد اعترف بوجودها وحظر تأميمها أيضاً، ورأت المحكمة أن الفاصل في الحكم على «الخصخصة» هو المنفعة العامة، بمعنى أنه إذا كان الغرض منها هو تعزيز عملية التنمية فهي لا تتعارض مع الدستور، لأن الملكية العامة ليست مقدسة لذاتها ولكن لخدمة المواطنين.

أو كما تقول المحكمة في نص الحكم: «..وليس لازماً أن يتخذ هذا الاستثمار شكل وحدة اقتصادية تنشئها الدولة أو توسعها، ولا عليها أن تبقىها كلما كان تعثرها بادياً، أو كانت الأموال الموظفة فيها لا تغل عائداً مجزياً، أو كان ممكناً إعادة تشغيلها لاستخدامها على نحو أفضل».

نسعى في هذه الورقة لأن نتخذ مبادئ حكم المحكمة الدستورية المشار إليه، الصادر في 1997، ركيزة أساسية للحكم على برنامج الخصخصة الذي بدأ في 1992 ولا يزال مستمراً إلى الوقت الراهن، إذ نحاول أن نختبر تصورين أساسيين حول مسار الخصخصة، الأول أن الغرض من بيع الشركات كان إتاحة فرصة أكبر للقطاع الخاص لكي يقوم بدور في التنمية عجزت عنه الدولة، والثاني تصور معارض يرى أن الهدف الحقيقي كان تخلص الدولة من تلك الأصول لجني أرباح قصيرة المدى بدفع من مؤسسات التمويل الدولية التي كانت تريد مصر سوقاً حرة تستطيع الشركات متعددة الجنسيات أن تحظى فيها بفرصة أكبر في الربح ولو على حساب النمو الصناعي.

وسيكون تركيزنا على خصخصة القطاع الصناعي على وجه التحديد، نظراً لأنه أكثر أنشطة الدولة التي كان يعول عليها في تحقيق التنمية، لذا سنقدم في البداية تتبعاً لمؤشرات التنمية الصناعية في مصر قبل الخصخصة وبعدها، لكي نرى هل تقدمنا منذ التسعينات في هذا المجال أم كنا نرتد إلى الوراء.

ثم سنعمل على تنفيذ أهم دفوع المنحازين لكلا من الافتراضين السابقين، أصحاب سيناريو المؤامرة وما إذا كانت الدولة تعمدت فعلاً تخسير القطاع العام لكي تبرر بيعه تحت ضغط المؤسسات الدولية، وهل قام القطاع الخاص فعلاً بإهدار موارده، أو لم يقدّم بدوراً مناظراً له في التنمية.

وسنقند ايضا دفوع اصحاب سيناريو الخصخصة شر لا بد منه، وخاصة ما يتعلق بأن نموذج الملكية العامة للصناعة كان ينطوي على تناقضات بداخله كانت تجعل استمراره مستحيلًا خاصة في بيئة الاقتصاد العالمي منذ التسعينات.

وننتهي من استعراض هذين الرأيين إلى أن كلاهما كان فيه شيء من الصحة، فقد انطوى نموذج القطاع العام على تناقضات كانت تجعل استمراره مستحيلًا، وفي نفس الوقت فإن حلول القطاع الخاص ساهم في تعطيل الأهداف الأساسية التي تأسس القطاع العام بسببها والتي نلخصها في «إحلال الواردات» و«دعم قدرة المواطنين على الاستهلاك»، وهما هدفان تنموي واجتماعي.

لذا يرى مؤلف الورقة ضرورة عدم الانحياز المطلق، مع أو ضد خصخصة القطاع العام، والتركيز على الأهداف الجوهرية وراء تأسيسه، ثم بحث كيفية / جدوى الاستمرار في تبنيها في الوقت الراهن.

يهدف هذا القسم لتقديم تصور مختصر عن تطور عملية التراكم الرأسمالي في مجال الصناعة خلال حقبة القطاع العام، والتي نرى أنها تمتد من بداية الستينات، وقت التوسع في أعمال التأمين، وحتى بداية التسعينات، مع تبني الدولة لسياسة الخصخصة، كذلك نقارن تطورات الصناعة بين هذه الفترة والعقود التالية التي لعب فيها القطاع الخاص دوراً رئيسياً.

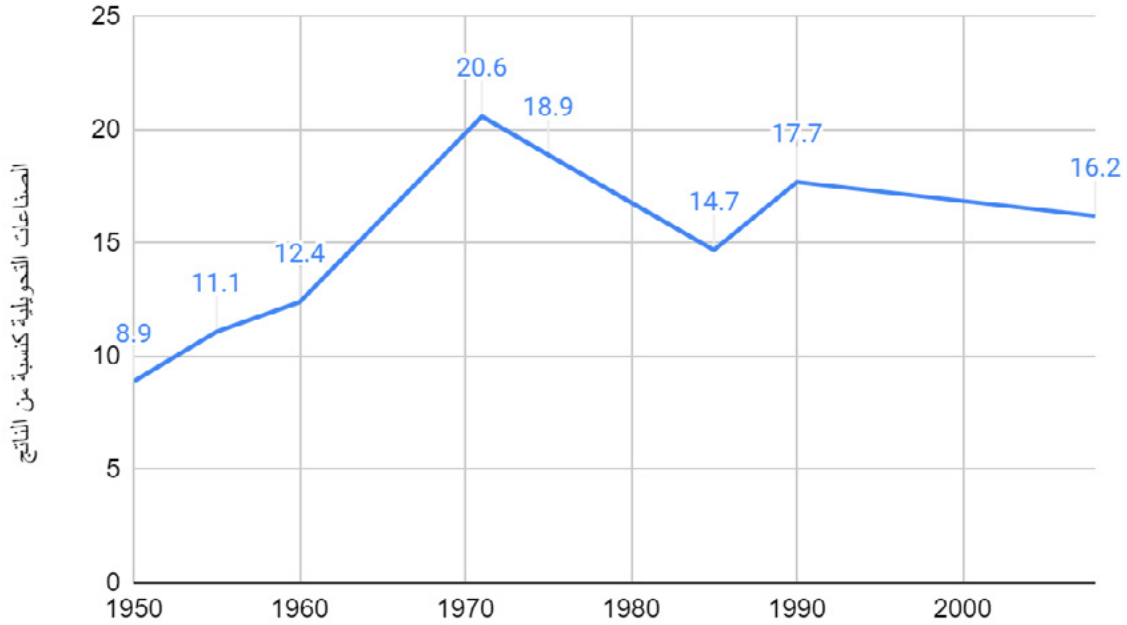
ونهدف من ذلك لإتاحة خلفية من البيانات تعطي لنا صورة أولية حول إذا ما كان التراكم يتحقق بشكل أكبر تحت راية القطاع العام وإن كان قد انتكس بعد الخصخصة أم أن الأمر كان مجرد تبديل للأدوار كما رأى حكم المحكمة الدستورية.

وسنعمد في هذا المجال على مؤشرين أساسيين تم اختيارهما لأنهما يعبران بشكل واضح عن مسار عملية التراكم، بالإضافة لتوافر بيانات يمكن من خلالها إعداد سلاسل زمنية طويلة نسبياً من هذه المؤشرين تمكننا من عقد المقارنات التاريخية التي نستهدفها من هذا القسم.

المؤشر الأول هو «مساهمة الصناعات التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي» والثاني هو «نمو الناتج من الصناعات التحويلية».

بداية مع أول مؤشر، والذي إذا احتكنا إليه سيبدو كما في الرسم التالي أن الستينات كانت فترة استثنائية في تاريخنا الحديث، حيث شهدت وتيرة من التصاعد اللافت لمساهمة الصناعة في ناتجنا الإجمالي.

## الصناعات التحويلية كنسبة من الناتج - المصدر: نشرات البنك المركزي أعداد متفرقة



كافة السنوات تعبر عن قيمة إنتاج الصناعات التحويلية وفق بيانات البنك الأهلي والمركزي ووزارة التخطيط، باستثناء السنوات 1985 و1990 تضم نشاطي الصناعة والتعدين وفق بيانات وزارة التخطيط، البيانات بالأسعار الثابتة وتم حساب النسبة عن طريق الباحث.

حتى خمسينات القرن الماضي كانت مساهمة الصناعة محدودة للغاية، بالرغم من الجهود الكبيرة للرأسمالية الخاصة بشأن إحلال الواردات، لكن ظلت قدرة هذه الرأسمالية محدودة على تعبئة الموارد المالية صوب الاستثمارات في الصناعات التي تتطلب استثمارات ضخمة طويلة المدى خاصة الصناعات الثقيلة.

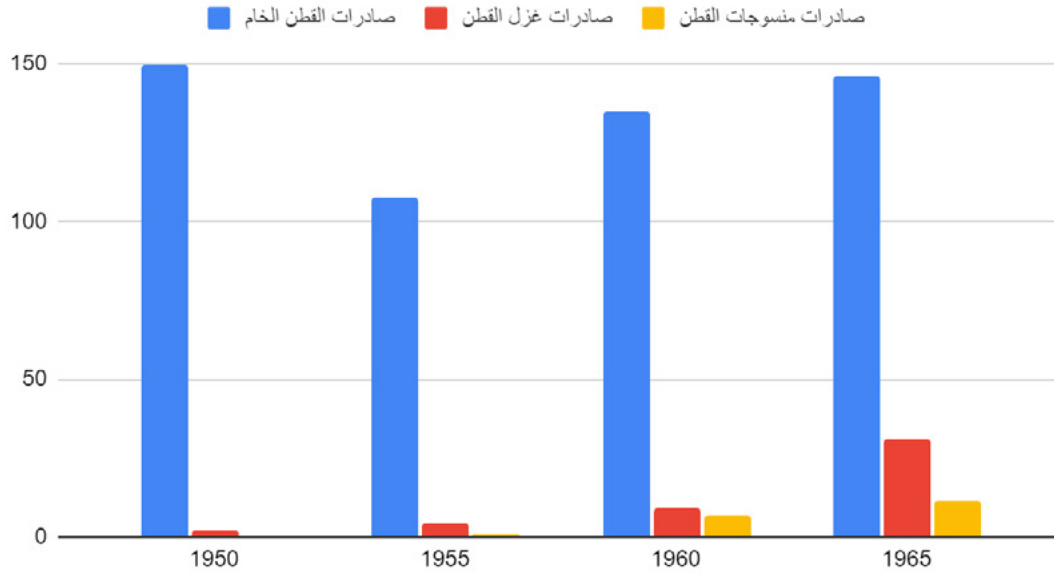
وبحلول عقد السبعينات أصبحت الصناعة تساهم بنحو 20% من إجمالي ما تنتجه سنوياً، وهذا الدور الكبير للتصنيع على الأرجح هو ما أشعر الكثيرين بأن الخصخصة كانت مؤامرة، ففي بداية عقد السبعينات توفي الرئيس الأسبق جمال عبد الناصر والذي ينسب له الدور الرئيسي في بناء القطاع الصناعي العام والدفاع عنه، وبينما يُنظر إلى أنور السادات على أنه أول من مهد للخصخصة من خلال سياسة الانفتاح الاقتصادي فقد تدهورت مساهمة الصناعة في الناتج الإجمالي بشكل واضح خلال عهده.

ولا تقتصر أهمية الصناعة فقط على دورها في خلق الدخل القومي أو توفير الوظائف، لكنها كانت تمهد الطريق لاقتصاد أكثر استقراراً، فقد كانت المعضلة الرئيسية للاقتصاد المصري قبل القطاع العام هي ارتباط الدخل القومي بشكل أساسي بإيرادات القطن، ولأن تحديد أسعار هذه السلعة كان مرهوناً بأسعاره العالمية كان اقتصادنا يصعد ويهبط على وقع التغيرات السريعة في الإيرادات من هذا المحصول.

ومنذ العشرينات كان القطاع الخاص الصناعي يسعى بقوة لتحرير الاقتصاد المصري من هذه الريعية، لكنه لم يكن وحده قادراً على حشد الموارد الكافية لتأسيس الصناعات الكبرى، ما مهد الطريق لمطالبة الدولة بإعطاء دفعة أكثر قوة لتنويع مصادر الدخل القومي وتقليل دور القطن في الاقتصاد، من هنا جاءت المطالبات بالقطاع العام، الذي ركز استثماراته على الصناعات الثقيلة ذات القيمة المضافة المرتفعة.

ومن أفضل المؤشرات التي تعبر عن استجابة الدولة للمطالبات بجعل الاقتصاد أكثر تنوعاً هي ما يتعلق بأنواع السلع القطنية المُصدرة للخارج، فكما يبدو من الشكل التالي كانت الصادرات القطنية المصنعة تتزايد خلال الستينات في مواجهة صادرات القطن الخام.

## تطور المكون الصناعي في صادراتنا من الأقطان - المصدر: نشرة البنك الأهلي 1970



في مقابل هذه الدفع هناك العديد من الشواهد التي تدلل على أن مؤشر «مساهمة الصناعة في الناتج الإجمالي» لا يوفر بالضرورة صورة دقيقة عن ماجرى، فتراجع مساهمة الصناعة لايعني بالضرورة أن الدولة أدارت ظهرها لهذا النشاط، ولا ننسى هنا أن عهد السادات كان مرحلة ضرورية لاستكمال الاستثمارات الصناعية التي بدأها ناصر، فمن المفارقات أن نفس العام الذي شهد صدور قانون الانفتاح الاقتصادي، 1974، زادت فيه استثمارات الدولة في الصناعة بمعدل 80٪ وكان نصف هذه الاستثمارات موجها لقطاع الصناعات المعدنية وعلى رأسه شركة حديد وصلب حلوان،<sup>٥١</sup> الأيقونة الناصرية التي تعبر عن رؤية الدولة بضرورة التوسع في الصناعات الثقيلة.

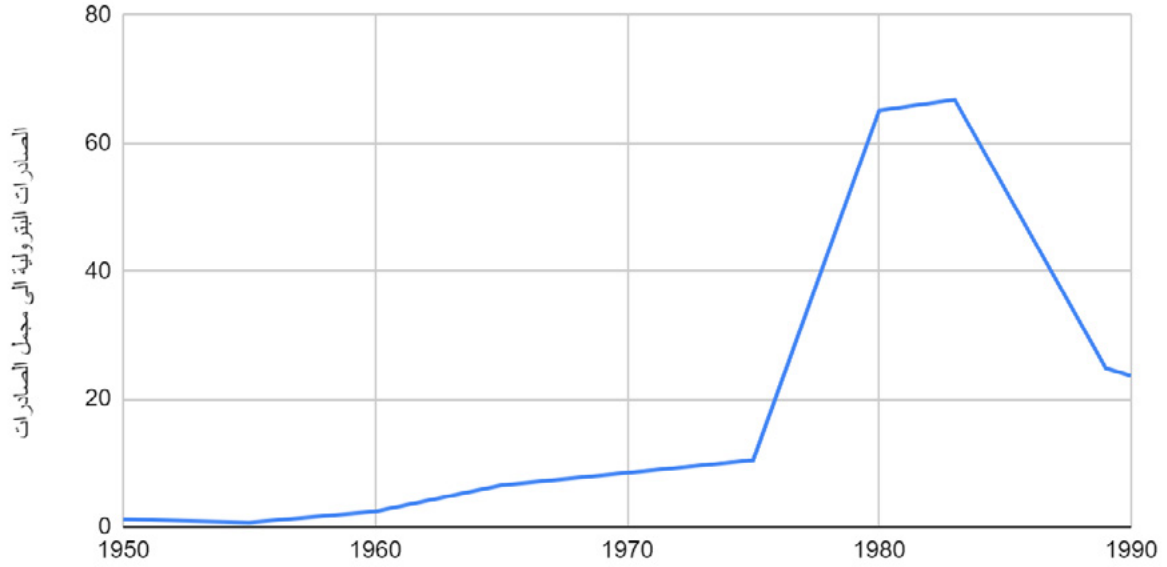
الواقع أن تراجع مساهمة الصناعة في الناتج المحلي في السبعينات لم يكن يعبر عن عزوف الدولة عن الصناعة بقدر ما كان يعبر عن تطور مكونات أخرى في الناتج الإجمالي طغت على مساهمة الصناعة، من أهم هذه المكونات هي إيرادات «النفط».

فقد ساهمت حرب 1973 في بداية عهد جديد لصناعة النفط العالمي، إذ أن قيام دول الخليج بالحد من تصدير البترول خلال فترة الحرب كان دافعا أساسيا لارتفاع أسعاره عالميا، ومن وقتها والنفط صار سلعة غالية وزاد دوره بقوة في توليد الدخل للبلدان المنتجة له.

ومصر كانت من الدول المستفيدة من ذلك، بالرغم من أنها ليست غنية بالنفط، لكن استطاعت من خلال مواردها المحدودة أن تخلق مصدر جديد للثروة جعل الاقتصاد بأكمله يشهد انتعاشة كبيرة في نمو قيمة الناتج الإجمالي خلال السبعينات.

ويظهر الدور الجديد للنفط بوضوح في ارتفاع مساهمة الصادرات البترولية لمصر منذ النصف الثاني من السبعينات.

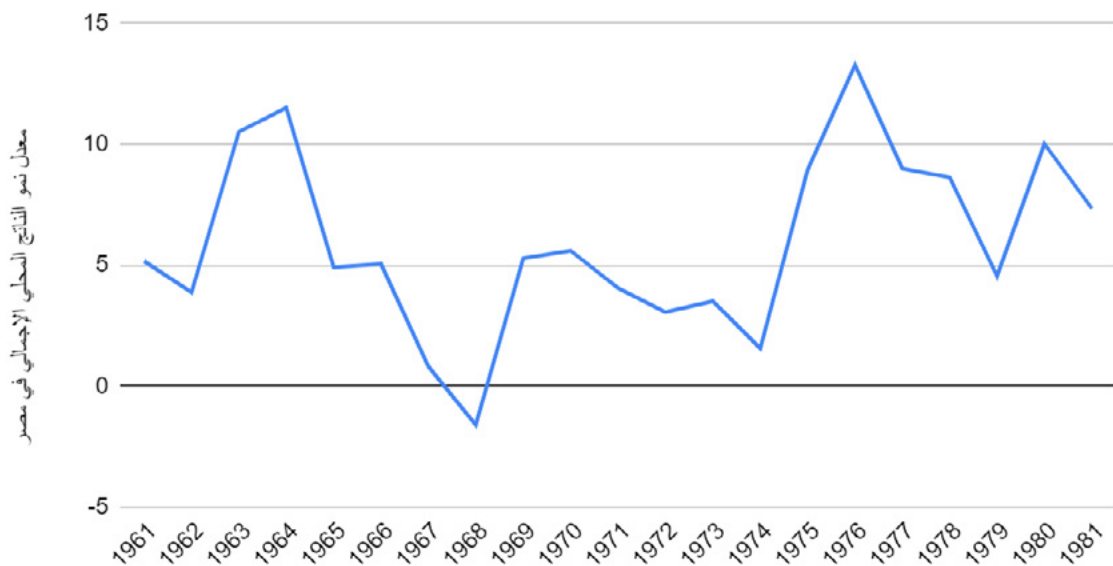
الصادرات البترولية الى مجمل الصادرات - حسابات الباحث من بيانات البنك الاهلي والبنك المركزي



السنوات 1950 و 1960 من بيانات البنك الاهلي المصنفة تحت صادرات معادن ووقود وزيوت التشحيم وغيرها، بيانات 1975 من البنك المركزي المصنفة تحت بند صادرات بترول خام ومنتجاته وبيانات السنوات التالية من البنك المركزي المصنفة تحت صادرات صناعة البترول.

وكما يظهر في الرسم التالي فقد ارتفع معدل نمو الناتج الإجمالي بقوة خلال نفس فترة تراجع إسهام الصناعة، السبعينات، ولم يكن البترول فقط هو صاحب الفضل الوحيد بل أيضا عودة عمل قناة السويس وزيادة أهمية تحويلات العاملين في الخارج في إنعاش ناتجنا الإجمالي، وهي جميعها عناصر تساهم في زيادة قيمة الناتج المحلي لكن لا تعبر عن تطور كبير في قدراتنا التصنيعية.

معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الستينات والسبعينات - المصدر: بيانات البنك الدولي.



باختصار، فإن بريق الصناعة قل خفوته خلال السبعينات تحت أثر صعود أهمية عناصر أخرى للدخل القومي، بالرغم من أن الدولة خلال هذا العقد كانت لا تزال ملتزمة بالتوسع في بناء المصانع، وقد ساهمت عناصر الدخل الجديدة في إنعاش النمو الاقتصادي بوتيرة أقوى من الستينات.

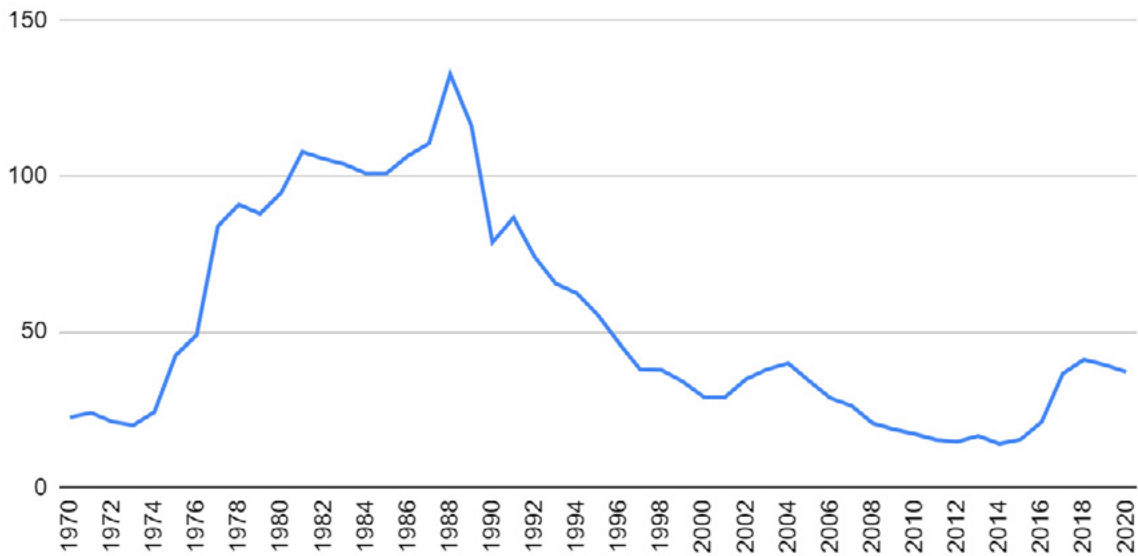
لكن هذا النمو المعزز بالريع لم يدم طويلا، وأعاد لفت الانتباه إلى أهمية نمو الستينات القائم على التصنيع، والأهم أنه مع عودة الريعية إلى الاقتصاد كانت الدولة تكرر خطيئة القرن التاسع عشر في التوسع في الاستدانة مع الاطمئنان إلى جني الإيرادات من ريع تصدير القطن، ثم الدخول في أزمة مالية مع انهيار سعر القطن وأخيرا الوصول إلى الإفلاس.

تكررت الأزمة مرة ثانية في السبعينات ولكن الريع هذه المرة كان في صورة إيرادات نفط وقتاة السويس بعد إعادة فتحها بالإضافة لما توفره تحويلات العاملين في الخليج من نقد أجنبي، وكذلك مثلت المساعدات الخارجية (عربية وأجنبية) وزناً مهماً في إيراداتنا الخارجية خلال السنوات التالية لحرب أكتوبر.

ولأن عناصر الريع هذه كانت مرتبطة بأسعار النفط بشكل مباشر أو غير مباشر ما أن هوت أسعار الخام عالمياً منذ النصف الثاني من الثمانينات حتى اتجهت البلاد إلى أزمة مديونية خارجية وضعتها على مشارف الإفلاس في نهاية نفس العقد.

وكما يظهر من الرسم التالي فإن الديون الخارجية كانت تتزايد مع تزايد غواية الريع منذ السبعينات، ومع تفاقم الأزمة أبرمت الدولة مع صندوق النقد والبنك الدوليين في بداية التسعينات اتفاق الإصلاح والتكيف الهيكلي، والذي كان أحد أبرز شروطه خصخصة القطاع العام.

الدين الخارجي كنسبة من الناتج القومي الإجمالي: المصدر: بيانات البنك الدولي



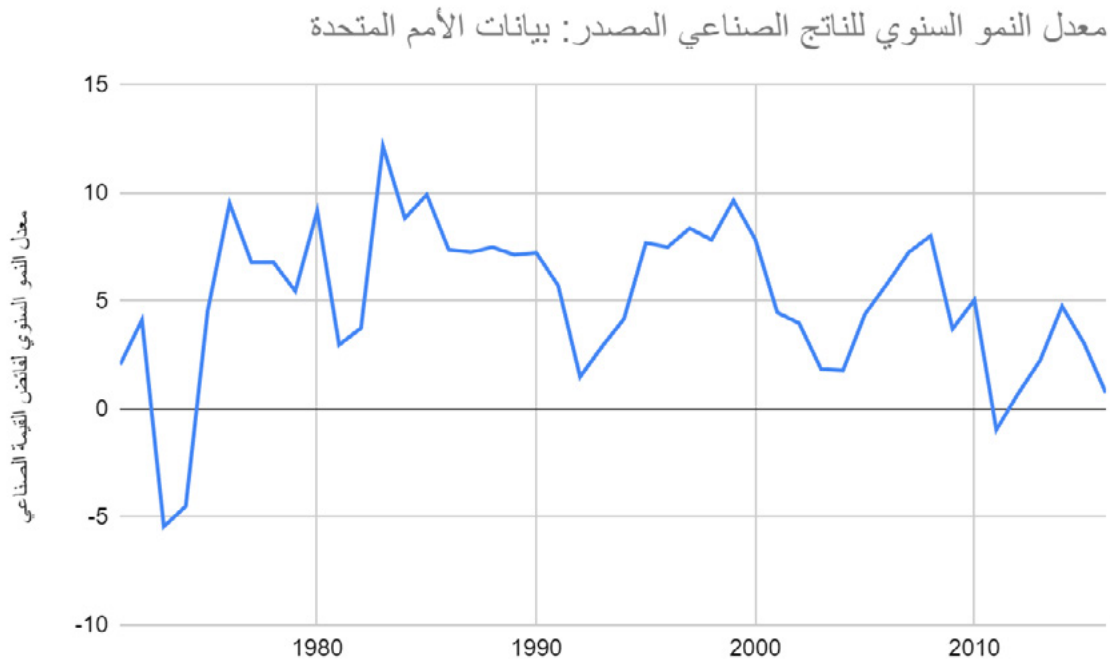
الدين الخارجي كنسبة من الناتج القومي الإجمالي

كان اتفاق التسعينات بداية حقيقية لأفول نجم القطاع العام في مصر، صحيح أنه لا يزال مستمرا إلى يومنا هذا لكنه فقد دوره المهيمن منذ هذا الوقت.

يقودنا ذلك إلى النصف الثاني من القصة، هل ماتت الصناعة مع موت القطاع العام بدءاً من التسعينات؟

## القطاع العام لم يختلف ولكن تغير دوره

لا يمكننا أن نقول أن خروج الدولة من هذا النشاط كانت تعني موته، بالعكس هناك من يرون، مثل أستاذ العلوم السياسية سامر سليمان، أن القطاع الخاص استطاع أن يساهم بقوة في الصناعة منذ الثمانينات، وهو الرأي الذي يعزز المؤشر الثاني الذي نعتمد عليه في تحليلنا بهذا القسم، نمو الناتج من الصناعات التحويلية، كما يظهر من الشكل التالي.



ويقول سليمان في هذا الصدد إن «نمو الصناعة يُعزى بشكل رئيسي إلى القطاع الخاص، على وجه التحديد الرأسمالية الصناعية. توجه الدولة نحو التراجع عن الاستثمار في الصناعة تمت معادلته عبر توجه القطاع الخاص نحو الاستثمار في الصناعة، نصيب التصنيع في استثمارات القطاع العام تراجع من أكثر من 30% في السبعينات إلى نحو 20% في الثمانينات ثم إلى 4% فقط في 1995، على النقيض كان نصيب التصنيع في استثمارات القطاع الخاص يزيد من 15.9% في 1981 إلى 34.7% في 1991 ثم إلى 45.9% في 1995».<sup>٥٢</sup>

وكما يظهر من الشكل الأخير فقد استطاع القطاع الخاص أن يحافظ على نفس وتيرة نمو التصنيع تقريبا وقت القطاع العام، وإذا حسبنا معدل النمو السنوي المركب CAGR لناتج الصناعة (بسر الدولار الثابت) بين 1970 و1990 (حقبة القطاع العام) وبين 1990 و2010 (حقبة الخصخصة)، سنجد أنهما متقاربان بشدة، إذ بلغ متوسط النمو السنوي في الفترة الأولى 5.5% وفي الفترة الثانية 5.4%.

لكن إذا نظرنا لمؤشر القيمة المضافة الصناعية، وهو أكثر دقة في التعبير عن حال التصنيع إذ يقيس قيمة الإنتاج النهائي الذي أخرجناه بعد استبعاد مدخلات الإنتاج التي قمنا باستيرادها، سنجد، بحسب البيانات المتاحة في البنك الدولي عن مصر والتي تبدأ من عام 1974 وتقدر القيمة المضافة على أساس سعر الدولار السوقي، سنجد أن معدل النمو المركب لهذه القيمة في الفترة بين 1974 و1990

٥٢ - ١٩٩٩ - ٢٠١٩. Samer Soliman - State and industrial capitalism in Egypt - AUC

٥٣ - البيانات محسوبة على أساس الناتج الصناعي (Manufacturing ISIC D) لمصر الوارد في قاعدة بيانات الأمم المتحدة. GDP/breakdown. at constant 2015 prices in US Dollars. <https://unstats.un.org/unsd/snaama/downloads>

كان 10.1٪ مقابل 8.1٪ فقط في الفترة بين 1990 و2010، وهو ليس فارق ضخم في النمو ولكن يعكس صورة مبدئية عن أن نمط النمو الصناعي بين الفترتين كان مختلفاً.<sup>٥٤</sup>

باختصار، إذا نظرنا من ما هو ظاهر في تاريخنا المعاصر للصناعة، سنجد أن الخصخصة (بمعنى نقل ملكية جزء من القطاع العام الإنتاجي للقطاع الخاص) ، قد تبدو فعلاً أشبه بعملية تبديل للأدوار، لكن الملامح الخارجية لا تكفي للحكم على التجربة، لذا سنحاول النظر إلى الأهداف التي كانت قائمة وراء إنشاء القطاع العام، والبحث في مدى استمراريته بعد الخصخصة، هذا هو ما سيمكننا من الحكم بشكل أدق عن إذا ما كان الأمر مجرد تبديل للأدوار أم شيء أكبر من ذلك.



## القسم الثاني

### الخصخصة ك مؤامرة دولية

يعد ميثاق ثورة يوليو بمثابة وثيقة شاملة تقدم لنا التصور الرئيسي عن الخطاب السياسي المؤسس للقطاع العام، ونستطيع أن نستنتج من هذا الميثاق أن هناك أهدافاً وراء اتجاه الدولة للتصنيع تتجاوز مجرد تحقيق التراكم الرأسمالي في المجال الصناعي، مع عدم إنكار أهمية الأخير، ونستطيع أن نلخص هذه الأهداف في النقطتين التاليتين:

### أولاً: إحلال الواردات Import substitution

الهدف الأول هو الرغبة في بناء رأسمالية مصرية مستقلة عن التبعية للعالم المتقدم، حيث يشير الميثاق إلى أن الرأسماليات الغربية بنت قاعدتها الانتاجية بالاعتماد على احتكار الصناعة وجعل المستعمرات التابعة لها مجرد مصادر لإنتاج المنتجات الخام، ثم مستورد للمنتجات الصناعية، ويقول الميثاق في هذا السياق: «إذا كانت بريطانيا قد وصلت إلى مرحلة الانطلاق اعتماداً على صناعة النسيج في لانكشير، فإن تحويل مصر إلى حقل كبير لزراعة القطن كان شرياناً متصلاً ينقل الدم إلى قلب الاقتصاد البريطاني على حساب جوع الفلاح المصري»<sup>٥٥</sup>.

وبالرغم من أن الكثير من الرأسماليين المصريين الذين بزغت أسمائهم خلال العقود الأولى من القرن الماضي كانت لديهم نفس الرؤية تجاه التبعية للغرب، وربما من أشهرهم طلعت حرب، لكن أصحاب ميثاق يوليو رأوا أن ترك الصناعة للقطاع الخاص لن يضمن الانعتاق من هذه التبعية، وأن الأمر يتطلب قدر من التخطيط الكلي للاقتصاد وحشد للموارد العامة من أجل الدخول في مجالات مثل الصناعات الثقيلة أو الصناعات المتقدمة تكنولوجياً التي عجزت رأسمالية ما قبل 1952 عن التوسع فيها بقوة.



## ثانيا: التوسع في الاستهلاك mass consumption

تطلع الميثاق أيضا إلى تحديث أنماط الاستهلاك داخل المجتمع، بحيث يتم التوسع في إتاحة السلع الاستهلاكية الحديثة لأكبر قاعدة من المواطنين، وهو ما يأتي ضمن رؤية أشمل عن المعنى «الاجتماعي» للحرية وضرورة إعادة توزيع الثروة داخل المجتمع، وتحقيق هذا الهدف تطلب أن يعمل القطاع العام بغير أهداف الربح، حيث كان يوفر العديد من السلع بأثمان مخفضة تناسب القدرة الشرائية لشرائح واسعة.

على أساس هذه الخلفية نستطيع أن نتفهم لماذا تصاعدت الأصوات لانتقاد سياسة الدولة منذ السبعينات تجاه القطاع العام، حتى من قبل بدء الخصخصة، فبالرغم من أن الدولة كانت لا تزال محافظة على وتيرة من الاستثمار في التصنيع، كانت تتخلى تدريجيا عن أهداف الميثاق.

يقدم نزيه الأيوبي، وهو أستاذ مصري للعلوم السياسية بجامعة أكسفورد، في ورقة بحثية تعود إلى عام 1990،<sup>٥٦</sup> تصورا تاريخيا عن سياسات الدولة تجاه القطاع العام منذ الانفتاح، ويحاول أن يبرهن من خلال العديد من الشواهد على أن هناك ردة عمدية من الدولة عن أهداف الحقبة الناصرية، ويرجع سياسات الانفتاح بشكل أساسي للضغوط الخارجية «لقد تطورت سياسات الانفتاح لأن بورجوازية الدولة اختارت التحالف مع رأس المال العالمي، أكثر من ضغوط من الرأسمالية الصناعية المحلية».

وتتبع هذه الضغوط من أن الدولة بدأت منذ الانفتاح في الإقبال على الدخول في شراكات مع المؤسسات الأجنبية بهدف تحسين وضع القطاع العام، وهو ما ساهم في تحول هذا القطاع تدريجيا إلى مؤسسات هادفة للربح وساعد على بدء تآكل دورها الاجتماعي، وهو التوجه الذي لاحظ أنه بدأ يتمدد في سياسات الدولة بشكل عام منذ هذا الوقت، حيث يقول: «بيروقراطية الدولة تقوم بشكل عام باتباع توجه تجاري تجاه المواطنين عند توفير السلع والخدمات (...) والسلع والخدمات التي كانت في السابق مدعمة وتقدم بمعايير موحدة يتم بيعها الآن بمعايير متفاوتة وبأسعار مختلفة، لذا في مجال الغذاء، هناك الخبز العادي والمحسن واللوكس».

ويبدو من طرح الأيوبي أنه لم يرى أن القطاع العام كان في وضعية متدهورة تدعو لخروجه عن مسار الدور المنوط به خلال الحقبة الناصرية، ولكن تدخلات الدولة هي التي ساهمت في إعاقته، حيث يقول إنه

يرى الأيوبي أن القطاع العام لم يكن عينا على الدولة في وقت الانفتاح، بالرغم من أنه لا ينكر عدم كفاءته في عام 1976 كان عدد الشركات الخاسرة يقتصر على 44 فقط بينما كانت هناك 324 شركة قادرة على الربح. وينتقد استحواذ الدولة على نصيب مهم من أرباح تلك الشركات التي كان يمكن أن تقوم بإعادة استثمارها بالإضافة للحد من التمويل البنكي المتاح لها وإلغاء دور المؤسسات العامة في التخطيط.

وفي كتاب لاحق<sup>٥٧</sup> على هذه الدراسة، قدم الاقتصادي جودة عبد الخالق، وهو أستاذ بجامعة القاهرة، تصورا شاملا عن أثر سياسات الإصلاح الاقتصادي، التي بدأتها مصر عمليا مع صندوق النقد الدولي منذ السبعينات وانتهت في منتصف التسعينات، ودور هذه الإصلاحات في تقويض قدرة القطاع الصناعي على النمو، الذي كان حتى هذا الوقت تهيمن عليه الملكية العامة.

حاول عبد الخالق في كتابه أن يجمع بين عناصر مختلفة من السياسات المالية والنقدية التي تم تطبيقها في إطار الإصلاح الاقتصادي، وأن يحلل أثرها على الصناعة.

تبدأ هذه السياسات من نقطة تحرير التجارة، وقد تم هذا التحرير في تلك الفترة من خلال التراجع بقوة عن سياسة العوائق غير الجمركية، مثل حظر استيراد السلع، واستبدالها بسياسات الرسوم الجمركية، في وقت لم يكن فيه القطاع العام مستعدا لهذه المنافسة.

وتزامن ذلك مع تحرير لسعر الصرف تجسد في عملية خفض للجنيه في بداية التسعينات، وكذلك تحرير أسعار الفائدة والانفتاح بقوة على استثمارات الأجانب في الديون الحكومية.

٥٦ Nazih.N.Ayubi - Etatism versus privatisation: the case of public sector in Egypt - ١٩٩٠.

٥٧ جودة عبد الخالق - التثبيت والتكيف في مصر إصلاح أم إهدار للتصنيع - المجلس الأعلى للثقافة - ترجمة سمير كرم - ٢٠٠٤.

وفي هذا السياق رأى عبد الخالق أن سياسات الصندوق والبنك كانت ضد التصنيع في المطلق حتى صناعة القطاع الخاص «زيادة أسعار الفائدة المحلية ورفع أسعار الطاقة وفرض الضريبة العامة للمبيعات وتحرير التجارة قد يقود إلى اتجاه واحد فقط هو إهدار التصنيع».<sup>٥٨</sup>

وبشكل أكثر تفصيلاً، يركز عبد الخالق على أحوال بعض الصناعات العامة تحت الإصلاح الاقتصادي، منها الحديد والصلب، وفي هذا الإطار رصد تضرر هذه الصناعة من العديد من الإجراءات الإصلاحية، مثل تضررها من منافسة منتجات الصلب المستوردة، ومن ارتفاع سعر الفائدة في ظل اعتمادها القوي على التمويل المصرفي، بالإضافة إلى تأثرها بارتفاع أسعار الكهرباء وهو أحد مطالبات مؤسسات التمويل الدولية أيضاً في هذا الوقت.

باختصار، فإن الاجتهادات السابقة تعتبر أن تراجع القطاع العام كان مدفوعاً بقوة من عوامل خارج إرادة القطاع نفسه، سواء سوء الإدارة من الدولة منذ الانفتاح الاقتصادي، أو الإجراءات المفروضة من مؤسسات التمويل الدولية تحت مسمى الإصلاح الاقتصادي، وهذه العوامل مجتمعة ساهمت في الحد من فرص نجاح القطاع العام ومن ثم إعطاء المبرر لخصصته باعتباره عبئاً على الدولة.

## القسم الثالث

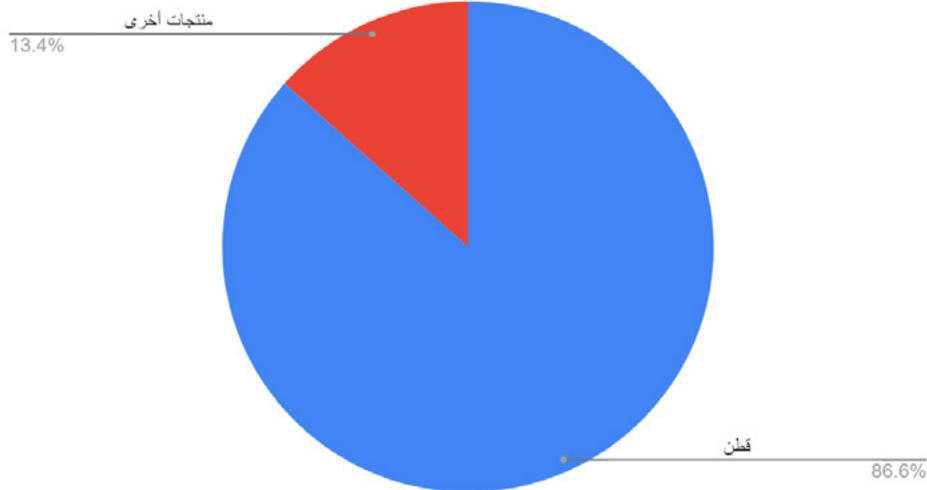
### حلول القطاع الخاص محل العام: الأهداف والمساعد في ظل تبادل الأدوار

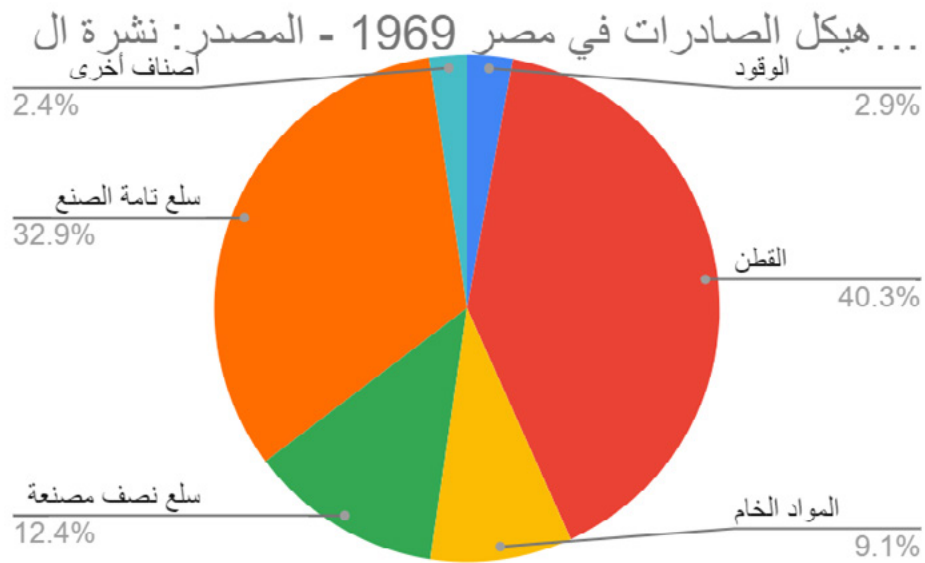
#### ليس مجرد تبديل للأدوار

كما أن حلول القطاع الخاص مكان القطاع العام لم يكن مجرد تبديل للأدوار، حتى وإن كان التراكم الرأسمالي قد استمر لكن الأهداف الأساسية من وراء تأسيس القطاع العام لم تتحقق منذ التسعينات، وتحديدًا «إحلال الواردات» و «التوسع في الاستهلاك».

بداية مع إحلال الواردات، وكما يبدو من الشكلين التاليين فقد ساهمت تجربة القطاع العام خلال الستينيات في إحداث تغيير عميق في بنية الصادرات المصرية للانتقال من الاعتماد القوي على صادرات الريع المتمثل آنذاك في القطن الخام إلى مساهمة الصادرات تامة الصنع بأكثر من ثلث الصادرات.

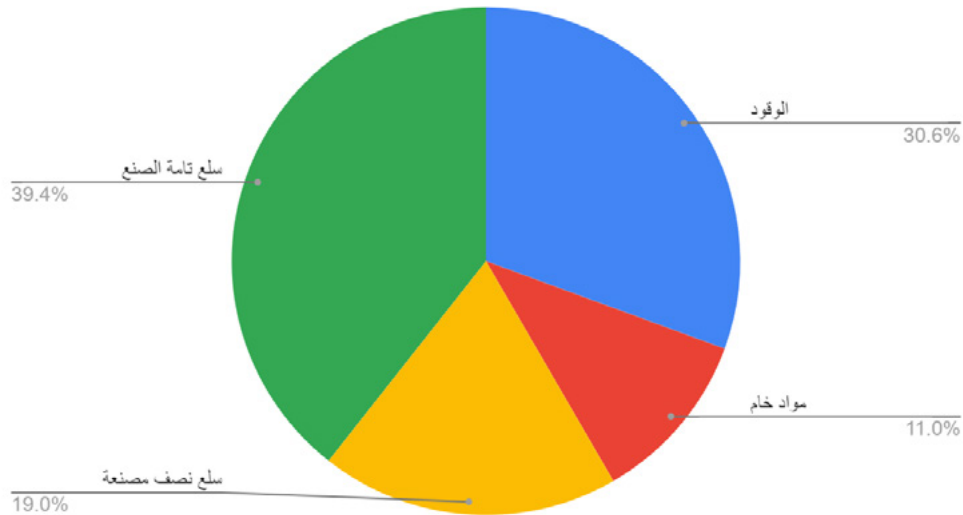
هيكل الصادرات المصرية عام 1950 - المصدر نشرة البنك الأهلي 1952





ويبدو من بيانات هيكل الصادرات المصرية في 2021 أننا شبه متوقفين عند مرحلة الستينيات، فقد زاد نصيب السلع تامة الصنع في إجمالي الصادرات بنحو 6% فقط عن مستواه قبل ستة عقود، بينما حلت صادرات النفط مكان صادرات القطن الخام.

هيكل الصادرات المصري في 2020-2021 - المصدر: النشرة الشهرية للبنك المركزي

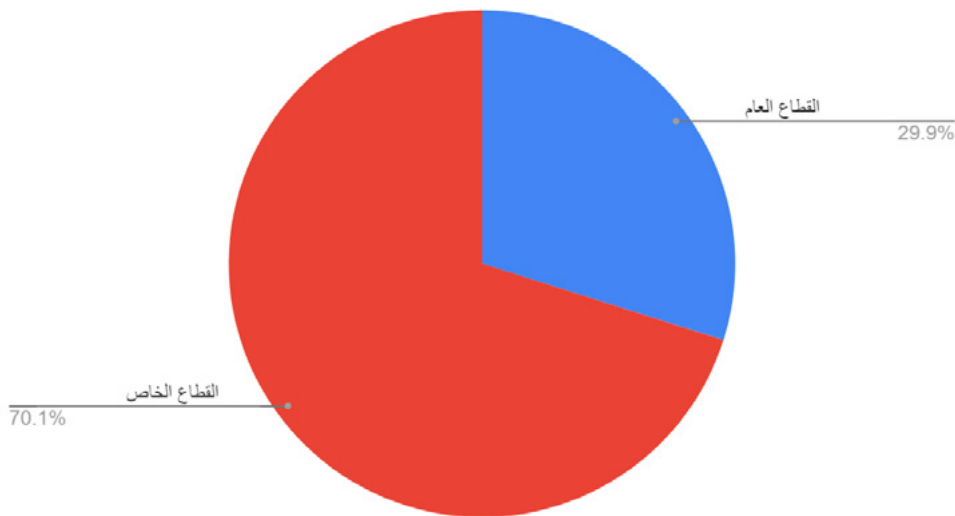


هذا بجانب الاعتماد الكثيف على استيراد مدخلات الإنتاج، وهي حالة مستمرة منذ الستينيات، ويمكن أن نتفهم أن يكون هذا هو الحال في الستينيات حيث كان هذا العقد بمثابة البداية لمحاولة توطيد الصناعة التي تبدأ من التجميع على أن تتطور لاحقاً لتوطين كل مراحل الصناعة، لكن التقارب في نصيب مدخلات الإنتاج من مجمل الواردات بين هذا العقد والوقت الراهن يوحي بأننا لم ننجح في إحداث هذا التطور بعد الخصخصة.

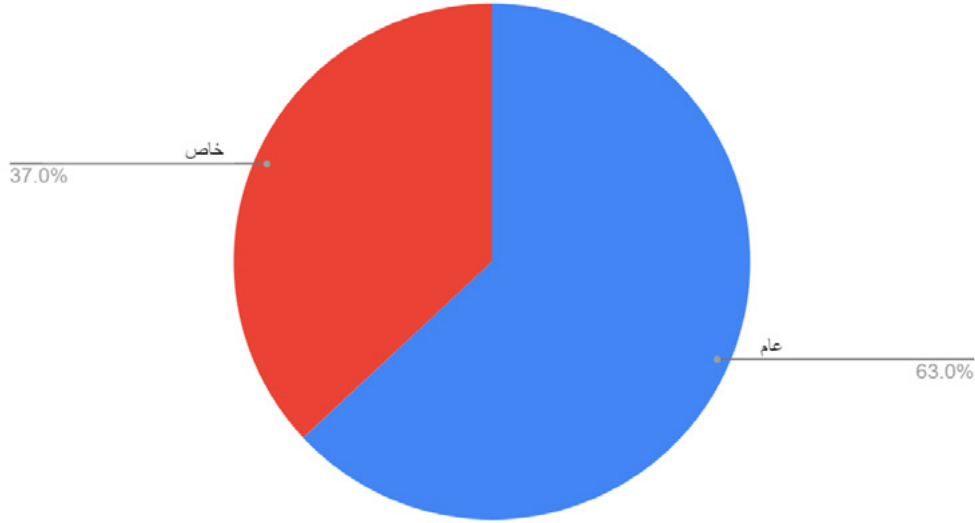
نفس الأمر بالنسبة لهدف التوسع في الاستهلاك، فقد تم تحرير هذا القطاع من الكثير من القيود المفروضة على تسعير منتجاته، وهو أمر منطقي في سياق الإجراءات المتبعة في هذا العقد بدفع من المؤسسات الدولية، إذ تم حرمان القطاع العام من الامتيازات التي كان يحصل عليها في التمويل الميسر وفي تدبير العملة الصعبة وتم الانفتاح جمر كيا على المنافسة الخارجية، لذا كان من الطبيعي أن يتم منحه الحرية في تسعير منتجاته لكي يكون قادراً على الاستمرار، وهكذا ما استمر من القطاع العام بقي إسماء تابعاً للدولة ولكن لم يكن عليه أي التزام بتوفير السلع بأسعار ميسرة.

عملياً لم تكن المشكلة هي تحرير القطاع العام من سلطة التسعير، فمع الممارسة العملية ظلت الدولة تميل للضغط على الشركات العامة لدعم تسعير منتجاتها بهدف الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي، لكن الخروج عن هدف «التوسع الاستهلاك» تحقق من خلال تغيير هيكل التصنيع في مجمله من سيطرة القطاع العام إلى سيطرة القطاع الخاص كما هو مبين في الشكل التالي.

هيكل الصناعات التحويلية في 2017.



## هيكل الصناعات التحويلية 1983



المصدر: بيانات وزارة التخطيط

لا ينفي ذلك أن القطاع العام (الشركات الصناعية التي تخضع لقانون قطاع الأعمال العام) لا يزال يقوم بدور اجتماعي، ولكن دور يتسق مع ما تبقى لدى الدولة من آليات مخالفة لقواعد اقتصاد السوق التي رسختها مؤسسات التمويل الدولية في مصر منذ التسعينات، وهي تحديدا ملكية الدولة المباشرة للمنشآت الإنتاجية ووضع أسقف سعرية على السعر النهائي للمستهلك **price ceiling**.

من الأمثلة على ذلك قطاع الدواء والذي تقتصر فيه الحصة السوقية للشركات العامة في الوقت الراهن على 6%، وبالرغم من أن الشركات العامة لا تزال تضع أولوية للحد من زيادة سعر الدواء للمستهلك النهائي على هدف تحقيق الربح فإن هذه السياسة تظل محدودة الأثر في ظل حضورها المحدود في السوق.<sup>٥٩</sup>

من المهم أن نشير في هذا الصدد إلى أن سوق الدواء واحدة من الأسواق القليلة التي لا تزال تحت سلطة الدولة، حيث تتولى لجنة للتسعير داخل وزارة الصحة مسئولية تحديد الأسعار وفق قرار إداري، لكن عمليا لدى شركات الدواء الخاصة قدرة للضغط على لجنة التسعير بالنظر إلى وزن هذه الشركات في السوق.

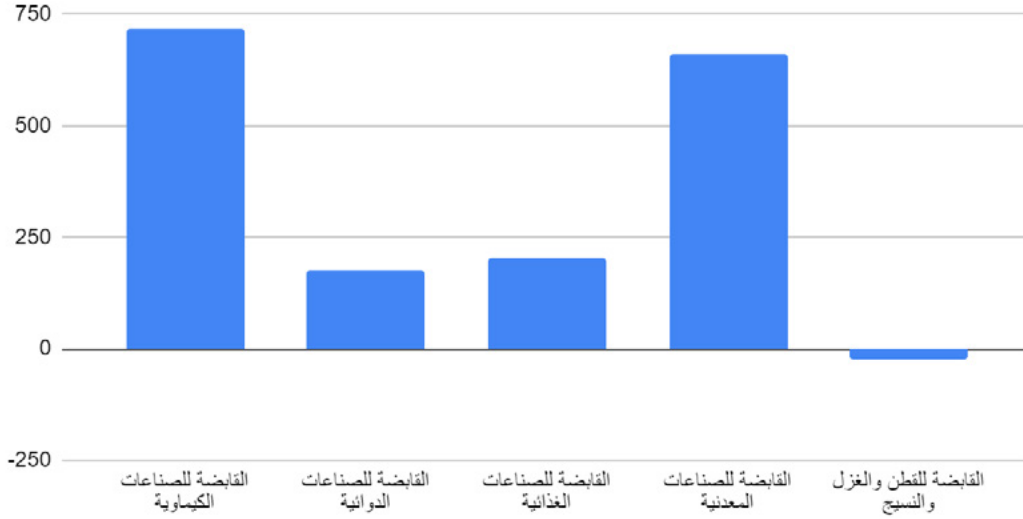
يجسد سوق الأسمدة مثالا آخر على الاستثناءات التي لا تزال تحت سيطرة نسبية للدولة، حيث تلتزم شركات الأسمدة العامة والخاصة بتوريد نسبة من إنتاجها للدولة بسعر التكلفة لتوزيعها بسعر مدعم على الفلاحين، لكن في ظل ضعف رقابة الدولة على الجمعيات الزراعية التي تتولى توزيع الأسمدة المدعمة يتم تسريب جزء كبير من هذا الإنتاج للسوق السوداء وبيعها بالسعر الحر، ما يقوض من دور الدولة.

٥٩ صناعة الأدوية المصرية- تقرير شعاع كابيتال- ٢٠٢٠.

٦٠ خسائر شركات قطاع الأعمال «غير منطقي» ولا بد من البحث عن الأسباب - وليد رمضان - الأهرام - ٢٠١٨. <https://gate.ahram.org.eg/daily/News/202525/3/632492/%D8%AA%D8%AD%D9%82%D9%8A%D9%82%D8%A7%D8%AA/%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%AC%D9%87%D9%80%D8%A9-%D9%85%D8%A7%D9%81%D9%8A%D9%80%D8%A7-%D8%A7%D9%84%D9%80%D8%AF%D9%88%D8%A7%D8%A1-%D9%85%D8%AD%D9%85%D9%88%D8%AF%C2%A0%D9%81%D8%A4%D8%A7%D8%AF--%D8%AE%D8%B3%D8%A7%D8%A6%D8%B1-%D8%B4%D8%B1%D9%83%D8%A7%D8%AA-%D9%82.aspx>

بالرغم من ذلك لا يمكن إنكار أهمية الدور الاجتماعي للقطاع العام في مجال الأسمدة خاصة وأن الشركات الحكومية أجرت العديد من التوسعات في قدراتها الإنتاجية ولم تصاب بالجمود الذي أصاب شركات عامة في صناعات أخرى، وقد استطاعت شركات الأسمدة الحكومية أن توزان بين دورها الاجتماعي وقدرتها على التوسع من خلال تحقيق الربح من نشاط التصدير.

- صافي أرباح و خسائر الشركات القابضة الصناعية بقطاع الأعمال العام سنة 2012  
بالمليار جنيه - المصدر: بيانات وزارة المالية



النموذج الثالث للدور الاجتماعي للقطاع العام هو شركات السكر، تواجه ضغوطاً بين التزامها بشراء القصب من الفلاحين بسعر أعلى من العالمي في بعض الأحيان وفي نفس الوقت مواجهة للمنافسة القوية مع السكر الرخيص المستورد من الخارج.<sup>٦١</sup>

في مقابل ذلك يظهر الارتداد عن الدور الاجتماعي واضحاً في مجال شركات الإسكان، حيث سمحت الدولة بخصخصة شركات كانت تساهم في توفير مساكن تدرج تحت تصنيف الإسكان المتوسط، مثل مدينة نصر للإسكان ومصر الجديدة للإسكان، وتحولت هذه الشركات بعد الخصخصة للإسكان الفاخر.

وتعد القابضة للقطن والغزل والنسيج الشركة الوحيدة الخاسرة في القطاع العام في الوقت الراهن ليس بسبب دورها الاجتماعي ولكن لتقادم الاستثمارات، فقد انسحبت الشركة من توفير الملابس الرخيصة تدريجياً مع المنافسة القوية للملابس المستوردة من الخارج.

ومع اتجاه الدولة لضخ الاستثمارات في الشركة لم يكن الهدف من هذه الاستثمارات هو عودتها لدورها الاجتماعي السابق، ولكن لتعزيز قدراتها على تصدير المنتجات التي تتميز فيها في الأسواق الخارجية وعلى رأسها منتجات المفارش.<sup>٦٢</sup>

وما يجب أن نشير إليه في نهاية هذه الفقرة في نقد مفهوم «تبادل الأدوار»، هو أن حلول القطاع الخاص مكان العام وتحقيقه لمعدلات نمو صناعية لا تعني بالضرورة أنه يستطيع أن يقوم بدور الدولة على أكمل وجه.

لقد كانت هناك محاولات جديدة في الستينيات للتخطيط لتأسيس مجمعات صناعية متكاملة، والنموذج الأبرز على ذلك مجمع الحديد والصلب في حلوان، وهذا النموذج يعزز من قدراتنا على توطين الصناعة

٦١ قصص الربح والخسارة في القطاع العام - محمد جاد - أصوات مصرية - ٢٠١٥ - <http://www.aswatmasriya.com/news/de-tails/34778>

٦٢ خطة إحياء غزل المحلة وداعاً للكساء الشعبي وأهلاً بالتصدير - شيماء حفطي - المنصة - ٢٠٢١ - <https://www.almanassa.run/ar-story/16120>

وتقليل الصدمات الخارجية وزيادة القيمة المضافة الصناعية.

مع حلول القطاع الخاص نشأت بعض التجمعات الصناعية الكبيرة لكنها لم تكن النمط السائد، المثال على ذلك قطاع الملابس الجاهزة الذي استحوذ على دعم قوي من الدولة للتصدير من خلال اتفاقية الكويز ولكن عمليا كان إسهامه في تعزيز الميزان التجاري محدودا نظرا لتركيزه على صناعات رخيصة يتم استيراد جزء كبير من خاماتها من الخارج، في الوقت الذي جسدت صناعة المنسوجات العامة نموذجا للصناعات المتكاملة رأسيًا vertical industrial integration ولكنها لم تقدر على الاستمرار في دورها بسبب عدم استمرار دعم الدولة لها.<sup>٦٣</sup>

## كيف أدركنا صفقات الخصخصة؟

يتبين من التحليل السابق أن ما يعزز التصور عن أن حلول القطاع الخاص مكان العام في الصناعة ساهم في خروج هذا النشاط عن الأهداف التي تأسس من أجلها ولم يكن مجرد تبديل للأدوار. واستكمالا لهذا التصور من المهم أن نشير إلى طريقة الحلول ذاتها، والتي يرى الكثيرون أنها تمت بطريقة مستنزفة لأصول القطاع العام، ما يعزز من التصور عن أن غياب القطاع العام كان لأسباب خارجية عنه.

بحسب ما جاء في حيثيات حكم أحد قضايا الخصخصة المتداولة أمام القضاء الإداري،<sup>٦٤</sup> فقد أدخلت اللجنة الوزارية للخصخصة تعديلا على قواعد بيع الأصول للمستثمرين في 2003، كان من ضمن بنوده السماح للمستثمر المشتري «تغيير الغرض من استخدام الأرض من الأغراض الصناعية إلى غيرها من الأغراض بمحض إرادته والتسليم له بفعل ذلك صراحة وضمناً» بشرط أن «يسدد للدولة» (وزارة المالية) الفرق بين ثمن السوق للأراضي المشتراة وبين ثمن الأراضي الصناعية في أقرب مدينة عمرانية جديدة».

وأكد القضاء الإداري في أحد أحكامه على أن نزع ملكية هذه الشركات في السابق (التأميم) كان لغرض محدد (الصناعة)، وأن كون هذه المنشآت مؤمنة يلزم الدولة بالحفاظ على نشاطها الذي أمتت من أجله، في هذا السياق رأى القضاء أن السماح بتغيير نشاط أراضي الشركات الصناعية بعد بيعها بمثابة اعتراف صريح «بإمكانية تصفية المشتري للشركة والقضاء على نشاطها ولا تكون لذلك من تبعه سوى تحميله بالفرق بين سعر التقييم والسعر بالقيمة السوقية».

وهناك العديد من الحالات لشركات توسعت في بيع أراضيها للاستثمار العقاري بعد الخصخصة،<sup>٦٥</sup> وهذا الميل يذكرنا بأعراض المرض الهولندي، ففي ظل عدم قيام الدولة بدورها في تحفيز الصناعة تمثل رؤوس الأموال للبحث عن الربح من نشاط الإنتاج للسلع غير القابلة للتصدير.

٦٣ الاقتصاد المصري في القرن الحادي والعشرين - محمد جاد الفصل الثالث (تحرير وائل جمال) - دار المرايا ٢٠١٦.

٦٤ حكم طنطا للكتان - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٣٤٢٤٨ لسنة ٦٥ قضائية - دائرة المنازعات الاقتصادية والاستثمار - الدائرة السابعة - بتاريخ ٢٠١١-٠٩-٢١ [قبول والغاء القرار المطعون فيه].

٦٥ مصانع على النيل للبيع.. كيف تحولت أراضي القطاع العام لـ«نقمة» على الصناعة؟ - محمد جاد - الشروق - ٢٠١٣ - <https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=09112013&id=51e42015-6b01-45d9-bb81-0ad689945390>

أما عن أصول الشركة، فقد عاملت الدولة الشركات الربحية وقليلة الربحية والخاسرة معاملة واحدة وهي تقييم الأصول بالقيمة الدفترية<sup>٦٦</sup> «وهو أساس للتقييم يُخس من قيمة الآلات والمعدات والآثار ومعدات المكاتب، ويتصادم مع غاية وهدف البيع والخصخصة القائم على استمرارية النشاط وعلى التزام المستثمر بتطوير الشركة محل البيع، كما أنه أساس لا يفرق بين حادثة أو قدم الأصل محل التقييم، وإذا جاز لهذا الأساس أن يتناسب مع الشركات الخاسرة فإنه يفتق مع تقييم الشركات الربحية ولا الشركات قليلة الربحية».

بل وسمحت القواعد للجمعيات العامة لشركات قطاع الأعمال العام الموافقة على ثمن لبيع الشركات (يقبل عن القيمة الدفترية) بداعي المصلحة التي تقدرها تلك الجمعيات العامة «وهو ما يطلق العنان للشركات القابضة بجمعياتها العامة لبيع الشركات التابعة - وهي من الأموال المملوكة للدولة - بسعر غير مقيد بحد أدنى، فحتى القيمة الدفترية أياً ما كانت نسبة الإهلاك فيها أجازت تلك القواعد النزول عنها إلى قيمة تدونها بما لا يساويه أي مبرر من المصلحة العامة».

وافترضت قواعد التقييم أيضاً أن الحد الأدنى لتقييم الشركات قليلة الربحية يكون هو ثمانية أضعاف المتوسط السنوي لأرباحها خلال السنوات الثلاث قبل بيعها «بما مفاده إمكانية استرداد المشتري كل ما دفعه من خلال الأرباح المعتادة في غضون ثمانية أعوام، بينما المستقر عليه في البورصة المصرية أن مضاعف الربحية أو فترة استرداد رأس المال من خلال الأرباح السنوية تبلغ من خمسة عشر عاماً إلى أكثر من خمس وعشرين عاماً»<sup>٦٧</sup>. ولم يعتبر القضاء الإداري أن الإيرادات الناتجة عن الخصخصة كانت مبرراً كافياً للتخلص من القطاع العام بهذه الطريقة، مثال على ذلك فقد استند قارن القضاء الإداري بين تقيمين قامت بهما الدولة لشركة طنطا للكتان الأول في عام 1996 والثاني في 2003، وقد باعت الدولة الشركة في 2005 وفق التقييم الثاني، وبحسب أوراق القضية تم بيع الأراضي بفارق 55.2 مليون جنيه عن التقييم السابق للدولة في 1996، وكذلك تم تقييم مباني الشركة بفارق 11.9 مليون جنيه عن التقييم السابق<sup>٦٨</sup>. هذه التيسيرات السخية في تقييم أصول الدولة عند بيعها للقطاع الخاص كانت على الأرجح مدفوعة برغبة الإدارة المصرية في تسريع عملية الخصخصة لجني الإيرادات بطريقة ترضي المؤسسات المالية الدولية المتدخلة في مصر، إذ لم يكن سهلاً بيع شركات صناعية بقيمة مرتفعة في بيئة استثمار غير محفزة للصناعة، لكن الأسهل تحويلها بشكل غير معلن لفرصة للاستثمار العقاري أو المتاجرة في الخردة.

ومن الحالات التي تعكس بجلاء عملية تحويل الاستثمار الصناعي إلى عقاري خلال برنامج الخصخصة، هي حالة شركة المراحل البخارية، والتي كانت «تنتج (المراحل) الغلايات المصنعة من مواسير الحديد وألواح الصاج وتعمل بحرق الوقود لتنتج بخاراً عند ضغط ودرجة حرارة عالية»<sup>٦٩</sup>.

ولأن هذه المراحل كانت من السلع الاستثمارية الهامة للعديد من الصناعات كان الكثيرون ينظرون إليها باعتبارها أحد إنجازات الحقبة الناصرية في مجال إحلال الواردات وتعميق الصناعة حيث كانت «تستخدم تلك المراحل ومنتجات الشركة في الصناعات الغذائية والأسمدة والمنسوجات والورق والبتروكيماويات والمستشفيات وكقوى محرك للسفن وفي أجزاء المحطات الحرارية بإنتاج الكهرباء ولاستخدامات أخرى غير تقليدية في الصناعات السلمية وغير السلمية».

ونشأت فكرة خصخصة شركة النصر للمراحل البخارية وأوعية الضغط حينما وضعت وزارة الكهرباء

٦٦ هو مصطلح محاسبي يطلق على رصيد حساب الأصل أو الالتزام في قائمة المركز المالي لأي كيان اقتصادي سواء كان فرداً أو شركة أو حكومة، وتعتمد طريقة حساب هذه القيمة على السياسة المحاسبية المتبعة في تقييد الأصل أو الالتزام، فإما تكون مساوية لقيمتها الواقعية (كالنقد والودائع البنكية) أو قيمة شراء ناقصاً لمجموع الإهلاك أو قيمته التقديرية، كما تقاس القيمة الدفترية للشركات عن طريق حساب الفرق بين إجمالي القيمة الدفترية للأصول وإجمالي القيمة الدفترية للالتزامات، مما يساوي القيمة الدفترية لحقوق الملكية وهي القيمة الدفترية للشركة.

٦٧ حكم طنطا للكتان.

٦٨ حكم قضية طنطا للكتان.

٦٩ حكم المراحل البخارية - أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - دائرة المنازعات الاقتصادية والاستثمار - الدائرة السابعة [الحكم رقم ٤٠٥١٠ - لسنة ٦٥ - تاريخ الجلسة ٢١ / ٩ / ٢٠١١] [قبول والغاء القرار المطعون فيه].

خطة مستقبلية لإنشاء عدد من محطات القوى الكهربائية الضخمة التي تستخدم بها المراحل ذات السعات الكبيرة لتوليد الطاقة الكهربائية، وقامت وزارة الكهرباء بالاشتراك مع المؤسسات العالمية بإجراء دراسات ميدانية على العديد من الشركات المحلية انتهت منها إلى أن «شركة النصر للمراحل البخارية وأوعية الضغط لديها القدرات والإمكانات الفنية التي تؤهلها لتعميق نسبة التصنيع المحلي عن طريق إنشاء شركة مشتركة مع إحدى الشركات الأجنبية ذات الخبرة».<sup>٧٠</sup>

وفي هذا السياق قامت القابضة للصناعات الهندسية في 1994 بطرح الشركة لمستثمر خاص، وتم ترسية الصفقة على شركة (بابكوك وويلكوكس مصر) لمدة 25 عاماً، ثم قام المستثمر الأجنبي لاحقاً بترك الشركة للمستثمر المصري.

وفي 2008 قام المستثمر المصري ببيع الشركة إلى «الوطنية للصناعات الحديدية إحدى شركات أوراسكوم للإنشاءات، وقامت الأخيرة بـ «نقل جميع موجوداتها ومعدات إلى مقر الشركة المملوكة له بمدينة 6 أكتوبر ونقل العاملين والإداريين أيضاً مع معدات الشركة المفككة دون العمل».

وتبين لاحقاً أن الاستثمار العقاري كان حافزاً قوياً لتفكيك الشركة، ما يعيدنا مجدداً لمعضلة المرض الهولندي، حيث جاء أوراق قضية القضاء الإداري بشأن المراحل، «الشركة المشتريّة بالمخالفة للقانون قامت بتحويل أرض الشركة إلى سوق عقاري واستثماري هدفه المصلحة الخاصة مخالفين السبب الذي نزعّت الملكية من أجله ودون مراعاة للبعد القومي والاجتماعي والوطني».<sup>٧١</sup>

٧٠ حكم المراحل البخارية.

٧١ حكم المراحل البخارية.

## القسم الرابع

### الخصخصة كنتيجة لفشل نموذج القطاع العام

في مقابل الطرح السابق، هنا قراءة أخرى لتاريخ الخصخصة ترى أن القطاع العام لم يكن ممكناً أن تتوافر فيه أسباب الاستدامة، وبالتالي لم يكن في حاجة لمؤامرة خارجية لإسقاطه.

يقوم هذا الطرح على تصور مفاده أن القطاع العام استطاع النهوض بفضل حزمة من السياسات المالية والنقدية المساندة، وكانت عيوب هذا القطاع تنعكس في مؤشرات كلية مثل تضخم الدين الخارجي عدم كفاءة توزيع الموارد المالية أو سعر الصرف غير الواقعي وغيرها.

ومع استمرار تفاقم تناقضات القطاع العام كانت هذه المؤشرات تزداد تدهوراً حتى وصلنا إلى مرحلة نهاية الثمانينات عندما كنا على مشارف الإفلاس، لذا كان يجب أن تتبنى الدولة المصرية إصلاحات هيكلية في البيئة المالية والنقدية في بداية التسعينات، ومع تغير البيئة المحيطة بالقطاع العام منذ هذا الوقت كان من الطبيعي أن تدبل شركات الدولة تدريجياً ثم تموت.

وبنظرة أكثر تفصيلاً، سنتعرض هنا لبعض من السرديات التي كان البنك الدولي يقدمها في وصفه لأحوال القطاع الصناعي في مصر خلال الفترة السابقة على التسعينات، وكيف كانت هذه السردية تعكس تناقضات القطاع العام في تلك الفترة.

بداية مع سياسة إحلال الواردات، فقد كان وراءها تصوراً تقديمياً عن ضرورة التحرر من النموذج الاستعماري القائم على تصدير المواد الخام للغرب ثم استيراد السلع تامة الصنع من العالم المتقدم، لكن مشكلة هذا النموذج هي أن هذا الإحلال يجب يتم من خلال مراحل متدرجة، وخلال المراحل الأولى (مراحل التجميع) يكون هناك اعتماداً كثيفاً على استيراد مستلزمات الإنتاج، ما كان ينتج عجزاً كبيراً في الميزان التجاري، وهي المرحلة التي توقفنا عندها ولم نتمكن من المضي للأمام بأكثر من ذلك.

والسبب الرئيسي وراء ذلك هو أن صناعات القطاع العام كانت تهدف بالأساس لخدمة السوق المحلي، وبالتالي لم تكن قادرة على خلق إيرادات بالنقد الأجنبي، وفي نفس الوقت وهي في هذه المرحلة الوسيطة (مرحلة التجميع) هي في أشد الحاجة للنقد الأجنبي لكي تستورد مستلزمات إنتاجها من الخارج، هذه المعضلة جعلت تطور الصناعات العامة بطيئة ودفعت الكثير منها للعمل بمعدات بالغة التقادم، وفي نفس الوقت كانت عملية تحديثها تساهم في تفاقم الخلل في موازيننا الخارجية، وهو وضع كان من الصعب بشدة أن يستمر.

يلخص البنك الدولي في إحدى دراساته هذه المعضلة بقوله: «.. استراتيجية التأميم الجديدة كانت ناجحة، فقد بلغ النمو الاقتصادي 6% متجاوزاً معظم المناطق النامية (..) ومع ذلك هذه النتائج ثبت أنها وهمية وغير مستدامة. لم تفعل السياسة الناصرية شيئاً لتحسين التنافسية المنتجات المصرية في الأسواق الأجنبية مثلما فعلت جنوب شرق آسيا بعد عشر سنوات (..) وبينما تم بنجاح استبدال العديد من المنتجات المحلية من السلع الأولية والاستهلاكية أصبحت مصر معتمدة على استيراد السلع الرأسمالية. ولأن مصر عانت في هذا الوقت من صعوبة بيع منتجاتها دولياً استخدمت احتياطاتها من النقد الأجنبي لتمويل الواردات. وبعد هزيمة حرب الأيام الستة في يونيو 1967 أصبح واضحاً أن مصر على شفا الإفلاس»<sup>٧٢</sup>.

عدم نجاح القطاع العام في خلق الموارد الدولارية كان وراءه أسباب عدة، منها أن إحلال الواردات تم تحت حماية جمركية قوية، وذلك لكي تضمن الدولة للمنتج المحلي أن يسوق سلعته محليا بدون منافسة قوية من الدول التي سبقت إلى هذه الصناعة ولديها إنتاج ضخم يؤهلها لطرح السلعة بسعر منخفض *economy of scale*، لكن هذه الحماية كانت تنتج ضعفا في الكفاءة المحلية يجعل المصانع المصرية غير قادرة على المنافسة في الأسواق الدولية خاصة أسواق الغرب التي يمكن أن تكون مصدرا أساسيا لتوريد العملات الصعبة، خاصة مع ضعف التمويل المتاح لتحديث الماكينات.

يضاف إلى ذلك أن تدخل الدولة القوي في سياسة سعر الصرف وتقييم العملة بأعلى من قيمتها السوقية في هذا الوقت كان غير داعم لقدرة المصدرين من القطاع الخاص، لأنها ترفع من تكلفة استيرادهم لمدخلات الإنتاج، ما كان يحد من فرص الصادرات الصناعية حتى الآتية أيضا من غير طريق الدولة. نتيجة لذلك، في بداية الثمانينات كان 7% فقط من انتاجنا الصناعي يتم تصديره وهي من أقل المعدلات عالميا للدول المناظرة.<sup>٧٣</sup>

وقد اعتمدنا جزئيا على التصدير من خلال التعامل بنظام المقايضة التجارية مع أسواق الاتحاد السوفيتي، فهذه الأسواق كانت تعمل بفلسفة مشابهة ولا تستورد منتجاتنا بسبب رضاها عن مستوى جودتها ولكن بقرار من الدولة هناك، وهكذا تمكنا من تصدير العديد من السلع النهائية واستيراد سلع أخرى في مقابلها أو استيراد معدات إنتاج وتكنولوجيا صناعية.

لكن مع التراجع التدريجي لدور الاتحاد السوفيتي في التجارة الدولية كانت الحاجة تتزايد للتعامل مع الأسواق الغربية، وهو ما وضع القطاع العام تحت ضغوط متصاعدة حتى انهارت الكتلة الشرقية تماما في بداية التسعينات ومعها اختفى نمط المقايضة من الأسواق الدولية.

ويتعرض البنك الدولي دراساته عن الصناعة المصرية خلال حقبتى السبعينات والثمانينات للعديد من الأمثلة التي تفسر أو تكشف انعكاسات معضلة القطاع العام والنقد الأجنبي.

يقول البنك الدولي مثالا في دراسة عن صناعات النسيج الحكومية، إن مصانع الدولة كانت تتمتع في السبعينات بحصص تصديرية (كوتة) في أسواق أوروبا وأمريكا ولكن المصانع المحلية لم تكن قادرة على الوفاء بكل الكوتة المسموح لها بها بالرغم من ارتفاع جودة القطن المصري، وذلك لأن جودة المنتج النهائي كانت متخلفة عن العديد من البلدان المنافسة في هذه الأسواق.<sup>٧٤</sup>

ويشرح البنك أن صناعات النسيج الحكومية في السبعينات كانت تعتمد في كثير من الأحيان على معدات قديمة تعود إلى أكثر من ربع قرن مضى، وبسبب الضغط الكثيف على المصانع لم يكن متاح الوقت الكافي لأعمال الصيانة التدريجية، ويشير تقرير آخر للبنك عن تأخر التكنولوجيا والصيانة في قطاع الحديد والصلب خلال الثمانينات.<sup>٧٥</sup>

لا ينفي ذلك أن الدولة كانت تعمل باستمرار على ضخ الاستثمارات في القطاع العام، لكنها لم تكن كافية، حيث يقول البنك الدولي: « خلال الفترة بين 1977 - 1981/1982 الاستثمارات الصناعية (الصناعة والتعدين) زادت من 561 مليون جنيه إلى 1483 مليون جنيه (...) معظم الاستثمارات العامة كانت موجهة لإعادة التأهيل والتوسع في المصانع القائمة. بالرغم من ذلك العديد من القطاعات مثل الأسمدة والأسمنت وغيرها تحتاج إلى إعادة الهيكلة السريعة لكي تتاح لها التكنولوجيا الجديدة وتحسين استخدام الطاقة وتقليل تكاليف الإنتاج».<sup>٧٦</sup>

٧٣ Staff appraisal report Arab republic of Egypt export industries development project - ١٩٨٤.

٧٤ Report and recommendation of the president of the international bank for reconstruction and development to the executive director on a proposed loan to the arab republic of Egypt for a textile project - ١٩٧٦ - P. ١٢.

٧٥ Staff appraisal report Egypt El Dikheila reinforcing bar project - ١٩٨٣. P. ٥.

٧٦ Staff appraisal report Arab republic of Egypt export industries development project - ١٩٨٤. P. ٦.

لذا، يبدو على أساس هذه الخلفية أن المعيار الذي استند إليه المدافعون عن القطاع العام والمتعلق بالأداء المالي لهذه الشركات لم يكن هو المعيار الأصح للحكم على مدى قدرته على الاستدامة، حتى وإن استطاعت الشركات الحكومية أن تربح محليا فهي عاجزة عن خلق الموارد الأجنبية التي تمكنها من تحديث خطوطها.

كما أن البنك الدولي يشكك دائما في جدوى الحكم على القطاع العام من خلال بيانات المالية، لأن الاقتصاد بأكمله لم يكن يعمل وفق قانون السوق الحر، وبالتالي فالقيم كلها، من منظور الاقتصاد النيوكلاسيكي، مشوهة.

يقول البنك الدولي عن ذلك في تعليق في بداية الثمانينات عن القطاع الصناعي المصري: «إن تحليل الكفاءة الاقتصادية للصناعة في مصر مسألة معقدة على وجه خاص، في ظل هيكل أسعار المنتجات المحلي المشوه بشكل كبير نسبة إلى القيم الدولية بسبب التعريفات، التحكم في الأسعار، تشوهات سعر الصرف والدعم الضمني (..) فقط عدد محدود من مجموعات المنتجات يمكن أن نزع أنها أنشطة تتسم بالكفاءة الاقتصادية».<sup>٧٧</sup>

يضاف إلى ما سبق، أن الهدفين اللذان وضعهما ميثاق ثورة يوليو بخصوص التصنيع كانا يتعارضان في كثير من الأحيان، وهما الهدف الخاص بإحلال الواردات والآخر الخاص بتعزيز قدرة المواطنين على الاستهلاك.

وذلك لأن الصناعات التي كان هناك تطلعا قويا لإحلال وارداتها، مثل الصناعات المتقدمة تكنولوجيا، كانت في كثير من الأحيان غير كثيفة الاستخدام للعمالة،<sup>٧٨</sup> وبالتالي بينما تكافح الدولة لتوفير سيارة أو تلفزيون محلي الصنع للمواطن المصري، كانت في حاجة أيضا لمواطن من الطبقة الوسطى يستهلك هذه المنتجات، ولكنها لن تجد له مكانا في مصانعها لمحدودية فرص العمل أمام وتيرة زيادة السكان، ولم يتسبب ذلك في تشجيع الدولة على التركيز على الصناعات كثيفة العمالة ولكنه دفعها لتشغيل المواطنين في وظائف متدنية الإنتاجية مثل الوظائف الإدارية، وهو ما ساهم في خلق الظاهرة المعروفة بـ «البطالة المقنعة» والتي لم تكن موجودة فقط في الأجهزة الإدارية للدولة ولكنها تجسدت أيضا في تضخم العمالة الإدارية داخل مصانع الدولة.

ونستطيع أن ندلل على هذه المعضلة (إحلال الواردات ضد تعميق الاستهلاك) من خطاب حقبة الستينات ذاته، على سبيل المثال تشير دراسة لتقييم الخطة الخمسية الأولى (1960-1965) إلى أن الخطة حققت أهدافها بخصوص زيادة الناتج الإجمالي بنسبة 88% فقط، وذلك لأنها لم تحقق كل أهدافها فيما يتعلق بزيادة الإنتاج السلعي بينما توسعت بشكل زائد عن الحد في توفير الخدمات لإرضاء مطالب الاستهلاك الشعبي، بنسبة 170% من المستهدف، وهي الظاهرة التي أطلق عليها خبراء معهد التخطيط القومي آنذاك اصطلاح «الزيادة في الخدمات على حساب الإنتاج».<sup>٧٩</sup>

هذه العوامل مجتمعة كان لها انعكاس على النظام المالي، عجز مستمر في الموازنة العامة، وعلى النظام النقدي، تفاقم عجز الميزان التجاري وممارسات السوق السوداء لسعر الصرف، وفوق كل ذلك العمل على حل كل التناقضات الداخلية من خلال التوسع في الاستدانة من الخارج، والتوجه الأخير أخذ مسارا متصاعدا منذ السبعينات.

وعندما وصلت الأزمة لطريق مسدود، مع وصول حجم الدين الخارجي إلى نحو 150% من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية الثمانينات، كان من الطبيعي أن يتم تفكيك السياسات الكلية الناصرية مع برنامج التثبيت والتكيف الهيكلي في مطلع التسعينات، صحيح أن العديد من المصانع العامة في هذا الوقت كانت متماسكة ولكن بفضل سياسات كلية مالية ونقدية لم تكن ممكن الاستدامة.

ومع تغير البيئة المحيطة بالقطاع العام، السياسات المالية والنقدية، كان من الطبيعي أن يتلاشى دوره القديم تدريجيا (إحلال الواردات وتوفير المنتجات الاستهلاكية بأسعار رخيصة) وأن يتجه ما تبقى من منشأته للعمل بالمنطق الاقتصادي، فليس منطقيا أن تظل الدولة تفرض عليه تسعيرا مخفضا للمنتج النهائي وهي لا تقدم له الدعم المالي أو لا تميزه في سعر الصرف كما كان الوضع في السابق.

٧٧ Staff appraisal report Arab republic of Egypt export industries development project - ١٩٨٤. PV.

٧٨ More Jobs, Better Jobs: A Priority for Egypt - World Bank - ٢٠١٤

٧٩ عبد العزيز صبروت - تقييم نتائج الخطة الخمسية الأولى - مصر المعاصرة - ١٩٦٧.

ونتيجة للتغيرات الهيكلية في مطلع التسعينات كان من الطبيعي أيضا أن يتآكل حجم القطاع العام وهو ينفتح على منافسة المنتجات الوافدة بدون حماية جمركية، وأن يعجز عن التصدير بسبب عدم كفاءة إدارته، ومع تخلفه التكنولوجي كان يجب أن يموت تدريجيا باستثناء الصناعات القليلة التي ظلت قادرة على التصدير.

في هذا السياق يبدو برنامج الخصخصة محاولة لإعادة الأمور إلى نصابها الطبيعي، مع اتجاه الدولة لتنظيف حافظتها من الشركات غير القابلة للاستمرار من خلال تصفيتها تماما، أو الانفتاح على توسيع قاعدة ملكية شركات أخرى لكي تدخل فيها رؤوس أموال جديدة وتعزز من قدرتها التنافسية طالما ستعمل من الآن على أساس اقتصاد السوق.

ومن المهم الإشارة أخيرا إلى أن برنامج الخصخصة تراجع مع اتجاه عالمي نحو تقليل التصنيع، أو ما يعرف بـ **deindustrialisation** أي أننا لا نتكلم عن ظاهرة مصرية بحتة حتى نزع أن الأمر برمته كان مؤامرة من الخارج.

والـ **deindustrialisation** مصطلح يطلق على تراجع دور الصناعة في الاقتصاد سواء من حيث إسهام الصناعة في القيمة المضافة أو في توفير الوظائف، وقد برزت هذه الظاهرة منذ سبعينات القرن الماضي سواء على صعيد البلدان المتقدمة أو البلدان الصناعية الصاعدة<sup>٨٠</sup>، وكذلك برزت خلال العقود الأخيرة كظاهرة في الدول متوسطة الدخل<sup>٨١</sup>.

وهناك تفسيرات عدة وراء هذه الظاهرة منها انتشار التكنولوجيا الصناعية التي تقلل من استخدام العمالة **technology intensive manufacturing** وهو ما يؤدي بالتبعية لانخفاض دور الصناعة في التشغيل، وهناك تفسير آخر يرتبط بالصين ودورها في إغراق العالم بالصناعات منخفضة التكنولوجيا، وهناك أيضا من يرجع ذلك إلى تغير أذواق المستهلكين في الاقتصادات التي ارتفع مستوى دخلها بحيث ازدادت حاجتهم للخدمات بدلا من التركيز على المنتجات الصناعية، وبالطبع التفسيرات المتعلقة بالعولمة التجارية والحركة النشطة للاستثمار المباشر التي غيرت خريطة الصناعة العالمية وقامت بتفتيتها بين العديد من الدول، وغيرها من التفسيرات<sup>٨٢</sup>.

المشكلة أن الدول النامية لا تقدر بالضرورة على أن تقوم باستبدال الصناعة بالخدمات مثلما فعلت الدول المتقدمة دون أن يؤثر ذلك على مستوى معيشة العمال أو على القيمة التي ينتجها الاقتصاد في المجمل. وذلك لأن الخدمات التي تقدمها الدول المتقدمة هي خدمات عالية القيمة تصلح لأن تكون بديلا عن الصناعة مثل **down stream higher value services** والتي تشمل خدمات مثل التسويق أو **up-stream activities** مثل الأنشطة المرتبطة بالتكنولوجيا والأنشطة العلمية، بينما تتركز الخدمات التي تقدر الدول النامية على تقديمها في مجالات منخفضة الإنتاجية والقيمة، كما أن البلدان النامية عادة لا توفر شبكة أمان اجتماعي للعاملين في الخدمات مثل التي تتوفر في المجال الصناعي الرسمي<sup>٨٣</sup>.

باختصار، هناك تغيرات عالمية ساهمت بقوة خلال العقود الأخيرة في تراجع دور الصناعة في البلدان النامية والمتقدمة على السواء، أهمها هي العولمة ودورها في خلق فوائض من المنتجات الصناعية القادرة على الانتشار والمنافسة في الأسواق المحلية، أي أن هذا التراجع ليس مسألة مصرية خالصة.

ومن جهة أخرى من المهم أن نشير إلى أن نموذج إحلال الواردات هو الآخر تراجع بقوة عالميا خلال العقود الأخيرة ولم يعد لديه نفس بريق الستينات.

٨٠ Robert Rowthorn and Ken Coutts - De-industrialisation and the balance of payments in advanced economies - Cambridge - ٢٠٠٤.

٨١ Andy Sumner - Industrialisation and De-Industrialisation in the Developing World- United Nations University - ٢٠٢٠.

٨٢ Khuong Vu, Nobuya Haraguchi, Juergen Amann- Deindustrialization in developed countries amid accelerated globalization: Patterns, influencers and policy insights - UNIDO - ٢٠٢٠.

٨٣ Andy Sumner

يجادل ريتشارد جاريوسكي بأن نموذج إحلال الواردات ليس محكوم عليه بالفشل بالضرورة فقد ساهم بالفعل في نقل العديد من الدول إلى مستويات عالية من التصنيع، لكن أيضا نجاحه غير مضمون 100%. ومن أهم العوامل التي تساهم في إفشال هذا النموذج من وجهة نظره هي محدودية السوق المحلي، فهذا النموذج يعتمد بقوة على فرض التعريفات والقيود التجارية الحمائية لتهيئة المجال للصناعات المحلية لكي تنمو بعيدا عن المنافسة الخارجية، وبالتالي فهي تعتمد بشكل رئيسي على سوقها المحلي كمصدر للطلب، إذا كان هذا السوق محدودا ستظل قدرتها على النمو والتطور محدودة أيضا ولن تقدر على الانتقال لمرحلة المنافسة في السوق العالمي، ومن العوامل التي تساهم في محدودية هذا السوق هي اشتغال قطاعات كبيرة من العمالة في وظائف منخفضة الإنتاجية أو التفاوت القوي في توزيع الدخل داخل المجتمع، لذا فهو يرى أن إحلال الواردات قد نجحت في الدول التي استطاعت أن تطور من إنتاجية أنشطتها التقليدية القديمة مثل الزراعة وأن تطبق إصلاحات لإعادة توزيع الدخل مثل تفتيت الملكيات الزراعية.<sup>٨٤</sup>

وقد قامت مصر بالفعل بالعديد من الخطوات في هذا المجال، لكن ظلت العديد من السياسات الضريبية عاجزة عن تحقيق المزيد من توزيع الدخل داخل المجتمع، بالرغم من تبني ضرائب تصاعدية على الدخل وضرائب على التركات منذ الأربعينات فقد ظل إسهامها في إجمالي الإيرادات الضريبية هامشيا.<sup>٨٥</sup>

٨٤ - Richard Grabowski - The failure of import substitution: Reality and myth - Journal of Contemporary Asia

١٩٩٤

٨٥ - للمزيد من التفاصيل يمكن مراجعة "الضرائب مصلحة من؟ قراءة في الاقتصاد السياسي للضرائب في مصر" - محمد جاد وآخرون - المرايا

٢٠١٩

# خاتمة

يرى مؤلف الدراسة أن كلا من السرديتين، الخصخصة كمؤامرة والخصخصة كنتيجة لفشل القطاع العام، فيهما شيء من الصحة وأن السردية الأقرب لواقعنا التاريخي هي مزيج بين الاثنين.

لقد تم بناء القطاع العام الصناعي في الستينات على أسس من السياسات النقدية والمالية كانت هي الضمانة الرئيسية للحفاظ على توازنه وللقيام بالدور المطلوب منه في إحلال الواردات وفي تمكين قطاعات واسعة من المجتمع من استهلاك المنتجات الصناعية الحديثة.

لذا فالحكم على مدى قدرة القطاع العام على الاستدامة يجب أن يبدأ من دراسة هذه الركائز المالية والنقدية، لقد ضعفت هذه الركائز بشدة في نهاية الثمانينات، خاصة على صعيد السياسة المالية من حيث تفاقم الدين الخارجي، وكان الطرح الأساسي لمؤسسات التمويل الدولية آنذاك هو ضرورة اندماج مصر في النظام المالي العالمي من أجل إعادة جدولة ديونها، هذا الاندماج كان يستلزم الإطاحة بكل السياسات التي كانت تخدم القطاع العام، وما أن تفكك هذه الركائز حتى أصبح السقوط مسألة محتومة.

لكن من جهة أخرى لم تكن الخصخصة مجرد «تبديل للأدوار»، صحيح أن عملية التراكم الرأسمالي استمرت بنفس الوتيرة بعد التسعينات، لكن هذا التصور المبسط لا يأخذ في اعتباره العديد من العوامل:

1- لم ينجح القطاع الخاص في إحداث تنوع عميق في بنية الصادرات المصرية أو في تعظيم قيمة الصادرات الإجمالية مثلما نجح القطاع العام في تحقيق ذلك خلال فترة زمنية قصيرة.

2- استطاع القطاع العام أن يضعنا على أول مراحل إحلال الواردات، «مرحلة التجميع»، ولم يقدر القطاع الخاص على نقلنا إلى مرحلة أكثر تقدماً حتى الآن.

3- لا يمكن إغفال الدور الاجتماعي للقطاع العام من خلال إنتاجه لطيف واسع من السلع بأسعار مخفضة إذ لم يكن الربح على رأس أولويات الشركات.

4- لا يمكن اعتبار الدولة المصرية مجرد ضحية لتناقضات النموذج الاقتصادي الناصري أو لأخطاء السبعينات التي أدت لتفاقم الدين الخارجي، فقد كانت الإدارات المتولية لعملية الخصخصة تدير عمليات البيع في كثير من الأحيان بهدف الوصول لأي موارد مالية بينما تشير آراء أخرى إلى إمكانية بعض الشركات العامة في الاستمرار وهي تحت ملكية الدولة أو حتى بيعها بمقابل أكبر.

لذا وبناء على ما سبق، يرى مؤلف البحث أن بناء أي تصورات عن تعميق الصناعة في المستقبل يجب أن تتم من خلال وقفة جادة مع الوضع الراهن وبحيث أسباب هذا البطيء الرهيب في تطور الصناعة بمصر وما إن كان تحريكه للأمام ممكناً من خلال تخطيط أفضل للقطاع الخاص أو شركات عامة جديدة، كذلك هناك حاجة لإعادة النظر في علاقتنا بالنظام المالي العالمي والبحث عن الطرق التي نستطيع من خلالها توفير الحماية والدعم لصناعاتنا الوليدة ولكن وفق سياسات مالية ونقدية أكثر قدرة على الاستدامة وليست عرضة للأزمات.

ومن المهم ونحن ننظر إلى التجارب الدولية أن لا نعتبر أن هناك شيئاً مقدساً في السياسات الاقتصادية، فقد تدخلت العديد من البلدان في سياسات السوق أو اعتمدت على الحماية التجارية القوية لبعض من الوقت حتى تضمن لنفسها نصيب أكبر في التصنيع، وكذلك اعتمدت على الملكية العامة إذا كان ذلك يخدم أهداف التراكم الرأسمالي أو تعميق الصناعة، ودول جنوب شرق آسيا خير مثال على ذلك.

وبينما يهيمن على العالم في الوقت الراهن حالة من الـ *deindustrialisation* فذلك لا يعني أن الاستسلام لهذه الحالة والتركيز على الخدمات منخفضة القيمة والإنتاجية التي توفر ظروف عمل مزرية وأجور هزيلة في كثير من الأحيان، فهناك من ينصح الدول النامية بتبني استراتيجية لـ العودة إلى التصنيع، *reindustrialisation* من خلال تقديم الحوافز للصناعة المحلية وللاستثمار الأجنبي في الصناعة لكي تقدر هذه المجتمعات على الاشتباك في المنافسة العالمية الشرسة.<sup>٨٦</sup>