المركز المصرى للدراسات الإقتصادية
ECES
The Egyptian Center for Economic Studies

الإطـــار القـــانـــونـــى للإصـــــلاح الإقـــتـــصـــادى
فـــى مـــصـــــر

إبـــراهـــيـــم شـــحـــاتـــه

المـــحـــاضـــرة المتميزة رقم "٥"

فـــى المـــركـــز المـــصـــرى للـــدراســـات الإقـــتـــصـــاديـــة
أكـــــتـــوبـــــر ١٩٩٦

المحتويات

تقديم

نبذة عن المحاضرة

القسم الأول: الإطار القانونى للإصلاح الاقتصادى فى مصر

١- مقدمة ١
٢- ثلاث رسائل أساسية ٢
٣- الإطار القانونى والسياسة التشريعية ٣
٣-١ الإطار القانونى
٣-٢ السياسات التشريعية
الإصلاح القانونى كعملية قائمة بذاتها ٦
الإصلاح القانونى فى مصر ٧
خاتمة ١٢
القسم الثانى: مناقشات وتعليقات على المحاضرة ١٤

ملحق١: قائمة الحقور ٣٠

تـــــقـــديـــم

لا يقتصر الإصلاح الإقتصادى فقط على إصلاح الهياكل السعرية وتوفير شروط المنافسة فى الأسواق، ولكنه يقوم أيضاً على إيجاد النظام المؤسسى القادر على رفع كفاءة هذه الأسواق. وتتحدد كفاءة النظام المؤسسى بثلاثة عوامل وهى نوع القواعد التى تحكم التعاملات الإقتصادية، مدى كفاءة القائمين على تنفيذها، ومدى سلامة ومناسبة طرق تسوية المنازعات الناجمة عن التبادل والنشاط الإقتصادى.

إن ضعف النظام المؤسسى كفء، فى أى دولة، يؤدى إلى كثير من المشكلات من أهمها: الزيادة فى تكلفة المعاملات وإستغلال المستهلكين والعاملين، بالإضافة إلى عدم إحترام حقوق الملكية. وفى بعض الأحيان قد ترتفع تكلفة التبادل إلى الحد الذى يعوق تراكم رأس المال المادى والبشرى، مما يؤدى إلى خسارة فى القدرة التنافسية والتضحية بالعدالة والنمو معاً. ولكل ما تقدم لا يبدو الأمر غريباً أن نجد عديداً من صانعى السياسة فى دول كثيرة منشغلين بالإصلاح المؤسسى، بما فى ذلك إصلاح النظم القانونية، بهدف تحقيق معدلات أعلى للنمو الإقتصادى والإرتفاع بمستوى المعيشة.

وفى هذا الإطار، يتناول المفكر المصرى العالمى الدكتور إبراهيم شحاتة مسألة الإصلاحات القانونية والدستورية كحجر زاوية للإصلاحات الإقتصادية المطبقة فى مصر منذ عام ١٩٩١. وقد أظهرت المناقشات التى تبعت محاضرة الدكتور إبراهيم شحاتة وجود إتفاق كبير بين المشاركين على الآراء الواردة فيها. ومن أهم النقاط التى تم التركيز عليها أن الإصلاح القانونى والدستورى مكون أساسى من مكونات التحرير الإقتصادى، وأن هذا الإصلاح يجب أن يتم من خلال المشاركة الشعبية الفعالة. كما أوضحت المناقشات أهمية إنشاء جهاز مركزى تابع لرئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء يتولى القيام بالتعديلات القانونية المطلوبة.

وفى النهاية يمكن القول أن كلا من المحاضر والنقاش قد انتهيا إلى أن الوقت قد حان لمناقشة الإصلاح القانونى والدستورى فى مصر حتى لو كانت النية أن ينفذ هذا الإصلاح فى وقت لاحق.

أحـــــمـــد جـــــــلال

المدير التنفيذى

المركز المصرى لدراسات الاقتصادية

نبذة عن المحاضر

إبراهيم شحاتة

النائب الأول لرئيس البنك الدولى

د. إبراهيم شحاتة، يعمل حالياً نائباً لرئيس البنك الدولى، وأميناً عاماً للمركز الدولى لتسوية منازعات الإستثمار كما يرأس مجلس إدارة المعهد الدولى لقانون التنمية بروما، ويشترك فى عضوية مجالس إدارة عدد من المراكز الدولية للبحوث والتنمية فى أوروبا والولايات المتحدة، وكان قد سبق له العمل كمدير عام لصندوق الأوبك للتنمية الدولية، ومستشار للصندوق الكويتى للتنمية الاقتصادية العربية. أما فى مصر فقد كان الدكتور إبراهيم شحاته عضوا فى مجلس الدولة وفى المكتب الفنى لرئيس الجمهورية.

وقد تخرج د. شحاتة فى كلية الحقوق جامعة القاهرة، وحصل بامتياز على درجتى دبلوم فى القانون، ثم استكمل دراسته فى الولايات المتحدة حيث حصل على الدكتوراة فى القانون من جامعة هارفارد، وقد أسهم بمؤلفات كثيرة فى القانون الدولى وفى التنمية الاقتصادية، نشرت باللغتين العربية والإنجليزية وترجم كثير منها إلى اللغات الفرنسية والأسبانية والصينية واليابانية. ومن أهم مؤلفاته باللغة العربية "وصيتى لبلادى" والذى نشر فى ثلاثة أجزاء.

القسم الأول
الإطار القانونى للإصلاح الاقتصادى فى مصر

١- مـــقـــدمـــة

مع إقتراب نهاية القرن العشرين، بل والألفية الثانية للتقويم الميلادى، يمر العالم بفترة يمكن وصفها بفترة التغيير الهائل، وذلك باعتبار أن ما يحدث فيها من تغيرات قد يجاوز فى أهميته وسرعة حدوثه وتأثيره على حياة الأفراد العاديين ما استغرقته فى الماضى دهور طويلة من التاريخ البشرى. وقد أثارت هذه التغيرات أسئلة مهمة حول دور الدولة ودور الحدود السياسية ودور المجتمع الدولى فى أوضاع المستقبل، وهى أسئلة مازالت تبحث عن أجوبة فى عصر سماه بعضهم بالفعل "عصر نهاية الجغرافيا".

وتتفاوت أنصبة الدول النامية فى نتائج هذه التغيرات تفاوتا كبيرا، بل يمكن القول إن الدول النامية التى إستفادت حتى الآن فائدة كبيرة هى دول قليلة العدد، لا تتجاوز العشرين، وهى بصفة أساسية الدول التى نجحت فى التحرر من معظم القيود على الإستثمار والتجارة وفى زيادة إنتاجيتها وقدرتها على التنافس، ونجحت تبعاً لذلك فى التكامل بسرعة مع الإقتصاد العالمى والإفادة من التطورات الهائلة التى تمت فى التقدم التكنولوجى، ومن الزيادة الكبيرة وغير المسبوقة فى حجم الإستثمار الدولى والتجارة الدولية، وفى حركة المعاملات المالية عبر الحدود.

أما الدول النامية الأخرى فمازال بعضها يحاول التحرك بسرعة دون نجاح ملحوظ حتى الآن، ومازال بعضها يتحرك ببطء أولايتحرك على الإطلاق بل إن من الدول الأخيرة ما هومشغول تماما للأسف بالحروب الأهلية أوبالقضايا العقائدية مما أوقف التنمية فيها وأدى فى بعضها إلى إنهيار شبه كامل فى مقوماتها كدول). وتخاطر هذه الدول جميعا فى الوقت الحاضر بأن ينتهى مصيرها إلى وادى النسيان، حيث التخلف التكنولوجى فى القطاعات الإنتاجية، والتدهور فى البنية الأساسية، والإنخفاض فى مستويات الصحة والتعليم، وحيث ترتفع معدلات البطالة وتتفاقم فرص التوتر الإجتماعى والسياسى. ويتمثل التحدى الحقيقى الذى يواجه مصر فى الوقت الحاضر فى الخروج بسرعة من هذا الوادى العقيم قبل أن يفوت الأوان.

وتعتبر مصر من الدول التى تحاول التحرك الآن للإستفادة من التحول التاريخى فى أوضاع العالم. وقد بدأت الإصلاحات الإقتصادية الشاملة فى مصر فى عام ١٩٩١، وشهدت الشهور الأخيرة محاولات جادة للإسراع فى معدلات هذه الإصلاحات التى إنعكست آثارها الإيجابية على كل المؤشرات الإقتصادية تقريبا (ماعدا العجز فى الميزان التجارى الذى يميل للأسف إلى التفاقم، لعجز الصادرات غير البترولية عن مواكبة الزيادة الكبيرة فى الواردات، بل ونقص حجم تلك الصادرات فى الشهور الأخيرة). ولاشك عندى فى أن فى مقدور مصر أن تنجح فى هذا التحدى التاريخى عن طريق الإستمرار الجاد فى الإصلاحات بل وتعميقها وتوسعة مجالاتها بحيث تعم كل جوانب الحياة، مع تعظيم المجالات التى يمكن أن يكون لمصر فيها مزايا نسبية.

غير أن ذلك يستدعى أن يتفهم الشعب المصرى على جميع مستوياته مسئوليته الكبرى فى عملية الإصلاح ويتخلى بغير رجعه عن المطالبة بالتقاعس عن هذه العملية أو التباطؤ فيها، ويطالب بدلاً من ذلك بعدالة التوزيع سواء فى الأعباء الناجمة عن الإصلاح أو فى الفوائد المنتظرة منه. كما أن النجاح فى مواجهة التحدى يستدعى أيضاً أن تستمر لفترة طويلة هذه الهمة الممتازة التى أبدتها الحكومة مؤخراً فى تطبيق الإصلاح؛ لا يوهنها فى ذلك مضى الوقت، أو تعطلها الشعارات الموروثة، أو تفت فى عضدها معارضة المعارضين، أو توقفها المصالح الخاصة للجماعات المستفيدة من أوضاع خاطئة (وهى مازالت كثيرة فى تقديرى، خاصة فى سياسة التعليم، وفى التوسع فى الدعم الإستهلاكى. والحماية المبالغ فيها لصناعات لا يمكنها البقاء بغير هذه الحماية وهيمنة القطاع العام التى تحول دون الإنطلاق المنشود للقطاع الخاص).

وبالطبع فإن عملية الإصلاح صعبة ومعقدة وعالية التكاليف، لكن المخاطر التى تحيط بها لا تقاس بالمخاطر الأكبر كثيراً التى تنتظر مصر لو أنها استسلمت لما كانت عليه الأحوال بينما سكانها يتكاثرون بمعدلات عالية. ومن حسن الحظ أن لمصر رئيساً يتمتع بشعبية كبيرة، وحكومة أثبتت قدرتها على إتخاذ القرارات الشجاعة وعلى تطبيقها بحسم، وتبعاً لذلك فإن الظروف مواتية تماماً للإستمرار فى الإصلاح دون تردد أو تراجع أو تباطؤ.

٢ – ثـــلاثـــة رســـائـــل أســاســية

إن هدفى من هذه المحاضرة هو إبلاغكم ثلاثة رسائل أساسية

الرسالة الأولى هى أن الإصلاح الإقتصادى لايمكن أن تكتمل آثاره الإيجابية إلا إذا واكبه إصلاح فى جميع المجالات الأخرى وخاصة فى مجال التعليم وفى المجالات القانونية والقضائية والإدارية، لما لهذه المجالات جميعاً من تأثير خاص ومباشر على المعاملات، بل وعلى سلوكيات الأفراد وأخلاقياتهم.

والرسالة الثانية هى أن الإصلاح القانونى لايقتصر على وضع القواعد التى تستجيب للحاجات الإجتماعية وتتوخى العدالة وتتسم بالوضوح والتبسيط، بل لابد أن يشمل هذا الإصلاح أيضا الأجهزة والآليات والإجراءات التى تضمن وضع هذه القواعد موضع التطبيق الفعلى، أى التى تضمن تنفيذها فى الواقع وعلى النحوالمقصود. فبدون العنصر الأول يفقد القانون مشروعيته الإجتماعية، وبدون العنصر الثانى يفقد صفته القانونية ولايصبح قانونا فى الواقع.

أما الرسالة الثالثة فهى أن الدستور المصرى الذى تم وضعه سنة ١٩٧١، وعدّل سنة ١٩٨٠، كان يمثل الأوضاع السياسية والإجتماعية والإقتصادية السائدة عند وضعه وعند تعديله، وهى أوضاع تخطتها الحياة المصرية المعاصرة، كما أنه إتسم بصبغة عقائدية واضحة، بل بصبغتين عقائديتين قد تتضاربان فى الواقع. وقد أصبح هذا الدستور عاجزا عن تلبية حاجات الحاضر والمستقبل، وثوبا ضيقا لايتسع لتطلعات

المجتمع المصرى إلى مزيد من التحرر السياسى والإقتصادى ولا يتفق طابعه العقائدى مع التوجهات المعاصرة للحكم أومع توقعات المستقبل.

وهذه كلها أسباب تدعوللبحث والتفكير فيما ينبغى أن يكون عليه دستور مصر فى المستقبل، وقد تجعل من الضرورى البدء فى الدراسات التى لابد أن تسبق وضع دستور جديد لمصر فى مطلع القرن الحادى والعشرين يخدم أهداف التنمية والتقدم وينسجم مع تطلعات الحاضر والمستقبل، ويتمتع بالإستقرار لفترة طويلة قادمة.

وقد تبدوهذه الرسائل واضحة وغنية عن البيان والتبيين، لكن فهمها الكامل يقتضى المزيد من الشرح.

٣-الإطـــار القـانـونـى والسـيـاسـة الـتـشريـعـية

٣-١ الإطـــار القـانـونـى

علينا أن نقر أولاً أن القانون بوصفه أداة لترجمة السياسات إلى قواعد وإجراءات، ليس بالضرورة قوة تقدمية، بل إن دور القانون قد يكون رجعيا أوتقدميا أومحايدا طبقاً للطريقة التى يتم بها إستخدامه، والمصالح التى يستهدف خدمتها، ومدى تفاعله مع القوى الأخرى المؤثرة فى المجتمع. إلا أنه إذا كان القانون يعكس فى العادة الواقع السياسى والإجتماعى والثقافى والإقتصادى والمالى السائد فى المجتمع، فإنه أيضا أداة ممتازة لإحداث التغيير والإسراع فى التطور والتنمية. أى أن القانون الذى يعكس عادة الحقائق القائمة يمكن أن يلعب دورا أساسيا فى التأثير على مضمون هذه الحقائق، بل إنه الأداة الرئيسية للتغيير المنظم فى أى مجتمع. ومن هنا تأتى أهمية الإطار القانونى لنجاح الإصلاح الإقتصادى.

وليس المقصود بالإطار القانونى فى هذا الصدد مجموعة النصوص الواردة فى الدستور والقوانين والقرارات الإدارية، كما يظن الناس عادة. إنما المقصود هونظام متكامل يقوم على ثلاثة أركان رئيسية:
الركن الأول هوالقواعد القانونية، أى الملزمة بقوة الدولة، التى يفترض علم الكافة بها والتى يتم تنفيذها بالفعل من جانب المخاطبين بأحكامها والتى يمكن تعديلها طبقا لإجراءات معروفة سلفا.

والركن الثانى هوالأساليب والآليات التى يتم عن طريقها وضع هذه القواعد ثم تطبيقها فى الواقع أوالإستثناء منها إذا إقتضت الضرورة.
أما الركن الثالث فيشمل الأجهزة أوالمؤسسات التى يتوقف عليها تشريع القواعد ثم تطبيقها وفض المنازعات التى تنشأ عنها وفرض الأحكام القضائية الناجمة عن ذلك. ولاينجح هذا الإطار المتكامل فى أداء الغرض منه إذا اتسمت طريقة وضع القواعد بالتحكم ولم تعتمد على التشاور المسبق خاصة مع من يتأثرون بأحكامها، أوإذا افترضت هذه القواعد قدرة غير موجودة لدى الأجهزة المسئولة عن تطبيقها. كما لاتنجح هذه الأجهزة فى أداء دورها فى النظام القانونى إذا لم يتوفر لدى العاملين فيها قدر كبير من الكفاءة والنزاهة، وإذا لم تكن مسئولة أمام المواطنين، وإذا لم تعمل طبقاً لأنظمة واضحة ومعروفة أو إذا شاع فيها التحكم والفساد.

وتساعد هذه النظرة المتكاملة للإطار القانونى فى فهم حقيقة بسيطة تفوت على الكثيرين وهى أن مجرد توافر القواعد القانونية السليمة لا يعنى فى ذاته أن الإطار القانونى إطار مناسب ومفيد. إذ يجب أن تتوافر أيضاً الوسائل السليمة لوضع هذه القواعد ولتطبيقها وتعديلها، وكذلك الأجهزة القادرة على التطبيق والتنفيذ. فإذا إتسمت الوسائل بالتحكم والتعقيد، والأجهزة بضعف الأداء والفساد، فإن أعظم القواعد لن يترتب عليها تغيير إلى الأفضل. أما إن كان الوضع يتسم، إلى جانب المؤسسات التى تنقصها الكفاءة والنزاهة، وإلى جانب الوسائل والإجراءات التحكمية والمعقدة، بقواعد غير عادلة أولا مبرر لها، فإن هذا الوضع لا يمكن أن يؤدى بحال إلى نجاح النشاط الإقتصادى على مدى فترة معقولة من الزمن، دع عنك المنافسة فى السوق العالمى. بل إن الإطار القانونى لا يمكنه خدمة أغراض التنمية الإقتصادية والسماح للسوق الحر بأن يعمل وينمو إلا إذا ترتب عليه أولاً تحقيق قدر كبير من المنافسة، وثانياً حماية حقوق الملكية والحقوق التعاقدية للأفراد والشركات بتمكين أصحابها من ممارسة هذه الحقوق ومنع الاعتداء عليها، وثالثاً تمكين الأسعار والأجور من أن تتحدد فى السوق على أسس عقلانية تعكس الندرة النسبية للسلع والقيمة الحقيقية للعمل (وعدم خلط هذه المسألة بمسألة مساعدة القطاعات الفقيرة التى ينبغى أن تتم عن طريق شبكة شاملة للضمان الإجتماعى، وإجراءات لإعادة توزيع الدخل، وتوفير الخدمات الإجتماعية الأساسية لجميع المواطنين من جانب الدولة). وبدون الإطار القانونى الذى يضمن هذه النتائج لن تتوافر أهم صفتين للمناخ الإستثمارى السليم: المنافسة طبقاً لقواعد تسرى على الجميع والقدرة على التوقع – بل إنه بدون هذا الإطار سوف تحل بالضرورة محل قوى السوق قوى العلاقات الشخصية وقوى الفساد.

وبعكس ما يفترضه بعضهم من أن الإطار القانونى السليم يعمل لصالح المستثمرين الكبار على حساب المستثمرين الصغار، فإن هذا الإطار يفيد المستثمر الصغير بصورة أكبر، لأن هذا المستثمر لا تتوافر لديه القدرة على التأثير التى تتوافر لكبار المستثمرين. وكما هو معروف، فإنه فى غيبة الحماية القانونية الفعالة لا يجد من ليس لهم مال أونفوذ أوأصدقاء فى دوائر التنفيذ وسيلة لحماية حقوقهم أوحتى لممارستها، ويصبح السوق الحر ستاراً لأسوأ صور الإستغلال والإحتيال، مما يترتب عليه تدهور كبير فى توزيع الدخول وصور متعددة للتوتر الإجتماعى. وعلى العكس من ذلك فإن الحماية القانونية التى يوفرها الإطار القانونى السليم هى التى تشجع على تراكم رأس المال، وتؤدى إلى تخفيض تكاليف المعاملات، وتحقق توزيعاً أفضل للثروة والدخل، وتسهم فى إعطاء المستثمرين والمستهلكين على حد سواء الشعور بالأمان والثقة فى النظام القائم، أى الإستقرار الحقيقى الذى يحتاج إليه أى إستثمار طويل الأجل.

٣-٢ السياسة التشريعية

وحتى يؤدى الإطار القانونى دوره بنجاح لابد من التوافق بين السياسة التشريعية والسياسات الإقتصادية والإجتماعية للدولة، أى أن القوانين واللوائح وتطبيقاتها فى الواقع لابد أن تكون ترجمة صادقة للسياسات الموضوعية المراد إتباعها. وقد أثبتت التجربة فى الدول المختلفة أن السياسة التشريعية الموفقة هى التى تتأسس على المبدأ الذى عرفه الفقه الإسلامى منذ بدايته والمعروف فى أصول هذا الفقه بمبدأ "الأصل هو الإباحة"، أى أن القيود القانونية على حريات الأفراد وأنشطتهم ومعاملاتهم يجب أن تكون دائماً هى الإستثناء

من هذا الأصل العام. ويعتمد مبدأ " الأصل هو الإباحة" على إفتراض حسن النية لدى الناس وتشجيعهم على التعامل على هذا الأساس مع فرض العقوبات القاسية على من يسيئون إستغلال هذا الموقف التحررى من جانب الدولة. كما يترتب على هذا المبدأ التخفيف من القيود والحد من الموافقات الرسمية التى تعج بها الأنظمة التى تفترض أن الأصل هو التقييد كما تفترض سوء النية لدى المخاطبين بالقوانين وتشجعهم فى الواقع على التحايل والفساد (ومن غرائب الأشياء أن افتراض أن الأصل هو التقييد قد ساد فى ظل دساتير عربية تنص على أن الشريعة الإسلامية هى مصدر التشريع أو المصدر الرئيسى للتشريع !).

وليس معنى الأخذ بمبدأ " الأصل هو الإباحة" أن تترك المعاملات الإقتصادية بغير تنظيم من جانب الدولة وأن يترك السوق ليصبح غابة يلتهم فيها الكبار الصغار وينتهى فيها الأمر إلى القضاء على المنافسة وسيادة الإحتكار. فالتنظيم ليس عدوا للمنافسة، إنما عدوها الإسراف فى التدخل الحكومى وفى الموافقات البيروقراطية وتطبيق قواعد مختلفة على المتنافسين فى مجال واحد . والمنافسة ليست بديلاً للتنظيم السليم، بل إنها المستفيد الأول من مثل هذا التنظيم. المهم أن يستهدف التنظيم أهدافاً إقتصادية وإجتماعية واضحة ويعمل على تحقيقها على أسس متواصلة ويتفادى التحكمية والمبالغة، كما يتفادى تمركز السوق فى أيدى أفراد قلائل وإحتكار الأنشطة الإقتصادية وإساءة إستخدام السلطة الإحتكارية إذا لم يكن هناك بد من وجودها. وبالطبع فإن هذا التنظيم السليم يفترض قدراً كبيراً من المشاركة فى وضع القواعد وقدرة عالية على تطبيقها، كما ينبغى أن لا يكون عرضة للتغيرات المتكررة.

٤- الإصـــــلاح القـــانـــونـــى كـــعـــمـــلـــيـــة قـــــائـــمة بـــذاتـــهـــا

وإذا كانت السياسة التشريعية السليمة هى ترجمة للسياسات الإقتصادية والإجتماعية التى تتبع كأداة للإصلاح، فقد يثور السؤال: لماذا نتكلم عن الإصلاح القانونى كعملية قائمة بذاتها؟ إن الكثير من الإصلاحات الإقتصادية والإجتماعية تأخذ شكل إستصدار تشريعات أولوائح جديدة، وفى هذه الحالة يتم الإصلاح من خلال عملية واحدة، إلا أن الإصلاح القانونى بمعناه الأشمل يتضمن عمليتين فى الواقع : العملية الأولى هى عملية وضع القواعد القانونية باختلاف مستوياتها بحيث يستجيب مضمونها لحاجات حقيقية فى المجتمع، ويعكس رأياً عاماً موجوداً أوفى حالة التكوين، ويتأسس على معلومات ودراسات صحيحة وعلى مشاركة فعالة وخاصة من جانب من سوف يتأثرون بأحكام هذه القواعد. والعملية الثانية هى ضمان التنفيذ الفعلى للقواعد القانونية حتى لا تفقد دورها وجدواها، وتتضمن هذه العملية الثانية تبعاً لذلك إصلاح الأجهزة التنفيذية والنظام القضائى. وواضح أن الإصلاح القانونى بشقيه يكمل عمليات الإصلاح الإقتصادى والإجتماعى ويسير بالتوازى معها، بل إنه ضرورى لبناء الثقة فى نظام الدولة ومناخ الإستثمار فيها. وإذا إنتفت هذه الثقة وأصاب الأوضاع القانونية والقضائية الخلل فسوف تترتب على ذلك آثار مباشرة على عمليات الإصلاح الإقتصادى والإجتماعى، بل وعلى جوانب الحياه الإقتصادية كلها.

ويكفى أن أعيد هنا الأمثلة التالية التى سبق وضربتها فى كتابى "نحودستور جديد لمصر".
فمن حيث الأثر على الملكية، فى غيبة الثقة فى النظامين القانونى والقضائى يعزف المتعاملون عن تملك ما لا يمكن ضمان حمايته ويتجه المدخرون إلى إيداع مدخراتهم فى الخارج، وقد يضطر مالك العقار إلى دفع ثمنه أكثر من مرة لأكثر من جهة.

ومن حيث الأثر على العقود يستهتر الأطراف بما تنص عليه هذه العقود من حقوق وواجبات ويصبح أساس التعامل هوالقوة الفعلية لكل طرف بصرف النظر عن الإتفاقيات الملزمة.
ومن حيث الأثر على الشركات تصبح معظمها شركات مغلقة ومقصورة على الأصدقاء والأقارب الذين يمكن الإطمئنان إليهم.
ومن حيث الأثر على الإقتراض من البنوك يقتصر هذا فى الواقع على أصحاب النفوذ أوالأموال التى يمكن رهنها.
ومن حيث الأثر على القاعدة التكنولوجية فى الإقتصاد، يندر وفود الإستثمارات الأجنبية التى تقدم تقنيات جديدة ولا يطمئن أصحاب الإختراعات والحقوق الفكرية الأخرى على حقوقهم.
ومن حيث الأثر على تكاليف المشروعات يتفادى أصحاب المشاريع الإعتماد على المناقصات المفتوحة التى عادة ما تأتى بالسعر الأرخص تجنباً للتعامل مع من لا يعرفونهم سلفاً.
ومن حيث الأثر على مدى تحكم الموظف العام في المعاملات الإقتصادية الخاصة تزيد فرص هذا التحكم ويترتب عليه تعطيل الإستثمارات وزيادة تكاليفها وانتشار الفساد. بل إن الأثر قد يتعدى ذلك إلى إنتشار الجرائم ذات الصلة المباشرة بالجوانب الإقتصادية مثل التهرب من الضرائب والرسوم، والتهرب الجمركى، والجريمة المنظمة التى تفرض الإتاوات على رجال الأعمال وأصحاب المصالح.

٥- الإصـــــلاح القـــــانـــونـــى فـــى مـــصـــــر

وإلى جانب هذه الأسباب العامة التى تدعوللإصلاح القانونى فى أية دولة، هناك أسباب تدعوإلى الإلحاح فى ضرورة هذا الإصلاح فى مصر. وتعود بعض هذه الأسباب فى تقديرى إلى الوسائل التى اتبعت فى وضع التشريعات فى الماضى، كما يعود بعضها الآخر إلى الدستور المصرى ذاته. ويكفى أن أذكر هنا بعض هذه الأسباب:

أول هذه الأسباب هوالتعدد غير المعقول فى القواعد المعمول بها، سواء على المستوى التشريعى أواللائحى، والذى وصل فى بعض السنوات الماضية (فى الستينيات) إلى صدور أكثر من ألف قانون فى السنة الواحدة. وإذا كان كل قانون يمثل سياسة جديدة أوتعديلا فى سياسة قائمة، فكيف يمكن لنظام أن يعمل بكفاءة إذا تعددت فيه السياسات وتعديلاتها على هذا النحو؟ إن هذا التعدد المبالغ فيه يؤدى إلى استحالة المعرفة بأحكام القواعد القانونية ليس فقط من جانب المخاطبين بأحكامها وإنما أيضا من جانب المسئولين عن تطبيقها، كما يمكن، بل يغلب، أن يترتب عليه تضارب فى مضمون القواعد وارتباك لدى سلطات التنفيذ. لكن هذا الأمر يحدث إذا كانت القوانين تصدر على هوى فرد واحد أومن جانب مجلس "تشريعى" ليس له دور حقيقى فى التشريع، كما أنه يحدث أيضا إذا ظن المسئولون، وهوظن خاطئ، أن علاج كل أزمة تطرأ هوإصدار قانون جديد، فالأزمات الطارئة لها أسبابها وظروفها الخاصة ولا يفيد فى معالجتها مجرد إصدار قانون. والقوانين تبقى بعد أن تختفى الأزمات التى أدت إلى إستصدارها وإلى تحميلها بالقيود المستجدة.

ويلاحظ أن كثيرا من القواعد التضييقية فى مصر صدرت فى مناسبات معينة لعلاج ظواهر سلبية مؤقتة (مثلاً قانون تلقى الأموال الذى صدر بعد فضيحة ما كان يسمى "بشركات توظيف الأموال الإسلامية")، فى

حين أن التشريع يوضع بالضرورة للزمن الطويل ولا ينبغى أن يتأسس على الظروف أوالمصالح الخاصة المرتبطة بحدث معين. وقد أدى التعدد الكبير فى القوانين المصرية إلى وجود أكثر من ستين ألف قانون معمول به، فى تقدير نقيب المحامين فى مصر، من بينها خطوط همايونية وفرمانات صدرت فى العهد العثمانى وما زال معمولا بها. وباعتبار إن كل قانون يأتى بقيود معينة، فقد ترتب على هذا الكم الهائل أن غلب الطابع التقييدى على النظام القانونى المصرى كله، مما جعل مناخ الاستثمار فى مصر يتصف حتى وقت قريب بانتفاء المنافسة وخنق الأفكار الجديدة، بل وأدى إلى انتشار صور متعددة من الفساد سواء فى ذلك الفساد الصغير أى رشوة الموظفين العموميين لا لشىء إلا ليقوموا بأداء الأعمال المنوط بهم أداؤها، أوالفساد الكبير الذى يتمثل فى رشوتهم حتى يخرجوا على القواعد المعمول بها. وقد كان المجتمع فى غنى عن ذلك لوأن هذه القواعد المتعددة وما تحمله من قيود مبالغ فيها قد خلت من هذا الإسراف المشين.

وقد ترتب على هذا الإسراف التشريعى فى الماضى أن صدرت قوانين قبل أن تتوافر القدرة المؤسسية على تنفيذها فظلت حبرا على ورق، أوصدرت دون توافر الإعتمادات المالية الكافية لتطبيقها على نحوسليم فطبقت بصورة جزئية ومشوهة. وترتب على ذلك كله أثر فى غاية الخطورة وهوتغير النظرة العامة نحوالقانون بل والاستهتار به فى حالات كثيرة اعتمادا على أن العلاقات الشخصية أوالقدرة على الدفع خير وأبقى من احترام القانون. وإذا كان للعلاقات الشخصية دور فى دوائر الأعمال فى كل مجتمع وللفساد صور فى كل دولة، فإن ذلك يختلف كثيرا عن أن تصبح العلاقات الشخصية أوالفساد بديلا عن حكم القانون أى أن يصبح أحدهما أوكلاهما هوالقانون الفعلى فى البلاد، وهوما يمكن أن تصبح عليه الحال إذا لم تعالج هذه المسألة بالجدية اللازمة.

ومن الأسباب التى تدعوإلى ضرورة الإصلاح القانونى فى مصر، إلى جانب الحاجة إلى تنقية الإطار القانونى من التعقيدات والقيود المبالغ فيها وتبسيط الإجراءات الواجبة الإتباع وتخفيض الموافقات المطلوب الحصول عليها فى كل شأن، تلك الهوة التى تزيد اتساعا مع مضى الوقت بين المبادئ الواردة فى الدستور والتوجهات الحديثة فى الإصلاحات التى تسير الدولة فى تطبيقها وتصدر بها قوانين جديدة. فالدستور المصرى المعمول به له صبغة اشتراكية واضحة، بل إنه ينص صراحة على أن "الأساس الإقتصادى لجمهورية مصر العربية هوالنظام الإشتراكى الديموقراطي"، وأن مصر "دولة نظامها إشتراكى ديموقراطي"، وترد فيه نصوص أخرى كثيرة تؤكد الطابع الإشتراكى والدعم المستمر للقطاع العام الذى يقول الدستور إنه "يقود التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية". ويجعل الدستور من واجبات رئيس الجمهورية "حماية المكاسب الإشتراكية" ومن واجبات المدعى العام الإشتراكى "الحفاظ على المكاسب الإشتراكية والتزام السلوك الإشتراكى"، ومن واجبات مجلس الشورى "حماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الإشتراكية" و"تعميق النظام الإشتراكى الديموقراطى وتوسيع مجالاته"، بل ويجعل من واجبات القوات المسلحة "حماية مكاسب النضال الشعبى الإشتراكى". هذا فى الوقت الذى تقضى فيه السياسة المعلنة للدولة والتى يؤيدها مجلس الشعب ببيع معظم وحدات القطاع العام وتمكين القطاع الخاص من تحمل العبء الأكبر فى تمويل الاستثمارات الجديدة، بعد أن ثبت أن الإستثمارات الهائلة فى القطاع العام طوال العقود الماضية لم تأت بالمردود الإقتصادى المتوقع بل انتهى بعضها إلى حجم كبير جدا من المديونية والخسائر.

وبالطبع فإن هذا الاختلاف بين ما تقول به نصوص الدستور وما يأتى به الواقع المعاصر والقوانين الجديدة يثير أسئلة مهمة حول التوجه الحقيقى للنظام القانونى ككل، وحول الأساس الدستورى للإصلاحات الاقتصادية التى تقوم على فكرة السوق وليس على أفكار النظام الإشتراكى بخيرها وشرها. ويترتب على انتشار هذه الأسئلة أن تهتز الثقة التى أوضحنا أهميتها للاستثمارات طويلة الأجل والتى لا يخفى على أحد أهميتها كذلك بالنسبة لاستقرار الأوضاع فى المجتمع. والأولى فى نظرى أن يكون الدستور محايداً بشأن العقيدة الاقتصادية الأجدر بالإتباع وأن يترك ذلك لظروف المستقبل التى قد تتغير من وقت لآخر مع الاعتناء بتحديد الدور الاجتماعى للدولة وما يقابله من حقوق المواطنين.

ويزيد الأمر تعقيدا أن الدستور الحالى، إلى جانب تمسكه بالمبادئ الاشتراكية على ما ذكرنا، يتسم أيضا بطابع عقائدى آخر وهوالطابع الدينى، بل يصل الأمر فيه إلى النص، بعد تعديل الدستور فى عام ١٩٨٠، على أن "مبادئ الشريعة الإسلامية هى المصدر الرئيسى للتشريع"، كأنما كان الهدف إرضاء الاتجاهات المختلفة ذات الصوت العالى عند وضع الدستور وعند تعديله، حتى وإن أدى ذلك إلى القول، على هذا المستوى الرفيع، بأن نظام الدولة يستند إلى أساس عقائدى معين وقوانينها تستند مع ذلك إلى أساس عقائدى مغاير.

والحقيقة هى أن النص على أن مبادئ الشريعة هى المصدرالرئيسى للتشريع كان مزايدة سياسية لا يمكن أن تعبر عن الواقع، لأن المصدر الرئيسى للتشريع فى أى دولة معاصرة، بما فى ذلك دول مثل المملكة العربية السعودية وإيران، هوالحاجات والمصالح المتجددة للمجتمع، والدراسات الإجتماعية والاقتصادية للمشاكل، والحلول التى ثبت نجاحها فى تجارب الدول الأخرى. وقد كان يكفى أن ينص الدستور على أن يستلهم المشرع فيما يصدره من قوانين القيم العليا للشريعة الإسلامية، خاصة وأن القانون المدنى المصرى ينص فى مادته الأولى على أن يحكم القاضى فيما لا يرد فيه نص تشريعى طبقاً للرأى الراجح فى الفقه الإسلامى ومبادىء القانون الطبيعى وقواعد العدالة.

وقد أدى النص الحالى فى الدستور إلى الطعن فى دستورية قوانين عديدة صدرت قبل تعديل الدستور فى عام ١٩٨٠ بحجة مخالفتها لمبادىء الشريعة، مما إضطر المحكمة الدستورية العليا إلى القول بأن النص الدستورى يخاطب المشرع وليس القاضى، وأنه على ذلك لا ينصرف إلى التشريعات التى صدرت قبل تعديل الدستور سنة ١٩٨٠، لكن المحكمة الدستورية تزيدت فى رأيى بالقول بأن التشريعات التى تتعارض مع مبادىء الشريعة تقع، على حد تعبيرها، "فى حومة المخالفة الدستورية"، وأن "طاعة ولى الأمر واجبة فيما ليس فيه مخالفة للشرع ولامعصية"، وربما أتت المحكمة بهذة المزايدات درءاً للهجوم عليها من جانب المتشددين ولكنها لا تجد أساسا حتى فى نص الدستور الذى لا يقول إن القوانين التى لا تتفق مع مبادىء الشريعة تخالف الدستور ولكنه، كما أوضحت المحكمة نفسها، يوجه المشرع إلى أن يستمد مضمون التشريعات الجديدة بصفة أساسية من مبادىء الشريعة. وعلى أى حال فإن هذا النص رغم بريقه الجماهيرى لم يكن كما أوضحت سوى مزايدة سياسية لا تخدم حتى الغرض المقصود منها وقد أثارت ومازالت تثير شكاً وإرتباكاً حول صحة بعض القوانين المعمول بها، مما يجعل الدستور مرة أخرى سبباً فى زعزعة الإستقرار فى النظام القانونى بدلاً من أن يكون كما هومفترض، عاملا أساسياً فى هذا الإستقرار.

أما السبب الأخير الذى أود الأشارة إليه لضرورة الإصلاح القانونى فى مصر بالمعنى الواسع الذى حددته فهو أوضاع النظام القضائى، حيث مازالت الشكوى قائمة رغم المجهودات التى بذلت فى السنتين الأخـــيرتــين، من أن إجراءات التــقاضى فى مصر تــتــســم بطــول الوقــت (حتى أن الحكم النهائى فى المسائل المدنية والتجارية قد يستغرق من ثلاث إلى ست سنوات)، كما تتسم بإرتفاع التكاليف، وضرورة التعامل مع عدد كبير من المسئولين عن تحضير القضايا وتنفيذ الأحكام قد لا يتميزون دائماً بالكفاءة أوالنزاهة اللازمين.

وتعتبر مشاكل النظام القضائى من آفات الدول النامية جميعاً بل وبعض الدول المتقدمة، وإن إختلفت فى مداها من دولة لأخرى. ويمكن تجميع هذه المشاكل بإيجاز فى أربعة أنواع، أولاها المشاكل الناتجة عن عدم إستقلالية القضاء وخضوعه لتدخل السلطة التنفيذية خاصة فى القضايا ذات الطابع السياسى والأمنى؛ وثانيها المشاكل ذات الطابع المادى والتى تتعلق بنقص الموارد المالية والمبانى والمكتبات والأجهزة، وما إليها؛ وثالثها المشاكل التى تتعلق بالموارد البشرية من حيث عدد القضاة والموظفين القضائيين الآخرين وتدريبهم والتفتيش عليهم وأسس ترقيتهم ومدى كفاية ما يحصلون عليه من مرتبات ومزايا ومدى ما يتمتعون به من كفاءة ونزاهة. أما النوع الرابع من المشاكل التى تواجه الأنظمة القضائية فى الدول المختلفة فهى تتعلق بالإجراءات القضائية أوما يسمى بنظام إدارة القضايا بما فى ذلك إجراءات تصنيف القضايا والبت فيها والطعن فى الأحكام الخ . وتحتاج كل هذه الجوانب إلى إهتمام كبير فى أى عملية للإصلاح القضائى وهوجزء لايتجزأ من الإصلاح القانونى باعتبار أن الإطار القانونى كما سبق وذكرنا لا يقتصر على مضمون القواعد المعمول بها بل يشمل أيضاً وسائل التطبيق الفعلى لهذه القواعد وحسم المنازعات التى تنشأ نتيجة لذلك. بل إن سيادة القانون تتوقف إلى حد كبير على ما إذا كان القضاء يطبق القواعد القانونية بطريقة عادلة ويمكن توقعها سلفاً وبالسرعة اللازمة وبغير تكاليف مبالغ فيها.

٦- خـــــــــاتـــــمـــة

ليس من المناسب أن أعدد هنا الجوانب التفصيلية لإصلاح الإطار القانونى فى مصر خاصة وقدمت بذلك فى كتابات سابقة،* لكن المهم أن تتضح الدروس التى يمكن إستخلاصها مما ذكرته حتى الآن، وهى دروس استخلصها أيضا البنك الدولى من عملياته المختلفة فى مساعدة برامج الإصلاح القانونى والقضائى فى الدول المختلفة.

وأهم هذه الدروس أن الإصلاح ينبغى أن يكون شاملا، وإن أمكن أن يكون تدريجيا. فالإصلاح القانونى لا يقتصر على إصدار قواعد جديدة تترجم السياسات الإصلاحية وإنما يهتم أيضا بوسائل وضع القواعد فى البداية وضمان تنفيذها فى الواقع، أى أنة يشمل الأساليب والأجهزة إلى جانب القواعد القانونية ذاتها. ولا يحول هذا الشمول فى الإصلاح القانونى دون إمكانية تسلسل الخطوات التنفيذية له بما يعكس الأولوية فى الإصلاحات الاقتصادية والإجتماعية والقدرة على التنفيذ الفعلى وتوفير الإمكانيات لهذا التنفيذ. وإذا كان من الضرورى فى حالة معينة وضع القواعد التشريعية قبل توافر الأجهزة القادرة على ضمان التنفيذ السليم لها فيجب فى هذه الحالة تضمين هذه القواعد قدرا كافيا من الضمانات التى تكفل بقدر الإمكان هذا التنفيذ السليم حتى فى غيبة الأجهزة الإشرافية القادرة. ومن قبيل ذلك أن يتضمن قانون الشركات نصوصا تتطلب الإعلان الدورى عن المعلومات المتعلقة بأوضاع الشركات، وتدقيق حساباتها من مدققين خارجيين على فترات قصيرة نسبياً، وألا تقتصر عضوية مجالس إدارة الشركات المساهمة على ممثلى المساهمين الكبار بل تشمل بنص القانون ممثلين للأقلية، واشتراط صدور القرارات المهمة لهذه المجالس بأغلبية خاصة تحول دون الإفتئات على حقوق صغار المساهمين، وتمثيل المستهلكين فى اللجان المشرفة على المرافق العامة، وغير ذلك من وسائل ما يسمى بالتنفيذ الذاتى لأحكام القانون. ولا تعتبر هذه الضمانات مع ذلك بديلا كافيا فى النهاية عن أجهزة الإشراف المسئولة عن التنفيذ السليم للقانون.

وبالطبع فإن الإصلاح القانونى، شأنه شأن الإصلاح الاقتصادى والاجتماعى، يجب أن يأتى عن اقتناع عام خاصة من جانب المسئولين عن هذا الإصلاح الذين يقررون التوجهات الأساسية له ويحددون نطاقه ويعتمدون على الدراسات الدقيقة والخبرة المقارنة ويقومون بالتشاور مع من يهمهم الأمر مثل الجهات التى تتأثر أوضاعها بهذا الإصلاح وأساتذة الجامعات المتخصصين ومجالس القضاء ونقابات المحامين. ولا بأس من الاستعانة فى هذا الإصلاح بالخبرات الأجنبية بشرط ألا يؤدى ذلك إلى استيراد النظم القانونية بالجملة وإنما إلى الإفادة من خبرة الآخرين والانتقاء المحسوب لما ثبت نفعه فى ظروف مماثلة.

---

* راجع فى أسس إصلاح الإطار الدستورى فى مصر كتابى "وصيتى لبلادى"، الجزء الثالث : نحو دستور جديد لمصر (١٩٩٦)، وفى جوانب الإصلاح القانونى الذى يواكب الإصلاح الإقتصادى كتابى " وصيتى لبلادى "، الجزء الثانى : "السكان، التعليم، إنطلاق القطاع الخاص " (١٩٩٥). وفى بعض وسائل معالجة قوانين الضرائب والشركات والعقارات والتمويل التأجيرى وقوانين التأمينات الإجتماعية والعمل والنظام القضائى فى مصر، كتابى:
The World Bank in a Changing World , Volume II (1995) : Chapter 14 : Legal Reform as a Prerequisite for Private Sector Development: The Case of Egypt, pp. 513 -27.

وقد أثبتت تجارب دول أخرى أن إنشاء جهاز للإصلاح القانونى يتبع رئيس الدولة أورئيس مجلس الوزراء مباشرة ويكون له دور مركزى بالنسبة لجميع الوزارات والقطاعات هو وسيلة مفيدة لضمان الجدية والسرعة فى التنفيذ مع التوفيق بين متطلبات القطاعات المختلفة. كما أثبتت هذه التجارب أن التشاور المسبق مع أصحاب المصلحة وذوى الاختصاص، والتدريب اللاحق لمن سيتولون مسئولية التنفيذ هما من أهم ضمانات استمرارية الإصلاح وفاعليته.

والأمل كبير فى أن تسرع مصر فى خطوات الإصلاح القانونى، فى الوقت نفسه الذى تهتم فيه بتعميق الإصلاحات الاقتصادية والإجتماعية وتوسيع مجالاتها، حتى تستفيد دون تأخير من التغيرات الهائلة فى أوضاع العالم ويكون لها نصيب متزايد فى الزيادة الكبيرة فى الإستثمارات الدولية والتجارة الدولية من أجل رخاء أبنائها.

إن قطار التطور العالمى قد انطلق بالفعل وبسرعة عالية وغير مسبوقة، وعلينا وقد فاتنا ركوبه فى البداية أن نخاطر الآن بالقفز إليه. وهذا تحد كبير ولاشك، ولكن لابد من مواجهته بشجاعة وحزم، لأن القطار لن يتوقف أو يهدىء سرعته من أجلنا، وليس هناك فى علمى قطار آخر بعده.

القسم الثانى
مـــنـــاقـــشـــات وتـــعـــليقات على المحاضرة

بعد إلقاء المحاضرة، أجاب د. إبراهيم شحاتة على الملاحظات والأسئلة التى طرحها الحاضرون وقد شارك فى المناقشة كل من د. سعيد النجار، ود. عبد العزيز حجازى، ود. صبرى عبد الله وأز أحمد عبد الحفيظ، وأ. ياسين تاج الدين. (أنظر ملحق ١ للحصول على قائمة كاملة بأسماء المشاركين). وفيما يلى ملخص للمناقشات:-

مشارك:

فى البداية أود أن أقدم الشكر للدكتور إبراهيم على هذه المحاضرة الجامعة، وأعتقد أن هذا الشكر يشاركنى فيه كل من يؤمن بالإقتصاد الحر المبنى على المنافسة والعدالة وعلى دور الدولة فى تحقيق هذه العدالة.

أعتقد أننا نتفق تماماً مع ما جاء فى هذه المحاضرة سواء من ناحية الإطار العام أو التفاصيل وهى تعكس الإتجاه السائد فى العالم كله. ولكن السؤال هو: فى ضوء خبرتكم وفى ضوء تجارب الدول الأخرى، ما هى الطريقة المثلى التى أشرت إليها فى النهاية بقولك أنه يوجد مركز لإعادة النظر فى التشريعات يتبع السيد رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء؟ هل هذا هو الطريق الذى إتبعته كل الدول النامية التى سبقتنا وما هو الإطار الزمنى اللازم لتحقيقه؟ لأننا نتكلم عن هذا الموضوع منذ فترة طويلة ويمكن أن أتذكر أنه فى بداية الإنفتاح فى سنة ١٩٧٤ رفعت الدولة كلها شعار الإنفتاح، وبغض النظر عما فى قلوبهم قال الجميع " نحن منفتحون " ولم يحدث أى جهد لتغيير التشريعات التى سنت فى الماضى بهدف إبعاد القطاع الخاص، وإستمرت الدولة على ما هى عليه حتى وقت قريب، حين بدأنا ننظر إلى هذه التشريعات، ولكننا ننظر إليها بطريقة بطيئة جداً بهدف التغيير.

إن الإطار الزمنى هام حيث أن نجاح بعض الدول فى الإصلاح القانونى قد يرجع إلى أنها بدأت من الصفر، وإذا نظرنا إلى كوريا وغيرها نجد أن كلها بدأت بداية صغيرة فأقامت القاعدة التشريعية والمؤسسات بناء على خبرة أبنائها المؤهلين، ولكن الأمرعندنا مختلف نتيجة لبيروقراطية عمرها ٧٠٠٠ سنة، والآراء المعارضة الموجودة إلى وقتنا هذا، وإذا نظرنا بأمانة سوف نجد أنه لا يوجد نوع من الإلتقاء الفكرى أوالوحدة الفكرية لطريق الإصلاح الإقتصادى والحرية الإقتصادية. فكم من الزمن أمامنا، فى رأى سيادتكم، لكى نصل إلى تعديل الدستور وإكمال الإصلاح القانونى والقضائى؟

المحاضر:

من الطبيعى أن يختلف الوضع من دولة إلى أخرى حسب ظروفها وقد ضربتم مثلاً بكوريا . وقد يكون من أهم ما إتسمت به تجربة كوريا هو أن تعديلات السياسات والقوانين تمت عن طريق سلسلة من المشاورات، وحتى قبل أن تدخل كوريا فى الإصلاح الإقتصادى، حيث قامت بعمل برنامجين كبيرين للإصلاح

الإقتصادى، فإنها فى كل مرة قامت الحكومة نفسها بتنظيم ندوات للمعارضة، وندوات لأجهزة الجامعات، وندوات للمؤسسات المهنية....الخ، لسماع كل الآراء، بما فيها تلك الآراء التى تصف الإصلاحات بأنها ليست إصلاحات على الإطلاق، وأذيعت هذه المناقشات فى التليفزيون وفى الإذاعة، وكانت نتيجة كل ذلك تكوين رأى عام مساند للإصلاحات وإسكات المعارضة الحقيقية التى أتيحت لها فرصة التعبير عن آرائها التى سمعها الناس. كان من الواضح بعد ذلك أن الأغلبية تريد أن تسير فى اتجاه الإصلاح. ويختلف هذا عن وضع دول أخرى حاولت أن تطبق الإصلاح من أعلى، وبدون إجراء أى مشاورات مسبقة، فظل المثقفون دائماً متشككين، والمعارضون على معارضتهم. أما مسألة إنشاء جهاز واحد يكون مسئولاً عن الإصلاح القانونى، كما هو مطبق فى الصين وروسيا، فقد إختلفت التجارب فى هذا الشأن. إن ميزة هذا الجهازالرئيسية هى التنسيق، لأنه فى كثير من الدول، وليس فقط عندنا، لا تعرف هذه الوزارة ما تفعله الوزارة الأخرى، وأحياناً تعرفه وتعمل ما يتعارض معه، فالمهم أن توجد سلطة لها إعتبار، أى جهة أعلى، تأتى بتوجيهات تسرى على الجميع. فى روسيا أنشئت وحدة تابعة مباشرة لرئيس الدولة تقوم بثلاث مهام :

أولاً – مهمة إعادة النظر فى التعليم القانونى.

ثانياً – مهمة إعداد وصياغة القوانين قبل إرسالها إلى البرلمان.

ثالثاً – مهمة إصلاح النظام القضائى.

وحصلت روسيا على قرض من البنك الدولى مقداره ٩٦ مليون دولار لتنفيذ ذلك.

فى الصين يوجد ما يسمى بمجلس الدولة – يختلف عن مجلس الدولة عندنا – وهو جهاز قوى يقوم بإعداد القوانين. طبعاً هناك أيضاً مجلس الإتحاد العام لقوى الشعب، وهو المجلس النيابى، إنما مجلس الدولة هو السلطة الحقيقية لإعداد القرار. وقد حصل مجلس الدولة هذا على قرض من البنك الدولى لزيادة قدرته والإستعانة بالخبرات الأجنبية والدراسات المقارنة. والصينيون من أنجح الناس فى إبتداع الحلول بعد إجراء الدراسات المقارنة، وهم يريدون أن يعرفوا ماذا حدث فى كل دولة ثم يختارون بعد ذلك ما يريدون عمله.

إن ثقافة الصين مختلفة عنا تماماً، والمهم هو كيف يعمل هذا الجهاز بحيث تكون المشاركة أساساً فى عمله، وبحيث عندما يصدر قانون معين تسبقه مشاورات مع الأحزاب القائمة، والنقابات المهنية، والمؤسسات المختلفة، وليس معنى المشاورة بالضرورة الخضوع أو الإستجابة، إن المشاورة هى الإصغاء بحسن نية وبعقل مفتوح لكل الآراء ثم تكوين الرأى الذى تعتقد أنه الصحيح.

أما بالنسبة لموضوع تغيير الدستور، ففى رأيى أنه لا يجب الإسراع فى عملية تغييره، بل يجب البدء من الآن فى البحث والتفكير فى هذه العملية، لأن عملية تغيير الدستور سوف تكون مناسبة لكل جهة كى تحاول فرض إتجاهاتها: فبينما الجهات ذات الطابع الدينى تريد دستوراً يأخذ هذا الطابع، سوف نجد الجهات ذات الطابع الآخر تريد دستوراً يأخذ طابعها ويمثل إتجاهها. وهذه العملية ليست سهلة فلابد من تكوين مجموعة عمل تعبر عن كل الإتجاهات الموجودة، ويتم سماع كل هذه الآراء ثم يجرى وضع مشروع يكون هو وجهة النظر التى تعتقد الحكومة فى النهاية أنها الوجهة المثلى، ويتم عرض هذه المناقشات مرة أخرى للتأكد من مدى الإستجابة، وبعد ذلك يمكن الإستفتاء عليه، وهى عملية ليست سهلة. ولذلك فإنى أتكلم عن البدء فى البحث، لأنه إذا لم نبحث أو ندرس فمن الممكن أن يأتى دستور فى المستقبل أسوء مما هو عليه فى الوقت

الحاضر. أنا شخصياً كنت أُدَرّس فى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، وكنت مدرساً فى الجامعة سنة ١٩٧١، عندما وضع دستور ١٩٧١ وطلب من كليات الحقوق رأيها فى هذا الأمر. وقد نشرت فى هذا الوقت فى الأهرام مقالة بتوقيعى بعنوان "ضمانات الحرية فى الدستور الدائم" وقلت إن إحدى الضمانات ألا تزيد مده الرئيس عن فترة واحدة يمكن أن يكون طولها سبع سنوات مثلاً إلا أن المهم أنها فترة واحدة، وهذا كان رأيى الشخصى، وأذكر أنه فى ذلك الوقت قام أستاذ فى جامعة الإسكندرية بالرد علىّ وقال إن هذا الشخص لا يستطيع أن يفرق بين الرئيس والزعيم لأن الرئيس يمكن أن يكون لفترة واحدة ولكن الزعيم لابد أن يكون إلى الأبد، وقد عين هذا الأستاذ وزيراً بعد ذلك!

مشارك:

هناك أمران أود أن أشير إليهما، الأمر الأول هو أن الإنفتاح الذى تم فى مصر لم يتم نتيجة عمليات حوار واسعة وإنما تم بقرار فوقى. وبالتالى فإن العودة إلى نظام الإقتصاد الحر لا أعتقد أنها تمت نتيجة وعى شعبى بالتحولات العالمية، أو بأن الخروج من أزمة الإقتصاد المصرى كانت تقتضى إنتقالاً حاداً من نظام للدولة فيه دور الهيمنة إلى نظام يقوم على إقتصاديات السوق. والأمر الثانى هوأنك قد أشرت مشكوراً إلى أن الإصلاح التشريعى قد يحتاج إلى جهة مركزية، وأظن أن الواقع المصرى يؤكد هذا.

الإصلاح التشريعى فى مصر يتم " بالقطاعى والتجزئة" ولا دليل البتة على أن أى تشريع يصدر اليوم قد أدخل فى حسبانه تشريعاً صدر بالأمس، خصوصاً إذا كان فى مجال آخر. إن قانون الشركات مثلاً قد لا يلتفت إلى قانون الضرائب، وقانون الإستثمار لا يلتفت إلى قانون متعلق بحماية الملكية، أو إلى قانون الإيجارات، وهكذا فتكون النتيجة هى حدوث التناقض مهما إجتهد المشرع. وإنى أعتقد أن هناك حاجة ماسة إلى جهاز مركزى، ليس جهازاً إدارياً إنما جهاز إستشارى موسع.

وها أريد أن أريد أن أبدى ملاحظة صغيرة على ما يجرى الآن: هناك واديان لا يلتقيان، هناك الوادى المحلى الخالص الذى يعيش فيه الكثير من الإخوة الأفاضل، السلطة القضائية بصفة خاصة، لا يكادون يعرفون إلا المحلى، وهناك أيضاً تيار آخر لا يكاد يعرف إلا الوافد، لأنه عندما يأتى إلى موضوع معين لا يكون فيه تشريع سابق فى مصر فإننى أتجه إلى الإستفادة من التجارب الأجنبية. إن عملية التلقيح بين ما هو مستحدث فى أرض غير مصرية وما يراد زرعه فى أرض مصرية تحتاج إلى هاتين الرؤيتين، وإلا فإن العملية التشريعية سوف تتعرض هى الأخرى إلى شد وجذب يهددها فيما بين الرؤية الأوسع الوافدة وبين الرؤية الأضيق المحافظة، لذا فأنا معك تماماً فى تدعيم الحاجة إلى جهاز مركزى للإصلاح القانونى، بما فيه الإصلاح الإقتصادى.

وفضلاً عن ذلك فأناأرى أن هناك عقد إجتماعى غير منظور نشأ فى مرحلة تاريخية سابقة، ويقوم هذا العقد على ركنين: الركن الأول تبادل الشك والخوف والركن الثانى تبادل المخادعة.

هذا العقد الإجتماعي معمول به ويفسر كثيراً من الظواهر التى نحن فيها. والطرح الذى أريد أن أعرضه وأسمع رأيكم فيه هو أن الأسس الإجتماعية التى أوجدت هذا العصر لم تعد موجودة الآن، وأنا أخاطب فى هذا المعارضة، وأخاطب الحكم ممثلاً فى رئيس الجمهورية وفى الحكومة وفى المجلس التشريعى. وأنا أعتقد

أن قدراً من الوعى قد تسلل إلى الفريقين، وأن الوعى بالحاجة العامة، وإلى الدخول فى الإقتصاد العالمى، وإلى الوقوف على قدم المساوة مع مستوى المنافسة العالمية، وإلى تدعيم قضية الحرية والمشاركة ويمكن إستبداله بعقد إجتماعى جديد، قائم على مزيد من الحرية ومزيد من الثقة ومزيد من المصارحة

وفى النهاية إسمح لى أن أقول وأنا صريح جداً أن فى دول العالم الثالث المادة الوحيدة القوية جداً فى الدستور تقول " الرأى ما قال الأمير" أياً كان هذا الأمير: أميراً أو ملكاً أو رئيس جمهورية، فى مثل هذه البيئة، فليقل الدستور ما يقول، ولكن الكائن شيىء آخر. وبناء على ذلك فإن القضية لها بعد سياسى وبعد ثقافى، كلاهما يقتضيان تعديل العقد الإجتماعى، بحيث تسود الثقة التى هى ضرورية، وهنا يأتى دور المثقفين من رجال الإقتصاد والسياسة والقانون فى الدعوة الملحة الجادة إلى تغيير العقد الإجتماعى القائم لتنعكس هذه الآثار فى كل مجالات الإصلاح. ونحن كمحامين نرى كل يوم شواهد على الحاجة الماسة إلى إصلاح النظام القضائى.

مشارك:

أولاً، أريد أن أضم صوتى إلى هؤلاء الذين أبدوا تقديرهم الكبير لهذه المحاضرة القيمة حقاً، لقد كنا جميعاً فى أمس الحاجة إلى مثل هذه المحاضرة، وقد سررت جداً عندما سمعت أن المركز سوف يقوم بطباعة هذه المحاضرة ونشرها.

الواقع أن هناك إتفاقاً كبيراً على التوجهات الأساسية التى تنطوى عليها هذه المحاضرة، وأعتقد إلى حد كبير جداً أن ما قاله د. إبراهيم شحاتة يتفق مع ما يدور فى ذهن عدد كبير من المثقفين والمسئولين عن عملية الإصلاح الإقتصادى والإصلاح فى مصر بصفة عامة. وواضح جداً أن هناك إتفاقا على أن الهوة السحيقة بين ما ينص عليه الدستور وبين الواقع الفعلى مسألة نذكرها وبإستمرار، مثل النصوص الإشتراكية وأن القطاع العام يقود التنمية، والحفاظ على المكاسب الإشتراكية. وإلى جانب ذلك هناك مشاكل فليس هناك أى تقدم حقيقى فى محاولة علاجها ويرجع ذلك إلى عدة أسباب:

١ – إن ما تقوله القيادة السياسية مؤداه أن الأولوية فى هذه المرحلة للإصلاح الإقتصادى، كما لو كان عكس ما يقوله الدكتور إبراهيم أن الإصلاح الإقتصادى فى واد والإصلاحات الأخرى فى واد آخر ولا توجد علاقة بين الإثنين، وأنك تستطيع أن تسير فى الإصلاح الإقتصادى بصرف النظر عن النظام القانونى، وبصرف النظر عن النظام القضائى، وبصرف النظر عن النظام السياسى وهذا هو ما نسمعه مرة بعد أخرى.

٢ – إن السبب الآخر الذى أشار إليه محاضرنا اليوم، هو أنه هناك مفهوم خاطىء عن معنى الإصلاح القانونى فى مصر. إن الإصلاح القانونى فى مصر فيما يبدو لى ليس بالمعنى الشامل الذى ذكره محدثنا ولكن الإصلاح القانونى فى مصر معناه أننا أحياناً نستصدر قانوناً جديداً يعدل قانوناً قائماً إنما لا يتناول الأساليب من ناحية، ولا يتناول الأجهزة من ناحية أخرى ولا يتناول التنفيذ من ناحية ثالثة، كل هذا لا يتناوله ما نسميه الإصلاح القانونى فى مصر.

٣ – إن هناك مصالح مكتسبة مرتبطة بالقطاع العام وتدافع عن بقاء القطاع العام وتلبسه أحياناً ثوباً عقائدياً، وتذهب إلى أن من ينادى بالخصخصة وينادى بدور للقطاع الخاص إنما يتحدثون بناءاً على إعتبارات عقائدية لا تتفق مع مصلحة البلد، وهكذا فإن هناك مصالح مكتسبة ومصالح عقائدية تؤدى إلى إستمرار النظام القائم وإلى عدم الإسراع إلى اللحاق بالقطار الذى إنطلق فعلاً كما قال الدكتور شحاتة.

٤ – مسألة أخيرة وهى موقف الدولة من تنفيذ أحكام القضاء،.الدولة عندما يصدر ضدها حكم قضائى لا تبادر بتنفيذه فى كل الأحوال كما ينبغى، ولكنها تبادر إلى البحث عن الأسباب التى توقف التنفيذ. ونحن نعرف أن هذا المزقف يكون له تأثير سلبى على كل أجهزة الدولة

وهذه هى الأسباب فى نظرى فى تباطؤ عملية الإصلاح القانونى،.والسؤال هو: كيف نستطيع أن نتغلب على هذا؟ الواقع أن هذه المحاضرة هى خطوة كبيرة إلى الأمام فى سبيل تصويب المشكلة، وفى سبيل الإشارة إلى كيفية العمل للوصول إلى عملية الإصلاح.

مشارك :

إننى سعيد اليوم سعادة مؤكدة فأنا سعيد أولاً للإستماع إلى الدكتور إبراهيم شحاتة لما له من مكانة علمية – وأضع خطين تحت هذه العبارة – مشهود بها محلياً وعربياً وعالمياً، وسعيد أيضاً بما قاله فهو يحاول رد الإعتبار للقانون. وليس المسئول عن تجاهل القانون هم الحكام فقط ولكن المواطنين أيضاً وفى مقدمتهم المثقفين وأنا أدعوك وأنت تقرأ الصحف المصرية كى تتنبه إلى كم مرة تجد كاتباً يدعو إلى الديمقراطية أو يكره أمراً وقع فى البلاد ولا يجد حلاً إلا أن يطلب تدخلاً من الدولة لمنعه، لم أر فى حياتى مثل هذا العدد من المثقفين يطالب فى كل أمر بتدخل الدولة، إذا كانت فى السوق سلعة غير مطلوبة فإنه بدلاً من الدعوة لتكوين جمعية للمستهلكين للإمتناع عن شرائها فإننا نطالب الحكومة بإصدار قرار إدارى بمنع هذا.

إن مهنة القانون فى مصر تعانى الآن من ركود سوقها، ومن يمارسونها بنجاح مالى يذهب معظم جهدهم فيما أسميه بعمليات "التشهيل" أى الحل بالإتصالات بالمسئولين دون حاجة إلى الإلتجاء إلى القانون أوإلى القضاء. ربما يكون السبب فى ذلك الثقافة الفرعونية، التى ترد كل شيء إلى الفرعون. ولكن بالمقابل ندرك جميعاً كيف نتحايل على أوامر الفرعون، وهذه صفة أصيلة فينا، ومحصلة الصفتين هى أننا لسنا مجتمع قانون وهذه قضية ضخمة لا يكفى فيها الإصلاح، وإنما لابد من تعبئة ثقافية حول مفهوم القانون وضرورة القانون،

إن القضية لا تقتصر على السوق وحرية السوق، بل القضية تمس المجتمع المدنى فى المقام الأول، وتمسنى كمواطن وعلى سبيل المثال فإن قانون الجمعيات الأهلية عندنا أبشع من قانون الشركات بكثير ومع ذلك لم يطعن أحد بعدم دستوريته، وهومخالف مخالفة صريحة لنص صريح فى الدستور. وحل القضية سهل جداً وكتبته فى الأهرام، هذا القانون أوقف العمل بنصوص القانون المدنى، هذا قانون إستثنائى صدر فى ظروف إستثنائية يجب أن يزول بزوالها وأن نعود لتطبيق القانون المدنى كما هو، لا داعى للإجتهاد وإختراع قانون جديد، ومع ذلك فإن هذا الأمر لم يلق أى ترحيب من الأوساط المعنية بمؤسسات المجتمع المدنى.

– نقطة أخرى أعتقد أنها هامة جداً فى إطار حكم القانون وهى قضية الشفافية فى الإجراءات الحكومية، لقد تفضل د . شحاته وألح على فكرة التشاور وطرح القضايا علناً وجمع الآراء وإجراء مناقشات تليفزيونية وليس لدىّ ما أضيفه على هذا، ولكن إعتبار الحكومة لكل ورقة لديها أنها أمر سرى، وقبولنا نحن بهذا الوضع أمرلايطاق، إن الإحساس العام عند الناس أن الحكومة تنفق من مالها الخاص مع أنها تنفق من أموالنا نحن، فهى لا تملك شيئاً فى ذاتها كحكومة، وبالتالى من حقنا أن نعلم كيف تنفق ولماذا أختير هذا المشروع وليس ذاك.

كلمة أخيرة، تثبت مرة أخرى عدم إحترام المثقفون العاديون للقانون : إن المهنيين حين يريدون إنشاء نقابة يصرون على أن تؤسس بالقانون، مع أن النقابة مؤسسة مجتمع مدنى وليست إلا جمعية، والحزب وحرية الأحزاب هى صورة أخرى لتكوين الجمعيات، لأن الحزب جمعية تسعى للوصول للحكم، والنقابة المهنية جمعية ترعى مصالح مهنة معينة، كل هذه ليست إلا مؤسسات مجتمع مدنى يتم إنشاؤها فى إطار قانون الجمعيات أساساً ولا تحتاج أى تدخل حكومى، لأنه عندما تستدعى الحكومة لإنشاء النقابة، يجب أن نتوقع تدخلها لتعديل نظام النقابة وتدخلها فى الإنتخابات. إذاً القضية الجوهرية هى تكوين رأى عام بين المثقفين عن أهمية القانون وأهمية العلاقة التعاقدية وحماية القانون للعلاقة التعاقدية ورد الإعتبار للقانون فى المجتمع ككل وليس لدى الحكام فقط.

مشارك :

أريد أن أعود إلى ما قرأته كإقتصادى، إلى القرن الثامن عشر، إلى كتابات وآدم سميث فى إنجلترا وفريدريك ليست فى ألمانيا. آدم سميث قال الحرية الإقتصادية لأنه كان يتحدث عن نظام رأسمالى متفوق فى إنجلترا يريد أن ينفتح العالم كله أمامه ويرى ويصر على أن يوجد نظام عالمى بلا قيود. فى نفس الوقت فى ألمانيا حيث يوجد أيضاً نظام رأسمالى مؤمن بالسوق وجد ليست ليقول بنظرية الحماية للصناعة الوليدة التى تراقبها إنجلترا. ووجد في فرنسا من ينادى بأن تتدخل الدولة لتملك المشروعات وإقامة مشروعات إقتصادية لازالت حتى تاريخنا اليوم، وهكذا فى ظل النظام الرأسمالى كان هناك من ينادى بالحرية لأنه يريد العالم بلا قيود ولأن لديه التفوق الإقتصادى مثل إنجلترا، وكان هناك من بدأ وله ظروف مختلفة وفى ظل النظام الرأسمالى أيضاً ويطالب بالحماية ويطالب بتدخل الدولة التى تملك. وهذا يشير إلى نقطة أساسية وهى أن الفكر الإقتصادى فى ظل النظام الرأسمالى، فى ظل النظام القائم على قوى السوق، فى ظل فكرة الإقتصاد الحر، يرى تغايراً فى دور الدولة فيما يتعلق بالملكية وفيما يتعلق بالعدالة الإجتماعية، ودور الدولة كمنظم لهذه العدالة الإجتماعية. ولذلك فإن النظام القانونى فى هذه الحالة يقوم على الدستور الذى أتفق مع سيادتك أنه يجب أن يكون محايداً وألا يغير مع كل وزارة جديدة مثلما ذكرت. هذا النظام القانونى لابد أن إمكانية التغيير فى الفكر الإقتصادى الذى يجب أن يتواءم مع ظروف الدولة.

وهكذا فإن القضية ليس كما يحاول البعض أن يسوقها فى الدول النامية " إما هكذا وإما لا"، الإطار العام نحن متفقون عليه، ولكن التفاصيل والإجراءات والتوقيتات...الخ يجب أن تناقش حسب ظروف كل بلد وطبيعة التفوق لكل بلد. ثم إن التجارب موجودة إذا نظرنا إلى الإتحاد السوفيتى السابق ونظرنا إلى الصين ونظرنا إلى جمهورية التشيك نجد إن نجاح تجارب الخصخصة كان مرتبطاً بتدفق رأس المال الأجنبى

بكميات كبيرة وبالذات فى جمهورية التشيك حيث كان لرأس المال الأجنبى الألمانى دور فى ذلك. لكن فى الإتحاد السوفيتى السابق نجد أن الخصخصة التى لم يصاحبها إستثمار أجنبى بقدر كبير أدت إلى إنهيار إقتصادى، وهكذا فإن المسائل تختلف من دولة إلى أخرى ومن ظروف دولة إلى أخرى وهذا ينطبق على الإطار القانونى. هنا فى مصر إذا سمحنا بإمكانية المغايرة فيما يتعلق بالفكر الإقتصادى لابد أن نسمع بإمكانية المغايرة فيما يتعلق بتغيير النظام القانونى وضوابطه وشروطه.

المحاضر:

إنى سعيد أن هذه المحاضرة هيأت الفرصة لتبادل الآراء لأن هذا هو الغرض الرئيسى منها ولكننى أحب أن أوضح بعض المسائل:

المسألة الأولى، مسالة فلسفية. ماذا يحدث للمجتمع إذا كانت هناك هوة واسعة بين القيم والسلوك؟ بعض المجتمعات تحاول تغيير القيم حتى تتفق بقدر الإمكان مع السلوك، وبعض المجتمعات تحاول تغيير السلوك حتى يتفق بقدر الإمكان مع القيم. وبعض المجتمعات تحاول التوفيق بين الإثنين عن طريق إعادة تفسير القيم وتعديل السلوك بحيث يحدث فى النهاية توافق بين الأمرين، وبعض المجتمعات تتجاهل الأمر تماماً وتبقى على التناقض ويصبح التناقض جزءاً من حياتها اليومية. وللأسف فإن الذى حدث ليس فقط فى مصر، ولكن فى المجتمع الإسلامى ككل، هو الحل الأخير. لأنه فى كل دولة إسلامية نجد أى إنسان مسلم، يؤمن بالتفسيرات الأولى فى الدين الإسلامى بدون أى محاولة لتجديد التفسير، نجد سلوكه مغايراً تماماً. هناك إحساس بأن الإعتقاد شىء والممارسة شىء آخر. ويجب علينا أن نعيد تفسير تعاليم الدين الإسلامى بما يسمح لنا بقدر الإمكان بالتوفيق بين سلوكنا وتعاليم الدين، إنما الإبقاء على الإختلاف والتعايش معه يؤدى إلى شيئين فى المجتمع هما إنتشار النفاق، وإنتشار الكذب فى العلاقة بين الحاكم والمحكوم. وبالطبع فإن من المستحيل تعديل الدين؛ يمكن فقط إعادة تفسير بعض الجوانب. ولكن بالنسبة للدستور المسألة أسهل لأنك تستطيع أن تعدل الدستور.

أما النقطة التى يبدو أنها لم تفهم جيداً، وقد يكون ذلك لأنى لم أشرحها جيداً، فهى أننى عندما أتكلم عن القطار الذى إنطلق لم أكن أتكلم عن الإشتراكية والرأسمالية، إنما كنت أتكلم على النجاح فى التكامل مع الإقتصاد العالمى، إذ توجد الآن زيادة هائلة فى حجم الإستثمارات العالمية، فى حجم تدفق رؤوس الأموال الخاصة إلى الدول النامية وحجم التجارة الدولية وحجم المعاملات المالية عبر الحدود، والأرقام تدلنا على أن التطور هائل: كنا نتحدث سنة ١٩٨٦ عن ١٥ بليون من تدفق رؤوس الأموال فى الدول النامية ككل، أما فى سنة ١٩٩٥ فقد بلغ ذلك ١٧٩ بليون دولار، ومعاملات الصرف التى تحدث فى اليوم الواحد تبلغ ٢,١ تريليون دولار فى اليوم أى مائة ضعف التجارة العالمية. وهناك دول كثيرة أمكنها أن تدفع قروضها وتقترض وتتيح فرص عمل وتنمو مثل شيلى فى أمريكا الجنوبية والصين وسنغافورة، والهند بدأت ونحن بدأنا أيضاً. مصر بدأت لكن الخطوات فى مصر أبطأ لأنه توجد شعارات كثيرة موروثة لازالت تمثل قيوداً غير منظورة للحاكم، قد لا يعترف بها ولكنها حقيقية.

هناك شعور بأن أى خطوة فى طريق الإصلاح تضر الفقراء، وهذا يعنى فى رأيى أنه يوجد عدم فهم لهذه المسألة، لأن الذى سوف ينفع الفقراء فى النهاية هو زيادة حجم الرغيف الذى نريد أن نوزنه إذا كنا نريد أن

نتكلم عن عدالة توزيع رغيف صغيرفإننا لن نحل المشكلة. لابد أن يكبر حجم الرغيف لكى تحل المشكلة، ويتم التوزيع السليم بزيادة حجم الإستثمار، وزيادة التجارة، وزيادة التكامل مع العالم، وهذا ما قصدته. ولكنى لا أتفق بالضرورة مع الدكتور سعيد النجار فى أن الإشتراكية إنتهت؛ الإشتراكية قد تكون أنسب نظام لدولة معينة. لقد عشت فى النمسا تحت نظام إشتراكى، وكان يسير على ما يرام. القضية فى رأيى ليست قضية عقائدية، القضية هى أنه إذا سرت فى طريق معين ووجدت أن ظروفك الخاصة لا تتفق معه، يكون الإصرار على المضى فيه غير مفيد، وأعتقد أن المسألة فى مصرقد حلت. الحكومة على أعلى مستوى تقول أنا لا أريد أن أسير فى هذا الإتجاه، إنما مازال النظام القانونى ككل وعلى قمته الدستور يقول لا، وهذا التناقض بين القيم والسلوك أصبح صعباً.

فكرة من أين نبدأ؟ هل نغير النظام السياسى أولاً أم نغير النظام القانونى أولاً؟ الواضح من تجارب العالم كله أن التحرر الإقتصادى يؤدى تدريجياً إلى التحرر السياسى، لأن فى النهاية التحرر الإقتصادى معناه تحرير التبادل، ليس فقط فى السلع والخدمات وإنما تبادل المعلومات وتبادل الأفكار، ويؤدى فى النهاية إلى التأثر بما يحدث فى العالم كله. فى رأيى لا يجب الإنتظار حتى يتغير النظام السياسى، يمكن البدء من الآن فى إصلاح النظام القانونى كما بدأنا فى إصلاح النظام الإقتصادى، وهناك تطور بالفعل. أنا كل تعقيبى أننا قد تأخرنا كثيراً ونسير ببطء فى ظروف معينة غلبت على تفكير الحكومة ومع ذلك فلابد من القول بأنه إن كان أى منا فى الحكومة فسوف يقول كلاماً مختلفاً تماماً عما يقوله خارج الحكومة لأن الأمر ليس سهلاً، ولأن الحكم عملية معقدة وصعبة ويجب أن نفهم ذلك.

المسألة الثانية، أنا أتحدث فى دول كثيرة، منها الدول التى تسمى بالنمور، وقد لاحظت شيئاً غريباً جداً، وهو أن مستوى الفرد الفكرى فى هذه الدول ليس بأعلى مما هو عليه فى مصر، ولكن على العكس منخفض جداً، ومع ذلك فإن مستوى الأداء مرتفع جداً مقارنة بما هو عليه عندنا، وعندما أجلس فى واحدة من هذه الدول لا أسمع كلاماً على المستوى الفكرى الذى أسمعه الآن. وإنما الفرق هو أن كل واحد منا يقول كلمته ثم يذهب، والنظام يسير فى حاله، وكل شىء فى حاله، ومعنى هذا أن دور المثقف غير موجود، مهمته الشكوى وتبادل الشكاوى وإنتهى الأمر. هناك، الناس الذين يقل مستواهم الفكرى عنا لهم دور فى التغيير، ومن هنا جاء التأكيد على فكرة المشاركة وفكرة ضم المثقفين إلى جانبك وهم ليسوا دائماً أعداءك ولا يكونون دائماً خارج الصورة، حتى إذا كانوا معارضين. وأعتقد أن التطور قد بدأ بالفعل ولا ننكر أن مناقشة مثل هذه كان من المستحيل أن تحدث فى مصر فى عهد عبد الناصر أو عهد السادات، لابد أن نكون محقين، وهذا معناه حدوث تطور كبير جداً بالفعل وكل ما نطالب به أن يزيد معدل السرعة فى هذا التطور حتى يشارك كل المصريين فى التغيير، ولا يكون المثقفون عالة على التطور بل يكونون جزءاً منه.

مشارك:

أود أن أحيى الدكتور إبراهيم شحاتة على كتابه "وصيتى لبلادى"، وليت المثقفين فى مصر يستطيعون كتابة مثل هذه الوصية لمصر، كل فى تخصصه وإهتمامه، وأود أن أوجه إليه بعض الأسئلة:

١ – هل من الضرورى أن تكون هناك منظمة واحدة متكاملة، إطار واحد منظور، يتضمن مجموعة من التشريعات الأساسية للنظام الذى يتصور أنه ليبرالى رأسمالى حر؟ سؤال وارد لى لأنى أؤيد ما ذهب إليه

أحد المعلقين الذى يقول أنه لا يوجد نظام رأسمالى كامل فى المجتمع، ولا نظام شيوعى وإشتراكى كامل، حتى بعض الدول التى تحولت إلى الليبرالية عادت مرة أخرى إلى الإشتراكية. هل هناك منظومة يمكننا أن نأخذ قوانينها ثم نذهب لتطبيقها؟

٢ كيف نزيد من شفافية إصدار القوانين فى كصر؟ أقول هذا لأننى أعتقد أن نظام إصدار القوانين فى مصر بكل أسف لا يتسم بالشفافية الكاملة، وهذا يؤدى إلى عدم الإستقرار ومعنا المستشار محمود فهمى الرئيس السابق لهيئة سوق المال والمحامى حالياً وأنا بصفة مستمرة أسأله أين قانون الإستثمار؟ وأين قانون الشركات؟ والكلام الذى قيل من سنتين بأن يوجد قانون موحد؟ وسألت فى الأسبوع الماضى رئيس مصلحة الشركات أين قانون الشركات؟ قال أنه فى طريقه للصدور قريباً ثم نقرأ فى الصحف أن القانون الذى سيصدر هو قانون الحوافز، أين نحن من هذا كله؟

٣ – فى مرحلة التحول التى هى على هذه الدرجة من الخطورة، لأنها مرحلة التحول من نظام إلى نظام، هل تطبق نفس المنظومة المتكاملة لنظام ليبرالى حر أم هل ستكون هناك أنظمة إنتقالية؟ عندنا الآن ٤٠٠ شركة قطاع عام ونريد أن نخصخص ونريد إستثماراً من الخارج. ما هى فى رأيك الأولويات التى يجب أن نركز عليها؟

عندما صددت قوانين الإنفتاح فى إبريل ١٩٧٥ كانت هناك مجموعة من الدراسات المتكاملة لجميع القوانين الخاصة بالإستثمار وبالإنفتاح الإقتصادى، ذهبت إلى مكاتب الوزارة فدخلت فى طى النسيان وبقيت عشرين سنة. نريد أن نرى هذه المنظومة المتكاملة للقوانين. ومازلنا نناقش الخصخصة وقوانين الإستثمار وقوانين الشركات وقوانين التجارة، هل هناك فى رأى الخبير العالمى د.إبراهيم شحاتة وهو قد عاصر كثيراً عن كثب عديداً من الدول التى تتحول من نظام إلى نظام آخر، هل هناك حد أدنى من هذه المنظومة التى يجب أن توضع أمام متخذى القرار بحيث يوضع برنامج زمنى ولا ننتظر كل يوم تعديلاً ضريبياً أو تعديلاً فى قانون الشركات وتعديلاً فى قانون الإستثمار؟ لقد أصبحنا فى متاهة من القوانين أيها يطبق وأيها لا يطبق؟ وهذا هو السؤال الثانى الذى يهمنا ونطلب فيه توجيها من الرجل الذى عاصر هذه التجارب. ونحن نقرأ تجارب العالم منها الناجح ومنها الفاشل، ولا يمكن أن نطبق ما يطبق فى روسيا أو بعض الدول الإشتراكية على مصر فى أى حال من الأحوال.

عندما أراد عبد الناصر أن يطبق الإشتراكية قدم الميثاق وعرضه على القواعد الشعبية كلها، وناقشت وإطلعت وعرض فى إستفتاء شعبى، ثم حدث نفس الشيء فى عهد السادات قواعد ودراسات وإستفتاء شعبى وكلها مواثيق لم يلغ واحداً منها حتى الآن. ولهذا أقول إن ما نريده الآن فى المرحلة الإنتقالية هو إستراتيجية واضحة لمرحلة الإنتقال التى قد تكون خمسة أو عشرة أعوام. لقد خرجنا من عنق الزجاجة ولابد أن نعرف من الآن حتى بلوغ القرن الحادى والعشرين، ما هى الإستراتيجية التى يستفتى فيها الشعب؟ وأسمح لنفسى أن أرجو من هذا المركز أن يعقد جلسة إعداد التشريعات وندعو فيها خبيراً مثل المستشار محمود فهمى ليرى بتجربته، هل من السهل تعديل الدستور فى مصر؟ هل التعددية الحزبية حدثت وأتت بالنتيجة المرجوة؟ أو أننا مازلنا فى صورة من صور الإتحاد الإشتراكى فى شكل جديد.

المحاضر: أود أن أشكر كثيراً الأستاذ المتحدث وأنا لا أستحق كل هذا الإطراء الذى تفضل به. بالنسبة لمسألة كيف تتم ترجمة الإصلاح، نجد أن تجارب الدول مختلفة؛ التجارب التى رأيتها ونجحت يكون واضحاً فيها للمسئولين من البداية إلى أين يتجهون. يوجد نوع من البلاد يعرفون أين هم ذاهبون وأى طريق يسلكون؟ ويتم تحديد الخطوات التدريجية التى تؤدى إلى هذا النجاح. وتوجد النقطتان اللتان تحدثت عنهما من ناحية أن أى تفكير يجب أن يكون مبنياً على دراسات وليس مجرد إنطباعات، وكثيراً ما أرى مناقشات فى مصر مبنية على إنطباعات، وعندما تدرس التفاصيل والأرقام يظهر أن الإنطباعات ليس لها أى أساس ولكنها أقوال سائدة وإذا صدر قانون بناءاً على إنطباع خاطىء فمن الطبيعى أنه لن يؤدى إلى خدمة الغرض منه. أما النقطة الثانية فتتمثل فى ضرورة إعداد برنامج زمنى مبنى على الدراسات السليمة والمعلومات الكافية.

إن التشاوريخدم غرضين، لابد للحاكم من أن يكون على وعى بالرغبات المختلفة للمحكومين، مما يجعل المحكومين يحسون أنهم جزء من النظام، وليسوا خوارج عليه. لقد ذكرت أن المثقفين فى مصر مستواهم الفكرى على المستوى الفردى أعلى من مستوى المثقفين فى معظم الدول النامية، ولكن لا قيمة لهذا المستوى من الناحية العملية، لأن كثيرين منهم خوارج على النظام الذى يجب أن يضم هؤلاء، وهذه مسئولية مشتركة. ومن الخطر أن نعتقد أن هذا عيب النظام وحده، إنه عيب المثقفين أيضاً، لأن المثقف قد يظن أن دوره هو أن يتهجم ، أن ينتقد، وينتهى الدور.

رأيت تجارب لدول كثيرة، هناك دول تعد برنامجاً وينفذ حسب الجدول الزمنى المتفق عليه أو الذى وضعته، هناك دول تعد برنامجاً ولا تنفذه أو تنفذه بطريقة أخرى وبجدول زمنى آخر أو تنفذه فى البداية ثم يختلف سلوكها. وهنا دول لا تعد برنامجاً. ودرجة النجاح تتوقف على هذه الأنماط المختلفة. أعتقد أن مصر كانت فى النمط الثانى. الآن مصر أعدت برنامجاً وإلتزمت به والمهم الآن هو التنفيذ، ولذلك فقد أكدت أكثر من مرة فى كلامى على تعميق الإصلاحات والتوسع فيها والإلتزام بها، لأن الإصلاحات لن تخدم غرضها إذا ما سارت بالبطء والتشويه الذى كان يحدث من قبل.

مشارك: هناك نقطة أولى أود الإشارة إليها: يوجد شيىء لفت إنتباهى فى نهاية حديث المحاضر أو تعليقه على بعض الأسئلة وهو أنه لا يريد أن يدخل فى موضوع متى نعدل الدستور، بينما خيل إلى فى وقت من الأوقات خاصة وعندما قرات كتابه الأخير، أنه يعتبر هذا التعديل شرطاً أساسياً لإستكمال مسيرة الإصلاح الشامل، وأنه شرط ملح، ولكن خيل إلى فى محاضرته أنه يقول لا ليست هناك أولوية فأريد التوضيح.

النقطة الثانية، ثار كثير من الظن أنك تروج للنظام الرأسمالى الحر فيما قلته هذا الصباح فهل هذا هو الإنطباع الصحيح أم أنه إنطباع يستحق التوضيح.

النقطة الثالثة، لدينا إصلاح إقتصادى، لدينا إصلاح دستورى، لدينا إصلاح إجتماعى ويوجد كلام عن إصلاح إدارى، وهذا أشير إليه فى بعض الأجزاء الثلاثة من كتاب المحاضر "وصيتى لبلادى"، لكن هل هناك أولوية لهذه الإصلاحات أم أنها لابد أن تسير متزامنة مع بعضها البعض. أنك ترسل رسائل مختلفة وكلها مهمة لكن توقيتها متى؟ وبماذا نبدأ وهل هناك أهمية لهذا التسلسل أم لا؟

النقطة الرابعة والأخيرة أنك تعمل منذ فترة على شيىء يطلق عليه " Governance " فى البنك الدولى وقد إحترت فى ترجمة هذا المصطلح وربما لهذا السبب لم نستخدمه وأنا أقترحت ونحن نريد مشـــاركة المـــوجـــوديـــن وخـــاصة الدكتور إسماعيل صبرى عبد الله لأنه إقـــتـــرح مـــصـــطـــلح " Governance " كترجمة" الحاكمية" ولكن هذه الكلمة مرتبطة بالإخوة الإسلاميين فكيف نترجمها؟ لأن " Governance " الآن تعنى أربعة أشياء وهى: أولاً، تعنى حكم القانون، ثانياً، تعنى الشفافية، ثالثاً، تعنى المحاسبة، رابعاً تعنى المشاركة والتشاور. أريد الآن تعليق د.إبراهيم شحاتة على هذا لأنه كان أحد رواد إستخدام هذا المصطلح، والإستفادة به ودراسته فى بلاد مختلفة ومنها ما صدر عن البنك الدولى بعنوان **"Governance and Economic "Reform**.

مشارك: لدى تعليق موجز جداً، إن الحديث عن الإصلاح القانونى والدستورى، يبدأ من نقطة إنطلاق محددة وهى أن الإطار القانونى والإطار الدستورى فى مصر معيب جداً، وهذه العيوب واضحة منذ زمن بعيد، و تبدو أكثر وضوحاً كمعوقات للإصلاح الإقتصادى. وكلما تقدم الوقت ظهر أن الإصلاح الدستورى والإصلاح السياسى مطلوب لذاته حيث أعتقد أنه أساس للخروج من حالة التخلف إلى حالة التقدم.

أما النقطة الهامة فهى تحديد الوقت الذى يتم فيه الإصلاح الدستورى، فإننى لا أعتقد أنه من الممكن أن يحدث إصلاح دستورى تدريجى، لأن الدستور هو توزيع السلطة بين الحاكم والمحكوم. ولا يمكن أن يعاد توزيع السلطة بين الحاكم والمحكوم بطريقة تدريجية، لابد أن يعاد التوزيع نتيجة أزمة، وأزمة عميقة وحادة، وهذه الأزمة نحن نعيشها، وإن كان ليس لها ضجيج مرتفع، والدليل على أننا نعيشها أننا إضطررنا لمخالفة الدستور بشكل مؤسسى ونخالفه بوضوح، ليس فقط فى السياسات الإقتصادية، وإنما أيضاً فى مجالات أخرى على سبيل المثال فى الإعلام. د.شحاته تكلم عن نصوص الدستور الخاصة بالإشتراكية، توجد نصوص فى القانون الجنائى مرعبة ولازالت قائمة وهذه النصوص تخالف الدستور وهكذا الدولة تخالف دستورها. وهذا دليل على أن هناك أزمة شرعية عميقة جداً وإذا كان المثقفون منشغلين بقضايا فرعية فأنا أود أن أؤكد على أن النظام الذى لا يستطيع أن يطبق المرجعيات الأساسية التابعة له، فهو فى أزمة عميقة جداً.

إن الإصلاح القانونى فى الحقيقة مرتبط بإعادة توزيع السلطة، وسلطة رئيس الدولة فعالة جداً، يستطيع بكلمة منه أن يعيد توزيع السلطة بين رجال الدولة ويستطيع أن يحرك الإعلام، وأن يحرك الشرطة، أو يعزل مديرا للأمن، وأن يعزل محافظاً. إنما رئيس الدولة بكل هذه السلطات لا يستطيع أن يحرك ملفاً فى الشهر العقارى مثلاً، ولا يستطيع أن يصلح نظام سير العمل فى مصلحة الضرائب. وهذا ليس قاصراً علينا، فكلما كانت السلطة شاملة كلما كانت متقطعة وضعيفة. إن لويس الرابع عشر الذى أنشأ نظام الحكم الفردى والمطلق قال " أنا لا أستطيع أن أصدر أوامر فى ليون إلا إذا ذهبت إلى ليون " وهذا يدل على أن هذه ظاهرة عامة. إن شمول السلطة يؤدى إلى إضعافها بصفة مستمرة ومنتظمة، وبالتالى فسواء كان الإصلاح الإقتصادى أو الإجتماعى أو الثقافى أو التعليمى مرتبطاً بالإصلاح الدستورى أوالسياسى، فإن إعادة توزيع السلطة بين الحاكم والمحكوم لن تتم تدريجياً، وليس هناك أى جدوى من جهاز تشريعى ينظم هذه التشريعات فلقد كانت لدينا مجالس قومية متخصصة، ولا يخلو أى منتدى فكرى أو قانون فى مصر سواء فى الجامعات أو المجالس أو الجمعيات الأهلية من مجموعة أشخاص يعرفون بالضبط ما الذى يجب عمله، ولكن كل هؤلاء

خارج سلسلة إتخاذ القرار، وبالتالى لا يمكن أن يدخلوا داخل هذه السلسلة إلا بالإصلاح الدستورى، الذى يعنى توزيع السلطة بين الحاكم والمحكوم، وهنا بداية الأزمة وهذه الأزمة من مصلحة مصر أن تحتدم وأن تشتد حتى يمكن أن تفتح الطريق للعلاج الحقيقى.

مشارك: كنت سعيداً جداً وأنا أستمع إلى هذه المحاضرة إنما السعادة لم تلبث أن تزعزعت، لأننا تجاهلنا أو تغاضينا عن القواعد. الكلام عن الإصلاح الإقتصادى وهل يجب أن يكون سابقاً على تعديل الإطار التشريعى أم يكون لاحقاً له، هو فى وجهة نظرى المتواضعة تساؤل عما إذا كان الحصان هو الذى فى المقدمة أم المركبة. أليس الإطار القانونى هو فى حقيقته الدستور الذى ينظم جميع القوانين؟ كيف نتكلم ونتحدث عن تعديل تشريعى ونحن نشهد فى كل يوم تناقضاً وخروجاً صارخاً من الحكام والمحكومين على هذا الدستور؟ إن مقدسات النظام التشريعى إنما تستمد من الدستور، والدولة التى لا تراعى الدستور، تزول فيها قدسية التشريعات، وكأن القانون فى أجازة. وكما شاهدنا دستور ١٩٢٣، لابد أن نتجنب أى ترويج للمبادىء الهدامة كالإشتراكية. إننى أريد رأياً صريحاً حتى لا نكون فى بلبلة من الفكر حول تأثير تحليلات المتحدث الفاضل الذى حدثنا عنها : هل تعديل الدستور أساس أولى ويسبق تعديل التشريعات والإطار التشريعى أم لا؟

مشارك: إن المحاضرة التى ألقاها د. شحاته هى محاضرة فى فلسفة القانون والسياسة التشريعية، وهى أشياء نفتقدها نحن المشتغلون بالقانون، حتى على مستوى حضور مناقشة رسائل الدكتوراه، فأنا أشكره على هذا، ولقد كان فى منتهى الذكاء لإختياره العنوان "الإطار القانونى" وليس "الإطار التشريعى"، بإعتبار أن التشريع أحد أدوات الإصلاح القانونى أو الإطار القانونى، وكما ذكر فإن الإطار القانونى أشمل من تعديل التشريعات.

وليأذن لى أن أتناول النص الدستورى الذى يقول إن الشريعة الإسلامية هى المصدر الرئيسى للتشريع، وأنا معه أن هذا النص – على الرغم من أننى مسلم – كانت آثاره القضائية وآثاره القانونية وبالاً على مصر فى رأيى. وكان أفضل فى رأيى أن نقول أن المبادىء الرئيسية للشريعه الإسلامية هى المصدر الرئيسى للتشريع. وقد ذكر المحاضرمبدأ أن " الأصل هو الإباحة " وأزعم أن هناك أصلاً آخر وهو " الأصل فى الذمة البراءة " سواء براءة مدنية أو براءة جنائية أو براءة تجارية وهى مبادىء عامة، وللأسف فالقوانين الخاصة بنا لا تراعى هذه المبادىء.

أقول للأسف أن كل هذه المبادىء غير مراعاة فى التشريع المصرى، وأن التشريعات قائمة على أصول أخرى أى ليست أصول حسن النية وليست أصول الإباحة وليست أصول براءة الذمة وليس أصول عدم الرجعية، وتوجد آيات من القرآن الكريم تفيد هذا المعنى "وما أهلكنا من قرية إلا لها منذرون[١] " وما كنا معذبين حتى نبعث رسولاً" [٢] ومعنى هذا أنه لا توجد مرجعية حتى للمادة ١٨٨ من الدستور.

---

[١] سورة الشعراء (٢٠٨)

[٢] سورة الأسراء (١٥)

الملحوظة الأخرى تتعلق بما تفضل به السيد المحاضر من أن هناك ٦٠ ألف تشريع وأنه يوجد قوانين يتم عملها فى ١٣ سنة، ونحن هنا نعمل القانون فى ١٣ دقيقة حيث نزعت أبواب مثل باب الجمعية والإيجارات من القانون المدنى وإستبدلت بها قوانين أخرى تقليدية مثل قانون الجمعيات رقم ٣٢ لعام ١٩٦٤ وقد صدر فى ذروة الإشتراكية، وبالتالى كل من يعمل جمعية لابد أن يكون عضواً فى الإتحاد الإشتراكى، وألا يكون محروماً من الحقوق السياسية. وشهر الجمعيات اليوم لا يستغرق أقل من سنة، وعندما نزعوا باب قانون الإيجارات إنهار النظام أو العلاقة بين المالك والمستأجر.

وأخيراً، بالنسبة لقانون الشركات، لقد قلت أنه يوجد أمران يجب مراعاتهما، وأضيف إليهما أمراً أو مبدأ آخر وهو حسن الصياغة. وللأسف نحن نعانى من سوء الصياغة فى القوانين، مجلس الشعب له أن يقرر ما يشاء ويصدر ما يشاء من قوانين حسب التوجهات السياسية والإجتماعية، إنما للأسف فإن مشروع القانون يذهب فى صياغة جيدة ثم لا توجد لجنة داخلية متخصصة داخل مجلس الشعب لكى تترجم التعديلات التى يدخلها المجلس على مشروع أى قانون من القوانين. على سبيل المثال فإن قانون الشركات الموحد مكثنا نعمل به لمدة سنتين ونصف، وهذه آفة أخرى فى مصر، وهى تفصيل القوانين للإبقاء على أشخاص بعينهم أو للإبقاء على مؤسسات معينة. وقانون الشركات الموحد جاء ليحل محل ١٨ قانوناً فى مصرتحكم العملية الإستثمارية، ولك أن تتخيل أن مستثمراً مصرياً أو عربياً أو أجنبياً يتعامل مع ١٨ قانوناً، مع ١٨ جهة فرعية، بخلاف قرارات وتعليمات ولوائح تنفيذية. وأؤكد أنه يوجد أربعة قوانين رئيسية وهى قانون ١٥٩ لشركات الأموال وقانون٢٣٠ للإستثمار وقانون ٢٠٣ لقطاع الأعمال العام وقانون ٩٥ لسوق المال. لقد عملنا لمدة سنتين ونصف، وذهبنا إلى شرق آسيا، وزرنا ٧ دول فى ١٥ يوم وكتبنا وأتينا بمجموعات وتقارير، وكما ذكرت نحن لم نستورد الكلام من هناك و إنما أخذنا منه ما رأينا أنه يناسبنا. وإنتهى القانون فى صيغته الخامسة والأخيرة بعد تلقى الكثير من الملحوظات، وكان المأمول أن هذه الصيغة الأخيرة ستعرض للنقاش، إلا أننا فوجئنا مؤخراً بمن يقول، لا يوجد قانون موحد للشركات، ولا يخفى عليكم أن أى مستثمر يريد أن تكون معه وثيقة قانونية واحدة ولا يتوه فى القانون التجارى الذى صدر فى ١٣ نوفمبر ١٨٨٣، وإلى وقت قريب كانت توجد اللائحة السعيدية أيضاً الخاصة بالأراضى. وما أريد أن أقوله هو أننا بعد أن صغنا القانون وتلقينا تعليمات أو ملاحظات أو تعديلات أو آراء من مختلف الجهات، فإلى هذه اللحظة لم يصدر قرار، والقانون صدر مفرغاً من محتواه ولا يطبق، مات قبل أن يولد لأن بدون قرار تنفيذى، وهذه آفة أن القانون يصدر دون لائحته التنفيذية، أويتم تعطيل اللائحة.

وإذا رجعنا إلى قانون الشركات فعندما إنتهينا من صياغته قال المسئولون لا داعى سوف نصدر قانون حوافز الإستثمار، إجمعوا كل الحوافز التى كانت فى قانون الشركات وقانون الأراضى الجديدة والمجتمعات العمرانية الجديدة لتصدر فى شكل قانون الحوافز، وهى عملية صعبة. قالوا سوف نأخذ هذا الباب الرابع من قانون الشركات وسوف يكون هو قانون الحوافز، وأقول ليس هذا ممكناً لأن الباب هنا يتكامل مع قانون الشركات وتوجد تعبيرات مستعارة من القانون الذى لم يصدر لأشكال أخرى من المشروعات مثل مشروع الشخص الواحد، إذ لا يوجد مشروع شخص واحد فى القانون المصرى. والآن يوجد ثلاث بدائل فى الساحة: القانون الموحد الخاص بالشركات الذى تم بعد سنتين ونصف من العمل الدائب ليل ونهار، ويتكون من ٢٨٧ مادة، ثم قانون الحوافز يتكون من ٢٨ مادة، ثم قانون للحوافز مع قانون الإستثمار والمناطق الحرة حوالى

٤٢ مادة. طبعاً نحن نعترض وأنا أقول أن المسئولين معذورون حيث لا تخلص لهم النصيحة. وللأسف فإن المتخصصين يجب أن يدلوا برأيهم فى التشريعات الخاصة بالإستثمارات والشركات ويجب أن يقولوا أنه يجب أن يكون هناك قانون موحد للشركات خاصة وأنه سوف يترتب عليه تغيرات مؤسسية فى الأجهزة، مثل مصلحة الشركات، وهيئة الإستثمار، وهيئة سوق المال، ومصلحة السجل التجارى...الخ. وفى ضوء هذا القانون يمكن للسيد رئيس الجمهورية فى إطار سلطته الدستورية التى تعطيه الحق طبقاً للمادة ١٤٤ من الدستورأن يعيد تنظيم المصالح العامة من جديد.

نقطة أخيرة أنا مع الرأى القائل بضرورة التعجيل بتعديل الدستور، إن هناك قوانين قائمة تخالف ٢٩ مادة من الدستور. وفى رأيى– وقد أكون مخطئاً– أن قوانين الإصلاح الإقتصادى إذا طعن فيها أحد فى المحكمة الدستورية العليا، فإنها قد تحكم فى الغالب بعدم دستورية هذه القوانين التى قام عليها الإصلاح الإقتصادى، حيث تقيس المحكمة الدستورية النص القانونى على الدستور بغض النظر عن سلامة الدستور.

المحاضر: أشكر جميع الحاضرين وإننى أحترم معظم وجهات نظرالتى أبديت، وإذا كان هناك رغبة فى التعرف على آرائى فى هذه الموضوعات فهى موضحة بالتفصيل فى كتابى "وصيتى لبلادى"، خاصة الجزء الثالث والجزء الثانى.

لقد وضع أحد المتحدثين أسئلة محددة للمناقشة وسوف أحاول الإجابة عليها بإيجاز:

السؤال الأول، هل من رأيى ضرورة تعديل الدستور الآن؟ أعتقد أننى كنت واضحاً فى ضرورة بدء العملية الآن، لأن العملية بالضرورة لابد أن تستغرق وقتاً إذا كانت مبنية على التشاور وعلى إعداد الدراسات. فمجرد وضع دستور جديد فى الظروف الحالية قد لايخدم الغرض. نحن نتكلم مثلاً عن النص الذى يقول أن " الشريعة الإسلامية هى المصدر الرئيسى للتشريع، " وفى ضوء الثقافة الحالية، يمكن إذا طلب تعديل الدستور الآن، أن يصبح النص أن الشريعة الإسلامية هى المصدر الوحيد للتشريع"، لأنه يوجد رأى عام بهذا الشكل. ولاننسى أن نسبة تبلغ حوالى ٥٢% من البالغين فى مصر أميون وهؤلاء هم الذين سيصوتون فى النهاية فى أى إستفتاء. الأمى يستقى معلوماته فقط من الوسائل المرئية والمسموعة، وهذه الوسائل محتكرة من جانب الدولة فيجب على الدولة أولاً أن تقوم بدور توعية حتى تؤثر فى الرأى العام. ولقد لعب الإعلام بحسن نية دوراً كبيراً –فى رأيى الشخصى– فى نمو حركة الإرهاب فى مصر؛ إذ إنه روج لأفكار نتيجتها الطبيعية أن يتساءل الشاب، إذا كانت هذه الأفكارأفكاراً سليمة فكيف لا تسير عليها الحكومة؟ وشباب بهذه العقلية من السهل جداً تحويلهم إلى إرهابيين. فعملية تعديل الدستور ستتطلب وقتاً، ولكن لابد من البدء فيها الآن، إلا إذا كان المطلوب دستوراً آخر يفرض من أعلى وقد يماثل الدستور الحالى أو يكون أسوأ منه.

السؤال الثانى، هل أنا أروج للنظام الرأسمالى؟ أى شخص يعرفنى يعرف أننى لا أروج لأى نظام إقتصادى معين. أنا أروج لأن تدرس كل دولة ظروفها وتبحث عما يمكن تطبيقه فيها تطبيقاً فعالاً، وما يمكن أن يؤدى إلى أوضاع أفضل. مثل تجربة القطاع العام مثلاً، نجحت فى بعض الدول وفشلت فى أخرى. ولابد أن أشير إلى أن رأيى يختلف فى هذا عن الرأى الرسمى للبنك الدولى؛ أنا لا أريد أن أقول بالضرورة لابد من هدم القطاع العام فى كل الدول وإحلال القطاع الخاص محله، أنا أقول لابد من بحث الأوضاع فى هذه الدولة أو

تلك. الأوضاع فى مصر أثبتت أن القطاع العام لم ينجح، ومن يقول غير ذلك إما أنه لا يعرف الحقيقة، أو أنه يعرفها ويخفيها. لقد وصلنا فى وقت معين إلى أنه إما أن يفلس القطاع العام وإما أن تفلس البنوك الأربعة. لقد بلغ حجم المديونية بالقطاع العام حداً لا تتحمله البنوك المملوكة للدولة. فالإصلاح أصبح ضرورياً والحكومة أقتنعت بهذا، وتسير فىهذا الإتجاه، إنما أنا لا أروج للنظام الرأسمالى فى كل دولة، وعلى أية حال فإن مسألة النظام الإقتصادى هذه مسألة أكاديمية. لا توجد دولة فى العالم إشتراكية صرفا أو رأسمالية صرفا، هذا الكلام فى كتابات الأكاديميين، إنما فى الواقع العملى كل دولة تحاول أن تضع نظاماً يتمشى مع أوضاعها. والذى يحدث فى الواقع أن يكون هناك توجه رأسمالى أو توجه إشتراكى يغلب على هذا النظام أو ذاك.

السؤال الثالث، هل من الضرورى أن تكون هناك أولويات للإصلاح أو يكون هناك تزامناً فى كل الإصلاحات فى نفس الوقت؟ لقد قلت بوضوح أنه فى أى إصلاح لابد أن تكون هناك قدرة على التنفيذ وإلا سوف يحدث تشويه. والقدرة على التنفيذ تفرض التدرج بالضرورة، ولابد فى البداية أن يكون هناك فكراً واضحاً، وإستراتيجية، بمعنى ما هى النهاية التى نريد أن نصل إليها؟ ثم نحدد إمكانياتنا وفى حدود الأثنين أبنى جدولاً وألتزم به وأنفذه. ولا يمكن القول بأن كل الدول قد نفذت الجداول التى وضعتها لأن هذه الجداول لم توضع دائماً على أساس من الإقتناع.

السؤال الأخير، كان كيف تعرف تعبير " Governance " باللغة العربية؟ فكلمة "Governance " فى اللغة الإنجليزية كلمة قديمة "كانت تعنى الحكومة"، ولكن فى المفهوم الحديث تستخدم بمعنى مختلف، بمعنى طريقة ممارسة السلطة، أى نظام الحكم بكل ما تحتويه هذه الكلمة من معان كما تفضل المتحدث وقال أنها تشمل حكم القانون، والحسابات، والشفافية. لقد ترجمتها فى مقال فى كتاب "نحو الإصلاح الشامل" تحت عنوان " ممارسة السلطة أو نظام الحكم"، ويمكن أيضا ترجمتها بتعبير "شئون الحكم".

فى النهاية أود أن أشكركم جميعاً. وأعتقد أن الهدف الرئيسى من هذه المحاضرة ليس إنتقاد وضع معين. وأنا بإعتبارى مسئولاً أعرف صعوبة ترجمة الأفكار إلى خطوات تنفيذية وأعرف الضغوط التى قد يتعرض لها أى شخص يتحمل المسئولية، من أصحاب المناصب المختلفة، ومن أصحاب الإتجاهات العقائدية المختلفة، ومن الأفكار الموروثة ومن الرأى العام الذى خلقته أوضاع سابقة عليه. كل هذا يجب أن نتنبه له ونعرف أنه من الصعب جداً على أى حكومة أن تكون فى وضع مثالى لأنه وضع أقرب إلى الأكاديمى. و إنما كان القصد من المحاضرة أولاً إثارة هذه القضايا ثم مناقشتها. وأنا سعيد جداً بهذه المناقشة لأنها أوضحت، رغم ما يقال عادة من أن المثقفين لا يتفقون على رأى. إن هناك شبه إجماع على الأفكار التى طرحتها. المهم أن ما يجمع المثقفون عليه ينعكس على السياسات ولا يحدث هذا إلا إذا أصبح المثقفون فعالين فى عملية "ممارسة السلطة" عن طريق المشاركة التى تشجعها الحكومة، وشكرا.

ملحق ١

قائمة الحضور

أحمد جلال	المدير التنفيذى- ومدير البحوث- المركز المصرى للدراسات الاقتصادية
أحمد مصطفى	جريدة الأهرام
أسعد سمعان أسعد	رئيس مكتب الدراسات المالية والإستشارية
أمانى أبو زيد	الصندوق الإجتماعى
أمل رفعت	إقتصادية- المركز المصرى للدراسات الاقتصادية
إبراهيم حسين	الأمين العام- المجلس الرئاسى
إسماعيل صبرى عبد الله	رئيس مجس إدارة- منتدى الحوار الثالث
باتريس لورد	محرر ومنسق النشر- المركز المصرى للدراسات الاقتصادية
حاتم نيازى مصطفى	رئيس مجلس إدارة شركة نيموس الزراعية
حازم حسن	رئيس مجلس إدارة KPMG- حازم حسن للخبرة الإستشارية
حسن عامر	صحفى- جريدة الجمهورية
حسين الإبراشى	مكتب حسين الإبراشى
خليل نجيم	رئيس مجلس إدارة- المجموعة المالية- القاهرة
رؤوف سعد	مساعد وزير الخارجية
سعيد النجار	رئيس جمعية النداء الجديد
سمير طوبار	رئيس اللجنة الاقتصادية - الحزب الوطنى الديمقراطى
سمير حمزة	شريك، مؤسسة بيكر وماكنزى القانونية
سمير كريم	مستشار إقتصادى
شهيرة الرافعى	الأهرام الاقتصادى
طاهر حلمى	رئيس مجلس الإدارة- المركز المصرى للدراسات الاقتصادية وشريك فى مؤسسة بيكر وماكنزى القانونية- القاهرة
عبد العزيز حجازى	شركة عبد العزيز حجازى وشركاه، محاسبون واستشاريون
علىّ الدين هلال	عميد كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

عمر مهنا	نائب رئيس مجلس الادارة والعضو المنتدب – بنك مصر العربى الأفريقى
فؤاد سلطان	رئيس مجلس إدارة والعضو المنتدب – شركة الأهلى للتنمية والإستثمار
فريد منصور	شريك، مكتب فريد منصور وشركاه (كوبرز أند ليبراند)
كمال أبو المجد	أستاذ بكلية الحقوق، المكتب القانونى بيكر وماكنزى – القاهرة
ليلى درويش	برنامج الأمم المتحدة للتنمية
مايسة الجمل	المدير التنفيذى (EPIC)
محمد شحاتة	مكتب شحاتة للإستشارات القانونية
محمد نجم	مجلة أكتوبر
محمود أباظة	رئيس مجلس إدارة مكتب محمود أباظة
محمود سالم	المستشار القانونى والاقتصادى لوزير قطاع الأعمال – مصر
محمود فهمى	مستشار قانونى ومحامى أمام محكمتى النقض والإدارة العليا
مصطفى السعيد	رئيس اللجنة الإقتصادية– مجلس الشعب
مصطفى عبد اللطيف	إقتصادى– المركز المصرى للدراسات الاقتصادية
منى أبو الخير	إقتصادية– المركز المصرى للدراسات الاقتصادية
ميراى نسيم	مدير العلاقات العامة والمطبوعات – مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار
ناجى الفيومى	كبير مستشارين، ومساعد خاص للمدير المساعد للتجارة والإستثمار– هيئة المعونة الأمريكية– القاهرة
نعمان الزياتى	جريدة الأهرام الاقتصادى
نيفين وحيش	الأهرام ويكلى
هادى طراب	رئيس مجلس إدارة شركة كارلين الشرق الأوسط
هالة الخميسى	محللة بحوث المركز المصرى للدراسات الاقتصادية
هالة فارس	إقتصادية – المركز المصرى للدراسات الاقتصادية
هشام فهمى	نائب المدير– ومدير الشئون الإدارية والمالية والاتصالات– المركز المصرى للدراسات الاقتصادية
ياسر صبحى	صحفى بالأهرام
ياسمين شحاتة	مكتب شحاتة للإستشارات القانونية
ياسين تاج الدين	محامى– مكتب تاج الدين للمحاماه