7 مارس 2012

مع صدور تقييم البنك الأوروبي للتنمية وإعادة الإعمار لمصر:
هل تحتل الديمقراطية والتنمية الأولوية حقا؟

تعهدت مجموعة من المؤسسات المالية العالمية بدعم التحول الديمقراطي في مصر وجهود التنمية في أعقاب اجتماع دوفيل للمانحين والمقرضين في سبتمبر 2011، واشتمل التعهد على مليارات من اليوروهات والدولارات لمصر ودول الربيع العربي، وكان بالطبع النصيب الأكبر لصالح مصر باعتبارها أكبر دول الربيع سكانا واقتصادا. وبزغ البنك الأوروبي للتنمية وإعادة الإعمار ضمن المؤسسات المالية العالمية تلك. والبنك الأوروبي هذا هو الذراع التنموي للاتحاد الأوروبي، وهو بنك دولي عملاق يستثمر الجزء الأكبر من أمواله في مشروعات بدول الاتحاد الأوروبي، وله محافظ من المشروعات في الدول المحيطة بالاتحاد. وتعود نشأته إلى العام 1991 حيث كان مخططا له أن يضطلع بتمويل التنمية في بلدان شرق ووسط أوروبا بعد سقوط حائط برلين في 1989. ويملك رأس مال البنك 63 دولة وجهة على رأسها دول الاتحاد الأوروبي والبنك الأوروبي للاستثمار علاوة على عدد من دول العالم بما فيها مصر بحصة صغيرة لا تتجاوز 21 مليون دولار.

وفي هذا السياق نشر البنك الأوروبي للتنمية وإعادة الإعمار تقييما فنيا لمصر كمقدمة لتطوير إستراتيجية عامة تعمل على تحديد المجالات الاقتصادية المحتملة والمرشحة لعمل البنك في المستقبل، وكان البنك قد أصدر تقييمه الفني في سبتمبر 2011، وفي 28 نوفمبر عرض حصريا على أعضاء شراكة البنك مع دول جنوب وشرق البحر المتوسط. ومن المنتظر ألا تتعدى المرحلة الأولى من عمل البنك مجرد تقديم الدعم الفني [1] في عدة مجالات إلى جانب القيام بعدد من المسوح حول حال البلاد الاقتصادي والسياسي على أن يتلو ذلك انخراط البنك في التمويل الفعلي لعدد من المشروعات على الأرض.

---

[1] يعمل البنك باستخدام برامج تمويل التعاون الفني Technical Cooperation Funds Programme والتي تمول بالأساس إعداد وتطبيق مشروعات الاستثمار، وتدعم كذلك تقديم الخدمات الاستشارية لعملاء البنك من القطاعين الخاص والعام. (المصدر: http://www.ebrd.com/pages/research/publications/brochures/cooperationfunds.shtml في 6 مارس 2012).

وتكتسب متابعة ومراجعة وتقييم ما تصدره المؤسسات المالية العالمية من إستراتيجيات وتقييمات للوضع الحالي في مصر أهمية خاصة لأسباب عدة يأتي على رأسها أن هذه المؤسسات هي الفاعل الوحيد على الساحة الذي يملك تصورا حول مسار التنمية والتحول الاقتصادي في مصر في ظل عدم وجود حكومة أو رئيس منتخبين، وفي ظل عدم وضوح رؤية اقتصادية محددة للأغلبية البرلمانية، وغياب أي ترجمة بعد لمطالب الثورة بالعدالة الاجتماعية إلى سياسات عامة تتبناها الدولة. وإذا أضفنا إلى هذا احتياج البلاد الآني للتمويل الدولي في صورة قروض ومنح لمواجهة أزمات السيولة والعجز في الموازنة ونقص العملة الصعبة فإن هذه المؤسسات العالمية على غرار البنك وصندوق النقد الدوليين والبنكين الأوروبيين للاستثمار والتنمية وهيئة المعونة الأمريكية سيكون لها كلمة مؤثرة ومسموعة في صياغة وتطبيق السياسات الاقتصادية العامة وخاصة المالية والنقدية في المستقبل المباشر، وهو ما يضيف بعدا آخر لأهمية قراءة ما يصدر عن تلك المؤسسات من وثائق في التوقيت الراهن.

يكشف التقييم المقدم من فريق عمل البنك الأوروبي للتنمية وإعادة الإعمار عن الالتزام الفعلي والحقيقي من جانب البنك إزاء شعاري الديمقراطية والتنمية في مصر ما بعد الثورة، وتظهر قراءة معمقة للنص أن البنك غير ملتزم حقا بأيهما، وأن اعتبارات الربح والرغبة في توسيع النشاط المالي إلى شمال إفريقيا هو الدافع الرئيسي، وأن كلا من الديمقراطية والتنمية في بلد مهمش كمصر لا يمثلان سوى واجهة ما للتدخل.

يحضر القارئ ثلاثة تحفظات رئيسية على تقييم البنك للأوضاع السياسية والاقتصادية في مصر ما بعد الثورة:

أولها: يبدو للقارئ أن البنك الأوروبي يعمد إلى تجاهل الجذور الاقتصادية والاجتماعية لثورة يناير 2011 وكذلك التداعيات المترتبة عليها إذ أن مفهوم البنك للإصلاح لا يعدو أن يكون مرادفا ومساويا بالكامل للتحرير والخصخصة (liberalization and privatization). وفي هذا السياق فإن تقييم البنك يقول بأن الفترة السابقة على الثورة (2004–2008) قد تميزت "بالإصلاح الشامل" وأنها قد سجلت نجاحا أساسيا في مجال "التحرير الخارجي" (التقييم ص 15) ويقصد بذلك في مجال التجارة الخارجية وتدفق رؤوس الأموال. ويتجاهل التقييم المقدم تماما وببساطة طبيعة علاقات المحسوبية والفساد التي أحاطت بعمليات الخصخصة ونقل الملكية العامة لأيدي القطاع الخاص الكبير، وينطبق ذلك على الشركات العامة المعروضة للبيع والأراضي المملوكة للدولة بل وحتى الموارد الطبيعية كالمياه العذبة والغاز الطبيعي والبترول، والتي تمخضت عن نقل الملكية إلى أيدي فئة محدودة من محاسيب النظام السابق في أجواء تفتقر للحد الأدنى من الشفافية والمحاسبة. وها قد انبرى القضاء

سواء الإداري[2] أو الجنائي[3] في إدانة ممارسات النظام السابق وشخوصه عن طريق إصدار العديد من الأحكام التي فسخت عقود خصخصة الشركات وتخصيص الأراضي. ويضاف إلى ذلك أن ما يصوره التقييم على أنه نجاح كبير لفريق جمال مبارك يتجاهل تماما الفقر والبطالة التي ضربت غالب المصريين على نحو مهد لثورة يناير بل إن الفترة بين 2004-2010 قد شهدت أعلى معدلات للاحتجاج الاجتماعي والاقتصادي – والسياسي كذلك – في تاريخ البلاد الحديث [4]، وكان مصدر الاحتجاج من مئات الآلاف وربما الملايين من العمال بالقطاعين العام والخاص وموظفي الدولة هو تدني الأجور الحقيقية وتدهور مستويات المعيشة وسوء توزيع الدخل واستشراء الفساد.

ويمتد تصور البنك الأوروبي القاصر هذا بمساواة الإصلاح بالتحرير الاقتصادي والخصخصة إلى رؤيته للإصلاحات المستقبلية في مصر ما بعد الثورة بالحديث عن ضرورة الإسراع بخصخصة الشركات العامة، ومزيد من التحرير الاقتصادي علاوة على استخدام مفهوم غير واضح المعالم (commercialization) للمرافق العامة يمكن ترجمته بـــ"إتاحة المرافق العامة للتجارة الحرة"، ولعله مرادف للتحرير والخصخصة. ويقدم البنك الأوروبي أجندة غاية في التطرف للخصخصة تتجاهل كلية الاضطراب الاجتماعي الضارب بأطنابه في مصر الآن على إثر موجة الخصخصة التي بدأتها حكومة نظيف قبل سنوات قليلة، والتي تعد بالمناسبة أكثر اعتدالا ومحدودية مقارنة بما يطرحه البنك! والتي تشتمل على قطاعات حساسة من الناحيتين السياسية والاجتماعية كمياه الشرب والطرق والكهرباء علاوة على الصناعات المتعثرة كثيفة العمالة كالغزل والنسيج، والتي تجنب النظام خصخصتها منذ التسعينيات مغبة الاحتجاج العمالي رغم أنه كان يملك وقتذاك كافة أدوات القمع الأمني. ولعله من الضروري

---

[2] حكم مجلس الدولة بفسخ عدد من عقود الخصخصة وتخصيص الأراضي حتى قبل انهيار النظام السابق في 2011، وقد كان أبرز الحالات هو الحكم بفسخ عقد أرض مدينتي في 2010، وبالم هيلز في 2011 علاوة على عقود خصخصة كشركة طنطا للكتان وعمر أفندي وشركة النصر للمراجل البخارية ضمن قضايا أخرى تصدى لغالبها المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

[3] في أعقاب خلع مبارك في فبراير 2011 قدم غالب أركان نظامه للمحاكمة في قضايا جنائية إما مالية وإما تتعلق بالاعتداء على المتظاهرين بداية من مبارك ووزير داخليته حبيب العادلي ونجليه في قضية قتل المتظاهرين، وكذا رجالات الحزب الوطني المنحل في موقعة الجمل، ويضاف إليهم أغلب أعضاء المجموعة الاقتصادية في حكومة نظيف كيوسف بطرس غالي الذي حكم عليه بالسجن ثلاثين سنة غيابيا، والوزراء المقالون للصناعة والتجارة والسياحة والإسكان، والذين حكم عليهم في عدد من القضايا بالسجن وجارية محاكمتهم في عدد آخر من القضايا. وفي الحين نفسه يحاكم وزير البترول الأسبق سامح فهمي وخليفته محمود لطيف مع سبعة من قيادات الهيئة العامة للبترول في قضية تصدير الغاز لإسرائيل، ومؤخرا صدر حكم بسجن رئيس الوزراء الأسبق عاطف عبيد ووزير الزراعة الأسبق يوسف والي في قضية أرض جزيرة البياضية مع حسين سالم رجل الأعمال الهارب.

[4] يفيد جويل بينين المؤرخ والمتخصص في تاريخ الحركة العمالية في مصر في ورقة عمل عرضت في 2009 بأن موجة الاحتجاج الاجتماعي التي بدأت في 2005/2004 غير مسبوقة وهي الأكبر من نوعها منذ الأربعينيات (A New kind of social movement on the margins of the neo-liberal order? Paper represented at Mediterranean programme10thMediterranean Research meeting: Workshop on Social Movements in the Middle East and North Africa Shouldn't we go a step further. Florence and Montecatini Terme, Italy, March25-28, 2009: 2). وتجدر الإشارة إلى أن موجة الاحتجاجات وخاصة الإضرابات قد اتسعت بشكل كبير منذ 2005 فبين يونيو من ذلك العام ومايو 2006 زادت الاحتجاجات العمالية بنحو 25%. وإذا قورن عدد الاحتجاجات في 2008 بسنة 1998 نجد أن الزيادة قد جاوزت 400% (استنادا للأرقام المعدة من مركز أولاد الأرض http://www.anhri.net/egypt/ae/).

الإشارة إلى أن خصخصة وتحرير أسعار المرافق العامة كالمياه والطرق قد أثبتت كارثيتها في بلدان أمريكا اللاتينية وآسيا قبل عقد من الزمان حيث حملت تبعات مأساوية على الفئات الفقيرة، ويضاف إلى ذلك أن الطرح في السياق الحالي غير ممكن وغير عملي لأي حكومة تتولى مقاليد الأمور بعد ثورة شعبية عارمة.

وعلاوة على ما سبق فإن تقييم البنك الأوروبي لا يعبأ بتوضيح الجانب التنموي لعملية الخصخصة والتحرير لهذه للمرافق العامة إذ يضع التركيز جله على تحسين جودة الخدمات العامة في المدن في حين يجري التجاهل التام والصمت المطبق حيال مسائل كأسعار تقديم هذه الخدمات للغالبية الفقيرة من السكان، وبالتالي قدرتهم على النفاذ إليها علما بأن المرافق العامة كمياه الشرب والطرق تمس حقوق الإنسان الأساسية للفقراء بما فيها الحق في الصحة والحياة والتعليم والعمل.

وينطبق عدم حساسية البنك للظرف التالي على الثورة على حديثه المطول على صيغ الشراكة الحكومية مع القطاع الخاص أو ما يعرف بالإنجليزية بـــ Public Private Partnership (PPP)، وهي الصيغ التي أثبتت أنها محل إشكال كبير في أغلب الدول النامية، وعلى غرارها أثبتت مشروعات البناء–الإدارة–التسليم المعروفة باسم: (BOT:Buy-Operate-Transfer) ونظم البناء–الملكية–الإدارة–التسليم (Buy-Own-Operate-Transfer BOOT) السالفة على الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص أنها غير عادلة ومجهضة لفرص التنمية الحقيقية في مصر خلال عهد مبارك، وذلك على حد تقييم الدكتور/ أحمد جلال على سبيل المثال، وهو الخبير السابق بالبنك الدولي واقتصادي محسوب على اليمين، ولا ينسب له انحياز لا لليسار ولا عداء إزاء رؤوس الأموال الأجنبية أو القطاع الخاص. ويضاف إلى ذلك أن الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص قد شابها الكثير من صور الفساد والمحسوبية والتداخل بين الثروة والسلطة خلال حكومة نظيف (2004–2011)، وهو ما يجعلها غير مرحب بها على المستويين السياسي والشعبي في أعقاب الثورة التي استهدفت تفكيك بنى الفساد.[5]

ثانيها: هو السؤال حول الالتزام الحقيقي من قبل البنك الأوروبي بتحقيق التنمية في مصر ودعم جهودها. حدد التقييم المعد من البنك ستة مجالات محتملة للاستثمار المستقبلي هي: 1–تمويل القطاع الخاص وتحسين مناخ الاستثمار خاصة للشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم، 2– دعم قطاع الصناعات الزراعية لتحقيق الأمن الغذائي وزيادة نصيب العمالة به، 3–تحديث القطاع المالي من خلال توسيع نطاق المنتجات المالية المعروضة، 4– دعم

[5] Hussein, Marwa. Ahram on-line: "Egypt Opens Door for Private Sector Investment in Infrastructure," Thursday 16 Feb 2012. Available at: http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/34721/Business/Economy/Egypt-opens-door-for-private-sector-investment-in-.aspx.

وتمويل مشروعات الطاقة المتجددة وفعالية استخدام الطاقة، 5- إتاحة قطاعات الطاقة والمواصلات للاستخدام التجاري، و 6- تطوير البنية الأساسية على المستوى المحلي من خلال اللامركزية والإتاحة للمتاجرة ورفع مستوى وجودة الخدمات الحضرية. ومما لا شك فيه أن هذه المجالات الستة محل إشكال كبير للتنمية في بلد كمصر لعدد من الأسباب:

- يمثل الهدف الأول من دعم وتمويل القطاع الخاص هدفا عاما ومبهما للغاية خاصة وأن تجربة بلد كمصر قد أظهرت بجلاء أن نمو القطاع الخاص قد لا تعني بالضرورة تحقيق التنمية بشكلها الواسع حيث أسفر عقدان من الإصلاحات الليبرالية الاقتصادية برعاية صندوق النقد الدولي عن قطاع خاص ينمو ولكنه لا يشارك بشيء يذكر في خلق فرص عمل بل إن غالب الدراسات عن أنماط التوظف والعمل في مصر كما في بلدان الشرق الأوسط عامة تظهر أن نصيب القطاع الخاص الرسمي من الوظائف ظل صغيرا ومحدودا، وأنه مع تراجع دور القطاع العام في التوظيف استأثر القطاع غير الرسمي بالجزء الغالب من الوظائف الجديدة، وهي وظائف منخفضة الإنتاجية وغير منتظمة وذات أجر منخفض تقليديا، وذلك حسب تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي صدر ونوقش مؤخرا [6]. والناظر بدقة يجد أن جل اهتمام البنك الأوروبي ينصب على الأنشطة المالية في صورة تمويل الأسهم وتقديم الائتمان ودعم صيغ الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص، وهي كلها لا تضمن بشكل مباشر وواضح أن تستثمر في أنشطة تخلق فرص عمل بمجرد استثمارها في أنشطة القطاع الخاص خاصة في ضوء الأداء الضعيف لهذا الأخير.

- وبجانب الأنشطة المالية، وقع اختيار البنك الأوروبي على الاستثمار في مشروعات البنية الأساسية والطاقة دون الحديث إطلاقا عن الاستثمار في مجالات التنمية البشرية كالتعليم والتدريب المهني، وتجدر الإشارة إلى أن مجالي البنية الأساسية والطاقة علاوة على القطاع المالي كانت هي المجالات المفضلة للتمويل الخارجي في عصر مبارك. فنجد أن الجزء الأكبر من محفظة البنك الدولي في مصر على سبيل المثال تكاد تقتصر وبتركيز شديد على هذه المجالات الثلاثة المذكورة بينما يتضاءل نصيب قطاعات التنمية البشرية على الرغم مما لها من آثار مباشرة على فرص العمل والإنتاجية ومستويات المعيشة. ومن ثم فإن البنك الأوروبي يميل إلى تكرار نفس الأولويات الموضوعة من قبل النظام المخلوع بالشراكة مع

[6] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.تقرير تحديات التنمية في الدول العربية 2011: نحو دولة تنموية في المنطقة العربية (فبراير 2012).النسخة الانجليزية متاحة هنا: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/arab-development-challenges-report-2011.html.

المنظمات المالية العالمية، وباختصار يسعنا القول بأن رؤية البنك الأوروبي للتنمية وإعادة الإعمار التي تقوم على الدعم غير المشروط وغير المحدد الأبعاد للقطاع الخاص هي إعادة إنتاج للإستراتيجيات التنموية القائمة على المفهوم الوهمي بالتوزيع التلقائي لعوائد التنمية (trickle-down effect)، وهو ما لا يحدث مطلقا كما أظهرت لنا تجارب عديدة في العالمين النامي والمتقدم في العقود الماضية. وفي الحالة المصرية أتت الثورة كخاتمة منطقية لفشل مشروع التنمية حيث لم يترجم النمو المرتفع في السنوات القليلة الماضية إلى تحسن ملموس في مستويات المعيشة للغالبية من المصريين بقدر ما أفضى إلى زيادة فروق توزيع الدخل لصالح الفئات الأغنى، واستبعد الكثرة الكاثرة من المصريين من معدلات النمو المسجلة المرتفعة.

يبدو أن أولويات البنك للاستثمار في مصر تنبع بالأساس من بحثه عن الأرباح دون مراعاة تذكر للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتماما كحال المنظمات المالية العالمية الأخرى فإن مفهوم التنمية عند البنك لا يعدو أن يكون معدلات النمو السنوية، والتي لو أخذت كمقياس للتنمية لكان نظام مبارك من ضمن الأفضل بحكم تسجيل السنوات بين 2004 -2010 لمعدل نمو سنوي يقترب متوسطه من 6%، بيد أن مثل هذه المنهجية في قياس النمو تتجاهل الأبعاد الهيكلية والمؤسسية المحيطة بالتنمية في بلد كمصر على نحو يفسر قدر الإحباط والغضب الذي تملك شباب المصريين قبيل الثورة في يناير 2011. فمصر بلد فقير ذو سجل متواضع في التنمية الإنسانية، ولم تفلح عقود من التحرير الاقتصادي في إمداد الاقتصاد المصري بمصادر للتنافسية العالمية بل أبقته على اعتماديته على مصادر النمو التقليدية المرتبطة بتوفر الموارد الطبيعية وخاصة البترول والغاز الطبيعي فيما بعد، وهي المصادر التي ظلت كما هي منذ السبعينيات وحتى اليوم. وتمخفض عن هذه الاعتمادية بالأساس انسياب ريع خارجي محدود مقارنة بحجم السكان، ومحدود في توزيعه كذلك، ومما يزيد الطين بلة أنه عادة ما تم تدوير الريع في أنشطة يغلب عليها طابع المضاربة وأنشطة كثيفة رأس المال لا تخلق فرصا كثيرة للعمل. ومن هنا فإن توفير البنك لمزيد من التمويل لمشروعات الطاقة والأنشطة الأخرى المرتبطة بها قد تضيف لأرباح البنك، ولكنها لن تحقق مساعي المصريين في بناء نموذج مستدام وعادل للنمو الاقتصادي.

ثالثا: على الرغم من أن التقييم المعد من البنك يطرح مفاهيم كالحكم الرشيد وحكم القانون وإنفاذ العقود إلا أنه يعجز بشكل عام عن تناول العجز المؤسسي الذي يعاني منه الاقتصاد المصري، إذ أن البنك الأوروبي يسوي بين إنشاء اقتصاد السوق وعمليات الخصخصة والتحرير وحماية الدولة بحد أدنى لحقوق الملكية الخاصة، ويغفل بذا

دور الدولة التنظيمي ومقتضيات ذلك المؤسسية. وقد كشفت تجارب بائسة كتلك الخاصة بدول الاتحاد السوفيتي السابق أن التحرير ونقل ملكية الأصول العامة للقطاع الخاص لا تعني بالضرورة نشأة اقتصاد سوق قائم على التنافسية بل قد تؤدي إلى نهب الأصول وشيوع المحسوبية والفساد إذا لم يتوفر الإطار المؤسسي لتنظيم علاقات السوق، وتعلم العالم الدرس القاسي بعد أزمات جنوب شرق آسيا في 1997 وروسيا في 1998 والأرجنتين وتركيا في 2001 بأن إنشاء اقتصاد سوق ناجح وتنافسي ومنتج هو أمر متلازم بل ومتطابق مع إنشاء مؤسسات قوية للدولة قادرة على تنظيم العلاقات بين فاعلي السوق على نحو يقلل من مخاطر عدم التساوي في مواقع القوة واستخدام المعلومات. وفي السياق المصري نجد أن إنشاء مثل هذه المؤسسات مسألة معقدة سياسيا، وينبغي أن تنطوي على قدر من الحوار الاجتماعي والمشاركة السياسية المكثفة مع تفكيك ميراث نظام مبارك من الفساد ورأسمالية المحاسيب. وقد كان بإمكان البنك أن يتناول في تقييمه السياسي هذا الأمر بالحديث عن الوضع المنتظر للحريات العمالية والنقابية فعوضا عن ذلك ركز البنك على الجوانب الإجرائية والشكلية للتحول الديمقراطي، وهي جوانب ضعيفة الأثر على فرص التحول المؤسسي في المجال الاقتصادي.

لقد شرع البنك الأوروبي للتنمية في تطوير قائمة بالمشروعات المحتملة التمويل في مصر في الفترة المقبلة، ومن المفترض أن تتقاطع مجالات الاستثمار المقترحة من البنك مع أولويات التنمية المحددة من قبل حكومة مصرية منتخبة وديمقراطية، ولن يكون بالإمكان تحديد مثل هذه الأولويات في أعقاب ثورة يناير بدون عقد حوار اجتماعي واسع وديمقراطي ومؤسسي تعبر من خلاله مختلف الفئات الاجتماعية، لاسيما التي كانت مهمشة ومستبعدة من قبل، عن مطالبها ومخاوفها وآمالها، وإلا انتهى حديث البنك الأوروبي عن التنمية إلى إعادة طرح أفكار بالية قديمة في ثوب قشيب.