أوراق البدائل

الدولة الضعيفة والتحول الديمقراطي في مصر
(ضرورات الإصلاح المؤسسي)

جورج ثروت فهمي

منتدى البدائل العربي للدراسات
Arab Forum for Alternatives

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

منتدى البدائل العربي للدراسات (A.F.A)
العنوان: شقة ٤. الطابق الرابع. ٥ شارع المساحة. الدقي. القاهرة (ج.م.ع)
Website: www.afaegypt.org
Mail: info@afaegypt.org
Telefax: +202-37629937
Twitter: AFAlternatives
Facebook : https://www.facebook.com/AFAlternatives

الدولة الضعيفة والتحول الديمقراطي في مصر
(ضرورات الإصلاح المؤسسي)

جورج ثروت فهمي

ورقة قدمت لندوة

عن الجمعية التأسيسية والإصلاح المؤسسي في مصر

(١٨ ديسمبر ٢٠١١)

ضمن سلسلة ندوات: توصيات للمرحلة الانتقالية في مصر

هذه الأوراق تصدر بصفة غير دورية

وهي نتاج سيمنار داخلي ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات

قائمة محتويات

الدولة والنظام: تعريف المفاهيم ٤

الدولة المصرية: دولة قوية، ضعيفة، ام شرسة؟ ٤

توصيات سياسية: ٦

أولا: الفصل ما بين النظام السياسي ومؤسسات الدولة ٦

ثانيا: استعادة هيبة الدولة ٦

ثالثا: استعادة كفاءة الدولة ٧

نشر وتوزيع

رقم الإيداع: ١٨٥٣٨ / ٢٠١١

+2 01222235071

rwafead@gmail.com

www.rwafead.com

في ٢٥ يناير ٢٠١١، خرج آلاف، وتبعهم فيما بعد الملايين، من المصريين ليعبرون عن معارضتهم لنظام مبارك الذي ظل جاثما على صدورهم لأكثر من ثلاثة عقود. ظل الشعار الرئيسي طوال ١٨ يوما في ميادين التحرير في جميع المحافظات المصرية هو "الشعب يريد إسقاط النظام"، ولم يطالب المتظاهرون ابدًا بإسقاط الدولة المصرية. إلا انه ما أن غابت رموز النظام حتى بدا أن الدولة المصرية أضحت عاجزة عن الحركة، أو الوفاء بأبسط وظائفها في حفظ الأمن. تراجع أداء مؤسسات الدولة في الوفاء بوظائفها، دفع بالكثيرين إلى الحديث عن "مخطط لإسقاط الدولة"، وبالرغم من كل ما يثار حاليا من أحاديث عن ضعف مؤسسات الدولة المصرية وخطورة تهاويها، فان ظاهرة ضعف مؤسسات الدولة المصرية تعود، كما يرصدها جلال أمين، إلى هزيمة ١٩٦٧[١]، وليس إلى مرحلة ما بعد ٢٥ يناير ٢٠١١.

لم يكن جمال عبد الناصر مجرد رئيسا لنظام، بل كان يملك مشروعا طموحا لإعادة تنظيم الدولة المصرية وطبيعة علاقاتها بالمجتمع. لهذا فان هزيمة ١٩٦٧، وما تلاها من أزمات اقتصادية وسياسية لم تكن مجرد هزيمة للنظام بل كانت أيضا هزيمة لمشروع إعادة بناء الدولة المصرية. في أعقاب العهد الناصري، جاء أنور السادات ليزيد من حالة ضعف الدولة بسبب سياسات الانفتاح الاقتصادي غير المدروسة، والتي لم تستطع مؤسسات الدولة التعامل معها، فازداد اختراقها من قبل جماعات المصالح المختلفة. إلا أن التدهور المتسارع في أداء مؤسسات الدولة جاء خلال عهد حسني مبارك، حيث لم يقتصر الأمر فقط على غياب الحدود الفاصلة ما بين النظام والدولة كما كان الوضع خلال عهد عبد الناصر، أو اختراق الدولة من قبل جماعات المصالح كما كان الحال في أيام السادات، بل أن مؤسسات الدولة بدت غير قادرة على ضمان تنفيذ القوانين والسياسات التي تقوم هي نفسها بوضعها. من المجال الاقتصادي مرورا بقطاعات الأمن والتعليم، وحتى المجال الديني، فصارت الفوضى هي السمة الرئيسية لكل قطاعات الدولة. يعبر جلال أمين عن هذه الظاهرة في كتابه (مصر والمصريون في عهد مبارك) بعبارة رائعة: "وعلى أي حال فان منظر أي جندي شرطة في شوارع القاهرة اليوم، يدلك على الفور على الحالة التي وصلت إليها هيبة الدولة ومكانتها: فتي صغير جائع خائف، يرتدى بدلة الشرطة الواسعة من فرط نحافته، ولا يسمع له صوت ولا يرد له إهانة تصدر إليه من رجل يبدو عليه الثراء"[٢].

مع رحيل مبارك، بدا أن التحدي الذي يواجه المصريين، لا يقتصر فقط على بناء نظام ديمقراطي تعددي حر، بل يتعدى ذلك إلى إعادة هيكلة لمؤسسات الدولة لتقوم بمهامها الرئيسية بكفاءة واستقلالية.

(١) جلال أمين، مصر والمصريون في عهد مبارك، دار ميريت، القاهرة ٢٠١١.

(٢) المرجع السابق، ص١٥.

الدولة والنظام: تعريف المفاهيم

طبقا لدارسي العلوم السياسية فان **الدولة** تعرف بأنها هي هياكل دائمة للسيطرة والتنسيق، لها جهاز يستخدم القوة القهرية، وتملك الأدوات اللازمة لادراة المجتمع وتحصيل الموارد منه. في ذات الإطار يعرف أستاذ العلوم السياسية الفريد استبان الدولة بأنها: الأنظمة القانونية والإدارية والبيروقراطية والقهرية الدائمة، التي تهدف إلى تنظيم العلاقة بين المجتمع المدني والسلطة الحاكمة، وإلى تنظيم العلاقة بين أطراف المجتمع المدني بعضهم البعض[٣].

أما **النظام** فيعرف بأنه قواعد إدارة العلاقة داخل مركز السلطة السياسية وقواعد العلاقة بين من يملكون السلطة ومن لا يملكونها. على سبيل المثال يمكن الحديث عن نظام رئاسي، برلماني أو مختلط، ويمكن لذات الدولة أن تستبدل نظاما بأخر، وداخل كل نظام سياسي، يتولى القيادة نظام حاكم، هنا بمعنى الأشخاص الذين يحتلون المناصب الرئيسية داخل النظام السياسي. بشكل مبسط، الدول هي هياكل أكثر استقرار من النظم السياسية، كما أن النظم السياسية تعد أكثر استقرار من الحكومات أو النظم الحاكمة.

إلا أن الدوائر الإعلامية والسياسية العربية عادة لا تستطيع أن تميز ما بين مفهوم الدولة والنظام. ويعود هذا الأمر إلى طبيعة الاستخدام التاريخي للفظ "**دولة**" للإشارة إلى معني نظام أو حكم في العديد من المراجع والكتب التي تتناول التاريخ العربي والإسلامي. على سبيل المثال تتم الإشارة دائما في كتب التاريخ القديمة والحديثة إلى "دولة الخلافة" أو "دولة الأمويين" و"دولة العباسيين" دون أن يرتبط ذلك بأي هياكل حقيقة لمؤسسات الدولة الحديثة بالمعني المتعارف عليه الآن. لم يقتصر هذا الأمر على كتب التاريخ، بل امتد أيضا إلى المعاجم، ففي معجم المنجد، الذي تم تأليفه عام ١٩٠٨، في طبعته الخامسة الصادرة عام ١٩٢٧، يعرف الدولة بأنها: "الملك ووزرائه".

في كتابه عن الدولة العربية، يتتبع نزيه ايوبي هذه الظاهرة لغويا، كاشفا انه على الرغم من استخدام كلمة دولة مرادفا لكلمة **state** في اللغة الانجليزية، فان الأصل اللغوي للكلمتين مختلف، بل متناقض. فبينما تشير الكلمة العربية إلى التداول أو التغيير، تشير الكلمة الانجليزية إلى الثبات والاستمرارية. وهو ما يؤكد اختلاط مفهومي الدولة والنظام لدى النخب العربية[٤].

الدولة المصرية: دولة قوية، ضعيفة، ام شرسة؟

يفرق نزيه ايوبي في كتابه عن الدولة العربية ما بين الدولة القوية والشرسة. طوال الثلاثة عقود المنصرمة، بدت الدولة المصرية بما تملكه من وحدات الأمن المركزي والأجهزة الأمنية والاستخباراتية وكأنها دولة قوية، إلا أنها في الحقيقة اقرب إلى ما يسميه ايوبي الدولة الشرسة أو الدولة البوليسية منها إلى الدولة القوية، بل أن أيوبي يرى أن تلك الدولة الشرسة هي في داخلها دولة في غاية الضعف، حيث أنها لا تستطيع أن تفرض سيطرتها على المجتمع دون استخدام مفرط للقوة والعنف، بينما تفتقد إلى أي رصيد معنوي لدى مواطنيها.

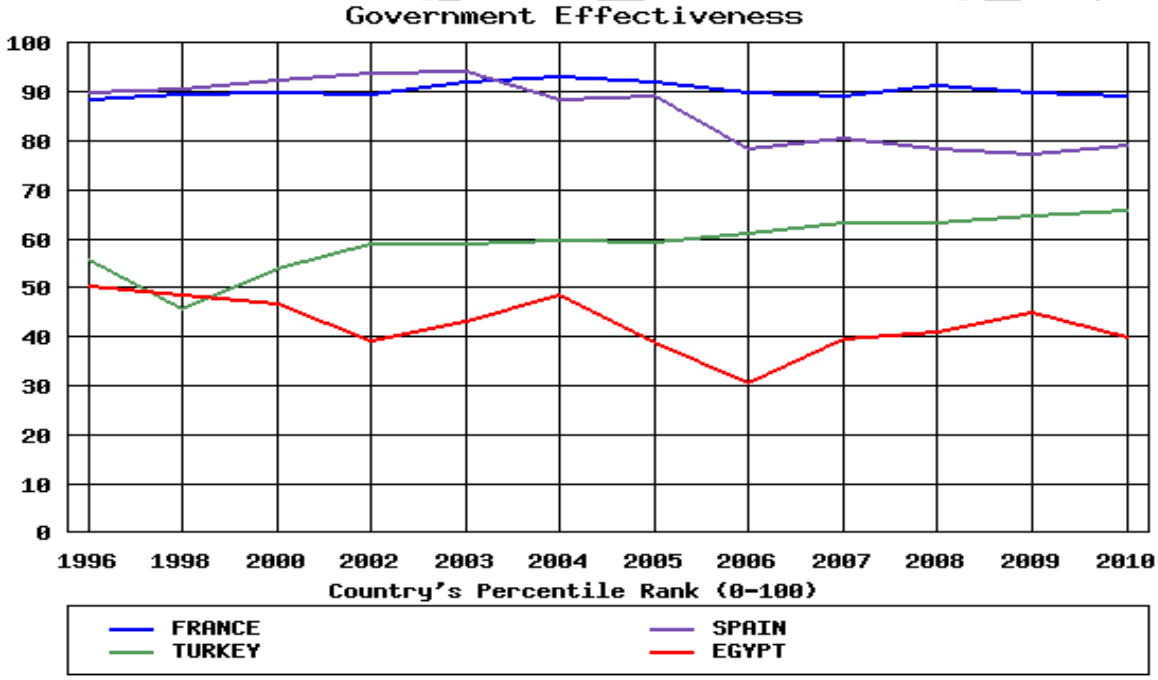
(3) Stepan, Alfred 1978, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton University Press, Princeton, p. XII.
(4) Ayubi, Nazih N. 1995. *Over-stating the Arab State: Politics and Society in the Middle East*. London:I. B. Tauris.

و ضعف الدولة في مصر له مظهرين رئيسيين:

١. عدم قدرة الدولة على صياغة سياسات باستقلالية عن أصحاب المصالح. على سبيل المثال في المجال الاقتصادي، فان السياسات الاقتصادية خلال عهد مبارك خاصة خلال السنوات العشر الأخيرة، صاغتها مجموعة من رجال الأعمال بغض النظر عن مصلحة الدولة ومواطنيها.

٢. عدم قدرة مؤسسات الدولة على تطبيق السياسات والقوانين التي تقوم بسنها. على سبيل المثال عدم قدرة الدولة على تطبيق القوانين، سواء تلك المتعلقة بالمرور، البناء، أو التعليم.

وقد أولت دراسات البنك الدولي في العقدين الأخيرين أهمية كبيرة لكفاءة الدولة ومؤسساتها. يعد مؤشر "كفاءة الحكومة" اهمم المؤشرات التي يعتمدها البنك الدولي في تقييمه لأداء مؤسسات الدولة. يهدف مؤشر كفاءة الحكومة إلى التعرف على تقييم المؤسسات والأفراد لـ: مدى جودة الخدمات العامة ومدى استقلاليتها عن الضغوط السياسية، جودة صياغة السياسيات وتطبيقها، مدى الثقة في التزام الحكومة بهذه السياسات. وذلك من خلال استبيانات توزع على بعض منظمات المجتمع المدني، الشركات، الأفراد والباحثين في كل بلد. ويوضح الشكل أدناه، مدى التدهور الذي شهدته "كفاءة الحكومة" في مصر خلال العشر سنوات الأخيرة مقارنة بدول أخرى مثل فرنسا وإسبانيا وحتى تركيا التي تقارب أدائها مع مصر نهاية التسعينيات.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

توصيات سياسية:

إن قضية ضعف الدولة المصرية هي مشكلة معقدة، لها عدة جوانب، أبرزها ثلاث: التماهي ما بين النظام السياسي ومؤسسات الدولة، غياب هيبة الدولة، انهيار الكفاءة مؤسسات الدولة.

أولا: الفصل ما بين النظام السياسي ومؤسسات الدولة

يعد التداخل ما بين النظام السياسي ومؤسسات الدولة احد أهم مصادر ضعف الدولة في مصر، وعلى هذا فإن الفصل بينهما قد يشكل نقطة بداية إلى استعادة هيبة وكفاءة الدولة المصرية.

١. استقلال السلطة القضائية: تشكل المؤسسة القضائية، ركنا أساسيا من أركان الدولة الحديثة، ولا يجب أن تظل السلطة القضائية مرهونة بإرادة ورغبات السلطة التنفيذية (الرئيس والحكومة)، بل يجب ان يكون لها استقلالية عن كل من الحكومات المتعاقبة. تتبنى بعض الرموز القضائية قانونا لاستقلال السلطة القضائية، وهو ما سيشكل في حال إقراره خطوة هامة على طريق الفصل المؤسسي بين مؤسسات الدولة والنظام السياسي.
٢. استقلال المؤسسات التعليمية: تعد الجامعات "الابنة الكبرى" لمشروع الدولة الحديثة، فهي التي تتولى مهمة إعداد كوادر الدولة المصرية من خلال كلياتها المختلفة، ولهذا فيجب أن تكون الجامعات مستقلة استقلالا كاملا عن السلطة التنفيذية سواء في اختيار قيادتها أو وضع مناهجها الدراسية.
٣. استقلال المؤسسات الإعلامية والصحفية الرسمية: تقوم المؤسسات الإعلامية والصحفية بدور هام في تشكيل وعي المصريين والرأي العام. ولا يجب أن تغير ولائها ورسالتها الإعلامية بتغير الأغلبية البرلمانية، فيجب أن يكون لها هي الأخرى استقلالية في رسم سياستها الإعلامية وفقا لقيم ومبادئ الدولة المصرية وليس قيم ومبادئ من يأتي إلى سدة الحكم.
٤. العدالة الانتقالية: أحد أهم العقبات في سبيل استرداد الدولة ومؤسساتها من براثن النظام السياسي السابق هي العناصر الموالية للنظام السابق داخل مؤسسات الدولة. في هذا الصدد من المهم صياغة قانون، بمعايير واضحة وقاطعة تحدد من الذي يجب عزله ومن يمكن إدماجه. إلى الآن، ما زال هذا الأمر مبهما تماما. النقطة المحورية في هذا الشأن ليست في العزل أو العفو، بل في ضرورة وضع معايير قاطعة لهذا أو ذاك.

ثانيا: استعادة هيبة الدولة

١. لا يمكن للدولة المصرية أن تستعيد هيبتها إلا إذا تخلى النظام السياسي عن أسلوب الجلسات العرفية (سواء في قضايا التوتر الطائفي، أو في قضايا الثأر في صعيد مصر، أو لحسم أي قضية أخرى)، لتعود مؤسسات الدولة القضائية للممارسة دورها. في مقال للمفكر احمد يوسف بعنوان "وداعا للدولة"[٥]، رصد تلك الظاهرة وحذر من خطورة تبعات استمرار الدولة في استخدام أسلوب الجلسات العرفية في إنهاء المشكلات التي تواجهها بدلا من انتهاج المسلك القانوني.

(٥) احمد يوسف احمد، وداعا للدولة، جريدة الشروق، ٢٨ ابريل ٢٠١١

٢. في ذات الإطار، من المهم الإسراع بإعادة هيكلة وزارة الداخلية، حتى تخرج الدولة المصرية من ما اسماه نزيه ايوبي الدولة الشرسة، التي تعتمد العنف المادي بالأساس لإقرار الأمن وتنفيذ سياستها.

ثالثا: استعادة كفاءة الدولة

١- تعد تلك أهم الإشكاليات التي تواجه الدولة المصرية، حيث أن استعادة كفاءة الجهاز الإداري سيتضمن بالضرورة الاستغناء عن جزء كبير من موظفيها، الذين باتوا يشكلون شكلا من البطالة المقنعة وعبئا على أداء الجهاز الإداري. إلا أن لهذا القرار ثمن سياسي، قد يكون من الصعب على أي نظام سياسي تحمله. ولا يمكن إيجاد حلا لتلك المشكلة إلا على مدى الطويل، حين يستطيع سوق العمل استيعاب جزءا من العاملين بالدولة، على أن تقوم الدولة برفع كفاءة الجزء المتبقي في أجهزتها المختلفة.