

دور السلطة التشريعية في صنع السياسة الاقتصادية المصرية  
دراسة حالة مجلس النواب "٢٠١٥-٢٠٢٠"

**The role of the legislative authority in making Egyptian  
economic policy  
"Case study of Parliament "2015-2020**

أسماء أحمد توفيق السيد

مرشح للدكتوراه - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة

**المستخلص:**

تركز الدراسة على دور السلطة التشريعية في صنع السياسة الاقتصادية في مصر، مع التركيز على دور مجلس النواب ٢٠١٥، وقد خول دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ للسلطة التشريعية سلطات واسعة في المراقبة على أداء الحكومة ووضع الموازنة والخطة العامة والتنمية الاقتصادية وإقرار السياسة العامة للدولة وغيرها ويتضح أيضا ان التكوين الحزبي والسياسي للبرلمان أثر كثيرا في العديد من قرارات مجلس النواب، وقد أنجز مجلس النواب خلال الفصل التشريعي الأول الكثير من التشريعات الاقتصادية الهامة مثل قانون ضرائب القيمة المضافة، وقانون الاستثمار، وقانون الجمارك... وغيرها من التشريعات الاقتصادية، ولكن تلاحظ أن أغلب مشروعات القوانين كانت مقدمة من جانب الحكومة وليس من النواب، كما أن الدور الرقابي للمجلس كان يميل لاستخدام الأساليب التي تدعو الحكومة إلى توضيح بعض الأمور.

وتقسم هذه الدراسة إلى عدة محاور بالإضافة إلى مقدمة وخاتمة، تتمثل المحاور في: الإطار النظري لمفهوم السياسة العامة والسياسة الاقتصادية، وعملية صنع السياسة العامة، مؤسسات صنع السياسة العامة، محددات السلطة التشريعية في صنع السياسة الاقتصادية، دور مجلس النواب في صنع السياسة الاقتصادية المصرية.

**الكلمات الدالة:** السياسة العامة، السياسة الاقتصادية، مجلس النواب، دستور ٢٠١٤، التشريع، الرقابة.

**Abstract:**

The study focuses on the role of the legislative authority in making economic policy in Egypt, with a focus on the role of the House of Representatives 2015. The Constitution of the Arab Republic of Egypt for the year 2014 authorized the legislative authority broad powers in monitoring the performance of the government, drawing up the budget, the general plan, economic development, approving the general policy of the state, and others. Also, the partisan and political composition of the parliament greatly influenced many of the decisions of the House of

Representatives. During the first legislative term, the House of Representatives completed many important economic legislations such as the Value Added Taxes Law, the Investment Law, the Customs Law... and other economic legislations. However, you notice that most of the bills were submitted by the government and not by the representatives, and the oversight role of the parliament tended to use methods that called on the government to clarify some issues.

This study is divided into several axes in addition to an introduction and a conclusion. The axes are: the theoretical framework for the concepts of public policy and economic policy, the process of making public policy, the institutions of making public policy, the determinants of the legislative authority in making economic policy, the role of Parliament in making Egyptian economic policy.

**Keywords:** Public policy, economic policy, parliament, 2014 constitution, legislation, oversight.

#### مقدمة:

تُمثل عملية صنع السياسة الاقتصادية أهمية بالغة في النظم السياسية على اختلافها، لما لها من صدى وتأثير على الدولة والمجتمع، وتختلف عملية صنع السياسة الاقتصادية من دولة لأخرى، وفقاً لطبيعة النظام السياسي والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية داخل البلاد، ويشارك الكثير من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في عملية صنع السياسة الاقتصادية، وتعد السلطة التشريعية أحد أهم المؤسسات الرسمية المشاركة في صنع السياسة الاقتصادية، وتركز الدراسة على دور مجلس النواب في عملية صنع السياسة الاقتصادية المصرية خلال الفصل التشريعي الأول.

وتتمثل إشكالية الدراسة في تساؤل رئيسي ما هو دور السلطة التشريعية في صنع السياسة الاقتصادية المصرية؟

وفي هذا السياق تحاول الدراسة الإجابة عن التساؤلات البحثية التالية: ما هي أهم المؤسسات صنع السياسة الاقتصادية في مصر؟ ما هي محددات الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في صنع السياسة الاقتصادية؟ أما بالنسبة لأهمية الدراسة؛ فتتقسم إلى الأهمية العلمية والأهمية العملية. وتتمثل أهمية الدراسة العلمية في القضايا النظرية التي تثيرها الدراسة وما تضيفه إلى الدراسات السابقة في هذا المجال؛ ومن ثم يمكن أن تمثل الدراسة إسهاماً متواضعاً في إطار الدراسات الخاصة بالسياسات العامة في الدول النامية بصفة عامة والسياسات الاقتصادية خاصة.

بينما تتمثل الأهمية العملية بالنظر إلى ما تحظى به السياسات الاقتصادية من أهمية بالنسبة لمصر في ظل ما تواجهه الدولة من تحديات اقتصادية، تبرز أهمية التطرق إلى دور السلطة التنفيذية في صنع السياسات الاقتصادية المصرية، في محاولة للتعرف على طبيعة هذا الدور وأبعاده.

وتستخدم الدراسة منهج المؤسسة الحديثة: يعد هذا الاقتراب امتداد للمنهج المؤسسي التقليدي، فهو يعطى اهتمام للسلطات الثلاث، وما تمثله من وزن وتأثير واختصاصات ووظائف من الناحية الدستورية والقانونية، بالإضافة إلى دراسة القوى الأخرى في المجتمع أو التي تأخذ شكل المؤسسات الغير رسمية مثل الأحزاب السياسية وجماعات المصالح.

وفي السياق السابق نجد أن منهج المؤسسة الحديثة يعد الأنسب عند دراسة دور السلطة التشريعية والسياسة الاقتصادية في مصر؛ فمن خلال هذا الاقتراب نستطيع تحليل دور البرلمان في صنع السياسات الاقتصادية باعتبار البرلمان مؤسسة تتفاعل مع باقي مؤسسات الدولة الأخرى. وتقوم بدورها الرقابي خاصة على السلطة التنفيذية وهذا ما سنقوم به من خلال رصد أهم المحددات المنظمة لهذه المؤسسة خاصة الدستورية منها.

وفيما يتعلق بالإطار الزمني للدراسة، تبدأ الدراسة في عام ٢٠١٥ وهو العام الذي أجريت فيه انتخابات مجلس النواب في مصر، ويعد أول برلمان مصري بعد ثورة ٣٠ يونية ٢٠١٣ كذلك أول انتخابات برلمانية في ظل دستور ٢٠١٤، وتتوقف الدراسة عند عام ٢٠٢٠ وهو العام الذي انتهى فيه دور الفصل التشريعي الأول.

مراجعة الأدبيات السابقة: تعددت الدراسات السابقة التي تناولت السلطة التشريعية والسياسة الاقتصادية في مصر، وانطلقت أغلب هذه الدراسات من طبيعة النظام السياسي من حيث كونه ديمقراطياً أو غير ديمقراطي وهل هذه المؤسسة بالانتخاب أم بالتعيين.

تناولت دراسة (أبو العزم، ٢٠٢٠) بعنوان التنظيم الدستوري لصنع السياسات العامة (دراسة مقارنة: مصر وفرنسا وأمريكا) تناولت الدراسة دور السلطات الرسمية في السياسات العامة في مراحلها المختلفة (صنع السياسات، تنفيذ السياسات، تقييم وتقويم السياسات)، وذلك في إطار تحليلي مقارن بين وضع هذه السلطات في العديد من الدول وهم جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية الفرنسية وذلك من خلال تعريف مفهوم الدستور وأهميته وبصفة خاصة أهمية تضمنه وتحديد له لسلطات الدولة المختلفة. وفي سبيل ذلك تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي لتحليل النصوص القانونية في دساتير هذه الدول، ثم تناولت الدراسة أدوار السلطات المختلفة في السياسات العامة. (١)

وتحدثت دراسة (العيسه، ٢٠٠٧) بعنوان الاقتصاد السياسي للإصلاح في مصر: فهم دور المؤسسات، تحدثت الدراسة عن وضع الاقتصاد المصري قبل تطبيق عملية الإصلاح الاقتصادي في مصر، وركزت على مختلف سياسات الإصلاح التي توالفت ضمن إطار برامج الإصلاح الاقتصادي التي بدأت في تسعينات القرن

الماضي ضمن إطار برامج إرساء الاستقرار والتكيف الهيكلي، مع التركيز على مختلف أجيال سياسات الإصلاح، فضلا عن الأطراف المختلفة المتأثرة بهذه البرامج سواء رابحين أو خاسرين، مع تقييم الإنجازات والتحديات المتعلقة بالإصلاح في مصر. وتوصلت الدراسة إلى حاجة مصر إلى المزيد من الاستثمارات في بناء مؤسسات فاعلة وديناميكية وشفافة في كل من القطاع العام والخاص مع تدشين دور المجتمع المدني في عملية الإصلاح.<sup>٢</sup>

وركزت دراسة (فرح، ٢٠١٠) بعنوان **الاقتصاد السياسي لمصر** (٣) على التحولات السياسية الاقتصادية الكبرى التي مرت بها مصر منذ أن نشأت الدولة الحديثة بها على يد محمد علي باشا وحتى عهد الرئيس الأسبق مبارك. وقد أعطت الدراسة اهتمامًا بالفترة من التسعينات وحتى عام ٢٠٠٥. السبب في التركيز على هذه الفترة لكونها شهدت فيها مصر تبني سياسات التكيف الهيكلي الأمر الذي أثر بشكل كبير على الأوضاع الاقتصادية المصرية، وكذلك على شكل النخبة المصرية، حيث حلت نخبة رجال الأعمال محل نخبة البيروقراطية التي سادت منذ ثورة يوليو ١٩٥٢ وحتى بداية التسعينات، حيث بدا واضحًا أهمية الدور الذي تلعبه هذه النخبة الجديدة في الحياة الاقتصادية ليس هذا فحسب بل سعيها لتدعيم هذا الدور من خلال تأثيرها في الحياة السياسية، حيث دخلت هذه النخبة بتقلها إلى الحياة السياسية وأصبح منها عدد كبير أعضاء في مجلس الشعب وكذلك في الحكومة.

وتناولت دراسة (قنديل، ١٩٨٥) بعنوان **"صنع السياسة العامة في مصر مع التطبيق على السياسة الاقتصادية في الفترة من ١٩٧٤ - ١٩٨١"** (٤) عملية صنع السياسة العامة المصرية مع التطبيق على السياسة الاقتصادية في مصر من خلال تناول مفهوم السياسة العامة بصفة عامة، وأفردت الدراسة جزءًا كبيرًا عن السياسة الاقتصادية وموقعها في دراسات السياسة العامة، بالإضافة إلى ذلك؛ تناولت الإطار السياسي والدستوري لعملية صنع السياسة الاقتصادية فضلاً عن تحليل دور المؤسسات الحكومية وغير الحكومية التي تشارك في صنع هذه السياسة وتحليل العوامل الخارجية المؤثرة على هذه السياسة. وبالنظر إلى هذه الدراسة ركزت على عملية صنع السياسات العامة في مصر بصفة عامة والسياسة الاقتصادية خاصة.

بينما ركزت دراسة (نصر، ٢٠١٧) بعنوان **دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة الاقتصادية**. (٥) على دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة الاقتصادية، وذلك بالتركيز على المحددات السياسية والقانونية والاجتماعية وهيكل المؤسسي البرلمان، ومنح دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ السلطة التشريعية سلطات واسعة في المراقبة على أداء الحكومة و وضع الموازنة و الخطة العامة و التنمية الاقتصادية و إقرار السياسة العامة للدولة و غيرها و يتضح أيضا ان التكوين الحزبي و السياسي

للبرلمان أثر كثيرا في قرارات البرلمان، وتوصلت الدراسة إلى البرلمان متوافق مع الحكومة في قراراتها و سياستها و من ثم فدوره محدود في صنع السياسات العامة الاقتصادية.

وأما بالنسبة لدراسة (بن سعدي، ٢٠١٧) بعنوان دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة من خلال آليات الرقابة البرلمانية في كل من الجزائر والمغرب<sup>(٦)</sup> ركزت الدراسة على تناول أحد الفواعل الرسمية، وهي السلطة التشريعية في صنع السياسة العامة، وذلك من خلال تحليل دور الرقابة الذي تقوم به هذه المؤسسة في كل من الجزائر والمغرب، في إطار الصلاحيات المحددة لها من أجل المساهمة بدورها الرقابي في صناعة السياسة العامة، وتوصلت إلى أن دور البرلمان في صناعة السياسة العامة في كلا من الجزائر والمغرب لا يخرج من دائرة الأغلبية المشكلة للحكومة، فضلا عن سيطرة السلطة التنفيذية على عملية صنع السياسات العامة ومن ثم فإن دور هذه الفواعل هو دور محدود الدستورية والقانونية، بالإضافة إلى دراسة القوى الأخرى في المجتمع أو التي تأخذ شكل المؤسسات الغير رسمية مثل الأحزاب السياسية وجماعات المصالح.

أما دراسة (فتاح، ٢٠١٨) بعنوان دور المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسات العامة تحدثت الدراسة عن دور المؤسسات في صنع السياسة العامة سواء مؤسسات رسمية أو غير رسمية، وتعتبر السلطات الثلاثة التنفيذية التشريعية والقضائية في النظم الديمقراطية هي المؤسسات المسؤولة عن عملية صنع السياسات العامة، أم المؤسسات غير الرسمية في هذه النظم تؤدي دور كبير في عملية صنع هذه السياسات أما في النظم غير الديمقراطية، نجد أن السلطة التنفيذية هي السلطة المهيمنة إذ أن الحاكم أو الحزب الحاكم هو الذي يرسم وينفذ ويقيم السياسات العامة من خلال أدواته الخاصة بما يتلاءم مع مصلحة هذا النظام، أما بالنسبة للمؤسسات غير الرسمية فدورها محدود ويصل في بعض الأحيان إلى أداة في يد النظام.<sup>(٧)</sup>

#### أولاً: الإطار النظري لمفهوم السياسة العامة والسياسة الاقتصادية:

يتناول هذا المحور تعريف مفهوم السياسة العامة والسياسة الاقتصادية وعملية صنع السياسة العامة وهذا على النحو التالي:

## ١- تعريف السياسة العامة:

عند النظر إلى مفهوم السياسة العامة نجد أنها تعني سلوكًا هادفًا تقوم به الحكومة أو إحدى الهيئات في مجال عام. حيث تشمل السياسة العامة الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة، وكذلك تشمل البرامج والأعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين. وقد يكون الغرض من السياسة العامة إيجابيًا؛ أي تريد أن يتم السير في اتجاه معين أو سلبي؛ أي ينهى عن القيام بتصرفات غير مرغوب فيها (الكبيسي، ٢٠٠٨).<sup>(٨)</sup>

بينما رأي جيمس أندرسون السياسة العامة "برنامج عمل هادف يتبعه أداء جماعي أو فردي للتصدي لمشكلة أو قضية ما"، أي أنها طريقة عمل هادفة، يعقبها منفذ أو منفذون في تعاملهم مع مشكلة ما أو قضية ذات اهتمام بارز تتسم بالواقعية.<sup>(٩)</sup>

وقد رأي الدكتور عامر الكبيسي السياسة العامة تعني "سلوكًا هادفًا تقوم به الحكومة أو إحدى الهيئات في مجال عام. حيث تشمل السياسة العامة الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة، وكذلك تشمل البرامج والأعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين". وقد يكون الغرض من السياسة العامة إيجابيًا أي تريد أن يتم السير في اتجاه معين، أو سلبي أي ينهى عن القيام بتصرفات غير مرغوب فيها.<sup>(١٠)</sup>

وعرفها فهمي خليفة الفهداوي بأنها تلك المنظومة الفاعلة "المستقلة والتابعة و المتكيفة المتغيرة" التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتها الحيوية "فكرا وعملا" بالشكل الذي يعبر عن مؤسسات الحكومة الرسمية وسلطاتها المنعكسة في البيئة المحيطة بمختلف مجالاتها عبر الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة في حل القضايا أو مواجهة مشكلات قائمة، أو مستقبلية، والتحسب لكل ما ينعكس عنها، وتحديد الوسائل والموارد البشرية والمعنوية اللازمة وبيئتها كمنطلقات نظامية هامة لأغراض الممارسة والتنفيذ والمتابعة والتطوير والتقييم، لما يحقق مصلحة مشتركة للمجتمع.<sup>(١١)</sup>

أيضا تعريف الدكتور سولوى شعراوي جمعة للسياسة العامة بأنها "مجموعة من القرارات التي تتخذها الحكومة لمواجهة مشكلة ما، تهم قطاعًا عريضًا من المواطنين سواء بشكل وقائي أو علاجي".<sup>(١٢)</sup>

ورأي ميشيل ليسبكي "Michal Lipsky" إن السياسة العامة هي عملية منظمة تحتوي على مجموعة من القرارات التي تصممها الحكومة للتعامل مع مشكلات المجتمع (Lipsky, 2010).<sup>(١٣)</sup>

وهناك ثلاثة أبعاد لأي سياسة عامة، وهي البعد السياسي، وهو بعد أساسي لفهم السياسة العامة، فالسياسة العامة ما هي إلا نتاج إرادة سياسية، البعد الثاني هو البعد الاجتماعي حيث يكمن هذا البعد في الوظيفة التوزيعية للسياسة العامة وهي توزيع عوائد السياسة على أفراد المجتمع. وأخيرًا البعد الاقتصادي والمالي حيث يتوقف تنفيذ أي سياسة على ما رصد من موارد مالية لتنفيذ هذه السياسة؛ فضلا عن ذلك فهناك عوامل عديدة

تؤثر على أي سياسة عامة وهي شخصية متخذي القرار الرئيسي، وتركيبية القوى السياسية، وبيئة المؤسسات السياسية، وكذلك الثقافة السياسية السائدة.

## ٢- السياسة الاقتصادية:

تعتبر السياسة الاقتصادية أحد مجالات وأشكال السياسة العامة، وعند النظر إلى تعريف السياسة الاقتصادية، نجد أنه لا يوجد تعريف محدد بل تنوعت هذه التعاريف على النحو التالي:

" مجموعة القواعد، والأدوات، والإجراءات، والوسائل التي تضعها الحكومة من أجل تحقيق هدف، أو مجموعة من أهداف الاقتصاد القومي، خلال فترة زمنية معينة".<sup>٤</sup>، السياسة الاقتصادية بأنها "جملة الإجراءات، والسياسات، والأدوات المتعلقة بالسياسات المالية، والنقدية والسياسات الداخلية، والبرامج الاقتصادية التي تستهدف تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية".<sup>٥</sup> (الأفندي، ٢٠١٤)

وفي السياق السابق ترى الباحثة أن السياسة الاقتصادية: تُعد مجموعة الإجراءات التي تتخذها الحكومة لتوجيه نشاط المجتمع ككل باتجاه تحقيق أهداف محددة تؤدي إلى تعظيم رفاهية المجتمع خلال فترة زمنية محددة.

## من التعريفات السابقة نسجل عدد من الملاحظات:

أ- تتكون السياسة الاقتصادية من شقين أساسيين: الأول مجموعة من الأهداف، أما الثاني مجموعة الوسائل التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف، وتهدف أي سياسة اقتصادية على المدى الطويل إلى تحقيق عدد من الغايات، ويقصد بالغايات الرؤية التي يتم تحقيق الأهداف من خلالها، بينما الهدف هو الشيء الذي يجب تحقيقه للوصول للغايات، ويكون ملموس وقابل للقياس، ويرتبط بتوقعيات محددة. أما الوسائل فتمثل الأدوات والطرق والأساليب التي يمكن من خلالها تحقيق الأهداف المطلوبة، وقد يكون هناك وسيلة لتحقيق أكثر من هدف، ولابد من عدم الخلط بين الأهداف والوسائل لأن هذا يعوق سير السياسة العامة، بينما القيود فهي معوقات تحقيق الأهداف وكذلك تعيق الوسائل في تحقيق الأهداف.

(١٦)

ب- فالسياسة الاقتصادية تختلف باختلاف الفلسفة الاقتصادية التي يتبناها النظام السياسي، فمن خلال هذه الفلسفة يستطيع النظام السياسي تحديد الأهداف الرئيسية للسياسة الاقتصادية، وكذلك الإطار العام لها، فكل نظام له سماته الخاصة التي تؤثر على مدخلات السياسة الاقتصادية ومخرجاتها؛ فالسياسات الاقتصادية في الدول الرأسمالية تختلف عن الدول الاشتراكية، إلا أن مهام هذه السياسات تتمحور نحو أهداف عامة كالمحافظة على النمو الاقتصادي والاستخدام الأمثل للموارد والاستقرار الاقتصادي. (١٧)

ت-تعتبر السياسة الاقتصادية مجالاً هاماً يظهر مدى التفاعل بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الاقتصادية، فالسياسة الاقتصادية؛ هي مجموعة القواعد والأفعال التي تلجأ إليها الدولة في الحياة الاقتصادية. وتمثل أيضاً مجموعة القرارات التي تتخذها الدولة في المجال الاقتصادي؛ وذلك لبلوغ أهداف اقتصادية واجتماعية محددة عبر عدد من الوسائل والأدوات، وتعد السياسة الاقتصادية من صميم اهتمامات القيادة السياسية في أي دولة، حيث يبرز دور السياسيين في تحديد أهدافها وكذا اختيار أدواتها. وعند النظر إلى محددات السياسة الاقتصادية فنجد أن النظام السياسي يعتبر محددًا هامًا، حيث يهتم بحجم توزيع أو تخصيص الموارد، فالنظام السياسي هو الذي يحدد من يقوم بالاختيار من بين هذه السلع وكذلك حجم ميزان المدفوعات، بالإضافة إلى توجه الدولة نحو زيادة حجم القطاع العام أو تقليصه، وهناك علاقة وثيقة بين سمات صنع السياسة الاقتصادية وطبيعة النظام السياسي. حيث أن درجة ديمقراطية النظام السياسي تؤثر على عملية صنع السياسة الاقتصادية، فالنظم الديمقراطية تسمح لجميع فئات المجتمع بالمشاركة في صنع السياسة ناهيك عن كون القيادات والنخب تأتي بالانتخاب وعادة ما يفاضل بين المرشحين من خلال مقارنة برامجهم الانتخابية التي تتضمن السياسات الاقتصادية المقترحة والحلول والبدائل للمشكلات، وكذا ترتيب أولوياتها والبدائل المناسب والأهمية القصوى لكل بديل. أما في النظم غير الديمقراطية لا يحدث ذلك، حيث لا يقوم كل أطراف المجتمع بالمشاركة في صنع هذه السياسة كما أن أي تغيير سياسي يمكن أن تمر به هذه النظم يؤدي إلى تحولات حادة في هذه السياسة. (١٨)

### ٣- عملية صنع السياسة العامة:

تعد عملية صنع السياسة العامة عملية ديناميكية معقدة، حيث يتم من خلالها صياغة الأنشطة والأعمال التي تتوى الحكومة القيام بها وذلك استجابة لمطلب ما أو حل مشكلة ما، أو يكون الغرض وراء هذه السياسة هو إحداث تغيير، أو تطوير على أرض الواقع، وذلك بمشاركة أطراف المجتمع الرسميين وغير الرسميين. وبالنسبة لمراحل صنع السياسة العامة؛ فهناك اختلاف في الآراء حول المراحل التي تمر بها عملية صنع السياسة العامة؛ فقد رأى جيمس أندرسون أن عملية صنع السياسة العامة تمر بالمراحل التالية: مناقشة المشكلات العامة وتشخيص آثارها والأطراف المعنية بها، إعداد أجندة " جدول أعمال " السياسات العامة وفقاً لأولوية المشكلة، تحديد البدائل، حيث يتم إخضاعها للبحث والمشاركة والمفاضلة، موافقة الغالبية في السلطة التشريعية على مسودة السياسة العامة المقترحة. (١٩)

بينما رأى أ.د السيد غانم أن عملية صنع السياسة العامة تمر بالمراحل التالية:

وضع جدول الأعمال: حيث يتم وضع قائمة بالمسائل ذات أهمية قصوى في صنع أو إعادة صنع السياسة العامة، تحديد المشكلة وذلك بتحديد الفجوة بين الموقف الراهن والمثل الأعلى، تحديد الغايات، وذلك باختيار الأهداف التي ستحققها السياسة العامة، فرز البدائل وتقويمها، الاختيار بين البدائل، إملاء وتنفيذ السياسة، المتابعة والتقييم. (٢٠)

وعند الحديث عن مراحل صنع السياسة الاقتصادية، نجد أنها أحد أشكال السياسة العامة، ومن ثم تمر بمراحل صنع السياسة العامة نفسها، وهي كالتالي:

#### أ- المرحلة الأولى: تحديد الأولويات ووضع جدول الأعمال "Agenda Setting":

تواجه أي حكومة العديد من القضايا والمشكلات، ولكن لا تستطيع حل جميع هذه القضايا والمشكلات؛ حيث يتم وضع أولويات لكل المشكلات والقضايا، فيتم انتقاء واختيار القضايا الأكثر إلحاحًا من بين المطالب العامة، ومن ثم تقوم بوضعها على جدول الأعمال.

#### ب- المرحلة الثانية: تجميع البيانات والمعلومات:

يتم في هذه المرحلة تجميع أكبر قدر ممكن من البيانات والإحصائيات المتعلقة بالمشكلات من جهة، وبالإمكانات المتوفرة من جهة أخرى، ولا بُد أن تتسم هذه البيانات والمعلومات بالدقة والواقعية والحدثة.

#### ت- المرحلة الثالثة: وضع البدائل وبلورة السياسة العامة:

يتم في هذه المرحلة إيجاد حل للمشكلة؛ وذلك بوضع اقتراحات أولية لحلها؛ حيث يتم استخدام المعلومات والبيانات المتوفرة من المرحلة السابقة في وضع البدائل، وكذا تحديد الإمكانيات المتوفرة لكل بديل.

#### ث- المرحلة الرابعة: صياغة السياسة العامة:

يتم في هذه المرحلة بلورة مقترحات أولية لبرامج العمل اللازمة لمواجهة المشكلة.

#### ج- المرحلة الخامسة: تنفيذ السياسة العامة:

إن تنفيذ السياسة العامة هو تحويلها إلى نتائج ملموسة، وتشمل هذه المرحلة كل الإجراءات التي تضع السياسة العامة موضع التنفيذ الفعلي.

#### ح- المرحلة السادسة: تقويم السياسة العامة:

يتم خلال هذه المرحلة معرفة الآثار والانعكاسات السلبية والإيجابية المترتبة على تنفيذ السياسات العامة، وعلى مدى فعاليتها في تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها، وعلى أثر مخرجاتها.

### ثالثاً مؤسسات صنع السياسة العامة:

تلعب المؤسسات الرسمية وغير الرسمية لأي نظام سياسي دوراً مباشراً في صنع السياسة العامة، وهذا الدور متباين في قوته وفاعليته من مؤسسة لأخرى داخل النظام السياسي ونوع العلاقة بينهما، فضلاً عن اختلافها من نظام لآخر.

#### ١. المؤسسات الرسمية:

أ- **السلطة التنفيذية:** تقوم السلطة التنفيذية بدور حيوي في صنع السياسة العامة في كل الدول على حد سواء، أياً كانت دولة متقدمة، أو دولة نامية، وذلك من خلال تقديم مشاريع القوانين إلى السلطة التشريعية، فضلاً عن تنفيذ السياسات العامة؛ فالسلطة التنفيذية بدءاً من رئيسها " رئيس الدولة أو رئيس الوزراء"، فضلاً عن الوزارات الحكومية وما يتبعها من مؤسسات القطاع العام، أو الهيئات والإدارات المحلية. تكون هي المسؤولة عن تنفيذ السياسات العامة وما يتفرع عنها من برامج. (١١)

ويكون للسلطة التنفيذية دوراً بارزاً في عملية صنع السياسة وخصوصاً في مجالات السياسة العسكرية والخارجية. وهذا لا يقلل من دور السلطة التشريعية وإنما الأمر يتوقف على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فالثانية تقوم بمراقبة وتقييم أعمال السلطة التنفيذية وهو الأمر المعمول به في الدول المتقدمة، بينما في الدول النامية، يكون نصيب السلطة التنفيذية هو الأكبر في رسم وتنفيذ السياسة العامة، حيث تتمركز السلطة التنفيذية في هذه الدول في يد الحاكم، كما أن الوزارات والهيئات ليس لها الاستقلالية التامة في اتخاذ القرار، فالفاعل الأساسي في صنع السياسة العامة في هذه الدول مؤسسة الرئاسة، ولا يشكل البرلمان والأحزاب تحدياً لهذا الدور. (١٢)

#### ب- **السلطة التشريعية:** يختلف أداء السلطة التشريعية في مراحل صنع السياسة العامة من مرحلة

لآخر أي عند رسم السياسة العامة وتنفيذها، وكذلك يختلف دورها من نظام لآخر. ويتباين دور السلطة التشريعية في السياسة العامة تبعاً للتباين والاختلاف بين الأنظمة السياسية. ففي النظم الديمقراطية يعد هذا الدور هاماً ومحورياً، ففي الدول النامية هناك هيمنة واضحة من السلطة التنفيذية على باقي السلطات، ويكون دور السلطة التنفيذية محورياً في عملية صنع السياسة العامة، فهي تعد المسئول الفعلي في هذه العملية وهو الأمر الذي يعني عدم وجود قنوات رقابة على عمل السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى أن هناك تداخلاً في أدوار السلطات. (١٣)، وفيما يتعلق باختصاصات السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة فتتمثل في الاختصاص التشريعي، حيث أنها تمتلك سلطة سن التشريعات والقوانين العامة؛ لتسيير وتنظيم المجتمع

والعمل على تحقيق المصلحة العامة، بالإضافة إلى الاختصاص المالي للسلطة التشريعية حق الموافقة والتعديل والرفض لمشروع الميزانية، وهو الأمر الذي يمكنها من ممارسة دور حيوي وهام في رسم وتنفيذ السياسة العامة، أيضاً للسلطة التشريعية اختصاص الرقابة فتقوم بمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وذلك من خلال آليات بيان السياسة العامة، والرقابة عن طريق اللجان الدائمة، والمتخصصة والاستجواب للسلطة التنفيذية. (٢٤)

#### ت-السلطة القضائية:

يعد مبدأ استقلال القضاء من الركائز الأساسية لدولة القانون، وهو ما يعني عدم تدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية في أعمال القضاء.

تعتبر قرارات المحاكم الدستورية والاستئنافية سياسات عامة ملزمة، فدور السلطة القضائية يتمثل في تحديد دستورية أعمال السلطة التنفيذية والتشريعية، ويختلف دور السلطة القضائية في العملية السياسية في مراقبة وتقييم تنفيذ السياسات العامة من نظام سياسي لآخر بحسب أهمية وأولوية هذه السلطة، ودرجة استقلاليتها، فالسلطة القضائية هي السلطة الوحيدة المختصة بالرقابة على مدى دستورية القوانين والقرارات المتخذة من طرف السلطات الأخرى. (٢٥)

#### ث-الجهاز الإداري:

إن مهمة الجهاز الإداري تتعلق بتنفيذ القوانين، وتنفيذ القواعد والتعليمات، حيث أنه يحتكر جانب المخرجات من النظام السياسي. ويتجاوز دوره مهمة التنفيذ إلى التأثير في عملية صنع السياسة العامة، ولعل ذلك يعود لارتباطه الوثيق بالسلطة التنفيذية. مما جعله جزءاً هاماً من السلطة التنفيذية في الدولة، الأمر الذي جعل له مجالاً للتأثير غير المباشر في صنع القرارات، وذلك من خلال الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة للدولة مع السلطة التشريعية.

فالجهاز الإداري يعد المنفذ الأكثر فاعلية للأهداف التي تضعها السلطة السياسية، فهو يعد مسئولاً عن التنظيم والتفسير، وتنفيذ السياسات العامة التي تتخذها الدولة. ففي مجال التنظيم يتطلب الأمر أن يكون الجهاز الإداري على اتصال مستمر مع المسؤولين عن رسم السياسة من ناحية والمستفيدين منها، والمطالبين بإطاعتها من ناحية أخرى. أما في مجال التفسير فحينما تصدر قرارات السياسة العامة يتطلب الأمر صدور قرارات تنفيذية تحدد وتوضح وتفصل الخطط وإجراءات، وبرامج العمل. (٢٦)

#### ٢. دور المؤسسات غير الرسمية في صنع السياسة العامة:

تقوم المؤسسات غير الرسمية بدور فاعل وهام في صنع السياسة العامة وكذا في تقويمها. ويتباين دور المؤسسات غير الرسمية حسب نوعية النظام السياسي، فدورها في الدول الديمقراطية ليس كما هو في الدول

غير الديمقراطية، ففي الدول المتقدمة تلعب دورًا هامًا في رسم وتقييم السياسات العامة، بينما يكون دورها هامشي في الدول الغير ديمقراطية.

#### أ- الأحزاب السياسية:

تعد الأحزاب السياسية إحدى قنوات المشاركة السياسية، وكذا إحدى قنوات الاتصال السياسي للمواطن، حيث أنها تعبر عن اهتمامات المواطنين ومطالبهم العامة دور الأحزاب السياسية في رسم وتنفيذ السياسة العامة يختلف باختلاف نوع النظام السياسي، وكذلك باختلاف مكانها داخل النظام السياسي الواحد. كونها في السلطة أو خارجها، ففي ظل النظم الديمقراطية تتنافس عدة أحزاب على حشد دعم جماعات المصالح والناخبين. ويحدث تجميع المصالح في ظل هذه الأنظمة من قبل الأحزاب السياسية على مستوى واحد، أو على عدة مستويات. وفي هذه النظم تكون العلاقة بين الأحزاب السياسية والسياسات العامة قائمة على قضايا هامة. تتعلق أولاً: بمدى تمثيل الأحزاب لمطالب المواطنين، ويرتبط هذا الأمر بالقدرة على صنع الأغلبية المتماسكة، والتي تعد عنصرًا هامًا في استمرار وفاعلية الديمقراطية. وثانيًا: بمدى تأثير الأحزاب في عملية صنع السياسات العامة في النظم الديمقراطية، فتعتمد الأحزاب على تحقيق المساومة والتوفيق والميل إلى التوازن وذلك سواء كان النظام الانتخابي ثنائي أو متعدد. وأخيرًا تمثل هذه الأحزاب أداة للرقابة على تنفيذ السياسات العامة. (٢٧)

أما في الدول غير الديمقراطية؛ فإن دور الأحزاب السياسية في السياسات العامة يتباين من حيث كونها في السلطة أو خارجها، فالأحزاب التي هي خارج السلطة لا تكاد تمارس أي دور إيجابي مؤثر في صنع السياسات العامة، فينحصر دورها في تنفيذ سياسات الحزب الحاكم، أما في ظل الحزب الواحد فإنه يهيمن هيمنة كاملة على صنع السياسات العامة. (٢٨)

#### ب- جماعات المصالح:

يقصد بها "مجموعة من الأفراد؛ يلتقون في أهداف وصفات، أو خصائص معينة يسعون لأهداف التأثيرات المطلوبة في السلوك الذي يتخذه صناع القرار تجاه قضاياهم، ومطالبهم. وتوجيهه لتحقيق مصالحهم المشتركة، وتمارس جماعات الضغط دورها في عملية صنع السياسات العامة من خلال التأثير في عملية رسم وتنفيذ وتقييم السياسات العامة، وذلك من خلال التأثير على المؤسسات الرسمية في النظام السياسي بطرق مشروعة أو غير مشروعة، كالإضرابات وأعمال الشغب والاعتصامات. ويتباين تأثير هذه الجماعات في السياسة العامة من نظام سياسي لآخر بحسب طبيعة ذلك النظام وقوة تلك الجماعات ووسائلها التي تستخدمها في التأثير، فهناك مجموعة من العناصر التي تجعل من هذه الجماعات أكثر تأثيرًا في توجيه كثير من السياسات العامة

لصالحها على حساب جماعات أخرى، وهي: التنظيم والحجم وتماسك أعضائها، موقف الأجهزة الحكومية من مطالبها ونمط اتخاذ القرارات في النظام السياسي. (٢٩)

ت-**الرأي العام:** عند الحديث عن تأثير الرأي العام على صنع السياسة العامة هناك اتجاهين: الأول يرى عدم وجود تأثير له على هذه العملية، وإن دور المواطن ينحسر في اختياره لصانعي السياسة، وإن النخب والمؤسسات السياسية لها التأثير الأكبر في تشكيل السياسة العامة. بينما يرى **الاتجاه الثاني:** أن الرأي العام له تأثير كبير على رسم السياسة العامة من خلال تحديد الأولويات وطرق التنفيذ. ففي الدول المتقدمة الديمقراطية كالولايات المتحدة، يشكل الرأي العام السلطة السياسية ومؤسساتها المختلفة، وتستجيب له باستمرار، على عكس النظم غير الديمقراطية التي تجعل الرأي العام بعيداً عن المشاركة السياسية. (٣٠)

ث-**المواطن الفرد:** قد يغفل الكثير عن دور الأفراد عند مناقشته صنع السياسات العامة، فالأفراد في أغلب الحالات يلعبون دوراً هاماً ومباشراً؛ ففي الدول الديمقراطية يشارك الأفراد في التصويت، وفي مناقشة السياسات العامة، حيث أن مصالح ورغبات الأفراد تحتل مكانة مؤثرة في رسم السياسات العامة، حتى في الدول غير الديمقراطية أحيانا السلطة تستجيب ولو جزئياً لبعض المطالب، ولا يمكن تجاهل آراء المواطنين.

خلاصة القول إن عملية صنع السياسات العامة في الدولة هي من العمليات بالغة التعقيد، إذ يدخل فيها العديد من العناصر والعوامل والمتغيرات ذات التأثير المباشر وغير المباشر إن هذه العناصر والعوامل والمتغيرات تتبع من النظام السياسي للدولة.

### رابعاً محددات دور السلطة التشريعية في صنع السياسة الاقتصادية:

تتمثل السلطة التشريعية في مصر وفقاً لدستور ٢٠١٤ من مجلس واحد وهو مجلس النواب وتم العمل بنظام المجلس الواحد ولكن تم إعادة مجلس الشورى، أو مجلس الشيوخ بالتعديلات التي أُدخلت على دستور ٢٠١٤ في عام ٢٠١٩، وبصفة عامة تقوم السلطة التشريعية بوضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينة كذلك مواجهة أي مشكلة، فهي تقوم بصنع السياسة العامة في النظام السياسي، فالسلطة التشريعية هي التي تصدر القوانين، بالإضافة إلى دورها المالي في إقرار الموازنة العامة للدولة. وفي هذا السياق سنتحدث عن محددات دور مجلس النواب في عملية صنع السياسة الاقتصادية وهي تنقسم إلى محددات دستورية ومحددات سياسية وهذا على النحو التالي:

١- المحدد الدستوري:

أفرد دستور ٢٠١٤ وفقاً لأخر تعديل في الباب الخامس منه والمعنون "نظام الحكم" الفصل الأول السلطة التشريعية" مجلس النواب" ونظمت المواد من "١٠١" إلى "١٣٨" صلاحيات واختصاصات المجلس والتي حددتها نص المادة "١٠١" في يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور:

أ- الاختصاص التشريعي:

هو أهم اختصاص لسلطة التشريعية وفقاً لما ذكرناه في المادة ١٠١، ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب اقتراح القوانين؛ فنصت المادة ١٢٢ من الدستور لرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين، ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عُشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع. ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، فإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسبباً، وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه، وفقاً لنص المادة "١٢٣" للرئيس الجمهورية حق الاعتراض علي مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر وإذا رد في الميعاد المتقدم إلي المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس. (٣١)

وفيما عدا القوانين المكملة للدستور والتي تحتاج موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، ونص الدستور في مادته "١٢١" صراحة على هذه القوانين وهي: القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور مكملة له.

أيضاً حددت المحكمة الدستورية شريطين أساسيين لا بد من اجتماعهما معاً لاعتبار هذه القوانين مكملة للدستور، الشرط الأول أن يكون الدستور قد نص صراحة في مسألة معينة على أن قانون معين مكماً للأوضاع التي للقانون أو في الحدود التي بينها القانون أو طبقاً يكون تنظيمها بقانون أو وفقاً بقاعدة كلية مما جرت الوثائق الدستورية على يقررها. ثانيهما أن يكون هذا التنظيم مفصلاً احتوائها وادراجها تحت نصوصها ويقصد بالقواعد الكلية تلك القواعد التي تتعلق مثلاً استقلال السلطة القضائية أو حماية الحقوق والحريات. (٣٢)

ب-الوظيفية المالية: تتمثل الوظيفة المالية في الآتي: إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، اقرار الموازنة العامة، وقرار الاعتمادات الاضافية، والموافقة على القروض وفيما يلي:

- إقرار السياسة العامة للدولة: يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها، على النحو المبين في الدستور ولرئيس الجمهورية أن يلقي بيانا حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور انعقاده العادي السنوي.
- إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والموازنة العامة للدولة:

وفقا للمادة ١٢٤ من الدستور "يعرض مشروع الموازنة على مجلس النواب قبل تسعين يوما على الأقل من بدء السنة المالية، ويتم التصويت عليه، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها. ولا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة، كما يجب وفقا للمادة ١٢٥ من الدستور عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب خلال مدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظات على الحساب الختامي، الذي يتم التصويت عليه بابا بابا ويصدر بقانون". (٣٣)

#### • عقد القروض:

نصت المادة ١٢٧ من الدستور على أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزنة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب.

#### ت-الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية:

- تتمثل أساليب الرقابة المقررة وفقا للدستور في الاستجواب وطلب مناقشة موضوع عام، وتقديم طلبات الإحاطة أو البيانات العاجلة، وتشكيل اللجان الخاصة أو تكليف إحدى لجان مجلس النواب بتقصي الحقائق في موضوع عام أو فحص نشاط إحدى الجهات الإدارية أو الهيئات العامة أو المشروعات العامة، لتقصي الحقائق في موضوع معين أو إجراء تحقيقات، ويقرر المجلس ما يراه مناسبا في هذا الشأن، وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله وعلى جميع الجهات أن تستجيب لطلبها ويحق لعضو مجلس النواب الحصول على البيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله في المجلس. (٣٤)

#### • اعلان حالة الحرب والطوارئ:

قرار إعلان حالتي الحرب والطوارئ : لا يعلن رئيس الجمهورية الحرب ، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأى مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي

الأعضاء، وفي حالة ما إذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب أخذ رأى المجلس الأعلى للقوات المسلحة وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني، ووفقاً للمادة ١٥٤ من الدستور، يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ بعد أخذ رأى مجلس الوزراء، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية، ليقرر ما يراه بشأنه، فإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه، وتجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمت إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ. (٣٥)

• سحب الثقة:

لمجلس النواب الحق في سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم. .... وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم، وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالته، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة، وجبت استقالته. (٣٦)

ث- تعديل الدستور:

لرئيس الجمهورية، أو لخمسة أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور....، ويناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً، أو جزئياً بأغلبية أعضائه. وإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي. وإذا وافق المجلس على طلب التعديل يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثاً عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات. ومن ثم فإن دستور البلاد لعام ٢٠١٤ وتعديلاته في عام ٢٠١٩ منح مجلس النواب الكثير من الصلاحيات والاختصاصات التي أدت إلى حدوث نقلة نوعية في دور مجلس النواب عن أي دستور سابق، حيث زادت الصلاحيات والاختصاصات التشريعية والرقابية بالإضافة إلى نص دستور ٢٠١٤ على نصوص تنظيمية لعمل المجلس.

## ٢- المحددات السياسية:

عند الحديث عن المحددات السياسية لدور السلطة التشريعية في عملية صنع السياسة الاقتصادية المصرية ستناول التشكيل السياسي والحزبي لمجلس النواب ٢٠١٥. تعد الانتخابات البرلمانية التي انطلقت في أكتوبر ٢٠١٥ الاستحقاق الثالث والأخير من خارطة الطريق التي أعلنت في أعقاب ثورة ٣٠ يونيو ٢٠١٣، وهي الأولى بعد إقرار دستور يناير ٢٠١٤. ومجلس النواب الحالي هو الخامس عشر في تاريخ الحياة النيابية بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢. يتألف مجلس النواب من ٥٩٦ عضواً، منهم ٥٦٨ بالانتخاب (القائمة والفردية)، حيث للقوائم ١٢٠ مقعداً يبلغ عدد المقاعد المخصصة للنظام الفردي ٤٤٨ مقعد. ويحق لرئيس الجمهورية تعيين نسبة ٥% من عدد الأعضاء المنتخبين ٢٨ عضواً.

لقد فاز في انتخابات البرلمان ١٩ حزباً فقط، من أصل ١٠٨ حزب مصري شاركوا في الانتخابات، وقد شكلت الأحزاب في هذا المجلس نسبة ٤٣% تقريباً بعدد ٢٤٣ مقعداً من العدد الإجمالي لمقاعد المجلس وشغل المستقلين ٥٧% بعدد ٣٢٥ من مقاعد، تصدر حزب المصريين الأحرار المرتبة الأولى ب ٦٥ مقعداً و تلاه حزب مستقبل وطن ب ٥٣ مقعداً ثم حزب الوفد الجديد ب ٣٥ مقعداً و حاز حزب حماة الوطن ١٨ مقعداً، و ١٣ مقعد للشعب الجمهوري، و ١٢ مقعداً لحزب المؤتمر، و حزب النور ١١ مقعد، أما أحزاب الحركة الوطنية المصرية والمصري الديمقراطي الاجتماعي، ومصر الحديثة حصل كل منهما على ٤ مقاعد، وحصل أحزاب الإصلاح والتنمية والحرية ومصر بلدي على ٣ مقاعد لكل منهم، أما أحزاب التجمع والحزب الديمقراطي الناصري والصرح المصري الحر، وحراس الثورة على مقعد واحد لكل. (٣٧)

وبتحليل النتائج النهائية للانتخابات البرلمانية ٢٠١٥ سجلت الباحثة عدة ملاحظات على النحو التالي:

أ- عند النظر إلى تركيبه المجلس؛ فيعد المجلس من أكثر المجالس المصرية تنوعاً في التركيبة الحزبية والمستقلين والأكثر في عدد المستقلين، والأعلى في المؤهلات التعليمية، وأكثر من نصف الأعضاء جدد على الممارسات البرلمانية. (٣٨)

ب- أن عدد المقاعد التي حصلت عليها الأحزاب السياسية لا تعكس قوة وقدرة هذه الأحزاب على أرض الواقع بقدر ما يمكن أن تعكس حسن اختيار الأحزاب لمرشحين في دوائر معينة.

ت- فوز المستقلين بنسبة كبيرة من المقاعد البرلمانية تتعدى نسبة ٥٧% من مقاعد البرلمان مقابل ٤٣% للحزبيين، واطهر مشهد المرشحين الحزبيين على المقاعد الفردية مشكلة حقيقية للنظام الحزبي المصري، تتمثل في: -

- نقص قدرة الاحزاب على إعداد كوادر حزبية تستطيع نشر أفكار الحزب وحشد وتجنيد أكبر قطاع من المؤيدين للحزب على أساس ما سيطرته من أولويات على أجندته التشريعية من خلال هيئته البرلمانية.
- ضم الاحزاب لمرشحين موثوق في نجاحهم حتى ولو كانوا يختلفون ايدلوجيا مع افكار وسياسيات الحزب نفسه بهدف تشكيل كتلة برلمانية كبيرة دون النظر الي الاختلاف الأيدلوجي.
- الاعتماد على المرشحين السابقين للحزب الوطني أو على الجيل الثاني من أبناء أعضاء قدامى للحزب، وهو أمر لا يحمل أي إدانة لممثلي الحزب الوطني أو لأبنائهم، ولكنه يعكس الفقر السياسي وعدم القدرة على إعداد الكوادر وعدم استغلال الطموحات السياسية لقطاعات الشباب التي طالما تغنت بها هذه الاحزاب

ث- تراجع اليسار المصري بصورة شبه كاملة من التمثيل في البرلمان عبر أحزابه الشرعية، فضلا عن التراجع الشديد في نسبة اليمين الديني ممثلا في حزب النور السلفي (التقرير الختامي لنتائج متابعة الانتخابات البرلمانية مصر، ٢٠١٥). (٣٩)

ج- التمثيل المناسب والملائم لبعض الفئات الاجتماعية، فلأول مرة في تاريخ الحياة النيابية المصرية ٤- لأول مرة في تاريخ الحياة الدستورية والنيابية المصرية، ينص الدستور على التمثيل الإيجابي لفئات ستة من مكونات المجتمع المصري، حيث نصت المادة (١٠٢) من الدستور على مراعاة التمثيل العادل للسكان، والمحافظات، والتمثيل المتكافئ للناخبين، ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأي نسبة بينهما. كما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على ٥٪، ويحدد القانون كيفية ترشيحهم. كما نصت المادتان ٢٤٣ و ٢٤٤ على أن تعمل الدولة على تمثيل العمال والفلاحين والشباب والمسيحيين والأشخاص ذوي الإعاقة والمصريين المقيمين في الخارج، تمثيلاً ملائماً تأكيداً لمبدأ المواطنة. (٤٠)

### ٣- المحددات التنظيمية:

يتضح دور المجلس النواب في عملية صنع السياسة الاقتصادية من خلال التعرف على الهيكل المؤسسي للمجلس، وسترکز الباحثة في هذا الجزء على دور اللجان البرلمانية، فهي واحدة من أهم الأجهزة العاملة في المجلس، والتي تمثل محركاً أساسياً للعمل داخله، وساحة لصناعة التشريعات والقوانين وممارسة الرقابة البرلمانية.

وقد نص الدستور في المواد (١٢٢، ١٣٥، ١٣٦) على تحديد مهام لهذه اللجان، حيث نصت المادة "١٢٢" على إحالة كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة

بالمجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه. فنصت المادة ١٣٥ من الدستور على أن اللجان البرلمانية مكلفة بأداء دور محدد في تطوير الرقابة التشريعية كما وعلى أن تشارك اللجان البرلمانية في تقصي الحقائق فيما يخص القرارات السابقة فيما يتعلق بالجوانب الإدارية والمالية أو أي هدف آخر يراه مجلس النواب مناسباً، وتتعزز أحكام المادة ١٣٥ بمبدأ الشفافية الذي يضمن حصول هذه اللجان على المعلومات الضرورية التي تساعد في تحقيق أهدافها. بينما حددت المادة ١٣٦ من الدستور على أكثر العناصر الإجرائية الأساسية والضرورية لكي تؤدي اللجان البرلمانية وظائفها وتتضمن هذه العناصر تمكين رئيس الوزراء أو الوزراء أو المسؤولين الآخرين من حضور اجتماع اللجنة البرلمانية حضورهم وجوباً بناء على طلب المجلس، ولهم الاستعانة بمن يرون من كبار الموظفين (نصوص المواد ١٢٢، و١٣٥، و١٣٦ من الدستور). (٤١)

وقد حددت اللائحة الداخلية للمجلس لعام ٢٠١٦ على إنشاء ٢٥ لجنة نوعية بالمجلس ولكل لجنة اختصاصها وسوف نتناول بالتحديد اللجان المتعلقة بصنع السياسة الاقتصادية المصرية، وهذا على النحو التالي:

- **لجنة الخطة العامة:** تختص بمراجعة ومناقشة الخطة والموازنة العامة للدولة والموازنات الأخرى، وموازنات المجالس والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وموازنات وحدات الإدارة المحلية بالاشتراك مع لجنة الإدارة المحلية، وموازنات المجالس والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، والتقارير السنوية والدورية للجهاز المركزي للمحاسبات وتقاريره عن الحسابات الختامية، والتقارير الخاصة التي يعدها عن المركز المالي للمصالح والأجهزة والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية والقطاع العام وقطاع الأعمال العام، التشريعات الخاصة بالضرائب والجمارك والرسوم وغيرها من الفرائض والأنظمة المالية، موازنة مجلس الشعب ومجلس الشورى وحساباته الختامية، بالإضافة إلى المسائل الداخلة في اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالتخطيط وبالمالية. (لائحة مجلس النواب، ٢٠١٦)
- **لجنة الشؤون الاقتصادية:** السياسة الاقتصادية، مسائل النقد والائتمان والادخار، وسياسة الأجور والأسعار، والتأمين والقروض، وشؤون التجارة الداخلية، والتمويل والتوزيع والاستهلاك والتعاون الاستهلاكي، وشؤون التجارة الخارجية، والتشريعات والاتفاقات الاقتصادية والتجارية، الشؤون الاقتصادية المتعلقة بالسوق العربية المشتركة والتكامل الاقتصادي، وسياسة الاستثمارات والمناطق الحرة، وغير ذلك من المسائل الداخلة في اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالاقتصاد والتعاون الاقتصادي.
- **لجنة الصناعة:** الخطة العامة للإنتاج الصناعي وتقويم مشروعاتها، والخطة العامة للإنتاج الصناعي وتقويم مشروعاتها. والجوانب المتعلقة بالصناعة والسياسة العامة لتنمية واستغلال الموارد الطبيعية ومنها الثروة المعدنية وطرق البحث الجيولوجي. وسائل خفض تكاليف الإنتاج ومحاربة الإسراف، ورفع الكفاءة الإنتاجية والتقدم التكنولوجي في الصناعة، والتشريعات الخاصة بالصناعة والقوى المحركة

للجوانب المتعلقة بالصناعة في الملكية الفكرية والعلاقات الصناعية، وغير ذلك من المسائل الداخلة في اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالصناعة.

○ لجنة المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر: تختص بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، وتمويلها، وتشجيعها. والمشكلات التي تواجه المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر. والمسائل المتعلقة بالقطاع غير الرسمي في المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر، وتأهيله وإدماجه في الاقتصاد الرسمي. التشريعات الخاصة بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، وغير ذلك من المسائل الداخلة في اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر.

○ لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية: الشؤون الدستورية، وتطوير القوانين بحيث تتفق مع مبادئ الشريعة الإسلامية وأحكام الدستور، وشؤون اللائحة الداخلية، والتشريعات المكملة للدستور، والتشريعات المتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، ومعاونة المجلس ولجانه في صياغة النصوص التشريعية، وتقارير هيئات الرقابة والتفتيش في الدولة، وتطوير وتحسين نظم الخدمات القانونية والقضائية، وشؤون العضوية والحصانة البرلمانية، وأحوال عدم الجمع وإسقاط العضوية، وغير ذلك من المسائل الداخلة في اختصاص الوزارة المختصة بشؤون العدل والقضاء. (٤٢)

وتمثل هذه اللجان محركاً أساسياً للعمل بداخله، بالإضافة لكونها ساحة لصناعة القوانين والتشريعات، حيث تتولى دراسة وإبداء الرأي في مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين والقرارات بقوانين، ودراسة التقارير الدورية التي يقدمها الجهاز المركزي للمحاسبات، والزيارات الميدانية لبعض مواقع الإنتاج. (٤٣)

وفي هذا السياق نلاحظ أن اللجان النوعية تمارس دوراً رقابياً من خلال جلسات الاستماع أو لجان الاستطلاع والمواجهة وتبادل وجهات النظر مع المسؤولين التنفيذيين أو الدور الإخباري أو المعلوماتي الذي تقدمه اللجان في تقاريرها التي عرض على الجلسات العامة للمجلس.

وفيما يتعلق بنشاط اللجان النوعية؛ فعقدت اللجان النوعية خلال دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الأول "٧٧٦" اجتماعاً واستغرقت " ١٧٣٨ " ساعة، وبلغ إجمالي عدد تقارير اللجان التي نظرها المجلس نحو ٦٩٠ تقريراً، بالإضافة إلى ٣٠٠ تقرير أعدتها اللجان الخاصة التي شكلها المجلس لدراسة القرارات بقوانين ليصبح إجمالي عدد التقارير التي أعدتها اللجان ٩٩٠ تقريراً وهو الرقم الأعلى بين المعدلات أعداد التقارير اللجان التي نظرها المجلس. (٤٤)

أما بالنسبة للدور الانعقاد الثاني بلغ عدد اجتماعات هذه اللجان "١٦٩٦" اجتماعا، واستغرقت "٣٧٠٠" ساعة، وقد بلغ مجموع التقارير التي أعدتها اللجان النوعية نحو "١٣٧٢" تقريراً، نظر منها المجلس "١٠١٤" تقريراً. (٤٥)

بينما وصل عدد

هذه الاجتماعات في دور الانعقاد الخامس من الفصل التشريعي الأول بنشاط مكثف للجان النوعية بالمجلس، فقد عقدت العديد من الاجتماعات بلغت نحو (١٩٨٠) اجتماعاً، استغرقت (٢٩٠٣) ساعة، وقد بلغ مجموع

التقارير التي أعدتها اللجان النوعية نحو (١٧٠٢) تقريراً، نظر منها المجلس (١٤٦٨) تقريراً. ولا يقتصر دور اللجان على هذا فحسب، وإنما تقوم اللجان النوعية بزيارات الميدانية لبعض المناطق الصناعية ومواقع الإنتاج لدراسة الأوضاع على أرض الواقع وقد قام المجلس خلال الفصل التشريعي الأول ما يزيد عن ١٠٠ زيارة.

ونخلص من ذلك أن اللجان النوعية لها دور هام في مناقشة مشروعات القوانين والمقترحات المقدمة من الأعضاء، ليس هذا فحسب بل تمتد أعضاء البرلمان بكافة المعلومات التي يتم عرضها في تقارير هذه اللجان خلال الجلسات العامة للمجلس، ومن ثم تمتد باقي نواب البرلمان من اللجان الأخرى بمعلومات موثقة عن أداء الحكومة في مجال من المجالات.

#### خامساً: دور مجلس النواب في صنع السياسة الاقتصادية المصرية:

يركز هذا المحور على دور مجلس النواب - المنتخب في عام ٢٠١٥ والمتنهي في عام ٢٠٢٠ - في عملية صنع السياسة الاقتصادية المصرية وذلك بالحديث عن دوره في اختيار الحكومة ومنحها الثقة ودور المجلس التشريعي والرقابي.

#### ١- اختيار الحكومة ومنحها الثقة:

منح الدستور مجلس النواب القرار النهائي في اختيار الحكومة وتشكيلها وذلك من خلال الموافقة على برنامجها، فوفقاً لنص المادة ١٤٦ هناك حالتين، الأولى يختار رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة

أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عُدَّ المجلس منحلًا، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. (٤٦)

ومن خلال الممارسة، تقدمت الحكومة ببرنامجها في ٢٧ مارس ٢٠١٦، وناقشه المجلس على مدار ١٠ جلسات عامة، وبلغ عدد المتحدثين في المناقشة "٣٩٩" متحدثًا منهم (٢٢٦) عضواً من المستقلين، و(١٧٣) من الأحزاب، ووافق على منح الثقة للحكومة بعدد (٤٣٣) عضواً من إجمالي الحضور البالغ (٤٧٦) عضواً، ويمثلون ٧٢% من إجمالي أعضاء مجلس النواب، بينما رفض البرنامج عدد (٣٨) عضواً يمثلون عضو ٦.٣% من إجمالي الأعضاء. (٤٧)

## ٢- دور المجلس في إصدار التشريعات الاقتصادية:

ناقش مجلس النواب خلال الفصل التشريعي الأول ٨٨٧ مشروع قانون خلال الخمسة أدور انعقاد، بإجمالي عدد مواد ١٠٥٢٨ مادة، وفي دور الانعقاد الأول أنجز المجلس ٨٢ مشروع قانون، أما في دور الانعقاد الثاني فأنجز المجلس ٢١٩ مشروع قانون، وبدور الانعقاد الثالث نظر المجلس وأنجز عدد ١٩٧ مشروع قانون، وفي الدور الرابع للانعقاد أنجز ١٥٦ قانون، وفي دور الانعقاد الخامس حسم مجلس النواب ٢٣٣ قانون.

ناقش المجلس في أول ١٥ يوم له في دور الانعقاد الأول (٣٤٢) قراراً بقانون أصدرها رئيس الجمهورية في غيبة المجلس بعد صدور الدستور في زمن قياسي لم يسبق له مثيل، وتمت الموافقة على "٣٤١" منها، ورفض المجلس قرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ والخاص بالخدمة المدنية، وهي تعد سابقة في أداء الدور المجلس التشريعي.

وخلال الفصل التشريعي الأول قامت مصر في بدء برنامج الإصلاح الاقتصادي في أواخر عام ٢٠١٦، والذي كان من أهم أثره إجراء تعديلات على السياسة الاقتصادية المصرية في هذه الفترة، ومن ثم الشروع في إجراء تعديلات على التشريعات الاقتصادية القائمة، بل الأكثر من ذلك وضع تشريعات اقتصادية جديدة تلائم هذه المرحلة، ومن أبرز هذه المشروعات القوانين هي مشروع قانون تعديل قانون شركات المساهمة والتوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة وشركات الشخص الواحد. ومشروع قانون تنظيم نشاطي التأجير التمويلي والتخصيم، مشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون سوق رأس المال. ومشروع قانون حماية المستهلك، مشروع قانون الاستثمار، مشروع قانون بإصدار تراخيص المنشآت الصناعية، مشروع قانون تنظيم الصناعة وتشجيعها، ومشروع تعديل قانون السجل التجاري، مشروع تعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، ومشروع قانون بتعديل قانون الضريبة على القيمة المضافة، وتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على القيمة المضافة، وتعديل أحكام قانون مكافحة غسل الأموال الصادر بالقانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢، مشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون الإيداع والقيود المركزي للأوراق المالية والقانون

الصادر به رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٢، مشروع قانون تعديل قانون قطاع الأعمال، مشروع قانون الجمارك. وغيرها من القوانين الاقتصادية.

وفي السياق السابق سنعرض أهم القوانين الاقتصادية التي تعد إنجازاً لمجلس النواب خلال الفصل التشريعي الأول، وفي يلي عرض موجز لبعضها:

أ- **قانون ضريبة القيمة المضافة ٢٠١٦**، وهي ضريبة يتم فرضها بناءً على الزيادة في قيمة الخدمات أو المنتجات في جميع مراحل الإنتاج أو التوزيع، ويتم تحديد مقدار الضريبة من جانب الدولة كنسبة مئوية من سعر السوق النهائي، وقد تم تطبيق ضريبة القيمة المضافة بدلاً من ضريبة المبيعات بهدف تبسيط النظام الضريبي، وتقليل التهرب الضريبي.

ب- **قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧**، ويحدد مبادئ تعزيز وتشجيع النشاط الاستثماري في مصر مع مراعاة الأهداف الإنمائية، حيث يضمن القانون معاملة منصفة للمستثمرين بغض النظر عن حجم المشروع أو جنسيته، ويعمل على تعزيز روح المبادرة، وتنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وضمان المنافسة العادلة، وتطبيق حوكمة الشركات، فضلاً عن تبسيط إجراءات الاستثمار للحد من المخاطر المرتبطة بها.

ت- **قانون تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر**، بهدف تفعيل دور جهاز تنمية المشروعات المنشأ بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٤٧ لسنة ٢٠١٧ والمعدل بالقرار رقم ٢٣٧٠ لسنة ٢٠١٨ باعتباره الجهة المسؤولة والأب الشرعي الداعم لهذا القطاع، واستهدف القانون أيضاً توفيق أوضاع المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر العاملة في مجال الاقتصاد غير الرسمي لتأهيلها ودمجها في القطاع الرسمي.

ث- **قانون السجل التجاري**، صدر هذا القانون برقم ١٩٨ لسنة ٢٠٢٠، ليكون بمثابة تعديلاً لبعض أحكام القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٦ في شأن السجل التجاري، ويعد هذا القانون من التشريعات الهامة التي أقرها مجلس النواب لدعم العاملين في قطاع الصناعة ومنحهم الحق في القيد بالسجل التجاري بعد معاناتهم مع القانون القديم قبل التعديل.

ج- **قانون الجمارك**، والصادر برقم ٢٠٧ لسنة ٢٠٢٠ صدر ليعالج السلبات التي كشف عنها تطبيق القانون القديم، ولمجارة التحولات الكثيرة التي شهدتها المجتمع خلال تلك الفترة، خاصة التغيرات الجذرية في النظام الاقتصادي المصري نحو التحول إلى النظام الحر، وما يحكم ذلك من مبادئ السوق والعرض والطلب، وتحرير التجارة الدولية، وفتح أسواق للصادرات المصرية، والتعاون في المجال

الاقتصادي مع دول أخرى، ويهدف قانون الجمارك الجديد إلى، المساهمة في تبسيط الإجراءات لتعزيز الحوكمة والتميز على مجتمع الأعمال، وتسهيل حركة التجارة الداخلية والخارجية. نلاحظ مما سبق أن معظم القوانين التي أقرها المجلس هي من اقتراح السلطة التنفيذية، وأن المجلس قد وافق عليها وأقرها جميعاً، ولكن يحسب لهذا المجلس انجاز الكثير من التشريعات الاقتصادية التي صدرت خلال الفصل التشريعي الأول ورسمت توجهات النظام الاقتصادي المصري والسياسة الاقتصادية المصرية.

### ٣- الدور المالي:

وفيما يتعلق بمشروعات القوانين، نظر المجلس خلال دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الأول "٨٢" مشروعاً بقانون شملت قانون الموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧، ومشروع قانون باعتماد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٧، وعدد (٥٠) مشروع بقانون يربط موازنات الهيئات الاقتصادية.

مارس المجلس دوره المالي فخلال دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الأول ناقش المجلس مشروعات قوانين الموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧، ومشروع قانون باعتماد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٧، وعدد (٥٠) مشروع بقانون يربط موازنات الهيئات الاقتصادية، وشهدت هذه المناقشات زخماً غير مسبوق ظهر حلياً في عدد اجتماعات اللجان النوعية لدراستها وعدد الجلسات العامة لمناقشتها، ليس هذا فحسب بل شهدت حضور مكثف للسادة الوزراء وممثلي الهيئات الحكومية..

وخلال الفصل التشريعي الأول ناقش المجلس مشروعات قوانين الموازنة العامة للدولة ومشروعات قوانين يربط موازنات الهيئات الاقتصادية، للسنوات المالية ٢٠١٧/٢٠١٨، ٢٠١٨/٢٠١٩، ٢٠١٩/٢٠٢٠، و٢٠٢٠/٢٠٢١ ومشروعات قوانين ربط الموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية. كذلك اعتماد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

### ٤- الدور الرقابي:

قام المجلس بممارسة دوره الرقابي الأدوات الرقابية مثل طلبات الإحاطة، وطلبات المناقشة العامة والاقتراحات برغبة، والاستجابات؛ فنظر المجلس ١٢٧٨ بيان عاجل، و٦٠٠٨ طلب إحاطة، و٤١٣٣ سؤالاً، و٣١٨٨ اقتراحاً برغبة، و٢٠٠ طلبات مناقشة عامة.

فعلى سبيل المثال خلال دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الأول بلغ عدد طلبات الإحاطة التي نظرها المجلس (٣٢٤) طلب إحاطة، بينما بلغ عدد البيانات العاجلة التي نظرها المجلس (٢٦٥) بياناً عاجلاً، وبلغ عدد الأسئلة "٤٧٢" سؤالاً ( أجيب شفاهة على ٤٥ سؤالاً وتم الرد كتابياً من جانب

الحكومة على باقي الأسئلة)، وبلغ عدد الاستجابات المستوفاة "١١" استجابا سقطت منهم "٧" كانت موجهة لوزير التمويل نظرا لاستقالته، وبلغ عدد طلبات المناقشة العامة التي نظرها المجلس (٨) طلبات مناقشة عامة، وبلغ عدد الاقتراحات برغبة التي نظرها المجلس "١١٩" اقتراحا برغبة. (٤٨)

وفيما يتعلق بلجان تقصي الحقائق؛ فشكل المجلس لجنة تقصي الحقائق فساد القمح والتي وجهت في تقريرها المسؤولية القانونية والسياسية لوزير التمويل والمسؤولين بمنظومة القمح، لم يتخذ البرلمان موقف ضد وزير التمويل على الرغم من الأدلة والمستندات التي قدمتها لجنة تقصي الحقائق في تقريرها ولكنه اكتفي بإحالة التقرير إلى النائب العام، مما يعنى أن البرلمان يدعم الحكومة. (٤٩)

وفي دور الانعقاد الثاني، بلغ عدد البيانات العاجلة نحو "٤٦٤" بيانا عاجلا، وفي مجال طلبات الإحاطة نظر المجلس نحو "٤٩٨" طلبا، كما تدارست اللجان النوعية نحو "٨٥٥" طلب إحاطة، وبالنسبة لمجال الأسئلة؛ فقد تم توجيه "١٠٢٤" سؤالا أجابت الحكومة على "٧٥" سؤالا شفاهه بالجلسة العامة وتم الرد كتابيا من جانب الحكومة على أغلب الأسئلة المتبقية، وبلغ عدد طلبات ال مناقشة العامة "٢٦" طلب مناقشة، ونظر المجلس "٦٣٤" اقتراحا برغبة. (٥٠)

أما خلال دور الانعقاد الثالث، بلغ عدد البيانات العاجلة التي نظرها المجلس ٣٠٣ بيان عاجل، ونظر ٣٨٥ طلب إحاطة في الجلسات و ٣٩٠ طلب إحاطة تم مناقشتها في اللجان، فيما نظر ١٠٩٠ سؤالا، و ٨٣٩ اقتراحا برغبة، و ٢٠ طلب مناقشة عامة.

وفي دور الانعقاد الرابع من الفصل التشريعي الأول، نظر مجلس النواب ٣٤٧ بيانا عاجلا، وناقش ٣٨٨ طلب إحاطة في الجلسات و ١٣١٢ طلب في اللجان النوعية، فيما نظر المجلس ٩٠١ سؤالا، و ٧٩٣ اقتراحا برغبة، و ٥٤ طلب مناقشة عامة.

أما عن الدور الرقابي للمجلس في دور الانعقاد الخامس في مجال طلبات الإحاطة والبيانات العاجلة بلغ عدد طلبات الإحاطة في هذا الدور نحو (٤٠٦٤) تم الرد على جزء منها شفاهه بالجلسة العامة والباقي تم كتابيا كما تدارست اللجان النوعية نحو ١٥٣٠ طلب إحاطة كما نظر المجلس عدداً من البيانات العاجلة في شتى المجالات، أما في مجال الأسئلة تم توجيه نحو ٦٤٦ سؤال، أجابت الحكومة على بعضهم كتابيا من جانب الحكومة على بالجلسة العامة وتم الرد أغلب الأسئلة المتبقية، وفي مجال المناقشة العامة بلغ عدد طلبات المناقشة العامة التي ناقشها المجلس هذا الدور "٩٢" طلب، أما في مجال الاقتراح برغبة نظر المجلس "٧٤٣". (٥١)

وتلاحظ أن الدور الرقابي لم يكن على الوجه الأكمل بل كان غائب فعلا، كما أن الممارسات أفقدت العديد من الأدوات الرقابية أهميتها، وعلى رأسها البيانات العاجلة والتي أصبحت فرصة للكلام للعديد من النواب

وغالبا في عدم وجود الوزير المختص، وكأنها حوار من جانب واحد، وعلى الرغم من تنوع أساليب الرقابة للمجلس، تلاحظ استخدام أساليب الرقابة الأقل تأثيرًا؛ فكان يميل نواب إلى استخدام الأساليب التي تدعو الحكومة إلى توضيح بعض الأمور من خلال توجيه أسئلة أو طلبات احاطة أو بيانات عاجلة أو ابداء اقتراح برغبة.

## الخاتمة:

تلعب السلطة التشريعية دورًا هامًا في صنع السياسة الاقتصادية من خلال دورها في التشريع، حيث تصدر القوانين و هي أحد أشكال السياسة العامة بالإضافة إلي دورها المالي من خلال إقرار الموازنة العامة للدولة التي تعتبر التجسيد المالي و الرقمي للسياسة الاقتصادي، بالإضافة إلى دورها في اقرار السياسة الاقتصادية باعتبارها أحد أشكال السياسة العامة، كذلك خطط التنمية الاقتصادية، لا يقتصر على ذلك فقط؛ فلها دور في الرقابة على أداء و تنفيذ هذه السياسات، قد خول دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ للسلطة التشريعية سلطات واسعة في المراقبة على أداء الحكومة و وضع الموازنة و الخطة العامة و التنمية الاقتصادية و إقرار السياسة العامة للدولة و غيرها و يتضح أيضا ان التكوين الحزبي و السياسي للبرلمان أثرت على أدائه، كما أن لائحة مجلس النواب لجان نوعية لكل لجنة اختصاصها تساعد في وضع وتنفيذ السياسات الاقتصادية، وقد أنجز مجلس النواب خلال الفصل التشريعي الأول الكثير من التشريعات الاقتصادية الهامة مثل قانون ضرائب القيمة المضافة، وقانون الاستثمار، وقانون الجمارك... وغيرها من التشريعات الاقتصادية، ولكن تلاحظ أن أغلب مشروعات القوانين كانت مقدمة من جانب الحكومة وليس من النواب، كما أن الدور الرقابي للمجلس كان يميل لاستخدام الأساليب التي تدعو الحكومة إلى توضيح بعض الأمور.

## الهوامش

(١) كريم سيد محمد السيد أبو العزم، "التنظيم الدستوري لصنع السياسات العامة (دراسة مقارنة: مصر وفرنسا وأمريكا)"، *المجلة القانونية لكلية الحقوق جامعة القاهرة فرع الخرطوم*، المجلد ٨، العدد ٥، نوفمبر ٢٠٢٠، ص ص ١٩٥٣-٢٠٢٦.

(٢) سفيان العيسة، *الاقتصاد السياسي للإصلاح في مصر: فهم دور المؤسسات. سلسلة الشرق الأوسط*، العدد ٥. مركز كارينجي للشرق الأوسط أكتوبر ٢٠٠٧.

(٣) نادية رمسيس فرح، *الاقتصاد السياسي لمصر*، محمد قاسم "مترجم"، (القاهرة: المركز القومي للترجمة والنشر، ٢٠١٠).

(٤) أماني قنديل، *صنع السياسة العامة في مصر مع التطبيق على السياسة الاقتصادية في الفترة من ١٩٧٤-١٩٨١*، (طروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٨٥).

(٥) آية خطيب عطا الله نصر، *دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة الاقتصادية، القاهرة: المركز الديمقراطي العربي*، ١٧ أغسطس ٢٠١٧،

تاريخ الدخول ٢٠٢٣/٢/١، تم الاسترداد عن طريق الرابط التالي: <https://democraticac.de/?p=48543>

(٦) عبد الحق بن سعدي، "دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة من خلال آليات الرقابة البرلمانية في كل من الجزائر والمغرب"، *مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية*، المجلد ٤، العدد ١١، يونيو ٢٠١٧، ص ص ٢٢٠-٢٣٨.

- (٧) على حسن يوسف فتاح، "دور المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسات العامة"، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة زاخو، (المجلد ٦، العدد ٤، ديسمبر ٢٠١٨) ص ١٠٥٧-١٠٦٩.
- (٨) عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، (بيروت، منظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٨)، ص ٨٩.
- (٩) جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، (ترجمة: عامر الكبيسي)، (الدوحة: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ١٩٩٨)، ص ١٥.
- (١٠) عامر خضير الكبيسي، مرجع سابق، ص ٨٩.
- (١١) فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة من منظور كلي في البنية والتحليل ١، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ٢٠٠١)، ص ٣٨.
- (١٢) سلوى الشعراوي جمعة، تحليل السياسات العامة في القرن الحادي والعشرين، في تحليل السياسة العامة في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٤، ص ٢٤.
- (13) Michal Lipsky، Street – Level Bureaucracy، The Dilemmas of Individual in Public Services، New York ،Russell Sage Foundation، 2010) pp20-25.
- (١٤) إياد عبد الفتاح النور، المفاهيم والنظم الاقتصادية، (عمان: دار صفاء للنشر، ٢٠١٥)، ص ١٦.
- (١٥) محمد أحمد الأفندي، النظرية الاقتصادية الكلية "السياسة والممارسة"، (صنعاء: الأمين للنشر والتوزيع، ٢٠١٤)، ص ٢٠.
- (١٦) عبد المطلب عبد الحميد، السياسة الاقتصادية (على مستوى الاقتصاد القومي تحليل كلي). (القاهرة: مجموعة النيل العربية، ٢٠٠٣)، ص ١٥.
- (١٧) أحمد شعبان محمد علي، علم الاقتصاد والسياسات الاقتصادية، (الإسكندرية: دار التعليم الجامعي، ٢٠١٥)، ص ١٣٦-١٣٧.
- (١٨) أماني قنديل، مرجع السابق، ص ١٠٠.
- (١٩) جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص ١٠٥-٧٧.
- (٢٠) السيد عبد المطلب غانم، تنفيذ "إملاء" السياسات العامة، برنامج بناء قدرات أعضاء فروع المجلس القومي للمرأة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٧.
- (٢١) حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية.. دولة المؤسسات، (القاهرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٠)، ص ١٢٧-١٣٠.
- (٢٢) جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، عامر الكبيسي "مترجم"، (الدوحة: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ١٩٩٨)، ص ٦١-٦٣.
- (٢٣) المرجع السابق، ص ٥٦.
- (٢٤) حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص ١٢٢-١٢٤.
- (٢٥) أحمد محروس خضير، تحليل السياسات العامة "دراسة نظرية وحالات عملية"، (الإمارات: دار الكتاب الجامعي، ٢٠١٧)، ص ٢٣٦-٢٣٧.
- (٢٦) مها عبد اللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، النظام السياسي والسياسة العامة، (بغداد: مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، ٢٠٠٦)، ص ١٩-٢٠.
- (٢٧) جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص ٦٦.
- (٢٨) المرجع السابق، ص ٦٦.
- (٢٩) جابريل ألوند وبنجهام باويل. هشام عبد الله "مترجم". السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر. عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ١٩٩٨.
- (٣٠) للمزيد عن دور الرأي العام في صنع السياسة العامة انظر:
- أحمد بدر، الرأي العام: طبيعته وتكوينية وقياسه ودوره في السياسة العامة، (القاهرة: دار قباء للنشر والتوزيع، ١٩٩٨).
- (٣١) نصوص المواد ١٢٢، و١٢٣ من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤، (الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ)، ١٤ يناير ٢٠١٤).
- (٣٢) أحمد أبو الحسن زرد وعادل علي، برلمان ٢٠١٥ إرادة شعب... وضمير وطن، (القاهرة: الهيئة العامة للاستعلامات، ٢٠١٥)، ص ٣٨.
- (٣٣) نصوص المواد ١٠١، و١٢٤ و١٢٥ من دستور ٢٠١٤.
- (٣٤) نص المادة ٣١ من دستور ٢٠١٤.
- (٣٥) نص المادة ١٥٤ من دستور ٢٠١٤.
- (٣٦) نص المادة ١٣٤ من دستور ٢٠١٤.
- (٣٧) اللجنة العليا للانتخابات، ملخص تقرير الانتخابات التشريعية "برلمان ٢٠١٥"، تاريخ الاسترداد ٢٠٢٣/٢/١٠، على الرابط التالي: [https://parliament2015.elections.eg/images/pdfs/reports/2015HoR-ReportSummary\\_Ar.pdf](https://parliament2015.elections.eg/images/pdfs/reports/2015HoR-ReportSummary_Ar.pdf)
- (٣٨) كريم سيد عبد الرازق، دور البرلمانات في دعم التطور الديمقراطي في الديمقراطيات الناشئة الدروس المستفادة لمجلس النواب المصري (٢٠١٥-٢٠٢٠)، (المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية بالإسكندرية: المجلد ٥، العدد ١٠، يوليو ٢٠٢٠)، ص ٣٦-٣٨.
- (٣٩) ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان، التقرير الختامي لنتائج متابعة الانتخابات البرلمانية مصر ٢٠١٥، (القاهرة: ماعت للسلام والتنمية وحقوق الانسان، ٢٠١٥)، ص ٨.
- (٤٠) المرجع السابق، ص ١١.
- (٤١) نصوص المواد ١٢٢، و١٣٥، و١٣٦ من دستور ٢٠١٤.
- (٤٢) نصوص المواد من ٣٧-٤٤ من قانون رقم (١) بإصدار اللائحة مجلس النواب، الجريدة الرسمية، العدد ١٤ مكرر (ب) في ١٣ أبريل ٢٠١٦.
- (٤٣) محمد العجاتي، إشكاليات اللجان البرلمانية في مصر، في آدم سيجان وآخرون، اللجان البرلمانية المعايير الدولية وإشكاليات العمل في السياق المصري، (القاهرة: منتدى البدائل العربي للدراسات ومؤسسة الشركاء الدوليين للحوكمة، يناير ٢٠١٦)، ص ٩.
- (٤٤) تقرير إنجازات مجلس النواب خلال دور الانعقاد العادي الأول من الفصل التشريعي الأول، (القاهرة: مجلس النواب، ٢٠١٦)، ص ٢٧.
- (٤٥) تقرير إنجازات مجلس النواب خلال دور الانعقاد العادي الثاني من الفصل التشريعي الأول، (القاهرة: مجلس النواب، ٢٠١٧)، ص ٢١.
- (٤٦) نص المادة ١٤٦ من دستور ٢٠١٤.
- (٤٧) إنجازات مجلس النواب خلال دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الأول، مرجع سابق، ص ١٧.
- (٤٨) المرجع السابق، ص ١٧.
- (٤٩) المرجع السابق، ص ١٩.
- (٥٠) تقرير إنجازات مجلس النواب خلال دور الانعقاد العادي الثاني من الفصل التشريعي الأول، مرجع سابق، ص ١٥-١٨.
- (٥١) تقرير إنجازات مجلس النواب خلال دور الانعقاد العادي الخامس من الفصل التشريعي الأول، (القاهرة: مجلس النواب، ٢٠٢٠)، ص ٨.