

**العلاقات الاقتصادية المصرية – الأوروبية:
من التكامل السطحي إلى التكامل العميق
(بالتطبيق على المعونة الحكومية)**

منى طعيمة الجرف

أستاذة الاقتصاد المساعدة، كلية الاقتصاد
والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.



مقدمة

تستمد العلاقات المصرية - الأوروبية مكانتها من الأهمية التي يحتلها الاتحاد الأوروبي على الساحتين العالمية والمحلية. فالإتحاد الأوروبي يستحوذ على ما يقرب من ٢٨ بالمئة من الناتج العالمي، و٤٠ بالمئة من التجارة العالمية في السلع والخدمات، فضلاً عن مساهمته بما يقرب من ٥١ بالمئة من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر عام ٢٠٠٦^(١). وعلى المستوى المحلي، يمثل الإتحاد الأوروبي الشريك التجاري الرئيسي لمصر، بنصيب بلغ ٣٤ بالمئة من إجمالي التجارة السلعية عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧، كما يمثل المصدر الثاني لتدفقات الاستثمار الأجنبي في مصر عن السنة ذاتها، فضلاً عن أن الإتحاد الأوروبي يمثل أكبر مستورد للخدمة السياحية، حيث يستحوذ على ٦١ بالمئة من إجمالي عدد السائحين^(٢)، وهو واحد من أهم مصادر المعونة الفنية والمالية لمصر.

وفي ضوء هذه المكانة التي يحتلها الإتحاد الأوروبي، شهدت العلاقات المصرية - الأوروبية تطوراً واضحاً على مدى العقود الثلاثة الأخيرة، لتبدأ بخطوات تدريجية تجاه التكامل السطحي، فالتكامل الشامل والعميق.

فبينما جاءت العلاقات المصرية - الأوروبية في مرحلتها الأولى ١٩٧٧ - ١٩٩٥ لتشهد معاملة تفضيلية، غير تبادلية، للسلع المصرية الصناعية - ما عدا المنسوجات والملابس الجاهزة - شهدت العلاقات تطوراً في المرحلة الثانية، في إطار اتفاقية المشاركة المصرية - الأوروبية منذ عام ٢٠٠٤، التي استهدفت إقامة منطقة تجارة حرة في السلع الصناعية خلال فترة انتقالية هي اثنا عشر عاماً، لكافة السلع الصناعية، في ما عدا بعض الصناعات المتعلقة بقطاع السيارات التي امتدت الفترة الانتقالية لها إلى ستة عشر عاماً. وتضمنت اتفاقية المشاركة في الملف الزراعي بعضاً من المزايا التفضيلية المقدمة، على بعض المنتجات الزراعية، من قبل الطرفين، كما اتسعت هذه الاتفاقية لتشمل التعاون في المجالات السياسية والاجتماعية والأمنية إلى جانب النواحي الاقتصادية.

بدأت الحكومة المصرية بتطبيق خطة العمل^(٣) في إطار سياسة الجوار الأوروبي منذ آذار/ مارس ٢٠٠٧، التي تمت صياغتها بالتفاوض الثنائي، لتعكس أولويات الإصلاح للحكومة المصرية خلال الفترة ٢٠٠٧ - ٢٠١٠، في كافة المجالات السياسية، والاقتصادية والاجتماعية. وقد جاء الإعلان عن تبني سياسة الجوار الأوروبية بهدف تطوير العلاقات الأوروبية - المتوسطية بالانتقال بها إلى التكامل العميق والشامل، وذلك من خلال تناول

(١) World Bank, *World Development Indicators*, 2007 (Washington DC: The Bank, 2007).

(٢) *Monthly Economic Bulletin* (Central Bank of Egypt) (Various Issues 2007).

(٣) وتشمل سياسة الجوار الأوروبية ١٦ دولة على النحو التالي: الدول المتوسطية العشر: الجزائر، مصر، إسرائيل، الأردن، لبنان، ليبيا، المغرب، السلطة الفلسطينية، سورية، وتونس، بالإضافة إلى آذربيجان، أرمينيا، جورجيا، مولدوفا، أوكرانيا وبيلاروسيا.

قضايا ما بعد الحدود من القيود غير التعريفية، والعمل على تقريب القواعد والإجراءات والتشريعات مع نظيرتها الأوروبية بما ييسر حرية نفاذ المنتجات إلى الأسواق^(٤).

في ضوء ما سبق، تأتي أهمية هذه الورقة، التي تناقش مدى نجاح خطة العمل في تطوير العلاقات الاقتصادية المصرية - الأوروبية والنهوض بها بالانتقال من التكامل في مستواه السطحي، في إطار اتفاقية المشاركة، إلى التكامل العميق، القائم على التعامل مع القيود غير التعريفية؛ بما يضمن النفاذ الفعلي للمنتجات المصرية إلى الأسواق الأوروبية، وزيادة حصة المنتج المصري في السوق الأوروبي مقابل منافسيه من دول الجوار، والدول المنضمة حديثاً إلى الاتحاد الأوروبي. على أن يتم التركيز، بصفة خاصة، على فرص وإمكانية تحقيق التكامل العميق في مجال المعونة الحكومية، من خلال التقريب في التشريعات والقوانين المنظمة للمعونة بين الطرفين المصري والأوروبي، وفقاً للمفهوم الأوروبي للمعونة (State Aid) الذي يختلف في نطاق شموله عن الدعم الحكومي (Subsidy) المستخدم من قبل الجهات الرسمية المصرية، على نحو ما سيتضح لاحقاً.

ويرجع اختيار المعونة الحكومية كمجال لتحليل التطور في العلاقات المصرية - الأوروبية من التكامل السطحي إلى التكامل العميق إلى سببين رئيسيين:

١ - اتجاه الطرف الأوروبي في كافة منتهيات المفاوضات إلى طرح أهمية تحقيق التكامل العميق، في مجال المعونة الحكومية، كشرط ضروري للنفاذ إلى السوق الأوروبي، وتجنب القيود التجارية الحمائية التي قد يفرضها الجانب الأوروبي على تدفقات التجارة المصرية في حالة عدم الالتزام بالقواعد الأوروبية للمعونة الحكومية.

٢ - الحاجة إلى توفير الدراسات التي تحدد مفهوم المعونة الحكومية المطبق في إطار العلاقات المصرية - الأوروبية، والقواعد والقوانين المنظمة لها، مقارنة بالدعم الحكومي المستخدم محلياً؛ حتى يمكن تحديد الخطوات المطلوبة لتحقيق هذا التكامل العميق، ومستوى التكامل المطلوب، بما يحقق المصلحة الوطنية.

ومن ثم، فالتساؤل الرئيسي الذي تسعى الورقة إلى الإجابة عنه هو هل نجحت خطة العمل في تطوير العلاقات الاقتصادية المصرية - الأوروبية والانتقال بها نحو التكامل العميق، بصفة عامة، وفي مجال المعونة الحكومية، بصفة خاصة؟ وكيف يمكن تحقيق هذا التقريب والتنسيق في الإطار التشريعي والقانوني والنظام المؤسسي بين الطرفين، بصفة خاصة في مجال المعونة الحكومية، بالاستفادة من تجارب الدول المنضمة حديثاً إلى الاتحاد الأوروبي؟

(٤) Bernard Hoekman, «From Euro-Med Partnership to European Neighborhood: Deeper Integration a la Carte and Economic Development,» ECES Working Paper no. 103, Egyptian Centre for Economic Studies, Cairo, 2005, and European Commission, «Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: On Strengthening the European Neighborhood Policy,» Brussels (4 December 2006), COM (2006) 726 final.

وحتى يمكن الإجابة عن التساؤل تنقسم الورقة الحالية إلى ثلاثة أجزاء بالإضافة إلى مقدمة وخاتمة. يركز الجزء الأول منها على تقديم مفهوم التكامل العميق أو في ما بعد الحدود، والعائد الاقتصادي لهذا النوع من التكامل في الفكر النظري، مع تحليل مظاهر هذا التكامل العميق في الواقع العملي لتطور العلاقات المصرية - الأوروبية، على أن يستعرض الجزء الثاني، خطوات تحقيق التكامل العميق في مجال المعونة الحكومية في إطار كل من اتفاقية المشاركة المصرية - الأوروبية وخطة العمل، مقارنة بالدول المتوسطية الأخرى (الأردن، تونس، المغرب، إسرائيل)، التي ترتبط بالعلاقة ذاتها مع الاتحاد الأوروبي. وأخيراً يناقش الجزء الثالث، تحليل مفهوم المعونة الحكومية في الاتحاد الأوروبي والدعم الحكومي المستخدم في مصر، وتحليل أوجه التشابه والاختلاف بينهما، فضلاً عن التعرّف على هيكل المعونة في كل منهما؛ حتى يمكن صياغة خريطة الطريق للبدء في تحقيق التقارب في المفهوم والتشريعات المنظمة للمعونة بين الطرفين، على نحو ما جاء في التزامات مصر ضمن اتفاقية المشاركة وخطة العمل. ثم تناقش الخاتمة الإجراءات المستقبلية التي يمكن أن تأخذ بها الحكومة المصرية من أجل تحقيق التكامل العميق في مجال المعونة الحكومية، بالاستناد إلى خبرات وتجارب الدول المنضمة حديثاً إلى الاتحاد الأوروبي، مع تأكيد أن مصر لن تصبح إحدى الدول الأعضاء في الاتحاد، إلا أن قدرة المنتجات المصرية على النفاذ إلى السوق الأوروبي تتوقف على مدى تطبيق التكامل العميق بين مصر والاتحاد الأوروبي في مجالات عديدة، من بينها المعونة الحكومية.

أولاً: التكامل السطحي والتكامل العميق: من اتفاقية المشاركة المصرية - الأوروبية إلى خطة العمل في إطار سياسة الجوار الأوروبي

قد يكون من الملائم البدء، على نحو مختصر، بتحديد مفهوم كل من التكامل السطحي والتكامل العميق، أو التكامل في ما بعد الحدود، والآثار المترتبة على هذين النوعين من التكامل في القسم الأول من هذا الجزء. وقد شاع استخدام المصطلح الأخير في العديد من الدراسات والكتابات دون أن يكون هناك تحديد قاطع لهما هي المجالات التي يجب أن يشملها التكامل العميق أو كيف يمكن تحقيق هذا التكامل؛ فهذا المفهوم ما زال يتسم بقدر من الغموض^(٥)، على أن يتم في القسم الثاني من هذا الجزء، تحليل مجالات التكامل العميق التي تضمنتها العلاقات المصرية - الأوروبية بدءاً من اتفاقية المشاركة إلى خطة العمل.

١ - التكامل العميق والتكامل السطحي: الإطار النظري

شهد الاقتصاد العالمي في العقود الأخيرة اتجاهاً متنامياً نحو عقد المزيد من اتفاقيات

«Examining the Deep Integration Aspects of the EU-South Mediterranean Countries: Comparing the (٥) Barcelona Process and Neighbourhood Policy, the Case of Egypt,» coordinated by Ahmed F. Ghoneim, FEMISE (December 2007), FEM31-81, < <http://www.femise.net/activites/ci2006/3108-GB.html> > .

التجارة الحرة^(٦). ومع هذا النمو الواضح في الاتفاقيات الإقليمية ظهر العديد من الكتابات والتحليلات التي تقارن بين التكامل السطحي أو التقليدي أو القديم الذي يُعرّف أحياناً بالتكامل السلبي، والصورة الأخرى للتكامل الإقليمي غير التقليدي، أو الجديد، أو العميق أو التكامل الإيجابي^(٧).

ويكاد أغلب الكتابات يتفق على أن التكامل السطحي يركز بالدرجة الأولى على تخفيض أو إزالة القيود التعريفية على تدفقات السلع بين الدول، بينما يتجاوز التكامل العميق ما بعد الحدود، أي أنه يتجاوز التعامل مع القيود الجمركية التي تطبق على الحدود، إلى التعامل مع الإطار المؤسسي والتشريعي والتنظيمي لحركة السلع والخدمات داخل حدود الدولة المحلية، بما يضمن النفاذ الفعلي للسلع والخدمات بين الدول الأعضاء في أي من صور التكتلات المختلفة^(٨).

وبناء عليه، يمكن التفرقة من حيث المبدأ بين التدابير التي تطبق عند الحدود مثل التعريفية الجمركية والقيود الكمية وهي محل التكامل السطحي، والتدابير التشريعية والمؤسسية التي تؤثر بدورها في حركة التجارة وتدفقات السلع والخدمات عبر الحدود: من قواعد أو إجراءات من شأنها أن تحدّ من نفاذ موردي الخدمة من الأجانب إلى السوق المحلي أو تتعلق بمواصفات السلع وشروطها الفنية والصحية، فضلاً عن إجراءات تنظيم الاستثمار، وتحرير التجارة في الخدمات، وسياسة المنافسة في السوق المحلي وحقوق الملكية الفكرية والقواعد المنظمة للمشتريات الحكومية، وكلها محاور تمثل مجال العمل في اتفاقيات التكامل العميق.

وكما جاء في العديد من الكتابات الاقتصادية^(٩)، تتوقف الآثار الاقتصادية الكلية

(٦) لقد ارتفع عدد اتفاقيات التجارة التفضيلية بشكل واضح منذ تأسيس منظمة التجارة العالمية ١٩٩٥. في عام ٢٠٠٦، دخلت ١٩٧ اتفاقية محل التنفيذ بعد إخطار المنظمة بها، ١٠٦ منها كان قد تم إخطارها للمنظمة منذ عام ٢٠٠١، انظر: Martin Roy [et al.], «A Solvent-Activated Reactor,» World Intellectual Property Organization (WIPO), 23/2/2006.

وللاطلاع على كافة البيانات التفصيلية، انظر: http://www.wto.org/English/tradop_e/region_e/Region-e.htm.

David Evans [et al.], «Assessing Regional Trade Agreements with Developing Countries: Shallow and (V) Deep Integration, Trade, Productivity, and Economic Performance,» Department for International Development (DFID), University of Sussex (March 2006), project no. 04 5881; Mary E. Burfisher, Sherman Robinson and Karen Thierfelder, *Regionalism: Old and New, Theory and Practice*, MTID Discussion Paper; 65 (Washington DC: International Food Policy Research Institute, 2004), and Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deep Integration* (Washington DC: Brookings Institution, 1996).

Denise Eby Konan and Karl E. Kim, «Beyond Border Barriers: The Liberalisation of Services Trade (٨) in Tunisia and Egypt,» Manao, University of Haway, 2003.

Bernard Hoekman and Denise Eby Konan, «Deep Integration, Non-Discrimination, and Euro- (٩) Mediterranean Free Trade,» *World Bank Policy Research* (May 1999) (Working Paper no. 2130).

للتكامل الاقتصادي على نوعية هذا التكامل؛ ففي الوقت الذي تتسم فيه منافع التكامل السطحي أو التقليدي بالغموض وعدم الوضوح، أوضحت نظرية التجارة الدولية، فضلاً عن العديد من الممارسات الواقعية، أن التكامل العميق، بالمفهوم السابق، له العديد من الآثار الإيجابية في الرفاهة الاقتصادية والنمو الاقتصادي.

فبينما جاء التكامل السطحي ليقدم، في آن معاً، كلاً من خلق التجارة ذي الأثر الإيجابي في الاقتصاد القومي وتحويل التجارة ذي الأثر السلبي، حيث توقف الأثر النهائي للتكامل في المحصلة النهائية لهذين الأثرين، قدّم التكامل العميق العديد من الآثار الإيجابية الديناميكية. ويتمثل أهم هذه الآثار في حرية تدفقات السلع والخدمات وعناصر الإنتاج بين أعضاء التكتل، ومن ثم الاستفادة من الوفورات الخارجية المترتبة على اتساع السوق، واقتصاديات الحجم وكفاءة تخصيص الموارد، فضلاً عما يصاحب التكامل العميق من توسّع في نقل التكنولوجيا وخلق البيئة الملائمة لجذب الاستثمار الأجنبي، بما ينعكس إيجابياً على الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، ومن ثم النمو الاقتصادي. فعلى سبيل المثال، سجّل معدل النمو في كل من أستراليا والتشيك ارتفاعاً من ٧,٩ بالمئة عام ٢٠٠٠، إلى ٩,٨ بالمئة عام ٢٠٠٥، ومن ٣,٦ بالمئة إلى ٦,١ بالمئة عن الفترة ذاتها على التوالي، على إثر الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، وقطع شوط في التكامل العميق معه؛ وهو ما تحقق أيضاً في رومانيا ليرتفع معدل النمو من ٤,١ بالمئة عام ٢٠٠٥، إلى ٦,٢ بالمئة عام ٢٠٠٧^(١٠). وأخيراً، يساهم التكامل بصورته العميقة في النهوض بمستوى المؤسسات والإدارات التابعة للجهاز الإداري للدولة^(١١).

٢ - التكامل العميق في إطار العلاقات المصرية - الأوروبية: بدءاً من اتفاقية المشاركة المصرية - الأوروبية إلى خطة عمل سياسة الجوار الأوروبية

أ - اتفاقية المشاركة المصرية - الأوروبية

من خلال تحليل الشق الاقتصادي من اتفاقية المشاركة المصرية - الأوروبية، يمكن القول إن الاتفاقية اشتملت على العديد من بذور وصور «التكامل العميق»، وذلك على الرغم من عدم تناولها العديد من القضايا المطروحة لهذا النوع من التكامل بشكل محدد وواضح. فقد اكتفت اتفاقية المشاركة بالإشارة إلى محاور التكامل العميق مع تأجيل التفاوض عليها، أو طرحها للنقاش في المستقبل؛ كما هو الحال عند طرح أهمية التفاوض على مزيد من تحرير، دون تحديد خطوات تنفيذ التكامل العميق أو إطاره الزمني؛ وهو ما يتضح في الجدول الرقم (١):

World Bank, *World Development Indicators*, 2007.

(١٠)

(١١) المصدر نفسه، ص ٨، Evans [et al.], «Assessing Regional Trade Agreements with Developing Countries: Shallow and Deep Integration, Trade, Productivity, and Economic Performance».

الجدول الرقم (١)

أوجه التكامل العميق في إطار اتفاقية المشاركة المصرية - الأوروبية

اتفاقية المشاركة المصرية - الأوروبية	
العوائق الفنية للتجارة	أشارت الاتفاقية إلى أهمية قيام الطرفين بالعمل على تعزيز التعاون في إزالة الاختلافات المتعلقة بالتوحيد القياسي ومطابقة التقييم (Conformity Assessment)
الاستثمار	لم تتضمن الاتفاقية التزامات محددة في مجال الاستثمار من قبل الطرفين؛ في ما عدا تأكيد ضمان حرية انتقال رؤوس الأموال منذ بدء تنفيذ الاتفاقية.
حقوق الملكية الفكرية	اتفق الطرفان على أهمية توفير الحماية الكافية لحقوق الملكية الفكرية بالتوافق مع المعايير الدولية السائدة.
تسهيل التجارة	تمت الإشارة بشكل غير محدد إلى ما يجب أن يلتزم به كلا الطرفين في مجال تسهيل التجارة الذي يدعو إلى دعم التعاون في قطاع المواصلات والجمارك.
الوسائل الحمايةية للتجارة	تم تأكيد ضرورة تطبيق كلا الطرفين لإجراءات مكافحة الإغراق، والقيود الوقائية، والدعم والإجراءات التعويضية، كما جاءت في إطار منظمة التجارة العالمية.
الخدمات	جاءت الالتزامات في ما يتعلق بتحرير تجارة الخدمات عامة وغير محددة، كذلك تضمن الاتفاق إمكانية أن يأخذ الأطراف في اعتبارهم أن تشمل الاتفاقية حق التأسيس بعد مرور خمسة أعوام من التنفيذ.
المشتريات الحكومية	أشارت الاتفاقية بشكل غير واضح إلى التزام الطرفين بالتحرير التدريجي للمشتريات العامة.
سياسة المنافسة	حددت الاتفاقية بعض الممارسات التي من شأنها أن تضر بالمنافسة، ومن بينها المعونات الحكومية. واتفق الطرفان، بعد مرور خمسة أعوام من تطبيق الاتفاقية، على تبني الإجراءات والقواعد الهامة لضمان تحقيق المنافسة.
فض المنازعات	يلتزم كلا الطرفين باللجوء إلى مجلس المشاركة في حالات فض المنازعات. وتم تحديد إجراءات محددة وإطار زمني على كلا الطرفين الأخذ بها.
تقريب القوانين	تمت بشكل غير واضح الإشارة إلى تقريب قوانين كلا الطرفين من أجل تيسير تطبيق الاتفاقية.

المصدر: اتفاقية المشاركة المصرية الأوروبية.

وكما هو موضح في الجدول الرقم (١)، فإنه على الرغم من إمكانية الزعم بأن اتفاقية المشاركة جاءت لتشمل بعض محاور التكامل بمفهومه العميق، إلا أن ذلك لم يتجاوز استخدام بعض المصطلحات الضعيفة (Soft Law)، التي لا تعكس في أغلبها التزامات محددة من قبل أي من الطرفين المصري أو الأوروبي لتحقيق هذا التكامل بصورته العميقة، أو تحديد جدول زمني لذلك. فلم تتضمن الاتفاقية أية إشارة إلى توقيتات زمنية لتنفيذ أوجه التكامل العميق في ما عدا محوري تحرير التجارة في الخدمات وتطبيق سياسة المنافسة، وهي لم تتضمن تحديداً لمستوى هذا التحرير أو حدود هذا التطبيق، وجاءت أغلب مواد الاتفاقية لتنص

على مجرد التعاون بين الطرفين، أو إرجاء التفاوض على التكامل العميق إلى فترة لاحقة.

وبالتالي يمكن القول إن اتفاقية المشاركة المصرية - الأوروبية وضعت الإطار العام للتكامل السطحي وعلى نحو أقل للتكامل العميق، حيث أكدت التفاصيل المتعلقة بالتكامل السطحي من خلال ما تضمنته من التزامات محددة لإلغاء التعريفات الجمركية على حركة التجارة السلعية بين الطرفين وفقاً لجدول زمني متفق عليه، ولكنها كانت غير واضحة في ما يتعلق بأمور التكامل العميق، وإن حاولت لفت الانتباه إلى أهمية بدء التعاون والتنسيق بين الجانب المصري ونظيره الأوروبي، في بعض محاور التكامل بصورته العميقة. ولهذا يمكن تصنيف المشاركة المصرية - الأوروبية على أنها محاولة لتعميق العلاقات السطحية، إلا أنها لا تتجاوزها إلى التكامل العميق.

ب - خطة العمل المصرية - الأوروبية في إطار سياسة الجوار الأوروبية

تبنت الحكومة المصرية خطة العمل منذ آذار/ مارس ٢٠٠٧، وقد سبقها في ذلك العديد من الدول العربية: الأردن، السلطة الفلسطينية، المغرب، تونس، ولبنان^(١٢). ولا يأتي تبني الحكومة المصرية لخطة العمل ليحل محل اتفاقية المشاركة المصرية - الأوروبية، فما زالت الأخيرة تمثل الإطار القانوني الحاكم للعلاقة بين الطرفين، بينما جاء انضمام مصر إلى سياسة الجوار الأوروبي، ليؤكد التزامات الحكومة في تحقيق أهداف عملية برشلونة نحو إقامة منطقة تجارة حرة يورو - متوسطة عام ٢٠١٠.

ويرى بعض الكتابات أن خطة العمل تُعدّ خطوة أكبر نحو التكامل العميق وتدعيم العلاقات بين الاتحاد الأوروبي ودول الجوار، مقارنة باتفاقية المشاركة^(١٣)؛ إذ إنها على الرغم من تناولها المجالات ذاتها التي تتضمنها هذه الأخيرة، من محور اقتصادي ومالي، ومحور اجتماعي وثقافي وأخيراً محور سياسي وأمني، إلا أنها قد تحدد بشكل أكثر تفصيلاً إجراءات الإصلاح في المجالات المتفق عليها. كما جاءت خطة العمل لتتضمن عدداً من الإجراءات في مجال تقرب المواصفات والمعايير واللوائح والتشريعات، لتفوق نظيرتها في اتفاقية المشاركة^(١٤).

وتعكس القراءة المتأنية للشق الاقتصادي من خطة العمل - محل اهتمام هذه الورقة - سير هذه الخطة خطوة أبعد من اتفاقية المشاركة في مجال التكامل العميق؛ فبينما ركزت اتفاقية

(١٢) ويتم حالياً إعداد التقرير الوطني للجزائر، حتى يمكن البدء في إعداد خطة العمل الخاصة بها؛ كما ينتظر التصديق على اتفاق المشاركة مع سورية كشرط ضروري لبدء المفاوضات على خطة العمل مع الاتحاد الأوروبي. في حين لم تجر أية تطورات في العلاقات بين الاتحاد الأوروبي ولبيبا حيث لا توجد إلى الآن أية اتفاقيات للمشاركة أو التعاون بينهما، وهو الذي يعتبر شرطاً ضرورياً للانضمام إلى سياسة الجوار والتصدير على خطة العمل.

(١٣) European Commission, «Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: On Strengthening the European Neighborhood Policy.» and Hoekman, «From Euro-Med Partnership to European Neighborhood: Deeper Integration a la Carte and Economic Development».

(١٤) EU/Egypt Action Plan, < http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_en.pdf > .

المشاركة في المقام الأول على إزالة التعريفات الجمركية وفتح الأسواق أمام المنتجات الصناعية والزراعية بين الطرفين، مع إشارة محدودة إلى بعض مجالات التكامل العميق، جاءت خطة العمل تصاحبها زيادة الوزن النسبي لخطوات التكامل العميق^(١٥)، من خلال التركيز على مجالات تقريب التشريعات والمواصفات والقواعد والإجراءات والقوانين المصرية مع نظيرتها الأوروبية وهو ما يقع في دائرة التكامل بمفهومه الأوسع، كما يتضح على النحو التالي:

- تيسير نفاذ المنتجات الزراعية المصرية إلى السوق الأوروبي من خلال تقريب التشريعات الفنية وزيادة التعاون في مجال مواصفات التسويق الدولية لكل من المنتجات الزراعية والصناعات الغذائية.

- زيادة التعاون في مجال قواعد الصحة والصحة النباتية بين الطرفين المصري والأوروبي.

- استكمال العمل في تطبيق خطة باليرمو لعام ٢٠٠٣، بغرض تيسير حركة السلع الصناعية من خلال الإسراع في تطبيق اتفاقية «تقييم المطابقة والاعتراف بالمنتجات الصناعية» (Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products (ACAA))^(١٦).

- استكشاف مجالات جديدة للتنسيق والتقريب في القواعد والتشريعات المتعلقة بالجمارك.

- التوفيق بين باقي مواصفات المنتجات الصناعية ونظيرتها الأوروبية والدولية.

- العمل على تطبيق المبادئ الرئيسية لمواصفات المحاسبة الدولية.

- تطبيق قانون المنافسة ومنع الاحتكار في سياق نظيره الأوروبي.

- تطوير الإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بالتطابق مع المواصفات الدولية والأوروبية.

- البدء بالتقريب التدريجي للمبادئ الدولية الرئيسية من شفافية ومنافسة وإمكانية النفاذ إلى القضاء القانوني من أجل زيادة النفاذ إلى أسواق المشتريات الحكومية.

- تطبيق التشريعات الأوروبية في ما يتعلق بنظام الإخطار المسبق للمعونة الحكومية، وهو ما سيتم تناوله بالتفصيل في الجزء التالي من هذه الورقة.

وقد تضمنت خطة العمل تحديد مجالات أخرى - غير التجارة - كالنقل والطاقة والبيئة

(١٥) المصدر نفسه، ص ١٣.

(١٦) وقد حددت الهيئة المصرية للمواصفات ومراقبة الجودة خمسة قطاعات ذات أولوية للبدء بتطبيق هذه الاتفاقية عليها، وهي: الصناعات الإلكترونية، معدات الضغط، منتجات التشييد، المعدات الطبية، والتعبئة. وقد عادت الحكومة المصرية تطالب باستبدال هذا القطاع الأخير بمعدات الغاز. ويتوقف اختيار القطاعات المدرجة على عدة اعتبارات، وفقاً لأهمية وضرورة مراعاة اعتبارات الصحة والأمان فيها، ومن ثم أهمية التنسيق مع المواصفات والمعايير الأوروبية، التجارة مع الاتحاد الأوروبي في هذه الصناعة، وأخيراً إمكانية النهوض بالقدرة التنافسية لهذه الصناعة على أثر تقريب المواصفات مع نظيرتها الأوروبية.

والتعليم، بغرض تطبيق مفهوم التكامل العميق، من خلال التعاون على تقريب التشريعات والمعايير المصرية المطبقة مع نظيرتها الأوروبية.

وحتى يمكن متابعة تنفيذ ما جاء في كل من اتفاقية المشاركة وخطة العمل، جاءت هذه الخطة لتؤكد ضرورة إدخال الإطار المؤسسي اللازم لمتابعة تنفيذ الطرفين لالتزاماتهما^(١٧) - كما جاءت في اتفاقية المشاركة - محل التنفيذ، كما تعهد الاتحاد الأوروبي بتقديم المساعدات المالية والفنية لمساندة مصر وغيرها من دول الجوار على تنفيذ تعهداتها^(١٨). فقد خصص الاتحاد الأوروبي ٥٥٨ مليون يورو لمساعدة الحكومة المصرية على تنفيذ التزاماتها كما وردت في خطة العمل، على مدار الأربع سنوات القادمة ٢٠٠٧ - ٢٠١٠^(١٩). وبالإضافة إلى هذا المبلغ المخصص للحكومة المصرية يظل من حقها الاستفادة من العديد من مصادر المساعدات المالية والفنية الأخرى التي يتيحها الاتحاد الأوروبي.

كما يقدم الاتحاد الأوروبي العديد من وسائل المساعدة الفنية إلى جانب المساعدات المالية، حيث يمكن لمصر الاستفادة من برنامج المساعدات الفنية قصير الأجل وتبادل المعلومات والخبرات المعروف بتايكس (TAIEX)، وكذلك برامج التوأمة لتقديم المساندة طويلة الأجل لمصر في بناء القدرات المؤسسية بهدف تنمية وتطوير الهياكل التنظيمية والإدارية والشروات البشرية والفنية^(٢٠)، لتصل إلى المستوى ذاته الموجود في الدول

(١٧) ومن ثم اتفق الطرفان على أن تتم متابعة ومراجعة التنفيذ من خلال تفعيل الآليات المنصوص عليها في اتفاقية المشاركة، التي تتمثل في تأسيس أولاً مجلس المشاركة المصري - الأوروبي، الذي أنشئ وفقاً للمادة ٧٤ من اتفاقية المشاركة، ويجتمع مرة سنوياً على المستوى الوزاري، ثانياً، لجنة المشاركة المنصوص عليها في المادة ٧٧ من اتفاقية المشاركة، وتتكوّن من كبار المسؤولين من الجانبين، وهي لم تجتمع حتى الوقت الحالي، ثالثاً، اللجان الفرعية وفقاً للمادة ٨٠، وقد اتفق الجانبان على إنشاء ٨ لجان فرعية تختص بالسوق الداخلي، الصناعة والتجارة والخدمات والاستثمار، النقل والبيئة والطاقة، المعلومات والأبحاث والتعليم والثقافة، الزراعة والمصايد، العدل والأمن، التعاون الجمركي، الحوار السياسي بالإضافة إلى مجموعة عمل بشأن الهجرة والشؤون الاجتماعية والقنصلية.

(١٨) أسس الاتحاد الأوروبي آلية تمويل جديدة لسياسة الجوار الأوروبية وقد تم تحديد مبلغ ١٢ مليار يورو تقريباً من ميزانية مساعدات الاتحاد الأوروبي للسنوات ٢٠٠٧-٢٠١٣، لدعم أولويات الشركاء أعضاء سياسة الجوار، بالإضافة إلى ٢,٤ مليار يورو كقروض من بنك الاستثمار الأوروبي، كما تم إنشاء صندوق استثمار الجوار ويخصص له ٧٠٠ مليون يورو من ميزانية الاتحاد للسنوات ٢٠٠٧-٢٠١٣، لتقديم دعم إضافي لمساندة جهود دول الجوار التي حققت تقدماً ملموساً في تنفيذ برامج الإصلاح في خطط العمل.

(١٩) European Commission, «European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), «Country Strategy Paper 2007-2013,» < http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/trade/enpi_csp_georgia_en1.pdf >, and «Regional Indicative Programme (2007-2010),» Euro-Mediterranean Partnership (EUROMED), < http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rsp_en.pdf > .

(٢٠) وقد شاركت مصر في إطار اتفاقية المشاركة المصرية - الأوروبية في ثلاثة مشروعات للتوأمة منذ عام ٢٠٠٥، هي على النحو التالي: ١- هيئة السياحة المصرية، ٢- التقريب التشريعي والمؤسسي لهيئة سلامة النقل البحري، ٣- الهيئة المصرية للبريد القومي. بالإضافة إلى بعض المشروعات التي مازالت تحت الإعداد والدراسة، ومنها: الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، =

الأوروبية^(٢١). وتساهم هذه الأدوات في إمكانية تطبيق مصر لمفهوم التكامل العميق، كما جاء في خطة العمل.

ومن ثم يمكن القول إن خطة العمل جاءت لتكمّل اتفاقية المشاركة، لتتضمن المضي قدماً في تحقيق التكامل العميق، وفقاً لمنهج اختيار كل دولة لما يناسبها ويلائم ظروفها ويتسق مع برامج الإصلاح والتنمية فيها (A la carte)، بهدف الوصول إلى هدف عملية برشلونة بإقامة منطقة تجارة حرة يورو - متوسطة عام ٢٠١٠^(٢٢). كما صاحبت خطة العمل أدوات مساعدة مالية وفنية ترتبط باحتياجات كل دولة وسياساتها، بما يضمن رفع كفاءة استخدام هذه الأدوات. وأخيراً، قامت خطة العمل بتفعيل الإطار المؤسسي اللازم لمتابعة تنفيذ كل من الطرفين للالتزاماتهما.

وبالرغم مما سبق ذكره، لا يمكن إغفال أن خطة العمل شملت بعض أوجه القصور التي قد تحول دون نجاحها، بصورتها الحالية، في تحقيق التكامل العميق بين مصر والاتحاد الأوروبي. فالتحليل الدقيق لخطة العمل المصرية - الأوروبية يظهر عدم تضمينها للالتزامات قاطعة في تقريب وتنسيق التشريعات المصرية مع نظيرتها الأوروبية (Hard Law)، كما لم يتم تحديد جدول زمني لتنفيذ ذلك، ولم يتعد الأمر تأكيد أهمية التكامل العميق باستخدام الألفاظ الغامضة والفضفاضة والعبارات غير الواضحة أو المحددة ذاتها، شأن اتفاقية المشاركة^(٢٣)، ناهيك عن افتقارها إلى الطبيعة الملزمة في العلاقات المصرية - الأوروبية. فما زالت اتفاقية المشاركة، بما تضمنته من التزامات، هي المرجعية القانونية لهذه العلاقات. وأخيراً، جاءت المساعدات المالية والفنية المصاحبة لتطبيق خطة العمل محدودة القيمة، مع ما قد يصاحبها من روتين وبطء في التنفيذ من الجانب الأوروبي؛ بما يحول دون الاستفادة من هذه المساعدات أو يضمن تنفيذ التزامات مصر كما جاءت في خطة العمل المصرية - الأوروبية^(٢٤).

وبناء على ما سبق نخلص إلى أن خطة العمل في إطار سياسة الجوار جاءت ببعض الإشارات إلى التكامل العميق، التي قد تفوق نسبياً وبشكل محدود، ما جاء في اتفاقية المشاركة. ومع ذلك فخطة العمل لا تتعدى أن تكون تأكيداً لأهمية هذا النوع من التكامل

= الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، هيئة الاعتماد المصرية، هيئة الضرائب العقارية والهيئة القومية للرقابة على الاتصالات.

< http://ec.europa.eu/external_relations/euomed/rsp/index.htm >. (٢١)

Hoekman, «From Euro-Med Partnership to European Neighborhood: Deeper Integration a la Carte and Economic Development» (٢٢)

Hanaa Kheir-El-Din and Ahmed F. Ghoneim, «Trade Relations between the European Union and the Southern Mediterranean Countries: Prospects for Exports Based on the Enlargement of the European Union, the New Neighbourhood Policy and the Barcelona Process,» in: Franco Praussello, ed., *Sustainable Development and Adjustment in the Mediterranean Countries Following the EU Enlargement* (Milan: Franco Angeli, 2006). (٢٣)

«Ministry of International Cooperation,» (unpublished documents) (2007). (٢٤)

لتطوير العلاقات المصرية - الأوروبية، والنهوض بها أسوة بالدول المتوسطة الأخرى التي سبقت مصر في ذلك. وهي فرصة لمصر لتدعيم علاقاتها مع الاتحاد الأوروبي على نحو يسمح لها بزيادة حصتها في السوق الأوروبية؛ فعلى سبيل المثال سجّلت تجارة رومانيا ارتفاعاً في نصيبها من السوق الأوروبي، نتيجة الانضمام إلى الاتحاد والتوجه الواضح نحو التكامل العميق معه من ٠,٩ بالمئة عام ٢٠٠٠، إلى ٢ بالمئة عام ٢٠٠٧^(٢٥). إلا أنه يبقى على الحكومة المصرية؛ حتى يمكن لها الاستفادة من هذه الفرصة، وبما يتفق مع المصلحة القومية، أولاً، إعداد خطة عمل محلية، تحدد بها على مستوى تفصيلي المجالات الملائمة للتقريب المؤسسي والتنسيق التشريعي مع نظيرة الأوروبي، فضلاً عن تحديد مستوى هذا التقريب والتنسيق المطلوبين، وتحديد فترة زمنية محددة للتنفيذ، وأخيراً، تحديد الجهات المسؤولة عن التنفيذ والمتابعة. ثانياً، استمرار العمل على المستوى الثنائي مع الاتحاد الأوروبي، وفتح الحوار الدائم من أجل المزيد من تطوير وتعميق العلاقات بين الطرفين، مع تعهد الاتحاد الأوروبي باستمرار تقديم المساعدات الفنية والمالية؛ حتى يتسنى لمصر المضي في التكامل العميق بالصورة المنشودة^(٢٦).

ثانياً: المعونة الحكومية والتكامل العميق في العلاقات المصرية - الأوروبية

يتناول هذا الجزء أوجه التكامل العميق في العلاقات المصرية - الأوروبية، من اتفاقية المشاركة إلى خطة العمل في مجال المعونة الحكومية، دون مناقشة مفهوم المعونة، وهو ما سيتم تناوله لاحقاً. ومن ثم يسعى هذا الجزء إلى توضيح إلى أي مدى جاءت التزامات مصر في إطار اتفاقية المشاركة أو خطة العمل لتحديد ضرورة رفع مستوى التنسيق بين الطرفين في مجال المعونة الحكومية.

ويرجع التركيز على هذا المجال، إلى المكانة التي يوليها الاتحاد الأوروبي لملف المعونة الحكومية في العلاقات الأوروبية - المصرية بصفة خاصة، والمتوسطة بصفة عامة. ويستند الاتحاد الأوروبي في ذلك إلى ثلاثة عناصر رئيسية، هي على النحو التالي: أولاً، أهمية حماية المنافسة والحد من الممارسات الضارة بالسوق الداخلي، التي قد تنتج مما تقدمه الحكومة من معونات، والتي يمكن أن تنعكس سلبياً على مستوى الإنتاجية، وكفاءة المشروعات، فضلاً عن نوعية المنتجات المقدمة في السوق وأسعارها. ثانياً، الحد من تسابق الدول أعضاء الاتحاد الأوروبي، أو الدول الأعضاء في كتلة اقتصادي مع الاتحاد الأوروبي على تقديم المعونة (Subsidy Race) بغرض التنافس على جذب الاستثمارات، ثالثاً، توحيد أو

World Bank, *World Development Indicators*, 2007.

(٢٥)

Nicu Popescu, «The EU and South Caucasus: Learning Lessons from Moldova and Ukraine,» (٢٦) Georgian Foundation for Strategic and International Studies (GFSIS) (April 2006).

تقريب بيئة ممارسة الأعمال في دول الاتحاد الأوروبي وشركائه التجاريين، مما سيسمح لمنتجاتها بالنفوذ إلى السوق الداخلي^(٢٧).

وبالرجوع إلى اتفاقية المشاركة يلاحظ أنها جاءت لتؤكد التزام مصر عند تطبيق سياسة المنافسة بمنع ممارسات الدولة، وليس فقط الشركات، التي من شأنها أن تضر بالمنافسة في السوق. وتأتي في مقدمة هذه الممارسات ما قد تقدمه الحكومة من معونات لأنشطة بعينها أو لشركات محددة. ومن ثم جاءت المادة ٣٤ من اتفاقية المشاركة المصرية - الأوروبية، لتؤكد ثلاثة التزامات يتعهد بها الجانب المصري في مجال المعونة الحكومية، هي على النحو التالي:

- ربط المعونة الحكومية بسياسة المنافسة في مصر، حيث أوضحت الاتفاقية أن أي معونة حكومية من شأنها الضرر أو محاولة الإضرار بالمنافسة، تتعارض مع اتفاقية المشاركة، وبذلك قدمت الحكومة المصرية التزاماً قاطعاً بإخضاع المعونة الحكومية إلى نطاق تطبيق سياسة المنافسة، شأن الوضع في الاتحاد الأوروبي، على النحو الذي ستم مناقشته لاحقاً.

- أهمية توفير الشفافية في ما يتعلق بتقديم المعونات الحكومية من خلال تبادل كل من مصر والاتحاد الأوروبي تقارير سنوية عن إجمالي حجم المعونة وتوزيعها على القطاعات والأنشطة المختلفة، أو من خلال توفير هذه البيانات إلكترونياً، على أن يتم ذلك بعد مرور خمس سنوات من دخول الاتفاقية حيّز التنفيذ، أي أن يبدأ العمل بذلك في حزيران/ يونيو ٢٠٠٩^(٢٨).

- وأخيراً، استبعاد قطاع الزراعة بصفة خاصة من نطاق التزامات مصر في مجال المعونة الحكومية، حيث يظل هذا القطاع يخضع لقواعد الدعم تحت مظلة منظمة التجارة العالمية^(٢٩). ولا يخفى أن ملف المعونة في القطاع الزراعي يمثل أهم محاور الخلاف في المفاوضات متعددة الأطراف، حيث يحتل الاتحاد الأوروبي المركز الأول عالمياً في تقديم الدعم الزراعي، الذي قُدّر بنحو ٥٥ بليون يورو عام ٢٠٠٨^(٣٠).

وعلى الرغم من هذه الالتزامات التي نصت عليها اتفاقية المشاركة، إلا أنه بعد مرور نحو ثلاث سنوات من تطبيق هذه الاتفاقية، لا يوجد إلى الآن تعريف متفق عليه بين الطرفين المصري والأوروبي للمعونة الحكومية، التي يجب إخضاعها إلى نطاق تطبيق قانون المنافسة، أو حظرها، لما لها من آثار ضارة بالمنافسة في السوق المحلي، أو حتى يتم تبادل المعلومات عنها. ولذا

(٢٧) «Vademecum Community Rules on State Aid», European Commission (April 2007), < <http://ec.europa.eu> > .

(٢٨) حيث بدأ تنفيذ الشق التجاري في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤، بينما دخلت كافة الملفات الأخرى ومن بينها المنافسة، التنفيذ منذ تموز/ يوليو ٢٠٠٤.

(٢٩) حيث تخضع المعونة الحكومية في قطاع الزراعة الأوروبي لقواعد خاصة بها وإن كان يجب أن تتسق مع سياسة المعونة الحكومية بصفة عامة، والسياسة الزراعية المشتركة للاتحاد الأوروبي فضلاً عن التزامات الاتحاد الدولية.

(٣٠) < <http://www.globalpolicy.org/soecon/trade/subsides/2008/0425feed.htm> > .

جاءت خطة العمل عام ٢٠٠٧ لتحدد خطوات تفصيلية في مجال المعونة الحكومية، من شأنها أن تساعد الحكومة المصرية على تنفيذ تعهداتها السابقة. فقد جاءت خطة العمل لتنص على التزام الطرفين بتحديد مفهوم موحد للمعونة الحكومية، فضلاً عن تأسيس آلية وطنية لتوفير المعلومات والبيانات عن المعونة الحكومية. إلا أن من أهم ما جاءت به خطة العمل إلزام الجانب المصري بتطبيق نظام للإخطار والتحكم المسبق في المعونة الحكومية يتسق مع نظيرة الأوروبي، على أن يتعهد الطرف الأوروبي، بتقديم المساعدات الفنية لمصر حتى يمكن لها تنفيذ هذه الالتزامات.

ومن ثم يمكن القول إن خطة العمل جاءت لتؤكد الالتزامات ذاتها التي جاءت في اتفاقية المشاركة، وتحدد خطوات بعينها، من شأنها مساعدة الجانب المصري على تنفيذ تعهداته السابقة في الاتفاقية، إلا أنها أضافت تعهداً جديداً على الحكومة المصرية في مجال التكامل العميق الذي ينص على تطبيق التشريعات الأوروبية في ما يتعلق بالرقابة على المعونات الحكومية، وهذا ما قد يثير التخوف من احتمال قيام الجانب الأوروبي باستخدام تقديم الحكومة المصرية للمعونة كذريعة لفرض قيود أمام تدفقات التجارة المصرية إلى السوق الأوروبي، إذا لم تتسق المعونة الحكومية في تعريفها أو في القواعد الحاكمة لمنحها مع نظيرتها الأوروبية.

ومن اللافت للنظر أن مقارنة التزامات مصر في مجال المعونة الحكومية بالتزامات الدول المتوسطية الأخرى، كما جاءت في اتفاقيات المشاركة أو خطط العمل، يعكس الالتزامات ذاتها المتعلقة بتحديد تعريف محدد للمعونة الحكومية، فضلاً عن إخضاع المعونة الحكومية لتطبيق قانون المنافسة، وأخيراً ضرورة توفير الشفافية وتبادل المعلومات عن المعونة الحكومية، كما يتضح من الجدول الرقم (٢) بما يسمح بتحقيق هدف عملية برشلونة في المستقبل نحو إقامة منطقة تجارة حرة يورو - متوسطية تطبق القواعد والمفاهيم والسياسات الحاكمة للسوق ذاتها.

الجدول الرقم (٢)

مقارنة التزامات مصر الخاصة بالمعونة الحكومية في كل من اتفاقية المشاركة وخطة العمل مع بعض الدول المتوسطية

الشروط	مصر	المغرب	تونس	الأردن	إسرائيل
الاتفاق على تعريف للمعونة الحكومية	✓	✓	✓	✓	✓
آلية وطنية لتجميع المعلومات عن المعونة الحكومية	✓		✓	✓	
تبادل التقارير السنوية	✓	✓	✓	✓	✓
تقديم الدعم الفني لتأهيل الدول الأطراف للمشاركة في السوق الداخلي للاتحاد الأوروبي	✓	✓			
إدماج المعونة الحكومية كحلقة في تطبيق سياسة المنافسة	✓	✓	✓	✓	✓
اتباع قواعد الاتحاد الأوروبي في ما يتعلق بالتحكم المسبق ومنع المعونات الحكومية من شأنها أن تضر بالتجارة	✓		✓	✓	

المصدر: إعداد الباحثة.

ثالثاً: المعونة الحكومية في الاتحاد الأوروبي والدعم الحكومي في مصر: تحليل مقارن

ويستعرض هذا الجزء مفهوم المعونة الحكومية، والقواعد المنظمة لها في الاتحاد الأوروبي مقارنة بمفهوم الدعم الحكومي المستخدم في مصر، الذي اعتادت الحكومة المصرية على استخدامه كبديل من المعونة الحكومية.

١ - المعونة الحكومية للاتحاد الأوروبي في إطار معاهدة الجماعة الأوروبية

تأتي القواعد المنظمة للمعونة الحكومية الأوروبية ضمن إطار سياسة المنافسة، كما جاءت في المواد ذات الأرقام ٨٧ - ٨٩ من معاهدة إنشاء الاتحاد الأوروبي، التي أكدت أن الهدف من سياسة المنافسة حماية السوق الداخلي من الممارسات الاحتكارية الضارة والنتيجة من سلوك القطاع الخاص أو من ممارسات الحكومة الضارة من خلال ما قد تقدمه من معونات حكومية.

ويتم تحديد مفهوم المعونة الحكومية وأنواعها وقواعد منحها، على نحو ما جاء في المواد ٨٧ - ٨٩ من معاهدة إنشاء الاتحاد الأوروبي، بالإضافة إلى بعض الملفات المستقلة، التي تتضمن قواعد المعونة الحكومية الخاصة ببعض القطاعات ذات الأولوية للاتحاد الأوروبي، كقطاع الزراعة، وقطاع صناعة بناء السفن... الخ (والتي لن يتم تناولها في هذه الورقة، وإنما سيتم الاقتصار على القواعد العامة للمعونة الحكومية)، فضلاً عن العديد من قرارات وأحكام محكمة العدل الأوروبية في القضايا المتعلقة بالمعونات الحكومية، التي تراكمت عبر السنين^(٣١).

ومن ثم سيتم تناول المعونة الحكومية في الاتحاد الأوروبي من خلال عرض أربعة محاور رئيسية، هي على النحو التالي:

أ - تعريف المعونة الحكومية المحظور استخدامها

وتعرف المعونة الحكومية المحظورة، كما جاءت في الفقرة الأولى من المادة ٨٧، بأنها المعونة التي من الضروري أن تتوافر فيها العناصر الخمسة التالية مجتمعة:

- استقطاع حصة من موارد الدولة، سواء بشكل مباشر من خلال تقديم المنح والمساعدات المالية، أو بشكل غير مباشر في صورة تقديم قروض بفائدة تفضيلية، أو تقديم السلع والخدمات بشروط تفضيلية، أو إعفاء المشروع من جانب من التكاليف التي كان يجب تحملها، مثل الإعفاء والتسهيلات الضريبية... الخ^(٣٢).

(٣١) كل الأوراق الرسمية والمستندات المتعلقة يمكن الاطلاع عليها على الموقع الإلكتروني التالي: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/legislation/.

(٣٢) وتشمل المعونة الحكومية غير المباشرة أيضاً (Cross Subsidy) من خلال تقديم معونة لشركة تجارية، التي تمرر نسبة منها إلى شركة تابعة.

- يترتب على تقديم هذه المعونة تقديم معاملة أو ميزة تفضيلية للمتلقّي، والذي يقصد به أي منشأة تمارس نشاط تجاري بما فيها منشآت القطاع العام أو الحكومة أو الوحدات التطوعية إذا كانت تمارس نشاطاً على أساس تجاري.

- يتم تقديم هذه الميزة التفضيلية على أساس انتقائي أو اختياري لبعض وليس لكل المشروعات أو الأنشطة.

- يترتب على تقديم هذه المعونة أو الميزة التفضيلية الإضرار بالمنافسة في السوق المحلي، أو التهديد بتشويه المنافسة في السوق الداخلي.

- وأخيراً، تؤثر هذه المعونة في تدفقات التجارة بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

وأخيراً جاءت المعاهدة الأوروبية لتنص على وجود قواعد خاصة بسياسة منح المعونة الحكومية في بعض القطاعات ذات الأولوية والأهمية للاتحاد الأوروبي وهي قطاع الزراعة والمنتجات السمكية، وقطاع النقل وبناء السفن، وقطاع الحديد فضلاً عن قطاع الفحم.

ب - المعونات الحكومية المسموح بها، والتي تستثنى من نطاق تطبيق قانون المنافسة

فقد أقرت معاهدة الجماعة الأوروبية بالموافقة على استثناء بعض صور المعونات الحكومية من نطاق تطبيق الحظر أو تطبيق قانون المنافسة، كما جاء في الفقرة الثانية من المادة ٨٧، لتشمل المعونات المسموح بها، ما يلي:

- المعونة الحكومية المقدمة لأغراض اجتماعية، ومن ثم تقدّم للمستهلكين وليس إلى قطاع الأعمال، كما يتم منحها بصورة عامة ودون تمييز.

- المعونة المقدمة في حالات الكوارث الطبيعية والظروف الاستثنائية.

- المعونة لأغراض تعويضية، أو لأهداف عامة، وتقع ضمن هذه النوعية، المعونات الحكومية الموجهة إلى مناطق إقليمية ذات مستوى معيشة ووضع اقتصادي أدنى من نظيرتها في الأقاليم؛ رغبة في تحقيق تنمية اقتصادية متوازنة، فضلاً عن المعونة المقدمة بغرض تشجيع مشروعات ذات اهتمام مشترك بين دول الاتحاد الأوروبي (Common European Interest)، أو المعونة الأفقية (Horizontal Subsidy)؛ بغرض مواجهة أو التصدي لمشاكل عامة تواجه الصناعة بصفة عامة، وليست صناعة بعينها، ومن ثم لا تترك آثارها الضارة في المنافسة أو التجارة بين الدول الأعضاء.

ويبقى أن نشير إلى أن السماح بالمعونة المقدمة لأغراض تعويضية أو أهداف عامة يظل رهناً بالاتفاق على تعريف الأقاليم ذات الوضع الاقتصادي الأدنى، أو المشروعات ذات الاهتمام المشترك، وهذا ما تقوم به المفوضية الأوروبية، بما يفتح مجالاً واسعاً لها في اتخاذ القرار بحظر المعونة أو السماح بها، واستبعادها من تطبيق قانون المنافسة.

ج - نظام الإخطار والتحكم المسبق بالمعونة، والقائمة المستثناة من الإخطار

ويمثل الإخطار المسبق للمفوضية الأوروبية (Ex-ante Control) أحد الملامح الرئيسية لسياسة المعونة والمنافسة في الاتحاد الأوروبي، ويكاد هذا النظام لا يطبق في أي من الدول في ما عدا منطقة التجارة الحرة الأوروبية؛ وذلك بهدف إقامة المنطقة الاقتصادية الأوروبية^(٣٣).

ويؤكد الاتحاد الأوروبي ضرورة الأخذ بالإخطار والتحكم المسبق بالمعونة، في ضوء ما قد يصاحب استخدام المعونة الحكومية من آثار سلبية عديدة في كفاءة الإنتاج وتخصيص موارد الدولة النادرة بطبيعتها. ومن ثم على كل من الدول الأعضاء في الاتحاد إخطار المفوضية مسبقاً بخطتها تجاه منح أو تعديل المعونة الحكومية، وتمتع المفوضية بالسلطة التامة في منح التصريح أو الموافقة على قيام الدولة العضو بمنح المعونة. والمعونة المقدمة دون موافقة المفوضية تصنّف على أنها معونة غير قانونية (Unlawful). ويمكن للمفوضية أن تقوم تلقائياً بمراجعة أي معونة مقدمة، كما يجب عليها بحث أي شكوى مقدمة من طرف ثالث متضرر من تقديم هذه المعونة، وفي هذا السياق يحق للمفوضية اتخاذ كافة القرارات التي تلزم الدولة العضو بتصحيح هذا الوضع، من خلال إلغاء المعونة أو إلزام المستفيد منها بردها^(٣٤). وبالرغم من وجود تعريف للمعونة المحظور استخدامها، وقائمة بأنواع المعونات المستثناة من هذا الحظر يظل للمفوضية مساحة واسعة عند اتخاذ القرار بالموافقة على منح المعونة أم لا، كما سبق الإشارة إليه^(٣٥).

وفي سبيل تيسير وتبسيط سياسة منح المعونة الحكومية قامت المفوضية في أيار/ مايو عام ١٩٩٨ بإصدار قائمة تشمل المعونات، التي تستثنى من الإخطار المسبق للمفوضية (Block Exemption Regulations)^(٣٦)، إذا تمت مراعاة الشروط المحددة التي يتم إعلانها من قبل المفوضية عند تقديم هذه المعونات (ومن بين هذه الشروط: طبيعة المستفيدين من المعونة، أو الحد الأقصى المسموح به، صور تقديم المعونة... الخ). وتمتع هذه النوعية من المعونات المستثناة من الإخطار المسبق بالموافقة التلقائية على تقديمها، على أن تراعي الدول الأعضاء موافاة المفوضية بالبيانات لأغراض إحصائية، كما يظل من حق المفوضية إخضاع هذه المعونات لنطاق تطبيق قانون المنافسة. وتشمل هذه القائمة المستثناة من الإخطار المسبق كلاً من المعونات المقدمة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، والمتناهية الصغر، ودعم التوظيف، ودعم التدريب، والمساعدات الإقليمية. وأخيراً قائمة الحد الأدنى للدعم (De Minimise Rule)، والتي تسمح بتقديم دعم أقل من ٢٠٠ ألف يورو على مدى ثلاث سنوات مالية، حيث يستثنى

(٣٣) Christian Buelens [et al.], «The Economic Analysis of State Aid: Some Open Questions», European Commission, Economic and Financial Affairs (Brussels) (September 2007).

< <http://www.erd.comunities.gov.uk> > .

(٣٤)

«Vademecum Community Rules on State Aid».

(٣٥)

(٣٦) وفي عام ٢٠٠٨ تم إصدار قائمة جديدة (New Block Exemption Regulations)، في إطار خطة العمل لتطوير وتيسير سياسة المعونة الحكومية، حيث تم دمج الملفات الخمسة في ملف واحد مع التنسيق في ما بينها.

بدوره من ضرورة إخطار المفوضية في ظل صغر حجم الدعم ومن ثم احتمال تضائل آثاره في المنافسة والتجارة في السوق الأوروبية.

د - أهم ملامح إصلاح سياسة المعونة الحكومية في الاتحاد الأوروبي

أخيراً، بدأت المفوضية الأوروبية بوضع خطة عمل لإصلاح سياسة المعونة الحكومية منذ تموز/ يوليو ٢٠٠٥ حتى عام ٢٠٠٩، بغرض تأكيد استخدام المعونة الحكومية كأداة للوصول إلى أهداف استراتيجية لشبونة التي استهدفت دعم تنافسية الاقتصاد الأوروبي، وتحقيق التوظيف الكامل عام ٢٠١٠.

وفي سبيل تحقيق ذلك تمثّلت أهداف خطة إصلاح الدعم ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩، في ثلاثة أهداف رئيسية على النحو التالي:

(١) خفض حجم المعونة الحكومية، وإعادة هيكلتها نحو زيادة المعونة الأفقية على حساب المعونات القطاعية، ورفع كفاءة استخدامها.

(٢) تقييم أثر المعونة وفقاً لمنهج اقتصادي يقوم على مقارنة الآثار الإيجابية للمعونة بآثارها السلبية.

(٣) تيسير إجراءات منح المعونة ورفع مستوى الشفافية^(٣٧).

من العرض السابق، يمكن تأكيد التزام المفوضية بمفهوم محدد للمعونة الحكومية، التي يجب إخضاعها لنطاق تطبيق سياسة وقانون المنافسة؛ للحد من ممارسات الحكومات الضارة بالمنافسة. وفي الوقت ذاته، سمحت المفوضية باستخدام المعونات التي لا تؤثر في أوضاع المنافسة في السوق، كالمعونات المقدمة إلى القطاع العائلي أو لأغراض اجتماعية وتنموية. وأخيراً، جاءت سياسة المعونة في الاتحاد الأوروبي لتلزم الدول الأعضاء بالإخطار المسبق للمفوضية، للتحكم المبكر في المعونات التي من شأنها الإضرار بالمنافسة، باستثناء بعض أنواع المعونات التي تتم الموافقة عليها تلقائياً، إلا أنه يظل من حق المفوضية إخضاعها لنطاق تطبيق قانون المنافسة.

٢ - المعونة الحكومية الأوروبية بالأرقام

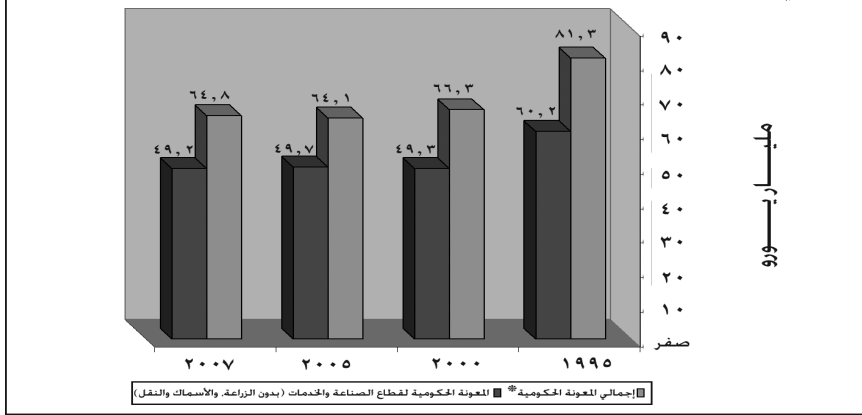
كما يتضح من الشكلين الرقميين (١ - أ) و(١ - ب) فإن القيمة الإجمالية للمعونة الحكومية في الاتحاد الأوروبي انخفضت بشكل واضح خلال الفترة ١٩٩٥ - ٢٠٠٧ من ٨١ بليون يورو إلى ٦٥ بليون يورو، على الرغم من توسع الاتحاد الأوروبي، بما يعكس توجه

European Commission, «State Aid Action Plan: Less and Better Targeted State Aid: A Roadmap (٣٧) for State Aid Reform 2005-2009.» Brussels, 7 June 2005 (Com 107 Final State Aid Action Plan), <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_saap/37241.pdf>, and Buelens [et al.], «The Economic Analysis of State Aid: Some Open Questions».

الاتحاد نحو إصلاح المعونة الحكومية من خلال التخفيض التدريجي له. كما سجلت نسبة المعونة إلى الناتج المحلي تراجعاً من ١ بالمئة إلى ٠,٥ بالمئة عن الفترة ذاتها:

الشكل الرقم (١ - أ)

إجمالي قيمة المعونة الحكومية خلال (١٩٩٥ - ٢٠٠٠ - ٢٠٠٥ - ٢٠٠٧)

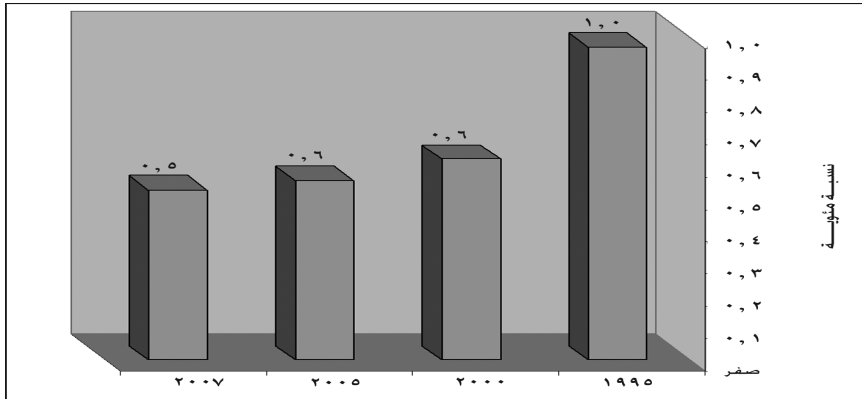


(*) البيانات لا تشمل المعونة الحكومية المخصصة لقطاع النقل السكك الحديدية.

المصدر: قاعدة بيانات المعونة الحكومية للمفوضية الأوروبية.

الشكل الرقم (١ - ب)

نسبة المعونة الحكومية من إجمالي الناتج المحلي خلال (١٩٩٥ - ٢٠٠٠ - ٢٠٠٥ - ٢٠٠٧)

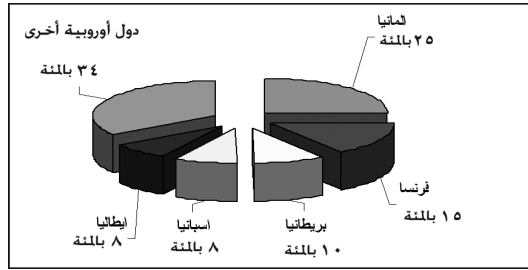


وإن اختلفت هذه النسبة من دولة إلى أخرى، حيث يعكس الشكل الرقم (٢ - أ) أن خمس دول أوروبية فقط هي: ألمانيا وفرنسا، وإيطاليا، وإنكلترا، وإسبانيا تسيطر على ٦٦ بالمئة من إجمالي المعونة الأوروبية، وتختلف نسب المعونة إلى الناتج المحلي في هذه الدول بحيث تتراوح بين ٠,٧ بالمئة في ألمانيا مقابل ٠,٣ بالمئة في كل من إيطاليا وبريطانيا.

وبالرجوع إلى الشكل الرقم (٢ - ب)، تظهر الأرقام التراجع الواضح في أرقام المعونة القطاعية المقدمة إلى قطاعات بعينها من ٣٤ بالمئة عام ١٩٩٥ إلى ١٥ بالمئة عام ٢٠٠٧، في الوقت الذي تشهد فيه أرقام المعونة الأفقية المقدمة إلى كافة الصناعات دون تمييز زيادة خلال فترة التحليل ذاتها، من ٤٠ بالمئة إلى ٦١ بالمئة من الإجمالي؛ بما يتسق مع خطة الاتحاد الأوروبي لتطوير وإصلاح المعونة. وعلى الرغم من زيادة نصيب المعونة الأفقية، نجد أن نصيب المعونة المقدمة إلى قطاع الزراعة سجّل ارتفاعاً من ١٨ بالمئة عام ٢٠٠٥ إلى نحو ٢٠ بالمئة عام ٢٠٠٧ مع استحواذ هذا القطاع، في بعض الدول الأوروبية المنضمة حديثاً، مثل رومانيا وبلغاريا، على النصيب الأكبر من مخصصات المعونة الحكومية.

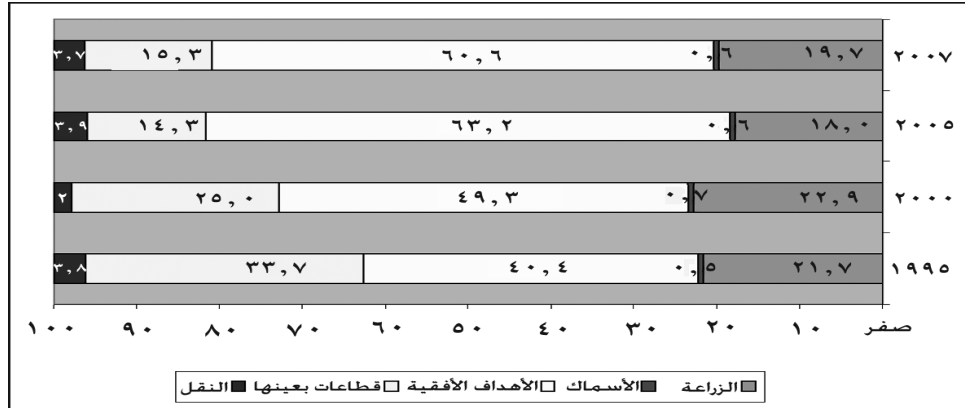
الشكل الرقم (٢ - أ)

التوزيع الجغرافي للمعونة الحكومية في الاتحاد الأوروبي عام ٢٠٠٧



الشكل الرقم (٢ - ب)

توزيع المعونة الحكومية في الاتحاد الأوروبي وفقاً للقطاع/ الهدف (١٩٩٥-٢٠٠٧)



الخلاصة: توضح أرقام المعونة في الاتحاد الأوروبي الاتجاه النزولي في القيمة المطلقة للمعونة وكنسبة من الناتج المحلي خلال فترة التحليل، كما يشهد هيكل المعونة تغييراً نحو المعونة الأفقية المسموح بها، التي لا تخضع لتطبيق قانون أو سياسة المنافسة، على حساب المعونة القطاعية، بما يتفق مع خطة الإصلاح الأوروبية. وعلى الرغم من تراجع نصيب المعونة القطاعية في الاتحاد الأوروبي إلا أن المعونة المقدمة إلى قطاع الزراعة - والتي تخرج عن نطاق هذه الدراسة - سجّلت ارتفاعاً في نصيبها من الناتج المحلي. المصدر: قاعدة بيانات المعونة الحكومية للمفوضية الأوروبية.

٣ - الدعم الحكومي في مصر

لا يُعدّ مصطلح المعونة الحكومية مفهوماً محدداً أو مستخدماً في مصر، كما لا يوجد تشريع أو قانون منظم للمعونة الحكومية، يقدم تعريفاً للمعونة أو يوفر معايير واضحة لتلك المعونة الحكومية المسموح بها وغيرها غير المسموح بها^(٣٨). ومن ثم جاء أغلب الدراسات والكتابات التي تتناول هذا الموضوع في مصر لتستخدم مصطلح الدعم بدلاً من المعونة الحكومية كما في الاتحاد الأوروبي، بالرغم من الاختلاف بين المفهومين كما سيتضح لاحقاً. كما لا يقع في نطاق تطبيق سياسة المنافسة في مصر، أو قانون المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الرقم ٣ لعام ٢٠٠٥، حماية السوق من ممارسات الحكومة الضارة من خلال ما قد تقدمه من معونة أو دعم؛ حيث يقتصر هذا القانون على منع الممارسات الاحتكارية للشركات فقط.

وينقسم الدعم الحكومي في مصر إلى كل من الدعم الصريح والدعم الضمني. ويقصد بالدعم الصريح ذلك الدعم الذي يظهر بشكل واضح في الموازنة العامة للدولة، وقد يأخذ صورة الدعم المباشر أو الدعم غير المباشر ممثلاً في تغطية العجز في الهيئات الاقتصادية العامة. أما عن الدعم الضمني، فهذا النوع من الدعم لا يظهر بوضوح في الموازنة العامة للدولة، على الرغم من أنه يمثل استخداماً لموارد الدولة في صورة إيرادات مفقودة أو غير محصلة، ومن صور هذا الدعم تقديم الحكومة لبعض الخدمات، كالخدمات التعليمية والصحية، فضلاً عن تقديم الكهرباء والمنتجات البترولية بأسعار تقل عن تكلفتها أو سعرها في السوق. وقد ظل دعم الكهرباء والمنتجات البترولية لفترة طويلة يشكل إحدى صور الدعم الضمني، حيث لم ينعكس في الموازنة العامة للدولة، ليختلف بعد ذلك، منذ عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦، حيث تضمنت موازنة الدولة بنداً واضحاً لدعم المنتجات البترولية ودعم الكهرباء، ولتتم بذلك تحويل هذا الدعم إلى أحد بنود الدعم الصريح. فمنذ العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ باتت الموازنة العامة للدولة تتضمن دعماً صريحاً للمنتجات البترولية التي تشتريها الهيئة العامة للبترول بالأسعار العالمية، وجانب من حصة الشركات الأجنبية العاملة في مصر لتوفير احتياجات السوق المحلي، حيث يتم بيع هذه المنتجات في السوق المحلي بأسعار مدعومة لا تتجاوز ٢٤ بالمئة من متوسط الأسعار العالمية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥^(٣٩).

وبمراجعة بيانات الدعم في الموازنة العامة للدولة، كما يتضح في الشكل الرقم (٣-أ)،

(٣٨) في ما عدا قانون الموازنة العامة للدولة الرقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥، والذي حدد المقصود بالدعم على أنه التحويلات الجارية من قبل الحكومة دون مقابل إلى المنتجين بغرض مساندةهم في العملية الإنتاجية أو إلى المستهلكين بهدف رفع مستويات معيشتهم.

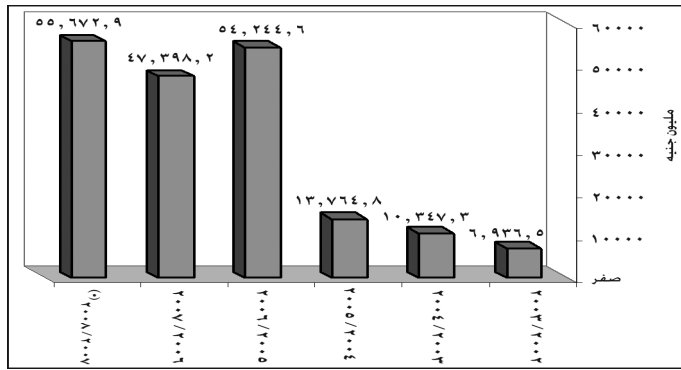
(٣٩) Sherine Al-Shawarby, «The Egyptian Subsidy Scheme: Evolution, Operation, and the Road Ahead», paper presented at: Conference Meeting the Challenges of Economic Reform in Egypt, organized by the Centre for Economic and Financial Research and Studies (CEFRS), Faculty of Economics and Political Science, Cairo University, and the United States Agency for International Development (USAID), 28-29 June 2005, and International Monetary Fund, «Arab Republic of Egypt», *IMF Country Report*, no. 05/179 (2005).

يتضح أن الزيادة الواضحة في أرقام الدعم تم تسجيلها عام ٢٠٠٦/٢٠٠٥ على أثر إظهار قيمة دعم المنتجات البترولية في الموازنة، لترتفع قيمة الدعم إلى ٥٥,٧ مليار جنية عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨، مقابل ١٣,٨ مليار جنية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥.

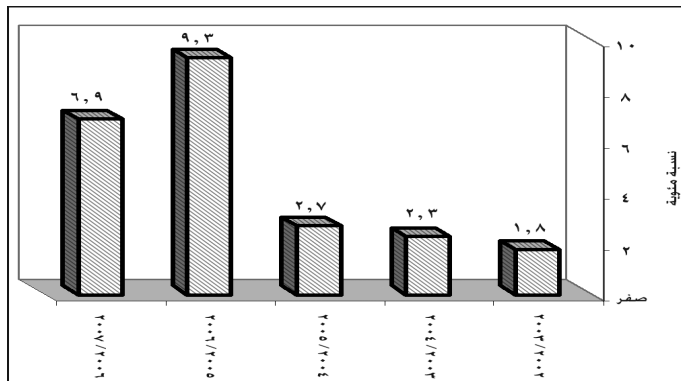
كما يعكس الشكل الرقم (٣ - ب) ارتفاعاً في نصيب الدعم من الناتج المحلي إلى ٩,٣ بالمئة عام ٢٠٠٦/٢٠٠٥ مقابل ١,٨ بالمئة عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢، لتسجل هذه النسبة تراجعاً عام ٢٠٠٧/٢٠٠٦، وان ظلت أعلى من مستواها في بداية فترة التحليل.

الشكل الرقم (٣)

تطور أرقام الدعم في الموازنة العامة للدولة ٢٠٠٣/٢٠٠٢ - ٢٠٠٧/٢٠٠٨ (أ) إجمالي قيمة الدعم خلال الفترة (٢٠٠٢ - ٢٠٠٣/٢٠٠٧ - ٢٠٠٨)



(ب) نصيب الدعم من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة (٢٠٠٢ - ٢٠٠٣/٢٠٠٧ - ٢٠٠٨)



(*) متوقع، تم تقدير قيمة الدعم خلال موازنة عام ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧ ليبلغ ٥٣,٧٧٦ مليون جنية.

(**) مشروع الموازنة.

المصدر: «تقرير لجنة الخطة والموازنة لمشروع الموازنة العامة للدولة ٢٠٠٧/٢٠٠٨»، مجلس الشعب، أيار/ مايو ٢٠٠٧.

بالقراءة المتأنية لأرقام الدعم وفقاً لأشكاله المختلفة، كما يتضح من الجدول الرقم (٣): نجد أن الموازنة العامة للدولة تضمنت دعم السلع الغذائية؛ الذي مثل أهم صور الدعم الحكومي حتى عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥، مستحوذاً على ما يقرب من ٨٢ بالمئة من إجمالي الدعم في هذا العام، ولتختلف الصورة مع تسجيل دعم المنتجات البترولية في الموازنة العامة بشكل صريح حيث استحوذ الأخير على النصيب الأكبر من إجمالي أرقام الدعم منذ عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦، بنسبة ٧٧ بالمئة عن هذا العام. ومن المفيد - في هذا السياق - الإشارة إلى أن دعم السلع الغذائية، الذي يقدم لأغراض اجتماعية لحماية محدودى الدخل، لا يقع ضمن مفهوم المعونة الحكومية الأوروبية، التي تخضع للالتزامات مصر في اتفاقية المشاركة، والمحظورة لآثارها الضارة بالمنافسة، وبناء عليه لا تصلح أرقام الدعم الحكومي، كما تظهر في الموازنة العامة للدولة، للمقارنة بأرقام المعونة الحكومية الأوروبية.

وقد جاء مشروع خطة الموازنة لعام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ ليخصص ٢ بليون جنيه لدعم الكهرباء^(٤٠). ويعتبر قطاع الكهرباء في مصر من أهم القطاعات التي تتمتع بالدعم من قبل الحكومة لأسباب سياسية واجتماعية. ويشمل هذا القطاع الدعم المقدم لكل من القطاعين العائلي والزراعي، فضلاً عن القطاع الصناعي. ومرة أخرى عند الحديث عن المعونة الحكومية وفقاً للمفهوم الأوروبي يجب استبعاد قيمة دعم الكهرباء المقدم لقطاعي الزراعة والعائلة.

الجدول الرقم (٣)

أشكال الدعم في الموازنة العامة للدولة

خلال الفترة ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥ / ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨

(القيمة بالآلاف جنيه)

الدعم	شكل الدعم	عام		
		٢٠٠٤ - ٢٠٠٥	٢٠٠٥ - ٢٠٠٦	٢٠٠٦ - ٢٠٠٧
دعم السلع التموينية	عيني	١١٢٠٣	٩٤٠٦,٦	٩٤٨٢
دعم المواد البترولية	عيني	صفر	٤١٧٧٨,١	٣٦٥٧٩
دعم الكهرباء	عيني	صفر	صفر	٢٠٠٠
دعم تنشيط الصادرات	نقدي	٨٣٤,٤	١٠٨٤,٩	٢٠٠٠
دعم المزارعين	نقدي	٢٨٥,٩	٢٦٧,٣	٣٤٢,٦

يتبع

«The General Report of the Committee of Planning and Budget for the Proposal of State Budget (٤٠) 2007/2008.» Egyptian Parliament (May 2007).

تابع

٢٠٠	صفر	صفر	صفر	نقدي	دعم تنمية الصعيد
٨٠٠	١٦٠	-	-	نقدي	دعم المناطق الصناعية
٧٤٧,٦	٥٦٩,٤	٣٥٩,٧	٧٥٠,٩	نقدي	دعم فائدة القروض الميسرة
١٠٠٠	١٠٠٠	صفر	صفر	نقدي	دعم إسكان محدود الدخل
٢٥٥١,٧	٢٤٧٥,٢	١٣٤٨	٦٩٠,٦	عيني/ نقدي	أخرى (*)
٥٥٧٠٢,٩	٤٧٣٩٨,٢	٥٤٢٤٤,٦	١٣٧٦٤,٨		إجمالي الدعم

(*) يشمل الدعم الموجه إلى الخدمات مثل دعم نقل الركاب، دعم التأمين الصحي للطلاب، ودعم الأدوية وألبان الأطفال، ودعم شركات المياه، ودعم التدريب الصناعي، ودعم الإنتاج الحربي، ودعم السينما ودعم الاحتياطي وغيرها.

المصدر: وزارة المالية والتقارير العام للجنة الخطة والموازنة، «البيان المالي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٨-٢٠٠٩»، عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٧-٢٠٠٨.

وتعكس الأرقام السابقة زيادة واضحة في الدعم المقدم لتنمية الصادرات، وفقاً للقانون الرقم ١٥٥ لعام ٢٠٠٢، حيث تم إنشاء صندوق مساندة الصادرات لدعم القدرة التنافسية للصادرات المصرية، من خلال تقديم الدعم المباشر للشركات المصدرة، وأخيراً شهد عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ تخصيص الحكومة المصرية لمبلغ ٢٠٠ مليون جنيه لتنمية صعيد مصر، بهدف مراعاة البعد الإقليمي في التنمية الاقتصادية، حيث قامت الحكومة بطرح برنامج من الحوافز لتشجيع الاستثمار الصناعي في صعيد مصر، ومرة أخرى يمثل هذا الدعم أحد صور المعونة الحكومية المسموح بها في المفهوم الأوروبي، والتي تخرج عن نطاق تطبيق قانون المنافسة.

ولا يشمل الدعم في الموازنة العامة للدولة الدعم الصريح في صورته المباشرة فقط (النقدي أو العيني)، فهناك الدعم غير المباشر أيضاً لتمويل الهيئات الاقتصادية العامة، كما هناك العديد من الهيئات العامة كالهيئة العامة للطرق، ووسائل النقل العامة في القاهرة والإسكندرية، وخدمات المياه والصرف، وجميعها يقدم خدماتها بأسعار تقل عن التكلفة الحقيقية للخدمة، بما يمثل دعماً حكومياً لمستهلكي هذه الخدمات^(٤١).

وأخيراً، الدعم الضمني، الذي لا يظهر في الموازنة العامة للدولة، على الرغم من أنه يشكل استخداماً لموارد الدولة. فعلى الرغم من أن الحكومة قد أدرجت بعض أشكال الدعم الضمني في ميزانية الدولة مثل دعم الكهرباء والمنتجات النفطية، إلا أنه ما يزال هناك بعض الأشكال الأخرى من الدعم الضمني التي لم يرد ذكرها في ميزانية الدولة. فعلى سبيل المثال،

Lobna Abdellatif and Abdallah Shehata, «Fiscal Sustainability and Fiscal Reform in Egypt,» paper (٤١) presented at: 9th Conference of the Department of Economics (FEPS): Reforming Public Finance in Egypt, Cairo 7-8 June 2005.

دعم التعليم - قبل وبعد الجامعة - الذي قدر بنحو ١١ مليار جنيه خلال ١٩٩٩/٢٠٠٠^(٤٢)، أو الدعم المقدم للخدمات الصحية.

نخلص مما سبق إلى التفاوت الواضح بين مفهوم المعونة الحكومية في الاتحاد الأوروبي، والقواعد المنظمة لها، والدعم كما هو مطبق في مصر، بما لا يصلح معه المقارنة بين بيانات كل منهما، ويمكن الإشارة إلى أهم هذه الاختلافات على النحو التالي:

أ - التعريف وسياسة المعونة الحكومية: لا يوجد في مصر تعريفاً محدداً للمعونة الحكومية، التي يجب أن تخضع لتطبيق قانون المنافسة، على نحو ما جاء في تعهدات مصر في اتفاقية المشاركة أو خطة العمل. كما لا يوجد للحكومة المصرية سياسة واضحة لتقديم المعونة الحكومية، ولها أهداف معلنة تسعى الحكومة إلى تحقيقها، وكثيراً ما تعامل الحكومة مع المعونة على أنها أرقام الدعم كما تظهر في ميزانية الدولة. ولا يتسق مفهوم الدعم الصريح في الموازنة العامة للدولة على الإطلاق مع المفهوم المتداول للمعونة الحكومية في الاتحاد الأوروبي. فهناك بعض أشكال المعونات الحكومية التي يجب إضافتها إلى الدعم الصريح في الموازنة العامة للدولة، وصور أخرى من الدعم التي يجب استقطاعها من أرقام الدعم للوصول إلى مفهوم المعونة الحكومية، التي يجب على جهاز المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية تحليل أثرها في المنافسة في السوق المحلي، بما يتفق مع التزامات مصر في إطار العلاقات المصرية - الأوروبية. وذلك على النحو التالي:

المعونة الحكومية = الدعم بالموازنة العامة - {الدعم المقدم للقطاع العائلي: سواء لدعم السلع الغذائية، أو نصيب القطاع العائلي من دعم كل من الكهرباء والمواد البترولية ودعم خدمات النقل والمياه} + (دعم القطاع الزراعي: سواء دعم المزارعين، ونصيب قطاع الزراعة من دعم الكهرباء والمواد البترولية والمياه) + (دعم البنية الأساسية) + (دعم الإسكان الشعبي) + (دعم تنمية الصعيد) + {الإعفاءات الضريبية للشركات والمنشآت^(٤٣) + القروض الميسرة من قبل الصندوق الاجتماعي للتنمية} + (الدعم المقدم من برنامج تحديث الصناعة)

ب - العلاقة مع سياسة المنافسة: لا تتضمن سياسة المنافسة في مصر، بحث أثر ممارسات الدولة من خلال ما تقدمه من معونة في تشويه المنافسة بالسوق، على عكس الوضع في الاتحاد الأوروبي.

ج - مصدر وأسلوب تبويب البيانات: لا يوجد في مصر جهة مسؤولة عن إصدار أرقام

(٤٢) تم احتساب القيمة من خلال الفارق بين نفقات الحكومة والطلاب على التعليم ما قبل، وما بعد التعليم الجامعي خلال العام نفسه.

(٤٣) وفقاً لقانون الاستثمار الرقم ٨ لعام ١٩٩٧، تمتعت الشركات والمنشآت بإعفاءات ضريبية، وهذا ما تم إلغاؤه وفقاً لقانون الضريبة على الدخل رقم ١٩١ لعام ٢٠٠٥.

المعونة الحكومية بالمفهوم السابق، أو بما يتسق مع التبويب الأوروبي، الذي يتضمن تصنيفات متعددة للمعونات كالدعم الأقليمي، والدعم القطاعي، والدعم الأفقي، فلا يتجاوز الأمر ما تقدمه وزارة المالية من أرقام تعكسها الموازنة العامة للدولة عن الدعم.

د - وأخيراً، الإخطار المسبق: يلزم الجانب الأوروبي الدول الأعضاء في الاتحاد بالإخطار المسبق للمفوضية للحصول على الموافقة على منح المعونة الحكومية، بعد تحليل أثرها في المنافسة في السوق، مع وجود قائمة للمعونات المستثناة من هذا النظام، وهذا ما لا يشمل النظام المصري حيث تتولى وزارة المالية تخصيص وإتاحة الأموال الخاصة بالدعم، بعد مناقشتها واعتمادها من مجلس الشعب.

خاتمة

تتطور العلاقات الاقتصادية المصرية - الأوروبية نحو التكامل العميق بصفة عامة، وفي مجال المعونة الحكومية بصفة خاصة، في ضوء تجارب الدول المنضمة حديثاً إلى الاتحاد الأوروبي كما يلي:

أوضحت هذه الورقة بعض صور التكامل العميق في الشق الاقتصادي من خطة العمل المصرية - الأوروبية وقبلها اتفاقية المشاركة، التي لم تخل من الإشارة إلى بعض عناصر التكامل العميق في المجال الاقتصادي. إلا أنه لا يمكن الجزم بأن خطة العمل جاءت لتضمن تحقيق هذا التكامل العميق بين الطرفين المصري والأوروبي، وإنما يمكن القول إنها جاءت لتؤكد ضرورة تحقيق صور التكامل العميق التي تمت الإشارة إليها ضمن التزامات اتفاقية المشاركة، ولتشمل بعض الإجراءات التي من شأنها أن تساعد الحكومة المصرية على تنفيذ التزاماتها السابقة، ولتسير خطوات أبعد نحو هذا النمط من التكامل.

وعلى الرغم من أن خطة العمل تضمنت بعض صور التكامل العميق في المجال الاقتصادي، إلا أنها لم تأت بتحديد قاطع لكيفية تحقيق ذلك ومستويات تطبيقه. ومن ثم يبقى الاستفادة من خطة العمل في تحقيق التكامل العميق رهناً بتحويلها إلى خطة تنفيذية على المستوى المحلي، تتضمن تحديداً دقيقاً وتفصيلاً لمجالات ومستويات التكامل العميق، وأدواته، فضلاً عن رسم جدول زمني للتنفيذ، وتسمية الجهات المسؤولة عن ذلك، وأخيراً أهمية متابعة تنفيذ ذلك على المستوى الحكومي وبمشاركة المجتمع المدني، كما أثبتت تجارب الدول التي سبقت مصر في توقيع خطط العمل الأوروبية^(٤٤).

وفي ما يتعلق بالمعونة الحكومية، على الرغم من أن كلاً من اتفاقية المشاركة وخطة العمل جاءت لتضمن تحقيق قدر مرتفع من التقارب في هذه المجال، إلا أن الواقع ما زال شديد البعد عن تطبيق ذلك.

وفي ضوء تجارب دول وسط وشرق أوروبا والدول المنضمة حديثاً إلى الاتحاد الأوروبي، التي أوضحت عدم وجود نموذج واحد صالح للتطبيق من قبل كافة الدول لتحقيق التكامل العميق في مجال المعونة الحكومية، يتضح أن على الحكومة المصرية، حتى تنفذ التزاماتها في مجال المعونة الحكومية من جانب، وبما يضمن لها زيادة حصتها في السوق الأوروبي في مواجهة الدول المنضمة حديثاً أو دول الجوار، من جانب آخر، الإسراع بالخطوات التالية:

١ - تشكيل مجموعة عمل وطنية بغرض تقريب التشريعات المحلية مع نظيرتها الأوروبية: على أن تشمل هذه المجموعة ممثلين من كافة الجهات المعنية بتقديم المعونة الحكومية: وزارة المالية، ووزارة التجارة والصناعة، الصندوق الاجتماعي للتنمية، ووزارة الكهرباء، ووزارة العدل، والعمل بالتنسيق مع الجانب الأوروبي على صياغة تعريف أو مفهوم للمعونة الحكومية، وتحديد تلك التشريعات الوطنية التي يجب العمل على تقييها مع نظيرتها الأوروبية^(٤٥).

٢ - تطبيق قانون وسياسة المنافسة على ممارسات الحكومة التي قد تضر بالمنافسة في السوق المحلي من خلال ما تقدمه من معونات حكومية، وقد يتطلب ذلك تعديل قانون المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الرقم ٣ لعام ٢٠٠٥.

٣ - تحديد جهة حكومية تناظر المفوضية الأوروبية وتكون مسؤولة عن المعونات الحكومية، من حيث تحليل أثر المعونات في المنافسة والموافقة على منح المعونات، وجمع وإصدار البيانات والمعلومات الخاصة بالمعونة الحكومية، وتحديد التصنيفات المختلفة للمعونة وأدوات تقديمها، والقطاعات المتلقية لها. وقد تكون هذه الجهة قسماً مستقلاً في وزارة المالية بالتنسيق مع جهاز المنافسة ومنع الاحتكار^(٤٦).

٤ - تبني الحكومة المصرية لسياسة واضحة للمعونة الحكومية، تحدد الأهداف الخاصة بالحكومة المصرية، من تقديم هذه المعونة، وقد تشمل هذه الأهداف خلق مزيد من فرص التشغيل، أو تحقيق التنمية الإقليمية المتوازنة، أو مساندة وتشجيع القدرة التنافسية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة. على أن تشمل، من بين أهداف سياسة المعونة، الحد من استخدام المعونات الحكومية الضارة بالمنافسة في السوق، وإعادة هيكلة هذه المعونات نحو زيادة نصيب الدعم الأفقي، بما يتفق مع سياسة المعونة الأوروبية^(٤٧).

European Commission, «Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: On Strengthening the European Neighborhood Policy».

Peter Schütterle, «Enlargement: Pre-Accession State Aid after Accession.» *European State Aid Law*, (٤٦) I-2003.

Michael Blauburger, «European State Aid Control in the New Member States: The Examples of Poland and the Czech Republic.» paper presented at: The EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal, 17-19 May 2007, Jean Monnet Centre for European Studies, University of Bremen (May 2007), < <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/blauburger-m-08b.pdf> > .

٥ - الاستفادة من المساعدات الفنية التي يقدمها الاتحاد الأوروبي في أشكالها المختلفة، ويمكن في هذا السياق الاستفادة من تجارب دول وسط وشرق أوروبا في إنشاء نقطة اتصال مع المفوضية الأوروبية في مجال المعونة الحكومية، يقع على عاتقها عدة مهام من بينها:

- إمداد الحكومة المصرية بكل التشريعات الحديثة والقوانين والأحكام القضائية المنظمة للمعونة الحكومية.

- تقديم الترجمة والتفسير القانوني - عند الضرورة - للتشريعات المختلفة.

- تقديم الخدمات الاستشارية للحكومة المصرية عند تحديد مجالات تقريب التشريعات المتعلقة بالمعونة، والمساعدة في صياغة القوانين المحلية المناظرة.

- تقديم التدريب الإداري والفني في مجال المعونة^(٤٨).

إلا أنه يبقى أن نشير إلى أن تطبيق نظام الإخطار والتحكم المسبق للمعونة الحكومية أسوة بالنظام الأوروبي، سبترت عليه عبء وتكلفة إدارية ومالية على الجانب المصري تقييماً، ويمكن له التدرج في تنفيذ ذلك أو مراجعة هذا الالتزام، إذا ما لزم الأمر. فمن اللافت للنظر أن أغلب، إن لم يكن كل دول وسط وشرق أوروبا المنضمة حديثاً إلى الاتحاد الأوروبي، لم تلتزم بتطبيق مفهوم المعونة الحكومية الأوروبي أو بتطبيق سياسة المعونة الحكومية أو بنظام الإخطار المسبق للمعونة كشرط للانضمام إلى عضوية الاتحاد الأوروبي، بل على العكس جاء ذلك كنتيجة لاحقة للانضمام، وبعد تولي المفوضية الأوروبية مسؤولية الموافقة على منح المعونات، ودراسة أثرها في المنافسة في السوق^(٤٩).

وإذا كان على مصر العمل على تنفيذ التزاماتها في إطار اتفاقية المشاركة وخطة العمل، لا يقصد بذلك التطبيق الكامل لتعريف المعونة الأوروبية والقواعد الحاكمة لها، أو الأخذ كلية بسياسة المعونة الأوروبية وأهدافها، وإنما مجرد فهم وإدراك قواعد اللعبة^(٥٠)، والوصول إلى تعريف للمعونة وصياغة سياسية لها، متسقين مع هذه القواعد، مع مراعاتهما المصلحة الوطنية بالدرجة الأولى ■

Trenz Schmidt, Jorg Hans and Schmidtchen Dieter, «Enlargement of the European Union and the (٤٨) Approximation of Law: Lessons from an Economic Theory of Optimal Legal Area,» Center for the Study of Law and Economics, Discussion Paper 9908, 28 June 1999, p. 46.

(٤٩) المصدر نفسه، ص ٤٨.

Marise Cremona, «State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the (٥٠) Stabilization and Association Agreements,» *European Law Journal*, vol. 9, no. 3 (November 2003), pp. 265-287.