

مصر المعاصرة

(السنة التاسعة والخمسون - العدد ٣٢٤ - أكتوبر سنة ١٩٦٨)

رئيس التحرير : الدكتور جمال المطيحي
سكرتير عام الجمعية

مطبع مؤسسة الاهرام
القاهرة ١٩٦٨

العدد ٥٠ قرشاً

أعضاء الجمعية

أعضاء الجمعية أربعة فئات : الأعضاء العاهلون الذين يدفعون رسم الاشتراك قدره مائة وخمسون قرشا سنويا والأعضاء المشتركون بنوك وبريسيت وهيئات علمية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية الذين يدفعون اشتراكات سنوية لا يقل عن مائة جنيه والأعضاء المخربون الذين أدوا خدمات جليلة للجمعية أو للعلوم الاقتصادية أو الاجتماعية أو القانونية والأعضاء المراسلون وهم أعضاء يقيمون في الخارج يسهمون في أعمال الجمعية ونشرها المختلفة .

يشترك جميع الأعضاء مجلة مصر المعاصرة بدون مقابل .

الاشتراك في المجلة

رسم الاشتراك السنوي في المجلة مائة وخمسون قرشا في الجمهورية العربية المتحدة . وأربعون شلن أو خمسة دولارات للبلاد الأخرى المنسوبة إلى اتحاد البريد العالمي .

ولا يلقى للعاهل أو المشترك الذي لا يتسلم عددا من المجلة ولا يطلب به تبادل عددين العدد الأخير . أن يلقى العدد المتأخر إلا مقابل أداء ثمنه .

بين العدد لعاهل الأعضاء المشتركين أربعون قرشا سنويا في الجمهورية العربية المتحدة وعشرة شلنات أو دولار ورربع في البلاد الأخرى المنسوبة إلى اتحاد البريد العالمي .

لا يمكن للجمعية أن الآراء التي تنشرها مجلتها .

ولا يحتاج من أو مرجه شيء بما ينشر في هذه المجلة بغرض سبق من الجمعية .

وقد لا يرسل إلى المجلة للنشر يسمح مثلا للجمعية .

يرسل منشورات الانسجام والاشتراكت والإستعلامات إلى سكرتيرة الجمعية صندوق بريد رقم ٧٢٢ .

مقر الجمعية — ١٦ شارع رمسيس بالقاهرة ت ٥٢٧٩٧

الفهرس

- - -

صفحة

- د. محمد زكى شلفى : الاتماء الاقتصادى فى الجمهورية العربية
المحددة ٥
- د. محمد حسن يس : مبادئ واستحداثات النقد الاجنبى - ابعاد
المشكلة ومستويات الحل ١٩
- د. ابراهيم شحاته : الحدود السياسية للتمويل الخارجى ٥٥
- د. نبيل سدره محارب : ابعاد لامركزية التخطيط فى الاقتصاد
الاشتراكى ٧٥
- د. محمد منير الزلاوى وعلى يوسف خليفه : اثر التصنيف الارضى
الزراعى الاغلالى الدخلى فى التركيب الميزمى الدخلى المخرى
١٣١
- د. عبد المولى محمد بشير : السياسة السعريه للمحاصيل الزراعيه
١٧٣
- الاستاذ احمد فهمى مصطفى هبة : وضع الميثاق بين القواعد القانونية
١٨٣
- د. ابراهيم درويش : تنظيم الدولة - من نظرية السلسلة الى نظرية
الوظيفة ٢٣٥
- الاستاذان / السيد يسين وعلى فهمى : القانون والقضاء بين الجديد
والاسرام - تعليق ٢٥٥
- د. احمد فتحى سرور : نحو مخطط جديد للسياسة الجليليه ٢٧٩
- البروفيسور ف. م. كوكيناى : التخطيط والتنمية الاسماليه
بالانجليزية ٥
- البروفيسور ج. لاسال : التخطيط وتكتيك اعداد الميزانيات فى وقتنا
المعاصر - بالفرنسيه ١٩
- د. فؤاد هاشم : معوقات تنفق راس المال (بالانجليزية) ٢٩

الانماء الاقتصادى فى الجمهورية العربية المتحدة .

للكنور محمد زكى شامى

- ١ -

يذهب جمهور الاقتصاديين الى التفرقة بين النمو الاقتصادى والانباء او التنمية الاقتصادية (١) . اما النمو فينصرف المقصود به الى مجرد الزيادة فى الدخل الفردى الحقيقى . واما الانباء او التنمية فيتحصل على الأرجح فى الدخول فى مرحلة النمو الاقتصادى السريع ، وبعبارة اخرى فى تحقيق زيادة سريعة ، تراكمية ودائمة ، فى الدخل الفردى الحقيقى عبر فترة ممتدة من الزمن (٢) .

ومع ذلك فلا يخفى انه وان تسنى للبلاد المتقدمة تحقيق معدل مرتفع للنمو دون ان يقتضى الامر سوى تغيير ضئيل فى البنين الاقتصادى فله لا يتأتى للبلاد المتخلفة تحقيق معدل متواضع للنمو الاقتصادى دون تغيير يعتد به فى البنين الاقتصادى . ومن هنا كان التفسير البنينى عنصرا جوهريا من عناصر الانباء او التنمية الاقتصادية . ومن هنا ايضا يذهب بعض الكتّاب فى تعريف التنمية الاقتصادية الى انها انما تتمثل فى الزيادة فى الدخل الفردى الحقيقى التى تتحقق فى شمل التغير فى البنين الاقتصادى (٣) .

ولا يسعهم بطبيعة الحال ما يريده الاقتصاديون البنينيين الاقتصادى . فما يعنى الامر مجموع النسب والعلاقات التى يتميز بها الاقتصاد القومى . مثال ذلك نسبة الاشخاص العاملين بالزراعة الى جملة الاشخاص العاملين او نسبة الناتج الصناعى الى الناتج القومى او نسبة الناتج القومى الى رأس المال القومى . وما الى ذلك . ومن هنا يتحصل التغير البنينى الذى تتطلبه التنمية الاقتصادية فى التغير الجوهري فى العلاقات البنينية التى يتميز بها الاقتصاد القومى (٤) .

* محاضرة القيت فى مايو سنة ١٩٦٨ بالطلقة الرابعة من حلقات الدراسات الدولية التى ينظمها المعهد الوطنى للإدارة والانباء ببيروت .

(١) يستعمل فيما يلى لفظى : الانباء ، او : تنمية . للدلالة على نفس المعنى .

(٢) انظر مؤلفنا ، السبب الاقتصادية ، الكتاب الاول ، القاهرة ، معهد البحوث والدراسات العربية ، ١٩٦٦ ، ص ٢٠ .

(٣) المرجع السلف الذكر منشورة ، نفس المكان .

(٤) المرجع السلف الذكر منشورة ، ص ٧١ .

وفي ضوء ما تقدم لا يحق لباحث في مجال دراسة الانماء الاقتصادي لبلد معين خلال فترة معينة ان يكتب باستعراض التغيرات الكمية التي طرأت على الاقتصاد القومي خلال هذه الفترة وانما يتعين عليه ان يقتصر ايضا التغيرات البنائية التي تدرس بها الاقتصاد القومي خلال الفترة نفسها . ذلك انه ما لم يفعل فانه يكون في خطر ان يحسب انماء ما لا يعدو ان يكون مجرد نمو ، وفارق كبير على ما رأينا بين النمو والانماء او التنمية .

على انه مع التسليم بأنه انما يتمثل في التغير البنائي عنصر جوهري من عناصر الانماء او التنمية الاقتصادية ، فلن الامر يقتضي ان نتعرف جوهر هذا التغير البنائي الذي تقتضيه عملية التنمية الاقتصادية . وهنا يجمل بنا ان نتوقف لحظة لتسائل ماذا يتفق البلد المتخلف من وراء الانماء او التنمية الاقتصادية . وربما لن ينزع أحد في أن البلد المتخلف انما يهدف بصيغة اساسية الى « تطوير الاقتصاد القومي » من طريق التنمية الاقتصادية ، من اقتصاد يرتكز بصفة اساسية على انتاج المنتجات الأولية الى اقتصاد يتفق فيه للصناعات الحبيطة المحل الاول من الاهمية وذلك على فرار النظم الاقتصادية الراهنة بالبلاد المتقدمة . ومن هنا كل التصنيع حصر الزاوية في التنمية الاقتصادية » (١) .

حقا ان من الكذب من يقول ان الطريق الى التقدم الاقتصادي والتنمية لا يتحصل حتما في التصنيع وأن من الممكن تحقيق مستويات عالية من التقدم والرخاء الاقتصادي مع الاستمرار في الارتكاز على انتاج المنتجات الأولية ، ويضربون لهذا مثلا بـ « اسراليا ونيوزيلانده » . والرد على هذا سهل . ذلك انه مما يدعو الى ايمان النظر ان كللة البلاد المتقدمة بلاد صناعية على حين تشترك جملة البلاد المتخلفة في انخفاض مستوى التصنيع فيها . اما الاشارة الى اسراليا ونيوزيلانده فمرد عليها بأن ليست العبرة بما يتفق للمنتجات الأولية من أهمية في جملة الصادرات وانما العبرة بما يتفق للانتاج الاولى (٢) من أهمية نسبية في توزيع الاشخاص العاملين على مختلف وجوه النشاط الاقتصادي . وهكذا على حين لا يقل نصيب الانتاج الاولى من ٥٠٪ من جملة الاشخاص العاملين بالبلاد المتخلفة فان هذه النسبة ٧٪ تتجاوز ١٤٪ في اسراليا و ١٦٪ في نيوزيلانده (٣) .

ومهما يكن من امر فلا ينزع أحد في أن التصنيع جوهر التنمية الاقتصادية بالبلاد الزراعية المكثفة بالسكان كـ « هولندا ومصر » . ذلك انه طالما يضيق القطاع الزراعي بالاندى العملية فلا مناص من ايجاد فرص مناسبة للتشغيل بقطاعات الاقتصاد القومي الأخرى ، وبصفة اساسية في

(١) المرجع السلف الذكر مباشرة ، ص ٧٧ .

(٢) يضم : الانتاج الاولى - الزراعة والصيد والغابات .

(٣) المرجع السلف الذكر مباشرة ، ص ٧٧ - ٧٨ .

الصناعة . لا عجب ان لشار احدى الكلاب فى مؤلف حديث له عن التسمو والتغير البنيتى فى الاقصاد المصرى الى انه لا بد من الاعتراف بصلة لاساسية فى التنمية الاقتصادية على الصناعة والخدمات (١) . على اننا اذا اخذنا فى الاعتبار ان جملة قطاعات الخدمات تستوعب فى الوقت الحاضر ما يناهز ثلث عدد الاشغال العلمين على حين لا يستوعب قطاع الصناعة والكهرباء سوى ١١ (٢) ، وضع لنا على الفور انه لا مناس من ان تعتمد التنمية الاقتصادية فى مصر بالدرجة الاولى على التصنيع .

- ٢ -

فلذا انتقلنا الآن الى دراسة الاتماء الاقتصادي بالجمهورية العربية المتحدة استوفينا على الفور تحديد الفترة محل البحث . اذ يرجع العهد بالاقتصاد المصرى الى الالف السنين شأن مصر فى هذا شأن سائر بلدان الدنيا القديمة . بل اننا حتى لو اقتصرنا على تاريخ مصر الحديث لضاق الوقت باستعراض معالم الاتماء الاقتصادي فى مصر (٣) . ولهذا لا مناص من ان نلتزم بفترة تتضمن عددا محدودا من السنين . ولما كان من الطبيعى ان يستأثر الحاضر فى مجلتنا هذا بالاهتمام ، فلا مفر من ان نقضى بنا الفترة المختارة الى الوقت الحاضر . وعندئذ تعرض علينا فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية بنفسها لعدة اعتبارات . اولها ما شهته هذه الفترة من تغيرات جذرية سواء فى البنين الاقتصادي كم البنين السياسى فى مصر . يضاف الى هذا انه وان عرفت مصر البرامج الاقتصادية التى تتكلف من عدد من المشروعات العامة قبل الحرب العالمية الثانية (٤) ، فقها لم تعرف التخطيط حتى فترة ما بعد الحرب ، يستوى فى ذلك التخطيط الجزئى (٥) والتخطيط الشامل (٦) . واخيرا تتوفر لدينا من هذه الفترة من البسقات ما لا نجد له نظيرا من الفترات السابقة او ما لا يتمتع - ان وجد - بنفس الدرجة من الثقة . على ان تركيز الاهتمام على فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية لا يسد علينا الباب دون الرجوع الى ما قبلها لتتضمن منابت التغيرات البنيتية التى عرفها الاقتصاد المصرى بعد الحرب .

ومن ناحية اخرى ، لا يستقيم فى نظرننا التصدى لتحليل معالم الاتماء الاقتصادي المعاصر فى مصر دون الاكمام بجلب من العقبات التى جابهت

(١) Donald C. Mead, Growth and Structural Change in the Egyptian Economy (Homewood, Illinois : Richard D. Irwin, 1967), p. 284.

(٢) وفلك فى آخر سنوات الخطه الخمسية الاولى .

(٣) يوضح هذا ان استعراض المعالم الاساسية لمعولة بمعد على دفع معلات التنمية الاقتصادية فى مصر خلال الفترة ١٨١٦ - ١٨٤٠ ، يستوعب بفرده هذه المعاصرة .

(٤) Mead, op. cit. p. 233 . ومع هذا تنبى الانتقار الى ان من الاقتصاديين من يعتبر مثل هذا البرامج ضربا من التخطيط او مرحلة من براطه .

(٥) ويراد به تخطيط قطاع معين بأكمله او منطقة معينة من الاقتصاد القومى او للتخطيط المكامل للقطاع العام .

(٦) وينصرف المعنى هنا الى خطة متكاملة تتناول الاقتصاد القومى بأكمله بمختلف القطاعات والاطلاق لثنى يتكلف منها .

— وما زالت تجلبه — مصر في هذا السبيل . ذلك لأن الطريق إلى التنمية الاقتصادية سواء في مصر أم في غيرها من البلاد الفقيرة ليس طريقا سهلا معبدا ، ولكنه طريق مرصوف بالعديد من العقبات التي يشتجر فيها بينها من العلاقات التبائلية ما يؤلف من هذه العقبات عديدا من الحلقات المفرغة (١) .

ولعل أول ما تجلبه مصر من العقبات أنها يتمثل في انخفاض نصيب الفرد من الدخل القومي . ونشير إليه فيما يلي ، باصطلاح الدخل الفردي . ونستطيع أن نحيط بفكرة تقريبية عن مدى انخفاض الدخل الفردي في مصر ، إذا لاحظنا أن نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي قد بلغ طبقا لبعض التقديرات المتاحة من عام ١٩٦٥ نحو ١٥٠ دولارا في مصر و ١٩٠ دولارا في سوريا و ٢٢٠ دولارا في العراق و ٤٥٠ دولارا في لبنان ، ولا نقول الكويت حيث ارتفع فيها نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي عن الولايات المتحدة الأمريكية (٢) .

ولا يخفى أن هذا المستوى من نصيب الفرد من إجمالي الناتج القومي لم تبلغه مصر إلا بعد سنوات من التنمية الاقتصادية المخططة . يوضح هذا أن متوسط نصيب الفرد من الدخل المحلي الإجمالي قد بلغ نحو ٥٠ جنيهها عام ١٩٥٩/١٩٦٠ . ويتمثل في هذا العام سنة الأساس للمخططة الأولى (٣) . ويقدر أن هذا الدخل الفردي على انخفاضه يزيد بنحو ٧٠٪ عن مثيله في عام ١٩٤٥ بالأسعار الثابتة (٤) . بل أكثر من هذا تسفر البيانات الإحصائية ، عن أن مصر لم تشهد تغيرا يذكر في الدخل الفردي منذ بداية القرن العشرين حتى عام ١٩٥٥ . ذلك أنه حتى لو أخذنا في الاعتبار ذلك الاتجاه الطويل المدى لتدهور معدل التبادل الدولي لمصر ، فإن الزيادة في الدخل الفردي خلال الفترة ١٩١٤ — ١٩٥٥ لم تتجاوز نحو ٥٪ ، أي أن معدل الزيادة في الدخل الفردي قد بلغ في المتوسط نحو ٠.٢٪ سنويا — وهي حلة ليس لها من وصف توصف به إلا الركود (٥) .

ولا يخفى على أحد لماذا يشكل انخفاض مستوى الدخل الفردي عقبة تكوِّد في السبيل إلى التنمية الاقتصادية . ونوجز القول بالاشارة إلى أن

(١) ولهذا لا يجوز النظر إلى العقبات التي نوردتها هنا على أنها عقبات مستقلة . إذ يولد بعض هذه العقبات عن البعض الآخر ليمارس بدوره بفعولا على العقبات التي يولد عنها بحيث تكثُر ما تكون العقبة الواحدة منها ونتيجة في نفس الوقت .
(٢) The Economic Times, Bombay, February 1, 1968, Supplement.

(٣) وزارة التخطيط ، مخططة وإقليم المخططة الخمسية الأولى (١٩٦١/٦٠ — ١٩٦٥/٦١) . الجزء الأول ، القاهرة ، فبراير ١٩٦٦ ، ص ٥٠ . ونشير لهذا التقرير فيما يلي بتقريره مخططة الخمسية الأولى .
(٤) «البحار المرفقة للمجلة العلمية والأحصاء» ، مشكلة السكان في الجمهورية العربية المتحدة وأثرها الاقتصادية والاجتماعية في العصر والمستقبل ، القاهرة ، نوفمبر ١٩٦٥ ، ص ٥٩ .

(٥) Bat Houn and Gorgis A. Marzouk, Development and Economic Policy in the UAR (Egypt), (Amsterdam : North Holland Publishing Company, 1963), pp. 4 - 5.

بل لقد انخفض الدخل الفردي الحقيقي انخفاضاً حاداً به خلال الأزمة العالمية الكبرى ثم خلال الحرب العالمية الثانية .

الارتفاع بمستوى الدخل الفردي يقتضى الارتفاع بمستوى الاستثمار ، الأمر الذى يقتضى الارتفاع بمستوى الادخار . على أن انخفاض مستوى الدخل الفردي لا ينعكس من أن ينخفض من ضالة المقدرة على الادخار ، بما يترتب على هذا من انخفاض مستوى الاستثمار ، وبالتالي انخفاض مستوى الدخل الفردي . وهكذا ينخفض الفقر عن ابقاء البلاد الفقيرة في فقر . وهذا هو جوهر « الحلقة المفرغة للفقر » التى نبه « نيكسه » اليها الأذهان في أوائل الخمسينيات من هذا القرن (١) .

ويوضح أثر انخفاض الدخل الفردي في مسعوية الارتفاع بمستوى الادخار في مصر أنه وإن بلغت المخزرات ١٣٧٪ من اجمالي الدخل المحلى في علم ١٩٦٠/٥٩ (ويمثل سنة الأساس للخطة الخمسية الأولى) فلم يأت لها الارتفاع لأكثر من ١٣٨٪ خلال سنوات الخطه في المتوسط . بل لم ترتفع هذه النسبة من ١٥٦٪ في أى سنة من سنوات الخطه (٢) . ولما كفت الاستثمارات التى تسنت بمتضاها زيادة اجمالي الدخل المحلى بمعدل سنوى بلغ ٦٪ خلال سنى الخطه في المتوسط قد بلغت ١٩٪ من اجمالي الدخل المحلى في المتوسط خلال سنى الخطه (٣) ، فقد اقتضى الأمر الاعتماد على العالم الخارجى من طريق القروض والتسهيلات الائتمانية في تمويل ما نسبته ٢٧٦٪ من اجمالي الاستثمارات في الخطه .

ويرجع انخفاض الدخل الفردي بطبيعة الحال لعجز الدخل القومى عن الزيادة بنسبه تتفوق بدرجة تفكر على نسبة الزيادة في السكان . وهكذا فإن ركود الدخل الفردي الذى عرفته مصر منذ بداية القرن العشرين حتى منتصف الخمسينيات لا يعنى عدم الزيادة في الدخل القومى ، وإنما يعنى عجز الزيادة في الدخل القومى عن ملاحقة الزيادة في عدد السكان . وهنا نلتقى بأحدى العقبات الأساسية في سبيل التنمية الاقتصادية في مصر ، وهى مشكلة بدأت تتضح معالمها خلال الثلاثينيات ثم ما لبثت أن بلغت مرحلة الانفجار بعد الحرب العالمية الأخيرة . يوضح هذا أن السكان في مصر كانوا يتزايدون منذ عام ١٨٩٨ * بمعدل ثابت تقريباً بلغ متوسطه حتى علم ١٩٣٧ نحو ١٣٪ ثم لدى الهبوط الملحوظ في نسبة الوفيات الى الارتفاع المطرد في المقتل السنوى للزيادة الطبيعية للسكان ، حيث بلغ ١٩٪ فيما بين علمى ١٩٣٧ و ١٩٤٧ ثم ارتفع هذا المعدل فيما بين علمى ١٩٤٧ و ١٩٦٠ الى نحو ٢٧٪ (٤) .

(١) نرى من البين أن الحلقة المترفة المشار إليها هنا تتعلق بعرض رؤوس الأموال . على أن البلاد المتخلفة تعمله حلته بدرجة أخرى من ناحية الطلب على رؤوس الأموال .
تطهير :

Ragnar Nurkse, Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, (Oxford : Basil Blackwell, 1963) p. 4 ff.

(٢) تقرير متابعة الخطه الخمسية الأولى ، المرحع السابق الذكر ، ص ١٠٣ ،
حلقه ١ .

(٣) المرجع المذكور بملحق ، ص ٩٠ .

(٤) الجبل المركزى للمطلة العامة والاقتصاد ، مشكلة السكان في الجمهورية العربية المتحدة ، المرحع السابق الذكر ، ص ٦ .

وقد تخضعت هذه المشكلة السكانية من مشكلة أخرى أساسية تجلبه مصر في سعيها إلى النمو الاقتصادي ، وهي مشكلة البطالة المقنعة في الريف . فقد كفت الزراعة دائما الميدان الأساسي لتوفير فرص العمل للسكان . يوضح هذا أن القطاع الزراعي قد استوعب نحو ٧٠٪ من حملة الأشخاص العاملين قبل الحرب الأخيرة . حقا لقد انخفضت هذه النسبة كثيرا فيما بعد الحرب ، ولكن ما زالت الزراعة تستوعب أكثر من نصف عدد الأشخاص المشتغلين ، ولما كفت إمكانيات التوسع الزراعي محدودة في مصر ، فقد ترتب على الزيادة السريعة المستمرة في السكان انخفاض مطرد في نصيب الفرد من المساحة المحصولية . وهكذا على حين زاد عدد السكان عام ١٩٦٠ إلى نحو ثلاثة أمثال ما كان عليه عام ١٨٩٧ لم يجاوز الزيادة المساحة المحصولية ٥٠٪ فيما بين هذين العامين ، بما ترتب على هذا من انخفاض نصيب الفرد منها إلى النصف — وعلى وجه التحديد من ٧١ ر. مدان للفرد إلى ٣٩ ر. مدان^(١). وكلفت النتيجة الحتمية لعدم مشكلة البطالة المقنعة بالريف ، وتذهب التقديرات المتاحة إلى تحديد نسبة البطالة المقنعة بالريف بما يتراوح بين نحو ٢٠٪ وأكثر من ٥٠٪ من القوة العاملة بالقطاع الزراعي^(٢) . ومما يكن من أمر في اختلاف التقديرات فلا ينزع أحد وجود الظاهرة أو في أن البطالة المقنعة تطبق على نفسه يعند بها من الأشخاص العاملين بالقطاع الزراعي . وهكذا يشير عدد من الكتب إلى أن من الممكن عن طريق القيام باستثمارات صغيرة نسبيا أو إصلاح تعديلات صغيرة على التنظيم الإنتاجي أن يستغنى عن نسبة كبيرة . ربما بلغت الثلث (من القوة العاملة بالزراعة ، وذلك دون التأثير على الناتج الزراعي^(٣) .

ومع ذلك فليس انخفاض الدخل الفردي ، ولا الانعجار السكاني ولا البطالة المقنعة التي تجثم على صدر القطاع الزراعي حسب ما تكلفه مصر في طريقها إلى التنمية من مشكلات . فهناك أيضا بنيان الصادرات ، ونعلم أنها تتألف بصفة أساسية من المنتجات الأولية ، وخاصة القطن . وهكذا فإنه على الرغم من الجهود التي بذلت في سبيل تنويع الصادرات وازدياد الأهمية النسبية لبعض السلع الزراعية الأخرى فضلا عن المنتجات الصناعية في حملة صادرات مصر ، فما زالت صادرات القطن الخلم تشكل ما يزيد عن ٥٠٪ من الصادرات المصرية . ونعلم بطبيعة الحال ما تجلبه البلاد المنتجة للمنتجات الأولية من تراخي معدل الزيادة في الطلب على منتجاتها ، فضلا عن تلك الاتجاه الطويل المدى لتحرك معدل التبادل الدولي في غير صالحها . ونعلم أيضا ما تمخض من هذين الاتجاهين من أضرار تدهور مقدر للبلاد النامية على الاستيراد مع ما يفرضه عليها انخفاض

(١) المرجع السابق الفكر مباشرة ، ص ١٠ .

(٢) Mend, op. cit., p. 80 .

Patrick O'Brien, *The Revolution in Egypt's Economic System* (London : Oxford University Press, 1966), p. 8 .

مستوى التصنيع بها من الاعتماد على الخارج في الحصول على جتق كبير من الآلات والتجهيزات اللازمة لتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية (١) . ما بالنا والملاحظ في الوقت الحاضر ترايد اعتماد البلاد التنمية على الخارج في استيراد السلع الوسيطة اللازمة لدوران دولاب الإنتاج في العديد من المشروعات التي أرسى أسسها برامج التنمية .

ولا شك أنه مما يضاعف ما تكبلده مصر في هذا السند ما وقع على عاتقها منذ الأربعينيات على وجه الخصوص من تخصيص قدر متزايد لاستيراد المواد الغذائية - وخاصة القمح . وحسبنا الإشارة إلى أن واردات البلاد من الحبوب ومنجعت المطن قد ارتفعت في عام ١٩٦٦ إلى ما يربو على ثلاثة أمثال ما كفت عليه عام ١٩٥٠ . لها الواردات من المواد الغذائية (٢) لقد ارتفعت إلى ما يزيد عن الضعف فيما بين عامي ١٩٥٠ و ١٩٦٥ وأصبحت تمثل في عام ١٩٦٥ ما يزيد عن ٣٧٪ من قيمة الصادرات ونحو ٢٥٪ من قيمة الواردات . لا عجب ، والأمر كذلك ، أن تمثل في البنهلن الراهن لتجارة مصر الخارجية عبء لا منلص من التطلب عليها لضمان أطراد دوران دولاب التنمية الاقتصادية .

يوضح هذا أن عجز الصادرات عن ملاحقة الزيادة في الواردات منذ نهاية الحرب العالمية الثانية قد تخفص عن عجز في الميزان التجاري لم يملح صافي المتحصلات غير المنظورة في أن يعوض عنه بصفة كلية إلا بصورة جزئية (٣) ، وهكذا شهدت سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية اتجاهها مستمرا لتزايد العجز في ميزان المدفوعات الجارية (٤) فمن ١٥٠ / من الناتج القومي الكلي في الفترة ١٩٤٦ - ١٩٥١ ، ارتفع العجز إلى ٢٠٣٪ في الفترة ١٩٥٢ / ١٩٥٣ إلى ١٩٥٩ / ١٩٦٠ (٥) . ومثلل استيلاء العجز على ميزان المدفوعات الجارية مستمرا إلى الوقت الحاضر . وهكذا شهدت سنوات الخطة الخمسية الأولى ارتفاع العجز في ميزان المدفوعات الجارية من ١٥ مليون جنيه في سنتها الأولى إلى ١٣٥٦ في السنة الرابعة ، وأن انخلف إلى ٧٤٠ مليون جنيه في السنة الأخيرة للخطة (٦) . ومع هذا لما لبث العجز أن لرتفع إلى ١٣٦٦ مليون جنيه في عام ١٩٦٥/١٩٦٦ (٧) .

(١) قظر مؤلنا السلف للذكر ، ص ٢٢ وما بعدها وص ٥٢ وما بعدها .
(٢) ولنا للتصويب الدولي للسلع . انظر الفترة الاقتصادية للذك الأعلى المصري ، المجلد العشرين ، ١٩٦٧ ، العدد الرابع ، القسم الاقتصادي .
(٣) وذلك باستثناء على ١٩٤٩ و ١٩٥٤ .

(٤) وذلك باستثناء على ١٩٤٩ و ١٩٥٤ .

(٥) Hansen and Marzouk, op. cit. p. 14 .

(٦) تقرير منظمة الخطة الخمسية الأولى ، المرجع السلف للذكر ، ص ١٠٩ .

(٧) وزارة التخطيط ، متابعة وتقييم النمو الاقتصادي في الجمهورية العربية المتحدة من السنة ١٩٦٥/١٩٦٦ ، القاهرة ، سبتمبر سنة ١٩٦٧ ، ص ١٦٤ .

وبعد ، فما نود أن نؤمن بعد هذا في التنويه بالعقبات التي تجلبه مصر في السبيل إلى التنمية الاقتصادية . حسينا ما أثرنا إليه من مشكلة الفقر أو انخفاض مستوى الدخل الفردي ، ومشكلة الاتجار السككي ، ومشكلة البطالة الممنعة بقطاع الزراعة ، ومشكلة العجز المستمر المطرد الزيادة في ميزان المدفوعات . على أن الأمر يقتضى أن نضيف إلى المشاكل السابقة مشكلتين إسلاميتين أحدهما تعرفها البلاد المتخلفة على اختلافها ، والأخرى شاعت الأندار أن يشي مصر والعرب جميعا بها .

أما المشكلة الأولى فهي مشكلة انخفاض مستوى الكفاءة الإنتاجية بكل ما يترتب عليها من آثار . وترجع هذه المشكلة من ناحية إلى انخفاض نصيب الفرد من رموس الأموال المنتجة ، وإلى انخفاض مستوى الفن الإنتاجي من ناحية أخرى . وإن ارتبطت الشاحيتان — الواحدة منهما بالأخرى — ونق الأرباط . وأما المشكلة الأخرى فهي تسبب التسليح الذي يفرسه على مصر الاستعمار الذي زرع إسرائيل لتكون خنجر في صدر الأمة العربية .

- ٣ -

وقبل أن ينتقل إلى استعراض معالم الإنماء الاقتصادي في مصر ، يستعيد إلى الذهن ما قدمناه من أن الدخل الفردي الحقيقي لم يخس زيادة تذكر في مصر خلال النصف الأول من القرن العشرين . ومن ناحية أخرى ، لم تصرف البلاد تغييرا يعتقد به في البنين الاقتصادي حتى الثلاثينيات من هذا القرن . لقد تميز الاقتصاد المصري منذ أواخر القرن التاسع عشر حتى الثلاثينيات بالنمو المناسب في جميع القطاعات . واذ تقدم تعريف « الإنماء » أو « التنمية » بأنه عبارة عن الزيادة في الدخل الفردي الحقيقي التي تطرا في غير التغيير البنيتي ، فإنه يكون من المتعين القول بأن الاقتصاد المصري لم يعرف خلال هذه الفترة نموا ولا تنمية . بل أنه يمثل طبقا لهاتين لم يروق في العلام ١٩٥٦ / ١٩٥٧ الحد الفاصل بين الركود والنمو الاقتصادي في مصر . حيث اضطرد منذ ذلك الوقت تزايد الدخل الفردي بمعدل يبلغ نحو ٤ / سنويا ، وذلك بمسنة عامة حتى نهلية الخطة الخمسية الأولى . إذ تسفر البينلت من انخفاض معدل الزيادة في نصيب الفرد من الدخل المحلي الإجمالي إلى ٢٢ / في عام ١٩٦٥ / ١٩٦٦ ، وذلك في مقابل ٢٧ / سنويا في المتوسط خلال سنى الخطة الخمسية الأولى (١) .

أما التغيير البنيتي فيرجع العهد به إلى بداية النمو الصناعي الحديث خلال الثلاثينيات ، وأن وضحت معالم ذلك التغيير خلال فترة الحرب العالمية الثانية ، حيث تميزت هذه الفترة بالزيادة السريعة في عدد الأشخاص العاملين سواء في القطاع الصناعي أم في قطاع الخدمات . يشهد لهذا

(١) Hansen and Murdock, op. cit., p. ٢٠

(٢) بداية وتتميم النمو الاقتصادي في الجمهورية العربية المتحدة من السنة ١٩٦٦/٦٥ ، المرجع المستند الذكر ، ص ٥٥ .

ما شهدته الفترة ١٩٣٧ - ١٩٤٧ من زيادة عدد المشتغلين فى القطاع الصناعى بما يزيد عن ٥٥ ٪ ، وزيادة عدد المشتغلين فى قطاع الخدمات بنحو ٤٠ ٪ . حقا لقد تراخى معدل الزيادة هذا فكلما القطاعين - وخاصة فى القطاع الصناعى - منذ ذلك الوقت حتى عام ١٩٦٠ (١) . على أن المحلل المذكور ما لبث أن عاد الى الارتفاع خلال سنوات الخطة الخمسية الاولى ، حيث تزايد فى ظلها عدد الاشخاص العاملين فى الصناعة بنحو ٧٥ ٪ سنويا ، وفى الخدمات بنسبة ٤٠ ٪ سنويا وذلك فى مقابل ٣٣ ٪ سنويا فقط فى قطاع الزراعة (٢) .

لذا استقر ما قمتناه من أن التواء الاقتصادى انما يتحصل فى الزيادة المطردة فى الدخل الفردى التى تطرأ فى غير التغيير فى البنىة الاقتصادية ، كان من المقبول اعتبار عام ١٩٥٧/١٩٥٦ بداية عملية التنية الاقتصادية فى مصر (٣) . فقد شهدت مصر منذ ذلك الوقت زيادة مستمرة فى الدخل الفردى طرأت فى غير تغيير بنيتها كمن سبق معالنه الى الظهور طرأ التغيير فى الأهمية النسبية لمختلف قطاعات الاقتصاد القومى ، وذلك بازدياد الأهمية النسبية للقطاع الصناعى وقطاع الخدمات . يوضح هذا ما تسفر عنه البيانات الإحصائية من زيادة عدد الأشخاص العاملين فى كل من هذين القطاعين الى الوسط تقريبا خلال الفترة ١٩٣٧ - ١٩٦٠ . ومع هذا فإن تقارب نسبة الزيادة فى عدد الأشخاص العاملين لا يعنى التكافؤ فى توفير فرص العمل بالأرقام المطلقة . ويرجع هذا لعظم التقلبات فى عدد الأشخاص العاملين فى كل من القطاعين فى سنة الأساس . وهكذا على حين لم يتلق للقطاع الصناعى أن يضيف الى عدد العاملين به سوى ٣٩٤٠٠٠ شخص خلال تلك الفترة ، تهاى لقطاع الخدمات أن يستوعب نحو ١٢٧٠٠٠٠ عامل جديد خلال الفترة نفسها (٤) . ومع هذا يجمل بناء الأدلاء بمحوظتين جديرتين بالذكر فى هذا الخصوص .

(١) على أساس الأرقام الواردة فى : Mead, op. cit., p. 33.

(٢) تقرير سلسلة الخطة الخمسية الأولى ، المراجع السابق الذكر ، ص ٦٢ .

(٣) لا اعتراض لدينا على اتفان نهاية الحرب العالمية الثانية بداية عملية التنية الاقتصادية فى مصر ، فقد شهدت الفترة ١٩٤٥ - ١٩٥١ ارتفاعا ملحوظا فى الدخل الفردى الحقيقى حتى اذا استبعدنا أثر اتجاه معدل التبادل القومى الى صالح مصر خلال فترة الرخاء الكورى . حقا لقد انخفض الدخل الفردى الحقيقى انخفاضاً معتدلاً به خلال الفترة ١٩٥١ - ١٩٥٤ انتهى اعقبته انهيار للرخاء ونال ثلثا ثلثها خلال الفترة ١٩٥٤ - ١٩٥٧ وهى الفترة التى مر فيها الاقتصاد المصرى بمرحلة السوء . انظر :

Bent Hansen and Donald Mead, The National Income of the U.A.R. (Egypt), Memorandum No. 365 of the Institute of National Planning, Cairo, July 1963, pp. 21 -- 2.

على أننا اذا لاحظنا أن تدهور الدخل الفردى الحقيقى خلال الفترة ١٩٥٤ - ١٩٥٧ انما يرجع لتأثيرات الاقتصاد العالمية ، وأن ركوده خلال الفترة ١٩٥٤ - ١٩٥٧ انما يرجع لأسباب سياسية ، جاز اعتبار نهاية الحرب العالمية الثانية بداية عملية التنية الاقتصادية فى مصر .

(٤) الأرقام من : Mead, op. cit., p. 33 ، ونشير الى جملة الأشخاص العاملين .

أولاً : لا يجوز أن نسمي أن قطاع الخدمات ينطوي على قدر غير قليل من البطالة المقنعة . شأن مصر في هذا شأن كثير من البلاد المتخلفة أساساً .

ثانياً : أن قطاع الخدمات يستوعب في الوقت الحاضر زهاء ثلث عتد الإندخس العملى ولا يرى له سبيلا في شروف مصر الراهنه لاستيعاب أكثر إلا عن طريق زيادة ما ينطوى عليه من البطالة المقنعة . وى هذه الحاله لا نلن قد فعلنا سوى تخفيض الضغط المستمر للبطالة المقنعة بقطاع الزراعى عن طريق فتح الباب لها بقطاع الخدمات . ولهذا نلن أنها بمنى فى التستيع سبيل مصر الى التنيهة الاقتصادية أكثر من أى وقت منى .

رمع هذا نلن بين التغير فى الاهمية النسبية لمختلف قطاعات الاقتصاد التزمى التغير الشلقى الوحيد . فقد شهدت مصر منذ بدايه الثورة جهودا ذمالة مستمرة بهدف الى تقليل ما اتسمت به البلاد من التباوت الكبير فى بوزم البزوز والذبح الحقيقى بين افراد المجتمع . ولا يلقى كيف تعددت التبعات على اتبعاتها الفولة فى ذلك أو كيف نوعت الميدين الى نظرت لزب عده استيعاب . نلن الإصلاح الزراعى مرة بعد مرة الى التمسى قديا فى استبعاد بلشرايب المباشرة وى ريدة الضرائب غير المباشرة على الذبح الذى يعمل على اقتنلها الطبقت المرتفعة الدخل . ورومن التأميم التراسه التذات بها يمحس عنه من تقلص الثروات والدخول الكبرة الى وادى حدافى لأحور وتقرير نصيب للعمل فى الأرباح والتوسع الكبير فى تقدير خدمات القطاعية المحلية وبوسيع أفاق نظم التامين الاجتماعية . مستل عن العمل على تثبيت اسعار السلع والخدمات الى تستدر بالحائب الذنر من تحول الطبقت الفقيرة .

وشهدت مصر أيضا منذ منتصف الخمسينيات اتخاذ التخطيط أداة للتشبية الاقتصادية . حقا لقد عرفت مصر . على ما تقدم ، البرامج الاقتصادية التى تتضمن عددا من المشروعات العامة سواء قبل الحرب العامة النديه أو فيها بعدها . على أنها لا ترى ، ويتفق معنا انكثرون فى هذا ترى . فى هذه البرامج صورة من صور التخطيط . وأنها عرفت مصر التخطيط لأول مرة فى سورة التخطيط الحزنى عندما اعتمدت عام ١٩٥٧ خطة خمسية للساعة . وأخرى للزراعة . على أن هاتين الخطتين ما لستا أن اتبعيا فى الخطة الخمسية الأولى عندما انتقلت مصر الى التخطيط الشمس عام ١٩٦٠ . ولا شك فى الاهمية الكبرى لهذا التغير الشلقى الذى طرا على الاقتصاد القومى بحلول التخطيط محل قوى السوق فى تعليم الحياه الاقتصادية . فقد تم بيفتساه الانتقال بالاقتصاد انصرى من اقتصاد قائم على المباداة الفردية الى اقتصاد مخطط .

بل لم يكن حسب ما عرفته مصر من التغيرات البنائية في نظامها الاقتصادي منذ منتصف الخمسينيات اتخاذ التخطيط أداة لتنظيم الحياة الاقتصادية . إذ انتقل النظام الاقتصادي رويدا رويدا من نظم رأسمالي على الأهم الأغلب إلى اقتصاد مختلط يسرع الخطو منذ يوليو سنة ١٩٦١ في معراج التحول الاشتراكي . وترتب على هذا اتساع دائرة القطاع العلم بحيث أصبحت الدولة تسيطر بالفعل على المواقع الاستراتيجية للاقتصاد القومي . وأثر هذا على احكام مفاعلية التخطيط لا يحتاج إلى بيان . ذلك ان أي خطة للتنمية لا تستحق هذا الاسم ما لم يتبها بمقتضاها تحقيق امرين : الأول - توزيع الناتج القومي بين الاستهلاك والاستثمار ، حيث يتحدد بهذا المعدل الاجمالي للنمو الاقتصادي . والثاني - توزيع الاستثمارات على مختلف قطاعات الاقتصاد القومي ، حيث يتحدد بهذا اتجاه التطور الاقتصادي ومعلم التغيير البنائي في الاقتصاد القومي (١) . وقد اثبتت التجربة ان ضيق نطاق القطاع العلم والزام قواعد النظم الرأسمالي لا يجعلان في مقدور السلطات الادارية القفزة على تنفيذ الخطة تحقيق كلا الأمرين بمفاعلية أو احكام (٢) .

ولخيرا ، اشرنا فيما تقدم الى ما طرا على بنين التجارة الخارجية من تغيير في الأهمية النسبية لمختلف السلع التي تتلف منها الصادرات والواردات . حقا ما زال يشكل القطن الغلام على الرغم من انخفاض أهميته النسبية في بنين الصادرات ما يزيد عن نصف الصادرات المصرية ، ولكن لا يجوز التقليل من أهمية التوسع في تصدير عدد من السلع الزراعية الأخرى كالأرز والبصل . وأبلغ من هذا النمو السريع في الصادرات من السلع المصنوعة . فقد ارتفعت قيمة السلع المصنوعة (٣) الى ما يناهز خمسة أمثالها فيما بين عامي ١٩٥٠ و ١٩٦٠ وبما يزيد عن عشرة أمثالها فيما بين العام الأول وعام ١٩٦٥ . ولما بالنسبة للواردات فقد أحطنا فيما تقدم بالارتفاع المطرد في الواردات من المواد الغذائية ، وخاصة القمح . ومن ناحية أخرى كل من الطبيعي أن تنخفض التنمية الاقتصادية عن الزيادة السريعة في الواردات من السلع الاستثمارية والسلع الوسيطة وأن تخفض الواردات من سلع الاستهلاك المصنوعة .

- ٤ -

أحطنا فيما تقدم بمشكلات التنمية الاقتصادية في مصر واتجاهاتها . ولا يستطيع منصف إلا أن يقر بعظم الجهد الذي بذلته البلاد في دفع

(١) انظر Oskar Lange. « Role of Planning in Socialist Economy », Problems of Political Economy of Socialism, Oskar Lange, ed., (New Delhi : People's Publishing House, 1962), p. 22.
(٢) Charles Bettelheim, Studies in the Theory of Planning, (Bombay : Asia Publishing House, 1963), p. vii.

(٣) حسب الترتيب الدولي للسلع . انظر ، النشرة الاقتصادية للبنك الدولي المصري ، المجلد العشرين ، ١٩٦٧ ، العدد الرابع ، القسم الأصلي .

عجلات التنمية الاقتصادية بها على الرغم من جسيمة العقبات التي يجلبها. وقد رأينا أن هذه العقبات مازالت قائمة في جملتها. ذلك أن معظم هذه العقبات لا يتنى القضاء عليه إلا في المدى الطويل ، وأوضح مثل لهذه المشكلة السكانية . على أن تعذر القضاء على المشكلة في المدى القصير لا يعنى أن نبرت لشأنها . وإنما ينبغي أن نتخذ بحزم — وعلى الفور — الإجراءات الكثيلة بتلطيف حداثتها وتمكين البلاد من استئصال شأفتها في المدى الطويل. ومهما يكن من أمر . فإن من العقبات ما يستوجب اتخاذ حلول حاسمة في المدى القصير ، ومثلها مشكلة العجز المستمر المطرد الزيادة في ميزان المدفوعات — وهي مشكلة لا مناص من أن يؤدي تفاقمها إلى عرقلة أطراد النمو الاقتصادي الداخلي . فضلا عن الصلولة دون تحقيق درجة محدودة من التوازن الاقتصادي الداخلي ، الأمر الذي وفقت فيه مصر بدرجة ملحوظة إلى اليوم ، وذلك بالقياس إلى الكثير من البلاد النامية .

هذا انتقلنا إلى ما ينبغي أن يكون عليه الاتجاه العام للتغيير البنائى في المستقبل . لا نجد حقا ما نضيفه إلى ما غنمناه من هنا لا نجد بديلا لمصر عن المضي قدما في التسييع . حقا أن نهاء القطاع السناسى يوقف على حجم السريق على ما أشار إليه ١٠ أهم سميت ٢ منذ زهاء قرنين من الزمان . ولما كسنت البلاد الفيرة تتميز بشيخ نطلق أسواقها الوطنية نظرا لتوسع القوة الشرائية لجملة السكان ١١ ، فلا مناص من الاهتمام على الانتاج للتصدير إذا أريد لها أن تجتث وفورات هلمه للانتاج الكثير . وهنا تجله البلاد المتخللة . مصر وغيرها . عقلت جسيمة . من هذه العقبات ما يرجع إلى البلاد المتخللة ذاتها كارتفاع نفقات الانتاج ، وضعف الرقابة على الجودة . ونقص الخبرة بالتسويق في الخارج . على أن من هذه العقبات ما يرجع للقيود المتنوعة التي تترضها البلاد المتقدمة على انسياب السلع المصنوعة ونصف المصنوعة إلى أسواقها ، وخاصة تلك التي تخصص البلاد المختلفة في انتاجها كالغزل والنسيج وما إليهما .

ولا شك أن هناك ما يفسر — وإن كان لا يبرر — هذا الاتجاه الحمائى من جانب البلاد المتقدمة . فقد أصبح من المعترف به دوليا اليوم أن هناك التزاما يقع على عاتق البلاد المتقدمة ، لا يتحصل فقط في إزالة العقبات التي تعترض صادرات البلاد المتخللة من المنتجات المصنوعة ونصف المصنوعة إليها ، ولكن أيضا في إيلاء البلاد المتخللة تفضيلات عليه ، لا تقوم على التمييز في المعاملة ، وبدون اقتضاء امتيازات مغلقة . وتهدف هذه التفضيلات إلى تلطيف ما تنسم به الصناعات الناشئة بالبلاد المتخللة من ضعف القدرة التنافسية في الأسواق العالمية نظرا لحداثه عهد هذه البلاد بولوج الميدان الصناعى .

(١) يرجع هذا لتخلفنا النحل الترقى الحقيقى بهذه البلاد ، فضلا عن مصر عدد السكان . فيقدر أن هناك ثلاثة وخمسين بلدا متخطيا بقل عدد السكان في كل منها من ١٠ مليون نسمة ، وأن أربعة أخماس البلاد المتقدمة يقل عدد السكان في كل منها من ١٥ مليون نسمة .

على أن المتبع لما تطورت اليه الأمور فى المؤتمر الثنى للبحارة والتبعية الذى انعقد بنيويورك خلال فبراير - مارس من هذا العام لا يستطيع إلا أن يستنكر الموقف الذى اتخذته البلاد الغربية مما استهدفه المؤتمر من استحداث نظم للتفضيلات العلمية تقرره البلاد المتقدمة لصالح صادرات البلاد المتخلفة من السلع المصنوعة ونصف المصنوعة . وهكذا لم يتخض المؤتمر فى مهلة الأمر إلا عن التسليم بالمبدأ دون تحديد المعلم الجوهرية للنظم المنشود أو تقرير موعد محدد لدخوله فى حيز التنفيذ .

وقد يتسائل المرء كيف تأتى للبلاد الغربية أن تتحدى الراى العام العالمى فى هذا الخصوص دون أن تخشى مغبة التحدى . والرد على هذا سهل . ذلك أن البلاد المتخلفة لا تملك من قوة المساومة ما يحمل البلاد المتقدمة على الإذعان لمطالبها . إذ تجلبه البلاد المتخلفة البلاد المتقدمة مرادى مع ما نعلمه من ضعف مركزها الاقتصادى بالقيلس الى البلاد المتقدمة - هذا فى الوقت الذى يشجع فيه التكتل الاقتصادى فى محيط البلاد المتقدمة شرقا وغربا . ومن هنا فالتة أن لم يكن للتكتلات الاقتصادية بين البلاد المتخلفة من فضل سوى تعزيز قوة المساومة لهذه البلاد تجاه البلاد المتقدمة لكن فى هذا وحده ما يبرر اقدام البلاد المتخلفة على تأليف هذه التكتلات بلا تردد .

على أننا نعلم أن ليس هذا حسب ما تدره التكتلات الاقتصادية على أطرافها من منافع . فمن تمكين البلاد التى تنتمى إليها من تحقيق مزايا الإنتاج الكبير على ما تقدم بيته الى توفير فرص أفضل للتخصص نظرا لاتساع نطاق السوق . ومن التحريض على الارتفاع باستمرار بمستوى الكفاءة الإنتاجية تحت ضغط زيادة شدة المنافسة الى اشاعة درجة أكبر من الاستقرار فى حصيللة المبيعات نظرا لما يتفيا بفضل هذه التكتلات من تنوع التوزيع الجغرافى للتجارة الخارجية .

ومن هنا كلن لمصر وغيرها من البلاد العربية التى بلغت درجة مذكورة من النمو الصناعى أن تعلق آمالا كبيرة على التعاون الاقتصادى العربى . على أنه لما يؤسف له أن البلاد العربية لم تحرز الى اليوم نجاحا يفكر فى هذا المجال . وليس محله هنا أن نتقص أسباب تراخى التعاون الاقتصادى العربى أو أن ندلى بطول محددة فى هذا الخصوص . على أن الراى عندنا أنه إذا أريد أن يكون للتعاون الاقتصادى العربى فاعلية فنكره أن من الضرورى أن تتميز صور هذا التعاون واتماطه بدرجة عالية من المرونة . فلم يقل أحد أن هناك نمطا واحدا للتعاون الاقليمى أو صورة واحدة له ، وإنما تتعدد الأنماط والصور . ومن ناحية أخرى ، لا بد أن تؤخذ باستمرار مصالح البلاد الأقل نموا من بين البلاد العربية فى الاعتبار . وأخيرا ، ينبغى إيجاد حلول عملية لمشكلة تسوية الأرصدة التى تعطل من العلاقات التجارية فيما بين البلاد الأطراف .

وبعد ، اذا كان التصنيع سبيلا حتميا للمضي قدما بمصر في الطريق الى التقدم الاقتصادي ، فلا شك ان في توثيق اواصر التعاون العالمى والاقليمى ما يفلل لها كثيرا من الصعاب — شأن مصر في هذا شأن غيرها من البلاد المتخلفة التى اجتازت من مراحل التصنيع مرحلة الاحلال محل لواردات من السلع الاستهلاكية المصنوعة . وذا كن التعاون الدولى يمر بمحنة هذه الايلم ، فان البلب مفتوح امام التعاون الاقليمى ليدر على مصر وعلى البلاد العربية الأخرى جميعا — وفى نفس الوقت — العديد من المزايا . ولعله ليس جديرا بجميلنا هذا ان يسجل عليه التاريخ ن ما ملا الدنيا كلما عنه من التعاون الاقتصادى بين البلاد العربية لم يكن له في واقع الأمر دور يذكر لى دفع مجالات التنمية الاقتصادية في العالم العربى . حقا في البدء كانت الكلمة ، ولكن مع الكلمة جاء العمل .

مصادر واستخدامات النقد الأجنبي

أبعاد المشكلة ومستويات الحل

الدكتور محمد حسن يس

أستاذ زميل بالمعهد القومي للإدارة العليا

مقدمة :

تدور هذه الدراسة حول : (أ) الموارد التي يؤدي دخولها إلى زيادة الموارد المتاحة لدولة ما عما تستطيع أن توفره لنفسها من إنتاجها المحلي سواء أكلن المقصود بالموارد ، الأموال أو الخبرات .

(ب) زيادة موارد الدولة من العملات الأجنبية ، أكثر مما تستطيع أن تحصل عليه من تجارتها الخارجية ، وبالمقابل التقليدية العادية .

والدول النامية وهي تواجه عدم كفاية مواردها من النقد الأجنبي تواجه على البعد الآخر ضرورة التعجيل بسرعة معدل النمو الاقتصادي بها ، وعلى مدى هذين البعدين تواجه علاقة طردية موجبة بين زيادة معدل الانتاج القومي وزيادة العجلة إلى النقد الأجنبي . هذا في حين أن زيادة حصيلة النقد الأجنبي من تسويق السلع والخدمات في الأسواق الخارجية دالة لتغيرات جميعها خرج إرادة الدولة وتحكمها .

وبعبارة أخرى فانه مع افتراض حالة التوازن في اقتصاد الدول النامية ، فإن أي زيادة في معدل نمو الإنتاج القومي يخلق فجوة في موارد النقد الأجنبي المتاحة وتصبح القدرة على سد هذه الفجوة عاملاً فعالاً في المحافظة على رفع معدل النمو الاقتصادي . ومن الواضح أن هذا الفرض ينظر إلى المشكلة فقط في الأجل القصير ، لأنه في الأجل الطويل يفترض في الموارد التي تمول خطط التنمية أن تتوفر ضمن طريق المدخرات ، ومن الصادرات ونتيجة لإنتاج بدائل الواردات . ولما كفت خطة التنمية على هذا الأجل الطويل هي عبارة عن تلبيح في زيادة معدلات التقدم ، فإن انتظام معدل مناسب من التدفق الصافي للموارد من العالم الخارجي يصبح أحد العوامل الحاسمة لتنظيم التنمية ، جنباً إلى جنب معدل التزايد في الإنتاج القومي وصافي الصادرات من السلع والخدمات .

ومن المسائل التي بدأت تستلقت اهتمام الدول المقرضة وهيئات التمويل الدولية مسألة حدود الاقتراض من الخارج والتي لا تستطيع الدول النامية أن تتعدها نتيجة لزيادة ديونها الأجنبية ، وفي هذا الصدد لا زال المنطق الاقتصادي المتحفظ يرى أنه من غير الصحيح أن يقاس حد الديونية المناسب

إمكانية الدولة على الاقتراض من الخارج بإمكانيتها فقط على سداد الفوائد المستحقة على ديونها القائمة من صافي حصيله صادراتها من السلع والخدمات . ولكن يجب أن يؤخذ في الحسبان أيضا في هذا الصدد سداد اقتساط الأصل نفسه .

لأنه طالما أن الدول المقترضة تستطيع أن تحصل على قروض جديدة في الوقت الذي يستحق عليها فيه سداد القروض السابقة بحيث يصبح إجمالي الدين الإجمالي متجدد ، فلهذا ليس هناك ما يدعو إلى قسّم هذا المنطق المتعسف في تفسير حدود المديونية المناسبة .. ولكن الذي يهم الاحتفاظ به هو أنه ما أن تصل نسبة المديونية إلى الحدود المناسبة ، فإن الاقتراض من الخارج يجب أن يتوقف حتى ولو كان ميسرا .. وفي هذا التفسير ينبغي أن يكون في إمكان الدولة أن تسدد من صافي حصيله صادرات سلع والخدمات عيبه فائده في حدود ٥ - ٦٪ أما استهلاك أصل الدين نفسه فإنه لا يدخل في حساب اعباء هذه الحصيله .

والواقع أن هذا المنطق المتحرر في تفسير حدود المديونية يستقيم تماما مع " المعامل المتعدي " مانعروض أن تسديد الأصل لا يبدأ إلا بعد أن تختفي شروط من عوائد الاستثمار والتي خلقت الدافع للحركة الدولية للأموال ، وبعبارة أخرى ، فإنه إلى أن يحين الوقت الذي يتغير فيه المركز الاقتصادي النسبي لكل من الدول المدينة والدائنة فلتنا يجب أن نطالب الأولى بسداد سراملسا ثلثانية فقط على ضوء الأحوال الاقتصادية السائدة للدائن والمدين ، وهذا مبدأ يطبق بصفة عامة بالنسبة للديون العامة الداخلية بل استهلاك هذه الديون لا يحدد إلا على ضوء الأحوال الاقتصادية السائدة وليس وفقا لشروط تعسفية توضع في هذا الشأن ، وبعبارة أخرى فإن الأحوال الاقتصادية السائدة هي التي تحكم شروط استهلاك الدين وليس العكس ، وليس هناك ما يبرر أبدا عدم تطبيق هذا المنطق على الديون الأجنبية .

تحليل الموقف

يمكن تحليل لبعاد الموقف وذلك بتقسيمها الى نوعين من الأبعاد : إبعاد ذات طبيعة كمية ، وإبعاد ذات طبيعة نوعية .

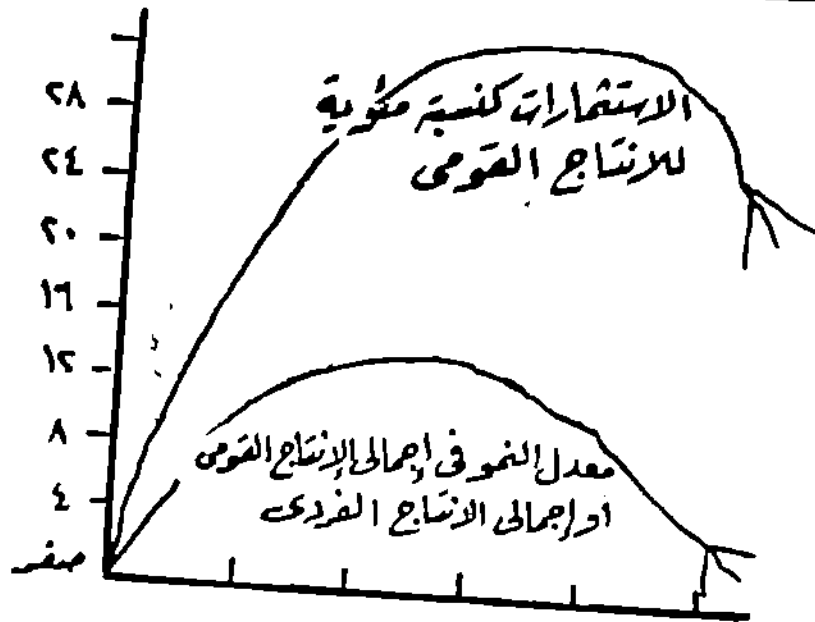
أولاً - الأبعاد الكمية للمشكلة :

تدور الأبعاد الكمية للمشكلة حول تحديد الحجم الكلى للموارد المالية الأجنبية اللازمة لخطة التنمية ، والحجم المتاح منها لهذا الغرض .

وهناك طريقتان تستخدمان عادة في مسدد تقدير الاحتياجات الكلية للموارد الأجنبية اللازمة لخطة التنمية ، الأولى هي طريقة معاملات العمل - رأس المال وتستخدم في تقدير الموارد اللازمة لرفع مستوى العمالة خارج قطاع الزراعة ، ووفقاً لهذه الطريقة فمعه يفترض أن كل فرد يضف الى العمالة في غير قطاع الزراعة يحتاج الى حجم معين اضافي من الاستثمارات .

وفي ضوء هذا التقدر الإضافي من الاستثمارات لكل فرد وفي ضوء هدف انمقى معين في رقم العمالة (في غير قطاع الزراعة) يمكن تحديد الرقم الكلى للاستثمارات المطلوبة ، وي طرح رقم الانخفاض المحلية المتاحة من هذا التقدير نحصل على الاحتياجات الكلية للموارد الأجنبية .

والاسلوب الآخر في تقدير هذه الاحتياجات هو الاسلوب المعروف بمعامل الاستثمار - الإنتاج ، وفي ظل هذا الاسلوب يفترض أن هناك علاقة نسبية ثلثة الى حد ما بين رقم الإنتاج والاستثمار المطلوب ، بحيث أننا في ضوء هدف انمقى معين لمعدل الإنتاج والنخل ، يمكن تقدير الاحتياجات الاستثمارية لخطة التنمية ، فلو أردنا للإنتاج القومي أن يتزايد بمعدل ٣ ٪ سنوياً - وأخذنا في الاعتبار أن السكان يتزايدون بمعدل ١ ٪ سنوياً وأن نسبة الاستثمار الى الإنتاج هي ١ : ٣ فمعه لكى يتزايد دخل الفرد بنسبة ٢ ٪ سنوياً فإن نسبة الاستثمارات الى اجمالي الإنتاج الكلى لابد أن تكون ٩ ٪ فلذا أردنا أن نزيد معدل دخل الفرد بنسبة ٣ ٪ سنوياً تحت هذه الظروف فإن الإنتاج القومي لابد أن يزيد بمعدل ٤ ٪ والاستثمارات بنسبة ١٢ ٪ ، فلذا أردنا أن تضاعف النخل القومي في عشر سنوات (٨ ٪ سنوياً) فإن معدل الاستثمارات لابد أن يصل الى ٢٤ ٪ ، بمعنى أن الاستثمارات كنسبة من الإنتاج القومي هي عبارة عن دالة لمعدل النمو المستهدف في النخل القومي أكثر من أنها دالة للحجم الكلى لهذا النخل القومي - ويفرض أن معدل الاستثمار - الإنتاج ثابت ، وذلك كما يتبين من الرسم المرافق ، والذي يمثل الاحداثى الرأسى فيه نسبة الاستثمارات الى حجم الإنتاج القومي ، والاحداثى الأفقى مراحل النمو المختلفة :



ويختلف تقديرات الخبراء للاحتياجات الاستثمارية لعملية التنمية اعتماداً كثيراً وفقاً على معامل الاستثمار المتلقى المستخدم واليتمتع المرجعية المستخدمة في التقدير .

مقدّر مجموعة من الخبراء هذه الاحتياجات باستخدام الأسلوب الأول بأنها حوالي ١٩ مليار دولار سنوياً ، وفقاً لهذا التقدير ، فإن الاستثمار اللازم لتشغيل كل فرد في قطاع الصناعة نقلاً من قطاع الزراعة هو ٢٥٠٠ دولار ، وبفرض أن نسبة انتقال العمالة من قطاع الزراعة إلى قطاع الصناعة لن يزيد عن ١ / وفي ضوء هذين الفرضين فإن حجم الاستثمارات اللازمة للتصنيع هو حوالي ١٥ مليار دولار سنوياً ، فإذا أضيف إلى ذلك افتراض أن الدول النامية ينبغي أن تنفق سنوياً مبلغاً يساوي ١ % من دخلها القومي على عملية تحسين أساليب الزراعة والبحوث ، ٢ / أخرى على رأس المال اللازم للزراعة ، فإن ذلك يتطلب استثمارات سنوية في الزراعة حوالي ٣٩ مليار دولار سنوياً .

والملاحظ أن هذه الأرقام تمثل فقط الاستثمارات المباشرة في الصناعة والزراعة ولا تغطي الاستثمارات اللازمة في الأنشطة القومية ، والتي لو أضيفت إلى الأرقام المتقدمة لزادت الاستثمارات الكلية المطلوبة كثيراً عن ١٠ مليار دولار .

ووفقاً لهذا التقدير فإن هذه الاستثمارات تؤدي إلى زيادة معدل دخل الفرد بمقدار ٢ % سنوياً أخذاً في الاعتبار أن السكان يتزايدون بمعدل مقداره ١.٢٥ / سنوياً .

فلذا أخذ في الاعتبار حجم المدفوعات المحلية والتي تبلغ وفقا لهذا التقدير ٥ مليار دولار سنويا ، فلن معنى هذا أن هناك حاجة الى ١٤ مليار دولار سنويا تلتى في شكل موارد استثمارية أجنبية .

ووفقا لهذا التقدير فإن تعامل الاستثمار - الإنتاج المستفهم هو ٦ : ١ .

وفي تقدير مجموعت لخرى من الخبراء أن هذا المعامل يبلغ فيه ولفه من المقبول أن يكون بين ٤ : ١ الى ٣ : ١ حسب مرحلة النمو التي تمر بها الدولة ، وكلما كان المعامل صغيرا كلما كان حجم الاستثمارات المطلوبة لقل ووصلت وفقا لاحدى التقديرات الى ٢ مليار دولار سنويا .

وفي تقديرنا أن الرقم الأكثر احتمالا هو ١٠ مليار دولار سنويا .. ومن الطبيعي أن هذه التقديرات مبنية أساسا على افتراض أن اقتصادات الدول النامية قلرة على استيعاب الاستثمارات المطلوبة ، والقدرة الاستيعابية لاى اقتصاد تتوقف على عدد من العوامل مثل توافر الأيدي العاملة الماهرة ، والإدارة القلرة الرشيدة ، والنظم التسويقية المناسبة ، ووسائل النقل والمواصلات والقوى المحركة ... الخ .

والمصدر التي قد تمول الاحتياجت من الموارد الأجنبية مبلرة من الاستثمارات الأجنبية العامة والخاصة وقروض مؤسسات التمويل الدولية ، والنح والامقت ، والهجرة الكلية لرعوس الاموال واصحابها من البلاد المتقدمة اقتصاديا الى البلاد النامية .

وفي احصائية من حجم الاستثمارات الأجنبية الخاصة والعامة وقروض البنك الدولى ومؤسسة التمويل الدولية فى الفترة من سنة ١٩٥٠ - سنة ١٩٦٠ يتضح أنها كالآتى (بمليارات الدولارات) :

متوسط	١٩٥٥/٥٠	١٩٥٦	١٩٥٧	١٩٥٨	١٩٥٩	١٩٦٠
استثمارات عامة	٥٨ر	٣٠ر	٤٣ر	٤١ر	٤٢ر	٤٢ر
استثمارات خاصة	٥١ر	٢٨ر	٣٣ر	٢٤ر	٢٥ر	٢٩ر
مؤسسات دولية	١ر	٢ر	٢ر	٣ر	٢ر	٢ر
اجملى	٧٤ر	٦٠ر	٦٩ر	٦٨ر	٦٩ر	٧٣ر

وواضح من هذه التقديرات أنها لم ترد فى أى من السنوات من ٧٤ر مليار دولار ، واحتمالات زيادة هذا الحجم فى المستقبل تكاد تكون معدومة ، فهذا النوع من الاستثمارات يواجه حاليا عددا من القيود ترضها عليه طبيعة وخصائص ومميزات خطط التنمية الاقتصادية فى أغلب الدول النامية :

(أ) ، فإذا أخذ هذا الاستثمار شكل الاستثمار في شراء آخون خزانة الدول النامية فإن هذا الشكل لم يعد يلتقي رواجاً كبيراً ، بل إن كثيراً من الدول الأوروبية قد منعت الاستثمار في هذه الآخون قتلونا ، ولم تنزل سوق الأوراق المالية بنيويورك تعيش في ظل أزمة سنة ١٩٢٠ عندما توقف عدد كبير من الحكومات عن تسديد القروض الممولة بهذه الطريقة .

ب ، وإذا أخذ هذا الاستثمار شكل إنشاء شركات تعمل في ميدان الاستثمار المباشر فلنأخذ أن حوالي ٧٠ ٪ من الاستثمارات الخاصة يتركز في صناعة التعدين وأهمها البترول وأما البتلى فيفضل الاتجاه الى أنواع النشاط الأيرادية وخاصة المرافق ، وهذا الاتجاه أو ذاك يصطدم فيه المنطق الخالص مع منطق المصالح العلم للدول النامية ، فإن عدداً كبيراً من الدول اسلمية بدأت ترى في صناعات التعدين صناعات استراتيجية لا يتركز البحث في مقدراتها الا للهيئات العلمية الوطنية حسباً لتحقيق التوافق بين سياسات ادارة هذه الأنواع من النشاط مع الأهداف العلمية لخطه التنمية بالدولة ، وليست هذه بيدعة لمعظم الدول المتقدمة تحقّق المجالات التي تسمح لرأس المال الأجنبي أن يعمل فيها مثل ذلك الاستثمار في شراء الأراضي ويملكها أو في التعدين وهو الذي قد لا يسمح بالاستثمار الخالص فيه حتى لمراقبته .

كما أن الاستثمار في المرافق العلمية والذي كان مجالاً جذاباً للاستثمارات الأجنبية في أوائل هذا القرن ، أصبح أيضاً نشاطاً مقفولاً أمام الاستثمارات الأجنبية وأحياناً كثيرة .

ج ، إن كثيراً من الدول النامية إما أنها تنتهج نهج التخطيط الشامل أو الجزئي لاستخدامات الموارد المتاحة لها ، وهي في هذا أو ذاك تفضل أن يخدم الاستثمار الأجنبي المصالح العلم في الحدود التي لا تضر بمصالحه الخاصة . وليس العكس . . . ولأن هذا المنطق جديد على عقلية الاستثمار الأجنبي ، والذي كان يجد في اقتصاديات البلاد المتخلفة مرتعاً لاتجاهاته بغض النظر عن توافقها من عنده مع المصالح العامة ، لذلك فقد اصطدم هذا الوضع مع الميكولوجية القديمة للاستثمار الأجنبي وهي أن أحد الاستثمارين العلم أو الخالص لا بد أن يخضع الآخر لنفوذه ويخضع لاتجاهاته ، فإذا كان ولا بد أن تخضع سياساتهم الخاصة لمنطق الاستثمار العلم فإن هذا يحتمل أن يؤدي الى استنزاف استثماراتهم جرياً على أن العكس كان يمكنهم من استنزاف الموارد العلمية لصالحهم الخالص .

د ، وامتداداً لمنطق الدول النامية في جعل مقدرات أنواع النشاط الاستراتيجية في يدها فقد ظهرت في الفترة الأخيرة اتجاهات تحريرية وما يقبها من مذاهب وقيم يقف بعضها ضد الملكية الخاصة — وطنية لو اجنبية — لعوامل الإنتاج الرئيسية ، وما تلى ذلك من اتجاهات هنا أو هناك للتأميم لومصادرة مما خلق شعوراً لدى المستثمرين الأجانب بالخشية من أن تتعرض أموالهم المستثمرة في هذه الوجوه لهذا الاجراء أو ذاك ، ولذلك بدأت بعض الدول تطبق نظماً لضمان استثمارات رعاياها في الدول الأخرى ، وبعض هذه

النظم عام مثل التملكيات ضمن الاستثمار الأمريكية ، وبعضها خالص تقوم به شركات أو هيئات خاصة أو هيئة حسب الأحوال مقابل نسبة معينة من المصروفات غالبا ما تحمل على أعباء المقترض على أن هذه الإجراءات لم تؤدي إلى زيادة الاستثمارات الخاصة زيادة واضحة .

(د) وهناك مجال آخر لاختلاف مصالح الاستثمار الأجنبي الخاص مع المصالح العامة للدول النامية ، فإن معظم الاستثمارات الأجنبية تمر على حقلها في أعلة تحويل أرباحها من الاستثمار إلى بلدها بالعملية الأجنبية حالما تتحقق هذه الأرباح فإذا أخذنا في الاعتبار أن الدول النامية تعاني دائما من مشكل ميزان مدفوعات مثقل بأعباء مديونية كبيرة ، ولعل ليست كل الاستثمارات الأجنبية مما يدر فوائد نقدية بالعملات الأجنبية — على الأقل في الأجل القصير — مما يجعل عبء هذه التحويلات أكبر مما تستطيعه ظروف الدول النامية ، الأمر الذي يضطرها للرض قيود من نوع أو آخر على تحويل الأرباح إلى الخارج مما يقلل من حجم فرص الاستثمار الأجنبي الرأغبة في التعرض لمثل هذه الظروف بالرغم من أن معظم الدول المصدرة لرؤوس الأموال هي دول في سبيلها لاستغلال معظم الفرص المحلية للاستثمار المجزى أن لم تكن استفدت هذه الفرص فعلا على عكس الحال في الدول النامية والتي تعتبر ميدانا جذابا ومتنوعا لاستثمارات هذه الدول ، إلا أن التلبت في ذات الوقت أن ما تحتاجه الدول النامية هو قروض أو استثمارات بشروط أكثر يسرا مما يطمع فيه الاستثمار الخاص عادة سواء من حيث أنواع ومدة الاستثمار وشروط أعلته أو أرباحه .

وإنه إذا كفت هذه هي الحال بالنسبة للأموال الأجنبية الخاصة فقه على منظمات التمويل الدولية أن تساهم بمجهوداتها في توفير الاحتياجات التمويلية لدعم التقدم في الدول النامية جنبا إلى جنب الأموال الأجنبية العامة بالقدر ويقتضون الملازمة .

ويعد البنك الدولي للإنشاء والتعمير في مقدمة المنظمات الدولية التي يمكن لها أن تساهم في هذا الشأن بنصيب كبير ، نظرا لضخمة الموارد المالية المتاحة له للأقراض (مما لا يقل عن ٢ بليون دولار) ، إلا أن هناك عدد من العوامل التي تحكم سياسة البنك وتحد من الدور الفعال الذي يمكن أن يقوم به لو لم توجد هذه العوامل وهي :

١ — ارتفاع سعر الفائدة الذي يقترض به بنسب تريد بمقدار ١٥ ٪ عن السعر الذي يقترض به البنك من السوق .

٢ — أن حجم القروض التي يتيحها البنك للدول الأعضاء ، يصل في المتوسط إلى أقل من ٢٠٠ مليون دولار سنويا — وأن كفت قد زادت قليلا في الخمس سنوات الأخيرة — فلذا قدرنا أن قروض البنك لا تذهب بالضرورة إلى الدول المتخلفة فقط لأننا أن البنك لم يقوم بعد بدوره في توفير الأموال اللازمة للتنمية حتى ولو من زاوية الحجم فقط .

٣ — ان اجراءات طلب القروض والحصول عليها اجراءات معقدة وطويلة وغالبا ما يمتنع البنك من الاقراض لاسباب تقبل الجدل .

اما بالنسبة لمؤسسة التمويل الدولية ، والتي يمكنها ان تقرض القطاع الخاص في الدول المتخلفة ، فان الموارد المالية المتاحة لها محدودة ولا تتعدى متوسط ارتباطاتها السنوية ٢٠ مليون دولار ، بخلاف ان معظم هذه الاستثمارات تذهب الى تنمية صناعات قائمة فعلا ، او لن تشغيلها بدر ارباحا ينسب مقيسه بالمقاييس التجارية العادية .

اما هيئة التنمية الاقتصادية ، فلها تمثل نموذج المنظمات التي يلائم نوع تمويلها الظروف الاقتصادية للدول النامية .

فقروضها من نوع القروض السهلة . فهي تسدد في حدود ٥٠ سنة ويبدأ سداد أول قسط بعد فترة سماح مدتها ١٠ سنوات ، وهذه الهيئة لا تتقاضى فوائد او عمولات على قروضها ، ولكنها تتقاضى نسبة صغيرة ٢ ٪ من ١ ٪ محسروقات لمقابلة النفقات الادارية للهيئة ولو ان هذه الزايا ميسرة ومعاونة للتنمية الاقتصادية في حد ذاتها ، الا ان هناك خشية تراود المسؤولين في هذه الهيئة عبر عنها رئيس مجلس ادارتها في اجتماعات مجلس المحافظين السنوى في سبتمبر ١٩٦١ بالآتى :

• IDA's major problem will be meagreness of its present resources. It is not too early to ask ourselves what the future of IDA might be.

وهناك اجهزة دولية اخرى تقوم بدور اقل في هذا السبيل مثل صندوق النقد الدولي وهيئة الاغذية والزراعة والبرنامج الموسع للمعونة الفنية ومنظمة السيل الدولية ومنظمة اليونسكو ومنظمة اغلة اللاجئين . . . الخ .

هـ . وليس هناك جدال في ان دور الامتلات والمنح والمعطيات قد ساهمت الى حجم لا يعول عليه في عمليات التنمية التخليلية ، وانه بلستثناء اسرائيل — وعلى حالة خاصة جدا . فان الامتلات والمنح دائها ترتبط بقيود كثيرة وشروط سياسية يرفضها كثير من الشعوب على ان احد الاشكال الاخرى التعلقة في دعم التنمية هو الهجرة الكاملة للموارد الاجنبية (مال وخبرات) من البلاد المنتقلة الى البلاد المتخلفة . فننتقل ربوع الاموال من البلاد المنتقلة في القرن التاسع عشر (مثل انجلترا) الى البلاد المتخلفة في هذا الوقت (مثل الولايات المتحدة وكندا) حيث كانت ترمس الاستثمار في هذه الاخيرة اكثر نسبيا مما كانت عليه في الجزر البريطانية في ذلك الوقت ، هذا الانتقال ساعدا نوعا وحجما على الاسراع بمعدل التنمية في بلدان المهجر . واذا كنا اكثر المتفائلين في العصر الحديث لا يطمع في ان يزيد حجم الاموال الاجنبية المنتقلة الى الدول النامية من ١ ٪ من الدخل القومي للدول المنتقلة . فلنا يجب ان نتذكر ان حجم الاموال التي هاجرت من انجلترا خلال الفترة من ١٩٠٠ — ١٩١٤ كانت ٧ ٪ من دخلها القومي .

والهجرة البشرية فى القرن التاسع عشر الى البلاد الجديدة مثل الولايات المتحدة وكندا واستراليا ونيوزيلندا وجنوب افريقيا والارجنتين والبرازيل ، بحثا من المهجرين من رزق اكثر واوسع ، والهجرة من هذا النوع يمكن أن يطلق عليها (هجرة رأس المال المؤهل للاستخدام البشرى فى احسن صورة وارخصها) لمعظم المهجرين كتحوا من الشبان الذين فى سن الانتاج وعلى استعداد مورى للخلق والتجديد ، والتعامل مع مجاهل اقتصادية يحجم غيرهم من التصدى لها . وفى جميع الاحوال المسجلة من مظهر وطوار التقدم الاقتصادى فى الازمنة والدول المختلفة ، كان هذا التقدم يرتبط ابتداء بلمكان قيام مجتمع ترتكز قاعدته على جماعات لهم هذه الصلغ ويتضح التقدم الاقتصادى لهم ولأطفالهم فى قمة قيمهم .

وهذه جميعها صور ليست متلحة على الإطلاق للدول النامية ، بل العكس هو الصحيح تماما أن الواضح أن حجم الاموال الاجنبية المستوردة يعتبر قلصرا من تحقيق الاهداف المرجوة منه أو لا يتناسب مع أهمية الحاجة اليه . الإيرادات الراسمالية تمثل جزءا رئيسيا من استثمارات الدول النامية وذلك كما يتبين من الجدول التالى ، بل انه يمكن القول أن الفارق بين الاحتياجات والحجم الفعلى المتاح من القروض الاجنبية والمساعدات والمنح يشكل خطرا اخبث اثرا على التنمية من أى اثر آخر ، فطالما أن سيارتك لا تستطيع أن تسير بغير أربع عجلات ، ولا يمكن تمويل شراء هذه العجلات الأربع إلا بالاقتراض من الخارج ، ولكن المتاح فقط يسمح بتمويل شراء ثلاث عجلات فقط ، وهذا النوع من التمويل لا يسير السيارة ولكنه فقط ينشئ دينا ينبغى سداده ، وهذا يعمل عملية التنمية اعباء عليها أن تواجهها بمعاوئد مشروعت مشلولة أو نصف مركبة أو تعمل تحت طاقتها الانتاجية بكثير ..

نسبة التكوينات الراسمالية والواردات الراسمالية
والمنحدرات المحلية الى اجمالي الناتج القومي
(متوسط ١٩٥٦ - ١٩٥٨) %

الدولة	نسبة التكوينات الراسمالية الى اجملى الناتج القومي	نسبة الواردات الراسمالية الى اجملى الناتج القومي	نسبة المنحدرات المحلية الى اجملى الناتج القومي
اتحاد روديسيا ونياسلاتد	٣٥	١٧ر٩	١٧
اسرائيل	٢٧	١٣ر١	١٤
بسمرو	٢٧	٧ر٦	٢٠
فنزويلا	٢٦	٨ر٦	١٧
العراق	٢٦	٣ر٧	٢٢
يونان - لافيا	٢٢	١ر٦	٢١
الارجنتين	٢١	٠ر٣	٢١
الجزائر	٢١	١٣ر٦	٨
بوروما	٢٠	٤ر١	١٦
كوبا	١٩	٢ر٤	١٦
سببيا	١٨	ر٩	١٧
البنون	١٦	٣ر٥	١٢
المكسيك	١٥	٢ر٢	١٣
بمبا	١٥	٦ر٥	٨
الهند	١٤	١ر٦	١٢
لبنان	١٤	٤ر١	١٠
مورمورا	١٤	٩ر١	٥
تركيا	١٣	٢ر٦	١٢
نمسا	١٢	١ر٢	١١
البرازيل	١٢	١ر٧	١١
سبيلان	١٢	ر٤	١١
شمبيلي	١٠	١ر٧	٨
ج . ع . م	٩	ر٦	٩
السودان	٧	ر٨	٦

وقد سبقت الإشارة الى أن أحد الآثار الفورية للأموال الأجنبية هي زيادة حصة الدول المتخلفة من العملات الصعبة عما تستطيع أن تحصل عليه من صادراتها ، ولكنه إذا كان حجم هذه الصادرات يوازي مثلاً عشرة أضعاف حجم المساعدات الأجنبية فلن انخفض حصة الصادرات بمقدار ١٠ ٪ يؤدي بطريقة أو بأخرى الى إلغاء أثر أى نفع للمساعدات الأجنبية ، ولعل من الملاحظ أن انخفاض حجم الصادرات بنسب متفاوتة هو ظاهرة غالبية في معظم الدول المتخلفة لامتلاكها في التصدير على محصول واحد أو على الأكثر محصولين ، يتعرضان لتغير كبير في سعرهما أو في الطلب عليهما ، ولذلك فانه قد يكون من أكثر أنواع المساعدات أهمية للدول المتخلفة المحمودات التي تحاول تثبيت أسعار المواد الأولية التي تمثل نسبة كبيرة من صادراتها وعلى ذلك يمكن تحقيق التنمية عن طريق التجارة . وليست عن طريق المساعدات .

نمن الملاحظ أن تجارة الدول النامية ، سواء اكتفت عبارة عن مواد أولية أو سلع ثانوية تلاقى منذ فترة ما بعد الحرب ازمت متتالية بسبب التدهور المستمر في الأسعار بل وأكثر من ذلك تتعرض لضغوط وتقيود تفرضها الدول المتقدمة على حركة مثل هذه السلع الى أسواقها ، رغم أن هذه القيود لا تخدم في التنمية الاقتصادية الدول المتقدمة مثلما تضر ضرراً بالغاً بالتصديقات الدول النامية ولذلك فلن موضوع تنمية التجارة الخارجية للدول النامية وحسين شروطها فيما بينها وبين بعضها البعض وبينها وبين الدول المتقدمة ، وموضوع التمويل التعويضي لتقلبات أسعار السلع الرئيسية للدول النامية من الموضوعات التي استلقت نظر الجمعية العامة للأمم المتحدة في السنوات الأخيرة .

ولصدرت توصيات متعددة بسبل الجهود الصادرة في التخفيف من القيود المفروضة على تجارتها مع الدول النامية والتي تحقق مزايا للأخيرة دون أن تلحق ضرراً بالأولى ، ورغم أن هذه التوصيات كقت الموضوع الرئيسي لمؤتمرات التنمية والتجارة في السنوات الأخيرة إلا انها لم تحقق نجاحاً يذكر ، وفي تقديرى أن المشاكل من هذا النوع مقللة على الحلول التقليدية فهي مشاكل من نوع المباريات ذات المجموع الثابت Zero-sum Game

فيمكنك طرف خسارة للطرف الآخر أو على الأقل كذلك في معظم الحالات في الزمن القصير . وفي كثير منها يفض النظر عن امتداد السعد الزمنى .

ولقد سبقت الإشارة الى أن حجم الأموال الأجنبية اللازم توفيرها لاحتياجات التنمية في الدول المتخلفة لا تقل عن ١٠ مليار دولار سنوياً ، وأن الحجم المتاح من المصار الحالية لا يزيد عن ٧ مليار دولار ، ومعنى ذلك أن حجماً لا يقل عن ٣ مليار دولار من الأموال الأجنبية يجب توفيره سنوياً بطريقة أو بأخرى زيادة من الحجم الحالي لهذه الأموال ، وهو ما يمكن

تدبره لو زالت مساهمة الدول المتقدمة في هذا الصدد الى ١ / من حجم دخلها القومي ، ولكن الملاحظ ان نسبة هذه الاموال الى حجم الدخل القومي لكل من الدول المتقدمة والدول المتخلفة قد نقصت وهذا يعنى ان المساهمة قد اتسعت بين حجم الاستثمارات المكتة وحجمها الفعلى من ناحية ، وبين حجمها الفعلى وحجمها المرغوب فيه من ناحية اخرى .

الا انه من المسائل التي لا زالت غامضة الدور الذي يجب ان تلعبه كل دولة من الدول المتقدمة في مجال الاقتراض ، لان القول بأن حجم مساهمة كل دولة في هذا الشأن يتحدد على الاقل مثلاً بنسبة ١ / من دخلها القومي قد ينفذ دولة (ا) مثلاً الى القول بأنها تساهم بأكثر من ثلاثة اضعاف ما تساهم به دولة (ب) مثلاً ، في حين ان هذه الأخيرة قد تذهب الى القول بأنها تساهم بضعفى ما تساهم به الاولى طالما ان حركة الاموال من دولة الى اخرى قد يكون مصدرها خلاصاً أن تسهيلات تجارية أو مصرفية أو قروضاً قصيرة أو متوسطة أو طويلة الاجل أو استثمارات وغير ذلك ، كما انه ليست هناك قاعدة أو قياس يستطيع أن يميز المساعدات الاقتصادية المصرفية من المساعدات العسكرية التي تدعم الامن القومي او تدعم الإدارة ونظام الحكم القائم او مدفوعات تعويضات الحرب وغيرها .

ثم هل مقياس الدخل القومي هو فقط الذى يجب ان تنسب اليه نسبة ما تساهم به الدول المتقدمة في « موارد التنمية » أم ان هذا المقياس قد يكون له معنوية مختلفة في هذا الشأن بحسب حلة ميزان التجارة أو ميزان المدفوعات ، وحسب حركة حجم وحركة الاحتياطيات *Foreign reserves* الاجنبية وغير ذلك ثم انه ليس هناك مقياس متفق عليه للاختيار بين الدول التي تعلن ، هل هي الدول الأكثر فقراً من غيرها أم هي الدول النصف المتقدمة اسراماً نحو ضيها لمجتمع الدول المتقدمة حتى يتغير وضعها من دولة معقة الى دولة معينة ؟

وهل توجه هذه الاموال أولاً الى الدول التي يرتفع فيها معدل الانتاجية المحدية لرأس المال أكثر من غيرها ، أم توجه الى الدول التي تستطيع أن تفيد منها أكثر واسرع من غيرها كنتيجة لتبنيها بحكومة أكثر استقراراً ، واستعدادها ببرنامج تنمية كفاء ، أم توجه الى الدول عموماً بدون استثناء وبثناوى ؟ ان التوزيع بين الدول غير متساو ويمكن القول بأنه يسير اعتباطاً واتعكاساً لأسباب تاريخية أو سياسية وفي اطار من المساومات ، مما يجعل الحجم الحالي للقروض — رغم عدم صفه — حجماً غير فعال بالدرجة التي كانت ترجى منه لو كان توزيعه قد تم بأسلوب ارشد او وفقاً لقاعدة أكثر دقة مما هو عليه الآن .

وهل يخصص استخدام القروض للتدريب او للتعليم او للمشروعات التعميرية او الزراعة او الصناعة ، وهل يكون القروض عينية او نقدية ؟

ان كل هذه الاعتبارات المتعارضة وغيرها تقيم مسودا منيعة لملء الدول النامية في حلولها للحصول على ما تحتاج اليه من الاموال الاجنبية غير المشروطة ، ويجعل طريقها الصعب في حل لمشاكل النمو اكثر صعوبة .

ناتجا : الابعاد النوعية للمشكلة :

واهم هذه الابعاد هي نوعية الموارد الاجنبية المتاحة وسعر الفائدة ، وشروط اعادة السداد ، وطريقة تخصيص هذه الموارد على الاستخدامات المتنافسة .

واللاحظ ان نسبة كبيرة من رؤوس الاموال المنتقلة من الدول المتقدمة الى الدول النامية ، ليست في شكل موارد نقدية حرة تستطيع الدول النامية ان تستخدمها وفقا لمشيئتها المطلقة ، ولكنها في شكل معدات وادوات تلمة الصنع وخدمات ، تقييد الدول النامية باتسلاط متبليغة من اتسلاط التصنيع لا تجمعها وحدة نوعية ، واحد الاثر المترتبة على ذلك تعدد انواع قطع الغيار اللازمة لهذه الاتسلاط تعددا شديدا ، وهذه السلع والمعدات والادوات والخدمات هي ذاتها التي تصدرها الدول المتقدمة الى الاسواق - عموما ، ولكن مع تسهيلات في طريقة الدفع تتركز جميعها في فترة السداد وهذا هو الذى يفسر ان معظم القروض وحركة رجوس الاموال من الدول المتقدمة الى الدول المتخلفة تاتي داخل اتفاقيات بنائية بين الدول يتخذ شكل اتفاقيات تجارة ودفع ونعلاو . وهو ما يتبين من مقارنة حجم هذه الاموال بالنسبة لمقدار قروض البنك الدولي للانشاء والتعمير ومؤسسة التمويل الدولية في الجدول الآتى :

بملايين الدولارات

متوسط	١٩٥٦	١٩٥٧	١٩٥٨	١٩٥٩	١٩٦٠
٥٥/٥٠	٢٣	٥٨	٦٧	٦٥	٦٧
استثمارات داخل اتفاقيات	٢٣	٥٨	٦٧	٦٥	٦٧
ثنائية					
قروض البنك الدولي	٢٣	٥٨	٦٧	٦٥	٦٧
ومؤسسة التمويل الدولية	٢٣	٥٨	٦٧	٦٥	٦٧

بمعنى انه يمكن القول بين حركة رجوس الاموال بين الدول هي صورة اقرب للاتتمان التجارى منها للمساعدات، وككليل على ذلك نجد ان ج.ع.م.م. وهي دولة نامية قد ومرت في الفترة الاخيرة لعدد من الدول النامية الاخرى حجبا من « القروض » في شكل اتفاقيات تجارية ودفع وتعاون اقتصادى بينها وبين جمهوريات مالي والجزائر واليمن والسومال والكميرون ونيجيريا الشمالية وغيرها من البلاد الافريقية الجديدة حيث تباع ج.ع.م.م. لهذه الدول اتواها من السلع والخدمات في هيئة معونات اقتصادية تأخذ شكل تبادل

تجرى مشمول بتسهيلات في الدفع من حيث أجل السداد وسعر الفائدة ... الخ .

ويلاحظ أن هذه الائتمانيات تشتمل فقط على السلع والخدمات التي لا يتيسر بيعها بغير هذه الوسيلة ، لها السلع الأخرى والتي يمكن بيعها بالتقسيط الفوري ولها أسواق طلب عالمية قوية مثلها في الغالب لا تدخل ضمن هذه الائتمانيات ، فالتقطن المصري مثلا لا يدخل في معظم الائتمانيات المصرية إلى الدول النامية . ولكنه يدخل في عدد كبير من ائتمانيات المعونة الاقتصادية التي تحصل عليها من الدول المتقدمة مقابل عدد كبير من السلع والخدمات التي لا يمكن بيعها — بسهولة — إلا داخل مثل هذه الائتمانيات وعدد قليل من السلع التي يمكن بيعها في الأسواق الحرة .. هذا بخلاف أنه ليست كل الأموال المستوردة تذهب بالضرورة إلى قطاع التكوينات الرأسمالية لتسهم في الإسراع بالتنمية ، بل من المؤكد أن نسبة منها تذهب إلى الاستهلاك المباشر (أنجف والصيني ولعب الأطفال والمنسوجات والمواد الغذائية .. الخ) .

والثالث أن معظم الأموال التي تنتقل من الدول المتقدمة إلى الدول النامية تنتقل في مثل شروط أو ضوابط لا تقل في مجوعها عما يمكن أن تحصل عليه هذه الأموال في موطنها الأصلي سواء في ذلك سعر الفائدة أو العمولات والتأمينات المتنوعة . ويختلف الأمر في هذا الصدد حسب مصدر القرض ، فحيث يكون مصدر القرض عاما أو شبه عام ، تختلف الظروف التي يتحدد فيها سعر الفائدة عن الظروف التي يتحدد فيها هذا السعر إذا كان مصدر القرض محددا خلاصا .

فبينما أن سعر الفائدة في هذه الحالة الأخيرة يتحدد في الغالب بسعر السوق الذي يمكن القول عنه أنه لا المقترض ولا المقرض له سيطرة على تحديده ، نجد أن سعر الفائدة على قروض المصادر العامة هو سعر سياسي لا يقرر تلمها في السوق ، ولكنه يقرر بحسب مركز الهيئة العامة بالدولة المقرضة والتي تقوم بدور الوسيط في نقل الأموال إلى الدول المقترضة ، ومعنى آخر يمكن القول بأنه لا توجد سوق عالمية لرأس المال للدول النامية تنس الشكل الذي يوجد به بالنسبة للدول المتقدمة أو الشركات المحلية والصناعة الكبيرة التي تعمل على نطاق عالمي وذلك بسبب عنصر الخطر الذي يقل أن الاستثمار في الدول النامية يمكن أن يتعرض له . والذي ما أن يقلص بشكل أو بآخر كنتيجة لدخول الدولة كضامن أو كوسيط حتى يسمح في الإمكان أن يتحول سوق رأس المال من سوق مقفول ضد الدول النامية إلى سوق مفتوح لها .

فإذا كان السوق العالمي عاجزا بحالته هذه عن تحديد معدل فائدة يسوى على القروض المتجهة للاستثمار في الدول النامية ، فإنه يلزم الحكومات والمؤسسات المالية الدولية تقن أو قاعدة تتمكن على هديها من إخضاع سياستها الإقراضية لأسلوب موحد .

وفي هذا الصدد يمكن استعراض ثلاثة أنواع من هذه القواعد .

القاعدة الأولى :

وهي الأكثر شيوعا ، هي أن سعر القروض يجب أن يرتبط بالسعر الذي تتبعه الهيئات المقرضة عندما تقترض من السوق وهذه هي سياسة البنك الدولي للاتشاء والتعمير وسياسة بنك التصدير والاستيراد الأمريكي وسياسة الحكومة البريطانية في معظم الأحوال والمنطق الذي وراء هذا الاتجاه هو أنه طالما أن الموارد الذاتية المملوكة للهيئة المقرضة محدودة ، وثباتها بالتالي مضطرة للاتجاه للسوق لاستكمال مواردها وطالما أنها لا تملك التحكم في سوق رأس المال فلها مضطرة أن تخضع لحكمه فيما يتعلق بتحديد سعر الفائدة . .
والحقيقة أن هناك عدة اعتبارات تثار ضد هذه الحجة منها أن سعر السوق تعبر عام حيث يمكن القول بأن هناك عدة أسعار للسوق تختلف بحسب الطريقة التي يقترض بها من السوق ، كما أنه طالما أن سياسة مثل هذه الهيئات في الاقتراض ليست تجارية الصيغة ، فلهذا ليس هناك ما يمنعها من أن توفر من مواردها ما يسمح لها بتغطية الفرق بين سعر فائدة السوق والسعر المناسب للاقتراض للدول النامية ثم إنه ليس هناك ما يمنع مثل هذه المؤسسات الدولية من القيام بدور الضامن في تحديد قيمة القروض لأنه من شأن هذا أن يجلب أنه يفتح سوق رأس المال للدول النامية بها يساعد على توفير أموال كثيرة الزم ما تكون لاحتياجات التنمية في هذه الدول ، فلهذا يمكن أيضا من تحديد سعر فائدة مقبول للقروض نتيجة لاستبعاد أثر عنصر المخاطرة - الدعى بوجوده على الاستثمارات في الدول النامية - على سعر الاقتراض .

والقاعدة الثانية :

وهي أكثر مرونة حيث يختلف سعر الفائدة حسب الدولة المقرضة والنشاط الممول وذلك بغض النظر عما إذا كان جزء من الأموال المقرضة سيكون مصدره السوق . وهذه القاعدة يمكن تطبيقها في حالة ما إذا كان من الممكن توفير جزء من الموارد اللازمة للاقتراض من مخصص الميزانية وجزء آخر من السوق ، وهذه السياسة تتبعها كل من ألمانيا وفرنسا (١) . ويواجه تطبيق هذه القاعدة عدد من الصعوبات منها مشكلة تقدير العوائد المتوقعة من النشاط الممول في حد ذاتها ، والآثار المختلفة لكون أن جزءا من هذه العوائد بالعملة المحلية ، وجزءا آخر بالعملة الأجنبية ، وصعوبة قياس الأثر غير المباشر للنشاط الممول على توفير النقد الأجنبي والذي هو أهم عامل مباشر بالنسبة لخدمة المديونية .

(١) تتم هذه العمليات في ألمانيا من طريق
Creditoanstalt für Wiederaufbau
Caisses Centrales de Coopération Economique
وفي فرنسا من طريق

والقاعدة الآتية :

وهي لا تنقيد اطلاقا بسعر السوق وهي القاعدة التي تحكم سياسته وكالة التنمية الامريكية (AID) Agency for International Development وسياسة (IDA) International Development Association التابعة للبنك الدولي للانشاء والتعمير ، فكل من هاتين الهيئتين تتبع سياسة منح قروض ليست فقط لفترة سداد طويلة ، ولكنها ايضا تكاد تكون بدون فوائد . وهذه السياسة يبررها اعتبار استحالة تحمل عدد من الدول التنمية لاية اعباء جديدة تلقى على ميزان المدفوعات كمتيجة لاقتراض جديد . . ولعل اهم عقبة تواجه هذه الوسيلة الهامة من وسائل الاقتراض هو قلة رؤوس الاموال التي يمكن ان تعطى بهذه التسهيلات ، كما انها وسيلة تهلج من الدول المقرضة بقول انها تشجع الدول المقرضة على عدم اتباع سياسة حقيقية لمعالجة مشاكل ميزان المدفوعات ، هذا بخلاف القول بان هذه القروض تمنح بطريقة تحكيمية لانه طالما انه ليس هناك اساس مقبول ومتفق عليه من طريقة تمييز مشروع يجب ان يمول بهذه الوسيلة عن مشروع آخر لا يمول بها ، بخلاف ان الموارد المتاحة لهذا الاسلوب من التمويل لا تكفي لتمويل كل المشروعات التي يتفق على وجوب تمويلها ، لذلك لماته يمكن القول بان اختيار المشروع دون آخر يحمل في طياته تمييزا لدولة من دولة اخرى بطريقة تحكيمية .

شروط اعادة السداد :

وليس فقط سعر الفائدة هو العامل الرئيسي في موضوع القروض ، ولكنه ايضا فترة السداد ، ولو انه قد سبقنا الاشارة في هذا البحث الى ان تسديد الديون المستحقة يمكن ان يمول عن طريق الاقتراض من جديد ، الا ان هذا الاتجاه لابد ان يكون له آخر . ثم ان المشكلة قد تستفحل اذا كتفت الدول المقرضة تعتمد في تمويل التنمية في بلادها على القروض متوسطة الاجل اكثر من اعتمادها على القروض طويلة الاجل .

ومن الملاحظات التي توصل اليها البنك الدولي للانشاء والتعمير من واقع البيانات التي جمعها من عدد من الدول من مركز مديونيتها للعالم الخارجي هو ازدياد حجم المديونية بشكل واضح في سنوات ما بعد الحرب ، وفي نفس الوقت قصر متوسط فترة السداد ، ففي خلال الفترة من ١٩٥٦ - ١٩٥٨ تضاعف حجم القروض متوسطة الاجل والطويلة الاجل في عدد كبير من الدول النامية في آسيا والشرق الاوسط وافريقيا وزاد بنسبة ٤٠ ٪ في امريكا اللاتينية ، وفي السنوات فيما بعد ١٩٥٨ تقلص هذا الاتجاه . وفي نفس الوقت ، في حين ان متوسط فترة السداد في امريكا اللاتينية كتفت ٢٨ سنة تقريبا ، فقد تقلص هذا المتوسط في السنوات العشر الاخيرة الى ١١ سنة تقريبا . ولعل ذلك يرجع اسلما الى عجز القروض طويلة الاجل عن سد احتياجات الدول النامية مما يضطرها الى ان تلجأ للقروض متوسطة الاجل لسد الثغرة المترتبة على

هذا العجز وعلى هذا الأساس فإنه يجب أن يسارع بالاتجاه نحو قيلم الهيئات العامة في الدول المقرضة والمنظمات الدولية بطلاقة فترة السداد ، ليس هذا فقط بل تأجيل بدء السداد لفترة أطول كلما أمكن ذلك . وهذا الاتجاه هو الذي يوجه في الوقت الحالى سياسة وكافة التنمية الدولية الأمريكية وهيئة التمويل الدولية ، واللذان يتراضان - كما سبق القول - لحد تصل الى أربعين سنة ، على أن يبدأ السداد بعد عشر سنوات من استخدام القرض .. وهناك طريقة أخرى تطبق لحياتا ، وهي جعل لقسط السداد متساوية ومتضمنة الاصل والفائدة معا ، على أنه في الأحوال التى قد يعجز فيها المقرض عن سداد الاصل لاسباب تعزى الى متاعب ميزان المدفوعات فلن دفع الاصل يؤجل وتستحق عليه فائدة بالسعر الذى يتقاضاه البنك الدولى ، وهذا الاتجاه لو ذاك مناسب لتمويل الاستثمارات في الدول النامية في المراحل الاولى للتنمية حيث تستنزف المشروعات التعميرية معظم موارد التمويل دون أن تحقق هذه المشروعات لعدد من السنين غير موائد محدودة لا تستطيع أن تساهم بشكل ملحوظ في استهلاك القروض الأجنبية ..

على أنه يجب ألا ننسى في هذا الصدد المتاعب التى تواجهها الدول المقرضة ائلم شعوبها ودافعى الضرائب بالنسبة لهذا النوع من القروض السهلة ، فلن كثيرا من هذه الدول تجد أنه أيسر عليها أن تقنع دافعى الضرائب بقراض يتم داخل مؤسسات مالية تعمل بالاساليب التجارية من أن تقنعه بتمويل يستمد موارده الأساسية من مخاض الميزانية العامة للدولة - أى من جيوب دافعى الضرائب .. ولما كانت هذه المؤسسات لا تستطيع أن تقترض من السوق بشروط مناسبة للدول النامية فلنأخذنا ندخل من جديد في الدائرة المغلقة ، على أن الأمر قد يبدو أسهل لو أن الاتجاه للمؤسسات المثقلة كمن أكثر نحو المؤسسات العامة منه للمؤسسات الخاصة ، لأن الاولى أكثر قدرة على مواجهة هذه المشكلة فهي ليست ملزمة قبل أحد بنفس التزام المثقلة قبل مساهميهها وأصحاب رأس مالها . على أنه بالنسبة للمؤسسات المالية الخاصة والتى يمكن أن تقترض بسهولة لفترات اقصر وبسعر الفائدة السارى العمل به في السوق ، فإنه كون أن فترات السداد وسعر الفائدة غير متناسبين لطروف الدول النامية يمكن معالجته ببسر عن طريق تجديد فترة الاقتراض كلما حل موعد السداد وذلك لحد تصل في مجموعها الى الاجل الذى يناسب الدول النامية لكي تقوم بالسداد فيه . اما بالنسبة لسعر الفائدة فإنه يمكن للمنظمات الدولية بسهولة توفير الموارد المثقلة التى تمول الفرق بين سعر السوق وسعر الاقتراض المناسب للدول النامية .

وقد توصلت دراسة في هذا الصدد قلم بها عدد من خبراء البنك الدولى الى النتائج الآتية :

(١) أنه من الطبيعي ألا يتوقع من دولة نامية أن تخفض حجم مديونيتها للعالم الخارجى في المراحل المبكرة لنموها ، ولكن ما يمكن توقعه هو انتظام وقياسها بدفع الفوائد والعمولات المستحقة على الديون وعلى ذلك يكون معدل المديونية المناسب هو المعدل الذى تستطيع عنده الدولة المقرضة سداد

الفوائد والعمولات المستحقة عليها من حصيللة السلع والضرائب الخارجية في الأجل الطويل دون أرهاق . ومن الطبيعي في هذا الصدد أن نفترض أيضا أن سداد الديون النقدية التي حل أجل سدادها، سيعرض من حصيللة القروض الجديدة .

(ب) وأنه إذا لم يكن في طائلة الدولة المقترضة أن تجد حاجتها من الأموال الأجنبية بالشروط التي ترضيها الدول المقرضة في السوق ، فانه على هذه الأخيرة أن تخلف من هذه الشروط إلى القدر الذي لا يرهق اقتصاديات الدول النامية ، وفي هذا الشأن يجب أن تلعب السلطات العامة في الدول المتقدمة دورا رئيسيا في صدد موازنة شروط الجهات المقرضة بملكيات الجهات المقرضة .

(ج) وأنه ليس من المتوقع أن تقوم دولة واحدة بهذا الدور *Residual Lender* بينما تستطيع دول أخرى من المزايا التي تحققها لها الشروط التي توفرها لها السوق العالمية ، ولكن يجب أن تتعاون كافة الدول المصدرة لرؤوس الأموال في هذا الصدد بدراسة حدود استيعاب الدول النامية للمديونية الأجنبية ، وتشترك الدول المقرضة في تحمل هذه الأعباء في خطة موحدة .

(د) وأنه كلما زاد ضغط عبء المديونية على كاهل الدولة المقرضة ، كلما أصبحت هذه الدولة أكثر حاجة إلى القروض السهلة والمعونات *Soft Loans and Grants* والمقصود بها هذا النوع من القروض التي تسدد على أجل طويلة وبسعر فائدة منخفض وبعملات تكاد لا تفكر مثل قروض مؤسسة التمويل الدولية ولكن رأس مال هذه المؤسسة لا يكفي لد الدول النامية بحاجتها من هذا النوع من القروض السهلة .

سداد القروض الأجنبية بالعملة المحلية :

وقد تكون إحدى صور المساهمة في التخفيف من متاعب ميزان المدفوعات على زيادة أعباء المديونية أن يتم دفع بعض القروض إما بالعملة المحلية ، أو المنتجات المحلية فلذا كتبت هذه العملات أو المنتجات يعاد تصديرها للخارج فلن الأمر هنا لا يختلف في جوهره عن أسلوب سعر الصرف المتعدد الذي يتم الاتفاق عليه في الاتفاقيات التجارية الثنائية .

إلا أن الحالة الأكثر شيوعا هي حالة الدفع بعملة محلية والتي يعاد اقراضها للدولة التي طلعتها . . . وهي الحالة التي تضطر الحكومات المستفيدة أن توغر في ميزانياتها ما يكفي لسداد هذه القروض والتي يعاد اقراضها لمشروعات بعينها يوافق المقرض على أهليتها للتمويل من هذه الموارد .

ومن الناحية المالية ينبغي ان تطبق هذه الوسيلة بكل حذر ، لانه اذا كتلت الدول المقترضة لتقليل التزامات سداد القروض من هذا النوع من طريق اصدار نقود جديدة فان هذه النقود عندما يعاد اقتراضها مرة اخرى لاستخدامها في تمويل استثمارات لا بد ان يخلق حالة تضخمية غير مشكوك فيها .. بخلاف انه من الناحية العملية ليست هناك بالضرورة رقابة فعالة من جانب سلطات المقرض في مراقبة انفاق هذه المبالغ في افراض استثمارية .. وعلى ذلك فانه بدلا من ان تساعد هذه الطريقة في دعم المركز النقدي للدولة المقترضة فتعطيها على العكس من ذلك من الممكن ان تخلق متاعب مالية اكثر مما لديها منها ، هذا بخلاف مشكلة تراكم الفوائد وآثارها وهو ما يمكن تشبيهه *Snow-balling effect* ولتقدير مداحة هذا الاثر فانه عندما يكون سعر الفائدة ٤ ٪ سنويا وفترة السداد ٤٠ سنة ، فان حجم المديونية في السنة الاربعين سيكون سبعة امثال القرض الاصلى ..

وقد يكون من المفيد التنويه الى انه من الخطأ اعتبار هذا النوع من القروض بمثابة مزج للمزايا التي تتحقق من الافراض بشروط ميسرة من حيث سعر الفائدة وفترة السداد ومزايا المنح والقروض السهلة في معناها الواسع . بل على العكس يمكن القول بان هذا النوع من القروض يجمع مساوئ كليهما دون مزاياها لانه من الناحية السليسية لها حاسمية المنح ، ومن الناحية المالية والنقدية فتعطي مرحلة للدول المقترضة — على الاقل داخليا — دون ان تساعد على تشجيع الاتجاه نحو سياسة مالية سليمة او تخلق عطف وموازرة دافع الضرائب في الدول المقترضة .

طريقة واسلوب تخصيص الموارد الاجنبية المحدودة على الاستثمارات المتنافسة :

ويلازم المشكلة الكمية للموارد الاجنبية عدد من الملاحظات المعقدة اهمها :

١ — ان عددا كبيرا من المشروعات التي تحتلها الدول النامية هي من نوع المشروعات التعميرية التي لا تحقق ربحا في حد ذاتها رغم اهميتها البالغة لانتعاش الدول النامية مثل مشروعات المواصلات والطاقة المحركة والتعليم والتدريب والصحة والاسكان وهي ايضا المشروعات التي لا تغل بطريق مباشر فوائد من النقد الاجنبى تسمح بطوابع بالتزامات السداد .

٢ — ان القروض والموارد الاجنبية — تربيا على انها تمثل موارد اضافية غير اصلية — فتعطي ينبغي ان تستخدم استخداما حذرا ولا يعمل عليها لطلانا في مواجهة التقلبات التشغيلية الجارية للمشروعات .

٣ — وان عددا كبيرا ومتزايدا من الدول النامية بدأت تتحول من التنمية من محفل المشروع أو المشروعات ، الى التنمية باستخدام محفل البرامج (مثل مشروع السنوات الخمس للصناعة في ج.ع.م) ومن الطبيعي ان عددا كبيرا من الشركات الاجنبية التي قد ترغب في الاستثمار في احد البلاد النامية

لاستطيع أن توفر رؤوس الأموال الكلية التى يحتاج إليها تمويل البرامج ، و تمويل البرامج يقتضى التعامل على مستوى أكثر من دولة و هيئة لتوفير احتياجات هذه البرامج ، و ما كنا قد بدأنا نسمعه من فكرة التمويل داخل اشكال مختلفة من الكونسورسيوم أو الجماعات بدأ يخبر مرة أخرى ، بمعنى أن الاتجاه إلى التمويل المتعدد الأطراف بدلاً من التركيز على الاتجاه الثنائي في علاقته بين دولة مقرضة و دولة مقترضة ، أو بين شركة مستثمرة و دولة نالمة . لم يصالح القبول الذى يتناسب مع أهميته .

لذلك فإن كثيراً من الدول وجدت أن الحل الوحيد الذى تستطيع أن تتحكم فيه — أكثر من غيره من الحلول — هو أن تحصى مواردها المحدودة من النقد الأجنبى وأن توجهها نسب و جهة تناسبها ، وهو أن تفرض على موارد العملات الأجنبية واستخداماتها نوعاً أو آخر من أنواع القيود والرقابة ..

١ . و يقع في مقدمة أسباب فرض الرقابة على التعامل في النقد الأجنبى احتياجات ميزان المدفوعات ، على كلفة الأحوال التى فرضت فيها الرقابة كانت الأزمة التى تواجه ميزان المدفوعات أو التى تهدد بفرض ظلها عليه هي الداعي لفرض هذه الرقابة ، فالدولة ترى أنها في مركز لا يسمح لها بتوفير كل الاحتياجات القائمة على النقد الأجنبى ، ولا تعتقد لسبب أو لآخر أن عدم التوازن هذا يمكن تصحيحه بتغيير سعر التبادل لمعاملتها ، مما يدفع بها إلى الحل الوحيد لمعالجة حالة عدم التوازن هذه وهي فرض قيود من نوع أو آخر على الطلب على النقد الأجنبى وازمات ميزان المدفوعات يمكن أن تقوم لسبب أو لآخر ، فالعجز المؤقت في ميزان المدفوعات قد ينشأ لتدهور مفاجئ ، في محصولات الصناعات بسبب عجز في المحصولات أو الانسرابات أو الإضرابات .. الخ وغالباً ما يكون هذا التدهور لفترة مؤقتة ولكن هذا التدهور أيضاً قد يعطى فترة أطول وهي الحالة التى تنشأ عن سيادة نماذج استثمارية متأثرة بالتوسع في التنمية وزيادة الحلبة لحجم أزيد من الواردات الرأسمالية أو متأثرة بالسياسات المالية أو الائتمانية التضخمية أو كلاهما وزيادة الحلبة لحجم أزيد من الواردات الاستهلاكية وغير ذلك من جو عدم الاستقرار المحلي والأسباب التى تكمن وراء حالة عدم الاستقرار هذه قد تكون الرغبة في تحقيق معدل من النمو أعلى مما تطبقه الموارد المتاحة ، أو زيادة نفقات الأمن القومى ، أو عدم الرغبة لو القدرة في انتهاج سياسة مالية ونقدية مناسبة تحت ظرف وجود عدد من الضغوط السياسية والاجتماعية أو ضعف الجهاز الإدارى ..

و في أحيان أخرى قد تعكس ازمات ميزان المدفوعات تطورات دورية مثل تدهور أسعار السلع الأولية أو حجم الطلب عليها نتيجة لتغير الأحوال الاقتصادية في البلاد الصناعية المستخدمة لهذه المواد ، ولعل أزمة اعادة التوازن للميزان تكون أكثر تعقيداً عندما تكون الدولة من ناحية أخرى ، عاجزة عن أحداث هذا التوازن بتصحيح سعر التبادل .. ومن الواضح من غير ضرورة لاستعراض كل أسباب ازمات ميزان المدفوعات أن أحوال الرقابة على النقد تعكس دائماً — وبلاشك — حالة أو أكثر من أحوال

الضعف الاقتصادي ، لا القوة كما تعكس اعتقادا من السلطات بأنها غير مرض هذه الرقابة فإن مشاكل ميزان المدفوعات ستتزايد أو على الأقل تعكس عدم ثقة السلطات في امكتها مواجهة هذه المشكلة بغير فرض هذه الرقابة .

(ب) ومن الاسباب الأخرى لفرض الرقابة على النقد هو موضوع الاحتياطات . فالدول التي لديها حصيلة كبيرة متجمعة من احتياطات النقد الأجنبي تستطيع مواجهة العجز المؤقت في ميزان المدفوعات وتصحيحه بالالتجاء الى هذه الاحتياطات دون الحاجة للالتجاء لسياسة مرض الرقابة النقدية . بمعنى أن تلتصق احتياطات النقد الأجنبي من الاسباب التي تدفع بالحكومات الى فرض الرقابة ولذلك فإن أحد الأهداف الرئيسية لصندوق النقد الدولي هو زيادة الاحتياطات المتاحة للدول الأعضاء به لمساعدتهم في تفادي الالتجاء الى سياسة الرقابة النقدية أو تكثيف القيود على المعاملات في النقد الأجنبي . . وموضوع الاحتياطات يثير موضوعا فرعيا متشابكا هو ما هو الحجم المناسب من الاحتياطات التي يجب على الدولة الاحتفاظ بها ؟ وسبب التشابك يرجع الى أن موضوع الحجم المناسب يرتبط بعدة عوامل وبالأخص مركز ميزان مدفوعات الدولة المعنية والعوامل المختلفة التي تتدخل في تحديد هذا المركز في الوقت الحاضر والمستقبل فالدول التي تتبع سياسة اقتصادية محلية وخارجية تؤدي الى زيادة تقوية دعائم ميزان مدفوعاتا يختلف تماما مفهومها أو تعريفها «للحجم المناسب» من الاحتياطات عن الدول الأخرى التي تواجه دائما بمشاكل ميزان مدفوعات لا يشير المستقبل القريب بالتخلص منها . . فقد ترى دولة من المجموعة الأولى أنها لا حاجة لها بالاحتياطات رغم امكتها تكوينها تلقائيا — لأنها لو فرض ووجهت بعجز مؤقت أو مفاجيء فاتها قد تلجأ الى وسائل بديلة للاحتياطات لمواجهة هذا العجز مثل الاقتراض من الخارج لأجل قصيرة — في حين أن العكس تماما يواجه دولة المجموعة الأخرى فهي بطورها الاقتصادية تواجه دائما عجزا في ميزان المدفوعات وهذا العجز يضغط باستمرار على احتياطاتها من العملات الأجنبية حتى تستنفذه ، ولا تستطيع لأسباب كثيرة أن تلجأ الى الفروض القصيرة الأجل كبديل للاحتياطات لمواجهة التزامات الموازنة وبعبارة أخرى فإن الحجم المناسب للاحتياطي لهذه الدول لابد أن يكون كبيرا وهو الأمر الذي يبدو أن من الصعب تحقيقه أن لم يكن من المستحيل . .

(ج) وهناك علاقة وثيقة بين مرض القيود على التعامل في النقد الأجنبي ، ومعدل سعر الصرف لدى أي وقت يوجد توزيع اقتصادي للاتفاق الاستهلاكي والاستثماري بين الاتفاقي المحلي والخارجي فإن ذلك يؤثر على سعر الصرف السائد على أساس حرية المستهلكين في الاختيار بين النعمين من الاتفاقي من جهة ، وبين الاسواق الخارجية المختلفة من جهة أخرى ، وأنه ما أن يتغير سعر الصرف السائد حتى يغير المستهلكين من توزيعاتهم الاتفاقية بما يتناسب مع هذا التغير ولكن هذا في حد ذاته يتطلب أمكان حصول المستهلكين على أنواع العملات المختلفة بالحجم الذي يسمح لهم بالتحرك من نموذج للاتفاق الى نموذج آخر كلما تغير سعر الصرف ، لماذا لم يتوفر العملات الأجنبية بالنوع وبالحجم الذي تتطلبه حرية التحرك بين النماذج المختلفة ، فإن البديل

الوحيد الممكن هو تقييد حرية التحرك هذه في الحدود التي تتناسب مع أنواع العملات الأجنبية المتوافرة وحجمها لأن البديل الآخر هو تخفيض سعر الصرف. وواضح أنه بديل تتردد الدول كثيرا في الالتجاء إليه .

ومن الطبيعي أنه يترتب على فرض القيود على حرية التحرك بين نماذج الاتفاقي المختلفة التأثير بصورة جوهرية على نماذج الاستهلاك والإنتاج المحليين وعلى سياسة الاستيراد لسلبا وسياسة التصدير مرها .

(د) وهناك سبب آخر لفرض القيود على النقد الأجنبي ، يترتب على فرضها في دولة أخرى أو أكثر . وهذا السبب هو عدم قابلية العملات للتحويل ، وهذا السبب بمرده يدفع دولا أخرى إلى فرض القيود على عملياتها الخارجية — حتى ولو كانت تتمتع باستقرار محلي ، وتطبق نظما نقديا واقعيًا لأنه إذا كتبت صلاحيات مثل هذه الدول إلى بلاد العملات الغير قليلة للتحويل أكبر من وارداتها منها ، وبالتالي فهي مضطرة أن تلجأ إلى استكمال احتياجاتها من الواردات من بلاد العملات الحرة ، لأنه ما لم يكن الحجم المتاح من هذه العملات يتناسب مع حجم الطلب عليها — وهو بالضرورة كذلك لتركز صلاحياتها على أسواق العملات الغير قليلة للتحويل فإن هذا الوضع يدفعها إلى فرض نظم القيد الشامل على حرية التعامل في النقد الأجنبي بنوعيه القابل للتحويل ، وغير القابل للتحويل الأول لزيادة الطلب عليه أكثر من المعروض منه ، والثاني لزيادة المعروض منه أكثر من الطلب عليه .

(هـ) والأغراض التي تستدعي فرض نظم الرقابة على النقد الأجنبي ، ليست فقط الأغراض المالية أو النقدية التي سبقت الإشارة إليها ، بل إن هناك أغراضا أخرى استدعت فرض الرقابة والإبقاء عليها ، ويقع في مقدمتها فرض الرقابة لحماية الإنتاج المحلي من المنافسة الأجنبية فمن زمن واشكال هذه الحماية لا تتعدى فرض الرسوم الجمركية أو نظام الحصص أو الاعتلت والمنح ، وقد ظلت هذه الوسائل السائدة إلى وقت قريب على أسس أنها كافية لتحقيق أغراض الحماية والمساومة بين الدول إلى أن وجد في أنظمة الرقابة على النقد الأجنبي — والتي نشأت في الأصل لاعتبارات مالية ونقدية — وسيلة فعالة لتعزيز وسائل أخرى للحماية أكثر فعالية وأقل حساسية من الوسائل التقليدية والتي كتبت دائما محل منازعات دولية وخلافات محلية .. نتائج الحماية المتخفية خلف القيود النقدية المفروضة لحماية ميزان المدفوعات يمكن من التغلب على هذه المنزعات والخلافات خاصة وأن هذه القيود مفروضة أنها مؤقتة كما أنها ليست موجهة ضد دولة أو منتجات بعينها ، مما جعلها أمرا مقبولا في عدد من الاتفاقيات الدولية والحماية كسبب لفرض الرقابة النقدية ظل لبعض الوقت حقيقة مشكوك فيها ، إلى أن تنكد وجودها حديثا عندما تحسنت الأحوال النقدية والمالية لعدد من الدول مثل المتتيا الغربية والسويد ومع ذلك ظلت منحظة في إلغاء نظم الرقابة لغير سبب ما غير سبب الحماية الجمركية الممنعة ، والرقابة في مثل هذه البلاد تتركز

معظمها في تقييد حرية المستهلكين في الشراء من الخارج لاتواع بذاتها من المنتجات على حساب المنتجات المحلية أو احتياجات التصدير ، والسياسات البديلة لفرض الرقابة هو تغيير السياسات المالية والنقدية المحلية أو التأثير في سعر الصرف بالطريقة غير المباشرة (الجمارك والامقوت) أو بلفشاء الحمية في حد ذاتها .

ولخيرا فان هناك تفسيرا لفرض القيود النقدية يعتبر في حد ذاته مزيجيا لكل الاسباب السابقة ، وهو سياسة التنمية الاقتصادية في ظل التخطيط الشامل أو الجزئي ، وهو تفسير يلقى قبولا يكاد يكون علما لدى كل الدول التي فرضت نظم الرقابة النقدية ، بحيث أنه يمكن القول أن كلا من التخطيط للتنمية وفرض الرقابة أصبحا قريئين تاريخيين متلازمين ، فالتنمية الاقتصادية في ظل التخطيط تتطلب تقييد الاتفاقي على سلع بعضها وخاصة السلع الاستهلاكية غير الضرورية من أجل توفير الاحتياجات اللازمة للتنمية من المواد الخام الصناعية الضرورية والوقود والسلع الرأسمالية والسلع الاستهلاكية الضرورية للمحافظة على معدل النمو الاقتصادي والاجتماعي المستهدف ، وفي غياب نظم الرقابة النقدية فان عددا من أشكال الاستهلاك والاستثمار غير المرغوب فيها يمكن أن تستنزف جزءا كبيرا من الموارد المحدودة المتاحة للتنمية خاصة اذا كان الطلب الكلي على النقد الاجنبي اللازم للاستثمارات العملة والخاصة واحتياجات الاستهلاك اكبر كثيرا من الناتج من هذه العملات حجما ونوعا ، ومما لا شك فيه أن ترك العنق لهذه الاحتياجات سيخلق مشاكل عويصة لميزان المدفوعات تؤثر على معدل التنمية . . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان التنمية تعني انشاء عدد من الصناعات الاساسية يلزم حمايتها في البداية من خطر منافسة الصناعات المماثلة في البلاد التي بلغت المظهر المنظر شوطا كبيرا ، فالمفروض أن الصناعات حديثة النشأة لا تستطيع أن تنافس في موقف متنافس مع الصناعات الراسخة لا في الاسواق المحلية أو الخارجية ، مما يتطلب حمايتها على الأقل في سوقها المحلية وقد سبقت الإشارة إلى أن سياسة فرض الرقابة النقدية أقل حساسية من الناحية الدولية في هذا الصدد من وسقل الحماية التقليدية .

المشكلة الادارية في عمليات الرقابة :

ان الاصل في الرقابة النقدية أنها تقييد حرية الافراد الذين يرغبون في القيام بعمليات تجارية خارجية تبدو لهم مربحة وذلك اذا كانت هذه العمليات لا تبدو كذلك من الوجهة القومية والعامية وبمعنى آخر أن الرقابة النقدية تحاول أن تبسح حدوث تصرفات معينة ستحدث في حالة عدم قيمتها . ولاشك ان المجتمعات المنظمة الواعية أكثر طواعية للقوانين العامة (رغم ما قد يكون في هذه الاستجابة من خسران أو متاعب شخصية) مما يسهل مهمة التعامل على تنفيذ المصلحة العامة فإذا كان المجتمع على العكس من ذلك فان هذا يعني أن كل فرد سيمحاول في حدود قدراته على التحليل على تطبيق النظام العام عليه ، أي يبعد عملياته عن المدى الذي تستطيع الادارة أن تصل

اليه هذا يعكس اثره على درجة كثافة العمليات الادارية والتنظيمية للرقابة وتعتيدها حتى يصبح الشك في كل مواطن هو الاساس حتى يثبت لئه براءه . ومدى استجابة الناس في المجتمعات لقوانين الرقابة وتنظيمها تتفاوت ما بين المواطن الصالح والمهرب المحترف والعادات الاقتصادية للمجتمعات تتفاوت . على عدد منها يعتبر الاحتفاظ بأرصدة نقدية في خارج البلاد بمثابة تأمين يراه البعض ضد الاحتمالات التي تهدد امنهم واستقرارهم في بلادهم ، ول عند كثير من البلاد الشرقية يعتبر استعمال الذهب بكثرة للأغراض الشخصية من العادات الراسخة والتي تتردد السلطات كثيرا في هذه البلاد قبل أن تقدر بحريتها على عكس الحال في المجتمعات المتقدمة حيث لا تشجع هذه العادة .. وهذا التفاوت في صوره المختلفة ، يعكس بالضرورة تعاوتا في الاشكال التنظيمية والادارية للرقابة ..

وادارة الرقابة في اى بلد يوجد فيها رقابة تواجه ضغوطا لا مفر منها من الأفراد أو من قطاع الأعمال ومن الحكومة للحصول على ميزة أو معاملة خاصة وبسيط صورة لهذه العملية الخاصة هو الحصول على ترخيص الاستيراد في حد ذاته فله لبعض رجال الأعمال يعتبر حصولهم على ترخيص باستيراد سلع بعينها مسألة حياة أو موت بالنسبة لمؤسساتهم كما أن بعض الأفراد يرون في استيراد أشياء بذاتها داعيا لا غنى عنه للاحتفاظ بمستوى استهلاكهم عند معدل معين لا يرغبون أو لا يتقنون على تغييره وبالنسبة للحكومة يعتبر انفلتتها في الخارج على التزاماتها الدولية وفي الداخل على احتياجها من الاستيراد أمر لا مناص منه ولا مفر ، اى أن ترخيص الاستيراد يمثل بالنسبة للجميع تحقيق عوائد اقتصادية ناجمة من الندرة في السلع المستوردة ، وعلى إدارة الرقابة على النقد أن تعمل تحت ثقل هذه الضغوط المستمرة وأن تواجهها مواجهة من قدرها حق قدرها في حدود الوزن للعادات والتقاليد الاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع ومدى رد الفعل الذي قد تحدثه سياسة مغايرة لاتجاه هذه التقاليد والعادات ..

وايا كلن الحال . فلن درجة كبيرة من التنظيم الجيد يعتبر حيويا لإدارة عمليات الرقابة بكفاءة وقد تكون الصورة الادارية للرقابة هي انشاء لجنة عليا على مستوى الوزارات لوضع السياسة على أن يعهد للبنك المركزى بتنفيذ هذه السياسة وقد اثبتت تجارب عدد كبير من الدول أن هذا هو تصب شكل لوضع السياسة وتنفيذها لما يفترض في الجهتين من حسن التقدير والتعقل في اتخاذ القرارات والمبني على خبرة الممارسة .

ولعل اشق حلق في مشكلة تنظيم الرقابة سواء عند وضع السياسة النقدية أو تنفيذها هو الصدام الحتمى بين الذين يعرفون تماما حدود المشكلة النقدية وبين الذين يحتلجون ولا يعرفون تماما هذه الحدود ، وهذا الصدام عندما يقع على مستوى الإدارة العليا يلتقى تقلا كبيرا وحسنا على كاهل الجهاز الحكومى المسئول عن النقد الأجنبى ، خاصة عندما يقترن بالموضع تفاوت قدرات أفراد الإدارة العليا في الحصول على ما يحتلجون اليه من النقد الأجنبى ويلى طبقة الإدارة العليا المسئولة عن التخطيط طبقات من المديرين

المسؤولين عن الوجه التنفيذى وهى طبقات متفاوتة من المديرين الذين تهتم بالضرورة تفويضهم بدرجات متفاوتة من السلطات تباعد بينهم وبين مركز واضعى السياسة ، للعلاقة اليومية بين البنك او ادارة الرقابة على النقد وبين المؤسسة والشركة والامراد مما تحتها طبيعة مشكلة الادارة تحتاج الى عدد كبير من المسؤولين ممن يختلف بالقضرة مفهومهم الكامل لفلسفة السياسة النقدية من مفهوم الفلسفة لدى واضعيها هذا الى جانب ما يرتبط بكثرة الحاجة الى عدد كبير من المسؤولين المنفذين من صعوبة توفر الكفاءة والامانة الكاملتين ومع ذلك فله لا مفر من الاستعانة بهذا العدد الكبير من المنفذين .. ولا شك ان حالة كهذه لابد ان تخلق اضطرابا وشيوع روح السخط مما يجب اخذ وزنه فى الاعتبار ، وبمعنى آخر يجب عند وضع نظم الرقابة ان يوازن دائما بين النفقة التى يكلفها الوجود الطبيعى لعدم الكفاءة والامانة فى تنفيذ نظام الرقابة وبين المزايا الاقتصادية التى يحققها فرض الرقابة فالمشكلة الادارية تفرس ظلها الكثيف فى هذا المكان ، والفشل فى حلها فلاح الزمن يؤدى بكثير من الدول الى الغاء نظم الرقابة على النقد رغم الاضرار التى لا محالة ان تواجهها نتيجة لذلك ..

وتد يرى لن هناك عدد من الوسائل التى تساعد على كفاءة تشغيل عملية الرقابة وفى مقدمتها الترخيص لرئيس الوزراء لو وزير المالية بصدار التشريعات اللازمة لمواجهة المشاكل النقدية حسبما يترامى له من غير ضرورة للرجوع للسلطات التشريعية وهو ما يمكن السلطات المسئولة من اتخاذ ما تراه مناسباً من سياسات تبالسرعة التى قد يعقبها الحاجة للرجوع للسلطات التشريعية كما أن يكون هذه السلطات واسعة بحيث تغطى كلا من جانبى التصدير والاستيراد وحركة رموس الاموال وذلك للعلاقة المشبكة المتداخلة بين هذه الجوانب الثلاثة ثم ايجاد تنسيق مناسب بين السلطات النقدية واجهزة التجارة والتخطيط والانتاج فى الدولة فلذا كانت المسئولية الرئيسية للرقابة على النقد تقع على وزارة المالية والبنك المركزى لو ما ينظرهما من الوزارات والمؤسسات الاخرى المشرقة على التجارة الداخلية والخارجية والانتاج لابد ان تتعاون فى وضع وتنفيذ السياسات التى تتلائم مع الامكانيات التقنيية المتاحة وتتركز معظم الصعوبة فى وضع هذا التعاون موضع التنفيذ المعيد فى الاختلاف الطبيعى بين الاجهزة المالية من جهة والاجهزة التجارية من جهة فى فهم حجم المشكلة النقدية على حقيقتها الكاملة لانه من غير المعقول ولا من العمل ان ينشر على الملاء الواسع كل التعصبات النقدية عن الموارد المتاحة المتوقعة والفعالية رغم ان الاحتياجات تلتى فعلا من هذا الملاء الواسع ، ولذلك فان المشكلة الادارية تصبح ، هل تعطى السلطات النقدية السلطة الكاملة فى تقرير ما يصرح له بنقد اجنبى وما لا يصرح به باعتباره اكثر قدرة على الامام بطبيعة المشكلة النقدية فلذا كان ذلك فكيف يمكن لهذه السلطات ان تفضل بين الاحتياجات وتقرر اولويتها وتعالج هذه السلطات تدور اساسا حول المشكلة النقدية فى حين ان تقرير الاولويات لابد ان يبنى على عدة

معاملات احداها فقط هو معامل القدرة النقدية ؛ وما المعنى التنفيذي للتعامل بين السلطات النقدية والسلطات المشرفة على التجارة والاسواق اذا كان القرار النهائي سيعطى للاولى .

ان المشكلة الادارية في حالة ميزانية النقد الاجنبى تختلف عن مشكلتها في حالة ميزانية الدولة لمصادر الاولى الانفاقية والايرانية لها طابع لا يمكن الحكم فيه نهائيا بسبب تدخل عوامل خارجية كثيرة . وهذا هو الذى يجعل عمله تحديد الاوتوبيل على المصادر الايرانية لمدة سنة محتفظة بنسبتها من محييدها خلال السنة . فالوعاء السنوى يختلف في معنويته اختلاف كبير من الوعاء اليومى لايرادات هذه الميزانية رغم ان المجموع اليومى لمدار السنة ليس الوعاء السنوى . ثم ان هناك مشكلة الاحتياطات لشراء سلع راسمالية لاستخدامها في انتاج سلع استهلاكية خلال فترة زمنية معينة ، مع استمرار سلب النقد الاجنبى لشراء هذه السلع الاستهلاكية باعتبار انها في ترويج الطلب غير ممثلة في سوق الانتاج لازمة للاستهلاك ..

المشكلة الاقتصادية في فرض الرقابة على النقد الاجنبى :

ان الامر الذى منعكس على المركز المالى والاقتصادى المحلى والخارجى للدولة وعلاقتها بدول اخرى نتيجة لفرض نظام للرقابة على النقد الاجنبى لا شك لها على قدر كبير من الاهمية ، ولقد نجحت دول كثيرة ممن كلفت بواجب عاجزا في ميزان مدفوعاتها وعدم كفاية الموارد المتاحة لها من النقد الاجنبى لتمويل احتياجاتها ، في ان تحد من هذا العجز او ان تلغيه وان تعيد التوازن الى طلب وعرض العملات الاجنبية باستخدام سياسة الرقابة وهذا هو الذى جعل اتفاقية صندوق النقد الدولى واتفاقية الجات والاتحاد المدفوعات الاوربي وقتون منظمة التعاون الاقتصادى الاوربية تمارس الاعراف باستخدام سياسة الرقابة كوسيلة لا مناص من استخدامها عند الضرورة .. فلنستخدمها لم يساعد الدول فقط على التقريب بين حجم الايراد والمصروفات الخارجية بل انه ساعد ايضا على تغير هيكل الواردات في الحدود اننى تتفق مع المصالح الاقتصادية والاجتماعية للدولة وقد أصبح عدد كبير من الدول مثل البرازيل والهند والباكستان تقصر وارداتها تقريبا على الضروريات : المواد الغذائية ، المواد الخام الصناعية ، السلع الراسمالية .. الخ ، وهذا الاحراء يعتبر ضرورة اقتصادية واجتماعية بسبب حيلولة حيث يسود عدم تساوى توزيع الدخول ، واحتمال استخدام الموارد النقدية الاجنبية في استيراد كماليات او الاستثمار في وجوه اقل انتاجية والتي قد تكون اكبر ربحية من غيرها من انواع النشاط الاخرى في حالة التضخم ..

بخلاف انها وسيلة اكثر سرعة من غيرها من الوسائل الاخرى في تغيير هيكل الواردات ومستواه لانها ليست كالجمرك او الضرائب مما يحتاج اقرارها الى احراءات تشريعية معقدة ثم انها وسيلة تزيد من الثقة في امكان قيام

المستوردين بالتزاماتهم تجاه المصدرين الاجانب ثم انها من جانب آخر تمكن على مستوى الدولة من التعاون مع اسواق بعينها بغية الحصول على احسن ميزة نسبية من حيث السعر او المواعيد ..

على اننا يجب ان ننظر بتحفظ شديد الى المزايا التي تعود على الاقتصاد القومى واتى تبرر ضرورة فرض الرقابة :

(ا) فالقول بان فرض الرقابة يمكن من التغلب على مشكل ميزان المدفوعات بسرعة وبكفالية ليس مقبولا على اطلاقه لاننا لا يجب ان نغفل انه قد تمر فترة طويلة ما بين فرض نظم الرقابة وبين الحصول على نتائجها من حيث تشكيل هيكل الواردات لان طبيعة التجارة الخارجية تستلزم بالضرورة مرور وقت ما بين الارتباط على طلب سلعة وتسليمها للمعلى ، وهذا الوقت قد يصل في بعض السلع وخاصة الراسمالية - الى سنوات (القاطرات ، الطائرات وغيرها من المعدات الثقيلة) والسلطات النقدية تجد نفسها مضطرة لدفع قيمة ما ارتبط عليها من امثال هذه السلع حتى ولو كانت قد دخلت تحت قائمة المحظورات وقد حدث في بعض الاحيان وخاصة في اعقاب الحرب العالمية الثانية ، ان قامت بعض الدول بالامتناع عن تسديد قيمة ما تم الارتباط على تشغيله وما شحن منه وما لم يشحن ، مما زعزع الثقة الدولية في ارتباطات مثل هذه الدول ، واثّر على معاملاتها كثيرا ضللا لفترة طويلة .

(ب) ثم ان حظر استيراد بعض السلع - ترتيبا على انها تنتج محليا ، يساعد كثيرا على رفع سعرها كنتيجة لان الحظر قد حدد العرض دون ان يضيق الطلب ، هذا الى جانب انه قد ثبت من التجارب العملية في كثير من الدول ان نظم الرقابة وما يستتبعه من فرض نظم حظر الاستيراد لبعض السلع يدفع بالمستوردين الى زيادة طلبهم على استيراد السلع التي لم تقع بعد تحت طائلة الحظر عن المعدل التجارى خوفا من ان يجد اليها الحظر فيما بعد ، واتجاه هذه الزيادة الى التخزين فيه اضرار بالصالح العام وكفاءة تشغيل رأس المال من الناحية الفردية واتجاهها الى السوق يعنى أحداث عدم توازن بين المعروض من السلع والمطلوب منها لهذا كانت هذه السلع مما تنتج محليا أيضا ، فلان زيادة عرض المستورد منها يؤثر على سوق المنتج المحلى منها ويقلل من قدرة الصناعة المحلية على الاستقرار بنفس الكفاءة واذا كانت سبله حظر استيراد بعض السلع ليست من البصر بالتقدير الذى يؤثر على صناعات ناجحة ويدفع بصناعات أخرى غير ناجحة ان تقوم او ان تستمر لو كانت قائمة فلان سياسة الحظر تعنى انها على البعد الآخر تبديد لاستعمال الموارد المتاحة ..

(ج) ولعل موضوع حماية الصناعة المحلية عن طريق فرض الرقابة هو اكثر الجوانب تعقيدا من حيث التقييم فالمحلية اما ان تهدف الى تمكين صناعات قائمة من التدرج في المستقبل على المنافسة مع الصناعات الاجنبية المبثلة في الداخل والخارج يمكن صناعات معينة من أن تقوم لاعتمادات

الضرورة الاستراتيجية بغض النظر عن قدرتها في المستقبل على هذا التفاضل .. بالنسبة للنوع الأول من الصناعات فلكه إذا كان نظم الرقابة لا يستطيع أن يفرق بين الصناعات التي تبشر باضطراب كماعتها وقدرتها على المنافسة وبين غيرها مما لا تبشر بذلك فإن نظم الرقابة يعنى أنه نظم يوجه استعمال موارد البلاد وجهه غير سليمة ونظم الرقابة بالضرورة لا يستطيع أن يقرر بنفسه هذا التقييم كما أنه لا توجد صناعة أو منشأة يمكن أن تعترف أنها في المستقبل لن تزيد من كماعتها ومن قدرتها على المنافسة .. بل أكثر من ذلك فإن نظم الحظر قد يدفع إلى الوجود بصناعات أخرى جديدة ليست على قدر من الكفاءة حتى بالمقارنة بالصناعات القائمة التي هي بدورها ليست في حدود الكفاءة الممكنة .. وهذا صحيح وخاصة في الصناعات التي تنتج للسوق المحلي حيث أن المنافسة معدومة أمامها أو على الأقل محدودة ..

(د) كما أن الرقابة قد تؤدي آثارا غير مناسبة على توزيع الدخل ، لأنها ولو أنها لا تهدف إلى تكوين قطاع من الأثراء على حساب قطاع آخر إلا أنها بالضرورة لابد وأن تؤدي لذلك ، فالمستوردون الذين يتكثرون من الحصول على آفون الاستيراد يشرون بلا شك على حساب من لا يستطيع منهم ذلك ، كما أن أجور دخل الصناعات التي حل انتاجها محل الإنتاج المستورد لابد أن تزيد من دخل غيرها من الصناعات الأخرى ..

(هـ) وأنه وإن كان فرض الرقابة يساعد على عدم الاتجاه لسياسة تخفيض سعر الصرف أو التقليل من حجم هذا التخفيض ، إلا أن هذا ليس بالضرورة هو ما يحدث فعلا فهناك صورا كثيرة من هذا التخفيض ولكن ليس في الصورة المنظمة ولا المعلنة للتخفيض الرسمي .. فوجود فرق كبير بين السعر الرسمي وسعر السوق الحر ، ووجود سوق سوداء في الداخل والخارج للتجار في العملة هي نواخذ مضادة تعلن عن وجود ظاهرة التخفيض ، ولا شك أن هذا أو ذاك يؤثر كثيرا على قدرة المصدرين على البيع في الخارج بالأسعار المناسبة وهذا بدوره يؤثر على شروط التجارة في غير صالح الدولة على وجه العموم أكثر مما يمكن أن يحدث لو كان تخفيض سعر العملة تخفيضا رسميا معلنا طالما أن طابع السوق السوداء هو المبالغه دائما ضد العملات الضعيفة ومن ناحية الاستيراد فلكه كنتيجة لندره السلع المستوردة فإن هذا يوجد مجالا خالصا يمكن المستورد من تحديد الأسعار على هواه وهذا بدوره يخلق سوقا آخر للتجار ليس في السلع ولكن في آفون استيراد هذه السلع ويقوم المستوردون الذين في يدهم هذه الآفون بحسب الأسعار التي يمكن بيع السلع المستوردة منها ويحددون نسبة معينة يتقاضونها على بيع هذه الآفون في حدود توقعاتهم بشأن أسعار بيع هذه السلع في السوق المحلي ، وهذه النسبة تعتبر في حد ذاتها تخفيضا عمليا لسعر صرف العملة المحلية وقد تنتشر عملية بيع آفون الاستيراد بقدر وبطريقة قد تبعد المستوردين عن طبيعة مهمتهم وهي الاتجار في السلع إلى الانحلال في الآفون .

١ و) ثم أن فرض نظم الرقابة على الاستيراد قد يدفع بمشكلة التضخم إلى الظهور إلا إذا صاحبها تنفيذ عدد من السياسات التي تساعد على زيادة الانخار فالأصل في الاستيراد أنه يواجه طلبا محليا معلا على المواد المستوردة، وباعتبار أنه لابد أن تمر فترة بين ظهور الإنتاج البديل أو كلفت هناك سياسة تساعد على هذا الإنتاج فعلا . فإن الطلب الفعال القائم معلا لابد أن يكون بالضرورة أكبر من العرض الفعال ومن هنا تبدأ أولى حلقات ظاهرة التضخم في مرض وجودها هذا إلا إذا كلل حظر الاستيراد نتيجة لانخفاض حصيله الصلرات لتفص حجم السلع المصدرة أو انخفاض أنماطها .

فلذا تجمعت ظاهرة التضخم مع ظاهرة الزيادة الصورية في سعر صرف العملة المحلية فإن هذا التجمع يلتقي بمشاكل جديدة إلى ميزان المدفوعات المتفل في حد ذاته بهذه المشاكل وعلى ذلك فإن فرض نظم الرقابة لابد أن تصاحبه سياسات تسمح بخفض الدخل أو إعادة توزيعه أو زيادة حجم المدخرات .

أن مشكلة استخدامات العملة الأجنبية المباحة مشكلة ذات طابع إداري مشمول بآثار اقتصادية واجتماعية تمتد على المستوى القومي ومستوى العطاءات والمؤسسات والشركات والأفراد وأي نظام للرقابة في أي شكل من أشكاله لا يعدو أن يكون قيداً على الحرية . وكل قيد على الحرية يمكن أن يكون صالحاً أو غير صالحاً بحسب القدرة على تفهم طبيعة السبب والهدف من فرضه . . وأن أصلح أنواع القيود هي التي تنمي الوعي المستهدف إلى الوقت الذي يصبح الفلأها ضرورة . .

ميزات بيئة الموقف

أبعاد المشكلة	مستويات الحل الاساسي واحتتمالات نجاحه
١ — أن زيادة دخل الدول النامية بمقدار ٢ % سنويا يحتاج الى ١٠ مليار دولار سنويا في شكل مروض اجنبية ومساعدات ، في حين أن أكبر تقدير للاموال المصغرة الى الدول النامية لم يتعد ٧٩ مليار دولار سنويا .	سياسي دولي على مستوى الدول المتقدمة ومنظمات التمويل الدولية ، واحتمالات نجاحه معدومة على الاطلاق .
٢ — ويشترط أن يكون معدل الزيادة في عدد السكان ١ / ، ولكن معدل الزيادة في السكان في الدول النامية يتراوح بين ١٥ - ٢٥ / سنويا .	اجتماعي على مستوى الدول النامية ، حكومات وشعوب ، واحتمالات نجاحه معدومة في الاجل القصير ، وقليلة في الاجل الطويل وكبيرة بعد اجيال .
٣ — ويشترط أن تتزايد معدلات الادخار المحلية في الدول النامية . والثابت أن هذه المعدلات تتناقص وفي أحسن الظروف تميل الى التثبوت .	مالي ونقدي على مستوى حكومات الدول النامية . واحتمالات نجاحه كبيرة وإن كانت معدومة .
٤ — أن تذهب كل الاموال المستوردة الى قطاع التكوينات الرأسمالية لتسهم في الاسراع في التنمية ، في حين أن نسبة كبيرة منها تذهب الى الاستهلاك المباشر .	اجتماعي على مستوى الشعوب واحتمالات نجاحه قليلة رغم انها ليست معدومة .
٥ — وأن تكون هذه الاموال في شكل موارد حرة غير مقيدة ، تخضع للإدارة الكلية لسلطات الدول النامية ، في حين أن	سياسي على مستوى تطلعات القيادات السياسية في الدول النامية ، واقتصادي على مستوى أجهزة التخطيط القومي أو القطامي ، واجتماعي على مستوى قرارات رجال الاعمال ، واحتمالات نجاحه كبيرة وإن كانت معدومة .
	مالي ونقدي على مستوى منظمات التمويل الدولية والدول المتقدمة والنامية ، وتنظيمات اسواق رأس المال العالمية واحتمالات نجاحه

ميزانية الموقف

لبعاد المشكلة	مستويات الحل الاساسي واحتتمالات نجاحه
النسبة الاكبر من هذه الاموال تلقى داخل اتصالات ثنائية تأخذ شكل اتصالات تجارية ودفع وتعاون مثنى ...	معدومة واقتصادى وادارى على مستوى الاجهزة المسؤولة عن عقد هذه الاتصالات واحتمالات نجاحه صغيرة ومعقدة .
٦ — لن تتاح هذه القروض والمساعدات بشروط سهلة . تسدد على اجل طويلة ، ويسعر مقدرة منخفض وممولات معقولة ، والثابت لن لفترة السداد هبطت بشكل واضح ، وللسعار اللقطة ارتفعت بشكل واضح ، وكذلك العمولات .	— مالى ونقدى على مستوى منظمات التمويل والنقد الدولية واحتمالات نجاحه كبيرة وسهلة . — واقتصادى على المستوى القومى للدول المتقدمة واحتمالات نجاحه كبيرة ومعقدة . — وتجارى على مستوى قرارات رجال الاعمال واحتمالات نجاحه صغيرة ومعقدة .
٧ — الا تقل حصيلة الدول النامية من تجاريتها الخارجية مملكت تعمل عليه . في حين ان شروط التبادل التجارى تتجه دوماً في غير صالح الدول النامية .	— واقتصادى على المستوى القومى للدول النامية واحتمالات نجاحه في الاجل القصير قليلة ومعقدة ، ولن كفت اكبر في الاجل الطويل ومع ذلك تظل معقدة . — تجارى على مستوى قرارات رجال الاعمال في الدول المتقدمة واحتمالات نجاحه معدومة . — اقتصادى على المستوى القومى للدول المتقدمة واحتمالات نجاحه قليلة ومعقدة .
٨ — الا يتم اعادة الاموال المستوردة او ارباحها في مواعيد غير ملائمة للدول النامية ، في حين ان ذلك لا يمكن أن يتحقق الا في احوال نادرة جدا .	— نقدى على مستوى السلطات النقدية في الدول النامية واحتمالات نجاحه قليلة ومعقدة . — تجارى على مستوى قرارات رجال الاعمال في الدول المقرضة واحتمالات نجاحه معدومة .

ميزانية الوقت

ابعاد المشكلة	مستويات الحل الاساسي واحتمالات نجاحه
٩ — انه نتيجة لان عددا كبيرا من الدول التلمية تحول في ممارسته لعملية التنمية من اسلوب المشروعت الى اسلوب البرامج ، فان الامر يحتاج الى ان يتاظم حجم ونوع التمويل في هذا الاتجاه بما يقتضيه هذا من التعاون على مستوى اكثر من دولة وهيئة .	— قرار سيسى على مستوى الحكومات ، واحتمالات نجاحه كبيرة وليست معقدة ، ولكن في احوال معينة فقط . — قرار استثمري على مستوى المستثمرين الاجانب واحتمالات نجاحه متوسطة ولكنها معقدة .
١٠ — ان يتم توزيع مصادر التمويل الاجنبي على الدول الفنية ومنظمات التمويل الدولية وفقا لقاعدة لو اخرى .	— قرار سيسى المتسلسل على مستوى العالم المتقدم ، واحتمالات نجاحه قليلة ومعقدة .

خاتمة

مما تقدم يتضح ان الرقابة على استخدامات النقد الاجنبى ضرورة تتطلبها موازنة الاحتياجات بالموارد ، عندما تتجه الاولى للتزايد مع بقاء الثنية على حالها لو تزايدها بمعدل يزيد عن معدل تزايد الثنية ، لو عندما تتعرض الثنية للتناقص أو التدهور بمعدل يزيد عن امكان اتجاه الاولى للتوافق معها ، هذا التناقض الذى يعزى لاسباب طرئة أو اسباب اتجاهية ...

و ضرورة لمرض نظم الرقابة فى هذه الاحوال — كما هى طبيعة اى ضرورة اخرى لابد ان تكون مؤقتة تزول الحاجة اليها بزوال اسبيلها ، وهى يجب ان تكون كذلك باعتبار ان طبيعة الامور تقتضى ذلك لولا : باعتبارها قيما على الحرية وكل قيد مكروه وكل مكروه يوجد احتكاكا وتفعلها قد يكون ثمنه المدح من عوائده خصوصا اذا ارتبط فى الذهن اتجاهه للاستمرار والبقاء لغير ما لجل وثانيا : لان كل مجتمع لابد ان نبني سياسته على السعى لرفع دخله العتيق اى زيادة موارده بمعدل يزيد من زيادة التزاماته ، ويشير الى ذلك اتجاهه الى زيادة مخدراته واحتياطياته الاختيارية وما يعكسه هذا من الاتجاه العكسى للمركز الذى تطلب مرض الرقابة على الاستخدامات اى اتجاهه لزيادة موارده عن احتياجاته بمعدل اتجاهى مطمئن .

كما ان لكل ضرورة ثمن اقتصادى واجتماعى ، ويقع على كاهل عملية الادارة تطويع هذه الضرورة لتحقيق الاهداف المرجوة من مرضها وكلها نجحت الادارة فى القيام بمسؤولياتها فى هذا الصدد كلما قل الثمن الاقتصادى والاجتماعى لهذه الضرورة من جانب وزاد العائد من مرضها من جانب آخر مما يجعل بالجل بقلها .

« والمسألة الادارية » فى حالة الرقابة على النقد ليست فقط مسألة وضع سياسة ، او وضع لائحة تنفيذية ، لو توفر افراد ذوى كفاءات معينة او تشكيل هيئات ذات تكوينات متكاملة افقيا ورأسيا ، ولكنها اكثر تعقيدا من كل ذلك لان مهمة الادارة هنا هى « توزيع » المصالح الفردية للمصالح والمصالح الفردية للمشكلة الفردية اكثر استعلاء بالضرورة عن المشكلة فى من الشعور بالمسئولية القومية وفى ظروف لا يمكن فيها انكار غلبة الاهواء القومية والعكس على مستوى الحالة وعلى مستوى مجموع الحالات وفى اطار

الشركة أو المؤسسة لو وزارة ثم الدولة خلسة في المجتمعات التي تضطرها ظروفها للفرض هذه الرقابة وهي ظروف تضع معظمها على سلم متسلقات الدرجات من تخلف الوهم العام بخلاف ما تتصف به معظم هذه المجتمعات دائما من نقص في الكمادات المتوافرة بها عددا ونوعا .

وفي ج.ع.م رغم كل التنظيمات التي سبقت الإشارة إليها ، والعدد الكبير المسئول عن هذه التنظيمات ، فلا زال الثمن الذي تدفعه بسبب فرض نظام الرقابة كبيرا تشعربه في المنزل وفي الشركة وفي المؤسسة وعلى مستوى الدولة ، والحل لا يكمن بطبيعة الحال في إلغاء نظام الرقابة ولكن في حل المسألة الادارية والاقتصادية في مستوياتها المختلفة .

مراجع البحث

1. H. W. Singer, «International Aid to Underdeveloped Countries»
منكرات معهد التخطيط القومى رقم ٥٢ ، القاهرة يوليو سنة ١٩٦١ .
 2. John Adler, «The Contribution of Public Foreign Financial Aid to Economic Developments». A Paper delivered at a meeting of the Economic and Social Studies Conference Board, Istanbul, Turkey, August 1962.
 3. «Problems of Foreign Indebtedness of Developing Countries», Banca Nazionale Del Lavoro, Quarterly Review, No. 62, Sept. 1963.
 4. « The Capital Development Needs of the Less Developed Countries», M.N. Publications, No. A/AC. 102/3.
 5. P.N. Rosenstein - Rodan, «Foreign Aid Required for the Third Five-Year Plan in India», MIT, Cambridge, Mass. 1959
 6. R. Nurkse, «Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries», Oxford, 1953.
- ٧ - الموارد الأجنبية المتلزمة لخطة التنمية .
سلسلة دراسات المعهد القومى للإدارة العليا رقم ٢٤ ، للمؤلف .
- ٨ - الرقابة على استخدامات النقد الأجنبى فى النظرية والتطبيق .
من منكرات المعهد القومى للإدارة العليا فى برامج المعهد من سنة ١٩٦٤ -
سنة ١٩٦٥ للمؤلف .

الحدود السياسية للتمويل الخارجى

الدكتور ابراهيم شحاتة *

١ - حجم التمويل الخارجى وملاسته السياسية :

يأخذ التمويل الخارجى لتنمية الاقتصاد المتخلف صورا تدرسها المؤلفات العديدة فى التنمية الاقتصادية من جوانب كثيرة وبهنا هنا ابراز الاختلاف بينها من ناحية واحدة فقط هى مصدر التمويل بحسب ما اذا كان دولة اجنبية او منظمة دولية او قطاع خاص اجنبى .

(١) فالتمويل عن طريق القروض والمساعدات المالية من الدول الاجنبية ظاهرة غير حديثة (١) وان كلفت قد اتخذت ابعدا غير عادية منذ الحرب العالمية الثانية . وقد تزعمت الولايات المتحدة تقديم المعونات الاقتصادية للدول الاخرى واتخذت هذه المعونات احيانا شكل المساعدات المجانية و احيانا شكل القروض التى تعتبر معونات بالقدر الذى تكون فيه شروطها ايسر من الشروط التى يمكن الحصول بها على تمويل بديل وخاصة فيما يتعلق بسعر الفائدة ومدة القرض والعملة المطلوب السداد بها (٢) . ولطت الولايات المتحدة فى ذلكفرنسا وبريطانيا على الاخص ثم تبعتهما فى وقت احدث المانيا واليابان وبعض دول لوريا الغربية ثم الاتحاد السوفيتى وبعض دول المعسكر الشرقى واخيرا الكويت التى قدمت وتقدم قروضا ومساعدات للدول العربية يقدر انها تعادل نسبة من دخلها القومى الاجمالى تزيد على

* مدرس القانون الدولى بجامعة عين شمس والمستشار القانونى للصندوق الكويتى للتنمية الاقتصادية العربية . وتعتبر هذه المقالة من آراء المؤلف الشخصية وليست آراء أى من المؤسسات التى يعمل بها .

(١) أرجع لبعض أول محاولة لاستخدام المعونات المالية كوسيلة من وسائل السياسة الخارجية الى الامراء الإيطاليين فى عصر النهضة . راجع *Liska, The New Statecraft* 28 (1960); Little & Clifford, *International AHI* 23 (1965)

(٢) بلحا للاحصائيات الأمريكية الرسمية بلغ المجموع الكلى للمعونات الأمريكية للدول الأخرى فى الفترة من ١٩٤٦ الى ١٩٦٦ ما مقداره ١٢٢٣٦٥ مليون دولار (منها ٢٥٨٣٥ مليوناً للمعونات العسكرية) . ومن هذا المبلغ نصبت ٢٥٨١١ مليوناً فى شكل قروض و ٨٦٥٥٤ مليوناً فى شكل مساعدات مجانية أو شبه مجانية . راجع الجدول التكميلى المنشور فى *U.S. Overseas Loans & Grants and Assistance from International Organizations*, July 1, 1945 — June 30, 1966, p. 5 (1967)

اية نسبة قدمتها لية دولة أخرى (٢) . ويتسم التمويل القائم من حكومات اجنبية بالضرورة بصفة سياسية واضحة ، فالحكومات ظواهر سياسية يتوقف ما تعطيه أو تمنعه على تقديرها لمصلحتها الحالية والمستقبلية سواء كتحت هذه المصالح الاقتصادية بعته (كالرغبة في تنمية مصادر المواد الأولية أو توسيع الاسواق الخارجية) لو ذات طابع سياسي أو عسكري يرتبط باستراتيجية الحرب الباردة أو بمحولة سحب نفوذ جديد أو الإبقاء على نفوذ قديم (٣) . ومن غير الواقعي أن نعتقد أن الدول الغنية الكبرى حين تقدم المساعدات الاقتصادية تفعل ذلك بروح «الاستكثار» أو «البطولي» الذي يوزع هداياه على الاطفال في رأس السنة الميلادية ليدخل السعادة الى قلوبهم . لهذه الصورة العامة التي قد يؤمن بها بعض البسطاء تختلف تلميها عن تصور حكومات هذه الدول لدور وأهداف برامج المساعدات الخارجية . وليس لنا أن نعترض (إلا على أسس ايديولوجية بعث) على أن تستخدم الدول مساعداتها الاقتصادية لتحقيق أهدافها السياسية فذلك ولا شك من حق من يعطى ، خاصة وأنه لا يلزم أحداً بقبول ما يقدمه . كما أننا لا يجب أن نستبعد توافر بعض الدوافع الاقتصادية وراء برامج المساعدات التي تستند بصفة أساسية على مبررات سياسية .

ولاشك في أن الحرب الباردة بين المعسكرين الرأسمالي والشيوعي ومحولة كل معسكر جذب الانتصار والاتباع من دول العالم الثالث كتحت ولا تزال من الأسباب البارزة للتنافس المستمر للقروض والمساعدات من الجانبين كما أنه لاشك في أن كثيراً من حكومات الدول المتخلفة فكرت مرات قبل أن تقبل على طلب المساعدة من جانب لو آخر ليس فقط بناء على مغالبتها مما يقع المساعدة من تدخل حتى ولو لم يكن منظورا وإنما أيضاً لما تثيره هذه المساعدات في الداخل من ردود فعل بين الفئات السياسية المختلفة . والملاحظ أن تقديم المساعدات المالية وخاصة القروض الميسرة الشروط قد أصبح ركناً هاماً في سياسة كثير من الدول الغنية حتى أن عدداً من الدول الغربية ذات الميول السياسية المتطرفة قد وجدت من المناسب أن تشارك

(٢) قدر أحد الدارسين - مبالغاً ولا شك - كمية القروض والمساعدات التي تنبأها الكويت بحوالي ١٠ % من دخلها القومي وهي نسبة تزيد كثيراً على النسبة السنوية في الدول المتقدمة التي لا تتجاوز المتوسط ١ % . انظر Al-Mallakh, Planning in a Capital Surplus Economy, the State of Kuwait, Land Economics, vol. 42, p. 434 (Nov. 1965).

(٣) راجع في عرض هذه المصالح Friedmann op. cit. p. 78 -- 92; Little & Clifford op. cit. p. 78 -- 90; Kalmanoff and Mengher, International Financial Aid 42 -- 90, 384 -- 391 (1966).

وبالمثل أنه رغم التشبه في المصالح المبتغاة من برامج المعونة في الدول النامية ، كما ما يختلف مركز الاهتمام من دولة إلى أخرى ، فلا يمكن القول ، كما سيجيء ، بأن الهدف الرئيسي للوكالات المتحدة من تقديم المعونات هو المحافظة على الأثر للواقع في الميزان السياسي الدولي ، ربما يكون الهدف هو عكس ذلك بالنسبة للاتحاد السوفياتي ، كما أن المساعدات الاقتصادية والفرنسية لهم يوشح بالمحافظة على النفوذ القديم في المستعمرات السبعة في حين مركز المساعدات المالية والبلطية على تحقيق مزايا اقتصادية وتجارية .

في مجموعة تتولى التشاور وتبادل الخبرات في هذا الموضوع فمجلتحت في سنة ١٩٦٠ باسم « مجموعة مساعدات التنمية » ثم كونت ما سمي « لجنة مساعدات للتنمية DAO » التي تشترك فيها الآن خمسة عشر دولة تقدم أكثر من ٩٠٪ من مجموع المساعدات الاقتصادية التي تعطى للدول الأقل تقدماً (٥) .

ويوضح الجدول رقم ١ لرقم الاموال العامة التي قدمت من الدول اعضاء اللجنة المذكورة الى الدول الأقل تقدماً في عام ١٩٦٦ :

كما بلغت الاموال التي التزمت الدول الشيوعية بتقديمها كمساعدات (معظمها قروض) الى الدول الأقل تقدماً ١٦ ألف مليون دولار في سنة ١٩٦٤ ، ١٢ ألف مليون في سنة ١٩٦٥ ، أتفق منها لمعلا مبلغ ٣٧٥ مليون في السنة الاولى و ٣٢٥ في السنة الثانية . وبلغ بالتالي مجموع ما أنفقتة هذه الدول كمساعدات مالية حتى نهاية ١٩٦٥ ما قيمته ٢٦ ألف مليون دولار من أصل مبلغ ٧٨ ألف مليون هو مجموع ما التزمت هذه الدول بتقديمه لتمويل اقتصاديات الدول الأقل تقدماً حتى هذا التاريخ (٦) .

وقد بلغت أهمية تقديم المساعدات الاقتصادية الحد الذي قلبت فيه بعض الدول الفنية بقضاء مؤسسات متخصصة مثل « وكالة التنمية الدولية » (AID) التابعة لوزارة الخارجية الأمريكية ، وبنك التصدير والاستيراد الأمريكي (U.S. Eximbank) ، وكلاهما تعتبران من الانوات الفعالة للسياسة الخارجية الأمريكية ، ومثل الصندوق المركزي للتعاون الاقتصادي (OECD) وصندوق المعونة والتعاون (FAO) وهما الجهازان اللذان يتوليان تقديم المعونة الفرنسية الى الدول الأمريكية ومثل الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية وهو من دعم الدور الذي تقوم به الحكومة الكويتية في العالم العربي . بل ان أهمية تقديم المساعدات المالية كتمركز في السياسة الخارجية للدول الفنية قد وصلت الى الحد الذي أثقلت فيه المملكة المتحدة منذ سنة ١٩٦٤ وزارة خاصة للتنمية ما وراء البحار (Ministry of Overseas Development) ولتشتات المتكيا الغربية « وزارة للتعاون الاقتصادي » تتولى عمليات تقديم المعونات للاقليم الاجنبية . وهكذا لم يعد مستغرباً أن يتكلم البعض من من جديد هو « دبلوماسية التنمية الاقتصادية » التي تكون مهمتها « سد الفراغ القائم بين مهمة الدبلوماسيين التقليديين وعمل المستثمرين والتجار » (٧) .

(٥) : « Organization for Economic Co-operation and Development Assistance Efforts and Policies, 1967 Review, p. 7 »

ويوضح الجدول رقم ١ من هذه الدراسة الدول الاعضاء في لجنة مساعدات التنمية ، لبا « الدول الأقل تقدماً » فهو تعبير تستعمله اللجنة المذكورة ليشمل الى حطب الدول المخططة بعض الدول الوسط مثل اليونان واسبانيا ويوغوسلافيا والبرازيل والارجنتين . راجع تعادل الدول والاقليم التي يغطيها هذا التعبير في المرجع السابق ، ص ١٩٢-١٩٣ . (٦) المرجع السابق ، ص ١٥ ، مع مراعاة ان الرقم المذكورة هي من تقدير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية .

Black, The Diplomacy of Economic Development and Other Papers (٧) 21 — 37 (1963).

(ب) لها المنظمات الدولية المعنية بالتمويل نهى ايضا من الظواهر التى شاعت بعد الحرب العالمية الثانية وأهمها الآن على المستوى العالى البنك الدولى للإنشاء والتعمير (IBRD) والشركة المالية الدولية (IDC) ومؤسسة التنمية الدولية (IDA) وتعرف جميعا « بمجموعة البنك الدولى » وذلك الى جانب مجهودات الأمم المتحدة التى تمتثل حتى الآن بصورة رئيسية فى تمويل عمليات ما قبل الاستثمار من طريق « الصندوق الخاص للأمم المتحدة » وتقديم المعونة الفنية من طريق « البرنامج الموسع للمعونة الفنية » وقد أُنشِج المشروعان منذ ١٩٦٦ فى « برنامج التنمية للأمم المتحدة » ثم تقرر فى الدورة الواحدة والعشرين للجمعية العامة أن ينشأ أيضا « صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال » (٨) وكذلك أنشئت مؤسسات دولية للتمويل على المستوى الإقليمى بدأت بينك الاستثمار الأوروبى وشملت بعد ذلك مؤسسات إقليمية كثيرة مثل صندوق التنمية الأوروبى وبنك التنمية بين الدول الأمريكية وبنك التكامل الاقتصادى لأمريكا الوسطى وبنك التنمية الأفريقى وبنك التنمية الآسيوى كما ينتظر أن تشمل فى القريب « الصندوق العربى للالتقاء الاقتصادى والاجتماعى » .

ولاشك فى أن لهذه المؤسسات جميعا دورا تزايد أهميته فى تطوير اقتصاديات العالم المتخلف ، حتى أن المساعدات الاقتصادية التى قدمتها أهم مؤسسات التمويل الدولية فقط قد بلغت فى الفترة من ١٩٦٠ الى ١٩٦٥ أكثر من ثمانية آلاف مليون دولار على التفصيل الوارد فى الجدول رقم ب .

وإذا اقتصرنا على « مجموعة البنك الدولى » فقط نجد انها قد قدمت فى العلم المالى ١٩٦٦/١٩٦٧ قروضا ومساهمات بلغت فى مجموعها ١٢٧٥ مليون دولار منها ٨٧٧ مليون دولار من البنك الدولى للإنشاء والتعمير و ٢٥٤ مليون دولار من مؤسسة التنمية الدولية و ٤٤ مليون دولار من الشركة المالية الدولية . كما أن الاموال المتوفرة للاقراض أو المساهمات فى يونيو ١٩٦٧ لدى هذه المؤسسات وصلت الى ٩٠٠٠ مليون دولار بالنسبة للبنك و ١٦٠٠ مليون بالنسبة للمؤسسة و ١٠٠٠ مليون بالنسبة للشركة (٩) . وبالرغم من هذه الأرقام الضخمة فإن العائد على الدول العربية الاعضاء من قروض ومساهمات المؤسسات الثلاثة لم يصل منذ انشائها حتى يونيو ١٩٦٧ الى نصف البليون دولار (٢٦١٢١٢٢١٢٢٢٢ دولار) على ما يوضحه الجدول رقم جـ .

ومهما قيل من الحيطة السياسية لمنظمات التمويل الدولية ، وبالرغم من أن الاتفاقيات المنشئة لها تنص صراحة على أنها لا تتأثر فى قراراتها بالصفة السياسية للدولة العضو « حيث تحكم هذه القرارات الاعتبارات الاقتصادية

(٨) راجع للمؤلف : صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال ، المباشرة الدولية ، المجلد ٨ ، ص ١٠٦ - ١١٢ (أبريل ١٩٦٧) .

(٩) راجع : World Bank/IDA Annual Report (1966/1967) p. 9, 12; I.F.C. Annual Report (1966/1967), p. 5, 10.

一

*) المرجع 'المسلم اليه' في ملخص رقم ٥٠٠ ص ٩١ ، ويشمل ارجاع وكالات الأمم المتحدة الى اصل مثلا .

الجدول رقم جـ
مجموع القروض والمستعديلات التى تقدمتها مجموعة البنك الدولى الى الدول العربية
(بالآلاف ليرات) حتى يونية ١٩٦٧ (ج)

الدولة	قروض البنك الدولى	قروض مؤسسة التنمية الدولية	قروض ومساعدات الشركة المالية الدولية
السودان	١٠٥٠٠٠٠٠٠	١٢٠٠٠٠٠٠٠	٠٣٨٨٨٩٣
الجزائر	٨٠٠٠٠٠٠٠	—	—
المغرب	٦٠٠٠٠٠٠٠٠	١١٠٠٠٠٠٠٠	٢٨٨٤٢٦٠
العربية المتحدة	٥٦٠٠٠٠٠٠٠	—	—
العراق	٢٩٧٩٢٩٤٦	—	—
لبنان	٢٧٠٠٠٠٠٠٠	—	—
تونس	٢٤٠٠٠٠٠٠٠	١٧٨٦٢٥٩٨	٤٠٧٥٩٢٦
سوريا	—	٨٥٠٠٠٠٠٠	—
الاردن	—	١٠٠١٥٥٠٢	—
المجموع	٣٨٢٢٩٢٩٤٦	٦٠٣٧٨١٠٠	٧٢٦٤٩٠٧٩

(ج) من المرجع المكون لى حلى رقم ٩ ، الدول لى ٦٨ - ٦٩ واللى لى ٢٨-٢٩

وحدها التي توزن في حيدة من أجل تحقيق أغراض المؤسسة « (١٠) ، فتمه
 مما لا شك فيه أن سياسة هذه المنظمات تتأثر بسياسة كبار المساهمين
 فيها وهو أمر طبيعي مادام التصويت في مجالسها الحكومية مرتبط بمسدى
 أسهم كل عضو في رأس المال ، وما دامت الدول الأعضاء تعتبر اشتراكها
 في هذه المنظمات من وسائل السياسة الخارجية لها . كما أن البنك الدولي
 بوجه خاص يعتمد بصفة جوهرية فيما يعطيه من قروض على ما يحصل
 هو عليه من قروض من الأسواق المالية والأمريكية منها خاصة ، مما يعطى
 البنك ، ولو بالرغم منه ، حيلة معينة تؤثر ولاشك في اتجاهاته وعملياته
 أضف إلى ذلك أن البنك الدولي لم يخف سياسته في الإقتصار بقدر الإمكان
 على تمويل المشروعات الخاصة دون المشروعات العامة مع ما في ذلك من
 تحيز واضح لاتجاه اقتصادي وسيلى محدد ، وذلك بحجة عكسية مؤداها
 رغبته في تفضي تمويل المؤسسات العامة التي تخضع عادة للضغوط
 السياسية في الدول التابعة لها (١١) . وليس عجيبا على ذلك أن نرى معظم
 أعمال مجموعة البنك الدولي ، والولايات المتحدة هي المساهم الأكبر في هذه
 المجموعة . تنجبه إلى دول أمريكا اللاتينية وإلى باكستان والهند . وليس
 عجيبا أيضا أن نرى أن السودان والمغرب وتونس كانت أكثر الدول العربية
 استفادة من مجموعة البنك الدولي وسوريا أقلها استفادة منها وإن
 اقراض البنك للجزائر والجمهورية العربية المتحدة جاء في الوقت الذي تحسنت
 فيه علاقاتها بالولايات المتحدة (١٢) . كما أن قصة موقف البنك الدولي من
 مصر في سنة ١٩٥٦ بشأن تمويل مشروع السد العالي ليست ببعيدة عن
 الأذهان . وقد يهم القارئ إجراء المقارنة الآتية بين علاقة هذه المؤسسة
 بكل من الجمهورية العربية المتحدة وإسرائيل نظرا لما لها من دلالة في هذا
 الشأن قد لا تحتاج إلى تعليق :

١٠ - ينظر ملف العدد ٤ قسم ١٠ من سجل البنك الدولي والمادة ٥ قسم ٦ من نظام مؤسسة
 التنمية الدولية وأينده ٤ قسم ٩ من نظام الشركة المالية الدولية وهي تتبع صياغة موحدة .

١١ - انظر حساب السيد جورج ووكر رئيس البنك الدولي أمام المجلس الاقتصادي والاجتماعي
 للأمم المتحدة في ٢٦ مارس ١٩٦٥ (مطبوعات البنك الدولي) ، ص ٧ . وقد اعترف بعد ذلك
 بأن هذه السياسة من شأنها الإضرار بطول معينة ووجدنا أنه انظر إليها بالبحث في الطرق
 التي يمكن بها تسهيل الإدارة الفعالة للمشروعات الصناعية العامة في الدول المتقدمة ولاحظ
 أن نظام الشركة المالية الدولية يجعل ميلها قاصرا على تمويل المشروعات الخاصة فقط ،
 وأن مؤسري الأمم المتحدة الأول للتنمية والتجارة (جنيف ، ١٩٦٤) أوصى بوقف التمييز ضد
 القطاع العام في سياسات الدولة ، والاستجابة إلى احتياجات هذا القطاع في الدول النامية .

١٢ - حصلت الجزائر على قروض من البنك الدولي في ١٩٥٦ ، ١٩٦٠ ، ١٩٦٤ وحصلت
 الجمهورية العربية المتحدة على قروض في ١٩٦٠ . ويجب التوضيح مع ذلك إلى أن موقف الدولة
 المستفيدة من الخطية مصدر التمويل له أهمية أيضا ، حيث أن التمويل لا يتم إلا بناء على
 طلب من الدولة المستفيدة بطلب بشروط نالاج من وجهة نظر الممول وبعد استجابة هذه الدولة
 لما قد يتطلبه مصدر التمويل من شروط وأجراءات .

الجدول رقم د
علاقة كل من الجمهورية العربية المتحدة واسرائيل بالبنك الدولي
للاتشاء والتعمير حتى اول يناير ١٩٦٨ (#)

قيمة القروض بالدولار	عدد القروض التي حصلت عليها	نسبة الى المجموع	عدد الاصوات المقررة لها	نسبة الى المجموع	مساهمتها في رأس المال بالدولار	الدولة
٥٦٥٠٠٠٠٠	١	٠.٦١	١٥١٦	٠.١٧	٥٠٨٠٠٠٠	٠.٤٠٤
١٠٩٤١٢٠٠٠	٥	٠.٣٤	٨٣٦	٠.١٧	١٦٨٠٠٠٠	اسرائيل

(#) مستطمن من الزيلم المنشورة في المرجع الاول المذكور في ملحق رقم ٧ ، ص ٦١-٦٢ ، ٦٨-٦٩ ، مضاعفا اليها مبلغ القرض الاخير الذي حصلت عليه اسرائيل بتاريخ ١٥ نوفمبر ١٩٦٧ وبلغت ١٥ مليون دولار .

(ج) يبقى مصدر التمويل الثالث وهو رأس المال الاجنبي الخاص وهو مصدر عظيم الخطورة سواء من ناحية حجمه أو أثره الاقتصادي والاجتماعية والسياسية في الدولة الواعد منها أو الواعد اليها . وقد كان رأس المال الخاص هو المصدر الرئيسي للتمويل الخارجى قبل الحرب العالمية الثانية ثم أدى تدخل الولايات المتحدة كقوة في عمليات اعادة بناء أوروبا وتمويل الاتصالات الفقيرة الى أن تبوأ الراسمال العلم مكان الصدارة في عمليات التمويل الخارجى (١٣) . غير أن الوضع أخذ يتطور نتيجة بعد ذلك فوصل المتوسط السنوى لحركات رأس المال الخاص في الفترة من ١٩٥٥ حتى ١٩٥٨ الى ٤ بليون دولار واستمر الرقم في التزايد بعد ذلك حتى تجاوز في عام ١٩٦٥ أكثر من ٦ بليون دولار شكل الراسمال الواعد الى الدول المتخلفة جزءا كبيرا منها ، حيث بلغ الراسمال الخاص الواعد من دول « لجنة مساعدات التنمية » وحدها الى « الدول الأقل تقدما » في عام ١٩٦٦ مبلغا مقداره ٣٤٢١ مليون دولار وذلك في الوقت الذى بلغت فيه مجموع المساعدات الاقتصادية الحكومية في نفس السنة ونفس الدول مبلغا مقداره ٥٩١٩ مليون دولار من الدول الاعضاء في اللجنة (١٤) . ويوضح الجدول رقم ه مقارنة بين حركات رأس المال العام والخاص الى الدول الأقل تقدما في السنوات الأخيرة .

هذا ، ولا يزال الراسمال الأمريكى يشكل النسبة الكبرى من تيارات رأس المال الخاص الواعدة من الدول المتقدمة الى الدول الأقل تقدما ، على النحو الذى يوضح تفصيله في سنة حديثة الجدول رقم و .

وإذا كان رأس المال الخاص الاجنبي يهتم بصورة أوضح من المصدرين السابقين بالاعتبارات الاقتصادية ، إذ هو يتحرك أسسها سعيا وراء ربح افضل مما يستطيع تحقيقه في موطنه الاصلى ، فلاشك مع ذلك في أهمية العامل السياسى بالنسبة لهذا المصدر لأن حركته تتوقف على حسابات دقيقة لكل احتمالات المخاطر المحيطة بها وكثير من هذه المخاطر هي مخاطر سياسية . بل أن العامل النفسى يلعب أثرا في هذا المجال أيضا فمخاطر المال قد يرغمز التحرك من دولة الى أخرى تتوافر فيها فرص استثمار مجزية لجرد أن العلاقات السياسية بين دولة المصدر ودولة الاستثمار يسودها الجفاء . وقد لا يرجع هذا فقط الى تخوف أصحاب رؤوس الاموال من أن تنعكس العلاقات السيئة بين الدولتين على معاملتهم في دولة الاستثمار انما قد يعزى أيضا في حالات قليلة لمواطن المستثمرين التى قد تدفعهم الى تفصيل الاستثمار في بلد يرتبطون به عاطفيا .

(١٣) بلغ الراسمال العلم المصدر من الولايات المتحدة الى الخارج في السنة من ١٩٦٦ الى ١٩٥٢ أكثر من ٣٤ بليون دولار في حين بلغ الراسمال الخاص المصدر منها في نفس الفترة ٨ بليون دولار . « Fatouros, Government Guarantees to Investors 21 (1962) » والمراجع المشار اليها به .

(١٤) راجع : « Organization for Economic Co-operation and Development : Assistance Efforts and Policies, 1967 Review, p. 12. »

الجدول رقم هـ
مجموع صافي رؤوس الاموال الوائدة الى الدول
الاقبل تقديما (بملايين الدولارات)

١٩٦٢ - ١٩٦٦ (١)

المصدر	١٩٦٢	١٩٦٣	١٩٦٤	١٩٦٥	١٩٦٦
١ - من أعضاء لجنة مساعدات تقنية :	٨٢٩١	٨٤٦٢	٩٠٦٩	١٠٢٨٦	٩٨٦٤
كيفية رأس المال العام الوائدة على	٥٤٣٦	٥٧١٩	٥٤٨٦	٥٧٦١	٥٩١٩
أساس تقاضي	٢٢١٢	٢١٩٤	٣٠٥٢	٣٨٤٠	٣٤٢١
كيفية رأس المال الخاص الوائدة على	٥٢٤	٣٦٢	٢٧	٤٥٢	٥١٣
أساس تقاضي	٢١٩	١٣	١٠٦	٢٣٣	١١
كيفية رأس المال العام المتقدم عن	٥٨٣	٥٩٦		٥٠٩	٣٠
طريق جبايى					
٢ - من دول اخرى :					
كيفية رأس المال الخاص المتقدم عن					
طريق جبايى					
٣ - مصائر اضافية عن					
طريق جبايى #	٣٧٨	٢١٠	٢٥٨	١٩١	٤٦٢
مجموع ما بلغته الدول الاقل تقدما	٨٥٩٦	٩٣٦٨	٩٨٤٠	١٠٩٨٦	١٠٨٥٢

مجموع ما بلغته الدول الاقل تقدما

(ج) تمويل الخارج من ما تلحقه بطلبات التمويل الدولية في سنة معينة وما تنبئه من مبيعات في نفس السنة بعد استهلاك حصة رأس المال ورأس خزانة المساعدات التي تم صرفها والسند من القروض للدول الاقل تقدما .

(د) مستخلص من المرجع المذكور في عايش ١٤ من ١٢ .

البحرول رقم و
 حركت راس المال المخلص التطويل الاجل من القبول الفنية الى القبول
 ((الاقل تقريبا)) بملادين الدولارات — ١٩٦٥ (٢٥)

١	الولايات المتحدة	١٨٧٢٨	١	فرنسا	٥٦٧٢٧	٢	بريطانيا	٥١٧٢١	٣	التيبا	٢٥٥٢٢	٤	اليابان	٢٤١٨٨	٥	ايطاليا	١٧٧٨٨	٦	هولندا	١٦٩٢٢	٧	بلجيكا	١١٩٢٥	٨	كندا	٤٥	٩	السويد	٣٤٢٦	١٠	النرويج	٢٦٢٦	١١	استراليا	٢٢٢٩	١٢	النمسا	١٢٥١٢	١٣	البرتغال	٩٢٢	١٤	الدانمارك	٢٢٢	١٥	المجموع	٢٠٧٥٣

(٢٥) ملغود من البحرول الاقل تمصيل 'التحور' في من ١٨٨٨ — ١٨٩٠ من الرجع 'المكور' في ملغين ١٤ ، ويشمل كل رقم 'الى جانب' الاستثمارات 'المستقرة' هطقت
 الاستثمارات التقوية والعامية والتمويل المخلص 'المطل' مضمونات .

ومن المسلم به ان وجود استثمارات اجنبية ذات بال في دولة متخلفة يترك أثرا واضحا على اقتصاديتها وسياساتها تختلف بحسب ظروف كل حالة . وينكر الدارسون لتاريخ الاستثمار القديم ان المستثمرين الاوروبيين قد سبقوا كثيرا من الجيوش الأوروبية الى الاقاليم التي أصبحت فيما بعد مستعمرات على نحو جعل الكثيرين يفسرون ظاهرة الاستثمار بأنها مرحلة متقدمة (وعند البعض مرحلة حتمية) من مراحل الرأسمالية . كما ينكر الدارسون للسياسة الدولية المعاصرة ان الدول التي ترتفع فيها نسبة الاستثمارات الأجنبية بشكل كبير كـ بعض دول أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط تحتفظ بالضرورة على نوع من « الارتباط » بالدول التي ولدت منها رؤوس الأموال ، وهو ارتباط يحلو لاصحاب رؤوس الأموال الأجنبية تسميته « بالصدافة التقليدية » في حين يسميه المتحمسون من أبناء الدول الفقيرة « بالاستثمار الجديد » (١٥) .

وقد يأتي رأس المال الخالص الأجنبي في صورة قروض للحكومات المحلية من طريق شراء سندات تطرحها هذه الحكومات في الأسواق الخارجية ، وهي صورة كانت شائعة في القرن الماضي (وكان لها اثرها على التاريخ الحديث في كثير من الدول ومن بينها مصر) ثم تقلصت في السنين الأخيرة بعد أن أصبح من غير المحتمل أن يقبل رأس المال الخالص على شراء السندات التي تطرحها الدول الفقيرة نظرا للمخوف الكبيرة بشأن قدرة هذه الدول على السداد أو رغبتها فيه (١٦) . أما الصورة الغالبة الآن لفود رأس المال الأجنبي المتمثل في الاستثمار المباشر وخاصة في الصناعة الاستخراجية والتحويلية سواء تم هذا الاستثمار عن طريق شركات فرعية تابعة للشركات الأجنبية الأم أو عن طريق مشاركة الرأسمال الوطني (العالم أو الخالص) في الملكية والإدارة أو في أحدهما أو عن طريق توفير الائتمان اللازم لتمويل استيراد السلع الرأسمالية من دولة مقدمة الائتمان أو توفير الائتمان اللازم لتنفيذ التعاقد مع مقاولين أجانب ، الخ .

وأيا كانت الصورة التي يتحرك فيها رأس المال الخالص فإن الرأسمال الأمريكي منه ، نظرا لنسبته الكبيرة وما وراءه من خبرة فنية وثقل سياسي ، يلعب الدور القاد في الحركات الدولية لرؤوس الأموال الخاصة .

(١٥) في مطلع هذا القرن ألغ الويدر الأمريكي « لولني » مدينتها لن « ما يقره الولايات المتحدة يصبح قانونا في هذه الفترة (يعني لأمريكا اللاتينية) على كل الرعايا الذين تجعل تدخلها متصورا عليهم » . فليوب جوسوب ، قانون مير الدول ، ص (٥) ترجمة د. ابراهيم شحاته (١٩٦٥) . وقد تغيرت الأحوال طبعاً منذ مطلع هذا القرن ، فلم تعد للولايات المتحدة تصدر تدخلها على رعايا أمريكا اللاتينية وحدها !

(١٦) لا زالت هذه الصورة موجودة مع ذلك خاصة بالنسبة الى السندات التي تطرحها بعض الدول الغنية وبعض مؤسسات التمويل الدولية . بل ان لبة « دولة » غير غنية لا زالت تجد في طرح السندات في الأسواق الخارجية مصغرا ناجحا للصلوات الأجنبية وتعتمد في ذلك على أسباب عاطفية وفنية ومعنوية ، وظنك هي إسرائيل .

وهكذا ، يثبت النظر في مصادر التمويل المختلفة أنه إما كان المصدر فإن
الباع الأطول لمبيعات التمويل هو الولايات المتحدة الأمريكية ، سواء
كلفت هي الحكومة الأمريكية أو الاتجاه الأمريكي في منظمات التمويل
العالمية أو رأس المال الخاص الأمريكي . وهذا جزء من الواقع الذي
يجب أن نضعه كل دولة في الحسبان عند معالجتها لموضوع التمويل
الخارجي . وكأي واقع آخر فإن رأينا فيه يجب ألا يغير من ضرورة
اعتبارنا له .

٢ - الموازنة بين الحاجة الاقتصادية والاستقلال السياسي :

وأصح من العرض السابق أن المساعدات الأجنبية ليست في ذاتها خيرا
محضا أو شرا محضا ، أنها يتوقف تكييفها على كنهه الاعتبارات التي تلابس
تقديمها وتنفيذها . وليس لأحد أن ينصح ، وهو مخلف ، دولة بن تبني
استقلالها وحريتها في التصرف مقابل القروض والمعونات والاستثمارات
الأجنبية ، خلسة وأن الدول التي فعلت ذلك لم تتحول إلى جنات على الأرض
بل جمعت في بعض الأحيان مجزا سياسيا إلى عجزها الاقتصادي . وليس
من الإخلاص لبلد فقير ، من ناحية أخرى ، نصحتها بأن تتخذ موقفا معاديا
أجنبي . والمطلوب من الدولة أن تسلك بقدر ما تستطيع السبيل الذي يحفظ
لها أكبر قدر من العون الخارجي ويضحي بأقل قدر من الاستقلال في العمل .
ومن الوهم أن نعتقد أن هذه الصيغة تزونا بعل يسر ، فقد أوسعنا أن
الدول لا تعلى لوجه الله . وأن الراسمال الخاص يتأثر ويؤثر على كثير
من الاعتبارات السياسية والنفسية . ولكن إذا كفت الدول الفقيرة لا تملك
أن تضحي بالتمويل الخارجي كما لا يمكن نصحتها بالتضحية باستقلالها ،
فلا يبقى أمامها إلا محاولة العمل لتحقيق التوازن المذكور مهما كلفت
الصعوبات المرتبطة به . ولا شك في أن وضع المعادلة التي تضمن توفير
هذا التوازن يضع تحديا خطيرا أمام رجال السياسة والاقتصاد والقانون
في كل دولة تسعى بإخلاص نحو النمو خلسة وأن توفير هذا التوازن لا يقتصر
مقط على نوع الشروط التي تصطبغ بتقديم المعونة بل قد يرتبط أيضا بحجم
هذه المعونة وبالعقد الاقتصادي المنتظر منها . ولن تكون المشكلة عسيفة
دائما هي محاولة الحصول على أكبر قدر من المساعدات لأنه حتى إذا
توافرت للدولة مصادر خارجية كبيرة للاقتراض فقد يكون من الأفضل ألا
توسع في قبول كل ما يعرض عليها دون حساب لامكثيات السداد حتى
لا يحل الوقت الذي تنوء فيه بأعباء قد لا تكون قادرة على حملها فيضطرب
ميزان مدفوعاتها وتهتز الثقة في التعامل معها (١٧) . وقد أضحت هذه
المشكلة الحادة من أهم معوقات التنمية في بعض الدول الفقيرة (ككندا)

١٧. بل أن الأسراف في الراس دول معيبة قد يعود بالضرر على الدولة مقبلة القروض حيث
يسكون لها مصلحة كبيرة في المحافظة على مصادره الدولة المستفيدة والاستمرار في إعانتها سياسيا
لتسديد قروضها ولذا للارسط 'السير' ، وقد يؤدي المعونة عنقذ إلى عكس المقصود منها
سيئتها حيث يصبح للدولة المستفيدة نفوذ على الدولة المقرضة قد يجاور نفوذ الأخيرة عليها .
انتشر في هذه المنطقة ليل وكليورد ، المرجع السابق ، ص ٢٢ - ٢٣ .

حيث لا يصدق في كثير من الاحيان التوقع الذي يصطحب قروض الائتماء من ان المشروع الممول سوف يكمل سداد القرض وغوائده . ويمثل الجدول رقم سن تكاليف اعباء القروض الخارجية على الدول الاقل تقدما في سنة ١٩٦٥ وحدها حيث تجلوز مجموع هذه التكاليف اربعة آلاف مليون دولار .

الجدول رقم س

اعباء القروض على الدول الاقل تقدما في سنة ١٩٦٥

(بملايين الدولارات) *

المجموع	الفوائد المستحقة	الائتماء المستحقة	
١٢١٠	٤٥٠	٧٦٠	القروض الرسمية من اعضاء لجنة مساعدات التنمية
٣٤٠	١٤٠	٢٠٠	القروض من منظمات دولية
١٣٠٠	٤٠٠	٩٠٠	ائتماء صناديق مصطحب بضمين
٦٠٠	١٥٠	٤٥٠	ائتماء صناديق غير مصطحب بضمين
٧٠٠	٢٥٠	٤٥٠	قروض خاصة ومصادر اخرى
٤١٥٠	١٣٩٠	٢٧٦٠	المجموع الكلي

* من المربع المذكور في جلد ١٤ ص ٢٢

ومن ناحية اخرى فقد وقعت بعض الدول في خطأ كبير عندما استسلمت لنوع من الاحلام اليقظة فوضعت خططا طموحة للتنمية الاقتصادية افترضت فيها انسياب تيارات متتابعة من التمويل الخارجي دون حساب دقيق لطريقة جلبها ومقائيرها المحتملة ، فلما وضعت الخطة موضع التنفيذ ، تبذرت الاحلام امام قصور الموارد من تحقيق الاهداف (١٨) . كما وقعت دول اخرى في خطأ لا يقل درجة عن هذا عندما التزمت في وضعها الخطة موقفا مذهبيا جامدا مع تجاهل تام للاعتبارات الواقعية المعقولة (١٩) .

(١٨) وتطبيق الموازنه المذكورة على المصدر الاول للتمويل الخارجي (القروض والمساعدات من الدول الاجنبية) يصالح اكثر الصعوبات حدة ويخفض لاعتبارات تتوقف على ظروف كل دولة والتركيب السياسي

(١٨) انظر لشارة الى ذلك في كتاب يوحين بلاك المشار اليه ، ص ٢١ - ٢٢ حيث يمد الخطط التي توسع على هذا النحو بأنها مجرد اشارة للوقت والحد .
(١٩) راجع في ذلك جل سيرس ، التخطيط المركزي ٧١ - ٧٤ (ترجمة المذكور خلال ابريل ١٩٦٧) حيث يوضح ان تجاهل الواقع يؤدي بواضع السياسة الى استخدام وسائل خائفة في سبل تحقيق اعدائه او الى الخطأ في تحديد الدرجة التي يجب ان يستعمل بها هذه الوسائل .

والاقتصادى لحكومتها ومصالحها الداخلية والاقليمية والعالمية . فالدول الفقيرة التى ترتبط عسكريا أو سياسيا أو عقديا بأحد العسكريين الرئيسيين تعتمد فى المكنن الاول على التسهيلات التى يفتح هذا الارتباط بلها مع الدولة القطب فى المعسكر الذى تنتمى اليه ، وأن كل هذا لا يمنعها بالضرورة من محاولة الاستفادة من المعسكر الآخر فى الحدود التى لا تتعارض مع سياستها العامة ، مهما بدا ذلك متناقضا من وجهة النظر الايديولوجية . أما الدول التى تنصل من أجل البقاء غير منجزة سلفا الى أى من المعسكرين فسوف تجد من مصلحتها أن تفتح الباب لكل راعب فى المساعدة دون شروط توتر فى الاتجاه العلم لهذه الدول . وقد أدى تطبيق هذا المبدأ الرشيد مع ذلك الى صعوبات جمة ربما تكون الجمهورية العربية المتحدة أكثر الدول دراية بها . ومن حق الدول الفقيرة جميعا فى هذا المجال ، بل من واجبها ، ألا تقصر اعتمادها فيما تحصل عليه من تمويل خارجى على دولة واحدة أو معسكر واحد من الدول حتى لا تصبح بالتدريج وبغير قصد دولة تابعة من الناحية الاقتصادية ثم من الناحية السياسية لمصدر التمويل . وإذا كان تحقيق ذلك عملا ليس دائما بالامر السهل لأن هذا لا يعنى ، كما يتصور البعض ، أن بحث الدولة عن مصادر تمويل علم خارجى هو فى النهاية ممارسة منها للاختيار بين المعسكر الغربى والمعسكر الشرقى ولاشأن غير ذلك . فمن تناقضات وتعتيدات المجتمع الدولى المعاصر تسبح بكثير من المنصورة فى هذا السبيل ، الامر الذى أدى عملا الى حصول دول أعضاء فى المعسكر الشيوعى (كبولندا ورومانيا) على معونات من الولايات المتحدة ، كما أدى فى وقت متأخر الى اغداق المساعدات السوفيتية على دول هى فى الواقع من اتباع المعسكر الغربى (ايران مثلا التى حصلت فى سنة ١٩٦٦ على قرض سوفيتى مقداره ١٨٦ مليون دولار) . وليس من العسير أن ننظر فى هذا السند أن اكبر قدر من المعونات الخارجية المجتبية وشبه المجتبية يصل الى الهند وهى من أئمة الدول التى آثرت حتى الآن العزوف عن سياسة المعسكرات ، الامر الذى يؤكد أن المحافظة على « حياد » الدولة المستفيدة أصبح أحيانا غرضا ينفى من وراء المساعدات المالية الخارجية خاصة اذا وقر لدى الدولة التى تقدم المساعدة تعذر جذب تلك الدولة الى معسكرها فى الحاضر على الأقل (٢٠) . بل إن المعونات المالية قد تستهدف مجرد تطوير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية فى الدولة المستفيدة الى أن تصل الى حد يسمح ، من وجهة نظر الدولة التى تقدم المعونات ، بالتشاور العقيدة السياسية لهذه الدولة دون محاولة التدخل فيها وراء ذلك (٢١) . وقد تستهدف المعونات ، على العكس من ذلك ، المحافظة على الأوضاع السياسية القائمة فى الدول المستفيدة وتدعيمها على النحو الذى يكفل تجنب التغيرات السياسية الجذرية وخاصة من طريق

٢٠١ راجع فى أهداف المعونات المالية الى الهند (التى طغى ما فيه الكولتريوم) من الدول الغربية وحمولة البنك الدولى منها فى ١٩٦٥/١٩٦٦ لقط ما يساوى ١.٢٧ مليون دولار (بريندان وكليفورد وميجر المرجع السابق) ، من ٢٢١ - ٢٢٥ ويتضمن هذا المرجع دراسة لمؤسسة المنهية للهند ونسمة دول أخرى (الفصل الرابع) .

٢١١ راجع رايها يذهب الى تطبيق ذلك على المعونة السوفيتية فى : «Klaus Bülterbeck» Soviet Block Foreign Aid to the Underdeveloped Countries 90 (1980)

القوة ، ولعل ذلك من أهم ما تستهدفه المعونات الأمريكية (٢٢) . وقد يتيسر للدولة الفقيرة الحصول على تمويل دولة ليس لها ، بحكم وضعها وظروفها ، مصالح في التأثير على سياسة الدولة المستفيدة تجاه المعسكرين وهذا وضع مستحسب بقدر ما هو نادر وأن كلفت له صور فيما تقدمه سويسرا لحقاً من اهتمام لدولة فقيرة وفي الدور المتزايد لدولة الكويت في تمويل اقتصاديات العالم العربي الذي يأمل الكثيرون أن يكون دوراً رائداً تتبعها فيه الدول والبلاد العربية الأخرى المنتجة للنفط .

(ب) أما تطبيق معادلة التوازن على المصدر الثنائي للتمويل (القروض والمعونات من المنظمات الدولية) فهو مع صعوبة يسعنا في ميدان أسهل من السبق عليه . الأمر الذي يدمو كثيراً من الدول الفقيرة إلى المطالبة بأن تتم مساعدة الدول الغنية لها دائماً عن طريق مؤسسة دولية مشتركة لأن المساعدة هندية ، وأن عليها طول الإجراءات ، لاتأني من دولة معينة بالذات ولا ترتبط بالتأني بشروط تملئها مصلحة تلك الدولة وحدها كما لا يرتب الآثار السياسية والنفسية السيئة الناجمة عن وضع الدولة المستفيدة كصاحبة اليد السفلى في مواجهة دولة تقدم لها المساعدة بيد عليا بالضرورة .

ولا شك في أن « مجموعة البنك الدولي » رغم كل ما يمكن أن يوجه اليها من انتقادات هي بحرية ناجحة ومفيدة حيث أن هذه المجموعة مع تفرعها بالاعتبارات السياسية أولت الاعتبارات الفنية اهتماماً كبيراً وقامت بدور لا يمكن إنكاره في دفع عجلة التنمية في بعض البلدان المتخلفة . كما أن مؤسسات التمويل الإقليمية وأن كلفت محدودة الموارد فهي تضمن إذا أحسن إدارتها واستخدامها ، مزيداً من المساهمة في مجهودات التنمية خاصة إذا استطاعت أن تجتمع إلى تخصصها الجغرافي موارد متجددة لتمويل عملياتها التي لابد وأن تخضع أيضاً لمقتضيات السياسة الإقليمية في المنطقة التي تعمل فيها . أما المساعدات المقدمة عن طريق الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة فهي تحظى بنابذ سياسي خاص من الدول الفقيرة لأنها « أقل تأخراً ولا شك بضغط الدول الغربية الكبرى ، وهي أبسر شروطاً ، والمجال مفتوح فيها أما الدول جميعاً لأن تقدم ما شاعت من الاقتراحات وأن تعترض على ما تشاء من القرارات متساوية عند التصويت مع بعضها البعض (٢٣) .

ولا يكفي أن تمارس الدولة الرغبة في التمويل من هذه المصادر الدولية المختلفة ما استطاعت من دبلوماسية وضغط لتحصل على أكبر قدر ممكن

(٢٢) انظر مصداقاً لذلك ما جاء في تقديم برامج الدفاع والتنمية الشاملة في سنة ١٩٦٥ إلى الكونغرس الأمريكي ، منقولاً في فريدمان وكليفورد وميهر ، المرجع السابق ، ص ٤٢ . وقد ذكر هذا المرجع صراحة ، في ص ٢٨٥ ، أن المحافظة على الاستقرار السياسي والبر الوائع في الدول المستفيدة كلفت من أهداف سياسة المعونة الأمريكية ، وأن اعتبارات الأمن ، وليست اعتبارات التنمية ، كلفت الهدف وراء هذه المعونة حتى بدأ اتجاه نحو تنوير تلك في عهد الرئيس الراحل كينيدي .

(٢٣) تقرير المؤلف عن « صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال » ، المرجع السابق ،

ص ١٠٨ .

من التمويل بل يجب أن تدعم هذا بتوفير المبررات العملية اللازمة للاستجابة إلى طلباتها ، وذلك من طريق مواصلة التقدم بالطلبات المدروسة والمنقحة للمشروعات التي تطلب تمويلها واتباع الإجراءات الكفيلة بتوفير حد ائسي من النقد فيصرفها المستقبلية وفي مستوى الاداء في تنفيذ مشروعاتها ، مع تحرير معاملاتها مع المؤسسات الدولية المعنية بالتمويل من الروتين الذي قد يكون سقدا في اجهزتها الحكومية والمصرفية . ويستطيع المؤلف من واقع خبرته ان يشهد بفعالية هذه العوامل التي قد تبدو جاذبية للبعيدين عن هذا الميدان .

ج ، يبقى المصدر الثالث وهو رأس المال الأجنبي الخاص في الصور المتعددة التي يمكن أن يتحرك فيها للاسهام في تنمية الاقتصاد المختلف . وادا س على اصحاب هذا الرأسمال أن يفهموا أن الدول الفقيرة ليست على استعداد لكل التضحيات في مقابل اغرائه بطموود اليها فال على الدول الفقيرة أيضا أن تفهم أن الدافع الاول ، والوحيد غالبا ، لقدم رأس المال الخاص الأجنبي اليها هو تحقيق الربح المعقد على امحله . وعلى ذلك فال الموازنة بين الحاجة الى الاستثمارات الأجنبية الخاصة والرغبة في ابطال سيطرتها على الاقتصاد القومي للدولة المستعينة يجب ان تراعى هذين الاعتبارين . ويتحقق هذا بالبحث عن صيغة ، تترجمها الدولة في سياستها العملية وفي نسيجاتها ، تحقق من جهة تشجيع الاستثمارات الأجنبية وتؤكد من جهة أخرى رقابة الدولة على هذه الاستثمارات بما يضمن حماية مصالحها ولا يتعارض في الوقت نفسه مع فكرة التشجيع . فندا تم قبول هذه الصيغة يرس على رجال القانون المختصين بتحديد مضمونها وانلها على النحو اسي نرجو أن نعرض له بالتفصيل في مقالة تالية .

ردون أن ندخل الآن في تفصيلات تشجيع الاستثمارات الأجنبية الخاصة ومرض الرقابة عليها نحب أن نؤكد أن هذه المسألة كانت ولا تزال الشغل الشاغل لعدد كبير من المؤسسات الحكومية والخاصة ، الدولية والوطنية ، اامسلاية والقانونية على حد سواء .

بل ان الجمعية العامة للأمم المتحدة قد تعرضت لهذه المسألة أكثر من مرة اعترافا منها بأهميتها في تحقيق الاستقرار في العالم المعاصر وخاصة في العلاقة بين الدول الفقيرة الكثيرة التي يتجاوز تعدادها خمسة امداس سكلن العالم ، والدول الغنية القليلة . فقد نوقش في لجان الجمعية العامة مدى ما لكل دولة من حق في الاستغلال الحر لثرواتها الطبيعية وفي التلقيم حتى تكونت في سنة ١٩٥٨ لجنة خاصة باسم « لجنة السيادة الدائمة

على الثروات الطبيعية ، أنت مجهوداتها الى اصدار عدة قرارات فى الجمعية العامة لعل أهمها قرارى ١٤ ديسمبر ١٩٦٢ و ٢٥ نوفمبر ١٩٦٦ اللذين حاولا تأكيد حقوق الدول فى ثرواتها الطبيعية على نحو يكفل مع ذلك اضعاف حماية مناسبة على المستثمرين الاجانب (٢٤) .

والنتيجة التى نخلص بها من العرض السابق هى أن التمويل الخارجى الذى تحتاج اليه الدول الفقيرة لدفع عجلة التنمية فيها يرتبط - ليا كمن مصدره - بملاسل سياسية يجب وضعها فى الحسبان ومراعاتها كجزء من الواقع السياسى المعاصر . وعلى الدول الفقيرة التى تواجه هذا الواقع أن تتعرف سلفا على تحقق الظروف الملائمة لعمليات التمويل الخارجى وأن تجرى دراسة دقيقة فى كل حالة لمدى حاجتها الى المساعدة الخارجية محل البحث ولتقدير العائد الحقيقى المنتظر من هذه المساعدة وذلك حتى لا تتجاوز فى أى وقت فيها تقدمه من متبل قسيمة ما تحصل عليه من غنم . ولا شك فى أن من مصلحة الدول الفقيرة ابعاد مسألة المعونات الاقتصادية بقدر الامكان عن المجال السياسى . ولعل أسلم طريق لتحقيق ذلك هو ملاحظة هذه الدول على مسلك جدى فى تنفيذ خطط التنمية فيها وعلى مستوى معقول فى دراسة المشروعات وادائها ، حتى تتفادى الوقوع كلية فريسة المناورات السياسية للدول الغنية التى كثيرا ما تستهدف اعتبارات أخرى غير اعتبارات التنمية من وراء المساعدات التى تقدمها .

(٢٤) راجع تطور مناقشة هذه المسألة فى الأمم المتحدة حتى صدور قرار ١٤ ديسمبر ١٩٦٢ Al Mughrabl, Permanent Sovereignty Over Oil Resources, Chapter II (1968).

(معرض فى السلسلة الدولية عند أكتوبر ١٩٦٧ - ص ١٨٣ - ١٨٧) . وراجع قرار الجمعية العامة رقم ٢١٨٨ (الدورة ٢١) الصادر فى ٢٥ نوفمبر ١٩٦٦ (بالملحق ١٠٠ ضد لثوى والانتفاع ٦) .

أبعاد لامركزية التخطيط في الاقتصاد الاشتراكي

دراسة تحليلية

بقلم الدكتور نبيل سدره محارب

يمتلى النظام الاشتراكي كبقية النظم الاقتصادية من وجود المشكلة الاقتصادية التي تتمثل في ندرة عناصر الانتاج بالنسبة للطلب عليها لطبيعة الطلب الاصلى على السلع والخدمات . ويتم توزيع عناصر الانتاج (العمل ورأس المال والموارد الطبيعية) على الاستخدامات المختلفة في النظام الرأسمالي تحت تأثير جهاز الثمن الذي يؤدي بالضرورة الى اتجاه الانتاج نحو اشباع رغبات الفئات التي تسيطر على الجيوب الاكبر من القوة الشرائية . الا اذا تدخلت الحكومة لتعديل هيكل الانتاج . ورغم ما يحدثه النظام الاشتراكي من تقليل حدة التقلبات في توزيع الدخل ، وما يؤدي اليه ذلك من امكانية تعديل هيكل الانتاج الى حد ما نحو النمط المنشود لاشباع الرغبات الاقتصادية للجماهير على أسس ظروف الطلب الجديدة ، فان هذا النظام يأخذ دائما ببدا التخطيط القومي أساسا لتوزيع عناصر الانتاج على استخداماتها المختلفة ، رغبة في تجنب مختلف انواع الاسراف وتحقيق اكر معدلات النمو الاقتصادي للمجتمع .

ويذهب الكتاب الى القول بان التطبيق في البلاد الاشتراكية المختلفة يكثف من وجود اتجاهين أساسيين فيما يتعلق بتنظيم الانتاج في ظل الاقتصاد الاشتراكي . فبينما يأخذ الاتحاد السوفيتي والمجر على سبيل المثال بما يطلق عليه الاقتصاديون « الاسلوب المركزي » في التخطيط ، تفضل يوغوسلافيا وبولندا اتباع ما يطلق عليه « الاسلوب اللامركزي » .

ويؤدي الاتجاه الاول — اي مركزية التخطيط — ان تقوم سلطات التخطيط والاشراف وهي لجنة التخطيط المركزية والوزارات والمؤسسات العلمية المشرفة على الوحدات الانتاجية المتعددة بوضع خطط الانتاج التفصيلية للوحدات التابعة لها ، وتكون هذه الخطط ملزمة للوحدات . وتوضح الخطط بيئى المنتجات المطلوبة كما وكيفا وميقتا ، كما تحدد المعدلات الفنية التي يتعين استخدامها في الانتاج ، وعدد العمال وانتاجية العامل والمهيا والاجور ، وكمية المخزون السلعى في اول ونهاية المدة ، وتكاليف الانتاج الجارى . وتوضح الخطط ليضا مقادير وتكلفة الاستثمارات الجديدة الخاصة بكل وحدة من وحدات الانتاج ووحدات الخدمات ومقدار وتكلفة التجهيزات التي يتعين تنفيذها خلال الفترة . وتوضح الخطط

بالإضافة الى ذلك تفصيلات عملية تصريف الانتاج وتوقيتها الزمنى (١) ، وبذلك يقتصر دور السلطات الادارية في الوحدة الانتاجية في ظل هذا الاسلوب على مجرد التنفيذ وتحقيق الاهداف المحددة .

اما في ظل (الاسلوب اللامركزي) في تنظيم الانتاج فان دور سلطات التخطيط العليا يكاد يقتصر على تحديد الاستثمارات والتجديدات في صورتها الكلية التفصيلية ، ويترك امر تحديد حجم الانتاج الجارى ومدى تنوعه للوحدات الانتاجية نفسها في حدود معينة . وبذلك تتمتع المؤسسات والوحدات الانتاجية بحرية في توجيه نشاطها الانتاجي الجارى ، بينما تظل ملتزمة بالقرارات التي تتخذها السلطات المركزية فيما يتعلق بمبطلات لاستثمارات والتجديدات والتوسع . ومع ذلك فان هذه الوحدات تستطيع تنفيذ القرارات المركزية بطريقة او اخرى ، بحيث يؤدي الاسلوب المتبع الى حسن استخدام ممكن لعناصر الانتاج المخصصة للاستثمار (٢) .

الاختلاف بين مركزية ولامركزية التخطيط :

والواقع ان الفرق بين اسلوبى التخطيط المركزي واللامركزي — اذا افترضنا صحة هذا التقسيم الاصطلاحي — يشمل اثره من وجهة النظر الاقتصادية الاجمالية ، ويكاد يقتصر هذا الاثر على وجود بعض الاختلافات في تفصيلات الانتاج من سلع وخدمات ومستوى جودة هذا الانتاج . ووفقا للنظرية الاقتصادية العلمية في التوظيف يمكن القول ان معدل النمو الاقتصادي للمجتمع الرأسمالي يتوقف اساسا على حجم الاستثمارات الجديدة ، اى الاضافات الى رأس المال القومى ومعدلها منسوبة الى الناتج القومى السنوى وإلى رأس المال القومى ، وكذلك على صافي حجم الصادرات من سلع وخدمات ومعدلها منسوبة الى قيمة الدخل القومى السنوى ، بخودا في الاعتبار بطبيعة الحال قيمة كل من مضاعف الاستثمار ومضاعف الصادرات . لما في النظام الاشتراكي فان الأفراد يتمتعون بحرية محدودة في انفاق دخولهم النقدي في حدود السلع التي خطط اتاحتها للاستهلاك في السوق المحلية ، ويكون حجم الاستيراد والتصدير خاضعا للخطه ،

1) Hans Hirsch Quantity Planning and Price Planning in the Soviet Union. English translation by Karl Scholz. pp. 32 — 38. Also Stanislaw Wlitz, the Economics of the Soviet Bloc pp. 140 — 141 (١٩٥٩ — ١٩٦٥) also Moscow Financial Institute, Soviet Financial System, pp. 132 — 133. J. Marous Ehring and Victor R. Seattle, The Yugoslav Economic System, published in Morris Burbaum's Comparative Economic Systems: Models and Cases (1964).

٢) مغزاه من الحرية التي تتمتع بها المشروعات في بلاد لامركزية التخطيط في تحديد الاستيراد والتصدير من هذا ما زال تخط مجراء داخل الاطار العلم للخطه الشاملة من انتاجه المعينة . اما من الناحية المالية بما زالت حرية هذه المشروعات في اعادة انفاق ربحها من التعامل الخارجية في السوق الداخلية مقدرة بدرجة بعيدة . المراجع السابق صفحات ٢١٢ — ٢١٩

ويخطط استخدام صافي قيمة الصادرات والواردات (المتحصلات الاجنبية ايسائية) بحيث يعكس اثره في زيادة الاستثمارات الحادثة لو غير ذلك . لذلك يمكن القول ان معدل النمو الاقتصادي للمجتمع الاشتراكي يتوقف على حجم الاستثمارات ومعدلها لمقط ، بينما يفقد صافي الصادرات والواردات اثره المضاعف على زيادة الناتج . وطالما انه في ظل كل من اسلوبى مركزية ولا مركزية التخطيط تقوم سلطات التخطيط العليا بتحديد ذلك القدر من عناصر الانتاج المادية المتاحة للمجتمع الذى يجب ان يتجه الى انتاج سلع الاستثمار ، فان حجم انتاج سلع الاستهلاك يكون في كلتا الحالتين محكوما بحجم الفضلة من عناصر الانتاج التى تكون بالضرورة مخصصة لانتاج سلع الاستهلاك .

وقد يقلل ان بعض البلاد الاشتراكية التى تتبع اسلوب التخطيط اللامركزية تقتصر على تحديد القيم الاجمالية للاستثمارات ومن ثم تصبح هذه الاستثمارات غير محددة بطريقة كمية تفصيلية زمنية كما هو الحال في ظل الاسلوب المركزى . والواقع انه اذا ما كلفت عوائد عناصر الانتاج خاضعة للتسعير الحكومى ، وكلفت معدلات الانتاج او معيار استخدام العناصر المختلفة لو نسب التفاعل بين هذه العناصر محددة وفقا لافضل نوال الانتاج في حدود مستوى التقدم التكنولوجى في مختلف العمليات الانتاجية ، فان الاقتصاد على تحديد القيم للرقمية للاستثمارات لا يختلف في واقع الامر عن تحديد كمياتها الاجمالية والتفصيلية . فلذا ما عرفنا انه في ظل كل من اسلوبى التخطيط يتم تحديد تواريخ محددة لالتهاء من اقلية كل مشروع استثمارى على حدة . وكذلك يتم تحديد المواعيد التى يجب عندها الانتهاء من اعداد كل نوع من انواع الاستثمارات المرغوبة (١) ، وجدنا ان مشكلات عدم التوازن في القطاعات المختلفة التى قد يؤدى اليها اختلال ميزان التوقيت تكاد تختفى في ظل هذين الاسلوبين على السواء وينفس الدرجة تقريبا .

وطالما انه يتم تحديد حجم الاستثمارات على لسلس كمى في ظل اسلوبى التخطيط المركزى واللامركزى بواسطة سلطات التخطيط العليا ، فانه يمكن القول ان هذه السلطات تقوم في واقع الامر بالتحكم في معدلات النمو الاقتصادى وفي حجم الاستهلاك الاجتماعى وحجم الانفاق ومختلف المنفريات الاقتصادية الاجمالية الاخرى . ويحدث هذا بطريقة مباشرة في ظل مركزية التخطيط بينما يحدث بطريقة غير مباشرة في ظل الاسلوب اللامركزى . ولعل الاختلاف الجوهرى الذى يمكن ملاحظته هو ان انتاج سلع الاستهلاك بواسطة الوحدات الانتاجية المختلفة في ظل مركزية التخطيط يتم وفقا لخطة تشترك الوحدات في وضعها بالتفصيل ، ويتم اعتمادها بواسطة سلطات التخطيط العليا وفقا للالويات المقررة ، بحيث يتفق اجمالى الخطط التفصيلية مع الخطة الاجمالية لاستخدام عناصر الانتاج المخصصة لانتاج سلع الاستهلاك ، وبحيث يتوازن تيار الانتاج من السلع المتكاملة من ناحية التوقيت ، بينما تتمتع الوحدات الانتاجية في ظل لا مركزية التخطيط بقدر

1) D. W. Douglas, Transitional Economic Systems, pp. 141

148 also, J. Marcus Fleming and Viktor Ruzic, op. cit. 243 245.

من الحرية فيما يتعلق بتحديد حجم الانتاج الاستهلاكى وتنويعه ، ثم بيعه بحسن الاسعار الممكنة .

اللامركزية المفرطة في التوازن

وببيل بعض الاقتصاديين من دعاة اللامركزية الى المغالاة في تصوير هذا الاختلاف الذى اشرنا اليه واطهار لامركزية التخطيط في توب يسقط عنها في واقع الامر صفة التخطيط العلمى السليم . وفي رأينا ان اتجاه هذه الفئسة من الاقتصاديين الذين نلتقى بهم عادة في البلاد التى مازال يسودها النظام الرأسمالى ، وكذلك في بعض البلاد التى مازالت تمر بمرحلة معينة من مراحل التحول الاشتراكى ، انما يرجع الى ثقتهم بحرية التنظيم كيقوم من مقومات النظام الرأسمالى وعدم قدرتهم على تصور الغلثا ، نتيجة لعدم تفهم الاثر الاقتصادى لعلاقات الملكية في ظل الاشتراكية ، وما توجبه من ضرورة اعياد جماهير العاملين الذين يمثلون جبهة المستهلكين في نفس الوقت على الاسلوب الجامى لفترة من الوقت تكفل القضاء على جذور الندية التنجية في ظل الانتاج الرأسمالى .

ويمكن ان نتصور اركاناً اربعة لما يجاهر به انصار « لا مركزية التخطيط الاشتراكى » من اراء (١) . وهذه الاركان الاربعة تكاد تكون جوانب متكاملة لشكرة واحدة . وهى تماسك في نسيج واحد يهدف الى تأكيد امكان الاخذ بالاسلوب اللامركزى في التخطيط الاشتراكى . ويمكن صياغة هذه الاركان الاربعة كما يلى :

١ — اذا ما استرشدت الوحدات الانتاجية بحفز الربح في مجتمع تسوده عدالة توزيع نسبية ، فلن هذه الوحدات يمكن ان تتمتع على المستوى الفردى بحرية كاملة في تحديد الكميات التى ترغب وتستطيع استخدامها من عناصر الانتاج الثلاثة : العمل والموارد الطبيعية والمعدات الرأسمالية (المتلحة للمجتمع .

٢ — ان هذه الوحدات الانتاجية يمكن ان تتمتع على المستوى الفردى بدرجة كبيرة من الحرية فيما يتعلق بتحديد حجم انتاجها من السلع المختلفة ، وكذلك فيما يتعلق بتنويع الانتاج ولذا لمقتضيات وظروف الطلب . ويسرى هذا الراى على الوحدات التى تقوم بقتاج سلع الاستثمار وبيع الاستهلاك .

٣ — امكان وجود نظم السوق ، وامكان قيام المنافسة بين المشروعات المختلفة في سبيل تحقيق الارباح وامكان تولف موشد عناصر الانتاج المختلفة واسعار السلع والخدمات على ظروف العرض والطلب .

(١) يمكن استنبط هذه الاركان من كتيبت الاساتذة .

Friedrich A. Hayek, H. D. Dickinson and Oskar Lange.

ومن المعبد من المتألفه التى نعرفه في امقلب امشمار امكر الاساتذة ليريل ، وليند ليونيه ، وليستشكين من الخطة والسوق في النظام الاشتراكى .

٤ — أمكن منح السلطة الكاملة لفئة المهيمنين في ميدان مكثافة العمل وعقابهم ... الخ كسبيل لدفع عجلة الإنتاج من ناحيتي الكم والكيف .

ونحاول فيما يلي أن نناقش كل ركن من هذه الأركان في إطار الاقتصاد الاشتراكي حتى نتبين مدى توافق هذه الدعوى مع مقومات النظام الاشتراكي .

أولا — إن الوحدات الإنتاجية يمكن أن تتمتع على المستوى الفردي بحرية كاملة في تحديد الكميات التي ترغب وتستطيع استخدامها من عناصر الإنتاج الثلاثة المتاحة للمجتمع .

ونأخذ على هذا الرأي أنه يتجاهل وجود المشكلة الاقتصادية في النظام الاشتراكي ، ويفترض توافر عناصر الإنتاج الثلاثة بكميات يمكن أن تكفي لزيادة حجم الإنتاج في جميع الاتجاهات ، وهو مالا يستقيم وما نعرفه من حقائق اقتصادية عن مختلف البلاد التي تتبع النظام الاشتراكي . ويؤدي نظام الملكية العامة في ظل النظام الاشتراكي وما يتضمنه من قيود على زيادة الثروات الفردية إلى أمكن اتجاه النشاط الاقتصادي تحت تأثير الطلب الفردي الخاص إلى زيادة إنتاج سلع الاستهلاك على حساب سلع الاستثمار ، وهو ما يؤدي إلى تنافس رأس المال القومي بالتوزيع وتنافس المنتج القومي ، وتدهور مستوى الرفاهية الاقتصادية إذا ما تحقق بالفعل ، وهو مالا يتفق وأهداف النظام الاقتصادي الاشتراكي .

وإذا ما سلمنا بأن كميات عناصر الإنتاج الإجمالية المتاحة للمجتمع تكون ثابتة في أية لحظة ، فإنه يصبح من الواضح أن أية زيادة في كميات عناصر الإنتاج المخصصة لإنتاج أجمالي سلع الاستهلاك لابد وأن تكون بالضرورة على حساب تلك الكميات من عناصر الإنتاج المخصصة لإنتاج سلع الاستثمار . وطالما أن تحديد عناصر الإنتاج المخصصة للاستثمار على أساس كمي هو الضمان الوحيد لتحقيق معدلات النمو الاقتصادي المنشودة ، فإن حرية الوحدات الإنتاجية التي تقوم بإنتاج كل من سلع الاستثمار وبيع الاستهلاك فيما يتعلق بتحديد طلبها على عناصر الإنتاج المخصصة لكل من هذين الفرضين على التوالي تصبح محكومة بالكمية الإجمالية لهذه العناصر وما قرر المجتمع تخصيصه منها لكل من هذين الفرضين .

ثانيا : إن الوحدات الإنتاجية يمكن أن تتمتع على المستوى الفردي بدرجة كبيرة من الحرية فيما يتعلق بتحديد حجم إنتاجها من السلع المختلفة ، وكذلك فيما يتعلق بشروع الإنتاج وفقا لاحتياجات وظروف الطلب .

(١) سلع الاستثمار :

فإذا ما تناولنا أولا سلع الاستثمار التي قدما أن كميات عناصر الإنتاج المخصصة لإنتاجها تكون محددة بواسطة السلطات الاقتصادية المركزية ،

نجد أن زيادة انتاج نوع منها (الموتورات والحركات مثلا) من قدر معين ، لابد وأن يؤدي الى نقص انتاج الأنواع الأخرى (كمحيد التسلح وقضبان السكك الحديدية والآلات الصناعية الأخرى وهيكلك السيارات والقطارات والكبارى ... الخ . انتهى تتنافس مع النوع الأول على استخدام نفس المادة الأولية الأصلية المحدودة الكمية . وبالمثل تكون الزيادة المفرطة في انتاج السفن على حساب نقص انتاج الآلات والأخشاب المخصصة للبحرلى بمختلف أنواعها (منازل - مستشفيات - مدارس ... الخ) ومختلف الصناعات الخشبية الأخرى ، وهكذا . لذلك فله من المنطق القول بأنه حتى في ظل لامركزية التخطيط يكون من الضروري تحديد حجم الانتاج المطلوب من كل سلعة على حدة بواسطة السلطات العليا للتخطيط على أساس كمى ، ماغودا في الاعتبار امكثيات المجتمع من المواد الخام ومستلزمات الانتاج ، وما يمكن لهذا المجتمع استيراده من الخارج ايضا .

وفي ظل هذه الظروف يمكن أن تتنافس المشروعات القائمة بنتاج سلع الاستثمار في الحصول على افضل المواد الخام المتاحة اذا لم يكن هناك تخصيص كمى لهذه المواد على المشروعات . كما تتنافس هذه المشروعات في تحسين طاقاتها الانتاجية والتوصل الى افضل دوال الانتاج التى تحقق لها الوفورات الفنية في استخدام المواد الخام . هذا بالإضافة الى تنافسها في الحصول على ماهر العمال وعلى افضل المعدات الرأسمالية اللازمة بنقد الذى يمكنها من تحقيق حجم الانتاج المستهدف بأقل التكاليف . أى أن عملية تحديد حجم الانتاج في ظل لامركزية التخطيط لا يصلحها تخصيص عناصر الانتاج اللازمة لانتاجها . بل يترك لمر تحديد كميات هذه العناصر وكيفية تدبيرها والحصول عليها للمشروعات من طريق العلاقات التعاقدية بينها وبين بعضها البعض . ولعل هذا هو ما يقصد بتمتع المشروعات بقدر من الحرية في التصرف في ظل لامركزية التخطيط .

ولسنا نعتقد أن يد المخطط المركزى في ميدان سلع الاستثمار تتوقف عند تحديد حجم الانتاج الإجمالى من كل سلعة على حدة ، بل نرى أنها تمتد بالضرورة الى تحديد حجم الانتاج المطلوب من الأنواع المختلفة من كل سلعة ، كما هو الحال عند تحديد المطلوب من المنازل السكنية والمستشفيات والمدارس والأبنية العامة والفنادق ... الخ ، التى تدخل جميعها في صناعة التشييد والبناء باعتبارها أحد أوجه انتاج السلع الرأسمالية الهامة ، وكما هو الحال أيضا عند تحديد الكمية المطلوبة من موتورات الطائرات والقطارات الكهربائية والسيارات ركوب ولورى وأوتوبيس ... الخ ، وكذلك بالنسبة لتحديد الكمية المطلوب انتاجها من الآلات الصناعية المتعددة الأنواع .

وليس من منطوق يقول بأن المخطط في ظل لامركزية التخطيط يمكن أن يقلل اتجاه صناعة التشييد والبناء الى اقلية المنازل وتجاهل اقامة المستشفيات والمدارس ، او اتجاه صناعة الموتورات الى انتاج موتورات الطائرات بحسب دون غيرها ، واتجاه صناعة الآلات الى انتاج آلات صناعة البطاطين الصوفية دون انتاج آلات غزل الصوف .. وان كل من

المعتول ان يقبل المخطط نقص او زيادة الانتاج المعلن عن المستهدف من كل نوع من انواع السلع المختلفة في حدود معينة . والمرجح ان تحديد حجم انتاج الانواع المختلفة من كل سلعة في هذه الحطة يأخذ شكلا قيميا دون تحديد عدد الوحدات بطريقة معينة . وطالما كانت افضل دوال للانتاج في ظل اسلوب الانتاج الفني السائد معروفة للمشروعات المعنية ، وكلن التغير المتوقع في الاسعار خلال الاجل القصير ضئيلا كما هو الحال عادة في المجمعات الاشتراكية ، فان طريقة التحديد هذه تتضمن بطريقة غير مباشرة تحديدا للوحدات المطلوب انتاجها من الانواع المختلفة من كل سلعة .

ويمكن القول من ناحية اخرى ان الوحدات الانتاجية تتمتع في ميدان انتاج سلع الاستثمار في ظل لامركزية التخطيط بقدر معقول من الحرية في تعديل التفاعل بين مختلف بنود المدخلات . اى في تعديل المعيار والامتياز الانتاجية مما تشير به دوال الانتاج المعروفة في ضوء ما تكشف عنه نتائج البحوث الفنية بهدف تحسين جودة الانتاج ورفع المستوى التكنولوجي السائد (١) . ويمكن ان تأخذ سلطات التخطيط العليا هذا العنصر في الاعتبار ، بحيث تقوم بتحديد حجم الانتاج لسلع الاستثمار المختلفة عند ذلك الحد الذى يترك فضلا من الموارد المدنية المتاحة لاغراض التجريب والبحث وتطوير اساليب الانتاج الفنية ، وبحيث تسمح بتخفيض الانتاج لتحقيق عن الانتاج المستهدف في حدود معقولة .

وقد سبقت الإشارة الى انه في ظل أى نظام علمي للتخطيط يتم تحديد تواريخ محددة للانتهاء من اقامة كل مشروع استثماري على حدة ، كما تعدد مواعيد الانتهاء من اعداد كل نوع من انواع الاستثمارات المرغوبة . وتكون هذه الاهداف المعلنة من حيث الكم والتوقيت بمثابة اوامر للمشروعات المختصة بالتعامل مع المشروعات المتخصصة لانتاج مستلزمات تحدد كمياتها وفقا لمعيار الانتاج (او دوال الانتاج) السائدة . ويكون من الضروري انتاج هذه المستلزمات قبل المواعيد المحددة بفترات تكفى لتعجز الانتاج التكميلي الذى يكون من شأنه تحويل مستلزمات الانتاج الفرعية الى استثمارات تامة . ووفقا لهذا يكون تحديد حجم عمليات التشييد والبناء الاجمالية بالمجتمع خلال فترة معينة بمثابة اوامر صادرة لوحدات التنفيذ على التعاقد مع الوحدات الانتاجية المختصة للقيام بنتاج حديد التسليح والطوب والاختشب والزجاج ... الخ ، التى تدخل في صناعة التشييد والبناء ، بكميات كافية لتحقيق الاهداف المنشودة ولتوفير هذه المستلزمات بالكميات المطلوبة ، في وقتيسمح باستخدامها لانتم عمليات التشييد والبناء المطلوبة . وبالمثل يكون تحديد مسافات خطوط السكك الحديدية التى ينبغى انشاؤها خلال فترة معينة للشبكة القومية ، بمثابة اوامر للقائمين على تنفيذ هذا النوع من الاستثمارات بالتعامل مع الوحدات الانتاجية المختلفة للقيام بنتاج القاطرات المطلوبة وقضبان السكك الحديدية ومدها وعربات الركاب

(١) هذا ما يمكن استنتاجه من نصيب المولج اليوفوسلاف القام . راجع .
Freming und Bertuo, op. cit. pp. 232 — 233.

وانشاء المحطات اللازمة ... الخ . وفقا لدوال الانتاج المتعارف عليها ، وفي اوقات تسمح بتمام الخطوط الاصلية في المواعيد المبينة في الخطة .

ونظرا للحرية التي تتمتع بها المشروعات في تعديل التفاعلات بين عناصر الانتاج من الالتفات السقوة رغبة في تخفيض التكاليف أو تحسين جودة الانتاج ، لقد ينتهي الامر الى وجود بعض الاختلالات الهيكلية كزيادة انتاج بعض مستلزمات الانتاج في الوقت الذي يتخلف فيه بعضها الآخر عن توفير الكميات اللازمة لتحقيق الانتاج النهائي المستهدف في الوقت المحدد . ولا يجب ان ننظر الى مثل هذه الاختلالات على انها ترجع الى انعدام التوقيت الزمني المتوافق في مثل لا مركزية التخطيط . فالسبب الاساسي في وجود هذه الاختلالات هو اختلاف اتجاهات المشروعات المخططة ازاء رغبها في تحقيق « الربح الاشتراكي » غير المخطط الذي يمكن ان يتحقق اذا ما قام المشروع بفتح نفس السكينة بنفسات أقل ، أو باستخدام نفس النفقات في تحقيق انتاج أكثر ، أو باستخدام نفس النفقات في تحقيق نفس الكمية المطلوبة ولكن بدرجة اعلى من الجودة . أو باستخدام نفس النفقات في الانتاج بحيث يزيد معدل الجودة المضلفة عن معدل النقص في الكمية بوجه عام . أما عملية التوقيت المتوافق فتعتمد تقريبا في لا مركزية التخطيط في نطاق الانتاج الاستثماري ، وان كان ذلك لا يأخذ شكل أوامر مباشرة ملزمة كما هو الحال في مركزية التخطيط .

(ب) سلع الاستهلاك :

ويختلف الامر في امتلاكنا بالنسبة لانتاج سلع الاستهلاك الى حد ما مما يحدث في ميدان انتاج سلع الاستثمار ، على الرغم من ان الكمية الاجمالية لعناصر الانتاج المالية المخصصة لانتاج سلع الاستهلاك تكون بالضرورة محدودة بحديدا كما بواسطة سلطات التخطيط العليا ، وبمرد الاختلاف ان الانتاج الاستهلاكي ينظم سلعا بعضها ضروري وبعضها كفاي ، ويلتقيها بسلع تتفاوت درجة ضرورتها أو كفايتها وفقا لمستوى التقدم الاقتصادي والاجتماعي العام للبلد محل الدراسة .

ويلاحظ ان النظام الاقتصادي الاشتراكي لا يتضمن انعدام التفاوت بين مستويات الدخول النقدية . وتعتبر ظاهرة التفاوت في الدخول النقدية تسياس لتطبيق نظام الحوافز المادية في النظام الاشتراكي من اهم اساليب دفع مجلة الانتاج نحو الاهداف المخططة ، وان كانت درجة التفاوت في هذه الحطة تقل كثيرا عن نظيرتها في المجتمعات الرأسمالية (١) . وطالما ظلت ظاهرة التفاوت في الدخول النقدية ، فلهذا يصبح من المنطقي — اذا ما بوازم للوحدات الانتاجية ذلك القدر الذي يتصوره دعاء اللامركزية المفرطة من الحرية في اختيار انواع السلع التي يقومون بنتاجها وتحديد الكميات التي يجب انتاجها من كل نوع منها بهدف تحقيق الربح — ان تتوقع ميل الانتاج الاستهلاكي الى التوافق مع احتياجات الفئات ذات الدخول النقدية المرتفعة ، ولو كان هذا على حساب بعض احتياجات الفئات ذات الدخول

المنخفضة (١) ويمكننا بتعبير آخر ان نتوقع في ظل هذه الظروف الافتراضية اتجاه قدر اكبر مما يجب من عناصر الانتاج المخصصة لانتاج سلع الاستهلاك الى انتاج السلع الكمالية ، على حسب ذلك القدر من عناصر الانتاج الذي يتجه الى انتاج السلع الضرورية . وينتهي الامر الى زيادة انتاج السلع الكمالية ونقص انتاج السلع الضرورية مما يقتضيه نمط الانتاج الاستهلاكي الواجب في ظروف المجتمع الاشتراكي ، وهو ما لا يمكن ان يقبله المخطط الاشتراكي ناي حال كتمن للاخذ بالاسلوب اللامركزي المزعوم .

وقد يكون من المنطقي ان نرجح مزوف المخطط في ظل الاسلوب اللامركزي من تخصيص كميات عناصر الانتاج اللازمة لانتاج سلع الاستهلاك المتنوعة المختلفة كسبيل لعلاج المشكلة المفقمة . غير ان هذا يجب الا يؤخذ على اطلاقه ، لمعاملات الاستثمار التي تؤدي الى اقلية مصلح ذات طلاقة معينة لانتاج كل من مجموعات السلع الاستهلاكية الكمالية والضرورية والمتوسطة تتم في حدود الخطة الاستثمارية التي تعتمدها سلطات التخطيط العليا في اطار برنامجها الاساسي لتحقيق معدلات نمو اقتصادي مستهدفة للاقتصاد القومي ، كما ان السلطات الاقتصادية العليا يكون لها في المجتمع الاشتراكي اشراف كامل على حركة التجارة الخارجية بحيث لا يمكن استيراد اى قدر من السلع الاستهلاكية (سواء الكمالية او الضرورية) الا بعد الحصول على الترخيص اللازم والافراج عن النقد الاجنبي المطلوب . وعلى ذلك يمكن القول ان هناك تخصيصا كميا الى حد ما ولو بطريق غير مباشر للسلع الراسخية ، اى عنصر راس المال (التي توجه الى انتاج كل من السلع الاستهلاكية الضرورية والكمالية على الاقل . وبذلك فان فيصل الاختلاف يكمن في قيلم المخطط المركزي بتخصيص العمل والمواد الخام تخصيصا كميا لانتاج سلع الاستهلاك المختلفة في ظل مركزية التخطيط ، بينما يعزف عن ذلك في ظل الاسلوب اللامركزي في التخطيط تاركا الحرية للوحدات الانتاجية في تعديل التفاعلات بين عناصر الانتاج الثلاثة عن الاتملا المتعارف عليها .

ومن العسير ان يعتمد المخطط في ظل لامركزية التخطيط على مجرد الاشتراك في تحديد الطائفة الانتاجية للمشروعات المختلفة التي تنتج سلع الاستهلاك الكمالية المتنوعة ، كوسيلة يحول بها دون زيادة انتاج السلع الكمالية على حسب السلع الضرورية خلصة وان بعض هذه المشروعات قد يقوم في ظروف تعتم اخذ مقتضيات الاجل الطويل في الاعتبار ، بينما يكون هدف المخطط زيادة الاستعانة بنتاجيتها بصورة تدريجية حتى تصل الى الانتاج بطلقتها الكلمة بعد فترة من الوقت قد تطول وقد تقصر . وتتضح منطقية هذا الجدل اذا ما توخينا الحقيقة القليلة بقه مع اطراد التقدم الاقتصادي والاجتماعي تتحول كثير من السلع الكمالية وشبه الكمالية الى

(١) لعل هذا هو السبب الاساسي في ضرورة تحديد نصيب الاستثمار من عناصر الانتاج المتلة من طريق التعميد الكمي لمختلف انواع الاستثمارات .

ضروريات ، كما تتراخى أهمية بعض السلع التي كانت تعد من أكثر الطيبات ضرورة ، ولا يعود المجتمع يستهلك منها نفس القدر الذى كان يحتلجه من قبل . وفي ضوء نفس الحقيقة قد يحتاج الأمر الى أن تقوم مشروعات انتاج السلع الضرورية بالعمل بأكثر من طاقاتها العادية ، أما لتجنب الاستيراد في ائرتت الحاللى حتى تقام مشروعات اضليفه او لان الاحتيلجنت الاضليفه لا تبرر قلمه مشروع كامل جديد من وجهة النظر الاقتصادية .

على ذلك يصبح من المرجح أن يبحث المخطط في ظل الاسلوب اللامركزى عن وسيلة اخرى تكفل مغالبة الحد الأدنى من احتيلجنت الجماهير للسلع الاستهلاكية الضرورية . وتحول دون زيادة انتاج السلع الاستهلاكية الكمالية عن حد معين . وتتمثل اقل هذه الوسائل مركزية في رأينا في ضرورة تحديد الحد الأدنى للكميات التي يجب توفيرها من مختلف السلع الضرورية ، والحد الأقصى للكميات التي يجوز انتاجها من مختلف السلع الكمالية . مع ادخال التعديلات الواجبة في هذه الحدود كلما اقتضت الظروف ذلك . ويلاحظ أن قيام المخطط باتخاذ مثل هذه القرارات على المستوى القومى إنما هو بر بتطلبه العمل على كلفة مساوى رفاهية اقتصادية واجتماعية معين للجماهير . وهو ما يعتبر من المسائل التي لا تقل في أهميتها داخل اطار المجتمع الاشتراكى عن تحديد معدل النمو الاقتصادى العام ، الذى يستلزم تحديد حجم الاستثمارات السنوية على المستوى القومى ايضا .

واذا كان من واجب المخطط في ظل لا مركزية التخطيط أن يقوم في رأينا بوضع الحدود الدنيا والقصى لكميات السلع الضرورية والكمالية التي يجب انتاجها للاستهلاك على التوالى ، فإن الوحدات الانتاجية تظل على الرغم من ذلك تتمتع بحرية اختيار دول الانتاج المناسبة التي تتضمن افضل التفاعلات بين عناصر الانتاج لاتجاز الانتاج المستهدف ، يكون لها ايضا حرية معقولة اراء كل ما يتعلق بمسألة تنويع الانتاج وفقا لمقتضيات الطلب ، بالاضافة الى ما تتضمنه القرارات المتقدمة من حرية المشروعات في زيادة انتاج السلع الضرورية عن الحد الأدنى وانقاص انتاج السلع الكمالية عن الحد الأقصى المقرر .

ولا يمكننا أن نتصور في هذا المضمار أن حرية الوحدات الانتاجية في لا مركزية التخطيط في تنويع منتجلتها الاستهلاكية يمكن أن تصل الى أى مستوى يشليه نظيره في المجتمعات الرأسمالية حيث تقوم المشروعات الخاصة المختلفة بتقديم مثلثات الانواع من كل سلعة الى المستهلكين في الاسواق . فالتنوع المفرط في السلع والخدمات في المجتمعات الرأسمالية يرجع اساسا الى وجود المشروعات الخاصة التي تتنافس في سبيل استحوار على عملاء بعضها البعض لتحقيق أقصى الارياح النقدية الممكنة، ولو كان في ذلك القضاء على بعضها لصالح بعضها الآخر . ولا نطن بأى حال أن محتما اشراكيا يمكن أن يقبل مثل هذا الغرم الاجتماعى الفادح ثمنا لدمم صرح لا مركزية التخطيط بدلا من مركزية التخطيط ، وهو في اشد الحاجة الى

كل قدر من موارده المتاحة لمواصلة النمو وتحقيق مزيد من الرغبات الاقتصادية .

والمرجح أن تقوم السلطات الاقتصادية العليا في المجتمعات الاشتراكية التي تأخذ بالأسلوب اللامركزي بتوجيه نظر الوحدات الإنتاجية المختصة إلى التركيز على إنتاج أكثر الأنواع جودة وملاءمة للنمط الاستهلاكي المتقدم، أو إلى الاتصال على إنتاج أنواع معينها تخصص للاستهلاك المحلي ، والعناية بإنتاج الأنواع التي تتمتع بدرجة عالية من القابلية للتصدير (١) . إلى غير ذلك من توجيهات يكون من شأنها التوفيق بين مقتضيات علاج المشكلة الاقتصادية التي تتضمن عدم الانحياز في التنوع دون مبرر من ناحية ، وترك قدر من حرية الاختيار للمشروعات لا يبتكر أنواع جديدة أكثر جودة وربما أقل تكلفة من ناحية أخرى . وبالرغم من أن مثل هذه التوجيهات التي قد تتضمنها الخطة الشاملة أو التعليمات الواردة بشأن تنفيذها لا يكون لها صفة الإلزام القسري — كما هو الحال مثلا في ظل مركزية التخطيط حيث تحدد الكميات المطلوبة لإنتاجها من كل نوع ، كما تحدد كميات عناصر الإنتاج الواجب استخدامها لإخراج هذا الإنتاج إلى حيز الوجود — فانه يكون على الوحدات الإنتاجية في ظل لامركزية التخطيط نوع من الالتزام الأدبي للعمل بهذه التوجيهات التي تعبر عن وجهة نظر السلطات الاقتصادية العليا حيث تكون متسمة بالشمول ورعاية الصالح الاقتصادي القومي كوحدة واحدة . ولغنى عن الذكر أنه كلما طردت تقدم النظم الاشتراكية اقتصاديا ومرحليا ، واتسعت القاعدة الاقتصادية بنمو رأس المال القومي كلما يمكن إعطاء الوحدات الإنتاجية مزيدا من الحرية في مجال تنويع المنتجات الاستهلاكية . والسبب في ذلك هو التزايد التدريجي في كميات عناصر الإنتاج التي تنتج لإنتاج سلع الاستهلاك بعد تحديد نصيب الاستثمار من هذه العناصر كلما زادت درجة التقدم الاقتصادي والتكنولوجي للمجتمع الاشتراكي .

ويتضح مما تقدم أن الوحدات الإنتاجية لا يمكن أن تتمتع في ظل نظام عسبي سليم للتخطيط إلا بقدر محدود من الحرية فيما يتعلق بتحديد حجم إنتاجها وتنويع منتجاتها سواء منها الاستهلاكية أو الاستثمارية ، وسواء كان أسلوب التخطيط المتبع مركزيا أو لامركزيا . ولعله يمكن القول في ضوء التحليل المتقدم أن ظروف الإنتاج في ظل الاقتصاد الاشتراكي يستلزم بالضرورة قدرا من مركزية التخطيط التي تكفل التنسيق بين برامج الإنتاج التي يمكن أن تقوم بها الوحدات الإنتاجية المختلفة وبين الخطة الاقتصادية التي تضعها سلطات التخطيط العليا التي تسهر على رعاية معدل النمو

١) في بلد كيوغوسلافيا تصل مثل هذه التوجيهات إلى الوحدات الإنتاجية في صور متعددة فهي إما أن تأخذ شكل قرارات عليا من الحكومة المركزية ، أو تطبيقات صادرة من حكومات الكومونات ، وقد تأخذ شكل اتفاقات بين الوحدات السهلية والمزروعة والشروعات ، وجميع هذه التوجيهات تكون في إطار الخطة العامة غير أن تنفيذها يسود كما لو كانت لشروعات قد انبجث إليها من نفسها .

الاقتصادى العلم من ناحية ، ومستوى الرفاهية الاقتصادية للجهاير من ناحية أخرى . ولعل ذلك يؤدى بنا الى القول بأن ما يذهب كثير من الاقتصاديين الى تسميته « بلا مركزية التخطيط » ، لا يمكن ان يخرج في واقع الامر عن كونه « نوعا مغلفا من مركزية التخطيط » . وبذلك فإن الاختلاف في التطبيق الاشتراكى من هذه الزاوية بالذات لا يشكل في رايىنا اساليب مختلفين . وانما درجات متعلوته من اسلوب واحد هو « مركزية التخطيط الشامل » .

ثانياً — امكان وجود نظم السوق وامكان قيلم المنافسة بين المشروعات المختلفة في سبيل تحقيق الارباح ، و توقف هواند عناصر الانتاج النقدية المختلفة ولسعر السلع والخدمات على ظروف العرض والطلب .

اذا كتبت الاسعار السوقية في المجتمعات الرأسمالية هي نتاج الحرية التي يتمتع بها كل من المنتجين واصحاب عوامل الانتاج والمستهلكين في ميدان التنظيم والتعامل ، ونتاج محاولة جميع الاطراف تحقيق اكبر منفعة ذاتية ممكنة في ظل ظروف تسودها الملكية الخاصة كسلوب للصياة والاستمرار ، فإن الامر بالضرورة يختلف في المجتمعات الاشتراكية عما هو عليه في المجتمعات الرأسمالية نظرا للعوامل الآتية :

(أ) القيود الموضوعة على تزايد الثروات والتي تحد من حرية التنظيم .

(ب) القيود الموضوعة على مدى التفاوت في الدخول ومن ثم فلا يمكن ان يقل الحد الأدنى للأجور عن قدر معين . وهو ما لا يتفق وما يمكن أن يودى اليه بمعامل العرض بالطلب في سوق العمل في ظل ظروف الحرية الاقتصادية .

(ج) القيود الموضوعة على التشغيل لو العمالة التي تقتضى في المجتمع الاشتراكى ضرورة تشغيل جميع العمال في مختلف الميادين بغض النظر عن قيمة انتاجيتهم الحدية (١) .

(د) القيود التي ينبغي أن يفرضها المجتمع الاشتراكى على مستوى اسعار سلع المستهلك الضرورية بالرغم من وضع حد أدنى لكمياتها ، ويلاحظ أنه في ظل ظروف الحرية الاقتصادية يؤدى وضع حد أدنى لكميات الانتاج من نوع معين أكثر مما يبرره نمط انفاق الدخول النقدية الفردية الى زيادة الطلب على

(١) اذا كتبت السياسة الاقتصادية الجديدة في يوغوسلافيا قد سمحت بوجود بطاقة بين انعمال الذين لا يمكن ان تستوعبهم المشروعات تحت اسلوب التصير الذاتي ، فيما رآل هذا الموضوع محل جدل بين الاقتصاديين والسلوليين السياسيين وغيرهم . هذا بالإضافة الى مسألة مدد التمتعولون وتهم الدولة بمصرف امكالت بطاقة لهم — مقالات الفكتور جمال المصطفى من الاقتصاد اليوغوسلافى — الامرام نوفمبر ١٩٦٧ .

عوامل الإنتاج الداخلة فى إنتاج هذا النوع ، وارتفاع عوائد هذه العوامل ، وارتفاع نفقات الإنتاج النهائية . ولا يمكن أن يسمح المجتمع الاشتراكى بارتفاع أسعار سلع الاستهلاك الضرورية أكثر من مستوى معين لجرد الرغبة فى اتباع لمركرية التخطيط المفرطة . والعكس فى حالة السلع الكمالية .

(هـ) أن القيود التى اشرنا إليها من قبل بالنسبة لتخصيص عناصر الإنتاج بطريقة كمية لإنتاج كل من سلع الاستثمار و سلع الاستهلاك ، ثم التصديق الكمى لحجم إنتاج كل نوع من سلع الاستثمار ، والحد الأدنى لإنتاج سلع الاستهلاك الضرورية والحد الأقصى لإنتاج السلع الكمالية ، يتفلسف مع افتراض حرية المنظمين فى الطلب على عوامل الإنتاج . هذا بالإضافة إلى أن افتراض معقولة الخطة العلمية وبنيتها على أساس المنافع من عناصر الإنتاج، يتضمن توافق الطلب على هذه العوامل مع فرضها وخاصة بالنسبة لعنصرى الأرض ورأس المال . وقد سبقنا الإشارة إلى أن أجور العمال تكون بالضرورة خاضعة للتحديد الحكومى المركزى عن طريق فرض حد أدنى وحد أقصى لها .

(و) أن وجود كثير من المشروعات التى تقام فى المجتمع الاشتراكى لأغراض استراتيجية أو قومية يجلب المشروعات التى تقوم على أساس الربحية ، يجعل من المتعذر توقع استمرار المشروعات الأولى إذا ما تركت لشئها اعتمادا على ما يمكن أن تحققه من أرباح . ويمرور الوقت تجد هذه المشروعات أنه من المحال أن تحصل على عوامل الإنتاج اللازمة لنشاطها عند أسعار منخفضة بالقدر الذى يسمح لها بتحقيق الأرباح .

(ز) أن افتراض صحة هذا الزعم (وجود نظم السوق والمنافسة وهنئذ الربح ... الخ) يتضمن افتراضا بأن توقعات مديرى المشروعات بالنسبة للأرباح لابد وأن تؤثر على حجم الإنتاج سواء كان ذلك فى ميدان الاستثمار أو ميدان الاستهلاك ، وهو ما لا يجوز حدوثه فى اقتصاد اشتراكى مخطط بحلول تحقيق أعلى معدلات النمو بموارده المتاحة .

وفى ضوء ما تقدم نجد أنه من العسير الاقتناع بإمكان وجود نظام السوق والمنافسة بين المشروعات فى سبيل تحقيق الأرباح بالمعنى الرأسمالى داخل أى مجتمع اشتراكى ولو اتبع الأسلوب اللامركزى فى التخطيط . ومن ناحية أخرى فأنه من الصعوبة بمكان أن نتصور إمكان الاعتماد على ظروف الطلب والعرض غير المقيدة فى تحديد مستويات الأسعار للسلع والخدمات وعوامل الإنتاج ، وأن كانت الأسعار تظل مستخدمة كوسيلة لتوزيع العمل على الصناعات والحرف المختلفة وكذلك لتوزيع جانب كبير من السلع الاستهلاكية على جماهير المستهلكين ، بعد أن تكون السلطات الاقتصادية قد قامت بالفعل بتحديد جانب الطلب على العمل وجلب عرض السلع الاستهلاكية ، دون أن يكون لمستوى الأسعار تأثير على قراراتها التى ترتبط بمعدلات النمو ومستوى الرفاهية الاقتصادية على التوالى .

وبخلاصة القول لن الإنتاج فى المجتمع الاشتراكى لابد وأن يمثل متغيرا مستقلا غير مرتبط بتغيرات الأسعار ، بعكس الحال فى المجتمعات الرأسمالية

حيث يؤثر الإنتاج في الأسعار ويتكرر بتغيراتها ويتوقع تغيرها أيضا (١) . ولا نظن أن السلطات الاقتصادية في أي مجتمع اشتراكي يمكن أن تقبل خضوع الإنتاج القومي فيها للتغيرات الحرة في الأسعار . وقد تترك هذه الأسعار لتحديد دون أن يتم تحديدها بواسطة سلطة مركزية عليها بطريقة مباشرة ، إلا أن سيطرة هذه السلطة على الظروف التي تحكم تغيرات الأسعار (أي حجم الإنتاج والاتفاق) يحول دون أن تصبح الأسعار علما متحكما في أطراف تقدم الاقتصاد الاشتراكي . ولا يمكن في مثل هذه الظروف "اقتناع بوجود السوق والمنفعة بمفازها الراسملي على الإطلاق (٢) .

رابعا : إمكان منح السلطة الكاملة لفئة المديرين في ميدان تكلفة العمل وعقليهم ... الخ كسبيل لنفع عجلة الإنتاج من نلحيتي الكم والكيف .

لا جدال في أنه في غيبة نظام الملكية الخاصة وحرية التنظيم وحوافز الربح بالمفهوم الراسملي ، يصبح من الضروري الاعتماد على نظم الحوافز لنفع عجلة الإنتاج ، ونستوى في هذا جميع المجتمعات الاشتراكية سواء منها ما يقوم على مركزية التخطيط أو ما يسمى لا مركزية التخطيط . وعلى الرغم مما يمكن أن تكلفه الحوافز المعنوية في هذا الاتجاه ، إلا أن هذا — مأخوذ من الاعتبارات الطبيعية البشرية — لا يكون بالقدر الكافي لنفع عجلة الإنتاج بالسرعة الواجبة ونفس درجة الكلفة المطلوبة ، ومن ثم يقتضي الأمر الاستعانة بنظم الحوافز المادية . وفي رأينا أنه يجب التفرقة في هذا الشأن بين نوعين من الأساليب التي يمكن الاعتماد عليها لأقامة نظام سليم للحوافز المعنية في المجتمعات الاشتراكية :

١ . ربط الأجور بمختلف أنواعها بالإنتاج .

(ب) إعطاء مزيد من السلطة لمديرى المشروعات العلمية في ميدان إدارة العمال واعتبارهم مسئولين عن وضع وتطبيق نظم الأجور والمكافآت والترقيات والملاوات وفرض الجزاءات المالية ... الخ (٣)

وليس هناك من يختلف في شأن ضرورة ربط الأجور بالإنتاج كلفضل الأساليب العلمية التي يمكن استخدامها لرفع الكلفة الإنتاجية وتحقيق أكبر

(١) أننا في هذا نخالف تلك الآراء التي يرميها لستونكين في كتابه من « الحجة والسوق » وأنس يريدها كل من بروسور ليد ليوكتف والكتور كونرود والستفين براكوف وهوريل معسبه لضرورة لسوق في الاقتصاد الاشتراكي كمنبع للحوافز المادية . وفي رأينا أنه يمكن استعانة لنظم حوافز مسئول دون العلة إلى تعظيم التخطيط الاشتراكي بقسوده إلى يكفبه لسوق .

(٢) لحل هذا الرأي الموجه يفتق في نصوص مع ما كتبه الأستاذ Oskar Lange ، من تحليل في كتابه On the Economic Theory of Socialism ردا على كتابات الأستاذ Ludwig Von Mises .

من مصر النظم الاشتراكي على توليد الموارد توزيعا اقتصاديا . هذا هو ما توهم البعض أن البروفيسور ليوكتف يدعو إلى الحد به دون سواط أو معبر بحكم سلطه المديرين في هذا الشأن .

المعدلات الانتاجية المبكئة واذا كان هذا الاسلوب يمثل احداث الوسط على العملية الى تلجا الى الاخذ بها المشروعات الرأسمالية الخاصة التي تحرص على تحقيق أقصى الأرباح المبكئة ، فمعه يكون بالأحرى استخدامه في المجتمعات الاشتراكية حيث يجب ان يزداد الحرص على تحقيق أكبر إنتاج ممكن وتجنب كل أنواع الإسراف في الموارد المادية والبشرية . ويلاحظ ان نجاح هذا الاسلوب في تحقيق اغراضه يتوقف أساسا على تحديد معيار كمية رمنية لإنتاج العليل على أساس معقولة تأخذ في الاعتبار المستوى التكنولوجي السائد وقدرة العليل المتوسط ووسائل الراحة المكفولة للعامل، وظروف العمل الأخرى ، ومدى توافر مستلزمات الإنتاج ... الخ

ويمكن القول ان التطبيق الاشتراكي بمختلف أنواعه لا يمكن ان يستغنى تمام الاستغناء عن هذا الاسلوب من أساليب الحوافز المادية ؛ كل ما هنالك ان المعيار والتماط الكمية والزمنية الخاصة بقتلجية العمل قد يتم تحديدها بواسطة السلطات المركزية في ضوء التقارير الفنية الموضوعية بواسطة الفنيين ، ماخوذا في الاعتبار ظروف الوحدات الاقتصادية التي قد تتباين قدرتها الانتاجية ومدى المبكئة فيها ... الخ ، وقد يتم تحديدها من ناحية أخرى بواسطة ادارة كل مشروع على حدة في ضوء المشاهدات السابقة والحالية وتقارير الفنيين أيضا . وفي كلتا الحالتين لابد وان يقوم تحسديد الظروف التي تؤثر على القدرة الانتاجية لأنواع العمل المتباينة وبحيث يكون نظم الاجور الموضوع وسيلة لتشجيع لا لتثبيط العمل ، وبحيث يتوخى القائمون على تنفيذ هذا النظام الدقة التامة في تطبيقه على جميع الفئات المشتركة في العملية الانتاجية .

وجدير بالذكر ان نظم ربط الاجور بالإنتاج تنطبق تماما مع ضرورة وجود تملوت بين مستويات الاجور النقدية في المجتمع الاشتراكي . ومن البديهي ان تمل هذا التملوت يجب ان يقوم على أساس وقواعد لا تتغير الا بتغير ظروف الإنتاج والمستوى التكنولوجي السائد ، حتى لا يؤدي تغييرها المتكرر الى خلق نوع غير صحي من العلاقات الاجتماعية بين مختلف فئات العليلين .

ونود ان نؤكد ان قيام الوحدات الاقتصادية المختلفة بوضع المعيار الكمية والزمنية الخاصة بقتلجية العمل لا يؤثر على الاطلاق في شكل ومقومات النظم الاشتراكي طالما ان هذه المعيار قد وضعت على أساس دراسة علمية شاملة لظروف كل وحدة على حدة ، وطالما ان التماط ومعدلات الإنتاج الفنية (اي النسب العلمية للتفاعل بين عناصر الإنتاج المختلفة) قد اخذت في الاعتبار عند تحديدها . ومن العسير القول بان قيام الوحدات الاقتصادية بقتلخاذ قرارات في شأن تحديد معيار انتاجية العمل يؤدي الى اعتبار التخطيط الاقتصادي الاشتراكي لامركزيا في جوهره بالرغم مما كشف عنه تحليل الآراء الثلاثة المتقدمة من ضرورة مشاركة السلطات المركزية في توجيه النشاط الانتاجي لهذه الوحدات . وغنى عن الذكر ان معيار انتاجية العمل التي تقوم السلطات الاقتصادية العليا في ظل مركزية التخطيط

بتحديدها لا تخرج من كونها متوسطات علمية لما تقوم الوحدات الاقتصادية المختلفة في كل ميدان من ميادين النشاط الاقتصادي باقتراحه في هذا الصدد (١) . ولعل هذا المنطق يؤكد ما نقول به من أن التخطيط الاقتصادي الاشتراكي هو مركزي بطبيعته وأن كلفت درجة المركزية فيه قد تتفاوت من بلد لآخر وفقا للاطر التنظيمي للاقتصاد القومي . وطبيعة الاساليب التطبيقية والتنظيمية المتبعة .

وليس هناك تمة خلاف بين ما نعتقد وما يراه دعاة لامركزية التخطيط، بالنسبة لاستخدام انتاجية العمل كأساس لتحديد مدى التفويضات في مستويات الاجور في ظل الاقتصاد الاشتراكي ، وبالنسبة لضرورة تحديد هذه الانتاجية وفقا لمعيار كمية وزمنية مدروسة تتميز بالاستقرار النسبي . ولعل فيصل الخلاف هو فيما يتعلق به اتصال اللامركزية المفرطة من ضرورة اعطاء مزيد من السلطة في ميدان ادارة العمال لفئات الادارة الوسطى التي تنظم مديري المصالح الحكومية ... الخ ، واعتبارهم مسئولين عن العلية ومديري المصالح الحكومية ... الخ ، واعتبارهم مسئولين عن وضع وتطبيق نظم الاجور والكفاءات المالية والترقيات والعلاوات ولرخص الجزاءات المالية .. الى غير ذلك من الشئون المالية الخاصة بجهاز العاملين ، ولو كلن ذلك في هيبة المعيار الكمية والزمنية التي تقدمت الاشارة اليها . ولعل الدفاع عن هذا الرأي يقوم على الحجج الثلاثة الاتية :

١ - ان مختلف فئات العمال في الوحدات الاقتصادية تكون مسئولة عن انتاجيتها اتم امراد الادارة الوسطى ، بينما يكون المديرون - وليس العمال - هم المسئولين عن تحقيق اقصى الاهداف الانتاجية اتم القيادة السياسية للاقتصاد الاشتراكي .

٢ - ان الالتجاء الى اساليب الحوافز المالية لانكاء المنافسة بين المديرين افضل وانجع من استخدام هذه الحوافز المالية لانكاء المنافسة بين عمال المشروع الواحد ويعتبر اعطاء هذه السلطات الكبيرة للمديرين للتمييز بين العمال المنتجين والاطل انتاجية منهم افضل الوسائل التي تكفل لهم قيادة مشروعاتهم نحو تحقيق اقصى انتاج ممكن ، اذا ما اخفنا في الاعتبار ان زيادة انتاج كل مشروع يتضمن زيادة المكافاة المالية التي تحصل عليها ادارته ، مما يؤدي الى مزيد من الجهد والعمل على اطراد ترايد الانتاج .

٣ - ان ارتباط المكافاة المالية لمدير كل مشروع بالتنتجية مشروعه يحول دون خضوع هذا المدير للمؤثرات الشخصية التي قد تؤدي الى التمييز بين العمال على امس غير سليمة .

ينتهي دعاة اللامركزية المفرطة اذن الى القول بإمكان اعطاء مزيد من السلطات في ميدان ادارة العمال لفئات الادارة الوسطى ، ولو لم يكن هناك معيار كمية زمنية لانتاجية العمال وانتاجية كل مشروع . وهم يناهون و

1) Hans Hirsch op. cit., pp. 33 - 34; also Stanislaw Wolicki op. cit. pp. 168.

بعض الاحيان بضرورة البدء بتطبيق نظام الحوافز المالية في الاقتصاد الاشتراكي من هذه الزاوية بالذات ، ولو صاحب ذلك نوع من النقص المؤقت عن وضع معايير لانتاجية العمل وانتاجية المشروعات المختلفة على اساس كمية زمنية . (١)

وهنا نجد اننا نختلف اختلافا جليا مع اتصال لامركزية التخطيط . فقد اصبح من القواعد المستقرة في علوم الادارة انه لكي يكون نظام الاجور النقدية حافزا لمزيد من الانتاج فانه يجب الا يتضمن اية عوامل تقديرية لا ترتبط بنتاج فعلي ، حيث ان ذلك يكون في كثير من الاحيان مصدر قلق وشعور بعدم العدالة بين ثلث العمال ، الامر الذي يقلل من رغبتهم في بذل الجهد ومواصلة الانتاج بكلفة عالية . واذا ما نظرنا الى ثلث الادارة الوسطى باعتبارهم احد ثلث جماهير العاملين في المجتمع الاشتراكي - وليسوا من قبيل المنظمين في اقتصاد رأسمالي - فان قاعدة عدالة الجزاء المادي وثأيره في الجهود المبذولة تمتد لاشك في ذلك الى ثلث المديرين بنفس الدرجة التي تؤثر بها في مدى تنفيس عمل المشروع الواحد . وعلى هذا فان شعور بعض المديرين بقبحهم لكل خطأ من اقرانهم من زاوية الجزاء المادي (اي المكافأة المالية) ، قد يؤدي الى سيادة نوع من التخمير وعدم الرضا ، بحيث يقلل من مجهوداتهم المبذولة لادارة مشروعاتهم . ومثل هذه الظاهرة يمكن ان تحدث اذا لم يتم تحديد الانتاج النمطي للمشروعات المختلفة من الناحيتين الكمية والزمنية بحيث تكون زيادة انتاج المشروع عن الانتاج المتوقع له هي المصدر الاساسي للمكافأة الاضائية للمديرين . لذا ما حدثت هذه الانماط الانتاجية للمشروعات على اساس بذل الجهد المتوسط في حدود ما يسمح به المستوى للتكنولوجيا السائدة والطلقة الانتاجية للمشروع ومدى توافر مستلزمات الانتاج وعناصر العمل ، اصبحت هذه الانماط اساسا لمكافأة المديرين ذوي الكلفة الخلصة .

ومعنى ما تقدم انه لا بد ان يتم تحديد انماط الانتاج الخلصة بالمشروعات التي تعمل في مجال نشاط اقتصادي متمثل على اساس كمية زمنية ، قبل ان يتمكن من ربط المكافأة المالية للمديرين بنتاج مشروعاتهم ، والا لذي شعور هؤلاء المديرين بعدم العدالة في مكافأتهم الى الاقلال من تنفيسهم والعزوف عن تحسين كفاءة الادارة بصفة مستمرة ، وهو هدف الاخذ بنظم الحوافز المالية وابتغاه . ولسنا في حلقة الى القول بان قياس الكلفة النسبية للمشروعات المختلفة على اساس آخر غير مقارنة كمية الانتاج المنجز بالانتاج النمطي ، كالمقارنة بين الارياح النقدية المحققة او بين ارقلم الانتاج المطلقة ، او بين المساهمة النسبية في المبيعات او بين ارقلم

(١) بلينا في هذا ما لظ به فتون الماسست الغير في الجمهورية العربية المتحدة من دعم سلطات رؤساء مجالس الادارة قبل وضع المعيار الموضوعية وان كل سلوك الحكومة لغيرا آراء هذا الموضوع يقدم محاولة جادة لتلاص تصور للتشريع في هذا المسند . فمن المعروف ان مجهودات مستمرة مطلقة تكثت لبذل للتأهات من وضع المعيار الزمنية والكلفة لمختلف المشروعات المالية .

المبيعات ... الخ ، لا يمكن أن تحقق مقصدنا في هذا الشأن في ظروف المجتمع الاشتراكي لأسباب ليس هذا مجال مناقشتها بالتفصيل .

ويمكن القول أيضا على نفس الأسس أن تحديد معايير انتاجية العمل على أسس كمية زمنية داخل المشروع الواحد كأساس لتحديد مكافأة العمل، يمثل الوسيلة الوحيدة لتجنب سخط مختلف فئات العمال على الإدارة وبجنب هرقلة روح المنافسة بينهم . أما الاعتماد على أساليب التتأير السرية أو التقييم العلم المباشر وما شله ذلك . كأساس لتحديد المكافأة المالية لكل ملل على حدة سواء بالنسبة لأجره الدورى أو فرص ترقيةه أو المكافآت التشجيعية الممنوحة له والعلاوات وغير ذلك من الميزات النقدية والعينية . فهو أمر يعرض لكثير من النقد الذى لا تكاد تتشكك فى صحته . ولا جدال فى أن المخطط الاشتراكي لا يمكن أن يتقبل بكثير أو قليل من الترحاب بكرة السماح للضعف الانساقى بكل ما يعتريه من أمكن الخضوع للمؤثرات الشخصية والنفسية والعلاقات الخاصة ، بل أن يؤثر فى مجريات الانتاج الاستهلاكى الذى يتوقف عليه مستوى الرفاهية الاقتصادية فى الوقت الحاضر ، ولا فى مجريات الانتاج الاستثمارى الذى ترتب به معدلات النمو الاقتصادي للأجيال المقبلة .

وبخلاصة رأينا فى هذا الشأن أنه ليس هناك ما يمنع من إعطاء سلطات شيرة لفئات الإدارة الوسطى فى ميدان العملية المالية للعمل ، على أن يستند ممارسة هذه السلطات الى وجود معيار كمية زمنية تحكم انتاجية الفئات المختلفة للعمل وانتاجية المجموعات المتمثلة فى المشروعات . وليس فى هذا أى انتقال لسلطات الإدارة فى المشروعات العلمية فى الاقتصاد الاشتراكي كما قد يتبادر الى الذهن لأول وهلة . فلا تكاد سلطات الإدارة فى هذه الحدود تختلف من نظيرتها فى المشروعات الرأسمالية الخاصة التى تقع أحدث الأساليب العلمية فى الإدارة ، والتي يتم تقدير المكافأة المالية للعمل فيها على أسس المقارنة بين انتاجهم العلمى والانتاج العلمى الذى يتم تحديده على أسس كمية زمنية . (١) ولعل سلطات الإدارة فى ميدان الشؤون العمالية فى المجتمعات الرأسمالية لا تتجاوز ما تشير به فى هذا الصدد إلا بما يكون لها من قدرة على استخدام عقوبة الفصل أيضا ، وهى من الأمور التى لا ترحب السلطات السيلسية بالأخذ بها فى إطار المجتمعات الاشتراكية إلا لأسباب خلسة تحدد على سبيل الحصر بواسطة التشريع .

من الواضح أننا لا نعترض على إعطاء مزيد من السلطة لفئة المديرين فى ميدان الشؤون العمالية طالما كتبت هذه السلطة فى حدود ما تسمح به معيار انتاجية العمل وانتاجية المشروعات ، إذ قد يكون فى هذا تدعيم لكفالية

1) Joseph S. Berliner, Managerial Incentives and Decision Making: A Comparison of the United States and the Soviet Union. Republished in Morris Bernstein's Comparative Economic Systems, Models and Cases, pp. 386 417.

الإدارة . غير أننا نود أن نوضح أن إعطاء الإدارة الوسطى في الاقتصاد الاشتراكي سلطات تكاد تكون مطلقة في ميدان المعاملة المالية للعمل بالصورة التي يدعو إلى الأخذ بها انصر اللامركزية المفرطة ، دون أن يتم تحديد المعيار الكمية الزمنية التي تحكم انتاجية العمل وانتاجية المشروعات المختلفة ، هو في رأينا من قبيل إقامة ما يمكننا أن نطلق عليه مجازا تعبير « ديكتاتورية البيروقراطية » داخل المجتمع الاشتراكي . ويؤدي هذا بالضرورة - إذا ما سلمنا بوجود الضعف الإنستاتي - وهو أمر حتمي - إلى تطور نوع غير مرغوب من الشعور بالقهر والغبن بين جماهير العاملين ، الأمر الذي لا يتفق ومفهوم العلاقات الانستائية والاجتماعية والاتصالية في المجتمع الاشتراكي . ومن المرجح أن يؤدي نمو هذه الظواهر غير الطيبة في البيئة الاتصالية الاشتراكية حيث تكون الأموال ذات طبيعة عامة ، وحيث يكون الانتاج خاضعا للتخطيط الشامل دون أن يتكرر بحواجز الربح بمغزاها الرأسمالي . وحيث يكون المواطنون جميعا مستهلكين من ناحية وأجراء من ناحية أخرى ، إلى اختلال مغزي المفاهيم الاشتراكية من الناحيتين الاجتماعية والسياسية في أذهان جمهرة العاملين الذين يمثلون أصحاب المصلحة الحقيقية في تقدم وازدهار الاقتصاد الاشتراكي ، ولعلنا نكون على حق إذا ما ذهبنا إلى القول بأن القيادة السليسية التي تكون لها الكلمة الأخيرة في اتخاذ معظم القرارات ذات الطابع الجوهري العام في الاقتصاد الاشتراكي ، لا يمكن أن تسمح بحدوث مثل هذه التطورات التي يمكن أن يؤدي إليها وضع آراء دعاة اللامركزية المفرطة موضع التنفيذ .

وإذا كل الرأي المتقدم يمثل في اعتقادنا القاعدة العامة فيما يتعلق بموضوع الأخذ بأساليب الحوافز المادية كسبيل لدفع عجلة الانتاج في الاقتصاد الاشتراكي ، فقد يحتاج هذا الرأي لبعض التعديل أو التحويل في ظروف معينة . وفقا للمرحلة التي يمر بها المجتمع الاشتراكي ، ووفقا لطبيعة العلاقات الاجتماعية والانستائية في هذا المجتمع وكذلك العادات والتقاليد والروابط الأسرية السائدة ، وغير هذا مما قد يؤثر في مدى اقتصاد اشتراكي مثلا ، حيث لا تكون المفاهيم الاشتراكية قد اتضحت بعد تماما واستقرت . وحيث لا يكون المسؤولون عن الإدارة قد نسوا بعد تماما حدود السلطة المطلقة التي يتمتع بها المنظّمون عادة في ظل الاقتصاد الحر ، يصبح الالتزام بالقاعدة العلمية أمرا بالغ الأهمية إذا ما كان التحول الاشتراكي أن يجد له مدى في أذهان الجماهير . وكلما بلغ المجتمع الاشتراكي مراحل أكثر تقدما بحيث تكون المفاهيم الاشتراكية قد استقرت ، والمباهير قد اعتادت أسلوبا جديدا لحياتها كلها لمكن إعطاء مزيد من السلطة لثلاث الإدارة الوسطى لاختلال بعض التعديلات على المعيار الموضوع لانتاجية العمل وانتاجية المشروعات في ضوء تغير الظروف التي تحكمها وبمعنى آخر كلما لمكن التخفيف من درجة المركزية في هذا الاتجاه .

وعلى نفس الوتيرة يمكن القول أنه في تلك المجتمعات التي تسودها علاقات اجتماعية وانستائية ، وعادات وتقاليد وروابط أسرية من النوع

الذى نشهده في بلاد الشرق العربي على وجه الخصوص ، يصبح من الأفضل الالتزام بالقاعدة العامة التى تقدمت الإشارة إليها في ميدان تطبيق الحوافز المالية . أما في المجتمعات الصناعية المتقدمة حيث يتطلع إلى حد ما تشيخ هذه الطواهر الاجتماعية فقد يمكن ادخال بعض التعديل على هذه القاعدة دون أن يترتب على هذا قدر بالغ من الخطر على مجريات الانتاج .

وبذلك فإنه يمكن القول أن ما ينادى به اتصال اللامركزية المروطة بالنسبة للسلطة الواجب تفويضها لفئات الإدارة الوسطى في ميدان المعاملة المالية لجماهير العاملين لا يمكن أن يتفق والمفهوم الاشتراكي لهذه السلطة ولعل الأخذ بما ينادى به هؤلاء لا يمكن أن يؤدي إلى نوع من اللامركزية ، بقدر ما يمكن أن يؤدي بجوهر النظام الاشتراكي إذا ما تركت آثاره لكي تتفكك .

خلاصة الدراسة المتقدمة :

كانت الدراسة المتقدمة محاولة لمنقشة مدى صلاحية الإركان التى سبقت إليها ندعوه إلى الأخذ باللامركزية التخطيط كسلسل لتنظيم الانتاج في ظل النظام الاشتراكي وقد رأينا أن لامركزية التخطيط كما يصورها ويدعو إليها أمثلها تقوم على دعائم أربع هي :

١ — أن يتمتع الوحدات الانتاجية كل على حدة بحرية كلية في تحديد الكميات التى ترغب وتستطيع استخدامها من عناصر الانتاج المتاحة .

٢ — أن يتمتع الوحدات الانتاجية كل على حدة بدرجة كبيرة من الحرية فيما يتعلق بتحديد حجم انتاجها من السلع الاستهلاكية والاستثمارية ، وكذلك فيما يتعلق بتنويع الانتاج وفقا لمقتضيات وظروف الطلب .

٣ — أن يوجد نظام السوق ، وأن تقوم المنافسة بين المشروعات المختلفة في سبيل تحقيق الأرباح وأن تتوقف عوائد عناصر الانتاج النقدية المختلفة وأسعار السلع والخدمات على ظروف العرض والطلب .

٤ — أن يتمتع المديرون بقدر كبير من السلطة في ميدان مكافأة العمال ومقابلهم عن طريق استخدام نظام الأجور ، ولو لم تكن هناك معايير زمنية لانتاجية العمل وانتاجية المشروعات المختلفة .

وقد تبين لنا من التحليل النظري المتقدم أن كلا من هذه الدعائم التنظيمية تتعارض مع المبادئ السليمة للتخطيط العلمي الاشتراكي الذى يهدف إلى تحقيق أعلى مستويات الرفاهية الاقتصادية للأجيال الحالية والمستقبلية بواسطة استخدام الكميات المتاحة للمجتمع من عناصر الانتاج . وقد اتضح لنا أيضا أنه من زاوية معينة تكون هذه الدعائم التنظيمية غير متفقة تماما مع مغزى مقومات النظام الاشتراكي . ونحن نعرف أن هذه المقومات

تتضمن على الاقل التوزيع الكمي لعناصر الانتاج بين استخداماتها لاجراض الاستثمار وانغراض الاستهلاك ، وانتاج حد اثنى من السلع الضرورية . وحصول العمال على حد اثنى للاجور مع تحديد الحد الاقصى للاجور ايضا . بالاضافة الى العدالة في معاملة جماهير العاملين والعمال على كفاية مستوى رفاهية اقتصادية معقولة لجماهير المستهلكين ، واخيرا استمرار النمو الاقتصادي بمعدلات تناسب والاستغلال الكامل المخطط لعناصر الانتاج وفقا لاولويات تحددها القيادة السياسية . كل هذا بطبيعة الحال في اطار من الملكية العامة التي يصل مداها الى تلك الحد الذي تنقضى لديه الملكيات المستقلة بكل ما نخلقه وما تنميه من مفاهيم غير اشتراكية . لذلك فانه يكاد يكون من المستحيل في رأينا امكن الاخذ بالدعائم التنظيمية التي ينادى بها اصحاب لامركرية التخطيط المفرطة دون اخلال بمقومات النظام الاشتراكي كما نعرفها .

ولكن اذا كان هذا هو ما ينتهي اليه التحليل النظري المنطقي في ضوء ما نعرفه عن مقومات النظام الاقتصادي الاشتراكي وباستخدام اساليب الجدل العلمي ، فهل تتفق النتائج التي توصلنا اليها مع ملتزمه لنا النماذج التطبيقية في بعض البلاد الاشتراكية التي اخذت بلون من الانماط التنظيمية وباسلوب من اساليب التخطيط الاقتصادي يختلف الى حد ما عن النمط التنظيمي السائد في الاتحاد السوفيتي واسلوب التخطيط المتبع في هذا البلد الاخير ؟ وبعبارة اخرى يجدر بنا ان نتساءل عما اذا كان اسلوب التخطيط المتبع في بلد كيوغوسلافيا هو اسلوب لامركزي بالفعل كما يقول بذلك الكثيرون . ام انه مجرد نوع مختلف من التخطيط المركزي الذي لا يسمح بقيام « الدعائم التنظيمية » التي يتصدى للدفاع عنها انصار اللامركرية المفرطة .

وقبل ان نتعرض للنموذج اليوغوسلافي بالدراسة ، نود ان نستعرض باختصار الظروف التنظيمية والبيئية التي نعتقد في ضرورة توافرها لكي يتسنى اتباع الاسلوب اللامركزي بجميع عناصره دون ان يؤدي ذلك الى تدهام مقومات النظام الاقتصادي الاشتراكي ونحلول بعد ذلك دراسة امكثيات قيام هذه الظروف التنظيمية والبيئية في الواقع ، بحيث يسهل علينا تقييم النموذج اليوغوسلافي ومعرفة درجة كل من المركزية واللامركرية فيه .

امكثيات تطبيق اللامركرية المفرطة في ظل الاشتراكية

الظروف التنظيمية والبيئية الضرورية :

ان دراسة امكثيات تطبيق اللامركرية المفرطة في ظل الاشتراكية يعني محاولة التعرف على الظروف التنظيمية والبيئية التي يجب توافرها في حالة الرغبة في الاخذ بآراء دعاة اللامركرية ، بحيث لا يؤدي وضع هذه الآراء موضع التنفيذ الى الاخلال بالمقومات الاساسية للنظم الاقتصادي

الاشتراكى . وتتلخص اهم هذه الظروف التنظيمية والبيئية في رايانا فيما يلى :

١ - ضرورة اختفاء المديرين كممثلين للبيروقراطية ، على ان يحل العمال محلهم في ادارة الوحدات الاقتصادية ، دون ان يصاب ذلك تغيير في مستوى اجور العمال القائمين بالادارة . ويمكن تحقيق هذا الوضع من طريق وجود مجالس ادارة منتخبة من العمال يمثل كل منها جبهة العاملين بالوحدة الاقتصادية ، بحيث يقوم كل مجلس بداراة الوحدة نيابة عن العاملين بها ولصالحهم . واذا كل من الضرورى وجود المديرين في هذه الظروف لم يجب ان يكونوا من قبيل اصحاب الخبرة الفنية او العلمية الذين يسهمون في توجيه النهائى لمجالس العمال . ونجد في يوغوسلافيا وضما يشبه هذا الاطر التنظيمى المرضى الى حد بعيد (١) .

٢ - يجب ان يكون لعمال كل وحدة اقتصادية مصلحة حقيقية في تحقيق الربح اذا ما كان لحائز الربح ان يصبح الموجه الاساسى للنشاط الاقتصادى ويمكن تحقيق هذا الوضع بلقطة رابطة واضحة مباشرة بين ارباح المشروعات والدخول النقدية التى تحصل عليها الفئات المختلفة من العمال ، كان تكون الارباح المصدر الوحيد او مصدر العقب الاكبر من الاجور النقدية للعمال . ونجد في يوغوسلافيا انه بينما يكفل القنون حدا اثنى للاجور النقدية التى يجب ان تحصل عليها الفئات المختلفة من العمال داخل الوحدات الاقتصادية ، فان الاجور النقدية الفعلية التى يحصل عليها العمال وهى في معظم الاحوال اعلى بكثير من الحد الاثنى القنونى تتوقف على الارباح النقدية المحققة ، بينما لا يسمح القنون باستمرار الوحدات الاقتصادية لى لا تكتفى ارباحها النقدية بلقطة الحد الاثنى القنونى لاجور العمال (٢) . ويلاحظ ان اختفاء الوضع البيروقراطى للمديرين في هذه الحالة يكفل توزيع الارباح على العمال الذين اشتركوا في تحقيقها وهم اصحاب المصلحة الحقيقية في الانتاج في النظام الاشتراكى ، كما انه يكفل التعلون الوثيق بين فئات عمال الوحدة الاقتصادية الواحدة في سبيل تحقيق اكبر ربح ممكن ، طالما ان تحديد انصبة الفئات المختلفة من العمال من الارباح النقدية قد تم على اساس عادلة .

٣ - يجب ان يكون نظم ربط الاجور بالارباح معبما في مختلف جوانب الاقتصاد القومى بحيث لا يكون هناك مجال للعمال ليفضلوا الاتجاه الى تلك المشروعات التى لا يكون نظم الاجور لديها مرتبطا بالارباح ، رغبة منهم في ضمان مستوى اجر معين دون ان يواجهوا احتمال انخفاض اجورهم في حالة نقص الارباح نتيجة انخفاض كلفتهم .

ويقوم هذا الاستنتاج على افتراض مبدا عدم التجاه الاقتصاد الاشتراكى

1) Fleming and Bortio, op. cit., p. 232.

2) Ibid, pp. 236 - 237.

الى اسلوب الازام في توظيف العمال ، لو الغاء حرية اختيار العمل والوظيفة بعبير اخر ، وهو مبدا يؤيده التطبيق في عدد غير قليل من البلاد الاشتراكية (١) .

٤ — يجب أن تكون اجهزة السياسة المالية والنقدية داخل المجتمع على درجة عالية من الكفاءة ، وأن تتمتع هذه الأجهزة بقدر كبير من المرونة وسرعة الحركة دون أن تتلف الإجراءات الادارية والتشريعية عقبه في طريقتها . والهدف من هذا الوضع هو أن تستطيع تلك الأجهزة عن طريق استخدام أدوات السياسة المالية والنقدية (الضرائب — الاقتراض — استهلاك ثديون — المخزرات الاجبارية — أسعار الفائدة — الائتمان المتاح — اساليب السياسة الائتمانية الكمية والكيفية الخ) أن توجه مجلس العمال عن طريق التأثير في مستويات الاريح المحتملة الى الاتجاه المرغوب للسياسة الاقتصادية كما تتضمنها الخطة الاقتصادية الشاملة . ومعنى آخر يجب أن تتمتع الأجهزة المالية والنقدية بحرية بلغة لتسمح لها باستخدام الاساليب المالية والنقدية الى مدى يؤثر على الاريح بالدرجة التي تكفي لاجداث اثر المطلوب من زيادة انتاج سلع الاستثمار أو العكس ، أو تغيير حجم انتاج أنواع بعينها من سلع الاستثمار وبيع الاستهلاك ، الى غير ذلك من التغيرات الحقيقية المنشودة .

٥ — يجب أن تكون مجلس العمال العقبة بإدارة الوحدات الاقتصادية على جذب كبير من الوعي الاقتصادي حتى يتسنى لها اتخاذ قرارات صائبة في ضوء ما تطلبه مقتضيات حائلز الربح من ناحية والرغبة في تحقيق نمو اقتصادي مستمر على مستوى الوحدة الاقتصادية والمستوى القومي على حد سواء من ناحية اخرى .

عوامل تحقيق اللامركزية :

إذا لمكن توفير الظروف التنظيمية والبيئية المتقدمة داخل الاطر الاشتراكي للاقتصاد القومي ، فإنه يمكن القول أن لراء دعاء اللامركزية المبرطة في التخطيط قد تكون صالحة للتطبيق في المجتمعات الاشتراكية — ونعرض فيما يى اهم العقبات التي تحول دون امكن توافر هذه الظروف :

١ — قد يساعد ربط مستويات الاجور بالاريح التي تحققتها الوحدات الاقتصادية على استمرار هذه الوحدات في الإنتاج ، كما قد يساعد على رفع مستوى الكفاءة الإنتاجية والفنفس بين الوحدات لتخفيض التكاليف . غير أننا لا نتبين كيف يمكن أن تؤدي هذه الاداة الى اقامة المشروعات الجديدة وتنفيذ الاستثمارات بوجه عام في مجتمع تداعت فيه الملكية الخاصة وحرية التنظيم بحيث لا يستطيع بعض افراده الاتاق على القيام بنشاط اقتصادي معين ، الا داخل مشروع معين وفي نظير أجر معين . ويبدو لنا

1) Ralph Blodgett, op. cit., pp. 448 450 and 456 460.

ان اقلية المشروعات الجديدة لابد ان تتم داخل المجتمع الاشتراكي بواسطة اساطط الحكومية المركزية أو الاقليمية . وهو ما يحدث بالفعل في يوغوسلافيا التي تعتبر اكبر البلاد الاشتراكية امتثلًا لهذا المركزية المخفضة ١ . ولعل البديل الوحيد لقيام السلطات الحكومية بالتخطيط للمشروعات الجديدة وتنفيذها ، هو ان توجد عدة مؤسسات علمية يقوم على ادارتها فنيون متخصصون — توكل اليها مسئولية التفاس على اقلية المشروعات في مختلف الاتجاهات . وان تكون لهذه المؤسسات اتعبه في ارباح المشروعات التي يقومون بتنفيذها .

٢ — ان الاعتماد على وجود مؤسسات علمية مثلكمسة يقوم بتنفيذ الاستثمارات الجديدة على اسس درجة ربحية هذه الاستثمارات يتعرض . ما تشبه الخطه الادخلية الشاملة في المصمات الاشتراكية عادة من المشروعات الخاسرة من وجهة النظر الاقتصادية المجردة والتي تكون في نفس الوقت ذات عائد اجتماعي أو استراتيجي يحتم القيام بها . ولا يقتصر الامر من هذه الزاوية على مشروعات المرافق العلمية ، وانما يمد الى بعض المشروعات الصناعية ومشروعات الاستخراج والتعدين التي قد لا تحقق ارباحها الا في المدى الطويل .

وقد يمكن التطلب على هذه العقبة اذا امكن ان تتلق المؤسسات المعنية مع الحكومة المركزية أو الحكومات المحلية على مقدار الاعانة المالية التي سوف يحصل عليها هذه المشروعات في الظروف المخططة بعد اتمتها . ومؤدى هذا ان تضمن الحكومة لمثل هذه المشروعات معدل ربح مائل نقدي يتفق مع الاهمية النسبية لهذه المشروعات في الاطار الاقتصادي والاجتماعي المنشود . والواقع ان استخدام الاعانات المالية كنوع من الحوافز المالية للمؤسسات الاستثمارية للقيام بتنفيذ المشروعات المطلوبة يوجب تصديق قيسها مقدما ، حيث ان تحديد قيمة الاعانة في ضوء نتائج النشاط يعني اقلية هذه المشروعات بطريق الاتفاق وهو ما تنبذه فكرة اللامركزية غير ان التحديد المقدم لقيمة الاعانات لابد وان يأخذ في الاعتبار حجم الانتاج المخطط الذي لا يجب ان يكون عرضة للتغير تحت العلاقات السعرية النسبية كما انه يأخذ في الاعتبار بالضرورة الحد الأدنى لمستوى الاجور النقدية والاسعار المحددة لكثير من السلع الضرورية والكمالية والموارد الأولية أيضا . وبذلك تكون قد عدنا الى نوع من مركزية التخطيط وان كلفت هذه اخف في درجتها من المركزية الكاملة حيث يتم تحديد مخلف كميات عناصر الانتاج وكميات الانتاج النهائي لمختلف السلع والخدمات على اساس هيكل من العلاقات السعرية الثابتة في الاجل القصير .

٣ — ان فكرة الريج النقدي مازال يعترضها كثير من الفوض ، ومازال القول بإمكان قبليها داخل اطار النظم الاقتصادي الاشتراكي بشر لدينا

1) Fleming and Bartle, op. cit., p. 222.

خيرا من الدمشنة . علا مفر في اطار النظام الاشتراكي من تحديد كل من الحد الأدنى والحد الأعلى للاجور ، ومن تحديد اسعار كثير من السلع والخدمات وبعض المواد الأولية أيضا . والمرجح أن تحديد هذه الاسعار يتم بطريقة حكيمه تراعى الاهداف الاجتماعية والاقتصادية والاستراتيجية التي تشدها السلطات الاقتصادية العليا ، بغض النظر من هيكل الاسعار الذي حال يمكن أن يحدده التعامل في سوق مرسله لهذه السلع والخدمات (١) .

ونحن نشعر بميل شديد الى الاعتقاد - في ضوء العلاقات النسبية التي تربط عادة بين مختلف اسعار السلع والخدمات المنتجة في أي مجتمع مأخوذ في الاعتبار العلاقات الداخلية السائدة - أن تحديد عدد كبير من اسعار السلع والخدمات بواسطة الحكومة ، لابد وأن يكون له صدى معين في مستوى اسعار بقية السلع والخدمات التي يترك أمر تحديد لها ظروف عرضها والطلب عليها . ولكن قيام الحكومة المركزية بتحديد عدد من اسعار السلع والخدمات يفرض نوعا من العلاقة الكمية بين مختلف عناصر التكاليف النقدية والإيراد النقدي ، مما يشكل اطارا يحكم مستوى الأرباح النقدية المتوسطة للمشروعات الإنتاجية . وإذا كان هناك أي مجال لأمكن تقلوت مستوى الأرباح النقدية المتوسطة للمشروعات بشكل واضح في ظل هذه الظروف فإن هذا يتوقف أساسا على مدى اقتراب لو ابتعاد حجم المشروع من الحجم الأمثل في ظل الظروف التكنولوجية القائمة ، وهو أمر تحدده برامج الاستثمار المخططة والتي رتبنا أنها تخضع لدرجات متفاوتة من المركزية ، ولا يمكن أن تتم في اطار من اللامركزية المفرطة وإذا ما افترضنا درجة انحراف متساوية من الحجم الأمثل في مختلف المشروعات فإن مدى التقلوت في قدرتها على تحقيق الأرباح النقدية يصبح رهنا بما يستطيعه بعضها من ادخال تغيير على التعامل المعهود لعناصر الإنتاج بحيث يؤدي هذا الى خفض في التكاليف النقدية مما يكون متوقعا لها .

وعلى هذا فالتنا لا نستطيع الاعتقاد في امكن استخدام التقلوت في الأرباح النقدية كوسيلة صالحة للتمييز بين كفاءة المشروعات في ظل الاقتصاد الاشتراكي ، أو كأساس يبنى عليه اختلاف المعاملة المالية للعمل في المشروعات المختلفة طالما أن العامل الأساسي في تحديد هذه الأرباح يرتبط بالتسعير الحكومي الحكمي لكثير من السلع والخدمات . وما زال اختلاف

(١) لذا كتبت يوغوسلافيا تد لجت اخرا الى الاشتراكية بهيكل الاسعار السائد في البلاد التي ينتج الدينار اليوغوسلافي بالاعتماد على التحويل الى مبالغها لتحديد هيكل الاسعار في الداخل ، ففرايح أن هذا يلزم الى السلع الداخلة في تطلق التجارة الخارجية اليوغوسلافية بهدف دعم ميزان مدفوعاتها والتبكن من منظمة للصناعات المحلية للسلع الأجنبية في مبدائي الإضراد والتصدير . هذا بالإضافة الى ما تهدف اليه السلطة المركزية من تخطيط حدة الاتجاه الى الانتاج الصناعي على حسب الانتاج الزراعي وهو ما ظل قلنا لكثير من مقرر سنوات . ولعل للهدف الثالث هو رغبة يوغوسلافيا في كفاءة تلبية الدينار للتحويل الى المصالح الأجنبية عند سعر الصرف الرسمي لدعم مركزها التجاري ، نظرا لأهمية التجارة الخارجية في الاقتصاد الوطني اليوغوسلافي .

حجم الإنتاج الفعلى من حجم الإنتاج التمثلى النلتجى عن استخدام مقللير بعينه من عناصر التكاليف يمثلى فى رأينا الأساس السليم الذى يجب أن يتم فى ضوءه المقارنة بين كفاءة المشروعات وتنبئى عليه التفرقة فى المعاملة المالية لمختلف فئات العمال داخل الاقتصاد الاشتراكى .

{ — طالما ظل عدد من أسعار السلع والخدمات دون تحديد حكى بواسطة السلطات الاقتصادية الحكومية ، فلن تخصص نسبىة كبرى من الأرباح النقدية التى تحققها المشروعات للعمالين فيها كتكملة لأجورهم النقدية قد يؤدى الى تغيير المفاهيم الاشتراكية لدى هؤلاء العمالين وتحول بعضهم الى فئات مثالبسة على أساس رأسمالى عن طريق اتباع أساليب التمييز الاحتكارى ، والاسترشاد بقوانين التوازن الاقتصادية فى ظل الاحتكار والمالبسة الاحتكارية ، تحديد حجم الإنتاج عند تعادل التكاليف الحدية بالإيراد العدى بغض النظر عن الاحتياجات القومية المخططة) . وشعور بعضهم الآخر بنوع من عدم العدالة . وقد يقال أن هذا لا يمكن أن يحدث طالما أن جميع فئات العمال المتماثلة تكاد تحقق نفس المعاملة المالية ، ومن ثم تسحق الرغبة فى الحصول على أجور نقدية أعلى عن طريق تحقيق مزيد من الأرباح النقدية حافزا للعمال على زيادة الإنتاج بنفس التكاليف .

والواقع أنه طالما افترضنا حرية تحديد بعض الأسعار فى إطار من لامركزية التخطيط ، فلن افترض حدوث تماثل تقريبي فى المعاملة المالية لفئات العمال التى تمارس نوعا متماثلا أو متشابهة من العمل يصبح فرضا خياليا حتى فى ظروف الاقتصاد الاشتراكى . والقول بغير هذا يتجاهل حقيقة اختلاف معدلات الأرباح من مشروع لآخر ومن فرع نشاط اقتصادى لآخر ومن صناعة لآخرى ، كما يتجاهل أيضا اختلاف طبيعة الصناعات التى قد يتطلب بعضها استخدام العمل البشرى أكثر من المعدات الرأسمالية (الآلات) . Labour Intensive Industries بينما يحتاج بعضها الآخر الى الآلات بدرجة تفوق حاجتها الى العمل البشرى Capital Intensive Industries الأمر الذى يؤدى الى اختلاف متوسط نصيب العامل الواحد من الأرباح النقدية فى هاتين المجموعتين من الصناعات . (١)

ولا جدال فى أن المسئولين عن إدارة الاقتصاد الاشتراكى لا يمكن أن يرحبوا بتحويل العمال فى المشروعات العامة الى فئات تتنافس على أساس رأسمالى ، كما لا يمكن أن يرحبوا بسيطرة شعور من عدم العدالة على بعض فئات العمال . وعلى ذلك فالأرجح اذا ما تركت بعض الأسعار دون تحديد حكى بواسطة السلطات المركزية أن تتدخل هذه السلطات فى نهاية

(١) هذا هو بالفعل ما حدث فى يوغوسلافيا حيث اضطرت الحكومة المركزية أن تلجأ الى فرض ضريبة خاصة بدلت مسعرا من صناعة لآخرى حسب مستوى الأرباح المحققة والسى لا تدخل كفاءة العمال النسبية فى تكوينها . ومن أهم لبلة هذه الضريبة تلك التى تضع لها مشروعات التعدين فى يوغوسلافيا بنسبة ٢٨٠٪ من الأرباح بهدف ابتصاص الجانب الأكثر من الربح Fleming and Harbo, op. cit., p. 241.

الامر لتحقيق نوع من المساواة النسبية بين اجور ثلث العمال المتماثلة في اوجه النشاط الاقتصادي المختلفة ، عن طريق امتصاص ما يزيد عما يجب من ارباح المشروعات العملية . وبذلك تتحول اللامركزية الى نوع من المركزية المخففة التي نعتقد في عدم امكان تجنبها داخل الاقتصاد الاشتراكي .

٥ — اثرتنا عند دراسة الظروف التنظيمية والبيئية الضرورية لتطبيق اسلوب اللامركزية المفرطة في ظل الاشتراكية انه يجب ان تكون الارباح النقدية للمشروعات المصدر الوحيد ، و مصدر الجلب الأكبر من الاجور النقدية للعمال . وقد يضمن تحقيق هذا الوضع في بدئ الامر تخفيض ذلك الجلب من الاجور النقدية للعمال الذي لا يرتبط بالارباح النقدية المحققة . ويعتبر هذا من الاجراءات التي لا يرحب بها العمال عادة نظرا لخشيته من احتمال عدم تحقق ارباح نقدية بالقدر الذي يكفى لتعويض النقص الذي طرأ على اجورهم النقدية . ويلاحظ ان ترك مستوى الاجور النقدية على ما كان عليه ومنح العمال نسبة ضئيلة من الارباح النقدية كتمهله لاجورهم ، لا يكاد يتيح للارباح لاعلية التأثير في اتجاه النشاط الاقتصادي . وتتحول هوائز الربح في هذه الحالة الى نوع من المكافأة التشجيعية الروتينية التي قد ينعدم اثرها بمرور الوقت (١) .

٦ — هناك صعوبات عملية كثيرة تحول دون امكان تعميم نظام ربط الاجور بالارباح في مختلف اوجه النشاط الاقتصادي . فم تطبيق هذا النظام في ميدان الزراعة وفي مجال الصناعات الاستخراجية ، والقيام بالخدمات المهنية (العلاج داخل المستشفيات والتعليم بمختلف مراحله ... الخ) يكاد يكون تحميلا للامور اكثر مما تحتمل . ونجد على هذا النحو انه سوف يكون هناك بالضرورة نوع من المفاضلة المستمرة من جلب ثلث العمال بين الاتجاه الى تلك الميادين التي تكون الاجور فيها متوقفة على الارباح ، وبين الاتجاه الى غيرها من الميادين حيث تكون الاجور النقدية متميزة بنوع من الاستقرار النسبي . وقد يؤدي هذا الى نوع من العلاقات الاجتماعية والاستقلالية غير المرغوبة بين جماهير العمال المرتبطة بكل من هذين النوعين من الميادين .

٧ — ان اجهزة السيلاستين المالية والنقدية لم تصل قط حتى في البلاد المتقدمة تماما الى المستوى الذي يرضى عنه علماء الاقتصاد الطبيعي . ولم

(١) تراوحت نسبة المكافآت التشجيعية (اليونس) في الاتحاد السوفيتي عام ١٩٢٧ بين ٢٥% و ٢١% من المرتبات الاساسية في المتوسط بالنسبة لثلاث الادارة في صناعة الحديد والصلب وفي صناعة المكولات على التوالي ، وكانت النسبة الاخيرة هي لثلاث متوسط لهذه المكافآت في مختلف الصناعات . ويلاحظ ان هذه النسب تمثل متوسطات بعضى ان بعض النسب السطحية قد تجاوزت هذا الحد كثيرا لو تاملت . Je oph Bertiner, op. cit., p. 205. وإذا كان هذا الوضع بالنسبة للمكافآت التشجيعية في بلد يتبع مركزية التخطيط الكتلته فانه ليس من المعقول ان يال 'ار الارباح على مستوى الاجور في بلاد لامركزية التخطيط من هذه الدرجة حتى تتحول الى هوائز معلقة .

تكن تصرف هذه الأجهزة مثل استحقاق العلماء الا في القليل النادر من البلاد ، ولكن الاستحقاق في معظم الحالات قلصا على تدابير معينة دون التدابير الأخرى . وهناك شبه اجماع بين الكتل على ان التدابير المالية والتفعية لا يمكن اعتبارها قط أدوات تنفيذ المفعول بطريقة حاسمة بحيث يمكن الاعتماد عليها في تحقيق الاستخدام الامثل لعنصر الانتاج بمفهومه الاشتراكي . ويمكننا ان نحدد المفهوم الاشتراكي للاستخدام الامثل لعنصر الانتاج بأنه ذلك الذي يؤدي الى زيادة حجم الانتاج الى اقصى وفقا للاهداف المترتبة والاولوية الموضوعية ، نتيجة استخدام المولرد المتلحة للمجتمع اما استخدامها مباشرة او غير مباشر من طريق المبادلات الدولية ، بغض النظر عما تفرضه معايير قيمة الانتاجية الحديثة .

٨ - من المشكوك فيه ان تصل فئات العمال القائمة بالادارة الى درجة عالية من الوعى الاقتصادي الذي يسمح لها بالتفاعل مع مؤشرات السياستين المالية والتفعية تفاعلا كائيا في الاتجاهات المرغوبة تحت تأثير حوافز الربح الا بعد فترة طويلة من التدريب يمكن ان تتعرض اركان الاقتصاد الاشتراكي خلالها للخطر . وحتى اذا بلغت مجالس العمال الى أعلى مستوى من مستويات الكفالة الادارية المعروفة ، فان الاعتماد على حفاز الربح واثر السياسات المالية والتفعية في توجيه قرارات هذه المجالس يدخل الى اطار التحليل بالضرورة عامل التوقعات ، اذ تبدأ هذه المجالس في اتخاذ قراراتها للمستقبل على اساس توقع تغير اسعار النقدية وتدابير السياسة المالية والتفعية المتبعة ، وقد تكون هذه القرارات مخالفة تماما للنهط الذي تهدف الى تحقيقه السياسة الاقتصادية العامة التي تتضمنها الخطة الاقتصادية الشاملة ومخالفة في الاجل القصير .

٩ - من المؤكد انه في ظل الاسلوب الذي يحتم الاسترشاد بقواعد قيمة الانتاجية الحديثة لعنصر الانتاج ، لا يمكن ان يصل الاقتصاد الاشتراكي الى العمل بأعلى طاقته وانى استخدام جميع موارده المالية والبشرية والمالية المتاحة . هذا على الرغم من ان هذا الاسلوب قد يحقق من ناحية أخرى مستوى أعلى من الكفاءة الانتاجية في استغلال القدر المستخدم من الموارد المتلحة كما يتضمنه من درجة أعلى من التناقص .

ويؤكد التحليل المتقدم ان الظروف التنظيمية والبيئة اللازمة للاخذ بأسلوب اللامركزية المفرطة كما يدعو اليها اتسارها لا يمكن وضعها موضع التنفيذ الا على حساب الاخلال ببعض مقومات النظام الاشتراكي . كما ان بعض هذه الظروف يكاد يكون امرا متعذرا . واذا كان هذا ما يكشف عنه التحليل الاختصاصي لآراء دعاة هذا الاسلوب ، فان دراسة مدى اتقاي هذه النتائج من الواقع في البلاد التي يقال عنها انها تتبع الاسلوب اللامركزي كيوغوسلافيا مثلا . يصبح امرا ضروريا اذا ما رغبتنا في توحى اساليب البحث العلمى السليم . لذلك فمقنا نحاول دراسة مدى المركزية واللامركزية في الاقتصاد اليوغوسلافي المعاصر .

الاقئصاء اللىوغوسلافى المالعصر (١)

١ - نظرة عامة :

ابعت يوغوسلافيا بعد الحرب العالمية الثقية مباشرة النمط السوفيتى فى اءارة شئونها الاقئصاءىة . وقء تضمن هءا سلاءة الملكىة العامة والاءارة الحكومىة فى كل من قءامى السناعة والتجارة . وسيطرة المزارع الجماعىة فى قءام الزراعة مع اءباع نظام الاستلاء (او التورىء الجبرى) بالنسبة لالحاصلات الزراعىة على نطق واسع ، وقىام الحكومة بءءسىء مءلف الاسعار . مع الاخذ بأسلوب مركزىة التءطىط فى كل من مباءى الاستعمار وعملىات الاقءاج الجارى . وباءت يوغوسلافيا منذ علم ١٩٥٠ مرءلة جءىءة قوامها البءف من مءى مركزىة التءطىط ، ءسى لقد اطلق البعض على الوضع هناك تعبر « لا مركزىة التءطىط » بىنما اطلق علىه البعض الاخر تعبر « اشتراكىة السوق Market Socialism »

وىذهب بعض ءبراء مئءوق النءء الدولى الى القول بان مركزىة التءطىط فى يوغوسلافيا فى الوقت الحاضر تكلء تءمئل فى التءكم بطرىقة مركزىة فى اقءاء القراءات الاىة :

- ١١ ءءىء نمىب كل من الاءصار والاستءلاك من الموارء القومىة .
- ١٢ ءوزىع الاستثمارات الجءىءة من التلءىئىن الجغرافىىة والقءامىة (مناعة - تجارة - ءىمات ... ء) .
- ١٣ ءجم التجارة الخارجىة ومءى مساهمة الاقئصاء اللىوغوسلافى فى الاسواق العالمية .
- ١٤ ءوزىع الءءل القومى بىن التلءل المءطلة من السكلن والسلطءات العامة المئءءة .

١١ استرءءنا فى ءراة الاقئصاء اللىوغوسلافى المالعصر مءءة مراءع نءكر منها على وءه انصوم ما ىلى :

- a) Savka Dabcevic — Kucar, Decentralized Socialist Planning : Yugoslavia, Published in « Planning Economic Development », Everett E. Hagen (Ed.), pp; 183 — 215.
- b) J. Marcus Fleming and Victor R. Sertic, The Yugoslav Economic System, IMF Staff Papers, 1962.
- c) Egon Neuberger, The Role of Central Banking under Various Economic Systems, Public Policy, Vol. VIII, pp. 240 to 245.
- d) Albert Waterston, Planning in Yugoslavia.

(هـ . المخطط الاشراقى اللامركزى فى يوغوسلافيا - بلعل الامرام الاقئصاءى - لول مئءبر ١٩٦٦ للاستاء سىء اءىء البولب .
(و) القوائى الاقئصاءىة الجءىءة فى يوغوسلافيا .

وإذا كانت السلطات المركزية هي التي تقوم باتخاذ هذه القرارات الجوهرية فإن تنفيذ هذه القرارات ووضعها موضع التنفيذ يتم بدرجة متزايدة باستخدام أساليب السياسة المالية والإئتمانية ، وبدرجة متناقصه من طريق التدخل المباشر . وبالرغم من أن الحكومات المحلية تتدخل في كثير من الحالات لتوجيه قرارات المشروعات الإنتاجية لتحقيق اعتبارات غير اقتصادية اجتماعية أو استراتيجية ... الخ ، فإن الوضع السائد في يوغوسلافيا يبدو كما لو أن المشروعات الإنتاجية هي التي تقرر كلا من حجم وتكوين سلحتها الجارى . سواء في ميدان السلع الاستهلاك أو السلع الاستثمار . مبرسدة في ذلك بطحوافز الاقتصادية التي تكفلها السوق .

وإذا خلت الدولة في يوغوسلافيا تبشر بعض الوظائف الاقتصادية التي تبشرها نظيراتها في البلاد الرأسمالية ، فإن هناك عددا من الاختلافات الهامة بين يوغوسلافيا وهذه البلاد الأخيرة وبخاصة في نطاق الهيكل التنظيمي للاقتصاد القومى ومدى تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية . ولعل من أهم هذه الاختلافات وقوع جميع المشروعات التي يعمل بها أكثر من خمس أجراء في نطاق الملكية العامة . وتولى الموظفين والعمال في جميع المشروعات العامة إدارة المشروعات التي يعملون بها ، وحصول العاملين في كل مشروع على عقد نقدي ليس له صفة الأجر باعتباره عقدا للعمل تحدده ظروف السوق ، وإنما يمثل أرباح المشروع الإجمالية بعد استقطاع قيمة مستلزمات الإنتاج والاستهلاك ومختلف أنواع الضرائب .

ويستخدم السلطات المركزية بطريقة مباشرة في مصادر تمويل الجلب الأكبر من الاستثمارات القومية . ويساعد هذا على ضمان توزيع الاستثمارات بين فروع النشاط الاقتصادي المختلفة وفقا لخطط الاستثمار الموضوعة ، إذ أن الوضع لا يكاد يترك لتغير نظام السوق سوى قدر ضئيل من الفاعلية فيما يتعلق بتحديد حجم الاستثمارات الإجمالية وتوزيعها على مختلف القطاعات . وبالانسلافة إلى المخبرات التي تكون تحت تصرف السلطات المركزية مباشرة ، تقوم المشروعات والمؤسسات العامة والسلطات المحلية بتجميع الأموال المخصصة لأغراض الاستثمار والتي تكون الضرائب مصدر جزء منها . ويخضع استخدام هذه الأموال لقواعد وقيود تفرض من وقت لآخر حسب الظروف السائدة . ولا يقتصر دور البنك الأهلى في يوغوسلافيا على تنظيم الائتمان قصير وموسط الأجل والتوفيق بين احتياجات البنوك وعرض النقود ، وإنما يتسع دوره بحيث يتولى تسجيل جميع المعاملات التي تقوم بها المشروعات والمؤسسات العامة ، كما يرأس مدى بمقتلة هذه الهيئات لالتزاماتها التقونية .

ب - اقتصاديات المشروع في يوغوسلافيا

حدود الملكية الخاصة

يقضى القانون في يوغوسلافيا بأن نطل في نطاق الملكية الخاصة مختلف المشروعات التي لا يزيد عدد الأجراء في كل منها عن خمسة أفراد بخلاف

لفراد عقله صاحب المشروع ، وكذلك مختلف المزارع التي لا تريد مساهمة كل منها من عشر هكتارات (اى خمسة وعشرون فدانا تقريبا) . ونتيجة لهذا فان الملكية الخلصة مؤالت منتشرة في القطاع الزراعى ، بينما تكاد المشروعات العامة تسيطر على القطاعات الاخرى كلها .

تنظيم المشروع العام :

ويتمتع المشروع في القطاع الاشتراكي (اى المشروع العام) بدرجة عالية نسبيا من الحرية اذا ما قورن بنظيره في البلاد التي تتبع النمط الاقتصادي السوفيتي . ويتولى عمل المشروع مسئولية ادارته في اطار من القوانين والقواعد التنظيمية العامة ، وتتوقف دخول العاملين بالمشروع على رهيته .

وليس هناك ما يحول من نلحية المبدأ دون تقييم الافراد او المشروعات القتية بلقائمة مشروعات جديدة ، غير انه لما كن مؤسس المشروع مسئولا من النلحية القانونية من ضمن الوفاء بآية فروض تعقد لتمويل رأس المال الابتدائي ، دون أن يكون له الحق في إدارة هذا المشروع لو في الحصول على نصيب من أرباحه ، فقد انتهى الأمر في الواقع الى تقييم السلطات العامة وبخاصة حكومات الكميونات بلقائمة جميع المشروعات الجديدة .

وما أن يقام مشروع جديد ويتم تعيين العمال والموظفين اللزمين له حتى يوضع هذا المشروع تحت إدارة « مجلس العمال » ، Workers Council ، الذى يمثل جميع العاملين به . ويقوم مجلس العمال بقتخاب هيئة تنفيذية من بين أعضائه كما يتم تعيين مدير للمشروع من طريق الاتفاق بين مجلس العمال وحكومة الكوميون . وتصبح الهيئة التنفيذية والمدير مسئولين عن تنفيذ قرارات مجلس العمال ، وتولى شؤون الإدارة الجارية للمشروع .

مدى حرية المشروع العام :

ويكون للمشروع عندئذ الحرية في اختيار طرق الإنتاج الملائمة ، وتحديد حجم انتاجه ومكونات هذا الإنتاج ، وتحديد عدد العمال الأضليين اللزمين . غير انه في كثير من الحالات يكون لحكومة الكميون تأثير على اتجاه القرارات التى يقوم المشروع باتخاذها . واذا كان للمشروع حرية شراء المواد الخام ومستلزمات الإنتاج التى يحتاج اليها ، فان هذه الحرية تكون مقيدة في حدود القيود المفروضة على الاستيراد . ومن نلحية اخرى اذا كلن المشروع حرا في بيع منتجاته بلحسن الاسعار المناسبة ، فان هذه الحرية تكون أيضا مقيدة في حدود ما تقرره السلطات الحكومية من حد أقصى لاسعار بيع عدد من السلع الأساسية ، وكذلك تكون مقيدة بالحدود المفروضة على التصدير ، التى تحول دون اتجاه المشروعات الى تفصيل البيع في السوق الخارجية دون الداخلية اذا ما اتبع لهم ذلك . وللمشروع أيضا حرية الاقتراض من البنوك ومن صنلقيق الاستثمار ، وله أن يحتفظ بودائع لدى البنوك ، غير أن هذه الحرية تكون في حدود النظم الموضوعة ، كما أن اقتراض المشروعات

من بعضها البعض كل حتى وقت قريب حظورا اذا ما استثنينا التعليل بالاجل . ولم تمنح المشروعات حرية في هذا الاتجاه الا في حدود ضئيلة منذ عام ١٩٦٢ .

المشروع العلم والتصرف في ايراداته

ويخضع تصرف المشروع في ايراداته لعدد كبير من القواعد التشريعية التي تمتد الى تنظيم التصرف في كل من نصيب السلطات الحكومية من هذه الايرادات والجزء الباقى منها بعد ذلك . ويمكننا تلخيص هذه القواعد فيما يلي :

١ - يمثل اجمالي ايرادات المشروع الخاضع للتصرف في جلة متحصلاته مطروحا منها نفقات التشغيل باستثناء الاجور تعتبر الفوائد على القروض والتسهيلات الائتمانية من نفقات التشغيل .

٢ - تخفص اجمالي ايرادات المشروع بمقدار البنود الآتية :

أ - استهلاك الاصول الثابتة وفقا للتعليمات المقررة .

ب - مئدة على رأس المال العامل ورأس المال الثابت للمشروع .

ج - ضرائب متنوعة ورسوم عضوية .

Turnover Tax

د - الضريبة على حجم النشاط

٣ - الباقى بعد خصم البنود التقبى يطلق عليه « دخل المشروع Income of Enterprise » ويخضع هذا الدخل لنوع من ضرائب الارباح يطلق

عليه تعبر المساهمة The Contribution

وحى عام ١٩٦١ كتبت نسبة « المساهمة » تزيد كلما زاد حجم الدخل بالنسبة لاجمالي الحد الأدنى للمرتبات والاجور لكل مشروع كما تقرره السلطات الحكومية . وقد استبدلت « نسبة المساهمة » التصاعدية بنسبة ثابتة على حسب نوع النشاط الذى يقوم به المشروع ، وتصل هذه النسبة الى اقل من معظم المشروعات الصناعية الى ١٥٪ وبالإضافة الى النسبة الثابتة تلجأ السلطات الى فرض ضريبة ارباح اضافية من وقت لآخر لتحقيق نوع من العدالة في المعاملة بين فئات العمال في مجالات النشاط المختلفة والمشروعات المختلفة .

٤ - يطلق على « دخل المشروع » بعد طرح قيمة « المساهمة » تعبر « الدخل الصافي للمشروع Net Income » ويوزع الدخل الصافي للمشروع بين دخول العمال والموظفين بالمشروع وصندوق الاستثمار الخاص بالمشروع على النحو التالى :

١ - يحصل العمال والموظفون اولا على الحد الأدنى المقرر للأجور والمرتبات .

ب - يوجه جزء من الدخل الصافي الى صندوق الاستثمار الخاص بالمشروع الذي توجه حصيلته الى تمويل التوسع أو الاستثمارات الجديدة للمشروع .

ج - يوجه جزء من الدخل الصافي الى تكوين احتياطي عام للمشروع .

د - يوجه جزء آخر من الدخل الى صندوق الاحتياطي لدى حكومة الكوميون الذي تخصص حصيلته لضمان دفع الحد الأدنى للأجور والمرتبات للعاملين في المشروعات داخل دائرة الكوميون وموظفي وعمل الكوميون أيضا على التوالي .

هـ - يبقى من الدخل الصافي يوجه الى زيادة أجور ومرتبات العاملين عن الحد الأدنى على ان يكون ذلك في ضوء الزيادة في انتاجيتهم وكفاءتهم .

و - يخضع نصيب المرتبات والأجور ونصيب مناديق الاستثمار بالمشروعات من صافي الدخل لضرائب أخرى على النحو التالي :

١ - يدفع من اجمالي المرتبات والأجور نسبة قدرها ١٥٪ كضريبة على الدخل تخصص لميزانية الحكومة المحلية (الكوميون) وكذلك نسبة قدرها ٢٤٪ تخصص حصيلتها لتمويل صندوق التأمينات الاجتماعية ، ويحصل العمال والموظفون على الصافي وقدره ٦١٪ من الاجمالي .

ب - يدفع من الاموال المخصصة لصندوق استثمار كل مشروع ٢٠٪ تخصص حصيلتها لتمويل مناديق الاستثمار المحلية ، وكذلك ٤٪ لتمويل الاسكان المحلي ، وتشرف حكومات الكوميونات على هذين النوعين من المناديق .

ج - اذا كان الدخل الصافي للمشروع في اية سنة من الكبر بحيث يتمكن من توجيه اكثر من ٦٪ من قيمة الاموال الى امواله الخاصة (اي الى صندوق الاستثمار والاحتياطي) فان الزيادة تعتبر من قبيل الارباح الاستثمارية التي تخضع لضريبة أخرى بواقع ٢٥٪ كما سبقت الإشارة . وتخصص حصيلة هذه الضريبة الأخيرة لميزانية الحكومة الاتحادية .

٦ - يحتفظ المشروع بكل من اموال الاستهلاك واموال الاحتياطي واموال صندوق الاستثمار في حساب مصرفي خالص منفصل تماما عن حساباته الجاري . وتحكم كل من هذه الحسابات الثلاثة الخاصة وتنظم استخدام ارصدة كل منها تعليمات خاصة .

ويتضح مما تقدم أن المشروعات العلمية في يوغوسلافيا تتحمل أعباءاً شريفة ثقيلة للغاية . وتوضح الدراسة الإحصائية أن القواعد التنظيمية المتبعة تؤدي إلى توزيع القيمة المضافة *The Added Value* بين الأجور والمرتبات وغيرها من النفود على النحو التالي :

— صافي الأجور والمرتبات	٪ ٢٨
— ضرائب الدخل والتأمين الاجتماعي	٪ ٢٠
— ضرائب أرباح ومدفوعات إجبارية لميزانيات الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية	٪ ٤١
— زيادة الأموال الخاصة للمشروعات	٪ ١١
	٪ ١٠٠

ويتضح من هذا التوزيع أن نقل أعباء الضرائب على المشروعات العلمية في يوغوسلافيا لا يحول دون حصول العمال والموظفين على نصيب كبير من القيمة المضافة يكفل انكفاء الحوافز لزيادة الإنتاج وللإقتصاد في استعمال المواد الخام ومستلزمات الإنتاج .

اتحادات المشروعات والغرف الانتاجية

تلتزم المشروعات العلمية في يوغوسلافيا قانوناً بأن تنظم في اتحادات أو غرف نوعية تتولى تشجيع البحوث وزيادة الانتاجية ، وتقوم بالوساطة بين المشروعات والجهات الحكومية . وتقوم هذه الغرف والاتحادات في بعض الأحيان بتنظيم الاتفاقات الخاصة بتحديد الحد الأقصى لاسعار شراء المواد الأولية . ومن ناحية أخرى يجوز للمشروعات العلمية تكوين اتحادات إنتاج تتولى إبرام العقود وتنظيم الإنتاج المشترك وعمليات الشراء والتسويق ... الخ .

تمويل استثمارات المشروع

يقوم المشروع العلمي في يوغوسلافيا بتمويل استثمارات الجديدة إما من أمواله الخاصة أو عن طريق الاقتراض من أحد صناعات الاستثمار العلمية ، وفي هذه الحالة الأخيرة يكون على المشروع أن يقدم جافداً من الأموال اللازمة لتمويل الاستثمار الجديد وأن يقترح المبنى بحسب ، كما يكون عليه أن يعمل على ضمان من حكومة الكوميون . ويلاحظ أن سعر الفائدة على القروض يكون دائماً أعلى من سعر الفائدة الذي يتحمله المشروع على رأس المال غير المقرض . ويلاحظ أيضاً أن النسبة التي يلزم المشرع بتدبيرها من أمواله الخاصة لتمويل الاستثمار الجديد ، وكذلك النسبة التي يجوز له اقتراضها لهذا الغرض تتفاوت من مهال نشاط اقتصادي لآخر حسب الأهمية النسبية لهذا النشاط في ضوء الأولويات التي تضعها السلطات الاقتصادية المركزية .

تصفية المشروع العام

تقوم السلطات المحلية في يوغوسلافيا بتصفية أى مشروع علم يعجز عن مقابلة التزاماته المالية التى تتضمن الضرائب والحد الأدنى للأجور والمرتبلة كما يحدده القانون .

القطاع الزراعى في يوغوسلافيا

تسيطر المشروعات الخاصة على الجنب الأكبر من النشاط الاقتصادى في قطاع الزراعة والقطاع الحرفى ، ومازال ٩٠٪ من الرقعة المنزرعة في ايدى الأفراد . أما بقى الاراضى الزراعية التى تكون ١٠٪ من اجمالى الرقعة المنزرعة فتقع في نطاق الملكية العامة . ويقوم بإدارة نصف هذه المساحة عدد كبير من المشروعات العامة التى تنطبق عليها جميع القواعد التنظيمية التى تحكم نظيرتها من المشروعات في قطاعات الصناعة والتجارة والخدمات والتى تعرضنا لها من قبل . وتشرف على هذه المشروعات مجالس العمال الخاصة بها . أما المساحة المتبقية التى تكون ٥٪ من اجمالى الرقعة المنزرعة فتقوم المزارع الجماعية المنسقة على نفس النمط السائد في بلاد شرق أوروبا بزراعة جنب منها ، بينما يقوم الجنب الآخر نوع من الجمعيات التعاونية الزراعية التى يرجى من ورائها استيعاب مساهم المزارعين المستقلين في مضمونها عن طريق الخدمات المبذولة لهم والتى تساعد على كسب ثقتهم وتشجيعهم على الانخراط في القطاع الزراعى الاشتراكي .

وباستثناء المزارع الجماعية والتعاونية ، فإن ملكية الاراضى الزراعية في يوغوسلافيا تقتصر على العائدين بزراعتها من الأفراد ، ولا يجوز لأى فرد أن يحوز أكثر من ٢٥ فداناً (تزيد في بعض الحالات الاستثنائية إلى ٣٨ فداناً) سواء ككن لذلك في صورة ملكية أو استئجار . ويمكن في حدود هذه القواعد شراء الاراضى وبيعها ونوريثها وتجزئها أيضاً . ويجوز للملاك من الأفراد امتلاك أدوات الانتاج اللازمة للزراعة غير أنهم يعجزون عادة عن اقتناء المعدات الثقيلة الحديثة لصالة مواردهم وعدم تمتعهم بالتخفيضات الممنوحة للمزارع الجماعية والتعاونية . ويتمتع الملاك الأفراد بحرية كاملة في إدارة مزارعهم وبيع حاصلاتهم ومنتجاتها ، كما يستطيعون الحصول على موارد اضافية قصيرة الاجل من طريق الاقتراض من بنوك الانقاذ التعاونية التابعة للبنك الزراعى ، ويضطر هؤلاء الملاك الى الاعتماد على مخزائهم الخاصة لتمويل احتياجاتهم المالية الطويلة الاجل ، نظراً لاتجاه جميع مخصصات القطاع الزراعى من اموال صناديق الاستثمار العامة الى تمويل المزارع الجماعية والتعاونية بحسب .

وتتضمن الاهمية النسبية للدور الذى تلعبه المزارع الخاصة في الاقتصاد اليوغوسلافي كثيراً مما توحى به المساحة الكبيرة التى تشغلها هذه المزارع من اجمالى الرقعة الزراعية . ويرجع هذا اسلماً الى ضالة حجم هذه المزارع وقصور معداتها ، وعجزها عن الاخذ بالاساليب الانتاجية

الحديثة التي نوافر للمزارع الجماعية والتعاونية تحت إشراف الخبراء الزراعيين . ويسل المعجم المتوسط للمزرعة الخاصة إلى نحو ١١ فداناً في حين يصل هذا الحجم إلى ١٧٠٠ فدان و ٩٠٠ فدان لكل من المزرعة التعاونية والمزرعة الجماعية على التوالي . الأمر الذي يؤدي إلى أن تكون انتاجية الفدان في المزارع الخاصة حوالي نصف ما هي عليه في المزارع الاشتراكية . ونظراً للظروف المتقدمة من المزارع الخاصة تقوم أسسها بالانتاج لأغراض الاستهلاك العائلي أو المنزلي ، بينما تقوم المزارع الاشتراكية بالانتاج لأغراض السوق .

وجدير بالذكر أن عضوية الجمعيات التعاونية الزراعية في يوغوسلافيا مازالت اختيارية وتتكون أموالها من اشتراكات الأعضاء ومن الأموال التي تقدمها لها الدولة وتقدم هذه الجمعيات عدداً كبيراً من الخدمات للأعضاء وغير الأعضاء نظير مقابل نقدي ومن بين هذه الخدمات شراء وتسويق المنتجات الزراعية وتصنيعها وجلب سلع الاستهلاك والاستثمار وبيعها للزراع وصناعة مواد البناء والأثاث والأحذية . الخ لمصلحة الطلب في المناطق الزراعية ، وقبول الودائع الإئتمانية وتقديم القروض "بالحال" مختلفة . وتجهيز المعدات والآلات الزراعية ومساعدة المزارعين الأفراد على تنظيم وإدارة مزارعهم وفقاً للأساليب الحديثة على أسس المشاركة في الأرباح . وتقوم الجمعيات التعاونية الزراعية بتوزيع جانب من أرباحها على الأعضاء بينما تحتفظ بالجانب الآخر لزيادة مواردها والتوسع في نشاطها . وتميل السلطات في يوغوسلافيا في الوقت الحاضر إلى تشجيع تزايد حجم القطاع الاشتراكي في الزراعة ، بهدف رفع معدل الإنتاجية ، وتحسين مستوى الانتاج ، خاصة وأن التعاون الاختياري بين المزارعين الأفراد من ناحية والجمعيات التعاونية الزراعية من ناحية أخرى مازال يحول دون تحقيقه وتزايد كثير من الجمعيات منها ما هو اقتصادي ومنها ما هو سيكولوجي .

ج - الأجور والأسعار

مستوى الأجور النقدية

قدما أن الأجور النقدية للعمال في المشروعات العامة المدرة للربح في يوغوسلافيا تتوقف على مقدار الأرباح (الدخل) المحققة ، وبذلك تخرج أجور ومرتبات العمال والموظفين بالوزارات والمصالح والمؤسسات العامة غير المدرة للربح كالاستشفيات والشوك ... الخ عن نطاق هذه القاعدة . وعلى هذا يمكن القول إن الأجر في المشروعات العامة يكاد يفقد صفته كتمن لسلمة العمل ويصبح نوعاً من أنواع المشاركة في ناتج نشاط المشروع .

ويجب ألا يفهم من ذلك أن العمال يمكن أن يتحملوا أية خسائر أو أن يفقدوا حقهم في الحصول على أجور نقدية . إذ يضمن القانون لهم الحصول على الحد الأدنى للأجور ويختلف الحد الأدنى المقرر للأجور بين مجموعات

المشروعات التي تخلف طبيعة نشاطها عن بعضها البعض كما يتفاوت هذا الحد الأدنى من فئة لأخرى من فئات العمال . وتصل الأجور النقدية العملية في يوغوسلافيا إلى أعلى بكثير من الحد الأدنى في معظم الصالات ، وإن اضطرت بعض المشروعات غير الربحية إلى الاقتصار على دفع الحد الأدنى .

ويقوم كل مشروع بتحديد معدلات الأجور به على أساس مقدار الأرباح المتوقعة وما يمكن تخصيصه منها للدخول الشخصية للعاملين به . ومع ذلك فإن أحداث العمال ومجالس الإنتاج الإقليمية بالكوميونات تتدخل للتأثير على مستويات الأجور ، وإن كان مدى هذا التدخل يتناقص بالتدرج . ويلاحظ أنه نظرا لقيام العمال بإدارة المشروعات ، فإن اتصالات العمال لا تكون في حاجة للمساومة نحو رفع مستوى الأجور ، غير أنها تحصل على العكس من ذلك أن تقضى على أي تفاوت بين أجور الفئة الواحدة من فئات العمال طالما لم يكن مرد هذا التفاوت إلى اختلاف الكفالية الإنتاجية . وجدير بالذكر أنه إذا زادت الأرباح المحققة عما كان متوقعا لها يلجأ المشروع إلى دفع مكافآت سنوية أو ربع سنوية لعماله ، بحيث يحصل هؤلاء على النسبة المخصصة لهم من إجمالي الأرباح . أما إذا تبين أن الأرباح المحققة بالفعل أقل من أن تغطي الأجور التي تم دفعها ، فإن المشروع يلجأ إلى مقابلة العجز إما من حساب الاحتياطي أو من الموارد الأخرى لديه أو عن طريق الاقتراض القصير الأجل من صندوق الاحتياطي لدى حكومة الكوميون .

ونود أن نوضح أن إجمالي أجور عمال المشروع كوحدة واحدة هو الذي يعتمد على مقدار أرباح المشروع . أما معدلات الأجور لمعها تتحكم في تحديد العلاقة النسبية بين أجور الفئات المختلفة من العمال ، كما أنهما تكفل ازكاء حوافز الإنتاج لدى أفراد كل فئة عن طريق نظم أجر القطعة . وقد اتجهت السلطات منذ عام ١٩٦١ إلى إعطاء مزيد من الاهتمام لانكسار هذا النوع من الحوافز عن طريق ربط أجور العمال داخل الأقسام القومية في كل مشروع بالأرباح التي تحققها الأقسام التي يعملون بها .

الاستثمار المحلية وأسعار الصرف

تحدد معظم الأسعار في يوغوسلافيا وفقا لقوى العرض والطلب في السوق المحلية غير أن عرض السلع المختلفة يتأثر بدرجة كبيرة بالضرائب المفروضة على المبيعات وعلى حجم النشاط وكذلك بسياسة التجارة الخارجية المتبعة وما تتضمنه من ضرائب جمركية وأعملت تصدير والقيود المعروفة على الصادرات والواردات ، الأمر الذي يعكس أثره على مستوى الأسعار .

ويبلغ حجم التجارة الخارجية (أي متوسط قيمة الصادرات والواردات) حوالي ١٨٪ من الناتج القومي في يوغوسلافيا وتؤثر شروط التعامل مع الخارج تأثيرا كبيرا على الأسعار بالنسبة للسلع المختلفة في السوق

المطية . وقد لجأت يوغوسلافيا في نهاية علم ١٩٦١ وأوائل عام ١٩٦٢ الى استبدال سعر الصرف المتعددة للدينار اليوغوسلافي الذي كُتبت تأخذ به بسعر صرف موحد (دولار أمريكي = ٧٥٠ دينار) خفض بعد ذلك الى ١٢٥٠ دينارا للدولار .

كما قررت للحاصلات المختلفة اعطفت متراوح بين ١٠٪ و ٣٢٪ من قيمتها . وعرضت على واردات السلع الصناعية ضرائب جمركية عالية لتدعيم سعر الصرف الموحد . ومع ذلك فقد ظلت القيود الكمية مفروضة على أكثر من ٧٠٪ من الواردات في ظل نظام تخطيط التجارة الخارجية .

وقد أدى التحول الى سعر الصرف الموحد الى تضيق شدة التقلبات بين أسعار السلع التصدير والاستيراد في اسواق يوغوسلافيا ونظيرتها في الاسواق العالمية . ومع ذلك فإن الأسعار المحلية للمنتجات الزراعية والاغذية بوجه خاص ، والوقود والمواد الأولية والمنتجات نصف المصنوعة مثلت لقل من نظيرتها في اسواق العالم . بينما نريد أسعار سلع الاستهلاك الصناعي والمعدات الرأسمالية القليلة للتصدير والاغذية المخفضة عن مثيلاتها في معظم البلاد الصناعية العربية . وتفسر هذه الظاهرة اتجاه المشروعات المحلية في يوغوسلافيا الى تفضيل انتاج السلع الصناعية من الزراعة ، وبكر نصيب الصناعة في تكوين الدخل الأهل من نصيب الزراعة ، وارتفاع نسبة مخبرات القطاع العلم ونظرا لارتفاع معدلات الضرائب المفروضة على الانتاج الصناعي بالمقارنة بمعدلاتها السقطة في القطاع الزراعي . ولعل هذا يفسر أيضا سبب التقدم الصناعي الكبير في يوغوسلافيا في الوقت الذي لا تحظى الزراعة فيه بعناية كافية . وبعد اعوجاج هيكل الأسعار المشار اليه من النمط الواجب من أهم العوامل التي تؤدي الى عدم توازن الانتاج الجارى والاستثمارات الجديدة في الاتجاهات المختلفة .

وقد لجأت السلطات اليوغوسلافية اخيرا الى اعتبار هيكل الاسعار السائد في البلاد التي يتمتع الدينار اليوغوسلافي بحرية التحويل الى عملاتها معيارا نسبيا يمكن الاسترشاد به في تخطيط الاسعار الداخلية . بهدف القضاء على التواء هيكل الاسعار المحلي . وتحلول هذه السلطات في الوقت الحاضر عن طريق استخدام سياسات الاستثمار المناسبة وكذلك عن طريق إلغاء اعطت التصدير والقيود المفروضة على الاستيراد بطريقة تدريجية مخططة ، ان تحقق التعادل بين مختلف الاسعار الداخلية وهيكل الاسعار المنشود .

مدى تحديد الاسعار بواسطة الحكومة

واذا كُتبت اسعار عدد كبير من السلع خاضعة لظروف العرض والطلب ، فإن هناك أيضا عددا لا يئس به من السلع التي تخضع لتسعير الحكومي بطريقة او بآخرى .

وبذلك تقوم الحكومة الفيدرالية في يوغوسلافيا بتحديد اسعار عدد من

السلع والخدمات الأساسية من بينها السكر والدخان ومنتجاته والتبغ والكهرباء .. الخ . كما تضع الحكومة الفيدرالية حدا أعلى لأسعار المنتجات المحلية من الزيت الخلم ومشتقاته وفحم الكوك ومنتجات الصلب ، والتخاس والصلص والزنك والالومنيوم والاسمنت ، وبعض الكيماويات الأولية الخام ، والصوف ، والعلف الصناعي ، والادوية . وتكون السلع التي تقوم الحكومة الفيدرالية بوضع حد أعلى لأسعارها ٢٥ ٪ من إجمالي المواد الخام والسلع نصف المصنوعة التي يتم انتاجها محليا . ومن ناحية أخرى تقوم حكومات الكوميونات بوضع حد أعلى لايجلز العقارات المبنية (المسكن) ، ولأسعار الخدمات والمرافق العامة ومن بينها تعريفة النقل الداخلي .

ويجانب تحديد بعض الأسعار تحديدا مباشرا ووضع سقف لأسعار سلع أخرى يطبق في يوغوسلافيا نظام لرقابة على تغيرات الأسعار ، يشمل مختلف سلع الاستهلاك الهامة التي تكون في مجموعها حوالي نصف الاستهلاك الإجمالي . وتتقوم حكومات الكوميونات بتنفيذ هذا النظام على مستوى متاجر التجزئة ، بينما تقوم حكومات الجمهوريات والحكومة الفيدرالية بتنفيذه على مستوى متاجر الجملة ومشروعات الإنتاج على التوالي ، وفقا لهذا النظام تلتزم منشآت التجزئة والجملة والإنتاج بإبلاغ السلطات المختصة بأية زيادة ترغب إحداثها على الأسعار السائدة قبل وضعها موضع التنفيذ بشهر على الأقل مع تقديم مبررات هذه الزيادة . ولكي تعتمد السلطات الزيادة المقترحة يجب أن يكون مردها الى زيادة نفقات الإنتاج - أي قيمة المواد الخام والاستهلاك من المعدلات المقررة - وأجر العمل ، والدخل العادي للمشروع محتسبة على أسس قيام المشروع بالإنتاج عند أقصى طاقته . ويؤدي هذا النظام الى خلق نوع من التثبيت النسبي لأسعار سلع الاستهلاك الهامة .

وأخيرا تضمن الحكومة في يوغوسلافيا حدا أدنى لأسعار بعض المنتجات الزراعية بهدف دعم انتاجها وكملائة نوع من الأمن للزراع ، ومن بين هذه المنتجات الحبوب والتبغ والفلو والمخسبة الجديدة .

٥ - النظام المالي :

يؤثر النظام المالي في يوغوسلافيا تأثيرا بالغا في كل من معدل الإدخال وتوزيع الدخل الأهلي وحوافز الاستثمار في مختلف فروع النشاط الاقتصادي . ويبلغ إجمالي العسيلة الضريبية حوالي ثلث قيمة الناتج القومي الاجتماعي (أي الناتج القومي الإجمالي بعد استبعاد بعض الخدمات) . وقد تعرض النظام الضريبي لأصلاح شامل عام ١٩٦١ كان من شأنه تغيير معدلات وحصيلة الضرائب المختلفة دون تغيير الحصيلة الضريبية الإجمالية ، كما يتضح من البيان التالي :

نسبة حصيلتها الى اجمالي الحصيلة الضريبية		نوع الضريبة
بعد معدل الإصلاح /	قبل الإصلاح %	
٢٤	١٨	الضريبة على رأس المال
٢٨	٢٤	الضريبة على حجم النشاط
١٨	٣١	الضريبة على الارباح
١٢	١١	الضريبة على الاجور والمرتبات
١٢	١١	سرائب محلية اخرى
٥	٥	الضريبة على الدخل المكتسب خارج القطاع الاشتراكي
١٠٠	١٠٠	اجمالي الحصيلة الضريبية

وتتفاوت معدلات الضرائب من صناعة لآخرى . كما تختلف المعدلات المطبقة على المشروعات العلمية من تلك التي تسرى على مشروعات القطاع الخاص ، ويصل سعر الضريبة على رأس المال ، التي يطلق عليها تعبير الفائدة : Interest ، عادة الى ٦ % من رأس مال المشروع ، ولا تخضع المشروعات الخاسرة لهذه الضريبة ، وتخضع المشروعات ذات الارباح منخفضة وتلك التي ترغب السلطات في تشجيعها للضريبة على رأس المال بسعر مخفض يصل في بعض الحالات الى ١ % فقط ، بينما تعلق منها نمليا المشروعات العلمية العاملة في القطاع الزراعي .

وتتفاوت أسعار الضريبة على حجم النشاط وضريبة المبيعات تفاوتاً كبيراً من صناعة لآخرى وهي تهدف أساساً الى امتصاص الارباح غير العائدية . وتعلق من هاتين الضريبتين جميع المنتجات الغذائية الرئيسية باستثناء الملح والسكر ، وكذلك التيار الكهربائي والوقود والصلب وهريكات السكك الحديدية . وتفرض الحكومة الفيدرالية ضريبة على حجم النشاط بمعدل يتراوح بين ١٠ / و ١٥ / على ما يزيد عن ٥٠ % من مختلف السلع المنتجة ، ويزيد هذا المعدل كثيراً على بعض السلع كالمطاط ومنتجاته والورق والكيمائيات . ويصل الى ٦٥ % بالنسبة لبعض السلع الاستهلاكية كالمسجلات . وعملك بعض السلع التي تتحمل هذه الضريبة عند أكثر من مستوى واحد من مستويات الإنتاج ، ومن بينها المنسوجات والمعادن . وبالإضافة الى ما تقدم تارفض الحكومة الفيدرالية ايضاً ضريبة بواقع ١ / ٢ % رفعت الى ١ / منذ ابريل سنة ١٩٦٢ على اجمالي قيمة المبيعات التي تعقتها مشروعات الاقتصادية المختلفة كما تفرض حكومات الكومونات ضريبة على مبيعات التجارة يتراوح بين ٢ / و ٥ / من قيمتها .

وتخضع المشروعات العلمية للضريبة على الارباح وان كان ذلك بدرجة تتفاوت من صناعة لآخرى . وتعلم المشروعات الزراعية من هذه الضريبة ايضا . وتخضع مشروعات استغلال المتلجم لضريبة خاصة فرضت عام ١٩٦١ بهدف استبعاد الجلب الاكبر (٨٠ ٪) من اقر الربع على دخول المشروعات في هذا الميدان . اما الضريبة على الارباح الاضلافية التي يتلقون عبوها على الصناعات المختلفة . فلن من شأنها كالضريبة على حجم النشاط - تنسيق مدى التفاوت في معدلات الارباح التي تتحقق في فروع النشاط الاقتصادي المختلفة . وتخضع الاجور والمرتبات كما سبقت الاشارة لضريبة موحدة سعرها ١٥ ٪ وان كان معدلها اقل من ذلك بالنسبة لعمال وموظفي المشروعات العامة الرأسية والعاملين بالمشروعات الخاصة . وتوجد ضريبة اضلافية اخرى مفروضة على دخول الاسراد لا تسرى على دخول المنتجين الزراعيين . اما المزارعون المستقلون فمهم يخفضون لضريبة خاصة يعمل سعرها الى حوالي ١٧ ٪ من دخلهم المحتسب على الاسس المحاسبية التقليدية . وهو معدل ينخفض كثيرا عما تتحمله المشروعات العامة من ضرائب .

ويتم توزيع الحصيد الضريبية بين الميرانية الفيدرالية والميزانيات المحلية للكميونات والاقليم والجمهوريات من ناحية ، وبين منطيق الاستثمار العامة ومنطيق الخدمة الاجتماعية من ناحية اخرى بنسبة ٦٠ ٪ و ٤٠ ٪ على التوالي . وتحصل منطيق الاستثمار العامة على الجلب الاكبر من نصيب المنطيق من الحصيد الضريبية ، وتخصص هذه الاموال للاستثمارات العلمية . اما اموال منطيق الخدمة الاجتماعية فلتها تخصص لافراض التوسع في اقله العمارات السكنية وتشجيع الزراعة والغلبات واقلمة شبكات المياه والطرق ، وتدريب العمال الى غير ذلك من اعمال ذات طابع اجتماعي .

وتحرص السلطات اليوغوسلافية على الالتزام بقاعدة توازن الميزانية العلمية ، ومن ثم على اجمالى الاتفاق العلم المخطط يكون دائما اقل من الايرادات العامة المخططة (١) . وقد اصبح محظورا على حكومات الكوميونات والجمهوريات والاقليم الاقتراض من البنوك منذ عام ١٩٦١ لافراض زيادة الاتفاق . وان كتبت يجوز لها السحب من منطيق الاحتياطى لمواجهة النفقات الطارئة . اما الحكومة الفيدرالية فيجوز لها الاقتراض من النظام المصرفى لاجل قصير ، ويتحكم سداد القروض خلال السنة المالية نفسها . وتكشف الحسابات الضمانية القائمة على اسس نقدى خلال الفترة الاخيرة من وجود فائض في بعض السنوات وتوازن في سنوات اخرى فيها يتعلق بمالية الحكومة اليوغوسلافية .

١١ نجد هنا تبايناً بين النظامين اليوغوسلافي والسويدي في هذا السند ، ويهدف هذا الى دعم لسياسات التخطيط التقنى في كلا البلدين .

811 - 309 (McGraw-Hill Financial Institutions, pp. 309)

(هـ) تمويل الاستثمار .

مصادر تمويل الاستثمار

يعتبر مستوى الانخار والاستثمار في يوغوسلافيا من أعلى المستويات السائدة في العالم . وقد بلغ صافي الاستثمار خلال عام ١٩٦١ حوالي ٢٥٪ من الناتج القومي الاجتماعي ، تم تمويل ٨٣٪ منها تقريبا بواسطة المخدرات الوطنية . والباقي من الخارج . أي أن المخدرات الوطنية في ذلك العام بلغت حوالي ٢٩٪ من قيمة الناتج القومي الاجتماعي . وتكون الاستثمارات لأغراض الرفاهية الاجتماعية والبلى الخاصة والاستثمارات الحكومية حوالي ٩٪ من الناتج القومي الاجتماعي . بينما تكون الاستثمارات لأغراض الإنتاج النسبة الباقية أي حوالي ٢٦٪ من هذا الناتج ، يصل نصيب القطاع العام منها إلى ٩٠٪

ويتوقف حجم الاستثمارات الخاصة لأغراض الإنتاج إلى درجة بعيدة على حجم الناتج الزراعي السنوي ، إذ يميل المزارعون الأفراد إلى تخصيص الجلب الأكبر من دخولهم الاضلية خلال السنوات الجيدة لأغراض الاستثمار ومع ذلك فلم يحدث قط أن زاد نصيب القطاع الخاص عن ١٤٪ من إجمالي الاستثمارات في أي وقت .

وتتضمن المخدرات الجماعية من المصادر الشريفة مع المخدرات الاختيارية من جلب المشروعات العامة والمزارعين الأفراد على تحقيق ذلك المستوى المرتفع للمخدرات الوطنية . وبالرغم من أن معظم تمويل الاستثمار تأخذ شكل قروض إلا أن الإلتزام بسداد هذه القروض خلال آجال قصيرة يحفز كلا من المشروعات العامة والسلطات المحلية على زيادة مخدراتها .

وقد كلفت الضرائب خلال السنوات الأولى التي أتمت الحرب العالمية الثانية تمثيل المصدر الأكبر والرئيسي لتمويل الاستثمار ، وكلفت أموال الاستثمار تأخذ شكل منح تقدمها السلطات الحكومية على نفس النمط الذي ما زال سائدا في بلاد شرق أوروبا الاشتراكية . وبالرغم من بعض معالم اللامركزية التي نحت الحكومة اليوغوسلافية إلى نشرها في الاقتصاد الوطني ، فما زالت سياسة الاستثمار أهم أدوات التخطيط المركزي في يوغوسلافيا .

ويقصر الاعتبار على مخصصات الميزانية العامة في تمويل الاستثمارات في ميادين الصحة العامة والتعليم والرفاهية الاجتماعية ... الخ ، التي تكون في جملتها قرابة ٣٪ من إجمالي الاستثمارات . ويتم تمويل الجلب الأكبر من الاستثمارات بواسطة أموال صندوق الاستثمار لدى الحكومة الفيدرالية والحكومات المحلية ، وصندوق استثمار المؤسسات العامة ، وبعض صندوق الاستثمار المحلية المتخصصة وأهمها صندوق الإسكان .

وتقوم صنایع استثمار المؤسسات العامة بتمويل الاحتیاجات الاستثمارية لهذه المؤسسات اما بقية الصنایع فتقوم باقتراض المشروعات العامة والجمعيات التعاونية لغراض الاستثمار . ويقتصر تقديم المنح (بدلا من القروض) لتمويل الاستثمارات على اغراض معينة اهمها مد السكك الحديدية واقامة الطرق وانشاء الموانى والطارات . ويقدم صندوق الاستثمار الفيدرالى بعض الاعقت لصنایع الاستثمار بالجمهوريات والاقليم المتخلفة لزيادة مواردها المخصصة لغراض الاستثمار .

وتقوم البنوك بالاشراف على جميع اموال صنایع الاستثمار وادارتها ، اذ تشرف بنوك الاستثمار والبنوك الزراعية على الصنایع الخاضعة بالحكومة الفيدرالية وحكومات الجمهوريات ، بينما تشرف بنوك الكوميونات والبنوك الزراعية على صنایع حكومات الاقليم وحكومات الكوميونات . ويمثل هذا النوع من الاشراف والاداره بتحقيق درجة عالية من الاتصال المستمر بين البنوك والجهات المقترضة . كما يساعد على دراسة المشروعات الجديدة ومحصها من الناحية المالية .

والملاحظ ان اهمية عمليات التمويل الذاتى للاستثمارات عن طريق استخدام مخصصات الاستهلاك والتقاعد واستغلال اموال صنایع الاستثمار الاختيارى التى تقوم المشروعات بتكوينها ، قد اصبحت في تزايد مستمر . ويتم في الوقت الحاضر تمويل حوالى ٣٠٪ من اجمالى الاستثمارات بطريقة ذاتية ، الامر الذى يعزز معالم اللامركزية القائمة .

مركزية التخطيط في ميدان الاستثمار :

وبالرغم مما تقدم فانه يمكن القول ان السلطات المركزية مارالت سيطرة بشدة على نمط واتجاه الاستثمارات في يوغوسلافيا . ويصنف هذا عن طريق سيطرة بنك الاستثمار الحكومى (البنك الزراعى بدرجة اقل) على اموال صندوق الاستثمار الفيدرالى (١) و اموال صنایع الاستثمار لدى حكومات الجمهوريات وهى التى يقدم منها نحو ٧٠٪ من القروض الممنوحة لغراض الاستثمار . وتعطى اموال صندوق الاستثمار الفيدرالى وحده حوالى ٦٠٪ من هذه القروض . فلذا اخذنا في الاعتبار التزام المستثمرين من المشروعات أو الحكومات المحلية (بتقديم جلقب من الاموال اللازمة لتمويل الاستثمارات المنشودة الى بنك الاستثمار للحصول على قروضه صين لنا ان هذا البنك يسيطر على توجيه النسبة الكبرى من الاستثمارات القومية . وبالإضافة الى هذا فان سيطرة بنك الاستثمار بلامنازع تقريبا على عملية تخصيص العملة الاجنبية اللازمة لاستيراد المعدات الرأسمالية تكفل له اداة هامة أخرى لتوجيه هذه الاستثمارات ويقوم بنك الاستثمار بين

١١ يقدم صندوق الاستثمار الخاص بالجمهورية العربية المتحدة تقريبا على نفس اسكوة والمبدىة التى تحكم صندوق الاستثمار الفيدرالى في يوغوسلافيا .

الحين والحين بنشر بيان بالأغراض التى يسمح بالإقتراض منه من أجلها ويدعو المستثمرين - الحكومات المحلية فى حالة المشروعات الجديدة ومختلف المستثمرين فى الحالات الأخرى - لتقديم عطاءاتهم بخصوص تنفيذ الاستثمارات المنشودة اليه لفحصها وتخصيص الأموال اللازمة لها . ويتم هذه العملية جميعها فى ظل جو من العناية الكاملة .

ويسرشد البنك فى طلبه للعطاءات وفى تخصيص أموال الاستثمارات فروع النشاط الاقتصادى المختلفة ببرنامج الاستثمار المركزى الذى تتضمنه الخطة العامة . ويبدو أن المخطط المركزى يراعى عند وضع هذا البرنامج بعض الاعتبارات الاقتصادية كربحية المشروعات (التى تعتبر ذات مغزى محدود داخل إطار الاقتصاد اليوغوسلافى) ، ومعدل انتاجية الاستثمارات الجديدة ، أن التواء هيكل الأسعار الذى تقدمت الإشارة اليه يحول دون الاعتماد اعتمادا كاملا على هذه المعايير السوقية فى تخطيط الاستثمار . وفى بعض الحالات يتم تخطيط الاحتياجات على أساس كمى كما هو الحال بالنسبة للطاقة الإضافية اللازمة لتوليد الكهرباء ، كما تعطى بعض الأولوية عادة لأنواع النشاط التى من شأنها تحسين ميزان المدفوعات . ويلاحظ أن القواعد التنظيمية الخاصة بالحد الأدنى للأموال التى يلتزم المستثمرون بتقديمها للمساهمة فى تنفيذ الاستثمارات التى يسألونها صندوق الاستثمار الفيدرالى يؤدى الى تشجيع الاستثمار فى الميادين ذات الأولوية عن طريق تفاوت هذا الحد الأدنى من ميدان لآخر . وعلى سبيل المثال يتراوح الحد الأدنى للمساهمة بين ١٠٪ و ٣٠٪ من قيمة الاستثمارات فى قطاع الزراعة وبين ٢٠٪ وبين ١٠٪ و ٤٠٪ من قيمة الاستثمارات فى قطاع النقل ، وبين ٢٠٪ و ٨٠٪ من قيمة الاستثمارات فى قطاع الصناعة ، بينما يقل عن ١٠٪ من قيمة الاستثمارات الخاصة بقطاع القوى المحركة والوقود .

ويحاول بنك الاستثمار قبل الموافقة على تقديم القروض اللازمة أن يحقق من نتايج دخل الاستثمارات الجديدة لمقابلة المقتدة على قروضه وسداد اقساط الدين خلال الأجل المحدد ومقابلة الضريبة على رأس المال غير المقرض . وتتراوح أسعار الفائدة على القروض بين ٢٪ و ٦٪ فى السنة ، وهى تقل كثيرا عن معدل انتاجية رأس المال فى ظروف الاقتصاد اليوغوسلافى ، بحيث تفقد فاعليتها فى توزيع الاستثمارات . ويصل الحد الأقصى لأجل الوفاء بالقروض الاستثمارية الى ٣٠ عاما بالنسبة لصناعات الحديد والصلب ، وإلى ٢٠ عاما بالنسبة لبناء السفن ، ويقل عن ٨ أعوام بالنسبة لكثير من الصناعات . ويعتبر تفاوت هذا الأجل وفقا للتعليمات التى تصدرها الحكومة الفيدرالية من أهم العوامل التى تحكم اتجاهات الاستثمارات الجديدة .

ويجد بنك الاستثمار أن مجموع قيمة المشروعات الاستثمارية المتبقلة المقدمة اليه بواسطة المستثمرين لتمويلها يزيد عادة عن الأموال المخصصة لهذا النوع من المشروعات . وهنا يأتى دور البنك فى الاختيار بين المشروعات فى ضوء برنامج الاستثمار المركزى وأهدافه وعلى أساس معايير مالية

مختلفة من بينها تكاليف الانشاء والفترة اللازمة لذلك ، وتكاليف الوحدة من الانتاج ، والمعاد المتوقع للاستثمار وأكثره على ميزان المخفوعات ، ومدى مساهمة المستثمر في تمويل المشروع بموارده الخاصة ، وقسرة المستثمر على الوفاء بالتفروض خلال اجل يقل عن الحد الأقصى . وفي بعض الاحيان يتمسك بنك الاستثمار بالحصول على ضمان من حكومة الكوميون لكي يقوم بتمويل المشروع .

ويضع بنك الاستثمار بعض التحفظات لكي يتحقق من ان ما يقدمه المستثمرون له من بيانات من تكلفة الاستثمارات الجديدة وطول الفترة اللازمة للانشاء يمثل الواقع . ويلجأ البنك في ذلك الى طلب ودبسة ضمان من كل مستثمر لمقابلة أية زيادة في التكاليف عن التكاليف المقدرة وغرامات التأخير عن انجاز الاستثمارات في المواعيد المتعاقد عليها .

(و) النظام المصرفي :

يتكون النظام المصرفي في يوغوسلافيا من البنك الاهلي والبنوك المتخصصة وبنوك الجمهوريات وعدد كبير من بنوك الكوميونات وبنوك الانصار . ويسيطر البنك الاهلي على النظام المصرفي كله ، وتكون اصوله وخصومه حوالي ٢٠٪ و ٦٠٪ من اصول وخصوم هذا النظام على التوالي . وقد كانت نسبة الاصول اكثر من ضعف ما هي عليه الان قبل ان يقوم البنك بتحويل قيمة ترويضه للمؤسسات والمشروعات العلمية التي بنوك الكوميونات علم ١٩٦١ . ويقتصر الدور الانتمائي للبنك الاهلي في الوقت الحاضر على اقتراض الحكومة المركزية وصندوق الاستثمار الفيدرالي والبنوك المتخصصة وبنوك الجمهوريات . وبالأضلفة الى هذا يتولى البنك عن طريق فروعها العديدة المنتشرة في جميع انحاء البلاد امسك الحسابات المصرفية الخاصة بجميع المؤسسات والمشروعات بالنقابة من بنوك الكوميونات ، وهو بذلك يستطيع الاشراف على جميع المعاملات المتبادلة بين عملائه والرقابة عليها .

ويوجد في يوغوسلافيا ثلاثة بنوك متخصصة هي بنك التجارة الخارجية والبنك الزراعي وبنك الاستثمار ، وهي تستمد الجاني الأكبر من مواردها المالية من البنك الاهلي ثم تقوم باقتراضها لعملائها كل في ميدانه . ونظرا لان البنوك المتخصصة لا تقوم بفتح لمروع لها ، فان الجاني الأكبر من ترويضها للعملاء يتم خلال بنوك الجمهوريات وبنوك الكوميونات ، وتلعب بنوك الجمهوريات دور الوسيط بين البنك الاهلي والبنوك المتخصصة من ناحية وبنوك الكوميونات من ناحية أخرى . كما تقوم بتنسيق العمليات الانتمائية الخاصة ببنوك الكوميونات الواقعة في دائرة الجمهوريات التي تخدمها .

ويتولى كل كوميون اقامة البنك الخاص به ، وقد يشترك اكثر من كوميون في اقله بنك واحد يتولى قبول الودائع من مختلف المشروعات والمؤسسات ويقوم باقتراضها . وتعتبر جميع المشروعات والمؤسسات الواقعة في دائرة

الكوميون ضامنة لأموال بنك الكوميون ، ولكل منها ممثل في مجلس إدارة البنك . ويوجد بالاضافة الى ما تقدم بنوك الاذخار التعاوني التي تقوم بمنح الائتمان وتقديم الخدمات المصرفية اللازمة للجمعيات التعاونية الزراعية والمزارع الكبيرة .

وتلتزم جميع البنوك المتقدمة — باستثناء البنوك المتخصصة وبنوك الجمهوريات بالاحتفاظ بلحياطي قانوني لدى البنك الاهلي يتعاوت معده على حسب نوع الالتزام المطلوب الاحتياط له . ولبنك الاهلي ان يعدل من نسبة الاحتياط في حدود معينة . ومن العوامل الهامة التي تتيح للبنك الاهلي سيطرة كبيرة على النظام المصرفي ان معظم البنوك الاخرى تكون في العادة مدينة له بمبالغ طائلة .

ويؤدى النظام المصرفي في يوغوسلافيا ثلاثة وظائف رئيسية هي :

- ١ — المحافظة على الاستقرار النقدي الداخلي .
 - ٢ — تمويل النشاط الاقتصادي بمقادير كافية من رأس المال موزعة على فروع النشاط المختلفة توزيعا متناسبا .
 - ٣ — مراقبة عمليات المشروعات والمؤسسات المختلفة وكذلك السلطات المحلية بغية التحقق من التزامها بالقواعد التشريعية والتنظيمية وهولميسير من قبيل الرقابة المالية التي تزاو لها البنوك في البلاد الخمسة لمركزية التخطيط .
- ويتضمن قيام النظام المصرفي في يوغوسلافيا بوظيفة الرقابة المالية ان نسوى مختلف واتواع التعامل والمخفوعات الحكومية — باستثناء معاملات المستهلكين والزراع واصحاب الحرف — عن طريق وحدات هذا النظام وتحت اشراف البنك الاهلي . ولأجل تنفيذ هذا النوع من رقابة النظام المصرفي تتعدد الحسابات المصرفية حسب تعدد الافراض ، تخضع القيود المدينة والدائنة في كل نوع من هذه الحسابات لقواعد متعددة تتغير من وقت لآخر حسب الظروف السائدة .

وتأخذ النقود والنقود القريبة ، الودائع ، الاشكال الاتية :

- ١ — النقود الورقية التي تشمل وسيلة الدفع الرئيسية بين المواطنين وفي ناللق القطاع الخاص .
- ٢ — ودائع الامراء الاذخارية التي يمكن سحبها عند الطلب .
- ٣ — الودائع تحت الطلب الخاصة بالمشروعات والحكومات والمصلح الحكومية ومؤسسات التأمين الاجتماعي وغيرها من المؤسسات العامة . ويتنصر استخدام هذا النوع من الودائع على تسوية العمليات الجارية .

٤ — الودائع تحت الطلب الخاصة بصناديق الاستثمار ويقتصر استخدامها على منح القروض الاستثمارية لأغراض معينة .

٥ — الودائع تحت الطلب الخاصة بالمشروعات ويقتصر استخدامها على تمويل الاستثمارات المتعلقة بنشاطها .

٦ — أموال الاحتياطي الخاصة بالبنوك والمشروعات والحكومات .

٧ — مخصصات الاستهلاك وأموال صناديق الاستثمار الخاصة بالمشروعات وهي تمثل ودائع مجمدة لفترة مؤقتة .

٨ — أموال صناديق الاستثمار الحكومية ، وهي تشمل أيضا ودائع مجمدة لفترة مؤقتة ، (١) وقد تبين للسلطات في يوغوسلافيا أنه قد يساء فهم دور النظام المصرفي في تمويل رأس المال العامل . ولكي تتجنب السلطات التضخم الذي يمكن أن ينشأ عن التناقض بين هذه الوظيفة والوظيفة الأولى التي تتمثل في المحافظة على الاستقرار النقدي الداخلي — كما حدث بالفعل خلال السنوات التي أعقبت الحرب العالمية الثانية — لجأت السلطات إلى وضع كثير من القيود على استخدام الائتمان المصرفي وكذلك على استخدام أموال صناديق الاستثمار وأموال المشروعات . وتتلخص أهم هذه القيود فيما يلي :

١ — أن تقوم صناديق الاستثمار الحكومية — باستثناء صندوق الاستثمار الفيدرالي — بتمويل رأس المال العامل بحسب منحصلاتها الجارية خلال العام بها في ذلك أتمسك سداد الديون القديمة ، وأن تواجه قروضها الاستثمارية الجديدة من أموالها المتراكمة خلال سنوات ملغية .

٢ — أن يقتصر اتفاق المشروعات لزيادة رأس مالها الثابت من أموال صندوق الاستثمارات الخالص بها على استعمال أموال تكون قد حصلت عليها خلال سنوات سابقة .

٣ — تظل الأموال المخصصة لمعالجة الاستهلاكات في حسابات مجمدة لمدة ثلاثة شهور على الأقل قبل إمكان السحب عليها . (٢)

٤ — لا يجوز السحب على أموال الاحتياطي لدى المشروعات والمؤسسات والحكومات إلا لمواجهة النفقات الطارئة كإعارة

(١) يمثل تعهد الأموال الخاصة بالبنوك ٧ و ٨ نوع من تجميع الائتماني الذي يساعد على تجنب المضبوط التضخمية .

(٢) يمثل التدبير المتبع في البنوك الثلاثة الأولى نوعا من ترسيب الأموال لفترات متفاوتة أي تأجيل تلقاها بحيث يمكن تجنب التضخم من ناحية ، كما يمكن استخدامها لتمويل رأس المال العامل من ناحية أخرى دون الحاجة إلى الاعتماد على مزيد من التبعود المصرفية .

الخسائر أو مقللة الحد الأدنى للاجور والمرتبات عند تصور دخل المشروعات عن ذلك .

٥ — تخصص صناديق الاستثمار المحلية ٢٥ / من اجمالي ائتمنها لتمويل رأس المال العامل .

٦ — يعتبر حصول المشروع على ائتمان مصرف رهنا بقدرته على تقديم ربح ان يكون رأس المال المقدم من صناديق الاستثمار ومن الاموال

٧ — عند اقامة مشروعات جديدة أو زياده حجم المشروعات القائمة يجب ان يكون رأس المال المقدم من صناديق الاستثمار ومن الاموال الخاصة للمستثمرين كافيًا لمقللة كل من رأس المال الثابت والعامل ولا يجوز الالتجاء الى الائتمان المصرفي في مثل هذه لحالات .

٨ — اصبحت اسعار الفائدة على قروض البنوك للمشروعات منذ عام ١٩٦١ تصل الى ٨ / أو أكثر في العام .

وقد اجازت التشريعات الصادرة عام ١٩٦١ استخدام الاوراق التجارية واثون الخزانة العامة ، غير ان ذلك لم يؤد الى قيام سوق نقد في يوغوسلافيا ، كما ان مقللة الائتمان المتبادل بين المشروعات تعبر محدودة للغاية . ونتيجة لذلك فقد اصبحت على البنوك ان تقوم بدور هام في توزيع رس العامل بين المشروعات ونروع النشاط الاقتصادي المختلفة ، وان كانت صناديق الاستثمار المحلية قد بدأت تساهم في هذا الدور بدرجة متزايدة . وتقوم البنوك بالفاصلة بين طلبات الاقتراض على اساس مشيئة لذلك اسي يعتمد عليها بنك الاستثمار في الفاضلة بين طلبتي قروض الاستثمار ، ومن ذلك دراسة امكانيات تسويق الإنتاج الانساني الذي يطلب القرض من أجل تحقيقه . وسلامة المركز المالي للمقترض . ومدى اقبله على المساهمة بنصيب مناسب من امواله الخاصة في تمويل الإنتاج الزراعي . وقد يتطلب البنك ايضا الحصول على ضمان من حكومة الكوميون للوفاء بقروضه كما هو الحال بالنسبة لبعض قروض الاستثمار . وتتمثل سلطة البنك الاهلي في الاشراف على الائتمان وتنظيمه في تغيير نسب الاحتياطي القانوني التي ملتزم البنوك بالاحتفاظ بها لديه ، وفي مديونية البنوك ازاؤه التي يمكنه تغييرها من حين لآخر . ولعل من أهم الاحتياطات التي تتخذها السلطات المركزية في هذا الشأن ان الخطة الائتمانية السنوية تضع حدا اقصي لمقللة الائتمان التي يجوز للبنك الاهلي منحها للبنوك المتخصصة وبنوك الجمهوريات خلال العام ، بحيث لا يمكن تجاوز هذا الحد الا بواسطة قانون خاص .

مدى مركزية التخطيط في الاقتصاد اليوغوسلافي

يسمح من العرض المتقدم لعالم الاقتصاد اليوغوسلافي المعاصر ان مدى اللامركزية فيه لا يتجاوز الحدود الاشتراكية التي اوضحناها الدراسة الاكاديمية السابقة . وان درجة اللامركزية في الاقتصاد اليوغوسلافي لم

تصل قط الى ما يدعو اليه انصار اللامركزية المفرطة . والملاحظ ان يوغوسلافيا قد لجأت في تنظيم الاقتصاد القومى الى مدد من الاسس التنظيمية التى يمكن فى ضوءها تطبيق بعض معالم اللامركزية دون خروج عن الاطار الاشتراكى ، ومن هذه الاسس الغاء سيطرة فئة المديرين على النشاط الانتلجى واحلال العمال محلهم ، وربط اجور العمال بالربح المشروعات بحيث فقد الاجر طبيعته كتمن لسلمة العمل . ويلاحظ ان اشتراك العمال في يوغوسلافيا في الارباح المحققة لا يتضمن العودة الى الربح كحافز اسس للنشاط الاقتصادى كما قد يتبلر الى الذهن ، وانما هو مجرد وسيلة لاشعار العمال بملكيتهم لوسائل الانتاج واشتراكهم في ادارة جلب من الثروة القومية . والدليل على صحة هذا الراى هو ما يكتله القاتون من حد أدنى للدخول النقدية ، وما يحققه من عدالة في معاملة الفئات المتماثلة من العمال في فروع النشاط الاقتصادى المختلفة عن طريق التلوت في معدلات الضرائب الاضائية على الارباح .

ويلاحظ انه على الرغم من عدم تعميم نظام ربط الاجور بالارباح واقتصره على مشروعات الانتاج ، فلن ارتفاع مستوى الاجور الفعلية في هذه المشروعات من الحد الأدنى المقرر فتقونا هو الذى يحول دون تحول العمال من هذه المشروعات الى فروع النشاط التى تتمتع باجور ثبته لا ترتبط بريحتها .

وغنى عن الذكر ان منح سلطات كبيرة لفئات الادارة الوسطى في ميدان ادارة العمال مع الانتصار على ربط المكافاة المالية للمديرين بحسب بالربح مشروعاتهم كاسس لنظام الحوافز لا يمثل في الاطار التنظيمى اليوغوسلافى مشكلة قائمة ، نظرا لتولى مجالس العمال مسئولية الادارة . ومن تلحية اخرى يتولى كل مشروع انتلجى في يوغوسلافيا وضع نظم حوافز الانتاج الخالص به والذى يتم على اسسه توزيع الارباح الصافية بين العمال . ومن الطبيعى ان تقوم نظم الحوافز السقذة على اساس ربط الاجور بالانتاج عن طريق تحديد معلهم كمية زمنية لانتاجية كل عامل وكل قسم داخل المشروع ، الامر الذى يساعد على زيادة كفاءة مجالس العمال في الادارة . ومن المرجح ان الوضع السقذ مزال يستلزم تحديد انماط لانتاجية المشروعات المتماثلة ، الا ان هذا لا يكون من أجل تحديد مكافاة العاملين بالادارة ، وانما يهدف قبله السلطات المركزية بامتصاص الارباح الزائدة ، التى لا ترجع الى تلوت الكفاءة الانتلجية لهذه المشروعات . غير ان السلطات في يوغوسلافيا لا تلجا الى اتباع هذه الوسيلة ، وانما تعمد الى تقدير هذه الارباح الزائدة وهو امر يجب فى رلها ان يعاد النظر فيه اذا ما كان للمخطط اليوغوسلافى ان يضمن تحقيق عدالة المعاملة المالية لمختلف فئات العمال .

وتكشف دراسة معالم الاقتصاد اليوغوسلافى عن وجود درجة مقبولة من المساواة بين الوحدات الاقتصادية من أجل الحصول على العمال المهرة . اجود مستلزمت الانتاج رغبة في خفض التكاليف ورفع مستوى الكلفة لانتاجية . ويتم تحديد عدد من الاسعار وفقا لظروف العرض والطلب .

غير ان ظاهرة المنافسة وحرية تحديد الائتمن لا يجبان فؤخذ على اطلاقهما .
مقد رأينا ان جانباً هلباً من هيكل الاسعار يمتثل في اسعار غلظية المواد
الاولية الاساسية التي تدخل في انتاج معظم السلع الصناعية الاستهلاكية
والاستثمارية ومستويات الاجور الدنيا (والفعلية ايضا من طريق فرض
الضرائب الاضائية على الارباح) واسعار الفائدة واثمن الخدمات الهللة
كالفنل والتخزين والمواصلات واثمن السلع الاستهلاكية الضرورية — يتم
تحديده بواسطة اسلطة السلطات المركزية . ويتربط على هذا بطريقة غير مباشرة
وجود اطار للهيكل العام للأسعار من العسير أن تتجاوز الاسعار
الفعلية .

واذا سلطنا بوجود دوال علمية معروفة تحكم التدخلات اى كميات
عنصر الانتاج ، والمخرجات (اى كمية السلع المنتجة) في فروع الانتاج
المختلفة عند مستويات مختلفة لحجم الانتاج ، فلن تحديد اسعار المواد
الاولية الاساسية ومستويات الاجور علاوة على التجاء السلطات المركزية
الى نظام الضرائب الاضائية عند الحللة يكون بمثابة قيام هذه السلطات
بطريقة غير مباشرة بتحديد حجم الانتاج في فروع النشاط الاقتصادي
المختلفة . واذا سلطنا بصحة الاستنتاج القائل بوجود اطار يحكم الهيكل
العلم للأسعار فلن ذلك يكون بمثابة تحديد مستوى الارباح في هذه الفروع
ايضا . فلذا ما تعادلت نفقات الانتاج عند المشروعات المتماثلة كل معنى
ذلك تعادل ارباحها ويكون التفاوت في ارباح هذه المشروعات المتماثلة تصرا
على حالات اختلاف نفقات الانتاج التي تترتب على تفاوت درجة السكالية
الانتاجية . وهذا هو ما لشرنا اليه من قبل كنوع من المنافسة الاشتراكية .

فلذا اسلطنا الى ما تقدم ان الاستثمارات المحلية تقوم بتنفيذها حكومات
الكوميونات ، وان الاستثمارات التي يتم تمويلها بالموال فيدرالية يكون
تنفيذها ومقا لبرنامج مركزي يشرف على أنجزه بنك الاستثمار ، انضح لنا
ان تخطيط الانتاج في مجالى الاستثمار والانتاج الجارى مزال يحدث بطريقة
مركزية . وان كان ذلك يحدث مباشرة بالنسبة للاستثمار وباسلوب غير
مباشر بالنسبة للانتاج الجارى . وعلاوة على ذلك يمكن القول انه في ظل
الاطر التنظيمى السائد في يوغوسلافيا يكون من الضرورى وجود خطة
مركزية لتشغيل الايدى العاملة المتوافرة . بحيث تستطيع مشروعات
الخدمات والمرافق والوزارات التنفيذية امتصاص الايدى العاملة التي لا يمكن
استيعابها بواسطة المشروعات الانتاجية الاخرى . (١) هذا بالاضافة الى
ما لشرنا اليه في معرض دراسة معظم الاقتصاد اليوغوسلافى من وجود
خطة مركزية للصادرات والواردات تستخدم في تنفيذها كل من الاساليب

(١) تعتبر هذه الظاهرة المهيوم من هم الممثل الذى يساعدنا لسلوب للتفسير الذاتى المتبع
في يوغوسلافيا ، خلة وان البديل الوحيد لعدم التزام الدولة بتشغيل الايدى العاملة
المعلقة هو دفع اتمات البطالة لصين ائمة فرص العمل المناسب ، وهو ما قد لا يتفق
والنفسية الاشتراكية بالامتعة الى ما قد يترتب عليه من ضعف بعض حوافز العمل .

الكمية والسعرية والتنظيمية . مع تعديل هذه الأساليب من وقت لآخر لتحقيق أهداف الخطة الموضوعية .

وبخلاصة القول ان معالم مركزية التخطيط لمزالت شائعة في الاقتصاد اليوغوسلافى المعاصر . ولعل النمط الاقتصادى السائد في يوغوسلافيا يصور اتمى درجات « المركزية المخفية » لاسلوب التخطيط الاشتراكي . ويتوقع البعض استنادا الى خروج يوغوسلافيا عن مركزية التخطيط الكاملة التى كانت سائدة فيها في الفترة من ١٩٤٥ حتى ١٩٥٠ ، واستنادا الى الإصلاحات الاقتصادية التى حدثت منذ عام ١٩٦١ ، اتجاه السلطات اليوغوسلافية الى التخلص تماما من معالم مركزية التخطيط . وفي رأينا ان هذا التوقع لا يستند الى قدر كبير من الاستدلال المنطقي . ويمكننا ان نسوق الحقائق التالية للتدليل على عدم رجحانه :

١ - ان تحول يوغوسلافيا عن مركزية التخطيط الكاملة التى سادت حتى عام ١٩٥٠ وتبنيها نوعا مخففا من المركزية ، لم يتضمن قط رغبة في الخروج من اطار النظام الاشتراكي الاقتصادى ، بدليل علاقات الإنتاج القائمة في الوقت الحاضر ، والقيود التى مازالت مفروضة على نطاق الملكية الخاصة .

٢ - كلن السبب الرئيسى في هذا التحول الى المركزية المخفية ذا طبيعة سياسية ترتبط ، بالخلاف العقائدى والتنظيمى الذى نشأ بين القيادة السياسية في يوغوسلافيا والقيادة السياسية في الاتحاد السوفيتى . وقد تبخض هذا الخلاف من رغبة السلطات في يوغوسلافيا في البحث عن نمط خاص للتطبيق الاشتراكي يختلف عما كلن مطبقا في الاتحاد السوفيتى وبقية بلاد أوروبا الشرقية التى كانت تنتمى الى عضوية الكومنفورم .

٣ - كان مما دعم رغبة السلطات اليوغوسلافية في البحث عن نمط خاص للتطبيق الاشتراكي في ذلك الوقت ، ان الخلاف السياسى القائم قد اثر على العلاقات الاقتصادية بين يوغوسلافيا والاتحاد السوفيتى . فقد عزف الاتحاد السوفيتى عن الاستمرار في تصدير منتجاته الى يوغوسلافيا ، التى كلن حثب هام من خططها الانتاجية يعتمد في انجازها على السلع المستوردة من الاتحاد السوفيتى . واضطرت يوغوسلافيا ازاء ذلك الى تعديل مخططاتها في ميدانى الإنتاج والتجارة الخارجية ، وكلن لابد ان يؤثر هذا في اسلوب التخطيط المتبع .

٤ - ان التمدد في تخفيف درجة مركزية التخطيط عما هو عليه الان في يوغوسلافيا قد يتضمن انحرافا عن مقومات النظام الاقتصادى الاشتراكي كما نعرفها . وهو أمر تؤكد الدراسات المتقدمة .

٥ - مازالت أساليب السياسة المالية والنقدية المتبعة في يوغوسلافيا ادنى كفاءة من ان تحقق الاثر السريع المنشود في توجيه الإنتاج نحو الاهداف

المخططة ، وهو نقد توجهه الى هذه السياسات بوجه عام نظرا لفاعليتها غير المباشرة . ولعله يمكن القول انه ليس هناك من وسيلة تكمل فاعلية كلفة لهذه الاساليب في ميدان توجيه الانتاج وتنظيمه .

من اجل ذلك كله يمكن القول ان التخطيط في يوغوسلافيا سينال ذا طبيعة مركزية طالما ظلت الرغبة قائمة في صيانة مقومات النظام الاشتراكي . وليس معنى هذا ضرورة اتباع نوع من المركزية الكلفة ، وانما غلبة معالم المركزية على معالم اللامركزية فيما يتعلق بتحديد الاهداف الاقتصادية والاجتماعية في ضوء ما تكشف عنه دراسة امكانيات المجتمع وموارده المتاحة . اما تنفيذ الاهداف المخططة فهو على العكس من ذلك لامركزي بطبيعته . وقد تكون درجة المركزية كلفة بمعنى ان تتولى السلطات ظل مركزية التخطيط المخططة تكون درجة لامركزية التنفيذ ابعد مدى واكثر ونسوحا مما هي عليه في ظل مركزية التخطيط الكاملة .

خصائص التخطيط الاشتراكي

يتضح من الدراسات المتقدمة ان التخطيط الاشتراكي مركزي بطبيعته . وقد تكون درجة المركزية كاملة بمعنى ان تتولى السلطات المركزية وضع الخطة العلمية الشاملة وتفاصيلاتها على اساس نوعية زمنية ، بحيث تصبح الغطة وتفاصيلاتها بمثابة لوامر اداء يكون على الوحدات الاقتصادية القيام بتجزئتها كل فيما يخصه . وقد تكون درجة المركزية من ناحية اخرى مخففة — كما رأينا — على الا يؤدي هذا الى الاخلال بمغزى مقومات النظام الاشتراكي . ووفقا لهذا الاستنتاج الهام يمكننا ان نجمل اهم خصائص التخطيط الاقتصادي الاشتراكي فيما يلي :

١ — ان يكون شاملا

يجب ان يتميز التخطيط في الاقتصاد الاشتراكي بالشمول ، بمعنى ان تغطي الخطة مختلف جوانب الاقتصاد القومي . فالتخطيط باعتباره أداة للنظم الشامل لوارد المجتمع يتطلب ان تحدد اهداف القطاعات المختلفة التي يكون منها الاقتصاد القومي في ضوء الاهداف العامة للمجتمع . وبذلك يجب ان تكون الخطة مجرد « تجسيم لبرامج قطاعية منعزلة » ، وانما على العكس من ذلك يجب ان تقدم « برنامجا قوميا شاملا اساسه النظرة الشاملة المتسقة التي تهدف الى توجيه الموارد الاجمالية المتصلة الى افضل الاستخدامات الممكنة .

٢ — ان يكون عضويا او كميا

يجب ان يقوم التخطيط الاشتراكي على اساس كمي وليس قيمي . وبذلك فان على المخطط الاشتراكي ان يكون لديه حصر شامل لجميع الكميات المتاحة من عناصر الانتاج المختلفة ، وما يمكن ان يكون متلحا من كميات هذه

العناصر فى المستقبل القريب ، وان يضع اهدافه فى الميدان الاقتصادى على اساس كمى ايضا بحيث يمكن التعرف على مدى التزايد المخطط فى الانتاج . وفى هذا الصدد يكون على المخطط ان يتخذ قراراته الاجمالية لمسا يتعلق بتوزيع عناصر الانتاج المتلحة بين انتاج سلع الاستثمار وانتاج سلع الاستهلاك على اساس كمى ، وكذلك بالنسبة لحجم الاستهلاك المحلى وما يجب استيراده وتعديره ايضا . لما فيما يتعلق بوضع هذه انقرارات الكمى موضع التنفيذ فانه يمكن الاتجاه الى التحديد الكمى المباشر كما هو الحال فى ظل المركزية الكاملة ، كما يمكن الاعتماد على خليط من الاساليب المباشرة (الكمى) وغير المباشرة (السعريه والمالية والنقدية والتنظيمية) كما هو الحال فى ظل المركزية المخفلة .

٢ — ان يكون تفصيليا

يجب الا تقتصر قرارات التخطيط المركزية على تحديد المتغيرات الاجمالية كالاتثمار والاستهلاك والمصادرات والواردات وحجم الانتاج الكلى لكل قطاع . . الخ وان تتمدى ذلك الى تحديد تفصيلات هذه المتغيرات الاجمالية ، بحيث يتم تخطيط انتاج السلع الاستثمارية المخفلة وتخطيط استخداماتها فى مختلف فروع الانتاج ، وبحيث يتم تخطيط انتاج سلع الاستهلاك المخفلة (على الاقل الضرورية منها والكاملية) وتخطيط استهلاكها وبحيث يتم تخطيط تفصيلات المصادرات والواردات . . الخ . والواقع ان هذا يحدث فى كل من بلاد التخطيط المركزى الكامل وبلاد المركزية المخفلة ايضا ، غير انه فى البلاد الاولى تعلن هذه القرارات للمسؤولين عن تنفيذها على هيئة خطط تفصيلية يلتزمون بالعمل على انجازها ، بينما تكون هذه القرارات فى بلاد المركزية المخفلة معلنة ضمنا فى سياسة الاسعار والتمويل واساليب السياستين المالية والنقدية وسياسة الاجور بالنسبة للانتاج الاستهلاكى الجارى ، بينما تكون معلنة بطريقة كمية مباشرة بالنسبة للاستثمارات وبيع الاستهلاك الضرورية الى غير ذلك من اساليب تلجأ السلطات الى استخدامها لتوجيه الانتاج نحو الاهداف التفصيلية المقررة .

٤ — ان يتحقق فيه لتوافق الزمنى :

يجب مراعاة لتوافق الزمنى عند القيام بالتخطيط الاقتصادى فى مختلف المستويات بحيث يترتب على ذلك تحقيق أقصى انتاج ممكن فى اقل وقت . ويلاحظ ان انعدام لتوافق الزمنى او اختلاله يودى الى ظهور انواع من الانتاج قبل الحاجة اليها او ظهور الحاجة لانتاج لم يتحقق بالفعل . وهو ما يودى الى تعطيل انجاز الانتاج النهائى بالكميات المخططة . لذلك لمن خلاصية لتوافق الزمنى يجب مراعاتها بالنسبة لانتاج الاقسام المخفلة داخل المشروع الواحد ، وبالنسبة لانتاج المشروعات التى يعتمد قيام بعضها بالانتاج على منتجات المشروعات الاخرى ، وبالنسبة لانجاز المشروعات الاستثمارية الجديدة التى يتوقف على اقلتها تحقيق بعض جوانب الخطة ، وبالنسبة للتعاضد على الواردات التى يتوقف عليها امكن القيام بالعمليات التكميلية المخططة . . . الخ .

ويتم تحقيق التوافق الزمني في ظل المركزية الكلية عن طريق تقسيم الخطط السنوية الى خطط ربع سنوية كمية تفصيلية ، بحيث يمكن حصر حالات الانحراف في فترة واحدة وتجنبها فيما يليها من فترات . وتقوم كل وحدة انتاجية بتوزيع خططها الربع سنوية على الاتساع الداخلية وفقا للاهداف المنشودة . ويحدث هذا بالنسبة لانتاج سلع الاستثمار وبيع الاستهلاك على السواء .

ويتم تحقيق التوافق الزمني في ظل المركزية المخفضة على العكس مما تنعم عن طريق الاتفاقات التعاقدية بالنسبة لسلع الاستثمار وبيع الاستهلاك الضرورية . أما بقية السلع فلن تنافس المشروعات على تحقيق أكبر أرباح ممكنة يكفل الى حد كبير تحقق الانتاج بالسرعة ما يمكن بحيث تتوافر الكميات التي يتيسر انتاجها في الوقت المطلوب .

٥ - من يكون مرنا :

قدما ان الاهداف التي تقرها سلطات التخطيط في ظل المركزية المخفضة لا تكون جميعها معلنة تفصيلا للمشروعات ، وانما يقتصر الامر على اعلان الاهداف الخاصة بنتاج سلع الاستثمار وبيع الاستهلاك الضرورية دون ربط تنفيذ هذه الاهداف بمشروع معين . ويساعد هذا الوضع على تحقيق مرونة كافية لسلطات التخطيط بحيث تستطيع تعديل الاهداف المعلنة اذا ما استدعت الظروف ذلك .

أما في ظل المركزية الكلية فلن الخطط الانتاجية التفصيلية الخاصة بالمشروعات الفردية — بالرغم من اشتراك هذه المشروعات في وضعها قبل اقرارها — تحول دون توافر قدر كافي من المرونة المرغوبة . والواقع انه في ظل هذا الاسلوب تكون موارد المجتمع قد تم توزيعها على استخداماتها المختلفة وفقا للخطة الموضوعية ، بحيث يمكن ان يترتب من زيادة المستخدم بواسطة مشروع ما من احد عناصر الانتاج عجز في الكميات المخصصة للمشروعات الأخرى من هذا العنصر بالذات خلال فترة معينة . ونظرا لان الخطط التفصيلية تمثل بالنسبة للمشروعات أوامر أداء يجب تنفيذها ، فلن أي تعديل في تفصيلات المداخلات عند تنفيذ الخطة ، يتطلب في كثير من الاحيان الحصول على عدد من الموافقات الادارية والاعتبارات المالية . ورغبة في مراعاة مقتضيات المرونة اللازمة لمباشرة الانتاج بالكميات الطرق ، فقد لجأت انبلاد التي تتبع أسلوب التخطيط المركزي الكامل في السنوات الأخيرة الى زيادة قدرة المشروعات والوحدات الانتاجية على التصرف في حدود الخطة . To Move Within Plan Limits ، بحيث لا يترتب على هذه الحرية أي اختلال في الميزان القومي لعناصر الانتاج المتاحة واستخدامها .

ونود أن نلفت النظر إلى أن قيام سلطات التخطيط في ظل أسلوب التخطيط المركزي الكلي بوضع الخطة الشاملة والخطط القطاعية وخطط المشروعات أيضا ، لا يعنى وجود بيروقراطية تامة في المركز تؤدي إلى فرض القرارات دون مراعاة الظروف الإقليمية والمحلية والظروف الخاصة بكل مشروع . فعلى ظل هذا النظام تقوم كل وحدة إنتاجية بوضع خططها الإنتاجية التفصيلية في ضوء طاقاتها الإنتاجية القائمة وعدد العمال المشتغلين ، وما يمكن اتاحته لها من مستلزمات الإنتاج . وعلى أسس دوال الإنتاج المتعارف عليها . غير أن هذه الخطط التي يتم تصعيدها إلى المستويات العليا ، تتعرض لبعض التعديل الذي ينسطره الملامح بين الأهداف الإنتاجية التفصيلية للمشروعات وأهداف القطاع الذي تعمل به ، وكذلك الملامح بين الأهداف القطاعية وأهداف الخطة الشاملة . وينتهي الأمر إلى تنزيل الخطط مرة أخرى إلى مستويات الإنتاج للعمل بها بعد إقرارها .

ويكاد الوضع في ظل المركزية المخففة يأخذ نمطا مشابها . وإن تم هذا بطريقة عكسية . فعلى ظل هذا الأسلوب يكون لدى سلطات التخطيط المركزية حصرا شاملا لموارد المجتمع العينية والمالية ، ومن ثم تقوم هذه السلطات بإعلان الأهداف الاقتصادية العامة التي تنفي تحقيقها بطريقة تفصيلية بالنسبة لبرامج الاستثمار وإنتاج السلع الاستهلاكية الضرورية ، وبطريقة أجالية بالنسبة لباقي المتغيرات الاقتصادية . وفي ضوء الأهداف المعلنة تقوم المشروعات بوضع خططها التفصيلية التي يعتد في توافقها مع الخطة العامة . وتراقب السلطات الاقتصادية نتائج النشاط الاقتصادي للتدخل في الوقت المناسب لتعديلها إذا ما تبين انحرافها عن النمط المنشود .

ونخلص مما تقدم إلى القول بأنه سواء كان الأسلوب المتبع مركزيا كاملا أو مركزيا مخففا ، فإن كل وحدة إنتاجية يكون لديها خطة تفصيلية لنشاطها . فلذا انصرف جانب من هذا النشاط إلى زيادة حجم المشروع لماته يكون من قبيل الاستثمار ، أما القدر الباقي من النشاط فهو يمثل خطة الإنتاج الجاري الذي يكون على الوحدة الإنتاجية أن تنجزه خلال فترة معينة . وفيصير الخلاف بين المركزية الكاملة والمركزية المخففة أن هذه الخطط التفصيلية يتم إقرارها بواسطة السلطات المركزية في ظل الأسلوب الأول ومن ثم تصبح المشروعات ملزمة بتنفيذها . بينما تقوم المشروعات بوضعها بنفسها وتعديلها إذا ما اضطرت إلى ذلك في ظل الأسلوب الثاني .

ولسنا نود في نهاية هذه الدراسة أن نفاصل بين أسلوب التخطيط الاشتراكي . أو أن نحيز لأحدهما على حساب الآخر ، فكلهما يسمح باستمرار التطبيق الاشتراكي ولكل منهما عيوبه ومزاياه بالمقارنة بالآخر . ومع ذلك فلما نعتقد أن أسلوب المركزية الكلية يكون أكثر اتساقا مع ظروف مجتمع يتحول من الرأسمالية إلى الاشتراكية ، لما يحقته هذا الأسلوب من ضل اعتبار الجاهل على الحياة الجماعية ، التي يمكن في ظلها أن تترفع المفاهيم الاشتراكية الصاعدة . أما أسلوب المركزية المخففة فقد يكون أكثر انسجاما مع ظروف مجتمع غير مرحلة البناء الاشتراكي . واتسعت

ببعض القواعد الانتلجية وثبتت فيه المفاهيم الاشتراكية . ولعل الخطر الأكبر في اتباع أسلوب المركزية المخفضة خلال مراحل التحول الاشتراكي الأولى يكمن فيما قد يؤدي إليه ذلك من تشكك بعض الفئات من الجماهير في مغرى حركات الأسعار المخططة وتغيرات معدلات الضرائب ومدى التدخل الحكومي وإمكان اختلافه من مجال لآخر . هذا علاوة على عدم قدرة هذه الفئات على تفسير هذه التغيرات بالأسباب الاقتصادية الحقيقية التي تنتسب إليها . وهو أمر قد تعجز حملات التوعية مهما اتسع نطاقها عن تجريده من آثاره الضارة .

أثر التصنيف الأرضي الزراعي الإغلالى الخطى فى التركيب المزرعى الخطى المصرى

الدكتور محمد منير الزلاوى والسيد / على يوسف خليفة (١)

فصل ١ - تمهيد

تستهدف هذه الدراسة الاقتصادية تحديد أمثل الطرق من الناحية
الدربية والقومية لإعادة توجيه الإغلال الأرضى الزراعى المصرى وفقا
لأسس منه التصنيف الأرضى الزراعى الخطى من النتائج . فالهدف
من التصنيف الأرضى الزراعى الخطى المصرى ليس هو امكان اجراء ذلك
التصنيف الخطى فى حد ذاته وإنما هو توجيه المواد الأرضية الزراعية المصرية
الراهنه الوجهة الكفيلة برفع مستوى الجدارة الخلية المزرعية . ولما
كان وضع أى برنامج لتوجيه الإغلال الأرضى الزراعى يقتضى الاستناد الى
دليل اقتصادى يحدد مقادير وخواص الموارد الأرضية الزراعية ويلائم
توجيهها بما يؤدى الى رفع الجدارة الخلية المزرعية ولما كان التصنيف
الأرضى الزراعى الخطى هو السبيل الى ذلك يحسن مراعاة توجيهه
البرامج التنفيذية التى تتضمنها السياسة الزراعية القومية علمه والبرنامج
المتعلق بالإغلال الأرضى الزراعى خلاصة وفقا لتنسيق التصنيف الخطى .
ونظرا لان هذا التصنيف قد أسفر عن تحديد خمس أنطقة خلية متباينة
ولما كان تبين المستويات الخلية يعنى تبين العلاقة الكيفية - الخلية
فى هذه الأنطقة يحسن وضع البرامج التنفيذية التى تتضمنها السياسة
الزراعية لكل نطاق خطى على حدة . وقد أسفر هذا التصنيف عن تحديد
رفع أرضية زراعية واسعة تتسم بالانخفاض الخطى وهى الرقع التى
يتضمنها النطاق الخطى الرابع والخامس حيث يحسن دراسة العوامل
المؤدية الى هذا الانخفاض الخطى باجراء التصنيف الأرضى الزراعى الطبقي
والذى يطلق عليه الحصر الأرضى الزراعى وفقا للخواص الطبيعية الفيزيائية
والكيميائية والميكروبيولوجية والعمل على رفع دخول هذه الأرضى

(١) السيد الدكتور محمد منير الزلاوى استاذ ورئيس قسم الاقتصاد الزراعى بكلية الزراعة
بجامعة الاسكندرية وعلى يوسف خليفة لمحات فى الاقتصاد الزراعى ومعيد بقسم الاقتصاد
لرأى بكلية الزراعة بجامعة الاسكندرية .

ويستند هذا البحث الى نتائج اننى امكن الوصول اليها فى ارسلة المتكبة من السيد / على
يوسف خليفة للوصول على درجة المصنوع فى الاقتصاد الزراعى سواء كان اثر نتائج التصنيف
الأرضى الزراعى الطبقي والتصويرات والإغلالى والخطى فى اختيار لوائح الخواتم الزراعية
المصرية الحديثة - قسم الاقتصاد الزراعى - كلية الزراعة : اسكندرية ١٩٦٦ .

والإرماع بها من ذلك النطاق الدخلى الرابع والخميس الى انطقه دخليه
أعلى بسنيد مختلف البرامج الإرواثيه والأصلاقيه والسلاقيه بما يودى
الى رفع الحدارة الإغلاقيه ومعرفة العوامل الإقتصاديه المؤديه الى انخفاض
حدارتيها الدخليه والعمل على رفع هذه الحدارة بما يودى الى تحقيق
الحصول على أكبر دخل من الموارد الأرضيه الزراعيه الزراعيه . ولما
كل التوزيع الأرضى الزراعى المصرى الراهن لا يستند فى فلسفته الى مبررات
اقتصاديه ونظرا لما تبين من تعرض الكثير من الزروع المصريه الرئيسيه
مع انتاجيه الأرضى التى تستغلها يجب أن يستعمل بنتائج التصنيف
الدخلى فى معرفة انتاج أمثل الزروع فى الانطقه الأكثر ملائمه لها حيث
يمكن تحقيق التركيز أى **التنظيم الزراعى الموزنى** **للو السكى** فى انتاج
مختلف الزروع النباتيه الرئيسيه . وحيث أن الحدارة الدخليه تؤثر على
مقدار القيم الإيجريه والصراثيه الزراعيه يحسن أن يستعمل بهذه
الدراسة فى وضع البرامج التنميه للسلاسل الزراعيه الإيجريه
والنميه والصريه والتسليفيه والاستلافيه الزراعيه حتى لا تتعرض
هذه البرامج مع تبين الظروف فى الانطقه الدخليه الأرضيه الزراعيه
المستقبله ١٢.

وفى كل هذه الظروف ولتحقيق الاستفاده الكامله من النتائج التى أسفر
عنها التصنيف الأرضى الزراعى الدخلى المصرى روعى أن يتضمن هذه
الدراسة صلة التصنيف الأرضى الزراعى الإغلالى الذى يستند الى
القوى الإغلاقيه للأراضى الزراعيه أى الى قدرتها على اغلال مختلف الزروع
مع عدم اغلال مقتضيات صيانه مستوى خصوبه هذه الأرضى والتصنيف
الأرضى الزراعى الدخلى والذى يستند الى صافى الدخل المزمى (٢) .
وأجراء التصنيف الأرضى الزراعى الانتلجى الإغلالى - الدخلى أى التصنيف
الأرضى الزراعى الذى يستند أسسها الى الحدارة الانتلجيه الإغلاقيه -
الدخليه . ودراسة اثر التصنيف الأرضى الزراعى الانتلجى الإغلالى -
الدخلى فى توجيه الاغلال الزراعى بأراضى النطاق الإغلالى - الدخلى
الأولى مع تحديد الاغلال الأرضى الزراعى النباتى الدخلى (٣) الراهن فى
أراضى هذا النطاق ودراسة الدورات الزراعيه التى يمكن اتباعها مع معرفة
الامثليه النسبيه لهذه الدورات الزراعيه وبالتالى تحديد الدوره الزراعيه
التي تحقق أعلى مستوى جدارة انتلجيه (٤) مزرعيه ومن ثم الاستفاده

(٢) ودراره للزراعة - تقرير لجنة الاقتصاد الزراعى المشكله بقرار الوزارى ١٢٠١ فى ١١
ديسمبر ١٩٥٧ من بطن القوامى الاقتصاديه للبرنلج الانتلجى للسلاسل الزراعيه - قسم
السكرتريه الفنيه والمشروعات - مراقبه العلاقات العامه - (استعمل) : القاهره
ص ٧ - ٩ .

٣) محمد منير الزلاوى ، دكتور - محاضرات فى اقتصاديات المعاصيل الحفنيه قسم الاقتصاد
الزراعى - (استعمل) ، اسكندريه ١٩٦٢ .

* تشمل الزروع الحفنيه البصل وأن كل زرعاً حفرها .

* * * ضمن الجدارة الانتلجيه المزميه الجدارة الانتلجيه الإغلاقيه والنطقه المزرعيه .

مما اسفر عنه التصنيف الارضى الزراعى الاغلالى - الدخلى المصرى من نتائج اغلاليه ونظمية و توجيه الاغلال الزراعى ومقا لمقتضيات الجدارة الانتاجية في استخدام الموارد الارضية الزراعية القومية المصرية (١) .

فصل ٢ - التصنيف الارضى الزراعى الاغلالى وفقا للجدارة الاغلالية الزراعية المصرية

قسم (١) تمهيد

يبضمن التصنيف الارضى الزراعى الاغلالى وفقا للجدارة الاغلالية الزراعية تصنيف الاراضى الزراعية الواقعة في المراكز الادارية المصرية وفقا لمتوسط الغلة الغذائية من مختلف الزروع الحقلية مجتمعة . حيث امكن تصنيف المراكز الادارية وفقا لجداريتها الاغلالية لكل زرع نباتى حقلى على حدة والتي لسفرت عن وجود رتبة اغلالية معينة لكل زرع رئيسى والتي تم انتاجها في منطلق متباعدة من الاراضى الزراعية الواقعة في كل مركز ادارى ووضع درجة معينة لكل فئة اغلالية فاعطيت للفئة الاغلالية الاولى ٥ درجات والنقبة ٤ درجات والثالثة ٣ درجات والرابعة ٢ درجة والخامسة درجة واحدة . ورجعت الفئات الاغلالية لكل زرع من الزروع الحقلية بمتوسط رقبته المزروعة للوصول الى الدرجات النهائية للجدارة الاغلالية لكل مركز ادارى . ورببت المراكز الادارية وفقا لدرجات الجدارة الاغلالية وبتحليل هذه الدرجات لتحليل احصائيا احتسبت الفروق الاحصائية التي تتلها وبذلك حددت الفئات اى المنطقة الاغلالية الزراعية (**) حيث يضم كل نطاق عددا من المراكز الادارية وفقا لمستوى جدارته الاغلالية الزراعية من مختلف الزروع الحقلية . وقد روى ان يكون التصنيف الى خمس اطقة اغلالية افضلها النطاق الاول واقلها النطاق الخامس . وبذلك امكن اجراء التصنيف الارضى الزراعى الاغلالى المصرى وفقا للجدارة الاغلالية الزراعية من مختلف الزروع الحقلية المصرية .

قسم (٢) الجدارة الاغلالية الارضية الزراعية

تمهيد : رفع الجدارة الاغلالية للاراضى الزراعية يعنى اغلال اكبر قدر من الانتاجية الزراعية مجتمعة او منفردة من نفس رقبتهما الارضية المزروعة الراحة او الحلال القدر الراهن للانتاج الزراعية مجتمعة او منفردة من رقعة اقل وذلك لما بزيادة نسبة رقبتهما لو بتركيز

(١) اجرى اول تصنيف لرى زراعى نظى للاراضى الزراعية المصرية قسم الاقتصاد الزراعى بمجلة الاسكندرية وهو التصنيف الذى تضمنته رسالة السيد / على يوسف خليفة بحوان اثر نتائج التصنيف الارضى الزراعى الطبعم والتصوير الجوالى والاغلالى والدخلى في اخبصار لوفق النوروات الزراعية المصرية الجديدة - قسم الاقتصاد الزراعى - كلية الزراعة - اسكندرية يناير ١٩٦٦ والتنمية للوصول الى درجة المصنوع في الاقتصاد الزراعى .
* النطقة غير حمرانية .

كل رقعتها في المنطقة التي تتكون في أغلالها (٥) . ويمكن تصنيف الأراضي الزراعية الواقعة في المراكز الإدارية الزراعية المصرية وفقا لجدارتها الاغلائية مقسمة بمحاور غلتها البدائية الى خمس اطقة اغلائية يبلغ متوسط درجة الجدارة الاغلائية في النطاق الاول ٥ - ٤٢ درجة ويبلغ متوسط درجة الجدارة الاغلائية في النطاق الثاني ٤٢ - ٢٤ درجة ويبلغ متوسط درجة الجدارة الاغلائية في النطاق الثالث ٢٤ - ٢٦ درجة ويبلغ متوسط درجة الجدارة الاغلائية في النطاق الرابع ٢٦ - ١٨ درجة ويبلغ متوسط درجة الجدارة الاغلائية في النطاق الخامس ١٨ - ١ درجة .

النطاق الاغلائي الاول : ويضم هذا النطاق الاغلائي ١٢ مركزا اداريا في الفترة ١٩٥١ - ٥٥ ويبلغ مجموع رقعة الأراضي المزروعة بهذا النطاق حوالي ٦٨٨.٨ الف فدان أي حوالي ١٠ / من مجموع رقعة الأراضي المصرية المزروعة في نفس الفترة . وقد ازداد عدد المراكز التي يضمها هذا النطاق في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ الى ٢٨ مركزا اداريا ومتوسط رقعة اراضي المزروعة الى حوالي ١٦٩ الف فدان أي حوالي ٢٠.٦ / من مجموع رقعة الأراضي المصرية المزروعة في نفس الفترة .

النطاق الاغلائي الثاني : ويضم هذا النطاق الاغلائي ٢٤ مركزا اداريا في الفترة ١٩٥١ - ٥٥ ويبلغ مجموع رقعة الأراضي المزروعة بهذا النطاق حوالي ١٥٠.٧ مليون فدان أي حوالي ٢٦.٥ / من مجموع رقعة الأراضي المصرية المزروعة في نفس الفترة . وقد ازداد عدد المراكز التي يضمها هذا النطاق في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ الى ٢٩ مركزا اداريا ومتوسط رقعة اراضي المزروعة الى حوالي ٨٦٩ الف فدان أي حوالي ٣٣ / من مجموع رقعة الأراضي المصرية المزروعة في نفس الفترة .

النطاق الاغلائي الثالث : ويضم هذا النطاق الاغلائي ٣٥ مركزا اداريا في الفترة ١٩٥١ - ٥٥ ويبلغ مجموع رقعة الأراضي المزروعة بهذا النطاق حوالي ١٧٦٢ الف فدان أي حوالي ٣١.١ / من مجموع رقعة الأراضي المصرية المزروعة في نفس الفترة . وقد تناقص عدد المراكز التي يضمها هذا النطاق في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ الى ٣٠ مركزا اداريا ومتوسط رقعة اراضي المزروعة الى حوالي ١٧٥٢ الف فدان أي حوالي ٣٠.٩ / من مجموع رقعة الأراضي المصرية المزروعة في نفس الفترة .

النطاق الاغلائي الرابع : ويضم هذا النطاق الاغلائي ١٩ مركزا اداريا في الفترة ١٩٥١ - ٥٥ ويبلغ مجموع رقعة الأراضي المزروعة بهذا النطاق حوالي ٢٩٥ الف فدان أي حوالي ٢٢.٨ / من مجموع رقعة الأراضي المصرية المزروعة في نفس الفترة . وقد تناقص عدد المراكز التي يضمها

٢ محمد منير البزاتي ، الدكتور - محاضرات في اقتصاديات المحاصيل الحقلية - المراجع السابق .

هذا النطاق في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ الى ١٥ مركز ادارى ومتوسط رقعته اراضيه المزروعة الى حوالى ٢٥٧٢٢٧ ألف فدان أى حوالى ١٢٣٢ / من مجموع رقعة الاراضى المصرية المزروعة في نفس الفترة .

النطاق الاغلاي للخميس : ويضم هذا النطاق الاغلاي ١٢ مركزا اداريا في الفترة ١٩٥١ - ٥٥ ويبلغ مجموع رقعة الاراضى المزروعة بهذا النطاق حوالى ٥٤٥٢٤ ألف فدان أى حوالى ٩٦٦ / من مجموع رقعة الاراضى المصرية المزروعة في نفس الفترة . وقد تنقسم عدد المراكز التى يضمها هذا النطاق في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ الى ٤ مراكز ومتوسط رقعة اراضيه المزروعة الى حوالى ١٢٢٣ ألف فدان أى حوالى ٢٠٢ / من مجموع رقعة الاراضى المصرية المزروعة في نفس الفترة .

ومن ذلك يتبين أن النطاق الاغلاي الاول قد ازداد عدد المراكز الادارية التى يضمها من ١٢ مركز في الفترة ١٩٥١ - ٥٥ الى ٢٨ مركز في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ ينتقل عدة مراكز اليه من المنطقة الاخرى هي طهطا ومطاي والبلينا وجرجا وطيا وأسبوط ومغاغة ودير مواس والمنشأة وطوخ وساقلة ولبنوب والفشن وبنا من النطاق الثانى ومركز الصف من النطاق الثالث . وقد ازداد متوسط رقعة اراضيه المزروعة من حوالى ٥٦٨ ألف فدان في الفترة ١٩٥١ - ٥٥ الى حوالى ١٦٩١ مليون فدان في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ أى بزيادة تبلغ حوالى ٦٠١ ألف فدان أى بقرابة ١٠٦ / مما كانت عليه في الفترة ١٩٥١ - ٥٥ . أما النطاق الاغلاي الثانى فقد ازداد عدد المراكز التى يضمها من ٢٤ مركز في الفترة ١٩٥١ - ٥٥ الى ٣٩ مركز في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ ينتقل عدة مراكز اليه من المنطقة الاخرى هي العياط والبدرشين وأولاد طوق شرق وقلين ويسيون وقلبيوب وهيا ودير نجم وشبين القناطر وكفر الزيت وطنطا والمحمودية والواسطى والزقازيق والسنة وأبو كبير وقطور وديكرنس ولبليس من النطاق الثالث ومراكز فارسكور وشبراخيت من النطاق الرابع ويدخل مركز العدوة كمركز انتلجى جديد الى هذا النطاق في هذه الفترة وانتقل عدة مراكز من هذا النطاق هي طوخ وطيا ومغاغة والبلينا وساقلة ودير مواس ولبنوب وأسبوط والفشن ومطاي والمنشأة وبنا وجرجا وطهطا الى النطاق الاول ومراكز سمند ومونوف وقويسنا الى النطاق الثالث . وقد ازداد متوسط رقعة اراضيه المزروعة من حوالى ١٠٧٠ مليون فدان في الفترة ١٩٥١ - ٥٥ الى حوالى ١٨٦٩ مليون فدان في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ أى بزيادة تبلغ قرابة ٣٦٢ ألف فدان أى بقرابة ٢٤ / مما كانت عليه في الفترة ١٩٥١ - ٥٥ . أما النطاق الاغلاي الثالث فقد تنقسم عدد المراكز التى يضمها من ٣٥ مركز في الفترة ١٩٥١ - ٥٥ الى ٣٠ مركز في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ ينتقل عدة مراكز من هذا النطاق الى المنطقة الاخرى هي الصف الى النطاق الاول ومراكز بسيون وكفر الزيت والبدرشين والعياط وأبو كبير وقلبيوب وأولاد طوق شرق وطنطا وقلين وهيا وقطور والمحمودية وديكرنس ودير نجم وشبين القناطر والواسطى والزقازيق والسنة ولبليس الى النطاق الثانى وكوم أمبو الى النطاق الرابع ونشنا الى النطاق الخامس وانتقل عدة مراكز الى هذا النطاق من المنطقة الاخرى هي قويسنا ومنوف وسمند من النطاق الثانى ومراكز نسوق وسنورس وشربين والمحلة

الكبرى ومنهور وابشواى وببلا ورشيد وأبو حمص وعلقوس واطسا من النطاق الرابع ومراكز فوه والمنزلة وعلقوس من النطاق الخامس في هذه الفترة . وتناقص متوسط رقعة أراضي المزرعة من حوالى ١٧٦٢ مليون ٦٠ فى الفترة ١٩٥١ - ٥٥ الى حوالى ١٧٥٢ مليون فدان فى الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ أى بنقص يبلغ حوالى ١١ ألف فدان أى بحوالى ٦٣ ٪ عما كانت عليه فى الفترة ١٩٥١ - ١٩٥٥ أما النطاق الاغلاى الرابع فقد تناقص عدد المراكز التى يضمها من ١٩ مركزا فى ١٩٥١ - ٥٥ الى ١٥ مركز فى الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ . بقتل عدة مراكز من هذا النطاق الى المنطقة الاخرى وهى سبخايت وطرسكور الى النطاق الشرقى ومنهور ورشيد وسوق والمحلة الكبرى وعلقوس وابشواى واطسا وسنورس وببلا وأبو حمص وشربين الى النطاق الثالث وانتقل مركز كوم أمبو من النطاق الثالث الى هذا النطاق ومراكز حوش عيسى وسيدى سالم واسوان وكمر الدوار والفلجيات وأبو المطامير من النطاق الخامس ودخل مراكز كمر سعد والسماعيلية كمراكز انتلجية جديدة الى هذا النطاق فى هذه الفترة . وقد تناقص متوسط رقعة أراضي المزرعة من حوالى ١٢٩٥ مليون فدان فى الفترة ١٩٥١ - ٥٥ الى حوالى ٧٥٧٣٧ ٢٥٧ ألف فدان أى بنقص يبلغ حوالى ٥٣٧٢١ ألف فدان أى بحوالى ٤١ ٪ عما كانت عليه فى الفترة ١٩٥١ - ٥٥ . أما النطاق الاغلاى الخامس فقد تناقص عدد المراكز التى يضمها من ١٢ مركز فى الفترة ١٩٥١ - ٥٥ الى ٤ مراكز فى الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ . بقتل عدة مراكز منه الى المنطقة الاخرى هى فوه والمنزلة وعلقوس الى النطاق الثالث ومراكز سيدى سالم وحوش عيسى واسوان وكمر الدوار والفلجيات وأبو المطامير الى النطاق الرابع ومركز دشنا من النطاق الثالث فى هذه الفترة . وقد تناقص متوسط رقعة أراضي المزرعة من حوالى ٥٤٥٣٤ ألف فدان فى الفترة ١٩٥١ - ٥٥ الى حوالى ١٢٣ ألف فدان أى بنقص يبلغ حوالى ٤٢٢٢٤ ألف فدان أى بحوالى ٧٧٤٣ ٪ عما كانت عليه فى الفترة ١٩٥١ - ٥٥ - (جدول ١) .

جدول ١

اثر التصنيف الأرضى الزراعى الاغلاى - التخلّى فى التركيب الزراعى
الحقل المصرى : التغيرات النسبية فى الرقعة المملوكة للمنطقة الاغلاية
الأرضية المصرية فى الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ مقارنة بالفترة ١٩٥١ - ٥٥ .

النطاق	عدد المراكز الإدارية	الرقعة المملوكة (فدان)	مقدار التقليل أو القصر	الاول
الاول	١٣ - ٥٥ - ١٩٥٦ - ٦٠	٢٨	٦٠١٢٩٩	١٠٥٨٥
الشرقى	٣٩ - ٣٥	٣٩	٣٦١٦٥٠	٢٣٩٩
الثالث	٣٠ - ٣٥	٣٠	١١٠٩٠٠	٦٣
الرابع	١٩ - ١٥	١٥	٥٢٧٣١٣	٤١٥٠
الخامس	١٢ - ٤	٤	٤٢٢٢٣٩	٧٧٤٣
الجملة	١١٣ - ١١٦	١١٦	٧٦٩٣	١٤

المصدر : على يوسف خليفة (رسالة ماجستير) : اثر نتائج التصنيف الأرضى الزراعى
الطبيعى والسياسى والاغلاى والنطقى فى اخصار اوق الدورات الزراعية المصرية المحلية
- قسم الاقتصاد الزراعى - جامعة الاسكندرية - اسكندرية ١٩٦٦ حول ٤٩ من ٢٦٥ .

وفيما يتعلق بمتوسط الرقعة الارضية المزروعة بالمراكز الادارية المصرية فقد تقلصت في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ بحوالى ٧٦٩ ألف فدان اى بحوالى ١٤٪ مما كلفت عليه في الفترة ١٩٥١ - ٥٥ وقد يعزى ذلك الى التوسع الاسكتفى والعمرائى فى هذه المراكز الادارية على حساب الرقعة الارضية الزراعية واتجاه التوسع الزراعى الانقى نحو استزراع اراضى مصر الصحراوية والخارجة عن نطاق رقعة الاراضى المصرية الزراعية الراهنة (جدول ١) .

وباستعراض وتحليل ما اسفر عنه التصنيف الارضى الزراعى الاغلالى المصرى فى الفترة ١٩٥١ - ٥٥ والفترة ١٩٥٦ - ٦٠ من نتائج يتضح وجود اتجاه صعودى فى اغلالية الاراضى الزراعية المصرية حيث اتسعت رقعة لراضى النطق الاغلالى الاول والثقى وانكشبت رقعة النطق الاغلالى الرابع والخمس كما حدث انتقل فى اراضى كل نطاق الى النطق الذى يعلوه فى العدارة الاغلاكية . وهذا لما يتفق والسياسة الزراعية فيما يتعلق بتنفيذ برامج التنمية الرئيسة التى تتضمنها هذه السياسة والتى تستهدف رفع مستوى العدارة الاغلاكية للاراضى الزراعية المصرية بحيث يمكن الحصول على اكبر قدر من الزروع الغذائية والكسائية وغيرها من نفس الموارد الارضية الزراعية الراهنة حتى يمكن مواجاة احتياجات السكان المتزايدى فى مصر او رفع مستوى معيشتهم وبالتالي رفع مستوى هنتهم .

فصل ٣ لتصنيف الارضى الزراعى الدخلى وفقا للجدارة الدخلية المزرعية المصرية

قسم (١) تمهيد

يتضمن التصنيف الارضى الزراعى الدخلى المصرى وفقا للجدارة الدخلية المزرعية تصنيف الاراضى الزراعية الواقعة فى المراكز الادارية المصرية وفقا لمتوسط مساقى الدخل الفدانى المزمى من مختلف الزروع الحقلية مجتمعة . حيث امكن تصنيف المراكز الادارية وفقا لجدارته الدخلية لكل زرع حقل على هذه والتي اسفرت من وجود رتبة دخلية معينة لكل زرع رئيسى والتي تم انتلجها فى مناطق مقبلة من الاراضى الزراعية الواقعة فى كل مركز ادارى وفقا لمتوسط لرقم الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ وضع درجة معينة لكل فئة دخلية فاعطيت للفئة الدخلية الاولى ٥ درجات والثقة ٤ درجات والثالثة ٣ درجات والرابعة ٢ درجة والخمسة درجة واحدة . وفيما يتعلق بالزروع البصلية الشتوية والانوية الشلمية النبيلة والتي صنفت انطلقة انتلجها الى ٦ فئات دخلية اعطيت للفئة الدخلية الاولى ٦ درجات والثقة ٥ درجات والثالثة ٤ درجات والرابعة ٣ درجات والخمسة ٢ درجة والسادسة درجة واحدة . ورجحت الفئات الدخلية لكل زرع من الزروع الحقلية بمتوسط رقعته المزروعة للوصول الى الدرجات النهائية للجدارة الدخلية المزرعية لكل مركز ادارى ورتبت المراكز الادارية وفقا لدرجات الجدارة الدخلية المزرعية وتحليل هذه

اندرجبت تحليليا احصائيا احتستت الفروق الاحصائية التى تنبئها وبذلك حددت النسب أى الانطقة الدخلية الزراعية حيث يضم كل نطاق عددا من المراكز الادارية وفقا لمستوى جداريه الدخلية المزرعية من مختلف المروغ الحقلية . وقد روى أن يكون التصنيف الى خمس فئات أى انطقة دخلية اعصلاها النطاق الدخلى الاول واقلها النطاق الدخلى الخامس . . وقد اعطى من نطاق دخلى لون معين فالتلون الاخضر للنطاق الدخلى الاول والازرق للثلاثى والتفسيحى للثالث والاحمر للرابع والاصفر للخامس وقد وقعت هذه الالوان على الخرائط التصنيفية لتظهر الانطقة الدخلية وحدودها وموقعها . وبذلك امكن اجراء التصنيف الارضى الزراعى الدخلى المصرى وفقا للجدارية الدخلية المزرعية لمختلف المروغ الحقلية المصرية .

قسم (٢) الجدارة الدخلية الارضية المزرعية

مهمدد : رفع الجداره الدخلية المزرعية يعنى تحقيق كبر قدر من صافى الحقل المزرعى من الرقعة الارضية المزروعة حاليا أو تحقيق نفس القدر من صافى الحقل المزرعى الدخلى من رقعة ارضية اقل بزيادة رقعة المروغ فى الانطقة التى لها ميزة دخلية فى انتاجها واما سركيز انتاج هذه المروغ بنفس رمعها حاليا فى الانطقة التى لها ميزة دخلية فى انتاجها ويمكن تصنيف المراكز الادارية فى مختلف المحفظات المصرية وفقا لجدارتها الدخلية المزرعية مقسمة بعبارة صافى الحقل الدخلى المزرعى من مختلف المروغ الحقلية الى خمس فئات أى انطقة انتلصية دخلية يتراوح متوسط درجة الجدارة الدخلية المزرعية فى النطاق الاول بين ٥ الى اكثر من ٤٢ درجة وفى النطاق الثانى بين ٤٢ الى اكثر من ٣٤ درجة وفى النطاق الثالث بين ٣٤ الى اكثر من ٢٦ درجة وفى النطاق الرابع بين ٢٦ الى اكثر من ١٨ درجة وفى النطاق الخامس بين ١٨ الى ١ درجة .

النطاق الدخلى الاول : يضم النطاق الدخلى الاول ٤ مراكز ادارية وهى ابعوسية وسدفا وحرغا ومطاي . ويبلغ مجموع رقعة اراضى المروغ حوالى ١٣٩٢٣ الف فدان أى حوالى ٢٤٥ / من مجموع اجمالى رقعة الاراضى المروغ البثغة حوالى ٦٧ره مليون فدان ويبلغ مجموع صافى دخله المزرعى الحقلى حوالى ١٨ره مليون جنيه أى حوالى ٣٨ / من مجموع صافى دخل المزرعى الحقلى المصرى البالغ قرابة ١٨٨٧ مليون جنيه .

النطاق الدخلى الثانى : يضم النطاق الدخلى الثانى ٣٩ مركزا اداريا وهى ادارى والمنيا وسبلوط ومنفلوط والمنشاء وابو قرقلس وسى مزار وملوى ومطيا وابو نج والبلينا وديروط وارمنت واسيوط وطهطا ودير مواس وطسوح والفشن ومغاغة والصف وكوم لىمى ولخميم وبيا والعنوة والمراغة وابنوب وسنها وملا والسنبلاوين والشهداء والعباط وسلطنة وشين الكوم وابو طنتست وقلى وسيسطا الوقف واحا والمنصورة ونجع حمادى . ويبلغ مجموع رقعة اراضيه المروغ حوالى ١٦٩ره مليون فدان أى حوالى ٢٩٨ / من اجمالى

رقعة الاراضى المزروعة ويبلغ مجموع صافى دخله المزرعى قرابة ٦٧٩٩ مليون جنيه اى حوالى ٣٦ ٪ من مجموع صافى الدخل المزرعى الحقلى المصرى .

القطاع النخلى الثالث : يضم النطاق الدخلى الثالث ٤١ مركزا اداريا وهى كهر الزيفت وقطور وطنطا وفسكور وشيرب نجم والبالجور والمنزلة ويسيون وسوهاج وقويسنا ومنيا القمح وشبراخيت واسنا وميت غمر وههيا والمحمودية ومنهور واشمون والزقازيق وطلخا وكمر صقر والسنبطة والمحلة الكبرى والقليوباء وقنا وكفرنس وزفتى وانفو واواد طوق شرق والبدرشين وسنورس وشبين القنطر والواسطى ونسوق ونى سويف ويلبس ويوش وقليوب والجيزة ومقوس وامبلة . ويبلغ مجموع رقعة اراضيه المزروعة حوالى ٢٨٢ مليون فدان اى حوالى ٢٨٨ ٪ من اجمالى رقعة الاراضى المزروعة ويبلغ مجموع صافى دخله المزرعى الحقلى حوالى ٧٢٣٣ مليون جنيه اى حوالى ٢٨٩ ٪ من مجموع صافى الدخل المزرعى الحقلى المصرى .

القطاع النخلى الرابع : يضم النطاق الدخلى الرابع ٢٦ مركزا اداريا وهى ابو حمص وشربين وابو كبير وابشواى وايتاى البلرود والخفكة وكوم حمادة وابو حماد ومنوف ومسنود واهنسيا المدينة وقوص وغوه ورشيد ويلقلى وببلا وكمر الدوار والاقصر ودشنا وكمر صقر وهوش عيسى واسوان وطامية ولطسا وكمر سعد وسيدى سالم . ويبلغ مجموع رقعة اراضيه المزروعة حوالى ١٤٣٦ مليون فدان اى حوالى ٢٥٣ ٪ من اجمالى رقعة الاراضى المزروعة ويبلغ مجموع صافى دخله المزرعى الحقلى حوالى ٣٧٨٨ مليون جنيه اى حوالى ٢٠ ٪ من مجموع صافى الدخل المزرعى الحقلى المصرى .

القطاع النخلى الخامس : ويضم النطاق الدخلى الخامس والاخير اى الاقل من حيث الجدارة الدخلية ٦ مراكز ادارية وهى عنينة والاسماعيليه والدلتا والحسينية وابو المطامير والبرلس . ويبلغ مجموع رقعة اراضيه المزروعة حوالى ٢٠٥٣ ألف فدان اى حوالى ٣٦ ٪ من اجمالى رقعة الاراضى المزروعة ويبلغ مجموع صافى دخله المزرعى الحقلى حوالى ٣٨٨ مليون جنيه اى حوالى ٢ ٪ من مجموع صافى الدخل المزرعى الحقلى المصرى .

ويتضح من استعراض ارقام الرقعة المزروعة فى النطاق الدخلى الرابع والخامس انها تبلغ قرابة ٢٩ ٪ من اجمالى رقعة الاراضى المصرية المزروعة مما يقتضى ضرورة العمل على زيادة الجدارة الدخلية المزرعية لهذين النطقتين وذلك بوضع البرامج الخاصة بعمليات التحسين الانتاجى والتي تتضمن بنورها عمليات التحسين الاروائى والاصطناعى والسماوى والنوال الدورى لما فى ذلك من تحسين لخصوبة هذه الاراضى وبالتالى رفع لجدارة طاقتها الانتاجية الاغلاية والدخلية الراهنة . ومن هذا يتضح مدى اهمية نتائج التصنيف الارضى الزراعى الدخلى المصرى فى توجيه اغلال الموارد الارضية الزراعية بما يحقق الجدارة الانتاجية الاغلاية والدخلية التصوى

وملتأى رفع مستوى الدخل المزرعى الصافي العردي القومي بما يؤدي الى رفع مستوى تعيم ورعاية السكان الزراعيين .

فصل ٤ - صلة التصنيف الأرضي الزراعي الاغلالى بالتصنيف الأرضي الزراعي الحظلي المصري .

التصنيف الأرضي الزراعي الاغلالى المصري ان هو الا ذلك التصنيف الذى يستند اساسيا الى الجدارة الاغلالية الارضية الزراعية اى الى قدرتها على اغلال مختلف الزروع مع مراعاة مقتضيات حيلة مستوى خصوبة هذه الارضى . ويستهدف مثل هذا التصنيف الاغلالى رفع مستوى الجدارة الاغلالية الزراعية والتي تعنى الحصول على القدر الراهن للانتاج الزراعي مجتمعة او منفردة من رقعة اقل او الحصول على اقصى اغلال من نفس الرقعة الارضية وذلك اما بزيادة نسبة رقعة الزروع في المنطقة التى يتفوق في اغلالها واما بتركيز اغلال هذه الزروع بنفس رقعتهما المحلية في المنطقة التى تتفوق في اغلالها . وتصنيف الارضى الزراعية وفقا لقوتها الاغلالية اى وفقا لقدرتها الانتاجية مقاسة بمعيار الغلة الدائمة ان هو تقسيم الخواص الطبيعية الارضية الزراعية وعلى هذا ماغلالية الارضى ان هى الا انعكاس لخواصها الطبيعية اى انه يمكن الاستدلال على مدى ملائمة الارضى الزراعية لاغلال مختلف الزروع بمقدار غلتها نظرا للصلة الوثيقة بين الخواص الطبيعية لتلك الارضى وقوتها الاغلالية وبذلك فان التصنيف الاغلالى وليد الظروف الطبيعية (٦) .

والتصنيف الأرضي الزراعي الحظلي المصري ان هو الا ذلك التصنيف الذى يستند اساسيا الى صافي الدخل المزرعى . ويستهدف مثل هذا التصنيف الحظلي رفع مستوى الجدارة الحظلية المزرعية التى تعنى الحصول على القدر الراهن من صافي الدخل المزرعى الحظلي من رقعة اقل او الحصول على اقصى قدر من صافي الدخل المزرعى من نفس الرقعة الارضية والمترتبة على تعينه عناصر الانتاج بفضل النسب التى تحقق اكبر قدر من الانتاج الزراعي يقل قدر من التكاليف المزرعية لتحقيق اكبر قدر من صافي الدخل المزرعى وبذلك فان التصنيف الحظلي هو التصنيف وليد الاغلال . وفي هذا يقول البعض :

ان التصنيف الأرضي الزراعي الاغلالى هو حلقة الاتصال بين نتائج التصنيف الأرضي الزراعي الطبيعي الفيزيائى والكيميائى والميكروبيولوجى بما في ذلك التصنيف الفسيوجرافى الزراعى الجوى من ناحية وبين نتائج التصنيف الأرضي الزراعي الحظلي من ناحية اخرى نظرا للصلة الوثيقة بين الخواص الطبيعية للارضى وقوتها الاغلالية من ناحية وبين القوة الاغلالية لتلك الارضى الطبيعية

(٦) المرجع السابق . وكذا :

جليل عبد الحى حوده (مكتور) - محاضرات في الاقتصاد الزراعى - قسم الاقتصاد الزراعى - كلية الزراعة جامعة الاسكندرية : الاسكندرية ١٩٦٣ - ص ٦ .

وقدربها على تحقيق صافى دخل حيث ان القوة الاغلاية للاراضى يشير الى حد ما الى مقدره هذه الاراضى على تحقيق صافى دخل ٧١ ٤٠ . ومما يؤيد ذلك ما يقوله البعض بان القوة الاغلاية للاراضى ترتكز بحسبة رئيسيه على مجموعه العوامل المحددة للخواص الطبيعية الارضية ٨١ والقوة الدخلية للاراضى يرتكز بحسبة رئيسيه على مجموعة العوامل والتي من بينها القوة الاغلاية لظك الاراضى .

ونظرا لسعتر اجراء التصنيف الارضى الزراعى الطبيعى المصرى وذلك لطول الوقت وكثرة المعوقات المويليه والتكنيكية التى قد تكتنف القيلم بتصنيف الاراضى الزراعية تصنيفا طبيعيا اى فيزيقيا وكيمقيا وميكروبيولوجيا وجويا مما ادى الى عدم القدرة على دراسة صلة نتائج التصنيف الارضى الزراعى الاغلاى المصرى بنتائج التصنيف الارضى الزراعى الطبيعى المصرى ريلضيا وبشلى اقتصرت هذه الدراسة على دراسة صلة نتائج التصنيف الارضى الزراعى الدخلى المصرى والتي اسفر عنها هذا البحث بنتائج التصنيف الارضى الزراعى الاغلاى المصرى رياضيا باحتساب معامل الارتباط بين نتائج هذين التصنيفين * بترتيب المراكز الادارية المصرية ترتيبا تصاعديا وفقا لمرتبتها الاغلاية وابعدا المرتبات الدخلية المقابلة لهذه المرتبات الاغلاية والخاصة بهذه المراكز الادارية واحتساب الفرق بين هذه المرتبات المتناظرة ومربعاتها حيث امكن احتساب معامل الارتباط بين نتائج هذين التصنيفين (٩) . ويبلغ معامل الارتباط وفقا لذلك ٩٩٩ر حيث يتفصح مدى الصلة الوثيقة بين نتائج التصنيف الارضى الزراعى الاغلاى المصرى والتصنيف الارضى الزراعى الدخلى المصرى .

٧١ محمد منير الزلاحي (دكتور) - محاضرات فى التصنيفات المعامل الحظية - المرجع الاسبق .
William G. Murry - Farm appraisal - Op. Cit. pp. 72 - 79 .
٨

٩ احتساب الارتباط بطريقة معامل سيرمان للارتباط بين المرتبات .

$$r = \frac{\sum (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x_i - \bar{x})^2 \sum (y_i - \bar{y})^2}}$$

حيث (ر) تعبر عن معامل الارتباط ((٢٥)) من مجموع مربعات الفروق بين المرتبات المتناظرة و (ن) عدد المراكز الادارية والتي تم تصنيف اراضيها اغلايا اى وفقا لظلمها الداتية ودخليا اى وفقا لسمان دخلها الزراعى الدخلى من مختلف الذروع النباهة الحظية الرئيسية .

٩١ محمد مظلوم حيدى (دكتور) طرق التحصاء - الطبعة الرابعة - المكتبة الانتصافية - دار المعارف بيمر - الاسكندرية ١٩٦١ - من ٢٢٢ - ٢٢٧ . وكذا :
مبادء سرحان بنكورا وصلاح الدين طلمة (دكتور) - مقدمة التحصاء - الطبعة الاولى - المكتبة الانتصافية - دار المعارف بيمر : الاسكندرية ١٩٦٤ - من ٢٧١ - ٢٧٤ .

فصل ٥ — التصنيف الأرضى الزراعى وفقا للجدارية الاغلاية — الدخلية المزرعية المصرية

قسم (١) نهيد

التصنيف الأرضى الزراعى **الاجلاى** — **الدخلى** هو ذلك التصنيف الذى يستند أساسيا الى الجدارية الانتاجية الاغلاية — الدخلية . وتعنى الجدارية الانتاجية الاغلاية — الدخلية ذلك التنظيم الانتاجى الذى يتم وفقا له استبقاء شرط عدم امكن زيادة انتاج سلعة ما بدون خفض انتاج سلعة اخرى بفرض قائمة السلع النهائية محدودة وفقا لاحتياجات المجتمع اى وفقا للاحتياجات السكانية . ويمكن النظر الى هذه الجدارية من جهة الموارد على انها استخدام اقل ما يمكن من هذه الموارد فى انتاج قدر معين وفقا لاحتياجات المجتمع كما يمكن النظر اليها من جهة الاغلال على انها اغلال أقصى ما يمكن من الزروع باستخدام قدر معين من الموارد . وتنطوى الجدارية الانتاجية الاغلاية — الدخلية بمقتضى هذه التعريف المترادفة على اجتناب الفقد الاقتصادى فى استخدام الموارد اى اجتناب استنزافها بدون الحصول منها على الاشباع الذى كالم يمكنها تحقيقه . ويشير الفقد الاقتصادى الى انحراف المنوال الانتاجى عن مقتنيات الجدارية الانتاجية الاغلاية — الدخلية القصوى . وعدم مراعاة المجتمع فى استخدام موارده وفقا لهذه المقتنيات ينطوى بالضرورة على قدر من الفقد الاقتصادى . وبطبيعة الجدارية الانتاجية الاغلاية — الدخلية كعلاقة وطبيعة معينة بين الموارد والانتاج وبطبيعة مبالغتها اساسا بمعيار القيمة معبرا عنه بالاسعار فان الجدارية الانتاجية الاغلاية —

١٠ ان الحد من احتساب درجة الجدارية الاغلاية — الدخلية لكل مركز ادارى ومالى اجراء التصنيف الأرضى الزراعى **الاجلاى** — **الدخلى** المصرى الى عدم اغفال انصباب الأرضى الزراعى الاجلاى ولاعتبار على التصنيف الأرضى الزراعى الدخلى فقط فى توجيه الاغلال الأرضى الزراعى المصرى فقد تكون درجة الجدارية الاغلاية لمركز ادارى معين برسمته وذلك سلفه يقع فى حقل اعلى يجب ان تكون درجة الجدارية الدخلية لهذا المركز منخفضة وذلك معه يقع فى حقل دخلى اقل وهذا قد يكون راجعا الى ارتفاع التكاليف المزرعية به وانخفاض هذه التكاليف قد ترتفع درجة جدارته الدخلية وبالتالي يقع فى حقل دخلى اعلى . وبالتالي فاجل الجدارية الاغلاية والاستناد الى الجدارية الدخلية وحدها فى توجيه الاغلال الزراعى قد يعطى المراكز برسمته الجدارية الاغلاية التى قد تكون منخفضة فى جدارتها الدخلية وبالتالي فان الاستناد الى درجة الجدارية الاغلاية والدخلية معا لا يستبعد احتمال ارتفاع الجدارية الدخلية لهذه المراكز بها لو امكن لمست لولا لآخر تخصيص تكلفتها المزرعية .

وفى حالة الاغلال التصديرى او الدخلى او التصديرى يمكن الاستناد الى الجدارية الاغلاية لزراع معين فى توجيه الاغلال الزراعى بالرغم من انخفاض جدارته الدخلية . وحسب فى حالة ارتفاع انحدار الدخلية لزراع معين فهناك اغلال اغلاية او اغلال قدر من هذا الاغلال لمواجهه الاحتياجات الدخلية الشربة والحوالنية او التصديرية او لمواجهة المقتنيات المصيرية . ولهذا فقد قام البعض باجراء هذا التصنيف الأرضى الزراعى **الاجلاى** — **الدخلى** وفقا لمعدرتين الاغلاية والدخلية وتوجيهه الاغلال الزراعى بطراعى التطلق **الاجلاى** — **الدخلى** الاول لهذا التصنيف وذلك على سجل تحقيق قدر من الاغلال بين مفعولى كل من الجدارتين لما قد يتسم به كل منهما من مزايا فى مثل هذه الحالات المعنية .

الدخلية إن هي إلا تعبير سعري معين ينصب على العلاقة بين أسعار الموارد أى التكاليف وأسعار الإنتاج أى الدخل أى أن هي إلا علاقة تكلفية - دخلية عند استخدام الموارد المتاحة وفقا لمبادئ التحويل الاقتصادي والذي يركز فيما يختص بالوحدة الانتاجية الزراعية على مبدأ العقد النسبي لكل من الموارد المستخدمة مع تحويل انتاجها بما يحقق أقصى دخل مزرعى ممكن بالوحدة الانتاجية الزراعية ويقضى اشباع للمجتمع المستهلك (١٠) .

وتعنى الجدارة الاغلاية الارضية الزراعية كما سبق الذكر انتاج انسب استخدام للرقعة الارضية المزروعة بحيث يمكن الحصول على القدر الراهن للانتاج الزراعي مجتمعة أو منفردة من رقعة أقل أو الحصول على مقدار أكبر من هذه الانتاج مجتمعة أو منفردة من نفس الرقعة الارضية . وتعنى الجدارة الدخلية الارضية الزراعية تعبئة عناصر الانتاج بأفضل النسب التي تحقق أكبر قدر من الانتاج الزراعي بأقل قدر من التكاليف المزرعية لتحقيق أكبر قدر من صافي الدخل المزرعى والأغلال وفقا لاحتياجات المجتمع وتعنى أيضا استخدام الموارد بالصورة التي تؤدي الى انتاج أكبر قدر أو أكبر دخل من سلعة معينة (١١) . والوحدة الانتاجية المزرعية تحقق رفع الجدارة الاغلاية اذا لُتجت أكبر قدر من الانتاج الزراعية من قدر معين من الموارد أو اذا انتجت قدر معين من الانتاج بأقل قدر من الموارد . وتحقيق الجدارة الاغلاية في الزراعة القومية لا يعنى تحقيق الجدارة الاغلاية في الوحدات الانتاجية المزرعية المكونة لها وإنما أيضا تحقيق الجدارة في توزيع الموارد والأغلال بين هذه الوحدات الانتاجية بحيث يمكن تحقيق الأغلال بأحد الأدنى للموارد الانتاجية بتوزيع الموارد بين هذه الوحدات الانتاجية حتى تتسوى الاغلاية الحدية لهذه الموارد في هذه الوحدات الانتاجية المزرعية (١٢) .

قسم (٢) الجدارة الانتاجية الاغلاية - الدخلية المزرعية المصرية

تمهيد : يمكن تصنيف المراكز الادارية في مختلف المحافظات المصرية وفقا لحدارتها الانتاجية الاغلاية - الدخلية حيث أعطيت لكل مركز درجة معينة وفقا لمرتبه الاغلاية ومرتبه الدخلية فأعطيت للمرتبة الاولى ٥ درجات والثانية ٤ درجات والثالثة ٣ درجات والرابعة ٢ درجة والخامسة ١ درجة .

- (١٠) رسالة الجمهورية - مكتب السيد زكريا محي الدين نائب رئيس الجمهورية - لجنة الانتاج الزراعي - تقرير الإطار العلم للسياسة الزراعية الاقتصادية : (استئصال) القاهرة . (١١) عبد الحميد فوزى المطر (مكتوب) - التصنيفات الانتاجية للزراعي - اسم الاقتصاد الزراعي - كلية الزراعة - جامعة القاهرة : القاهرة ١٩٦٣ - ص ٣٩ . (١٢) The firm is technologically efficient if it produces the greatest output with given resources or, what amounts to the same thing - a given output with the least input of resources. The output of an industry, produced with a given input of resources, depends not only on the technological efficiency of the firms composing it but also on the allocation of the industry's total resources and output among these firms. Tibor. Skitovsky, Welfare and Competition, George Allen & Unwin Ltd. London, 1963, pp. 148 - 149.

ويحتسب متوسط درجتى الجدارة الاغلائية والدخلية لكل مركز امكن الوصول الى درجة الجدارة الاغلائية — الدخلية لاراضى كل مركز ادارى ثم ربيت المراكز الادارية وفقا لدرجة جدارتها الاغلائية والدخلية . وبخطيل هذه الدرجات تحليلا احصائيا امكن احسب الفروق الاحصائية التى تتلب هذه الدرجات وبذلك امكن تحديد الفئات اى المنطقة الاغلائية — الدخلية الزراعية حيث يضم كل نطاق عددا من المراكز الادارية وفقا لمستوى جدارته الانتاجية الاغلائية الدخلية المزرعية من مختلف الزروع النباتية الحقلية . وقد روى ان يكون التصنيف الى خمس فئات اى منطقة اغلائية — دخلية امثلها النطاق الاغلائي — الدخلى الاول واقلها النطاق الاغلائي — الدخلى الخامس . وقد اعطى لكل نطاق اغلائي — دخلى لون معين فظلون الاخضر للنطاق الاغلائي الدخلى الاول والازرق للثاني والبنفسجى للثالث والاحمر للاربع والاصفر للخامس . وقد وقعت هذه الالوان على الخرائط التصنيفية لتظهر المنطقة الاغلائية الدخلية وحدودها وموقعها . وبذلك امكن احراء التصنيف الارضى الزراعى الاغلائي الدخلى المصرى وفقا للجدارة الانتاجية الاغلائية — الدخلية المزرعية من مختلف الزروع النباتية الحقلية المصرية .

النطاق الاغلائي — الدخلى الاول : يضم النطاق الاغلائي — الدخلى الاول ٢٨ مركزا اداريا وهى التوسية وصندا وجرجا ومطاي والبدارى والمنيا وسمالوط ومنفلوط والمنساة وابو قرقلس وبنى مزار وملوى وطها وابو نجج وابيتنا وديروط واسيوط وطهطا ودير مواس وطوخ والفشن ومغاغة والصف واخميم والمراغة وابنوب وبنها وسالطته . ويبلغ مجموع رقبته ارضيه المروعة حوالى ١١٦٩ مليون فدان اى حوالى ٢٠٠٦ / من مجموع رقبته الاراضى المزروعة ويبلغ مجموع مساقى دخله المزرعى الحقلى حوالى ١٦٦٩ مليون جنيه اى حوالى ٢٤٧ / من مجموع مساقى الدخل المزرعى الحقلى المصرى البالغ قرابة ١٨٨٧ مليون جنيه — ا جدول ٢) .

التصنيف الأرضي الترومي الأطلالي - الجفلي في التركيب الترومي الحفلي المصري : المعدادة الانتلجية الأطلالية الدخيلة الأرضية الترومية والرقعة التقابية في المنطقة الأطلالية الدخيلة الزراعية المصرية في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ .

[illegible]

الخط الخطي الخطي	تلة الجذارة الخطية الخطية (موجة)	عدد المرات	اسماء المراتك	الرقعة المروحة X	محل الخط المزدحم X	الخط الخطي الخطي
الثلاث	٢٤٠ — ٢٦٠	١٧	شرق — البورشين — شيبين القاطر — الواسطي — بني سويف — بلبيس — طنسوب . كوم أمبو — المنزلة — قويسنا — اسنا منهور — طلفا — كمر مصر — الهلة الكبرى — اليوم — قنا — سفورس — مسوق — بوش — الجزيرة — لاقوس — ابله — أبو كبير . — انسو — أبو حمس — شربين — إشواي — إيتي البرود — الخفكة — كوم حملة — منوف — سينود — اهناميا المدينة — لوه — رفسيه — بلقش — بيل — امسا — أبو حملا — قوس — الأقصر — كمر الشيخ — حوش عيسى — اسوان — طهية — كمر الدوار . سعد — سيدى سالم — كمر الدوار . قنا — الاسماوية — الدلتا — أبو الطاهر — عنية — الحسينية — الراس .	١٧٠٤ ٩٦٦٤٥٢	٢٢٤٨٢	١٧٢٠
الرابع	٢٦٠ — ٢٨٠	٢٥		١٢٨٥٥٠٨	٢٤٤٢٣	٣٦٥٥٢
الخامس	٢٨٠ — ١	٧		٢٥١١٢١	٤٤٢٣	٤٥٦٤
الإجمالي	—	١١٦		٥٦٧١٢٢٩	١٠٠	١٨٨٦٥٢

المصدر : على يوسف طهيه (رسالة ملحقته) : أثر نتائج العمل الميداني الزراعي الطبيعي والمسوح جبال والاغابات والغطى في الجبل ابيق للدراسة للدراسة المصرية البيئية — قسم اقتصاد الزراعة — كلية الزراعة : القاهرة ١٩٦٦ ص ٢٧٩ — ٢٨٠ .

المصدر : على يوسف طه (رسالة بليوت) : أثر نتائج التصنيف الخطي الدرامي الطبقي والتسويحي وان الاطلاق والخطي في اميرك ايريك للدراسة
للدراسة المصرية البنية — قسم الاقتصاد الدراما — كلية الزراعة : السيرة ١٩٦٦ ص ٢٧٩ — ٢٨٠ .

النطاق الاغلالى - الدخلى : يضم النطاق الاغلالى الدخلى الثنى ٢٩ مركزا اداريا وهى لرمفت وبيتا والعدوة وتلا والسنبلاوين والشهداء والعباط وشبين الكوم وابو طشت وقطين وسيسطا الوقت وأجا ونجع حمادى والمنصورة وكفر الزيات وقطور وطنطا وفارسكور وديرب نجم والبلجور ويسيون وسوهاج ومنيا القمح وشبراخيت وميت غمر وهيا والمحمودية واشمون والزقازيق والسنة وكرنس وزفتى واوادم حلق شرق والبرشين وشبين القناطر والواسطى وبنى سويف وبلبيس وقليوب . ويبلغ مجموع رقعة اراضيه المزروعة حوالى ١٨٩٩١ مليون فدان اى قرابة ٢٢ ٪ من مجموع رقعة الاراضى المزروعة ويبلغ مجموع صافى دخله المزرعى الحقلى حوالى ٦٨٤ مليون جنيه اى حوالى ٣٦ ٪ من مجموع صافى الدخل المزرعى الحقلى المصرى - (جدول ٢) .

النطاق الاغلالى - الدخلى الثالث : ويضم النطاق الاغلالى الدخلى الثالث ١٧ مركزا اداريا وهى كوم امبو والمنزلة وقويسنا واسنا ومنهور وطلخا وكفر مصر والمحلة الكبرى والفيوم وقنا وسنورس وسوق وبوش والحيزة وفاقوس وامبابة وابو كبير . ويبلغ مجموع رقعة اراضيه المزروعة حوالى ٩٦٦٤٥ ألف فدان اى حوالى ١٧ ٪ من مجموع رقعة الاراضى المزروعة ويبلغ مجموع صافى دخله المزرعى الحقلى قرابة ٣٢٢ مليون جنيه اى حوالى ١٧٢ ٪ من مجموع صافى الدخل المزرعى الحقلى المصرى - (جدول ٢) .

النطاق الاغلالى - الدخلى الرابع : يضم النطاق الاغلالى - الدخلى الرابع ٢٥ مركزا ادليا وهى ادفو ولبو حمص وشربين وابشواى وايتاى البلرود والخفكة وكوم حمادة ومنوف وسمنود واهنسيما المدينة وغوه ورشيد وبلتلس وبيلا واطسا ولبو حماد وقوص والاقصر وكفر الشيخ وحوش ميسى وأسوان وطلية وكفر سعد وسيدى سالم وكفر الدوار . ويبلغ مجموع رقعة اراضيه المزروعة حوالى ١٣٨٦١ مليون فدان اى حوالى ٢٤٤ ٪ من مجموع رقعة الاراضى المزروعة ويبلغ مجموع صافى دخله المزرعى الحقلى قرابة ٣٦٦ مليون جنيه اى حوالى ١٩٤ ٪ من مجموع صافى الدخل المزرعى الحقلى المصرى - (جدول ٢) .

النطاق الاغلالى - الدخلى الخامس : يضم النطاق الاغلالى - الدخلى الخامس والاخير اى الاقل من حيث درجة الجدارة الاغلالية الدخلية ٧ مراكز ادارية وهى دشنا والاسماعيليه والدلتا وابو المطاير وعينية والحسينية والبرلس . ويبلغ مجموع رقعة اراضيه المزروعة حوالى ٢٥١١٢ ألف فدان اى حوالى ٤٤ ٪ من مجموع رقعة الاراضى المزروعة ويبلغ مجموع صافى دخله المزرعى الحقلى قرابة ٤٦٤ مليون جنيه اى حوالى ٢٤ ٪ من مجموع صافى الدخل المزرعى الحقلى المصرى - (جدول ٢) .

فصل ٦ - أثر التصنيف الأرضي الزراعى الاغلالى - الدخلى فى توجيه الاغلال الارضى الزراعى المصرى

قسم (١) تمهيد

ينسوى هذا البحث على توضيح كيفية استخدام التصنيف الأرضي الزراعى الاغلالى - الدخلى فى توجيه الاغلال الارضى الزراعى استنادا الى بيئات التعلق الاغلالى - الدخلى الاول فقط وعلى سبيل المثال أما فيما يتعلق بالانظمة الاغلالية - الدخلية الأربعة الأخرى فلا مناص من أرجاء تناولها الى بحث آخر يأتينا من ريادة توضيح البحث الراهن عما هو عليه . وهذا النطاق يضم ٢٨ مركزا اداريا هى مراكز مطاى والمنيا وسهلو وطوبى وقرقلس وبنى مزار وملوى ودير مواس ومغاغة بمحافظة المنيا ومركز الصف بمحافظة الجيزة ومركز الفشن بمحافظة بنى سويف بمصر الجنوبية الدانية . ومراكز الفوسية ومندفا والبدارى ومنيلوط ولبو تيج وديروط واسيوط وبنسوب بمحافظة اسيوط ومراكز جرجا والمنشاء وطها والبلينا وطهطا وأخميم والمراغة وساقنة بمحافظة سوهاج بمصر الجنوبية الفاصية . ومراكز طوخ وبنها بمحافظة القليوبية بمصر الشمالية . ويبلغ مجموع رقعة اراضيه المزروعة حوالى ١١٦٩ مليون فدان أى حوالى ٢٠٦ ٪ من مجموع رقعة الاراضى المزروعة - ١ جنول ٢ .

قسم (٢) الدورة الزراعية التبقية الحقلية بلراضى القطاى الاغلالى - الدخلى الاول

تمهيد : النور الزراعيه ان هى الا تلك الترتيب الزمنى والرقعى لتعاقب مختلف انواع الزروع على رقعة ارضيه معينه ولتكن رقعة مزرعيه معينه (١٢) ويسمى هذه الدورة الزمنية والرقعية باسم الزرع الرئيسى فيها (١٤) لماذا شغل زرع معين رقعة معينه سنويا سميت بالدورة الزراعيه الاحليه واذا شغل مثلا ١/٢ الرقعه بهذا الزرع الرئيسى بحيث لا يتكرر اغلاله فى نفس الرقعه قبل مضي سنتين سميت بالدورة الزراعيه الثنقيه واذا شغل ١/٣ الرقعه بحيث لا يتكرر اغلاله فى نفس الرقعه قبل مضي ثلاث سنوات سميت بالدورة الزراعيه الثلاثيه واذا شغل ١/٤ الرقعه بحيث لا يتكرر اغلاله فى نفس الرقعه قبل مضي ٤ سنوات سميت بالدورة الزراعيه الرباعيه واذا شغل ١/٥ الرقعه بحيث لا يتكرر اغلاله فى نفس الرقعه قبل مضي خمس سنوات سميت بالدورة الخماسيه وهكذا . وتتضمن الدورة الزراعيه النباتيه الحقلية احيالنه باراضى النطاق الاغلالى - الدخلى الاول ٢ مجموعهات من الزروع

١٢ محمد بنير الرامى (فكور) - محاضرات فى اقتصاديات المحاصيل الحقلية - المرجع الاصل .

١٤ السيد محمد النحرى - مفكرات فى الزراعة - الجزء الثانى - مطبعة الطوم : لمصره - ص ٢

ولكى نتجنب أخطاء الماضي .. يتعين علينا أن نحدد هذه الأخطاء ونسحق بتجاربنا في شأنها ولا نترلق إلى نسيانها سعيًا وراء الانطلاق إلى هيباء أفضل .. فقد منا حديثي عهد بالانحطاس من أعداء أقوياء .. اداقونا والامة والديمقراطية والحرية أسوأ صنوف العدوان .. وكنا مؤمنين بضرورة الثورة وحتية العمل الاشتراكي .. وفي تسرعنا في بناء وطننا كلن منطعيا أن نخطئ .. وهذا أمر طبيعي فلن التجربه والخطأ هما سبيلنا إلى ما نرجوه من اصلاح ..

٩ — وإذا كلن أعداء الامة والديمقراطية والحرية .. من استعمار ورجعية واستغلال .. كفت وما تزال تتربص لتقوض مكاسب هذه الامة .. وتستعيد — على حطائها — نفوذها ومراكزها القديمة .. لكن لزاما علينا ونحن نخطط لنظمتنا السياسى والاجتماعى والاقتصادى المقبل .. أن نحتلظ لتسللها بحذر كليل وعين يقظة ..

ومن ثم كان ضروريا تجميع القوى الوطنية للقيام بعملية بناء المجتمع على أسس جديدة صالحة .. تجميعها لتمنح خطوطا مريضة لنظمتها المختلفة .. تمثل سيلجا لمكاسب الامة وضمتا يذفع عنها هجوم رواسب الأعداء السالفة الذكر .. تجميعها لتحدد معالم الطريق الذى تسير فيه والمبادئ التى تنبع عليها هذا المجتمع .. هذا التجميع ضرورى هلم .. والبلاد على وشك الانتقال انتقالا حلسيا من مرحلة .. كفت القيادات الثورية تتولى خلالها رسم الخطوط العامة للسياسة إلى مرحلة يتحقق فيها لشكل الحكم وللحياة السياسية والاقتصادية في ظله مزيدا من الاستقرار والتحديد ..

ومن ثم ندا التنظيم الشعبى .. اخطر مشكل يعرض طريقنا الثورى .. ليكون داء ثورية للجماهير المعيشى للرقى والتقدم .. الواعية بحقوقها وواجبها والنوامة اليها .. مصلحة الحق وصاحبة المصلحة الحقيقية وحدها في التمييز الثورى والطفرة الثورية .. وإذا كنا نعيش في لمره الدفع الثورى .. فلن منطق الأمور يسمى أن يتولى هذا الدفع المؤمنون بأهداف الثورة وحدهم .. وأن يكونوا على رأس الأجهزة الحكومية وأجهزة القطاع العلم والأجهزة السلونية .. وأن تتشكل التنظيمات الشعبية والمجالس الشعبية من هؤلاء الثوريين .. اذ ليس من شك في أن وجود مثل هؤلاء على رأس تلك الأجهزة والتنظيمات من شأنه تحقيق الدفع الثورى على نحو أسرع وتحقيق الأهداف من أقرب سبل وبأقل التضحيات (١) .

١٠ — وقد تحددت معالم الطريق إلى التنظيم الثورى للقوى الشعبية فيما يلى :

(١) نحو المجتمع الاشتراكى — بحث نلذكور هلمر حله عبد الرحمن — مجلة العلم — يوم السبوعية عدد مارس ٦٢ من ١١٢ .

ينبغي النهوض لاحتلال مكانته التاريخية يجب عليه أن يربط ما بين ماضيه وحاضره ومستقبله ولذا نجد رائد القومية العربية لا يفتأ في خطبه وبياناته يعتر بتراث هذه الأمة ويستلهم العظة من ماضيه ويشيد بجهود الأجداد والأباء في سبيل الكفاح . ذلك لأنه يؤمن بأن أعظم ما يغذى روح العزة القومية ويرفع شعار الكرامة القومية في الجيل الحاضر . أن يعلم أن قد سبقته أجيال ماضية كلفت وناضلت واستشهدت في سبيل رسالة إنسانية وأهداف قومية نبيلة (١) .

٧ - ومن ثم . ومن خلال تاريخنا القومي . حق علينا أن نقول إن إيماننا بالديمقراطية والاشتراكية ليس إيماناً مستورداً ولا مكرراً مستعزلاً من نظم اجنبية . وإنما هو قبل ذلك كله إيمان أصيل عميق الجذور في بينتنا ومساferنا . خلفه عقائنا الدينية وتقاليد الحكم الإسلامي الصحيح الذي بداه الرسول الأمين وخلفاؤه الراشدون والتابعون الصالحون . هذه التعظيم غلبتها « حراسه الدين من المحدثين والمنحرفين » ، وحملة الوطن من الناعين والمعتنين وتوزيع العدالة بين الناس بالقسطاس المستقيم » . هذه العلية - وفي سبيل الوصول إليها - يقوم نظام الحكم على دعائم قوية تؤدي إليها وهي وحدة الشعب بكل طبقاته وطوائفه للعمل المشترك واشورى - فيما يجب المشورة فيه من شئون الأمة العلية - والعدل - في كل صوره ومنه العدل في توزيع المال . والاستعانة بالاقوياء الامناء في ادارة شئون الدولة (٢) نظام الحكم هذا . ولن تقلوت خطه بعد ذلك في التطبيق العملى بين مد وجزر متساجلين الا انه ظل المثل الاعلى الراسخ في الازمان والمستقر في الضمائر والنفوس .

٨ - ولهذا . بعد أن قطعت البلاد المرحلة الاولى من مراحل الثورة وعمرت لوضاها الاقتصادية والاجتماعية أصبحت في حاجة الى تنظيم شمسى . فبعد أن سلخت الثورة قرابة عشر سنوات في توعية وطنية من نوع جديد في جراءة لم تكن معهودة من قبل . لم تعرف في الوطنية مداهنة لو مهانئة . ولم تجعل رائدا لها سوى مصلحة الكتلة الشعبية . التي عاشت قرونا ظو القرون مغلوية على لبرها .. لا تملك حتى حق التعبير عن آلامها وآمالها .. بل فرضت عليها النظم المتعاقبة .. السنة غريبة تتحدث باسمها .. ووجوها مقنعة ترمى عن غير إيمان مصالحها .. بعد ذلك العهد الطويل من القومية الشعبية .. لم يعد جازاً ولا مستطاعاً أن يظل الكتلة الشعبية في معزل عن تفهم المجتمع الجديد وفلسفته .. وتتبع الخطوات التي تتعاقب في شأن أسلوب حكمه وتخطيط مساره سياسيا واجتماعيا ...

(١) ثورتنا الاجتماعية .. نقطة تحول في تطوير المجتمع العربى - بحث للدكتور محمد عبد الله العربى مجلة العلوم السياسية عدد يناير ١٩٦٢ ص ١٨ .

(٢) نظام الحكم في الاسلام - ديوس للدكتوراه تسم الحقون للمعلم عام ١٩٦١ دكتور محمد يوسف موسى .

٥ — وبخطى سريعة وحلسمه . بدأت الثورة تحقق هذه الاهداف واحدا تلو الآخر . فاجهزت على النظام الملكى واعلنت الجمهوريه . وقامت بتحرير بنقلنا السيلسى من مهزله الاحزاب التى جعلت الشعب شيعا متفانرة لتمطى على اكتافها مقاعد الحكم . حينما بمبالاة من الجاقلس على العرش وحينما بتأييد من المحتل . وفى اغلب الاحيل بتأمر الاثنين . واعلنت الاصلاح الزراعى لتحرر الفلاح — وهو من طبقة غلبة فى الشعب — من سيطره رأس المال والاقطاع . وبعد أن تحققت وحدة هذا الشعب . اتجهت الثورة الى تحقيق الخطوة الجبارة . مقدة الاحتلال الاجنبى بتوقيع اتفاقية الجلاء . وكان ذلك بفضل قوة المفاوضات المصرى ومراحته ويعدده من اتباع الاساليب الدبلوماسية التى طالما اتبعها المفاوضات السيلسيون فى العهد المضى . ولشعوره بلن وراءه شعب توحد علقدا العزم على استخلاص وطنه من اعدائه ومستعمره وحقلده .

ثم وجهت الثورة وجهها شطر الاصلاح الاجتماعى . لتتغضى على الاحتكار وسيطرة رأس المال على الحكم . وتقيم فى النهاية صرح تلك المجتمع الاشتراكى الجديد مجتمع الكلفة والعدل . الكلفيه بمعنى توجيه كل طاقات الامة الى الانتاج فى جميع نواحيه . فيصبح العمل فى هذا المجتمع . شرف ، حق ، وواجب . والعدل بمعنى عودة لكر الانتاج على المواطنين جميعا . ملا تستأثر به اقلية على حساب مجموع الشعب . الامر الذى خلق معه قطاعا علما تديره الدولة لمصلحة الشعب تستثمر فيه اموال الشعب . وتديره لحسابه . ويجنى هو لرياح المشروع ماديا ومعنويا . وتكمله لهذه السلسلة المترابطة الحلقات صدرت قوانين يوليو الاشتراكية لتدفع بعجلة التطور الى الامام . خالقة نوعا من التكايف الاقتصادى ومن زيادة كفاءة القطاع العلم .

تنظيم الشعب للعمل القورى وحماية اهداف الثورة :

٦ — أن النظم السيلسيه والاجتماعية لشعب ما . ليست مجرد لشكال ونصوص تفرع فى وثائق أو دساتير بقدر ما هى جزء لا يتجزأ من حياة ذلك الشعب وتاريخه وطبيعته وروحه ومزاجه العام . وهى عادة ثمرة تفاعل هذه العناصر جميعا . ولا شك أن من أخطر الأمور محاولة نقل نظم معين من البيئة التى نشأ فيها الى بيئة اخرى تختلف عنها دون الالتفات الى هذه الصلة العميقة بين النظم وبيئته (١) « اذ الصلحة وحدها هى التى تنسر موافقه ققون ما لشعب مختلف عن الشعب الذى وضع ذلك القانون لاجله » كما قال منتسكيو .

ومن ثم وجب الالتفات الى الورا لستخلاص طريقة حياة هذا الشعب وتفكيره وروحه لتتوصل الى اقرب النظم الى قلبه وفكره . اذ أن كل شعب

(١) اهدافنا الاشتراكية على ضوء المؤمر الوطنى للقوى الشعبية — بحث للتكوير مد القدر حاتم — مجلة العلوم السيلسية عدد (مارس ١٩٦٢ من ١٠) .

أن ينعم — في ظل هذا الدستور ومبادئه بما جاء به من مظاهر ديمقراطية . ولم يحفظ على أمانيه في النهضة والرقى .. وهو صاحب أرق الحضرات وانتمها .. وفي أن ينعم بالا ويمارس حقوقه وحرياته ..

هذه الطبقات الخيلة على الشعب .. بمليكتها المستعمر من دولة احبته .. عمتها شهوة السلطة وسعار الثراء . مكنت حربا على الوطن والمواطنين .. وسخرت نظم الحكم ودستور البلاد لتحقيق مآربها الشخصية وأطماعها دون مبالاة بالمصالح العام أو بطبقات الشعب المنتجة . وساعدها في ذلك .. تداخل البرلمانات المتعلقة أمام طغيان هذا الملك وحاشيته وطلقاته .. ولهم تحالف الاقطاع ورأس المال المستبد والاستعمار وتمسح رجال الاحزاب في امتصاص ملكه .. عليهم يتوصلون الى مقاعد الحكم . ليستندوا بدورهم ويأخذوا نصيبهم من عرق هذا الشعب وكفاحه .. مضاعف مصالح الشعب وآماله وامنيته بين صراع الاحزاب على الحكم وساعت حرية الشعب وحقوقه العامة في ظل أنظمة القهر .. أنظمة البوليس السيلسي والاحكام العرفية المستبدة ..

وهكذا .. خرج اولى الامر على احكام الدستور .. وامضى بهم استبدادهم وأطماعهم الى حال من الفساد والانحلال بلغت منتهاها .. مما أدى في النهاية الى انهيار الأوضاع السياسية بما في ذلك الدستور والحكم النيابي وضياح مصالح الشعب وحرية وكرامته .

٤ — ولم تكن كل هذه الظروف رغم قسوتها .. تقتضي على جذوة الحرية المناضلة في شعبنا .. فكثرا ما ثار وكثرا ما أعلن الغضب .. سعيا للخلاص من الظلم والظالمين .. وكثرت المظاهرات الكلاحة المفلوية على لبرها في انتظار أن يهب القدر .. مسر المناضلة الصلبة .. فقلدا يتولى نفة الأمور .. قلدا صهرته الام شعبنا وآماله .. وكثرت ثورة يوليو المصرية الصبيبة . التي تمثل ثمرة كفاح الشعب على مدى الاجيال .. مع الاستعمار واتصاره من الحكم الاجبي المستبد ومن الاقطاع والراسمالية المستغلة ..

هاجت الثورة .. فتجاوب معها الشعب الصلبر الكادح القائر .. واصبح لزاما عليها أن تتود هذا الشعب الى تحقيق احلامه .. في القضاء على الاستعمار والفساد وتطهير البلاد من مظاهر الظلم ورواسب الطغيان . ثم اعادة بناء الدولة على اساس سليمة قوية راسخة .. في كافة انظمتها سياسيا واقتصاديا واجتماعيا .. وكل أن أعلنت الثورة فجر اول يوم لها اهدافها الستة المعروفة :

- ١ . القضاء على الاستعمار واعوانه .
- ٢ . القضاء على الاقطاع .
- ٣ . القضاء على الاحتكار وسيطرة رأس المال على الحكم .
- ٤ . واقلمة جيش وطني قوي .
- ٥ . واقلمة عدالة اجتماعية .
- ٦ . واقلمة حياة ديمقراطية سليمة .

قد يحتفظها العرف — نظاما مرغيبا — لو تجرى بهما ارادة الشعب —
التأسيسية — فبقونا ملزما للحكم والمحكومين على السواء .

٢ — واذا كان الاصل في السلطة التي يحكمها الدستور ان تكون
مقيدة — بسبب ضرورة التزام القميين عليها قواعد هذا الدستور — الا
انها قد تنقلب الى سلطة فعلية — غير قانونية — سندها الوحيد القوة
المادية ..

هذا القيد — قد يكون نظريا — اذ لا يزال ممكنا تصور دستور تمنح
الحكام سلطات واسعة دون قيود جدية .. ومع ذلك فما زال على هؤلاء
الحكام واجب احترام ما تقرر على سلطاتهم من قيود دستورية .. فالحكم
لابد ان يظل عذبة الحكم الا من خلال الدستور وفي حدوده .. ومن ثم لا يختلط
بالدولة وليست ارادته هي القانون (١) .. فقد انتقض ذلك العهد الذي كان
الحكم يقول فيه « انا الدولة » .

ولكن يحدث احينا .. ان يتنلسي الحكم واجب احترام قيود سلطاتهم
التي قررها الدستور .. ليسداوا في الخروج على احكامه والتفصل من
قيوده . على حسب حقوق الشعب وحرياته . فلذا لم يكن في الشعب
تنظيم ما يساعد على الوقوف في وجه هذا الصنف من الحكم .. ترتب على
ذلك انهيار في النظام القانوني في الدولة .. واصبحت ارادة الحكم هي
القانون .. واختفت بالاشعية ارادة الشعب الفعلية . صاحب السلطة
الحقيقي ..

٣ — وذلك ما حدث في ليوم عهد الملكية الفراع .. فقد أخذ دستور
١٩٢٣ بمبدأ سيادة الامة وقها مصدر السلطات .. وبالنظام النيابي
البرلماني (٢) . والمرد بليا مستقلا نص فيه على الحقوق الفردية والحرية
العامة للمصريين .. هذا الدستور قرر نظاما دستوريا ديمقراطيا نسبيا .
كان يمكن لو حسنت القوايا عند تطبيقه سد ما به من ثغرات .. ولكن
الحكم — وعلى رأسهم الملك — استغلوا هذه الثغرات لينتفوا منها
— بسوء نية — ليطفوا على حقوق الشعب .. وليقيموا مع الزمن نظاما
دكتاتوريا مستيدا .. تجاهل حقوق الوطن والمواطن .. وكفت النتيجة
ان كفتوا حرية الشعب وزيفوا ارادته واستغلوا هرق الكلاحين واستغلوا
بضرات هذه الارض الطيبة .. ففتش الفساد في كلفة أنظمة الدولة ..
على ليدي الثالث المستغل الرجعية الحكمة والاتطاع والاستعمار ..
وكلها مناصر طفيلية على الشعب .. لم تشعر بالامة ولم تحرك آماله في

(١) فكرر طمعه انعرف — يقل من مبدأ المشروعية ورقابة القضاء — ليعمل الإدارة
العليه — مجلة القانون والسياسة عدد ديسمبر ١٩٥٩ .
(٢) حيث السلطة التنفيذية مسئولة من تصرفاتها ليوم البرلمان ولها في نفس الوقت —
كصلاح مقالل للسلطة حق حل البرلمان والاحكام الى هيئة انتخابية فيها شجر نيابيا
من خلاصة .

وضع الميثاق بين القواعد القانونية

للأستاذ أحمد فهمي مصطفى هبة

المحلى بداره قضيا الحكومة

مقدمة

١ — كان لفلسفه روسو . . . مونتسكيو ، أثرها في النورده الفرنسيه .
اذ انتزعت هذه النورده حق السياده من الملوك ورددته الى الشعب صاحبها
الاميل . . فلم يعد للملوك في حياه الدوله المعاصرة حقوق شخصيه في سلطه
الحكم بل اقبل بهم الحال ليصبحوا مجرد عمال للشعب صاحب السياده
يعملون باسمه ولحسابه طبقا للقواعد التي تحكم اختصاص كل منهم .

عن هذه المصادر الفكرية والتاريخية بدأت الحركه الدستوريه الحديثه
على اساس ديمقراطى . . ومحت دعوى التخلص من الماضى الثقيل بفخلاله
وحكمه الاستبدادى . . وارتفعت الدعوه — من المفكرين والاحرار — لهذه
لدوله القلونييه . . وارداد اميل الشعوب المستقره عليها . . لاسيما بعد
ان خرجت الديمقراطيه — ممثله في معسكر الغرب في الحرب العالميه
الاولى . منسمره على معقل الصم الاستبدادى — ممثلا في المانيا وتركيا .

ولقد ناز خلاف بين الفقهاء عن التسوير الحقيقى لنظريه سياده الامه —
الى اقامتها النورده الفرنسيه — وفيما اذا كانت تعبر وحده مستقله عن
الامراد . . الى حقيقه قانونيه متميزه مع الاعتراف للامه بالشخصيه
المعنويه . . ام يعتبر الدوله بالشخصى القانونى للامه وليس لها — الى
الامه — وجود قانونى مميز داخل الدوله . . وكثرت الغلبه — في الفقه
الحديث — لهذا التنسار الاخير . . تبلورت معه فكره الدوله كشخص قانونى
مميز عن الحاكم من ناحيه . . وعن الشعب من ناحيه اخرى . . ومن ثم
ملك حق السياده اساس القانون . . وعزل الحاكم عن هذا الحق . .
ولهذا اقتضى الامر ضروره توائم نظم قانونى في الدوله — عرف او مقبوع —
سابق على هؤلاء الحكم واعلى من ارادتهم . . يحدد طريقه وصولهم الى
السلطه واختصاصاتهم وحدودها واهدانها .

هذا النظام القانونى — القانون الاساسى في الدوله — يتولد من الصراع
بين القوى السياسيه في الجماعه وما ينتج عن هذا الصراع . . ومن
المؤثرات التاريخيه والاقتصاديه والدوليه من تجارب في شلن وظيفه الحكم

ضعف أو ثلاثة أمثال قيمة إيجار الفدان ويقسمه التحلل الإجمالي الجزى التقديرى للفدان على متوسط عدد وحدات محصول الفدان ينتج السعر الجزى التقديرى لوحدة المحصول المعين . وهناك أيضا معادلة نسبة التغير السنوى فى سعر المحصول فى عدد من السنوات السابقة وغيرها من المعادلات .

ومد أجريت فى الجمهورية العربية المتحدة محاولات لتطبيق معادلة تكاليف الإنتاج وكذلك معادلة سعر المساواة على أن جميع هذه المعادلات أثبتت عدم صلاحيتها لتحديد السعر الجزى وأن كلفت قد نفيد كليل أو مرشد . ذلك أنه يصعب وضع معادلة أو قاعدة واحدة لتحديد السعر الجزى لمحصول معين وإنما يتطلب الأمر دراسة شاملة تتناول كافة الاعتبارات السابق الأساره لها ريعنمد أساسا على تحليل تطور أرباحه الفدان أى التحلل المساق للفدان للمحصول المعين والمحاصيل البديلة بالنسبة للزراع بالأسعار المزرعية وبشئسه للاقتصاد القومى بالأسعار العالمية وبين اتجاه تطور هذه الأرباحات بالانخفاض أو الارتفاع ومقارنة أرباحات المحاصيل البديلة كما تتناول تطور العوامل المؤثرة على تلك الأرباحات بما فى ذلك تكاليف الإنتاج ومحصول الفدان وسعر الوحدة وغيرها من ظروف العرض والطلب . وعلى أساس مثل هذه الدراسة يمكن للباحث إصدار حكم سليم يتعلق بمستوى السعر الجزى لكل محصول .

للاقتصاد القومى بالاسعار العالمية من ناحية وبين العلاقات السعرية المزرعية والميزة النسبية المزرعية لتلك المحاصيل من الناحية الاخرى لكي يمكن استخدام الاسعار المزرعية لاداء دورها ضمن حوامز توجيه الانتاج نحو تحقيق اهداف خطة التنمية .

ويتبع ذلك انه بالاضافة الى عوامل العرض التى تحكمها تكاليف الانتاج والاربحية للمحصول المعين واربحية المحاصيل البديلة مما يلزم لتحديد الاسعار المزرعية الجزية للمحاصيل الزراعية أن نأخذ فى الاعتبار ايضا عوامل الطلب على تلك المحاصيل . وبعض المحاصيل يزداد الطلب القومى عليها للاستهلاك المحلى والتصدير أكثر من غيرها وتكون لها ميزة نسبية للاقتصاد القومى بالاسعار العالمية على غيرها من المحاصيل البديلة ومثل هذه المحاصيل يلزم أن تكون اسعارها المحلية مناسبة بدرجة تسمح للمزارع بالحصول منها على عائد مناسب يزيد عن العائد الذى يحصل عليه من المحاصيل البديلة ليكون ذلك دافعا له على زراعة المساحة المطلوبة منها ورفع انتاجيتها كما ونوعا .

وبعض المحاصيل تستخدم كمواد خام لصناعات محلية قد تكون اربحيها منخفضة او السعر العالمى لمنتجاتها منخفضا ويقتضى الصالح العام استمرار تلك الصناعات لسبب او لآخر كما أن بعض المحاصيل الغذائية كالقمح فخصص له الدولة اقلية كبيرة حتى لا يرتفع سعره بالنسبة للمستهلكين . على انه فى كلتا الحالتين لا يجوز اعطاء المزارع اسعار غير مجزية لتلك المحاصيل وانما تكون الامثلة بكلها للصناعة او للمستهلك عن طريق الميزانية العامة للدولة ليساهم فى تلك الامثلة الاقتصاد القومى فى مجموعه وحتى لا يقع عبئها على المزارعين كمنتجات وحدهم او بدرجة أكثر من غيرهم وحتى لا تضل انتاجية تلك المحاصيل ومستوى معيشة المزارعين .

ومن الناحية الاخرى فإن بعض المحاصيل الزراعية التصديرية كالقطن والارز ترتفع اسعارها التصديرية ويرتفع العائد منها بالاسعار العالمية من غيرها من المحاصيل البديلة وهذه المحاصيل يجب أن تكون اسعارها المحلية مجزية للمزارع وتزيد قليلا عن اسعار المحاصيل البديلة ويجب أن يؤول فرق الزيادة بين السعر العالمى للمحصول والسعر الجزى للمزارع الى ميزانية الدولة يساهم فى توفير التمويل اللازم لخطة التنمية فى الزراعة والصناعة وغيرهما من قطاعات الاقتصاد القومى ، كما انه يمكن تخصيص جزء من حصيلة هذا الفرق لامثلة ودعم اسعار بعض المحاصيل الاخرى . وقد وضع الباحثون عددا من المعادلات لتحديد السعر الجزى للمحاصيل

الزراعية منها معادلة سعر المساواة او سعر التعادل Parity Price Formulae المستخدمة فى الولايات المتحدة الامريكية وتعمل على ثبات القوة الشرائية لاسعار المحاصيل الزراعية بالنسبة للسلع التى يشتريها المزارعون ، ومنها معادلة تكاليف الانتاج وبها يقدر اجمالى الدخل الجزى للمزارع من الشكل مما يعادل متوسط قيمة تكاليف الانتاج بدون الاجلر مضافا اليها قيمة معينة كعائد للمزارع تقدر على اساس نسبة مئوية من تكاليف الانتاج او بما يعادل

وبالتنسبه لتقدير العائد الجزى من الفدان فله يمكن الاسترشاد بمقدار عائد المزارع من المحصول في سنوات سابقة وكذلك بمقدار العائد من المحصول بالعائد من المحاصيل البديلة على أن يؤخذ في الاعتبار العوامل المشتر إليها والمتعلقة بتقدير التكلفة والدخل لكل محصول .

ولن الارتفاع في التكاليف المزرعية من سنة لآخرى بنسبة اكبر من الزيادة في محصول الفدان وفي السعر المزرعى لوحدة المحصول يؤدي الى انخفاض نحل المزارع ولذلك فله يلزم عند تقدير السعر الجزى لمحصول معين دراسة التطور في تكلفه الإنتاج وسعر الوحدة ومحصول الفدان ولربحية المزارع من ذلك المحصول في سلسلة من السنوات .

ويدخل في الاعتبار أيضا عند تحديد الاسعار الجزية للمحاصيل الزراعية مدى التغير في اسعار السلع التي يشتريها المزارعون لمعيشتهم نظرا لما له من اثر في القوة الشرائية لاسعار المحاصيل الزراعية وبالتالي في مستوى معيشة المزارعين .

ومن العوامل الاساسية التي يجب اخذها في الاعتبار التغير في تكلفة واسعار وانتاجية المحاصيل البديلة ولربحياتها للمزارع . ويراعى ان تكون لربحية المحاصيل البديلة للمزارع متقاربة مع السماح بوجود فروق محدوده بينها على ان يكون هذه الفروق في اتجاه الحوافز للمزارعين لتحقيق اهداف خطة التنمية .

ومن اهم العوامل التي يجب اخذها في الاعتبار عند تحديد الاسعار الجزية للمحاصيل الزراعية دراسة الدخل الصافي القومى للفدان من تلك المحاصيل بالاسعار العالمية والميزة النسبية للمحاصيل للاتصال القومى بالاسعار العالمية ومراعاة تحقيق التناسب بينها وبين الميزة النسبية لتلك المحاصيل للمزارع بالاسعار المزرعية . فعندما تتغير العلاقات السعرية المزرعية والدخول النسبية المزرعية للمحاصيل البديلة يمكن للمزارع أن يزيد دخله بزيادة انتاج المحاصيل التي ارفع عائد منها والامتناع عن المحاصيل الأقل اربحية وهذا قد لا يكون في صالح الاقتصاد القومى وخاصة في حالة اختلال التناسب بين الاسعار المزرعية للمحاصيل واستعارها العالمية .

فالعلاقات السعرية العالمية للمحاصيل الزراعية والميزة النسبية لتلك المحاصيل بالاسعار العالمية يجرى الاسترشاد بها في خطة التنمية لرسم وتطبيق التركيب المحصولي الأمثل الذي يؤدي الى زيادة الدخل القومى وزيادة حميلة الدولة من النقد الاضئى الناتج من التجارة الخارجية للمحاصيل الزراعية . ومن الناحية الاخرى فان الاسعار المزرعية المحلية هي التي ينعكس اثرها على افراد المزارعين لانها تحدد لهم الدخل من تلك المحاصيل ويميزتها التنسية لهم وفي ضوءها يتحدد مدى استجابتهم لزراعة مختلف المحاصيل بالساحات المستهدفة في التركيب المحصولي الأمثل وكذلك مدى استجابتهم لتطبيق وسائل التنمية الراسية ولذلك فله يجب أن يوجد تناسب بين العلاقات السعرية العالمية للمحاصيل الزراعية والميزة النسبية لتلك المحاصيل

حياسة القمح من منطقة لآخرى وتبلغ في المتوسط نحو اربعين للفدان أى حوالى ٢٠٪ من المحصول ويحصل المزارعون الذين يقومون بالتوريد المبكر على علاوة عن التسعيرة الرسمية يبلغ متوسطها نحو ٢٥ قرشا للارdeb ويوجد فرق كبير بين التسعيرة الرسمية للقمح التى تشتري بها وزارة التموين وهى ١٠٠ جنيهات للارdeb وسعر السوق الذى يبيع به المزارع جزءا من المحصول والذي بلغ متوسطه عام ١٩٦٧ نحو ٦ جنيهات للارdeb .

وعموما فانه يلزم اعلاء النظر في الاسعار المزرعية لجميع المحاصيل وتخطيطها على اساس اقتصادية سليمة تسمح باستخدام الجهاز السعرى كوسيلة هامة من وسائل تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية نظرا لما للاسعار من علاقة وثيقة بدخل السكان الزراعيين واهمية السعر كحافز لزيادة الانتاج بالتنمية الرأسيه وكذلك نظرا لاهمية العلاقات السعرية والدخلية للمحاصيل الزراعية المختلفة في تحقيق الاهداف المسلية والانتاجية للمحاصيل في خطة التنمية الزراعية .

اسس تحديد السعر الجزى للمحاصيل الزراعية

السعر الجزى للمحصول هو السعر الذى يسمح بتغطية تكاليف انتاجه وتحقيق عائد أو دخل صافى للمزارع يسمح له بمستوى معيشى مناسب . على أنه عند تحديد السعر الجزى نواجه بعدة صعوبات تشمل تقدير تكاليف الانتاج للفدان ومقدار المحصول كما تشمل ايضا تقدير العائد الجزى الذى يجب أن يحصل عليه المزارع من الفدان ليضمن لنفسه مستوى معيشى مناسب .

فنتكاليف الانتاج ومحصول الفدان تختلفان من مزارع لآخر ومن جهة لآخرى وقد يصعب وضع متوسطات لهما في جهة معينة أو على مستوى الجمهورية . كما أن كلا من التكاليف والمحصول قد يتضمن عناصر غير نقدية يصعب تقدير قيمتها لبعض المحاصيل تتضمن تكلفة غير نقدية مثل ما قد يحتاجه المحصول من مجهود وعناية زائدة لو نتزه بالظروف الجوية غير المناسبة أو غيرها من المخاطر أو ما قد يكون له من اثر على محصول يعقبه أو محصول يجاوره . وبالنسبة للدخل فان بعض المحاصيل تتضمن دخلا غير نقدى مثل الاتيان ومحاصيل العلف الأخرى والاحطاب التى لا يبيع المزارع غير جزء قليل منها ويستخدمونها في مزرعتهم كما أن المزارع قد يستهلك نسبة كبيرة من محصول معين لغذاء أسرته ولذلك قد يفضل زراعة مثل هذا المحصول على محصول بديل .

على أن هذه الصعوبات لا تحول عادة دون تقدير متوسط للتكلفة المزرعية للفدان وقيمة المحصول بسعر المزرعة والدخل الصافى للمزارع في سلسلة من السنوات من محصول معين أو محصولين متعاقبين في السنة الزراعية .

ويلاحظ أن الزيادة في محصول الفدان في الثلاث سنوات الأخيرة ٦٥ . ٦٦ ، ١٩٦٧ كلفت قليلة نسبياً وكثرت قيمتها بالأسعار الثابتة تقل كثيراً من الزيادة في التكاليف المزرعية بالأسعار الجارية ، ومحصول الفدان وهو عرضة لكثير من المؤثرات الطبيعية التي جلبت العوامل التي في سيطرة الإنسان لم يفتقر في السنوات الثلاث الأخيرة بالنسبة التي قلزت بها التكاليف المزرعية بل هناك سنوات انخفضت فيها غلة بعض المحاصيل مثل القطن عام ١٩٦٦ .

تطور الأسعار المزرعية للمحاصيل

في الاقتصاد الاشتراكي القائم على التخطيط لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية تقوم الدولة بتحديد أسعار مختلف المحاصيل والسلع والخدمات بما يتماشى وتحقيق أهداف خطة التنمية . وأن تحديد أسعار مجزية للمحاصيل الزراعية - تسمح للمزارعين بتغطية تكاليف الانتاج مع بقاء عائد للمزارع يضمن له مستوى معيشي مناسب - هو أمر بالغ الأهمية لضمان مستوى معيشي مناسب للمزارعين ولتكون الأسعار المجزية حافزاً لهم على زراعة المساحة اللازمة من مختلف المحاصيل الزراعية والغنية بزيادة محصول الفدان وزيادة الانتاج من هذه المحاصيل لأغراض الاستهلاك المحلي والتصدير .

ولتحقيق هذه الأغراض وتمويش المزارعين عن الزيادة في تكلفة الانتاج علمت الدولة في السنوات الأخيرة برفع أسعار عدد من المحاصيل ومن بينها الفول والارز والفول السوداني والذرة الشامية والذرة الرفيعة والسمسم والقمح وكذلك ارتفعت أسعار المحاصيل التي ليست لها تسعيرة رسمية كالشعير والحبلة والتمر والحمص والبرسيم .

وبالنسبة للقطن فقد تقرر زيادة جزئية في سعره لمحصول العام الماضي ١٩٦٧ في صورة زيادة سعرية عامة مقدارها ثلاثة ريالات للفنتلر وعلاوة تشجيعية للرتب يبلغ متوسطها ريالين للفنتلر أي بزيادة جملتها نحو جنيتها واحداً للفنتلر ثم تقرر زيادة أسعار القطن للموسم القادم عام ١٩٦٨ بالنسبة للأصناف التي يقل محصولها نسبياً وتنخفض أرباحها للمزارعين وهي أصناف جيزة ٥ الذي رفع سعره بمقدار عشرة ريالات ، والمنوف الذي رفع سعره بمقدار ٨ ريالات والأشمونى ورفع سعره بمقدار ٤ ريالات عن أسعار عام ١٩٦٧ .

وبالنسبة للقمح فقد بقيت تسعيرته ثابتة رغم ارتفاع تكلفة انتاجه وانخفاض أرباحه للمزارعين ، وقد وضعت التسعيرة الحالية للقمح عام ١٩٥٥ وتبلغ ٢٨ قرشاً لأردب القمح البلدى ، ٤٠٠ قرشاً لأردب القمح الهندي . وفي السنوات الأخيرة ارتفع السعر المزمع للقمح الذي يبيعه المزارعون للتجار والمستهلكين . ولكن المزارعين يقومون بتوريد جزء من المحصول لوزارة التموين بالتسعيرة الرسمية وتختلف الكميّات الموردة من

البرسيم اللازم لتغذية حيوانات العمل وإلى استخدام المساحة المتوفرة من البرسيم في إنتاج القمح لغذاء الإنسان كما يمكن زيادة إنتاج اللحوم والألبان عن طريق تربية الحيوانات المرتفعة الانتاجية والمتخصصة في إنتاج اللحم والألبان معاً واستخدام الطاقة الكلية للحيوان في إنتاجها دون أن يفقد منها شيء في العمل الحقلى المجهد . وبرنامج الميكنة الزراعية هو أحد برامج خطة التنمية وقد بدء بالفعل في استيراد الآلات الزراعية وتوزيعها على الجمعيات التعاونية الزراعية في ظل برنامج تنظيم الإنتاج الزراعى . على أن تعميم الميكنة الزراعية بالكامل أو بقدر مناسب يتطلب عدداً من السنوات نظراً لما يلزم من رأس مال كبير لاستيراد الآلات وتصنيع بعضها محلياً وتوفير قطع الغيار وأعداد العدد الكبير من الفنيين والعمال المدربين اللازمين لتشغيل وصيانة الآلات الزراعية .

ولا ينتظر خفض تكلفة العمل البشرى والحيوانى للقدان في السنوات القليلة القادمة كما أنه لا ينتظر أيضاً أن ترتفع تكلفتها كثيراً عن المستوى الذى بلغته . وينطبق هذا أيضاً على تكلفة مقاومة آفات القطن التى ارتفعت في السنوات الأخيرة لتقليل مخاطر اشتداد الإصابة وأثرها على المحصول ويصعب خفض جملة تكلفه المقاومة اليدوية والكيمولوية للقدان . وأن الارتفاع الكبير الذى حدث في التكلفة المزرعية في السنوات الأخيرة يستدعى بالضرورة تعويض المزارعين بزيادة سعر الوحدة من مختلف المحاصيل الزراعية حتى لا ينخفض دخل المزارعين من هذه المحاصيل ويؤثر مستوى معيشتهم .

تطور محصول القطن

من الوسائل الهامة لخفض التكاليف المزرعية لوحدة النسيج من المحاصيل الزراعية وزيادة دخل المزارع والإنتاج الزراعى القومى العمل على زيادة محصول القطن أى التنمية الرأسية بالوسائل التكنولوجية المحسنة بها في ذلك تحسين التربة والرى والصرف وتعميم التقاوى المنتقاة واستنباط وتعميم سلالات المرتفعة الإنتاج وزيادة استخدام الأسمدة الكيمولوية والمبيدات والزراعة في المواعيد المناسبة واستخدام الطرق المحسنة في الزراعة والخدمة وغيرها . وتشغل برامج التنمية الرأسية أهمية كبيرة في خطة التنمية الزراعية وقد تحققت زيادات ملموسة في متوسط محصول القطن في سنوات خطة التنمية إذا ما قورنت بالفترة السابقة على الخطة ٥٥ - ١٩٥٩ حيث ارتفع متوسط محصول القطن من القطن من ٤ أرء إلى ٢ أرء قنطاراً باستثناء علم ١٩٦١ أى بزيادة ٢٥٪ وارتفع متوسط محصول القمح من ٦ أرء إلى ٧ أرء بزيادة ١٥٪ وارتفع متوسط محصول الفرة الشامية الصيفية من ٨ إلى ١٢ أرء بزيادة ٥٠٪ وارتفع متوسط محصول الفرة الشامية الشتوية من ٤ أرء إلى ٧ أرء بزيادة ١٧٪ وارتفع محصول الفرة الرغيفة من ٩ إلى ١٢ أرء بزيادة ٣٣٪ وزاد متوسط محصول الفول من ٤ أرء إلى ٤ أرء بزيادة ١٣٪ و زاد محصول الشعير من ٢ أرء إلى ٢ أرء بزيادة ١٢٪ .

وسائل خفض التكاليف الزراعيه

من جر العاملين الزراعي في السنوات السبقه منخفضا يكل لا ينفي مستوى معيشه الكفاف وترجع الزيادة في اجور الايدي العليله وخلصه منذ عام ١٩٦٤ الى الاتجاه الاستراكي للدولة وما يتضمنه من تحسين مستوى معيشه الطبقة العليله وتحديد حد ادنى للاجور كما يرجع ايضا الى تنفيذ قوانين الاصلاح الزراعي التي حولت عددا من العمال الزراعيين الى ملاك يعملون في راسيتهم وكذلك الى تنفيذ مشروعات التوسع الامقي وما تحصله من ميل لاستصلاح واستزراع واستغلال الاراضي الجديده هذا فضلا عن أن سد العلى استوعب عددا كبيرا من العمال الذين ككوا يعملون في الزراعة وخلصه في محفظات محبر العليا . كما يرجع نقص العمال في الريف الى هجرة الايدي العاملة الى المدن للعمل في الصناعة والقطاعات الاخرى التي زادت بها فرص العمل في السنوات الاخرى نتيجة لتنفيذ مشروعات خطه التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وان استمرار هجرة العمال من الريف الى المدن بمعدل مرتفع واشتغالهم بأعمال انتاجية غير زراعية هو امر لازم لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وما نهض اليه من زيادة الانتاج والدخل والعمالة ورفع مستوى معيشه السكان اقتصاديا واجتماعيا .

وبالنسبه لارتفاع جور مواشي العمل - وهي العنصر الثاني في الاهمية في ريدة التكاليف الزراعيه للحاصلات - فان ارتفاعها يرجع الى زيادة تكلفة العلف بها في ذلك البرسيم والتبن والكسب وغيره من الاعلاف المركزة . ويرجع ارتفاع تكلفة العلف بدورها الى ارتفاع سعر اللحوم نتيجة الزيادة في طلب الاستهلاك المحلي الامر الذي ادى الى اقبال المزارعين على ريده تربية الحيوانات لانتاج اللحم والتبن فارتفع سعر البرسيم ارتفاعا كبيرا كما زاد الطلب على مواد العلف الاخرى . وان ريده انتاج اللحوم والالبان امر مرغوب وضروري لمواجهة الزيادة في الطلب على هذه المنتجات ولرفع المستوى الغذائي للسكان على أنه من الناحية الاخرى فان العمل الحيواني لازال الوسيلة الرئيسية للعمل الحقل وهو وسيلة مرتفعة التكاليف نظرا لان حيوانات العمل ينفدى على علف يتكلف انتاجه مساحة كبيرة من الارض وقدر كبير من العمى ورأس المال .

وبالاحظ ان ارتفاع اجور الايدي العاملة وارتفاع تكلفة مواشي العمل المستخدمة في انتاج المحاصيل لا ينتج عنه زيادة في الانتاج نظرا لارتفاع اجر وحده العمل مع بقاء انتاجيتها ثابتة تقريبا . والوسيلة الأساسية لخفض تكلفة العمل الزراعي هي تعميم الميكنة الزراعية بحيث يمكن استخدام الآلات الحديثة في عمليات اعداد الارض للزراعة كالحرث وخلاته وفي عمليات الري ومقاومة الامت والحصاد والدراس والنقل في مختلف انحاء الجمهورية . وبالإضافة الى اثر الميكنة في خفض التكاليف الزراعية بدرجة كبيرة لما لها تؤدي الى زيادة محصول الفدان من مختلف المحاصيل نتيجة اداؤها العمليات الزراعية بالطاقة المناسبة وكذلك اداؤها في وقت قصير نسبيا يمكن من اجراء العمليات في الوقت المناسب فضلا عن تقليل الفقد في المحصول في عمليات الحصاد والدراس والنقل ، وتؤدي الميكنة الزراعية ايضا الى تقليل مساحة

ويوضح الجدولين الآتيين تطور التكاليف المزرعية لغدان القطن وغدان القمح بين عامي ١٩٦٠ - ١٩٦٦ وتطور متوسط الأجر اليومي للعامل الزراعي بالجمهورية في السنوات من ١٩٦٠ إلى ١٩٦٧ .

تطور التكاليف المزرعية لغدان القطن وغدان القمح بين عامي ١٩٦٠ ، ١٩٦٦

القمح		القطن		عناصر التكاليف	
١٩٦٦	١٩٦٠	١٩٦٦	١٩٦٠	١٩٦٦	١٩٦٠
ج	مليم	ج	مليم	ج	مليم
٧	٥٠٠	٢	٤١٠	٢٣	٩١٠
٦	٢٣٠	٣	٣٥٠	٥	١٨٠
٢	٩٤٠	٢	٨٠٠	١	١٠٠
١	٣٨٠	٠٠	٩٨٠	١	٨٧٠
٥	٤٨٠	٣	٦٤٠	٦	٥١٠
٠٠	٣٧٠	٠٠	٥١٠	٢	٥٠
—	—	—	—	٦	٩١٠
٠٠	٥٨٠	٠٠	٤٣٠	٠٠	٧٠٠
٢٤	٥٨٠	١٥	١٢٠	٤٨	١٤٠
١٤	٦٢٠	١٣	٢٨٠	٢٣	١٢٠
٢٩	٢٠٠	٢٨	٤٠٠	٧١	٢٦٠
				٤٥	٢٥٠

تطور متوسط الأجر اليومي للعامل الزراعي بالجمهورية العربية المتحدة في السنوات من ١٩٦٠ إلى ١٩٦٧

الاجر اليومي بالمليمات		الرقم القياسي للأجر اليومي		السنة
رجل	ولد	رجل	ولد	
١٣٠	٧٠	١٠٠	١٠٠	١٩٦٠
١٢٠	٧٥	١٠٧	١٠٠	١٩٦١
١٤٠	٧٥	١٠٧	١٠٨	١٩٦٢
١٥٠	٨٥	١٢١	١١٥	١٩٦٣
١٩٠	١٠٥	١٥٠	١٤٦	١٩٦٤
٢٢٠	١١٠	١٥٧	١٦٩	١٩٦٥
٢٥٥	١٢٠	١٧١	١٩٦	١٩٦٦
٢٥٠	١٢٠	١٧١	١٩٢	١٩٦٧

المصدر : مجلة الاقتصاد الزراعي والإحصاء (قسم الإحصاء) - وزارة الزراعة - الجمهورية العربية المتحدة .

السياسة السعرية للمحاصيل الزراعية

دكتور عبد المولى محمد بشير

تطور تكاليف انتاج المحاصيل الزراعية

ارتفعت بتكاليف انتاج المحاصيل الزراعية في السنوات الاخيرة بسبب الارتفاع في اجور الاليدى العاملة واجور مواشى العمل وارتفاع تكلفة علف الحيوان ، وقد شملت زيادة التكلفة المزرعية جميع المحاصيل وخاصة منذ عام ١٩٦٤ وكان الارتفاع في تكلفة انتاج القطن اكبر منه للمحاصيل الاخرى حيث اصيف الى الارتفاع في هذه العناصر ارتفاع تكلفة المبيدات الكيميائية والمقاومة الحيوية للامات . وتتل تقديرات التكاليف المزرعية التي نعددها ونشرها مصلحة الاقتصاد الزراعى والاحصاء بوزارة الزراعة انه بين عامى ١٩٦٠ ، ١٩٦٦ زادت التكاليف المزرعية للفدان بدون ايجار الارض بنحو ٢٤ جنيها للقطن اى بنسبة ١٠٠ في المائة من تكاليف عام ١٩٦٠ . ١٠٠ جنيها للقمح بنسبة ٩٧ / ١٦٠ جنيها للارز بنسبة ٨٠ / ١٠٠ جنيها للذرة الشامية بنسبة ٧٠ / ٨٠ جنيها للذرة الرفيعة بنسبة ٤٧ / ٨٠ جنيها للذرة بنسبة ٩٠ / ٢٧٠ جنيها للقمح الشتوى بنسبة ١٠٠ / ٥٠ جنيها للعدس بنسبة ٥٠ / ٨٠ جنيها للشعير بنسبة ٩٠ / ١١٠ جنيها للكتان بنسبة ٧٠ / ٦٠ جنيها للبرسيم المستديم بنسبة ٥٠ / ٦٠ جنيها للحمية بنسبة ١٠٠ / ٧٠ جنيها للبرسيم بنسبة ١٠٠ / ٤٠ جنيها للحمص بنسبة ٣٠ / ١٤٠ جنيها للذرة السودانى بنسبة ١٠٠ / ٦٠ جنيها للسمن بنسبة ٥٦ / ١٥٠ جنيها للقمح بنسبة ٤٠ .

ويرجع الجزء الاكبر من الزيادة في التكاليف المزرعية للمحاصيل بين عامى ١٩٦٠ - ١٩٦٦ الى الزيادة في اجور الاليدى العاملة التي تضاعفت قيمتها تقريبا خلال هذه الفترة وارتفعت نسبتها الى حوالى ٣٠ / من جملة التكاليف المزرعية بدون اجار الارض بالنسبة لاجل المحاصيل والى ٥٠ / من جملة التكاليف بالنسبة للقطن وكانت الزيادة في التكاليف المزرعية بالنسبة لاجل المحاصيل بما فيها القطن وتمثل الزيادة في اجور مواشى العمل نحو ١٥ - ٢٥ / من جملة الزيادة في التكاليف المزرعية وتمثل الزيادة في تكلفة الاسمدة والتقاوى والرى بالالات والمروقات التثريه مجمعة نحو ٢٥ - ٣٥ / من جملة الزيادة في التكاليف المزرعية كما تمثل الزيادة في المبيدات الكيميائية بالنسبة للقطن نحو ٢٠ / من جملة الزيادة في التكاليف المزرعية بالإضافة الى الزيادة في اجور الاليدى العاملة لعمليات المقاومة الحيوية والكيميائية .

بميرة نسبية دخلية وتصديرية وميزة نسبية خصوبية صيائية وخصيبية لا تنقسم بها كل من الدورات الزراعية القطنية الثلاثية الأخرى .
ويوضح من المفصلة بين الدورات الزراعية القطنية الثلاثية والثلاثية أن الدورة الزراعية القطنية الثلاثية تتفصل الدورة الزراعية القطنية الثلاثية الخامسة من حيث ما تحققه من صافي دخل مزرعى لدائى سنوى أفضل من اتساعها بميزة نسبية دخلية وتصديرية تفوق تلك التى تنقسم بها الدورة الزراعية القطنية الثلاثية الخامسة لاحتوائها على نصف رقعتهما فطنا لاته يحتل المرتبة التصديرية الأولى بين الزروع المصرية .

وفى ظل ادخال اثر عنصر المياه الاروائية انضج لن الدورة الزراعية القطنية الثلاثية الثالثة التى تتضمن البرسيم التحريش والقطن فى السنة الأولى والقمح والذول السودانى فى السنة الثانية تحقق صافي دخل مزرعى يبلغ حوالى ١٨٨٨ جنيهًا لقاء استخدام كل ألف متر مكعب من المياه الاروائية والدورة الزراعية القطنية الثلاثية الخامسة التى تتضمن البرسيم التحريش والقطن فى السنة الأولى والقمح والذول السودانى فى السنة الثانية والعنفس والأشرة الشامى الصينى فى السنة الثالثة تحقق صافي دخل مزرعى يبلغ حوالى ١٩٠٠ جنيهًا لقاء استخدام نفس القدر الاروائى المثلّى .

وبالمفصلة بين الدورة الزراعية القطنية الثلاثية الثالثة والدورة الزراعية القطنية الثلاثية الخامسة لاختلاف أفضلها يتضح أنه رغباً عن أن الدورة الزراعية القطنية الثلاثية الثالثة تحقق صافي دخل مزرعى لقاء استخدام كل ألف متر مكعب من المياه الاروائية يقل قليلاً عن نظيره فى الدورة الزراعية القطنية الثلاثية الخامسة فحقها تنقسم بميزة نسبية تصديرية منشؤها زيادة مقدار القطن (٣٣) على حسلب الزروع العنسية والألرية الشلمية العسيفية تفوق تلك التى تنقسم بها الدورة الزراعية القطنية الثلاثية الخامسة .

وهكذا يتضح أن الميزة النسبية الخلية لاي زرع معين أو لاي دورة زرعية معينة ليست الأسس الوحيد لو التهاى الذى يستند اليه فى المفصلة بين زرع وآخر أو دورة زرعية وأخرى بل أن ثمة ميزات نسبية لأخرى عديدة لا يمكن اغفالها فى مثل هذه المفصلة .

(٢٢) - مصر مصر من الفكر الدول الذى يستند طبقها الاقتصادى القومى الزراعى منه على زرع واحد هو القطن فهو المحصول للتدنى الأول فى الدخل الزراعى القومى والفردى وهو أهم مورد للنقد الجنبى الذى تشتري به مصر احتياجاتها من الواردات وهو من أكثر الزروع المصرية أربحية وحتى الزروع التى تعرفه أربحية لا تتبع بها يبيع به القطن من مزايا تصديرية فيها يخص طبقة الأسواق للخارجية على استعمله كما يستعمل ذلك من الطبقات المتوسطة وبملا من ذلك فهو من أهم الزروع التى تعتمد مصر عليه فى تشميل زيلها السكببة المتضمنة - زكى محمود شبله (تكور) - الاقتصاد القطنى - معالم رئيسية فى التبينان الاقتصادى القطنى العالمى - الطبعة للثنية - دار المعارف بمصر - الإسكندرية ١٩٦٢ - ص ٦٦ .

تحتل المرتبة الداخلية الثالثة من بين الدورات القطنية الثلاثة البديلة لأنها تحقق صافي دخل مزرعى مدانى يبلغ حوالى ٦٥٢٤ جنيهًا وتتسم بعض زروعها بميزة نسبية محلية غير تصديرية وميزة نسبية غذائية وميزة نسبية نقدية داخلية وميزة نسبية طلبية داخلية وميزة نسبية خصوصية حياتية تخصيبية وبذلك فإن الدورة الزرعية القطنية الثلاثة الخمسة والتي تتضمن الرسم التحريش والقطن في السنة الأولى والقمح والفول السوداني (٢٠) في السنة الثانية والعنبد (٢١) والأذرة الشلمى الصينى في السنة الثالثة رغم انخفاض ميزتها النسبية المحلية غير التصديرية بالنسبة لكل من الدورة الزرعية القطنية الثلاثة الثامنة والرابعة فلتها تتسم بسبيل ٧ تتوافر في كل من تلك الدورتين .

وفيما يتعلق بالدورات الزرعية القطنية الثلاثية يتضح أن الدورة الزرعية القطنية الثلاثية الثالثة والتي تتضمن الرسم التحريش والقطن في السنة الأولى والقمح والفول السوداني في السنة الثانية تحتل المرتبة الداخلية الأولى من بين الدورات الزرعية القطنية الثلاثية البديلة فهي تحقق صافي دخل مزرعى مدانى سنوى يبلغ حوالى ٦٦٢٧ جنيهًا وتتسم بعض زروعها

(٢٠) • يعبر الفول السودانى من اللزوع التصديرية الهبة في مصر . ولما كان للفول السودانى ميزة نسبية محلية على غيره من اللزوع الصيدية البديلة محل للشعوية والتي تلتزم به في الدورة الزرعية لهذا فإن السياسة التي قد تستهدف التوسع في الإنتاج للفول السودانى بتطبيق المزارع للزراعة الصيدية محل للشعوية الأخرى سوف تزداد الأثر كذلك إلى ازدياد الدخول المددانية الصيدية المزارعية والمزربية . وهو ما يعود بالفتنة على الكون الاقتصادى الزراعى القومى والفردي علاوة على أنه يمكن بعد التوسع في الإنتاج للفول السودانى تغطية الطفرة الاستهلاكية الداخلية من هذه اللزوع عن طريق استيرادها من منطقة متخصصة في إنتاجها بكتكاف نسبية أقل من تلك التي يتم بها إنتاج هذه اللزوع في مصر . وريادة مقادير الصادرات الفولية السودانية المصرية نتيجة لتوسيع الطفرة الانتاجية الفولية السودانية يوقع ألا يؤثر تغيراً نزولها على مستوى الأسعار الفولية السودانية العالمية فلتانة بسبب الصادرات المصرية إلى أجهلى الصادرات العالمية من الفول السودانى « محد كمال الحر » (رسالة لمستتر) - إنتاج وتسويق الفول السودانى في مصر والعوامل المحسنة من نقلاته الانتاجية والاستهلاكية والمصرية والتصديرية والتجارية - ثم الاقتصاد الزراعى - كليه الزراعة - جامعة الإسكندرية : الاسكندرية ١٩٦٤ - ص ٢٥٧ .

(٢١) • أصدر السيد عبد المحسن أبو النور نائب رئيس الوزراء للزراعة والرى عدة قرارات بتنظيم الفترة الزراعية في السنة الزراعية الجديدة التي تبدأ في أول نوفمبر القادم على أساس تصحيح كل الحاصلات الشتوية والقطن والقمح طبعاً للسلعات المينة لكل منها بالكتكاف والفرائط التي أصبحت وزارة الزراعة ووزعت على الجمعيات التعاونية الزراعية . وقد حشرت القرارات زراعة هذه الحاصلات في غير السلعات المخصصة لكل منها وعدم جواز زراعة أية حاصلات أخرى في تلك السلعات وذلك باستثناء الحاصلات الشتوية التي تزرع في السلعات المخصصة للقطن بشرط إزالتها وإتمام زراعة الأرض طناً قبل التاريخ المحدد لزراعة القطن . ونصت القرارات على ألا يزيد المساحة التي تزرع من كل من الشعير أو الفول أو الحمص أو القمح في كل قرية من المساحة التي زرعت منها في السنة الزراعية ١٩٦٣ - ٦٤ ولم تعد القرارات لسلع العنبد والطبلة والكتان بتمثلتها في السنوات السابقة السلعة « المحرر » - الإبرام - جريدة يومية - قرارات هامة لتنظيم الدورة في السنة الزراعية الجديدة - العدد الصادر في ١٩٦٤/١٠/٢٦ : القاهرة ١٩٦٤ - ص ٦ .

ولما كانت الدورة الرزمية التى ينبغى اختيارها من بين الدورات القطنية الثلاثية والثلاثية ينبغى ان تحقق تركيز الزرع ذات الافضلية النسبية باراضى هذا النطاق وانتاج اكبر قدر ممكن من الزرع النقدية والتصديرية لتمويل البرامج التنموية لخطة التنمية الزراعية الاقتصادية والاجتماعية وانتاج اكبر قدر ممكن من الزرع الغذائية لمواجهة الازدياد المتواصل فى عدد السكان او فى رفع مستوى تعيمهم او هما معا وانتاج اكبر قدر من الزرع التى من شأنها صيانة وتحسين مستوى خصوبة الرقعة المزروعة وانتاج اكبر قدر من الزرع التى تحقق اكبر صافى دخل مزرعى يمكن اى اكبر اجمالى دخل مزرعى بلال تكاليف مزرعية . وبعبارة اخرى فان تلك الدورة الرزمية التى ينبغى اختيارها تتسم بزروعها بميزة نسبية ارضية طبيعية وبميزة نسبية مهارية ومهنية وبميزة نسبية استثمارية داخلية وخارجية وبميزة نسبية لسيجرافية وبميزة نسبية الهلالية وبميزة نسبية دخلية وتصديرية وبميزة نسبية تصديرية ودخلية وبميزة نسبية نقدية داخلية وبميزة نسبية نقدية تصديرية وبميزة نسبية غذائية بشرية وحيوانية وبميزة نسبية خصوبة صيدانية وتخصيبية وبميزة نسبية دخلية غير تصديرية * وبميزة استراعية وبميزة نسبية استراتجية وبميزة نسبية سياسيه وبميزة نسبية حرية وغيرها .

وباستعراض مختلف سمات الدورات الزراعية سلفه الذكر بغية معرفة ما تتسم به كل منها من سمات تحقق كل او بعض المراتب النسبية السابقة فى ظل افعال اثر عنصر المياه الاروائية ينصح ان الدورة الزراعية القطنية الثلاثية الثامنة تحقق اكبر صافى دخل مزرعى لمدانى سنوى يبلغ حوالى ٦٦٤٨ جنيتها سنويا تتسم بعض زروعها بميزة نسبية دخلية غير تصديرية وميزة نسبية خصوبة صيدانية وتخصيبية وتلى هذه الدورة الرزمية القطنية الثلاثية الرابعة لانها تحقق صافى دخل مزرعى لمدانى سنوى يبلغ حوالى ٦٥٢٦ جنيتها وتتسم بعض زروعها بميزة نسبية دخلية وتصديرية وتلى هذه الدورة الزراعية القطنية الثلاثية الخامسة والتي

* الميزة النسبية الزراعية الطبيعية هي الميزة النسبية الرزمية للتربية والكثافة والمكروبيولوجية والميزة النسبية المهارية المهنية هي الميزة النسبية الشربة الحديثة والنوعية اى الميزة النسبية العملية الادارية والتكنولوجية والتفكيرية . والميزة النسبية الاستثمارية الداخلية والخارجية هي الميزة النسبية السيولة الداخلية والخارجية اى توافر رؤوس الاموال اللازمة لانتاج رزق معين . والميزة النسبية السيولة الخارجية هي الميزة النسبية الرزمية والزرعية . والميزة النسبية الاغلاية هي ارتفاع المستوى الجدارى الاغلاى . والميزة النسبية للدخلية والتصديرية هي الميزة النسبية الدخلية الطلية للخارجية . والميزة النسبية التصديرية والطنية هي الميزة النسبية الطلية الدخلية الخارجية . والميزة النسبية الغذائية البشرية والحيوانية هي الميزة النسبية الطلية الداخلية والحقا الخارجية . والميزة النسبية النقدية الداخلية هي الميزة النسبية الاسدالية النقدية الداخلية . والميزة النسبية النقدية الخارجية هي الميزة النسبية السندانية النقدية الخارجية . والميزة النسبية الخصوبة السيوية والتخصيبية هي الميزة النسبية المطلقة بصفة او رفع مستوى الخصوبة الرزمية يستند هذا التحليل والتفصيل الى افقلى بين الملمح والاستطال المذكور محمد منير التللى استاذ ورئيس قسم الاقتصاد الزراعى بكلية الزراعة بجامعة الاسكندرية ١٩٦٥ .

ويتبين من ذلك انخفاض متوسط صافي الدخل المزرعى لقاء استخدام كل ألف متر مكعب من المياه الأروائية في الإنتاج القصبى عن متوسطها في إنتاج زروع الدورة القطنية الثلاثية والثقوية مما يتبين معه انخفاض الجدارة النسبية لقاء استخدام كل ألف متر مكعب من المياه الأروائية في الإنتاج القصبى السكرى . بينما يتسم القطن بجدارة نسبية أعلى لقاء استخدام قدر معين من المياه الأروائية يزيد كثيراً عن تلك الجدارة النسبية المنخفضة في الاستخدام القصبى السكرى لنفس القدر الأروائى الملقى . وهذا يعنى أنه يمكن تحقيق صافي دخل مزرعى أكبر خلال السنة الزراعية في حالة استخدام نفس القدر الأروائى في إنتاج زروع الدورة القطنية عن صافي الدخل المزرعى الذى يمكن تحقيقه في حالة استخدام نفس القدر من المياه الأروائية في الإنتاج القصبى السكرى في أراضى النطاق الأغلالي - الدخلى الأول - (جدول ٨ وجدول ٩) .

وقد أشار تقرير اللجنة الاستشارية الفرعية للجنة الانتاج الزراعى بمجلس الرياسة الذى أقرته لجنة الانتاج الزراعى برئاسة السيد زكريا محى الدين الى أن اتخاذ الوحدة الأراضية وما يستخدم معها من موارد اقتصادية أخرى في إنتاج زروع معينة كسلسل للدراسة الاقتصادية بترك مياه الري خارج إطار المحاسبة الاقتصادية . وقد درج على ذلك لأن موارد المياه تتاح للزراع بلا تكلفة ويتسلى في ذلك إنتاج جميع الزروع مهما اختلقت في حليتها الى مياه الري . ويشير هذا التقرير أيضاً الى أنه لو كانت لمياه الري تكلفة يتحملها الزراع كما هو الحال في مناصر الانتاج الأخرى لدخل الزراع في تقديرهم عبء هذه التكلفة عند المفاضلة بين الزروع وتغير الوضع بالنسبة للزراع التى تخصص لكل زرع على أساس ما يتحمله من تكلفة تتفاوت بتفاوت ما يستخدم من مياه الري (١٩) .

ومن هذا يتبين أن زروع الدورات الزراعية القطنية الثلاثية والثقوية تحقق صافي دخل عدائى مزرعى سنوى وصافى دخل مزرعى لقاء استخدام كل ألف متر مكعب من المياه الأروائية يفوق ما يمكن تحقيقه من الدورة القصبية بأراضى النطاق الأغلالي - الدخلى الأول .

واحتسب صافي الدخل المزرعى لزروع الدورة القطنية الثلاثية والرابعة باحتساب مجموع صافي الدخل المزرعى لقاء استخدام كل ألف متر مكعب من المياه الأروائية في الإنتاج الرئيسى التحريش والقطنى - والمجعى والسيسى - والرئيسى التحريش والقطنى لليرة للثقة في العلم الثالث وذلك باعتبار أن هذه الزروع تتعاقب خلال ثلاث سنوات على الرقعة الدلتائية . ثم احتسب صافي الدخل المزرعى خلال فترة الثلاث سنوات .

(١٩) « والواقع أنه لا توجد دراسات قومية عن اقتصاد المياه الأروائية أو تحليل للاستخدامات الاقتصادية البديلة للمياه الأروائية بين مختلف الأنظمة الزراعية واختلف للزروع . ومعهم دوائر تلك الدراسات نتيجة بنظرية لإخراج المياه الأروائية من إطار المحاسبة الاقتصادية واعتبرها في الإنتاج الزراعى سلعة بلائس أى كما لو كانت متوفرة بتغير غير محدودة تعين من جميع الاستخدامات الزراعية وغير الزراعية . وهو لير يتناق مع حقيقة التلجتها ومحدوديتها » - رئاسة الجمهورية - لجنة الانتاج الزراعى - تقرير الإطار العلم للمحاسبة الزراعية - المرجع الأسبق - ص ٢٢ .

۹ جنوری

الأروايتيه في الفترة ١٩٥٦ - ١٩٦٠ .

المصدر : جيمت واحتميت من : جدول ٧ .

هذه هيكل انفسك ثلاث سموات .

واحتسب على الخجل الذي لم يرد في الدنيا الثالثة عشرة من سوات .

6

(جیبہ)

■

•



■

جدول ٧ - أثر التصنيف الأرضي الزراعي الاغلالى - الدخلى فى التركيب
الزراعى الحقلى المصرى : صالى الدخلى المزرعى القدى البدائى وفقا لارقام
١٩٥٦-٦٠ من مختلف التزروع القبطية الحقلية بالتطلى الاغلالى - الدخلى
الأرضى الزراعى المصرى الاول لقاء استخدام الآلف متر مكعب من المياه
الاروائية (١٠).

صالى الدخلى المزرعى القدى الزروع لقاء استخدام الآلف متر مكعب من المياه الاروائية (جنيه)	صالى الدخلى المزرعى القدى الزروع لقاء استخدام الآلف متر مكعب من المياه الاروائية (جنيه)
البرسيم التحريش ٣٥٤٨	٢٠٠٧٥
ثم القطن ١٢٤٤٠	٧١٥٢
المجموع ١٠٤١٥	١١٨٤٢
القمح ١٥٠٦٢	٢٠٠٧٥
ثم الذرة الربيعه الصيفى ٥٥٨١	٥٥٨١
المجموع ٨٣٦٦	١٠٨٤٢
القمح ١٥٠٦٢	٢٩٨٨٢
ثم القول السودانى ٨٥٤٢٣	٧١٥٢
المجموع ٣٥٥٥٩	١٢٧٨٩
القمح ١٥٠٦٢	٢٧٢١٠
ثم الذرة الشامى الصيفى ٧١٥٢	٥٥٨١
المجموع ٩٤٧٦	١٠٩٤٥
القول ٢٥٦٩٥	٢١٨٥٥
ثم الذرة الشامى الصيفى ٧١٥٢	٧١٥٢
المجموع ١١٧٥١	١٠٧٩٨
الذول ٢٥٦٩٥	٣٨٢٦٦
ثم السمس ٧٨٧٠	٧١٥٢
المجموع ١٢٦٦٩	١٤٨٦٠
الشعير ١٥٩٠٢	١٧٧٨
ثم القول السودانى ٨٥٤٢٣	-
المجموع ٣٥٤٤٢	-

المصدر : جنت واحسبت من : جدول ٢ و جدول ٦ .

الثانية حوالى ١٠٢١ جنيهها بزيادة تبلغ حوالى ٨٤٢ جنيهها والدورة
القطنية الثالثة حوالى ١٩٨٨ جنيهها بزيادة تبلغ ١٨١ جنيهها . والدورة
القطنية الرابعة حوالى ١٨٩٤ جنيهها بزيادة تبلغ حوالى ١٧١٦ جنيهها
والدورة القطنية الخامسة حوالى ١٩٥٩ جنيهها بزيادة تبلغ حوالى
١٧٨١ جنيهها والدورة القطنية السادسة حوالى ١٠٢٨ جنيهها بزيادة تبلغ
حوالى ٨٠ جنيهها والدورة القطنية السابعة حوالى ١٨٩٢ جنيهها بزيادة

١٠ - احسبت بنسبه صالى الدخلى المزرعى البدائى الزراعى على الاحتمالات الاروائية
البدائية الزراعية متروبا فى وحدة القياس الاروائية المقتة للآلة الك مكر مكعب . -

ان صافي الدخل المزرعي لقاء استخدام كل الف متر مكعب * من المياه الاروائية في الانتاج القصبى السكرى خلال السنة الزراعية يبلغ حوالى ١٧٨ جنيها في اراضي النطلق الاغلاطي - الدخل الاول . وان صافي الدخل المزرعي من القطن المسبوق بالبرسيم التهريش يبلغ حوالى ١٠٤٢ جنيها . ولصافي الدخل المزرعي من القمح المتبوع بالاذرة الربيعية الصيفى يبلغ حوالى ٨٢٧ جنيها . وان صافي الدخل المزرعي من القمح المتبوع بالذرة السوداى يبلغ حوالى ٣٥٥٦ جنيها . وان صافي الدخل المزرعي من القمح المتبوع بالاذرة الشلمى الصيفى يبلغ حوالى ٩٤٨ جنيها . وان صافي الدخل المزرعي من القمح المتبوع بالاذرة الشلمى الصيفى يبلغ حوالى ١١٧٥ جنيها . وان صافي الدخل المزرعي من القمح المتبوع بالذرة السوداى يبلغ حوالى ١٢٦٧ جنيها . وان صافي الدخل المزرعي من الشعير المتبوع بالذرة السوداى يبلغ حوالى ٣٥٤٤ جنيها . وان صافي الدخل المزرعي من البصل الشتوى المتبوع بالاذرة الشلمى الصيفى حوالى ١١٨٤ جنيها . وان صافي الدخل المزرعي من البصل الشتوى المتبوع بالاذرة الشلمى الصيفى يبلغ حوالى ١٠٨٤ جنيها . وان صافي الدخل المزرعي من العنبر المتبوع بالاذرة الشلمى الصيفى يبلغ حوالى ١٢٧٩ جنيها . وان صافي الدخل المزرعي من الرمس المتبوع بالاذرة الربيعية الصيفى يبلغ حوالى ١٠٩٥ جنيها . وان صافي الدخل المزرعي من الحبة المتبوع بالاذرة الشلمى الصيفى يبلغ حوالى ١٠٨ جنيها . وان صافي الدخل المزرعي من العنبر المتبوع بالاذرة الشلمى الصيفى يبلغ حوالى ١٤٨٧ جنيها - ا جدول ٧) .

صلة صافي الدخل المزرعي من استخدام الوحدة الاروائية في الانتاج القصبى السكرى وانتاج زروع الدورة القطنية الثلاثية : بالمقارنة متوسط صافي الدخل المزرعي * لقاء استخدام كل للفتر مكعب من المياه الاروائية في انتاج زروع الدورة القطنية الثلاثية لمقارنتها بصافي الدخل المزرعي لقاء استخدام كل الف متر مكعب من المياه الاروائية في الانتاج القصبى السكرى يتبين مدى انخفاض صافي الدخل المزرعي لقاء استخدام كل الف متر مكعب من المياه الاروائية في الانتاج القصبى السكرى منه في انتاج زروع الدورة القطنية الثلاثية . اذ يبلغ صافي الدخل المزرعي لقاء استخدام كل الف متر مكعب من المياه الاروائية في الانتاج القصبى السكرى حوالى ١٧٨ جنيها . بينما يبلغ متوسط صافي الدخل المزرعي لقاء استخدام كل الف متر مكعب من المياه الاروائية لزروع الدورة القطنية الثلاثية الاولى حوالى ١٠١٨ جنيها بزيادة تبلغ حوالى ٨٤٤ جنيها من صافي الدخل المزرعي لقاء استخدام كل الف متر مكعب من المياه الاروائية في الانتاج القصبى السكرى والبالغ ١٧٨ جنيها . ويبلغ صافي الدخل المزرعي لزروع الدورة القطنية

١٠ احسب نسبة صافي الدخل المزرعي للدواى المزرعي على الاحصاءات الاروائية للدواى المزرعي مشروبا في وحدة التليس الاروائية المقيمة باللفة الف متر مكعب .
١١ احسب صافي الدخل المزرعي لقاء استخدام كل الف متر مكعب من المياه الاروائية نسبة صافي الدخل المزرعي للدواى المزرعي على الاحصاءات المقيمة الاروائية للدواى المزرعي للحصول على صافي الدخل المزرعي لقاء استخدام المتر المكعب من المياه الاروائية وضرب خارج النسبة في الف متر مكعب لكن الحصول على صافي الدخل المزرعي لقاء استخدام كل الف متر مكعب من المياه الاروائية .

جدول ٦ - أثر التصنيف الأرضي الزراعي الإقليمي - التخلي في التركيب
الزراعي للحقل المصري : الاحتمالات المثالية الإروائية لمختلف الزروع التبقية
الحقلية خلال السنة الزراعية بترافق المناطق الإقليميات - التخلي الأول .

الاحتمالات المثالية للتأثير خلال السنة الزراعية م		المتوسط م	بيان
مصر الجنوبية	مصر لطلوبية القمبية		
الزروع الحقلية الشتوية :			
١٦٩.	١٢٣.	١٤٦.٠٠	القمح
١٧٨.	١٢٩.	١٥٣.٥٠	الشعير
١٣٤.	٩٧٥.	١١٥٧.٠٠	الفل
١٣٤.	٩٧٥.	١١٥٧.٠٠	الحلبة
١٣٤.	٩٧٥.	١١٥٧.٠٠	العنبر
١٣٤.	٩٧٥.	١١٥٧.٠٠	التمرير
١٣٤.	٩٧٥.	١١٥٧.٠٠	الحمص
٢٠٠.	٢٠٠.	٢٠٠.٠٠	البصل الشتوي *
١٣٧.	١٣٧٥.	١٣٧٢.٠٠	البرسيم القمح
الزروع الحقلية الصيفية :			
٥٢٨.	٤٠٣.	٤٦٥.٥٠	القطن
٢٣٨.٠	١٦٢٤.	٢٠٠.٢٠٠.	القصب **
الزروع الحقلية الصيفية			
لو النيلية مثل الشتوية :			
٤١٠.	٢٩٢.	٣٥١.٠٠	الذرة الشامية الصيفية
٣٧٥.	٢٧٢.	٣٢٣.٥٠	الذرة الشامية النيلية
٤١٠.	٢٩٢.	٣٥١.٠٠	الذرة الرفيعة الصيفية
٦٠.	٦٠.	٦٠.٠٠	الفل السوداني *
٢٤٠.	٢٤٠.	٢٤٠.٠٠	السهم *

(*) وفقا لبيانات خطة الطبقة الحسية الزراعية الفنية - وزارة الزراعة - بيانات
غير منشورة .

(**) بحسوبة عند أسوان .

المصدر : جيت وأخصبت من : (١) وزارة الأشغال - تتولى علم الدراسات والبحوث
السنة - دراسة المختبرات الحقلية - الاحتمالات المثالية لمختلف أنواع محاصيل القمح -
المذكورة الحقلية رقم (٩) : القاهرة مايو ١٩٦٠ .

(٢) معهد التخطيط القومي - مر الدين همام أحمد وآخرون (دكتور) - الآثار الاقتصادية
التي يمكن أن ترتب على تعديل التوزيع الجغرافي للإنتاج الزراعي بالجمهورية العربية
المتحدة - مذكرة رقم ٣٧٦ : القاهرة نوفمبر ١٩٦٢ - الجدول ٨ - ص ٢٢ .
(٣) رئاسة الجمهورية - لجنة الإنتاج الزراعي تقرير الإطار العام للسياسة الزراعية
الاقتصادية - القاهرة ١٩٦٢ - الجدول ٨ .

العدد	القرية	متوسط صال الدخول التقليدية القرية التدانيه القرية المعتبة للدورات القرية المعتبة الاطلاقية التقليدي (جنيه)	متوسط مقدار صال الدخل التقنى القرية للتدانيه القصبى المسكرى (جنيه)	مقدار الزيادة لفاواقص من الدخل القرية التدانيه القصبى المسكرى (جنيه)
١	لاولى	٥٥٧١١	٣٥٥٩٠	٢٠١٢١ +
٢	ثانيه	٥٧٥٤٩	٣٥٥٩٠	٢١٩٥٩ +
٣	الثالثه	٦٦٢٦٨	٣٥٥٩٠	٣٠٦٧٨ +
٤	الرابعه	٥٥٤٧٧	٣٥٥٩٠	١٩٨٨٧ +

وبترتيب الدورات الزراعية البديلة وفقا لمقدار صافي الدخل المزرعى
أعندنى وبالتالى وفقا لأفضليتها على القصب السكرى يتبين ان الدورة
الزراعية القطنية النقية الثالثة التى تتضمن البرسيم التحريش والقطن -
والقمح والبقول السودانى - والبرسيم التحريش والقطن للمرة الثانية فى
العام الثالث تعتبر من أفضل الدورات الزراعية القطنية النقية البديلة
وبذلك وفقا لمقدار ما تحققه من أكبر صافي دخل مزرعى عدائى لمراضى
السطح الاعلاى - التحلى الاول تليها فى ذلك الدورة الزراعية النقية تليها
الدورة الزراعية الاولى تليها فى ذلك الدورة الزراعية الرابعة - جدول ١٥ .

**صافي الدخل المزرعى من استخدام الوحدة الاروائية فى الانتاج القصبى
السكرى ونتاج زرع الدورة القطنية فى القطاى الاغلاى - التحلى الاول :**

يعد معيار صافي الدخل المزرعى وفقا للاستخدامات الاروائية الزراعية
البيئية المحلية لقاء استخدام كل ألف متر مكعب من الاسس الهلمة لبياس
الميزه السببه لاستخدام مقدار معين من المياه الاروائية فى تحقيق أكبر صافي
دخل مزرعى ممكن . ويتضح من استعراض وتحليل بيقلت - جدول ١٧

- 171 -

وبترتيب الدورات الزراعية البديلة وفقا لمقدار صافي الدخل المزرعى
الغدائى وبالتالي وفقا لامتثلتها على القصب السكرى يتبين ان الدورة
الزراعية القطنية الثلاثية الثابتة التى تتضمن الترسيم النهريش والطن -
والقمح والفل السودانى - والحمص والاذرة الشلمى الصيفى تعتبر احسن
الدورات الزراعية القطنية الثلاثية البديلة وذلك وفقا لمقدار ما تحققة من كبر
صافي دخل مزرعى غدائى باراضى النطاق الاغلاى - الدخلى الاول طيها فى
ذلك الدورة الزراعية الرابعة طيها الدورة الزراعية الخامسة طيها الدورة
الزراعية السابعة طيها الدورة الزراعية التاسعة طيها الدورة الزراعية
طيها الدورة الزراعية الثانية طيها الدورة الزراعية السادسة طيها الدورة
الزراعية الاولى - جدول ١٤ .

**صلة صافي الدخل المزرعى القصبى السكرى الغدائى بصافي الدخل المزرعى
الغدائى لزروع الدورة القطنية الثنائية فى النطاق الاغلاى - الدخلى الاول :**
يستخرج من احتساب صافي الدخل المزرعى الغدائى فى القصبى ومقارنته
بموسط صافي الدخل المزرعى الغدائى لزروع الدورة القطنية الثنائية
الاولى فى الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ ان صافي الدخل المزرعى الغدائى لزروع الدورة
القطنية الثنائية الاولى يبلغ حوالى ٥٥٧١ جنيهها زيادة عن متوسط صافي
الدخل المزرعى الغدائى القصبى السكرى السنوى البالغ حوالى ٣٥٥٩
جنيها تبلغ حوالى ٢٠١٢ جنيهها . ويبلغ متوسط صافي الدخل المزرعى
السنوى الغدائى لزروع الدورة القطنية الثنائية فى الفترة ١٩٥٦ - ٦٠
حوالى ٥٧٥٥ جنيهها بزيادة تبلغ حوالى ٢١٩٦ جنيهها عن متوسط صافي
الدخل المزرعى القصبى الغدائى السنوى ولزروع الدورة القطنية الثنائية
الثالثة حوالى ٦٦٢٧ جنيهها بزيادة تبلغ حوالى ٣٠٦٨ جنيهها ولزروع الدورة
القطنية الثنائية الرابعة حوالى ٥٥٤٨ جنيهها بزيادة تبلغ حوالى ١٩٨٩
جنيها - جدول ٥ .

المبني . وذلك باعتبار ان هذه لزروع يستحب خلال ثلاث سنوات على الرقعة الغدائية .
ثم احسب متوسط صافي الدخل الغدائى خلال فترة الثلاث سنوات .
راحتب متوسط صافي الدخل المزرعى الغدائى لزروع الدورة القطنية الثنائية السابعة
مستخرج من صافي الدخل المزرعى الغدائى الترسيمى النهريش والقطنى - والقصبى
والسودانى - والطيبى والذيق حوالى ٢٥٣٠ جنيهها - جدول ٢ . والاذرة الشلمى
الصيفى وذلك باعتبار ان هذه لزروع يستحب خلال ثلاث سنوات على الرقعة الغدائية .
ثم احسب متوسط صافي الدخل الغدائى خلال فترة الثلاث سنوات .
واحتسب متوسط صافي الدخل المزرعى الغدائى لزروع الدورة القطنية الثنائية السابعة
مستخرج من صافي الدخل المزرعى الغدائى الترسيمى النهريش والقطنى - والقصبى
والسودانى - والطيبى والذيق حوالى ٢٤١٣ جنيهها - جدول ٢ . والاذرة الشلمى
الصيفى وذلك باعتبار ان هذه لزروع يستحب خلال ثلاث سنوات على الرقعة الغدائية .
ثم احسب متوسط صافي الدخل الغدائى خلال فترة الثلاث سنوات .
واحتسب متوسط صافي الدخل المزرعى الغدائى لزروع الدورة القطنية الثنائية السابعة
مستخرج من صافي الدخل المزرعى الغدائى الترسيمى النهريش والقطنى - والقصبى
والسودانى - والطيبى والذيق حوالى ٢٤١٣ جنيهها - جدول ٢ . والاذرة الشلمى
الصيفى وذلك باعتبار ان هذه لزروع يستحب خلال ثلاث سنوات على الرقعة الغدائية .
ثم احسب متوسط صافي الدخل الغدائى خلال فترة الثلاث سنوات .
واحتسب متوسط صافي الدخل المزرعى الغدائى لزروع الدورة القطنية الثنائية الاولى
مستخرج من صافي الدخل المزرعى الغدائى الترسيمى النهريش والقطنى - والقصبى
والاذرة الشلمى الصيفى - والترسيم النهريش والطن لليرة القطنية فى المثلث

جدول ٤ — لدر التصنيف الأرضى الزراعى الإقليمى — الدخل فى التركيب
الزراعى الحظلى : مصر : متوسط مقدار صالى الخول التقنيه المزرعية
التقنيه المزرعية الحقيقية للزراعات المزرعية التقنيه الثلاثية مقارنا بمتوسط
مقدار صالى الدخل التقنى المزرعى التقنى القصى المسمى بلراضى القطن
الإقليمى — الدخل الأرضى الزراعى المصرى الأول ١٩٥٦ — ٦٠ .

الدوره	التقنيه المزرعية الحقيقية للزراعات المزرعية التقنيه الثلاثية (جنيه)	متوسط مقدار صالى الدخل التقنى المسمى المسمى (جنيه)	مقدار الزيادة أو نقصان من الدخل المسمى التقنى المسمى (جنيه)
الأولى	٥٣٠.٦٧	٣٥٥.٩٠	١٧٤.٧٧ +
الثانية	٥٦٥.٣٧	٣٥٥.٩٠	٢٠٩.٤٧ +
الثالثة	٦١٥.٥٢	٣٥٥.٩٠	٢٥٩.٦٢ +
الرابعة	٦٥٢.٥٥	٣٥٥.٩٠	٢٩٦.٦٥ +
الخامسة	٦٥٢.٤٠	٣٥٥.٩٠	٢٩٦.٥٠ +
السادسة	٥٣٦.٥٢	٣٥٥.٩٠	١٨٠.٦٢ +
السابعة	٦٢١.٤٣	٣٥٥.٩٠	٢٦٥.٥٣ +
الثامنة	٦٨٤.٧٥	٣٥٥.٩٠	٣٢٨.٨٥ +
التاسعة	٦١٨.٤٧	٣٥٥.٩٠	٢٦٢.٥٧ +

يتم تشميل البصل وان كلن زراعا خضرىا .
المصدر : جميعا واحتسب من : جدول ٣ .

لحدها لم احسب بمتوسط صالى الدخل المسمى خلال مدة الثلاث سنوات .

واحتسب صالى الدخل المسمى المسمى للزراعات المزرعية التقنيه الثلاثية المتعددة بالمتوسط
مجموع صالى الدخل المسمى المسمى المسمى المسمى — والى والى والسودانى
والى قراهه آراهه حيه — جدول ٣ ، والى والسيسى والى قراهه ١٨٩
حيه — جدول ٣ ، وذلك باعتبار ان هذه المزرعات تحتل خلال ثلاث سنوات على الزرع
المسمى . ثم احسب بمتوسط صالى الدخل المسمى خلال مدة الثلاث سنوات .
واحتسب صالى الدخل المسمى المسمى للزراعات المزرعية التقنيه الثلاثية المتعددة بالمتوسط
مجموع صالى الدخل المسمى المسمى المسمى المسمى — والى والى والسودانى
السودانى . واسمى الشوى والى الزرع المسمى وذلك باعتبار ان هذه المزرعات
تحتل خلال ثلاث سنوات على الزرع المسمى — ثم احسب بمتوسط صالى الدخل المسمى
خلال مدة الثلاث سنوات .

واحتسب صالى الدخل المسمى المسمى للزراعات المزرعية التقنيه الثلاثية المتعددة بالمتوسط
مجموع صالى الدخل المسمى المسمى المسمى المسمى — والى والى والسودانى
السودانى والى قراهه ٣٤٦ حيه — (جدول ٣) والى الشلى المسمى
وذلك باعتبار ان هذه المزرعات تحتل خلال ثلاث سنوات على الزرع المسمى . ثم احسب
بمتوسط صالى الدخل المسمى خلال مدة الثلاث سنوات .

واحتسب بمتوسط صالى الدخل المسمى المسمى للزراعات المزرعية التقنيه الثلاثية المتعددة بالمتوسط
مجموع صالى الدخل المسمى المسمى المسمى المسمى — والى والى والسودانى
الشلى المسمى — والى والى والى حيه — (جدول ٣) والى الزرع .

أى لكبر اجمالي دخل مزرعى بأقل اجمالي تكاليف مزرعية (١٨) .

صلة صافي الدخل المزرعى القصصى السكرى للدائى بصافى الدخل المزرعى الدائى لزروع الدورة القطنية الثلاثية في القطاع الاغلالى - الدخلى الاول :
يتضح من احتساب صافى الدخل المزرعى الدائى * القصصى السكرى ومقارنته بمتوسط صافى الدخل المزرعى الدائى لزروع الدورة القطنية الثلاثية الاولى في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ أن صافى الدخل المزرعى الدائى القصصى يبلغ قرابة ٢٥٩٦ جنيه . بينما يبلغ متوسط صافى الدخل المزرعى الدائى لزروع الدورة القطنية الثلاثية الاولى حوالى ٥٣٠٧ جنيه بزيادة تبلغ حوالى ١٧٤٧ جنيه عن متوسط صافى الدخل المزرعى القصصى الدائى السنوى . ويبلغ متوسط صافى الدخل المزرعى الدائى لزروع الدورة القطنية الثلاثية الثانية في الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ حوالى ٥٦٤٨ جنيه بزيادة تبلغ قرابة ٢٠٩٥ جنيه ولزروع الدورة القطنية الثلاثية الثالثة حوالى ٦١٨٥ جنيه بزيادة تبلغ حوالى ٢٥٩٦ جنيه ولزروع الدورة القطنية الرابعة حوالى ٦٥٢٤ جنيه بزيادة تبلغ حوالى ٢٩٦٧ جنيه ولزروع الدورة القطنية الخامسة حوالى ٦٨٢٨ جنيه بزيادة تبلغ حوالى ٢٩٦٥ جنيه ولزروع الدورة القطنية السادسة حوالى ٦٢١٤ جنيه بزيادة تبلغ حوالى ١٨٠٦ جنيه ولزروع الدورة القطنية السابعة حوالى ٦٢١٤ جنيه بزيادة تبلغ حوالى ٢٦٨٥ جنيه ولزروع الدورة القطنية الثامنة حوالى ٦٨٢٨ جنيه بزيادة تبلغ حوالى ٢٢٨٩ جنيه ولزروع الدورة القطنية التاسعة حوالى ٦١٨٥ جنيه بزيادة تبلغ حوالى ٢٦٢٦ جنيه - (جدول ٤) .

(١٨) محمد بنو الزكى (فكتور) - محاضرات في اقتصاديات المحاصيل الحقلية - المرجع الاساسى . وكذا :

Khalil A. Hamouda, Activity analysis of the utilization and re-allocation of agricultural land in the Egyptian region of the United Arab Republic, Part 1, Department of Agricultural Economics, Alex, University Press, U. A. R, 1960, p 43.

* لحساب صافى الدخل المزرعى الدائى القصصى السكرى وبنا لمتوسط صافى الدخل المزرعى الدائى القصصى السنوى والمبلغ قرابة ٢٥٩٦ جنيه . واحتسب متوسط صافى الدخل المزرعى الدائى لزروع الدورة القطنية الثلاثية الاولى باحتساب مجموع صافى الدخل المزرعى الدائى البرسيمى والتعريش والبقع حوالى ١٨٧٤ جنيه والبقع البعلج حوالى ٥٧٩٦ جنيه والقمح والمبلغ حوالى ٢٢ جنيه والاكرى الربيع الصيفى البعلج قرابة ١٩٩٦ جنيه - والمبلغ البعلج حوالى ٢٩٧٧ جنيه والاكرى الصيفى البعلج حوالى ٢٥٩٦ جنيه - (جدول ٢) باعتبار أن هذه الزروع تتعاقب خلال ثلاث سنوات على الرقعة الدائية . ثم احتسب متوسط صافى الدخل الدائى خلال فترة الثلاث سنوات وذلك لاكتل مقربة صافى الدخل المزرعى الدائى لزروع الدورة القطنية الثلاثية بصافى الدخل المزرعى الدائى القصصى السكرى حيث يمكن القسب ثلاث سنوات . واحتسب صافى الدخل المزرعى الدائى لزروع الدورة القطنية الثلاثية الثانية باحتساب مجموع صافى الدخل المزرعى الدائى البرسيمى والتعريش والبقع - والقمح والربيع الصيفى - والمبلغ السنوى والمبلغ حوالى ٤٠ جنيه - (جدول ٣) والاكرى الصيفى وذلك باعتبار أن هذه الزروع تتعاقب خلال ثلاث سنوات على الرقعة =

الاغلائي - النخلى الثنائي والافرة الشامي الثيلى حيث تقع اراضيها في النطاق الاغلائي - النخلى الثالث . ومن هذا يتضح ان الزروع الحقلية الصيفية او الثيلية محل الشسوية والافرة الربعية الصيفية هي والشامية الصيفية والفولية السودانية والسوسية نفوق الافرة الشامية الثيلية من حيث درجة الميزة النسبية التي تنقسم بها في اراضي هذا النطاق لذلك يراعى ان تتضمن الدورات الزراعية البديلة هذه الزروع بنسبة اكبر من الافرة الشامي الثيلى الذي يسمو بميزة نسبية اقل .

وبذلك تتوفر في هذه الدورات الزراعية البديلة تلك الشروط التي يجب ان تنقسم بها اى دورة زراعية اقتصادية تستهدف تحقيق شروط ارتفاع مستوى الجدارة الانتاجية والتي يمكن تخصيصها في تركيز الزروع ذات الانفصلية النسبية براضى هذا النطاق وانتاج اكبر قدر ممكن من الزروع النقدية والنصدية لتمويل البرامج التنفذية لخطه التنمية الاقتصادية والاجتماعية الزراعية وانتاج اكبر قدر ممكن من الزروع الغذائية لمواجهة الازدياد المتواصل في عدد السكان او في رفع مستوى معيشتهم او هما معا وانتاج اكبر قدر من الزروع التي من شأنها صيانة وتحسين مستوى خصوبة الرقعة المزروعة وانتاج اكبر قدر ممكن من الزروع التي تحقق اكبر صافي دخل مزرعى ممكن

والتكاليف المزمعة انتدائية مما أدى الى عدم امكان احصاء صافي الدخل المزمع الرئيسي الدومى الدائى مما لم يسنى معه احصاء درجة الجدارة الاغلائية - الحقلية الرئيسية الدومية التي تنقسم بها اراضي النطاق الاغلائي - النخلى الاول او حتى اراضي بقية المنطقة . ولما كمل الترسيم الدومى يظهر في صورة صافي دخل زرمى حيوانى وبغراض مستوى او يتلرب هذا الدخل الزرمى الحيوانى وهو دخل برسيمى غير بيلتر والدخل الزرمى الدولى الحلى او المعدنى او الحصى او المرمى او الدولى وهو زروع بتلقس والبرسيم الدومى على نفس الرقعة الارضية يرى التبعث ان يتلسم الترسيم الدومى هذه الزروع ابعولية في الرقعة الارضية الدولية في الدورات الزراعية البديلة في هذا النطاق وذلك وفق للنسب التي يراضا الزراع او يقررها المخطون والمقلون لختلف الدورات الزراعية في ظل ما يتوافر لهم من خلف من انواع وباتلير الاعلاف الزراعية وفي ظل ما يكون لهم من اتعاقلت بشأن لاسئلة كل من هذه الزروع وفقا لما يرونه فيه من مخلف الجولها . وهذا لما يفسر اتساع الرقعة البرسيمية الدومية في معظم الدورات الزراعية المصرية . فيقرهم من انه ليس للبرسيم دخل مبلتر بقه يحتل رقع زرمية واسعة استنادا الى بقه من مودة نسبة غذائية حيوانية بقلقه الاهمية في الزراعة المصرية .

ويبدو انه لكث هذه المعطيات والممرات لم تنصن النتائج اننى اسفر عنها بشروع بوجه واستعمال الاراضى الزراعية البرسيم الدومى والتمسرت على الترسيم الدومى فقط لانه زرع مو دخل بقدى بيلتر .

(١٠) فيما عدا مركزى طوخ وشبا والتي تقع اراضيها ضمن اراضي النطاق الاغلائي - النخلى الاول حيث لا ينقسم الاغلائي الاخرى الربيع الصيفى بها باى مودة نسمة طمحهه وسيجوجرافية حث مركز الاغلائي الاخرى الربيع الصيفى بالراضى مصر الجنوبية القلصية والدائبة - على على الخشن اذكور . - زراعة المالحصل - دار المالحرب - المشرع السابق - من ١٩٠ .

الغدائي المزرعى لزروع الدورة القطنة الثقيلة في اراضي هذا النطاق .
 وأخيرا من معرفة العلامة التناسية الدخلى بين القصب السكرى وزروع
 الدورة القطنة قد اقتضت وفقا للدراسات التي تمت اخيرا بواسطة لجنة
 الانتاج الزراعى ١١٧ احتساب صفى الدخلى المزرعى وفقا للاستخدامات
 الاروائية الزراعية الناشئة الحقلية للآلاف متر مكعب من المياه الاروائية
 ومقارنتها بصفى الدخلى المزرعى القصبى السكرى لقله استخدام الآلاف متر
 مكعب من المياه الاروائية ايضا وذلك لبيان الميزة النسبية في استخدام مقدار
 معين من المياه الاروائية في تحقيق أكبر صفى دخل مزرعى ممكن .

صلة التصنيف الاغلالى — للدخلى بتوجيه الاغلال الارضى الزراعى بالتطابق الاغلالى — الدخلى الاول :

تتضمن الدورة الزراعية النباتية الحقلية * باراضى النطاق الاغلالى
 الدخلى الاول الزروع الحقلية الصيفية والتي تضم القطن والقصب حيث تقع
 اراضي هذا النطاق في النطاق الاغلالى — الدخلى القطنى الاول والقصبى
 السكرى الثالث . ومن هذا يتضح وفقا لهذه النتائج ان تتضمن الدورة الزراعية
 البديلة القطن كزرع تصديرى نقدى رئيسى . والزروع الشتوية والتي تضم
 القمح والشعير كزروع حبوبية غذائية حيث تقع اراضيها في النطاق الاغلالى
 — الدخلى القمحى الاول والشعيرى الثانى . ومن هذا يتضح ان انتاج القمح
 يتسم بميزة نسبية على انتاج الشعير باراضى هذا النطاق لذلك يراعى ان
 تتضمن الدورة الزراعية البديلة القمح كزرع حبوبى غذائى . والزروع
 الشتوية البقولية والتي تضم الحبة والعدس والتمس والحمص كزروع
 بقولية غذائية حيث تقع اراضيها في النطاق الاغلالى — الدخلى الثانى لهذه
 الزروع والفول حيث تقع اراضيها في النطاق الاغلالى — الدخلى الثالث
 والبصل الشتوى كزرع غذائى تصديرى حيث تقع اراضيها في النطاق
 الاغلالى — الدخلى الثالث والبصل الشتوى كزرع غذائى تصديرى حيث تقع
 اراضيها في النطاق الاغلالى — الدخلى الثانى . ومن هذا يتضح ان الزروع
 البقولية الغذائية الحبوبية والتمسية والتمسية والحمصية تفوق الفول من
 حيث درجة الميزة النسبية التي تتسم بها هذه الزروع باراضى هذا النطاق .
 لذلك يراعى ان تتضمن الدورة الزراعية البديلة هذه الزروع بنسبة أكبر من
 الفول الذى يتسم بميزة نسبية أقل مع توسيع رقعة البصل الشتوى لانه
 زرع نقدى تصديرى نظرا لما يتسم به من ميزة نسبية في اراضى هذا النطاق .
 والزروع الحقلية الصيفية او النيلية محل الشتوية والتي تضم الانزة الربيعية
 الصيفية حيث تقع اراضيها في النطاق الاغلالى — الدخلى الاول والانزة الشلمى
 الصيفى والفول السودانى والسبسم حيث تقع اراضى هذا النطاق في النطاق

(١٧) رتبة الجمهورية — مكتب السيد زكريا محيى الدين نائب رئيس الجمهورية — لجنة
 الانتاج الزراعى — تقرير الاطار العلمى للدراسة الزراعية الاقتصادية — المراجع المتصل .
 * انظر لعدم نوافر البيانات المتعلقة بالاطلة الدوائية الرئيسية الدوائية وباجلى الدخلى

قسم (٣) العلاقة الفئاعسية الداخلية بين الدورات الزراعية

تهديد : يعتبر القصب السكرى المصرى من الزروع الحقلية الصيفية
والتي تستمر طول العام * * * حيث يزرع في منتصف يناير (١٥) الى لوانمارس
ويحصد في الفترة من يناير الى مارس (١٦) . ويبقى القصب عادة ٢ سنوات
معطيا انتاجا سنويا ويطلق على انتاج السنة الاولى بالانتاج البكرى وانتاج
السنة الثانية الانتاج الخلفى الاول وانتاج السنة الثالثة الانتاج الخلفى
الثانى . وعلى ذلك فان زراعة القصب في ثلاثة اعمدة تطل محل دورة ثلاثية
للحقل في النطاق الاعلاى — الخلفى الاول يتضمن ثلاثة اعمدة اولاهما للحقل
المسوق بالبرسيم الحريش وثانيها للقمح المتبوع بالزروع الصيفية او النيلية
محل الشتوية التي قد تكون اذرة ربيعية او شلمية او غولية سودانية —
او سمسمية وثالثها للبقول التي قد تكون غولية او عدسية او ترمسية او حلبة
او حمصية او البصل الشتوى او الشعير المتبوع بالزروع الصيفية او النيلية
محل الشتوية التي قد تكون اذرية ربيعية او شلمية او غولية سودانية او
سمسمية . ولما كان القصب والامر كذلك يبقى في الارض ثلاث سنوات
فيقتضى لدراسة العلاقة الثلاثية الحقلية اى احتساب الافصلية النسبية
الحقلية القصية السكرية او لزروع الدورة القطنية في النطاق الاعلاى —
الخلفى الاول مقارنة صافي الدخل البدائى المزرعى القصبى السكرى بمتوسط
صافي الدخل البدائى المزرعى لزروع الدورة القطنية الثلاثية وصافي الدخل

٥٠ تلك الحادة الإعلانية الفعلية هي النطاق الاعلاني - النطاق الاول تبلغ ٥ الى اكثر من ٢٢ درجة وللنطاق الاعلاني - النطاق الثاني تبلغ ٢٢ الى اكثر من ٢٨ درجة وللنطاق الاعلاني - النطاق الثالث تبلغ ٢٨ الى اكثر من ٣٤ درجة وللنطاق الاعلاني - النطاق الرابع تبلغ ٣٤ الى اكثر من ٣٩ درجة وللنطاق الاعلاني - النطاق الخامس هي ٣٩ الى اكثر من ٤٦ درجة حيث ان تلك الحادة الاعلانية - الفعلية هي للنطاق الاول هـ هي والاشربة انشلبة اسهلها حيث ان تلك الحادة الاعلانية - الفعلية هي للنطاق الاول هـ هي اكثر من ٢٢ درجة وللنطاق الثاني تبلغ ٢٢ الى اكثر من ٢٨ درجة وللنطاق الثالث تبلغ ٢٨ الى اكثر من ٣٤ درجة وللنطاق الرابع تبلغ ٣٤ الى اكثر من ٣٩ درجة وللنطاق الخامس هي ٣٩ الى اكثر من ٤٦ درجة .

Perman. L. Crup.

١٥ - محمد عبد السميع ، رئيس بحوث المحاصيل السكرية ، - استشاري في بحوث
محاصيل قنّاج قصب السكر - وزارة الزراعة - مؤسس قصب السكر بالسوان - السكرية
لبنية - مراقبة التحرير والنشر - المجلة العلمية لطبوع الجمعية : القاهرة ١٩٦٤ -
١٩٦٥ .
١٦ - علي علي الحشن (بكتور) - زراعة المحاصيل - دار المعارف : الاسكندرية ١٩٦٣ .

تقع في النطاق الدخلى الأثرى الشامى النيل الرابع . وتبلغ درجة الجدارة الإغلائية — الدخلية الأثرية الشامية النيلية حوالى ٣٧٧ درجة أى أن لراضى هذا النطاق تقع في النطاق الإغلالى الدخلى الأثرى الشامى النيل الثالث — (جدول ٣) .

وتبلغ الرقعة الأثرية الربيعية الصيفية حوالى ٢٤٦ ألف فدان أى حوالى ٢١ ٪ ويبلغ متوسط غلتها الفدائية حوالى ١.٢ أردبا وبذلك فإن لراضى هذا النطاق تقع في النطاق الإغلالى الأثرى للربيع الصيفى الأول والذي تبلغ غلته ١١ — ١.١ أردبا . ويبلغ متوسط صافي الدخل الفدائى المزرعى الأثرى الربيع الصيفى قرابة ١٩٦٦ جنيهها وبذلك فإن لراضى هذا النطاق تقع في النطاق الدخلى الأثرى الربيع الصيفى الأول . وتبلغ درجة الجدارة الإغلائية — الدخلية الأثرية الربيعية الصيفية حوالى ٣٣٣ درجة أى أن لراضى هذا النطاق تقع في النطاق الإغلالى — الدخلى الأثرى الربيع الصيفى الأول — (جدول ٣) .

وتبلغ الرقعة الفولية السودانية حوالى ٤٩٩ ألف فدان أى حوالى ٤ ٪ ويبلغ متوسط غلتها الفدائية حوالى ١٤٨٩ أردبا وبذلك فإن لراضى هذا النطاق تقع في النطاق الإغلالى الفولى السودانى الأول والذي تبلغ غلته ١٤٨٩ أردب فلكثر . ويبلغ متوسط صافي الدخل الفدائى المزرعى الفولى السودانى قرابة ٥١٣٣ جنيهها وبذلك فإن لراضى هذا النطاق تقع في النطاق الدخلى الفولى السودانى الثانى . وتبلغ درجة الجدارة الإغلائية — الدخلية الفولية السودانية حوالى ٣٩٢ درجة أى أن لراضى هذا النطاق تقع في النطاق الإغلالى — الدخلى الفولى السودانى الثانى — (جدول ٣) .

وتبلغ الرقعة السمسية حوالى ٢١٣ ألف فدان أى حوالى ١٨ ٪ ويبلغ متوسط غلتها الفدائية حوالى ٣٣٣ أردبا وبذلك فإن لراضى هذا النطاق تقع في النطاق الإغلالى السمسى الثانى والذي تبلغ غلته ٣ الى ٣٢٢ أردبا . ويبلغ متوسط صافي الدخل الفدائى المزرعى السمسى قرابة ١٨٩٩ جنيهها وبذلك فإن لراضى هذا النطاق تقع في النطاق الدخلى السمسى الثانى . وتبلغ درجة الجدارة الإغلائية — الدخلية السمسية حوالى ٣٨٦ درجة أى أن لراضى هذا النطاق تقع في النطاق الإغلالى — الدخلى السمسى الثانى — (جدول ٣) .

ويتضح من ذلك أن لراضى النطاق الإغلالى — الدخلى الأول * تقع في

* استبعدت تكتل نظرا لندرة زراعته في لراضى هذا النطاق حيث تنحصر زراعته في براكير طوح وأبو هيج وبها في رقعة زرعية تبلغ حوالى ٨٢٧ فدان . والكرو حيث تنحصر زراعته في براكير ملوى والفشن وبها في رقعة زرعية تبلغ حوالى ٦٦٨ فدان . والأفدة الربيعية النيلية حيث تنحصر زراعته في براكير أبو ترقيس والفشن وملوى في رقعة زرعية تبلغ حوالى ٧٤٠ فدان .

البيئية الشتوية حوالي ٤٣٧ درجة أي أن أراضي هذا النطاق تقع في النطاق الاغلائي - الدخلى البيئي الشتوى الثنى - (جدول ٣) .

الزروع الحقلية الصيفية : تبلغ الرقعة القطنية في الدورة الزراعية الحالية بالنطاق الاغلائي - الدخلى الاول وفقا لمتوسط ارقام الفترة ١٩٥٦ - ٦٠ قرابة ٣٦٧ ألف فدان أي قرابة ٣١٤ ٪ من مجموعة رقعة أراضي المزرعة والبلغه حوالي ١١٦٩ مليون فدان ويبلغ متوسط غلتها الفدان حوالى ٨٨ مره تقاطرا وبذلك فإن أراضي تقع في النطاق الاغلائي القطنى الاول والذي تبلغ غلته الفدان ٦٤ - ٦٥ مره تقاطرا . ويبلغ متوسط مساح الدخلى الفدانى المزرعى القطنى حوالى ٥٧٩ جنيها وبذلك فإن أراضي هذا النطاق تقع في النطاق الدخلى القطنى الثنى . وتبلغ درجة الجدارة الاغلائية - الدخلية القطنية حوالى ٤٤٢ درجة أي أن أراضي هذا النطاق تقع في النطاق الاغلائي - الدخلى القطنى الاول - ١ جدول ٣ .

ويبلغ الرقعة القصبية حوالى ٢٠ ألف فدان أي حوالى ١٧ / ويبلغ متوسط غلتها الفدان حوالى ٦٨٧ تقاطرا وبذلك فإن أراضي هذا النطاق تقع في النطاق الاغلائي القصبى الثالث والذي تبلغ غلته ٧٢٤ - ٥٦٠ تقاطرا . ويبلغ متوسط مساح الفدان الفدانى المزرعى القصبى قرابة ٣٥٦ جنيها وبذلك فإن أراضي هذا النطاق تقع في النطاق الدخلى القصبى الرابع . ويبلغ درجة الجدارة الاغلائية - الدخلية القصبية حوالى ٢٨٣ درجة أي أن أراضي هذا النطاق تقع في النطاق الاغلائي - الدخلى القصبى الثالث - ١ جدول ٣ .

الزروع الحقلية الصيفية او القبلية محل الشتوية : تبلغ الرقعة الانرية الشبيهة الصيفية في الدورة الزراعية الحالية بالنطاق الاغلائي الدخلى الاول وفقا لمتوسط ارقام ١٩٥٦ - ٦٠ حوالى ١٥٦ ألف فدان أي حوالى ١٣ ٪ من مجموع رقعة أراضي المزرعة والبلغه حوالي ١١٦٩ مليون فدان ويبلغ متوسط غلتها الفدان حوالى ٩٠٦ أردبا وبذلك فإن أراضي هذا النطاق تقع في النطاق الاغلائي الانرى الشامى الصيفى الاول والذي تبلغ غلته الفدان ٨٥ أردب فاكتر . ويبلغ متوسط مساح الدخلى الفدانى المزرعى الانرى الشامى الصيفى حوالى ٢٥١ جنيها وبذلك فإن أراضي هذا النطاق تقع في النطاق الدخلى الانرى الثالث . وتبلغ درجة الجدارة الاغلائية - الدخلية الانرية الشاميه الصيفية حوالى ٣٩٧ درجة أي أن أراضي هذا النطاق تقع في النطاق الاغلائي - الدخلى الانرى الشامى الصيفى الثنى - ١ جدول ٣ .

وتبلغ الرقعة الانرية الشبيهة النبليه قرابة ٢٢٨ ألف فدان أي قرابة ١٩ / ويبلغ متوسط غلتها الفدان حوالى ٨٦٨ أردبا وبذلك فإن أراضي هذا النطاق تقع في النطاق الاغلائي الانرى الشامى النبلى الثنى والذي تبلغ غلته ٨٩ - ٧٤ أردبا . ويبلغ متوسط مساح الدخلى الفدانى المزرعى الانرى الشامى النبلى قرابة ٢٠٩ جنيها وبذلك فإن أراضي هذا النطاق

متوسط صافي الدخل الفدانى المزرعى الفولى حوالى ٢٩٧٧ جنيهها وبذلك فإن
أراضي هذا النطاق تقع فى النطاق الدخلى الفولى الثالث . وتبلغ درجة
الجدارة الإغلاية — الدخلية الفولية حوالى ٢٠٧ درجة أى أن أراضي هذا
النطاق تقع فى النطاق الإغلاي — الدخلى الفولى الثالث — (جدول ١٢) .

وتبلغ الرقعة الحلبية حوالى ٢٢١ ألف فدان أى قرابة ١٩ / و يبلغ
متوسط غلتها الفدانية حوالى ٥ مرء أردبا وبذلك فإن أراضي هذا النطاق
تقع فى النطاق الإغلاي للحلبى الاول والذي تبلغ غلته مرء أردبا فلكثر .
ويبلغ متوسط صافي الدخل الفدانى المزرعى الحلبى قرابة ٢٥٣ جنيهها وبذلك
فإن أراضي هذا النطاق تقع فى النطاق الدخلى الحلبى الثانى . وتبلغ درجة
الجدارة الإغلاية — الدخلية الحلبية حوالى ١٢٣ درجة أى أن أراضي هذا
النطاق تقع فى النطاق الإغلاي — الدخلى الحلبى الثانى — (جدول ١٣) .

وتبلغ الرقعة المعدسية قرابة ٢٢٤ ألف فدان أى قرابة ٢ / و يبلغ متوسط
غلتها الفدانية حوالى ٢٧ مرء أردبا وبذلك فإن أراضي هذا النطاق تقع فى
النطاق الإغلاي المعدسى الثانى والذي تبلغ غلته ٤٣ — ٤٢ مرء أردبا . ويبلغ
متوسط صافي الدخل الفدانى المزرعى المعدسى قرابة ٢٤٦ جنيهها وبذلك
فإن أراضي هذا النطاق تقع فى النطاق الدخلى المعدسى الثانى . وتبلغ درجة
الجدارة الإغلاية — الدخلية المعدسية حوالى ٣٩٥ درجة أى أن أراضي هذا
النطاق تقع فى النطاق الإغلاي — الدخلى المعدسى الثانى (جدول ١٣) .

وتبلغ الرقعة الترمسية حوالى ٢٣ ألف فدان أى حوالى ٢ / و يبلغ
متوسط غلتها الفدانية حوالى ٨٥ مرء أردبا وبذلك فإن أراضي هذا النطاق
تقع فى النطاق الإغلاي الترمسى الثانى . ويبلغ متوسط صافي الدخل الفدانى
المزرعى الترمسى قرابة ٢١٥ جنيهها وبذلك فإن أراضي هذا النطاق تقع فى
النطاق الدخلى الترمسى الثانى . وتبلغ درجة الجدارة الإغلاية —
الدخلية الترمسية حوالى ٣٥٩ درجة أى أن أراضي هذا النطاق تقع فى النطاق
الإغلاي — الدخلى الترمسى الثانى — (جدول ١٣) .

وتبلغ الرقعة الحمصية قرابة ٧ آلاف فدان أى قرابة ٦ / و يبلغ متوسط
غلتها الفدانية حوالى ٨٨ مرء أردبا وبذلك فإن أراضي هذا النطاق تقع فى
النطاق الإغلاي الحمصى الثانى والذي تبلغ غلته ٨٨ — ٨٦ مرء أردبا . ويبلغ
متوسط صافي الدخل الفدانى المزرعى الحمصى قرابة ٤٤٣ جنيهها وبذلك فإن
أراضي هذا النطاق تقع فى النطاق الدخلى الحمصى الثانى . ويبلغ درجة
الجدارة الإغلاية — الدخلية الحمصية حوالى ٤٠٨ درجة أى أن أراضي هذا
النطاق تقع فى النطاق الإغلاي — الدخلى الحمصى الثانى — (جدول ١٣) .

وتبلغ الرقعة البصلية الشتوية قرابة ٢٤ ألف فدان أى حوالى ٢٠٢ /
ويبلغ متوسط غلتها الفدانية قرابة ١٦٧ قنطارا وبذلك فإن أراضي هذا
النطاق تقع فى النطاق الإغلاي البصلى الشتوى الثانى والذي تبلغ غلته
٢٠١ — ٥٣ قنطارا . ويبلغ متوسط صافي الدخل الفدانى المزرعى البصلى
الشتوى حوالى ٤٠ جنيهها وبذلك فإن أراضي هذا النطاق تقع فى النطاق
الدخلى البصلى الشتوى الثانى . وتبلغ درجة الجدارة الإغلاية — الدخلية

النباتية الحقلية * الرئيسية هى الزروع الحقلية الشتوية والزروع الحقلية العلفية والزروع الحقلية الصيفية او النيلية محل الشتوية . وتشمل الزروع الحقلية الشتوية القمح والشعير والفول والحبة والعدس والتمس والحمص والبصل الشتوى والزروع الحقلية الصيفية وتشمل القطن * والقصب والزروع الحقلية الصيفية او النيلية محل الشتوية وتشمل الاذرة الشلى الصيلى والاذرة الشلى النىلى والاذرة الرفيعة الصيلى والفول السودانى والمشم .

الزروع الحقلية الشتوية : تبلغ الرقعة القمحية فى الدورة الزراعية الحالية بالنطاق الاغلاى - الدخلى الاول ومقا لمتوسط ارقام ١٩٥٦ - ٦٠ قرابة ٣١٨ الف فدان اى حوالى ٢٧ ٪ من مجموع رقعة اراضيه المزروعة والبالغة حوالى ١٦٩ مليون فدان ويبلغ متوسط غلتها الدانية حوالى ٧٨٧ اردب وبذلك فان اراضى هذا النطاق تقع فى النطاق الاغلاى القمحى الاول والذى تبلغ غلته الدانية ٩ - ٦٩ اردب . ويبلغ متوسط صافى الدخلى الدانى المزرعى القمحى قرابة ٢٢ جنيها وبذلك فان لراضى هذا النطاق تقع فى النطاق الدخلى القمحى الاول . وتبلغ درجة الجدارة الاغلاية - الدخلية القمحية حوالى ٤٧٧ درجة اى ان اراضى هذا النطاق تقع فى النطاق الاغلاى - الدخلى القمحى الاول - (جدول ٣) .

وتبلغ الرقعة الشعيرية قرابة ١٢ الف فدان اى حوالى ١ ٪ ويبلغ متوسط غلتها الدانية حوالى ١٠٦ اردب وبذلك فان لراضى هذا النطاق تقع فى النطاق الاغلاى الشعيرى الثانى والذى تبلغ غلته ١٠٩ - ٩ اردب . ويبلغ متوسط صافى الدخلى الدانى المزرعى الشعيرى حوالى ٢٤٤ جنيها وبذلك فان اراضى هذا النطاق تقع فى النطاق الدخلى الشعيرى الثانى . وتبلغ درجة الجدارة الاغلاية الدخلية الشعيرية حوالى ٢٢١ درجة اى ان اراضى هذا النطاق تقع فى النطاق الاغلاى - الدخلى الشعيرى الثانى - (جدول ٣) .

وتبلغ الرقعة الفولية قرابة ١٠٦ الف فدان اى حوالى ٩ ٪ ويبلغ متوسط غلتها الدانية حوالى ٩٣ اردب . وبذلك فان لراضى هذا النطاق تقع فى النطاق الاغلاى الفولى الثانى والذى تبلغ غلته ٩ - ٤٩ اردب . ويبلغ

* تشمل البصل كزرع خضرى .

* * * القطن بهذا النطاق هو القطن الكسوى فيما عدا مركزها حيث يزرع القطن المتولى .

(أولاً) : في البحث من طريقه تكمل حملة الثورة الاشتراكية وتبعد قوى الرجعية مسلحة المسلحة المعارضة مع مصلحة الجماهير من أن تحاول تعويق الانطلاقة الشعبية في اتجاه التحرر وفي اتجاه الكفالية والعدل .

ثانياً : في البحث عن الوسائل التي تؤدي إلى تمثيل شعبي حقيقي يعبر عن مصالح جماهير الشعب وعن إيمانها وحققها في بناء الوطن .

ثالثاً : في وضع كل طاقات العمل تحت تصرف القوى الشعبية الاصلية لكي تستطيع توجيه العمل بحرية ولكي تستطيع الاشراف على تنفيذه وتنظيم نتائجه (١) .

وبعد دراسة طويلة حول هذه المبادئ الثلاثة الرئيسية لسيد الرئيس جمال عبد الناصر بتاريخ ١٩٦١/١١/٤ بيانا سياسيا جامعاً حدد فيه خطوط تنظيم العمل الشعبي في ثلاث نقاط رئيسية هي :

١ - تشكيل لجنة تسمى « اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطني للقوى الشعبية » مهمتها دراسة دقيقة للطريقة التي يمكن أن يتم بها اختيار ممثلين للقوى الشعبية في مؤتمر وطني بطريق الانتخاب .

٢ - يقدم الرئيس في هذا المؤتمر تقريراً بمشروع ميثاق للعمل الوطني على ضوء التجربة الثورية والاهداف الثورية .. ثم تجري مناقشته بواسطة المؤتمر الوطني للقوى الشعبية ولجته في جلسات عامة .

٣ - تجري الانتخابات العامة بعد ذلك في الجمهورية لانتخاب اللجان التأسيسية للاتحاد الاشتراكي العربي لتكون قاعدة للمؤتمر العام للاتحاد .. الذي يعتبر السلطة الشعبية العليا في الجمهورية .. ويقرر طريقة وضع الدستور الدائم .

١١ - وإذا كانت ديمقراطية السيد الرئيس قد شاعت أن تكون للشعب كلمته في وضع أسس الميثاق الوطني ولا ينفرد به هو أو الحكومة أو هيئة أو لجنة معينة يوكل إليها هذا العمل الوطني الخطير « لأن صدور هذا الميثاق باسم الشعب يجعله يرتكز على الدفعة الطبيعية التي تكفل له الاحترام والدوام كمصدر سليم متين لكل دستور أو دستائير تصدر في المستقبل (٢) .

١. المؤامرات للقوى الشعبية - دة مطبعة لاشتراكية الديمقراطية - مع الدكتور طه عبد الحنف - مجلة العلوم السياسية عدد مارس ٦٢ من ١٢٤ .

(٢). الأسس الاجتماعية للميثاق الوطني - مع الدكتور عبد العزيز عزت - مجلة العلوم السياسية عدد مارس ٦٢ من ٤٠ .

ومن ثم لتاح لكل مواطن في ان يشارك في البناء الدستوري .. بلرادته الحرة ويوحى ما تمليه عليه مصالحه داخل اطار من الوحدة الوطنية .. التي تجمع كل قوى الشعب الوطنية في تنظيم شعبي كبير تجد في داخله كل هذه القوى نقطة التقاء سلمية يتحقق عندها التوازن فيما بينها جميعا .. ومن هنا جاءت فكرة السيد الرئيس في انتخاب مؤتمر وطني للقوى الشعبية .. وترك مهمة مناقشة الميثاق وقراره لهذا المؤتمر الوطني .. باعتبار الميثاق نقطة الانطلاق في بداية الطريق الى التنظيم الدستوري الديمقراطي .. اذ يقوم هذا التنظيم في النهاية على اساس من الرضا ومن الارادة الحرة الواعية لدى كل فئات الشعب وطبقاته العاملة (١) .

خطة البحث :

١٢ - وضح لنا الى اي حد تغير المجتمع الرجعي الطبقي الاستغلالي الى مجتمع نوري .. بقوده الفلاحون والعمال اصحاب الثورة الحقيقيين .. واسحب المصلحة في بقائها وتطورها .. واذ قام القصد النوري بوضع الضغوط العريضة للنظام القلوني والسياسي والاجتماعي والاقتصادي في الدولة .. في مشروع ميثاق العمل الوطني .. الذي قدمه المؤتمر القوى الشعبية العاملة .. فنقره هذا المؤتمر الممثل لكل طبقات الشعب العاملة بعد دراسة ومناقشة .. فقد أصبح للمجتمع الجديد خطة واضحة للعمل النوري الوطني تحدد اهدافه ووسائل تحقيقها .. ومن ثم فقد رأينا ان نتعرض للبحث عن وضع هذا الميثاق .. وقمنا بتقسيم خطة البحث كالآتي :

المبحث الاول : القيمة القانونية للميثاق الوطني .

المبحث الثاني : سيادة الميثاق الوطني .

(١) المؤتمر الوطني - فكتور طهية الجرف - البحث السابق، ص ١٢٢ .

المبحث الأول

القيمة القانونية للميثاق

تمهيد :

ينطوى الميثاق على نوعين مختلفين من النصوص :

النوع الأول : خلاص بتقرير الحقوق والحريات العامة للأفراد هذه الأمة .. القانونى والاجتماعى فى ضوء مفهوم الاشتراكية العربية .. وإذا كانت هذه الحقوق فى أصلها التقليدى (١) - الثورة الفرنسية - ذات صبغة سلبية تقف الدولة فيها موقف عدم التعرض فى سبيل تمتع الفرد بها لا أن تضمنها له فعلا (٢) .. إلا أنها لم تقف فى تطورها عند حد تأكيد تلك الحقوق والحريات السلبية التقليدية .. بل تجاوزت ذلك إلى تكليف الدولة بالتدخل الإيجابى بها يسمى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية « والثقافية » التى تكفل استمتاع الإنسان بحريته فعلا (٣) .

والنوع الثانى : خلاص بتقرير الاتجاهات السلبية والاجتماعية والاقتصادية التى ارتضاها الشعب .. بتورته وعبر عنها فى الأهداف الستة التى أعلنتها الثورة فور قيامها والواقع أن الميثاق يشكل مجموعة من الخطوط العريضة أو الأطر العام لجميع النظم السياسية والقانونية والاجتماعية فى الدولة .

(١) سيمى فى الدساتير المعاصرة « الحقوق الفردية » أو « حقوق الشعب » .. لها فى فرنسا على القرن الثامن عشر شاعت تسميتها « الحقوق المدنية » *Droits civils* .
ومنها بعد بنسب « الحقوق العامة والاجتماعية » *Droits publics ou sociaux* ..
أما فى مصر .. فقد اتجه الرأى إلى تسميتها « الحقوق والواجبات العامة » اشمارا للفرد بواجبه نحو المجتمع الذى يجب شموه بحقه وتسجيلا للتطور .. هذه الحقوق تنسب - كعادة عامة - لكل أهله الأبه واللاجئ - فتكون مثيل خليل - القانون الدستورى - المرجع السابق حديث من ١٢٤ .

(٢) ولذلك قيل أن الدولة تترتب هذه الحقوق والحريات للفرد ككائن *homme abstrait* لا ككائن اجتماعى *citoyen social* - فتكون مثيل خليل - القانون الدستورى - المرجع السابق من ١٢٧ .

(٣) كل الدساتير الحديثة نحتت إلى تقرير هذه الحقوق .. وكذا ييثاق مجلة الأمم المتحدة والميثاق المالى لحقوق الإنسان وهو الذى أبرمه للجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٠ ديسمبر ٤٨ .. إلا أنه فى مصر قررته بعض القوانين العرفية لئلا يواشى الفصل الاجتماعى والتنظيم المجلى والسكن الشمية .. إلخ خلال دستور ٥٦ والذى قرر هذه الحقوق مجلة بادرة ومرحلة .

ومن ثم قلنا ان نقتل .. ما القيمة القانونية للميثاق ؟ .. هل يمكن لنا ان نضفي عليه صفة القانون .. فيقال انه مجموعة من القواعد الملزمة التي تنظم العلاقات الاجتماعية .. لم انه ليس كذلك ولا يسوى قواعد قانونية بالمعنى الفني .. لعدم توافر ركن الجزاء الذي يميز القواعد القانونية .. واذا لم تكن هذه الصفة — أى وجود الجزاء المبشر — ملازمة لقواعد الميثاق .. فهل هناك نوع من الضمانات نستطيع ان نعتبرها بمثابة جزاءات غير مباشرة تكفل للميثاق احترامه وقيمه ؟ .. ولين ان يمكن وضع الميثاق .. بين القواعد القانونية ؟

حول القيمة القانونية لاعلانات الحقوق :

قبل ان نجيب على هذه الاسئلة .. نرى لزاما علينا ان نستعرض خلافا لما في القديم .. حول قيمة وثائق واعلانات الحقوق والحريات العلية في كل من انجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الامريكية .. ومرتبة هذه الاعلانات في النظم القانونية لكل من هذه الدول ..

في انجلترا .. كانت الملكية التي ظلت منذ القرن الحادي عشر تحكم حكمها استبداديا على مقتضى نظرية الحق الالهي للملوك .. غير انه امام ثورة الاستقله والبروننت اضطر الملك « جان » سنة ١٢١٥ .. نزل فيه الملك عن العهد الاعظم Magna Charta .. والتزم مرضها على مجلس بشكل من الاستقله والاشراف التلمين للتاج .. وحرر الملك مع الزمن من حق الغاء قانون سبق ان وافق عليه المجلس .. وفي عام ١٦٨٨ قامت ثورة علمية حين اراد احد ملوك اسرة « ستوارت » الانتفاض على العهد الاعظم والعودة الى نظم الحكم المطلق انتهت باعلان وثيقة الحقوق « Bill of Rights » وبها تحدثت سلطات الملك ..

وهذه الاعلانات لا تتمتع باية حصانة دستورية في مواجهة المشرع العادي أى البرلمان .. ومن ثم ترك النظم البريطة اعلانات الحقوق دون ضمن دستوري .. اعتمادا على الضمانات السياسية المستمدة من طبيعة النظم الديمقراطية ذاته وجو الحرية الذي يسوده .. باعتبارها لا تقل فاعلية من الضمانات الدستورية .. ولذلك قلته اذا كان للبرلمان ان يخالف هذه الاعلانات بقوانين عادية (١) .. الا ان المفروض ان قوة الراى العلم تنف

The Sovereignty of Parliament is perhaps the most distinctive feature of our constitution. Shortly it means that there is nothing legally that Parliament can not do, there is no distinction between constitutional and other Law, and Parliament can alter the constitution at will there is a complete absence of legal restraints on the exercise of Parliament legislative power.

G. A. Forrest, Constitutional Law, 8th edit., London, 1960, p. 13

حاشا أمام البرلمان إذا بدرت منه بإخراة للمجلس بالحقوق والحريات العامة .. على أنه إذا صلت عمل البرلمان رضا من الرأي العام نفسه فانه يمكن القول أن تصرف البرلمان هو تعديل للدستور وليس مخالفة لدستوريه .. ومن ثم لا يكون انقضاء — وهو مصدر الالتزام — خائفا لقواعد سبقه أو تلوه ١١ .

وفي الولايات المتحدة الأمريكية .. فقد استطاع رجال حركة التحرير في وبنيفه إعلان الاستقلال في ١٧٧٦/٧/٤ الفكر السياسي الحر خلاصة ما نادى به روسو وغيره من مفكرى القرن الثامن عشر كما استشهدوا بهذه الوثيقة أمامه نعام ديمقراطى على غرار النظم الانجليزى يحقق لهم الضمانات والحريات التى كفلتها وثيقته الحقوق .. وقد جاءت وثيقة إعلان الاستقلال بمبادئ تؤكد السيادة الشعبية وتجعل من فلسفة المذهب الحر ونظرية الحقوق والحريات العلمية القائمة الأساسية للنظم الدستوري .. وكان لزاما على الحكومات أن تقوم على نظم سيسى يحترم هذه الحقوق ولا ينحرف عن الغاية في ضمانها .. والا أصبح حقا للناس هدم هذا النظم وتغييره .

وفي فرنسا .. اكدت اعلانات الحقوق الصادرة ابلان الثورة الفرنسية في ١٧٨٩ والذي سمي « إعلان حقوق الانسان والمواطن » وما أعقبها من دساتير مبدأ السيادة الشعبية « للامة » .. وذلك نقلا عن فلسفة « روسو » .. وقد أعلن الثوار أنهم بإعلانات الحقوق لا ينشئون حقوقا جديدة بل يقررون الحقوق الطبيعية للانسان .. وأن هذه الحقوق تملو القتون وتنسب على السلطة العامة .. ونص على نفس هذه المبادئ في إعلان الحقوق الصادر في السنة الثالثة للثورة وإعلان ١٨٤٨ وديبلجة الدستور الصادر في عام ١٩٥٨ ، ٤٦ .. ورغم أن مقدمة الدستور الصادر ١٧٩١ قررت أن السلطة التشريعية لا تستطيع أن تضع من القوانين ما تعتدى به على الحقوق والحريات المكولة بهذا الدستور أو ما تقيم به العراقيل والصعوبات في وجه ممارسة هذه الحقوق والحريات .. ورغم أن المادة ١٤ من دستور ١٨٥٢ — في عهد نابليون الثالث — قد نصت على أن هذا الدستور يعترف ويؤكد المبادئ الأساسية المعلنة في ١٧٨٩ والتي تشكل حجر الأساس للقتون العلم الفرنسي .. فقد انقسم الرأي بشأن قيمتها القانونية ووضعها في التدرج الهرمي للقواعد القانونية .

فبالنسبة لإعلانات الحقوق .. رأى البعض — وفي مقدمتهم اسلمان وكاريه دى ملبرج ولا مريير ٢ .. أنه مجرد إعلان عن مبادئ لا تعتبر نصوصا قانونية وضعية وانها مجرد توجيهات سياسية موجهة الى السلطات العامة وبذهب « Jura » الى انها قيمة وضعيه محسب لا تلزم البرلمان ..

١ انظر « الميثاق الوطنى اعداه وبمبونه وفهمته » بحث للدكتور أحمد كمال أبو المجد في المجلة المصرية للعلوم السياسية عدد مارس من ٨٦ .

ولكنها تفيد جهة الإدارة .. ورأى آخرون أنها في مرتبة أدنى من الدستور ومسئولية في القيمة مع التشريعات البرلمانية ومن ثم لا تكون قيما على البرلمان .. ورأى ثالث *Moussouris* يقول إن لها نفس قيمة الدستور ومرتبة القانونية .. ورأى رابع « دوجي » يذهب إلى أن إعلان الحقوق أسمى مرتبة من الدستور ذاته (١) .

أما دستور ٤٦ فلم ينص على الحقوق والحريات العلية إلا في ديباجته رغم أنها جزء متصل بالدستور — في الوضع وفي الاستثناء الشعبي وليس وثيقة منفصلة كإعلان عام ١٧٨٩ — وقد ثار الجدل أيضا حول قيمة هذه الديباجة .. وبالعكس فالشراح يرون ديباجة سنة ١٩٥٨ قد أصبحت لها قوة الدستور نفسه .. فقد نادى « Duvoyet » بأن مؤدى دستور ٥٨ قد أنهى الأوضاع القديمة وأنه لذلك تستطيع المحاكم أن تراقب دستورية القوانين لا التي تنتهك الحريات المنصوص عليها في صلب الدستور بحسب وإنما أيضا تلك التي تضمنتها مقدمة الدستور نفسه (٢) .

طريقة وضع الميثاق لأسس قيمته القانونية :

وإذا كنا قد وقفنا على صورة الخلاف حول القيمة القانونية لإعلانات الحقوق .. فقد تعرفنا .. بطريقة غير مباشرة .. على نوع المشكلة القانونية الذي يتوقف على تحديدها وتوضيح جوانبها الاجلية على أحد السؤالين محل البحث .

ولا شك أن القيمة القانونية للميثاق ترتبط ارتباطا وثيقا بطريقة وضعه ومدى مشاركة الشعب في إقراره .. فما هي الإجراءات التي اتخذت حتى أصبح الميثاق حقيقة وطنية دخل بها تاريخ هذه الأمة وضميرها ووجدانها ..

سبق لنا تحديد معالم الطريق إلى التنظيم الثوري للقوى الشعبية .. وتوضيح البيلن السياسي للسيد الرئيس الذي حدد فيه خطوات تنظيم العمل الشعبي .. ولقد بدأ التمهيد للمؤتمر الوطني للقوى الشعبية .. بالقرار الذي أصدره السيد الرئيس بتاريخ ١٨/١١/١٩٦١ بتشكيل اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطني للقوى الشعبية .. من مائتين وخمسون

— — —

١- يعرف السيد في بعض النسخ بأنه حاصه مرتبة .. رغم أنه في نسخة أخرى أنه من بين المبادئ المقررة في إعلان الحقوق . على أن نصها مستقلا مستقل من مبادئ التساهل المعرفية .. وبما يفيد بصوتها فيما يخصه « الميثاق » بقصبة القيمة وهذا — مع أن نصها بهذا من الحرية في سنين يضمن تلك الامتيازات .. فبشر محمد منصور في مؤلفه « وقته الخليل لادباني بأصبرها قيد على تحرير الشعب » القاهرة ١٩٦٠ .

٢- عر .. بوليا دستور بلعنه حراف — انجبت لبعنه بين يدهن انجرتن ولشكري — بغيره ١٩٥٦ من ٣٤ + ٣٥ + دستور جيد حتى أنو العر .. الحدث حول الميثاق الوطني — المرجع السابق من ١٠٢ ، دستور مثنان خليل — التبعات الدستورية لبعنه المرجع السابق من ١١٦ ومؤلف انكفور بعد منصور من بعنونه في الفكرين الديمقراطي والتشراكي طبعة ٦١ من ٥٥ وبا بعدما .

عضوا (١) .. رؤى أن تكون في تشكيلها تصويرا صادقا لكل مجالات الفكر والعمل بالوطن .. تصويرا يكتل في هذه المرحلة التمهيدية التي تقوم بها اللجنة .. مجالا مفتوحا لكل الآراء لكي تساهم في عملية التحضير للمؤتمر الوطنى (٢) .. وقد جرت في جلسات هذه اللجنة مناقشات علمية ومريحة حددت في نهيتها مفاهيم المجتمع العربى في الاشتراكية والديمقراطية .. وحددت أيضا فئات الناس أصحاب المصلحة الحقيقية في هذا المجتمع ممن يجب أن يترك لهم المجال حرا وواسعا للمشاركة في عملية البناء الجديد في إطار من الديمقراطية الكاملة ...

هذه اللجنة التحضيرية قبلت برفع نتيجة دراستها في شكل توصيات الى رئيس الجمهورية ليستأنس برأيها في شأن ما بعدها من خطوات في الحقل الوطنى والسياسى (٣) .. وعلى ضوء توصيات هذه اللجنة .. بدأ التمهيد للمؤتمر الوطنى للقوى الشعبية .. بلن أصدر السيد الرئيس قرارا جمهوريا بالافتتاح رقم ٣٤ في شأن العزل السياسى .. والقرار الجمهورى بالقانون رقم ٣٥ بتشكيل المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية من ١٥٠٠ عضو .. يمثلون القطاعات المختلفة للمواطنين .. ومن أعضاء اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطنى للقوى الشعبية .. ولهذا شغل المؤتمر تمثيلا لكل قوى الأمة بحيث يمكن أن يعتبر ما يصدر عنه صادرا من الأمة جمعاء .. سيما وأنه يتعدى جمع الملايين من المواطنين في مؤتمر عام .. أمام هذه الصعوبة العملية والمالية كالحدى صور الديمقراطية وهى الديمقراطية المباشرة - انتخبت هذه القاعدة من مختلف الطبقات العاملة في الأمة للتضع « ميثاقا وطنيا » ينتقل بنا من نظام دستورى مؤقت الى نظام دستورى نهائى مقرر له أن يعيش الى أجل غير مسمى ..

بهذا يكون الشعب العربى في مصر قد ملك زمام الامر من طريق ممثلى القطاعات الشعبية العاملة في المؤتمر الوطنى المشكل لسلسا بطريق الانتخاب .. والتي اشترك فيها الشعب .. بجميع طوائفه وهيلته .. ليقرر المبادئ التي يقيم عليها المجتمع .. وليضع ميثاقا وطنيا يحدد أهداف الشعب وطريق العمل الوطنى لتحقيقها .. ولقد كان من الضرورى الرجوع الى الشعب ليحدد بنفسه هذه المبادئ التي يريد أن يتخذها أساسا لمستقبله .. إذ أن الشعب صاحب الحق في تقرير مصيره ..

(١) هذه اللجنة الحكومية .. جاء تشكيلها من طريق تعيين من ثم لا محل صلة التمثيل العميق من طريق الانتخابات .. وهى لجنة استشارية مهنية متعددة وبوقرة بينهم ... « تكور طمعية العرب - بحث في مجلة العلوم السياسية من المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية بداية لاشراكها » من ١٣٦ .

(٢) فكرت اللجنة التحضيرية أن نقطة البدء الأساسية في عملية بناء المجتمع الاشتراكى هي أن ينعاد كل قوى الشعب المتباينة سواء أكلت ميلا فكريا أو مذهبيا .. ومن ثم طمعت اللجنة إلى أن القوى الحقيقية الأصيلة للشعب والمجتمعة في مختلف حلقاته ويمكن تمثيلها في المؤتمر الوطنى هي .. الفلاحون ، العمال ، الموظفون ، الراسخون للوطنية ، للثقلات المهنية ، هيئات التدريس بالجامعات والمعاهد العليا ، الطلاب ، القطاع النسائى .

(٣) تكور طمعية العرب - قبلت السابق في مجلة العلوم السياسية من ١٣٧ .

وتعبير القوى الشعبية يعتبر في علم السيلسة مرادفا لكلمة الديمقراطية .. ذلك أن تنظيم المجتمع لابد وأن يرتكز على القوى الشعبية بمفهومها الواقعي .. لا أن يقوم على مجرد تعبيرات عن النظرية الديمقراطية بن الشعب مصدر السلطات أو حكم الشعب للشعب .. ولقد أثبتت تجاربنا الدستورية أن الصورة التي خبرناها من الديمقراطية البرلمانية قد حولت النظام من الحكم الصالح المنشود إلى حكم فاسد ليس له من الديمقراطية إلا الاسم والمظهر دون الحقيقة والجوهر ..

فالترجمة العملية الحقبة للديمقراطية في المجتمع المعاصر تعني لا شك وجود التنظيم السياسي الذي تشعر فيه كل فئة من الشعب — دون تفرقة — بأنها تتمتع بصفة دائمة بجميع الحقوق المدنية والسياسية وأن الحريات الشخصية مكفولة لها .. وبهذا يتوافر للشعب الضمان الذي يتمكن معه من أن يسهم بمجهود كبير في النشاط السياسي والاجتماعي في الدولة ..

ومن ثم يكون إطلاق لفظ « القوى الشعبية » .. لا يراد منه مظهرا يتمثل في انتخاب الهيئة الحاكمة من نواب أو أعضاء في وزارة بينما يحرم غالبية الأفراد من حقوقهم المدنية وحرياتهم المدنية .. بل يجب أن يمتد إلى جميع مظاهر « النفوذ » السياسي الذي يستطيع الفرد أن يساهم به في بناء مجتمعه .. فلن تكون قوى شعبية بمعنى الكلمة .. إذا كانت هناك عناصر استغلالية تضغط على الأفراد وتؤثر بوسيلة أو بأخرى على أرائهم .. لن تكون هناك قوى شعبية في مجتمع إذا كانت هناك قيود على آراء الأفراد أو حرياتهم أو تهديدات لمصالحهم .. فلا يمارس الشعب قوته الشعبية بما يتماشى مع المفهوم الواقعي للحياة الديمقراطية .. وإنما يمارسها فقط فيفاعلية ضئيلة وهامشية وتكون ذات مضمون عجز خاثر ..

ولقد تولى هذا المؤتمر مهمة مناقشة الميثاق الوطني وإقراره باعتباره أن هذا الميثاق هو نقطة البدء في البناء السياسي والاجتماعي للدولة .. وهو وقد صدر على ضوء التجربة الثورية والأهداف الثورية .. وقد خضع للبناء النقطة الحرة والواعية من جانب ممثلي القطاعات الشعبية العملية المختلفة .. ومن ثم فإن الميثاق الوطني يعتبر بمثابة المبدأ لو الإطار العام الذي التفت عنده جميع القوى العملية في الشعب من رضا واقتناع ...

ويلاحظ لأول وهلة أن دور المؤتمر الوطني للقوى الشعبية في هذا المجال .. أنها هو تنويع لجهود الشعب العربي في هذا الصدد .. فمبذ أن تبلور طريقنا الثوري وممثلو الشعب يحاولون وضع أسس جهاظنا المستقبل .. تجلى ذلك في دستور الجمهورية عام ١٩٥٦ .. والذي تضمن لأول مرة في تاريخنا مقسمة هي في حقيقتها أول ميثاق وطني يصور جهاظنا وآمالنا وأهدافنا .. وجاءت المحولة الثانية في صورة قرارات المؤتمر العام الأول للاتحاد القومي ١١ ..

١١. الدكتور سليمان الطيارى — بحث من الأسس العامة لميثاقنا الوطني — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ١٩٦٢ ص ١٢٩ .

ولقد استوجب البيان السياسي الذى أعلنه الرئيس أن يوضع مشروع الميثاق على ضوء التجربة الثورية والأهداف الثورية .. ومن ثم كانت مبادئ الثورة التى أعلنت عام ١٩٥٢ .. تشكل الأطر العام للميثاق .. وترتب على ذلك أن جاء الميثاق ذا طبيعة ثورية .. إذ قدم مشروع الميثاق للمؤتمر كأداة الثورة وبأنه يمثل القوى الشعبية الثورية .. وأقره في مرحلة ثورية (١) .

ولا شك أن اتساع القاعدة الشعبية التى ضمت ممثلو الطوائف والهيئات من عمال وفلاحين ومثقفين .. الخ أثره في اكتساب الميثاق الوطني الطابع الشعبى .. إذ ضمت هذه القاعدة نحو ما يقرب من ١٧٥٠ عضواً من خيرة أبناء الوطن .. ولذا فقد جاء التمثيل صحيحاً والتعبير صادقاً وواقعياً عن رأى الأمة بكل عناصرها وطوائفها وكبراءة صائبة لرغباتها وميولها .. والواقع .. أن اللجنة التحضيرية لو لم تحدد القطاعات المظلمة لطوائف الشعب .. لما دخل الفلاح والعمال ليقول كلمته ويرفع صوته في إقرار مبادئ المجتمع الجديد وأهدافه إذ هؤلاء يمثلون القوة الحقيقية للدولة .. فهم القوى المنتجة منها .. ولذلك حرص السيد الرئيس أن يوفر الديمقراطية الهمة للمؤتمر بأن يشكل أفراده من طوائف الشعب - بناء على توصيات اللجنة التحضيرية - الذى سيحمي الميثاق بدمائه وجهده .. حتى تتفصح إرادة الشعب الحقيقية .. دون أن يقوده مغرض أو مضلل أو مستغل .. دون أن تسيطر عليه طبقة من الطوائف بغرض تقاضها أو نفوذها أو راسمالها .

والميثاق الوطني أعلن في الحقيقة مشروعاً ولم يصبح ميثاقاً وطنياً إلا بعد موافقة ممثلى الشعب الذى تعتبر إرادتهم إرادة للشعب ذاته .. ومن ثم فإن المؤتمر الوطني من الناحية السياسية والقانونية هو الذى وضع الميثاق وأن اتخذ المشروع الذى قدمه الرئيس أساساً وأن المؤتمر الوطني هو الذى أصدره أيضاً ..

وإذا كان البيان السياسى قد حدد الغرض من انتخاب المؤتمر الوطني للقوى الشعبية وهو اختيار مندوبين يتولون إقرار الميثاق الوطني الذى يقدمه الرئيس .. ومن ثم لا يتصور بعد ذلك أن يقال أن عمل ذلك المؤتمر - خصوص الميثاق الذى يقره - لا يكون لها سوى قيمة سياسية .. إذ أنه من المبدأ تحريده عمل مؤتمر وطنى منتخب من كل قيمة قانونية ملزمة (٢) .. والأكثر منكرين على الشعب حقه الطبيعي في أن يضع ميثاقاً يتعهد به أبناءه على خطوط العمل الوطنى الثورى .. فالشعب ملحق السلطان والسيادة وله مطلق الحرية في أن يتولى إقرار هذا الميثاق .. ليحمل منه انطلاقة جديدة إلى العمل الثورى المنظم لبناء المجتمع الجديد على هدى الأهداف الستة للثورة الجديدة .

(١) الدكتور نعمت المعجوب - بحث عن الميثاق الوطنى ضروره وطبيعته - المجلة السنوية ص ١٢٥ .

(٢) الدكتور أحمد كمال أبو المجد - بحث حول الميثاق الوطنى - المرجع السابق ص ١٠٥ .

طبيعة قواعد الميثاق وجوهرها :

١ - في هذا البند نتعامل مع الملحقين .. عن ماهية قواعد الميثاق .. هل يمكن سحب طبيعة القواعد الدستورية على الميثاق .. أعني هل يمكن إضفاء صفة القاعدة الدستورية على الميثاق والقول بأنها من طبيعة قانونية واحدة .. هذا السؤال يقودنا الى بحث في طبيعة القواعد الدستورية .. وتكوينها من الوجهة القانونية ..

وإذا كان القانون قد ظهر كمجموعة من القواعد التي تنظم العلاقات الاجتماعية ونظم الدولة جزاء على مختلفها أو بعبارة أخرى مجموعة القواعد الملزمة التي تنظم العلاقات الاجتماعية (١) .. بمعنى قيام السلطة العامة بتفاهل احترامها إذا ما خولت هذه القواعد وذلك بتوقيع جزاء مادي محدد على المخلف وينفذ بقونها الجبرية (٢) .. فقد ثار جدل فقهي حول كون القواعد الدستورية قواعد قانونية بالمعنى الفني .. وانقسم الفقه الى فريقين :

٢ - فريق لا يرى وجه الالتزام بتحقيقها إلا إذا كان هناك جزاء معين تأخذ الدولة على مخالفتها توقيعها على المخلفين للقاعدة القانونية ويشترطون في الجزاء أن يكون أثارها ماديا تتكفل بتوقيعه السلطة العامة بها لديها من وسائل .. ومن هؤلاء أوسين *Wesing* رائد المذهب الشكلي الذي يرى أنه بالنسبة الى الحاكم لا يعدو القانون الدستوري أن يكون مجرد قواعد آداب مرعية تحميها جزاءات لدية بحتة .. فقيام الحاكم بعمل مخالف للقانون الدستوري يجبر نعت هذا العمل بأنه غير دستوري ولكنه لا يكون مخالفا للقانون بالمعنى الصحيح ومن ثم لا يجوز نعته بأنه غير قانوني .. سبها وأن القانون الدستوري يورد قيودا على السلطة الحاكمة بأنها تحظر هذه السلطة حق توقيع الجزاء أو فرض الطاعة .. ومن ثم تشكل ولنصله في اعتبار القواعد الدستورية قواعد قانونية بالمعنى الوضعي (٣) .

وفريق آخر يكفى .. على العكس .. في أن الجزاء يتمثل في رد فعل اجتماعي يترتب على مخالفة القاعدة القانونية دون أن يصل الى حد اشتراط أن يكون منوطا بالسلطة العامة توقيعها .. وهذا رأي *Duguit* واتصله أصحاب المذهب الاجتماعي .. ولم يترددوا في اعتبار القانون الدستوري قانونا بالمعنى الصحيح ما دام قد تضمنوا بالجزاء المعنوي أي رد الفعل الاجتماعي (٤) .

٣ - ونحن نشايح هذا الفريق الأخير .. فلئن بدأ بالنسبة الى القوانين الأخرى أنها تتبع برعاية السلطة العامة وتتضمن بها توقيع عند مخالفتها

١ القانون الدستوري - الدكتور عثمان خليل ، ص ٧ .

٢ الدكتور محمد علي مره .. بديهي العلوم القانونية الطبعة الثمانية ص ٣٥ ، ٣٦ .

٣ من هذا الرأي الدكتور عثمان خليل - القانون الدستوري - المرجع السابق ص ٩ .

٤ القانون الدستوري - الدكتور سعد منصور طبعة ١٩٥٤ ص ٨ ، ٩ ، ١٠ ، القانون الدستوري الدكتور خليل لينة طبعة ٦٢ ص ٢٩ ، ٣٠ .

من جزاء لمن بقاءها رهن بعدم اعتراض الراى العلم عليها .. وإذا ما هزمت الجماعة أمرها على تعديل تلك القوانين أو الغائها فمن السلطة العلية — وأن جاهدت — ملجزة من أن تؤمنها ضد هذا المصير (١) .. ولا شك أن الجزاء بالنسبة للقاعدة الدستورية يتخذ صوراً تختلف عن الجزاء الوضعى بالنسبة للقوانين الأخرى .. ومرد هذا التباين في صور الجزاء يرجع إلى طبيعة القانون الدستورى وكونه يقوم بإيجاد سلطات مختلفة في الدولة لتسيير شفا الأمور فيها وهو ينظم هذه السلطات من حيث التكوين والاختصاص .. كما يبنى طريقه ممارسة هذا الاختصاص .. فإذا ما خالفت سلطة من هذه السلطات القواعد المحددة الموضوعة لتنظيمها .. فهناك نوع من الجزاء عن طريق الرقابة المتبادلة بين هذه السلطات المختلفة .. حتى إذا ما حالت أحداها عن الطريق المرسوم لها رتبها السلطات الأخرى إلى جادة الصواب والزمته احترام القواعد الدستورية .. بالإضافة إلى أن القانون الدستورى لا تخلو قواعده من ملل القهر والإجبار الذى يتبئل في رقابة الشعب لحكامه واستعداده للزود من دستوره واستطاعته العصف بالسلطات التى خرجت على الدستور عن طريق الثورة (٢) .. ويقول Maurice Duverger «La coutume constitutionnelle exige la croyance à la volonté constitutionnelle de la « pratique non seulement chez l'organe gouvernemental qui en use, mais encore dans l'opinion publique à tout le moins, celle-ci doit demeurer passive » (Manuel de droit constitutionnel et de science politique 5ème éd., 1948, p. 204).

ومن ثم .. يكون القانون الدستورى قانوناً بالمعنى الوضعى .. ويكون مجموعة من القواعد القانونية التى تحدد للجماعة — أياً كان نوعها وطبيعتها — طريقة تكوينها وقواعد تنظيمها الأساسية .. فقد أصبح مرادفاً لمعنى القانون النظامى لجميع الهيئات العلية من تشريعية وتنفيذية وقضائية (٣) .

٤ — إلا أنه يجب أن نفرق بين القانون الدستورى الموضوعى أو المادى *Matériel* — الذى يضم في مجموعة موضوعاته تنظيم الدولة والحكومة وحقوق كل من الحكام والمحكومين والعلاقات بين مختلف السلطات العلية .. وبين الدستور من الناحية الرسمية أو الشكلية ويقصد به تلك القواعد الأساسية المنظمة للدولة التى صدرت في شكل وثيقة دستورية من السلطات المختصة بذلك (٤) .

(١) القانون الدستورى — دكتور سعد منصور طبعة ١٩٥٤ من ٨ ، ٩ ، ١٠ ، القانون الدستورى ، دكتور خليل ليلة طبعة ٦٢ من ٢٩ ، ٣٠ .

(٢) القانون الدستورى — دكتور خليل ليلة — طبعة ٦٢ من ٢٦ — ٢٨ .

(٣) The constitution of a group of people called a social body is simply the set of basic principles and organization by which the people agree to live together, Constitutional Government, by Dr. John Paul Duncan, Cairo 1962, p. 2.

وموجز القانون الدستورى — دكتور طهية الحرف طبعة ٦٠ من ١٧ .

(٤) القانون الدستورى — دكتور عثمان خليل — المجمع السابق من ١٧ .

أد الموضوعات الدستورية قد لا ينص عليها في الوثيقة الدستورية .. ويترك مجالها للعرف الدستوري أو السوابق الدستورية .. أما الدستور فهو في حقيقته نوعاً من الحصانة القانونية لفكرة سياسية ولحركة اجتماعية معينة استطاعت في مراعاتها مع الأفكار والفلسفات المعارضة أن تؤكد انتصارها وأن تسعد إلى الحكم وتفرض دستوراً على القوى الأخرى .. ولهذا كثيراً ما ننسب الوثيقة الدستورية أحكامها ليست في جوهرها من الموضوعات الدستورية حتى تتمتع بما تتمتاز به الدساتير من ثبات واستقرار (١) .

٥ — والميثاق .. هل يضم موضوعات دستورية ؟ .. هل هو وثيقة دستورية ؟ ..

أول الاتجاهات الدستورية التي أعلنها الميثاق هو مبدأ السيادة الشعبية إذ المفروض أن الحكم يجب أن يكون عقلًا للامة .. إذ الحكومة ما وجدت إلا لخدمته مصالح هذه الامة pour le peuple ومن ثم يجب أن يباشر الشعب نفسه الحكم « gouvernement par le peuple » .

وقد قرر الميثاق هذا المبدأ أولاً : كحقيقته تاريخية حينما لبرز دور الشعب في تحقيق انتصاراته ومكاسبه (٢) .. وأبرزه ثانياً كفلية سياسية ومبدأ سبيل في حديثه عن الديمقراطية السلبية في الباب الخامس مقرراً في عبارة صريحة : « أن الديمقراطية هي تأكيد السيادة للشعب ووضع السلطة كلها في يده وتكريسها لتحقيق أهدافه » .. وطبقه ثالثاً كمبدأ دستوري عملي حينما قرر مبدأ الحياة النيابية وحينما لبرز دور المجالس الشعبية وحققها في الهيئة والرقابة على الأجهزة التنفيذية (٣) ..

٦ — وقد حرص الميثاق على متابعة هذا المبدأ عند التطبيق وتوكيده وذلك بعد أن وضع يده في فقة كاملة على العوامل التي انقذت هذا المبدأ قيمته الحقيقية في ظل دستور ١٩٢٣ وذلك في الباب الخامس من الميثاق « أن فقدان الحرية الاجتماعية لجواهر الشعب سلب كل قيمة لشكل الحرية السياسية » .. وقد تجنب الميثاق هذه العوامل لئلا يقلبه من أسس للنظم السياسي الجديد فحرص على أمرين ..

الأول : أن يكون تمثيل الشعب في المجالس النيابية تمثيلاً صادقاً .. فقد قرر في الباب الخامس منه « أن الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات السياسية والشعبية على جميع مستوياتها بما فيها المجلس النيابي باعتبارهم أغلبية الشعب » .

(١) الموجز — للدكتور العرف — المرجع السابق ٦٤ ، فكرر هناك ظهل — القانون الدستوري ص ١٧ — فكرر السيد صبرى — مبادئ القانون الدستوري ص ٢١٩ .
(٢) في حديثه في الباب الثالث من بطور التمثال المصري وفي الباب الرابع من درس النكسة .
(٣) بحث من اتجاهات دستورية في مشروع الميثاق — فكرر عبد التيسر حاتم — المطلة المصرية للعلوم السياسية عدد مايو ٦٢ ص ١٤ .

وثانياً : أن يكون دور هذه المجالس في التوجيه والرقابة دوراً جديداً مهيماً .. كما جاء في الباب الخامس منه « أن سلطة المجالس الشعبية المنتخبة يجب أن تتأكد باستمرار فوق سلطة أجهزة الدولة التنفيذية .. لذلك هو الوضع الطبيعي الذي ينظم سيادة الشعب ثم هو الكفيل بأن يظل الشعب دائماً قائد العمل الوطني .. كما أنه الضامن الذي يحمي قوة الانتفاخ الثوري من أن تتجمد في تعقيدات الأجهزة الإدارية أو التنفيذية » (١) .

٧ - ثلث الاتجاهات الدستورية هو مبدأ سيادة القانون .

وقد بين الميثاق أن الديمقراطية وهي دعامة من دعائم النظام السياسي لا تستغنى عن سيادة القانون لأن « سيادة القانون هي الضامن الأخير لها » في الباب السابع منه .. هذا القانون هو ما يضعه الشعب معبراً به عن اتجاهات الأغلبية وحليماً لمصلحتها .. ولذلك أكد أن سيادة القانون تتطلب منا الآن تطويراً وأعباء لمواده ونصوصه بحيث تعبر عن القيم الجديدة في مجتمعنا « في الباب السابع منه » .

وثالث الموضوعات الدستورية هو عن الديمقراطية الاجتماعية .

نقد أكد الميثاق الارتباط بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الاجتماعية حينما وصلها بأنهما جناحان لشيء واحد .. وأن « حرية التصويت من غير حرية لقمة العيش وخدماتها فقدت كل قيمة فيها وأصبحت خديعة مضللة للشعب » وذلك في الباب الخامس منه .. وقد عبر الميثاق عن هذا الارتباط حينما اشترط توفير ضمانات ثلاث للفرد حتى تكون حريته السياسية مكفولة على نحو جدى ..

أولاً : التحرر من جميع صور الاستغلال - ثانياً : أن تكون له فرصة في نصيب عادل من ثروة وطنه - ثالثاً : أن يتخلص من كل قلق بشأن مستقبل حياته (٢) ..

٨ - وقد تضمن الميثاق تأكيداً للحرية الفردية وبخاصة حرية الكلمة والنقد وتحريرها من كل أنواع الضغط التي قد تعوق انطلاقها .. « أن أي محاولة لإخفاء الحقيقة أو تجاهلها بدفع ثمنها في النهاية تضال الشعب وجهده للوصول إلى التقدم » الباب الثامن منه .. كما تكلم عن النقد والنقد الذاتي .. كما أدرك وظيفة الحرية حينما قرر « أن ممارسة الحرية لا تشكل خطراً على أمن النضال الوطني بل إنها صلب الأمن له فمما تخلق القوة الشعبية القادرة على الانتفاض على كل محاولة للتآمر والقيام بالتطاول يسلب الشعب ثمار نضاله » الباب الثامن منه (٣) .

٩ - هذه أمثلة لاتجاهات دستورية انطوى عليها الميثاق .. كما أن هناك غيرها كثير كالنص على جماعية القيادة « هي تأكيد للديمقراطية على أعلى

(١) بحث للدكتور حاتم - المرجع السابق ..
(٢) ، (٣) بحث للدكتور حاتم - المرجع السابق .ح .

المستويات كما أنها في الوقت ذاته ضمان للاستمرار الدائم المجدد « في الباب الثامن منه .. كما تكلم في الباب التاسع منه عن أن الوحدة العربية لا تفرض وإنما ليست صورة دستورية واحدة .. كما نص على ضرورة تمثيل الحكومات العربية لأرادة شعوبها .. إلى غير ذلك من موضوعات ليس هنا مجال لحصرها .. وإنما أردناها للتفليل على أن الميثاق قد شمل إلى جانب الموضوعات السياسية والاجتماعية والتاريخية والفلسفية والاقتصادية .. اتجاهات دستورية هي أسس المعالم الرئيسية لفلسفة الميثاق الدستورية .. بحسبنا الإطار العام للحياة القومية من كلفة جوانبها .. فقد نظم الدولة وحدد شكلها وأخذ بالمذهب الاشتراكي مذهب التدخل لصيغة الحرية الفردية كما أخضع الحكم وكلفة قطاعات القيادة الشعبية للقانون .. وأعطى السلطة للشعب صلاحها الحقيقي كما ضمن تمثيله تمثيلاً صحيحاً .. كما قرر للأفراد الحقوق والحريات العامة في ضوء مفهوم الاشتراكية العربية كما أسلفنا من قبل .

وفي الديمقراطية أخذ الميثاق بأسمائها وأرفعها مرتبة .. إذ أصبحت كلمة الشعب هي العليا في أمور السياسة والحكم لمن تعمل أجهزة الدولة التنفيذية وتتحرك إلا وفق إرادة المجلس المعبرة عن تلك الإرادة الشعبية .. كما أخذ بهذا السلطة تحد السلطة pouvoir arrêté le pouvoir متواضعا المجلس الشعبية في القمة من حيث فيلها بتقييد ورقابة سائر سلطات الدولة .. هذه كلها موضوعات القانون الدستوري .. لم يغفلها الميثاق .. بل تولاهما بالشرح وحرص على أفرادها في أبوابه .. حتى إذا جاء المشرع ليضع دستور يحدد المواد .. سار على نمط هذا الإطار العام ليفصله ويحدد معالمه ..

١ - يبقى أن نجيب على السؤال الآخر .. هل الميثاق وثيقة دستورية أم لا وللدرد عليه نتساءل عن طبيعة الهيئة التي أقرته وأصدرته .. فقد جاء المؤتمر الوطني للقوى الشعبية ممثلاً الأمة تمثيلاً صافياً .. بكلية قطاعاتها .. ومن ثم يكون صاعداً عن الأمة جميعاً .. فقد صدر عن إرادة الشعب .. واستمدت أصالة فلسفته من أنها أتت انعكاساً لقيم هذا الشعب ومبادئه وتجربته التي استلهمها العمل الثوري ويطورها .. ومن ثم يكون من أسس الوثائق في حينه ..

وليس لذل على أنه وثيقة دستورية .. بل أسمى وثيقة في الدولة .. ما جاء في إعلان الميثاق « أن شعبنا عقد العزم على أن يعيد صنع الحياة على أرضه بقرية والحق بالكلية والعدل بالحب والسلام » لن شعبنا يملك من أيمانه بالله وأيمانه بنفسه ما يمكنه من مرض إرادته على الحياة ليصوغها من جديد وفق أبعثه « نحن أعضاء المؤتمر الوطني للقوى الشعبية الممثلين لقطاعات الشعب في الجمهورية العربية المتحدة والصاعدين عن إرادة شعبية برم لمرها في أجماع ووحدة ..

أيماناً منا بالله وبما أنزل من شريعة الحق والخير والسلام .
وتفديساً لحق الإتساع في العزة والكرامة وفي الكفالية والعمل .
واستمسكاً بحق لمتنا في الحياة والتحرر والإطلاق .
وتشبيهاً لخطتنا على طريق ثورتنا الانسانية والاجتماعية والسياسية .
وسعيًا الى تحقيق التكافل وتنويع الفوارق بين الطبقات .
وتوكيداً لمعنى الفضيلة والايثار في سلوك الفرد وصلات الجماعة .
وتجليةً لطلبنا الشعبي وحياتنا الاصلية في اطار قيمنا الروحية والدينية
والخلاقية .

واعترافاً بتراثنا في الماضي وبجهلنا في الحاضر وعملنا من أجل المستقبل .
ويقينا بأننا جزء لا يتجزأ من الشعب العربي ولن امتنا العربية امة واحدة .
ولداء لواجبنا التلويضي ورسالتنا الخلافة في بناء السلام القوم على العدل .
لذلك كله ومن أجل ذلك كله نقر هذا الميثاق ونعلنه اطاراً لحياتنا وطريقاً
لثورتنا ودليلاً لعملنا من أجل المستقبل .

نعلن ميثقتنا ونعاهد الله على أن نستمسك بكل ما فيه من معاني الحق
والخير والعدل في الحياة وأن نبذل كل ما اودعنا الله من طاقته لنضع هذه
المعاني جميعاً موضع التنفيذ .. وعلى الله قصد السبيل .

١١ - بهذا يكون الشعب ممثلاً في المؤتمر الوطني .. قد تعاهد واقسم بيمين
الولاء واقر الميثاق .. تعاهد على اعلان الميثاق اطاراً للحياة السياسية
والاجتماعية والقانونية والاخلاقية تعاهد على اقرار الميثاق طريقاً للثورة ودليلاً
للعمل في المستقبل .. تعاهد على التمسك بكل معانيه .. ووضعها موضع
التنفيذ .

١٢ - واذا ما انتهينا الى أن الميثاق الى جانب ما تضمنه من اتجاهات
ومفاهيم اقتصادية وسياسية واجتماعية .. قد حدد نطاق الاطار العلم
لحياتنا الدستورية المقبلة .. ونص في أكثر من موضع على تقرير مبادئ
دستورية ترتفع بديمقراطية هذه الامة الى مصاف الديمقراطية الحقة التي
تعبّر عن ارادة الشعب صاحب السيادة في الامة أصحّ تعبير .. كما جاء
اقراره والتصديق عليه واصداره .. من جانب ممثلي الامة في شكل وثيقة
تضمن الاطار العام الذي التقت عنده جميع القوى العاملة في الشعب في جميع
مراحلها وجميع مستوياتها .. هذه الوثيقة وضحت أهداف هذا الشعب
وطريقة تنفيذه لها .. وضحت مبادئه السياسية والاجتماعية والاقتصادية
والدستورية في شكل اطار علم ترك للدستور مهمة تفصيل هذه المبادئ
وصياغتها فنياً .. اذ مهمة المؤتمر الوطني للقوى الشعبية الذي اختير وانتخب
كقوة مناقشة مشروع الميثاق الذي يقدمه له رئيس الجمهورية صاحب الثورة
واهدافها الستة صاحب الاغلبية الهائلة في انتخابه لرئاسة الجمهورية .. ثم
بعد المناقشة يتولى ممثلو الامة اقرار الميثاق والتصديق عليه واصداره واعلانه

للامه .. جاء الميثاق اذا بمبادئ عمية تشكل الاطار العلم للنظم السيلسي والاجتماعى والدولى والدستورى والاقتصادى .. دون أن يكون في قصد مقدمه أو هدف مقربه صياغته في مواد تحتاج الى خبرات في وضع المبادئ وصياغتها لغيا .. اذ هذا الاعداد وهذه الصياغة يحتاج الى وقت طويل ومناقشات منية في لجان عديدة تخصص كل منها بناحية من نواحيه .. انما الهدف .. ان يناقش الميثاق ثم تتعاهد الامة — عن طريق ممثلها — على تنفيذه واحترام اوامره ونواحيه (١) .. يكفيها ان تقر ميثاق العمل الوطنى حتى تنطلق لتحقيق اهدافه ومبادئه وتعمل في نطاق الاطار العلم الذى جاء به في جميع نواحي الحياة والنظم العلم للامة ..

١٣ — ومن ثم يكون الميثاق من طبيعة القواعد العلمية الدستورية اقرته لامة واسدسته اطارا لحياتها وطريقا لثورتها ودليلا لعملها من اجل المستقبل .. ومنون من قبيل القواعد القانونية التى تحدد للامة قواعد تنظيمها الاساسية في كافة جوانبها .. وتحدد للدولة — حكومتها وشعبها — اطارها العلم قانونيا وسياسيا ودستوريا واقتصاديا واجتماعيا وقواعد تنظيم حقوق كل من الحكام والحوكمين والعلاقات بين مختلف السلطات العامة .. على أن تكون كلمة لشعب هي العليا في أمور السياسة والحكم .. كما سبق واوضحنا .. ويكون الميثاق . الوثيقة العلمية للدولة رسما .. التى وضعت القواعد الاساسية لمنظمة للدولة والتى صدرت من الشعب صاحب السيادة في الدولة ..

١٤ — وفي معرض التلليل على صحة اتعاهنا .. علينا ان نبحث في جوانب الميثاق عن القيم التى يهدف اليها .. ومن الاتجاهات التى أدت الى تكيف هذه القيم .. والظروف التى اثرت في هذه الاتجاهات .. ثم نصل الى الاحتمالات المنتظرة للتطور المستقبل على ضوء هذه الاهداف والاتجاهات والظروف ..

عن الاتجاهات والظروف التى اثرت فيها .. لن ننزع الى بحثها .. اذ ليس هنا مناطها .. وموضعها من البحث ما تحدث الميثاق عنه في الباب الاول الى الخامس عن ضرورة الثورة وجذور النضال المصرى ودرس النكسة .. الخ.

والان ماذا عن القيم التى يهدف اليها الميثاق .. والتى اقرها الشعب وعاهد الله على التمسك بها وبذل كل طاقة لوضعها موضع التنفيذ .

لاشك عندنا .. انه يجب النظر الى الميثاق وبحث قيمه ككل دون تجزئة . لماذا كان الميثاق قد وضع اطار عام لجميع النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية والدستورية في الدولة .. فقد هدف الميثاق الى تكامل هذه النظم في شكل متنسق تنبنى قواعد احداها على الاخرى في ترتيب مقصود ..

بمعنى أن الميثاق إذا ما أقيم أسس المجتمع المصرى العربى على أسس من العدالة الاجتماعية وتكفل الفرص أنها يهدف إلى جلب هذا الهدف الاجتماعى هدفا سياسيا قاصدا به وضع نموذج كامل لمجتمع يسوده العدالة والرفاهية . عدالة قانونية وعدالة اجتماعية .. حتى تعطو بنية الدول العربية حذوء وسير على منواله وحتى تتضح جوانب التغيير الشامل الذى أحدثته الثورة فى مجتمعنا .. وتغدو الشعوب العربية على علم بعنوب مجتمعها لبعده عن الاشتراكية ومن ثم يتطلع إلى نظلمنا الأمل ويحاول التعبير فى مجتمعه إلى ما هو أفضل لمستقبل هذه الأمة .. وهو أيضا هدف قومى يرمى إلى تطوير المجتمع العربى إلى الاشتراكية التعلونية ليتمكن من تحقيق أهدافه ..

وإذا أشار الميثاق إلى أن الوحدة العربية لا تفرض إذ يمثل ذلك خطرا على الوحدة الوطنية لكل شعب من الشعوب العربية .. وإذا قرر أيضا أن الوحدة ليست صورة دستورية واحدة .. وذلك فى اتجاهه لإقرار الأسس الدستورية للوحدة العربية .. وإذا نص على أن قيام الحكومات العربية ممثلة لإرادة الشعب ونضاله خطوة نحو الوحدة أنها يهدف إلى جلب هذين الهدفين الدستوري والسيلسى .. هدفا قوميا مناطه حث الشعوب العربية على الإطلحة بكل حكم رجعى لا يتأتى مع آمال هذه الشعوب فى الوحدة والحرية والاشتراكية ..

١٥ — ومن ثم يتضح أن الميثاق قد وضع أطارا عليها لجميع عناصر الحياة فى الدولة وقواعد تنظيمها فى رباط وثيق .. ولأن قيمة المختلفة متداخلة قد لا يستطيع فصلها وتحديد مدلولها كل على حدة .. لها له هدفا سياسيا بدون فى ذات الوقت هدفا قوميا .. وما قصده اجتماعيا قد يكون له هدفا اقتصاديا لو قانونيا .. وإلى جلب ما أوردناه من لمثلة .. نقول أن هدف إقامة المجتمع الاشتراكى التعلونى .. مع توضيح خصائص نظلمنا الاشتراكى وعمق الفوارض بينه وبين النظم الاشتراكية فى غيرها من الدول .. هدف اجتماعى يقصد به كما قلنا إقامته على أسس من اشتراكية تؤمن بقله وبالنسأ (١) وتحفظ بالملكية الخاصة فى غير استغلال (٢) وتذيب الفوارق بين الطبقات تلويها سلميا وفى إطار من الوحدة الوطنية (٣) .. وهو أيضا اقتصادى .. إذ مجتمع الاشتراكية لا تسوده روح المنافسة والبغضاء التى تسود مجتمع الرأسمالية وتتدخل الدولة فى تخطيط الاقتصاد القومى دون أن يترك الحبل على الغارب للأفراد ليتحكموا أو يحتكروا موارد الثورة فى المجتمع .. وهو أيضا هدف قانونى .. إذ الشعب لا يستطيع أن يتمتع برخقه الاقتصادى

(١) الهدف السابع من الميثاق « أن التهم الروحية الخالدة للبلية بن الأديان قلعة على هدابة الكسأ وعلى إساءة حياته بنور الإيمان وطنى بلحه طاعت لا حدود لها » .
(٢) جاء فى الهدف السابع « أن التحالجات الإنتاج الصناعى فى جميع التوايح تنح الحكالجات كهيئة لرأس المال الوطنى غير المستقل » .
(٣) فى الهدف الخامس « أن الصراع العنى والطبعى بين الطبقات لا يمكن تعاطيه لو تنكزه ولنا ينبغى أن يكون حله سلميا فى إطار الوحدة الوطنية ومن طريق تطوير للولوق بين الطبقات » .

أو ينعم بحريته السياسية والاجتماعية إلا إذا كتبت حياته كلها تسير في ظل سيادة القانون التي تكفل العمل والمساواة وتكفل الفرص^(١).. كما أنه هدف دستوري .. إذ لك الميثاق الارتباط الوثيق بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الاجتماعية^(٢) .. كما سبق أن أوضحنا ..

١٦ - ومن ثم .. وحيث أن قيم الميثاق وأهدافه متكاملة ومتناسقة .. وجب النظر من وجهة القوة الإلزامية له إلى جميع أحكامه ونصوصه كوحدة كاملة .. ويكون الحكم عليها على كونه جوانبه دون تخصيص .. فإذا قلنا أنه ملزم سياسيا أو ملزم اقتصاديا .. فبأن يكون ملزم قانونيا ودستوريا كن أولى بحسبانه أعلى ويتق الدولة وأسماءها شكلا وموضوعا .. ولا يكون هناك محل للقول بأنه غير ملزم من الناحية القانونية أو الدستورية من حيث أنه لم يصدر قانون به .. ولم ينشر في الوقائع الرسمية ككل القوانين .. إذ المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية الذى أقر الميثاق هو الذى أعلنه وأصدره .. وقد قصد وروى في تشكيل هذا المؤتمر أن يمثل كل القوى الشعبية حتى يكون الميثاق صائرا من ضمير الأمة جميعها^(٣) .. وإذا كتبت الجمعية الوطنية التأسيسية التى ستختب خصيصا لوضع الدستور تقوم - عن طريق رئيسها - بإصداره .. بحسبها السلطة المؤسسة للتنظيم الدستورى القانونى لجميع الهيئات العاملة في الدولة تشريعية وتنفيذية وقضائية .. ومن ثم يكون الميثاق الذى أعلن وأصدر باسم الشعب .. واسم الممثلين لقطاعاته والصالحين عن إرادته شعبية ترم أمرها في إجماع ووحدة صائرا من الأمة .. وقد سبق أن قلنا أنه لا يجوز تجريد عمل مؤتمر وطنى ينتخب من الأمة بكافة قطاعاتها من كل قيمة قانونية ملزمة .. والا كنا منكرين على الشعب حقه الطبيعى في أن يضع ميثاقا يتعاهد به أبناءه على العمل الوطنى الثورى .. والا كنا أيضا محطين بقدر الميثاق في اشتراطنا إصداره بقانون ونشره في الجريدة الرسمية للقول بقوة الإلزامية القانونية .. شأنه في ذلك شأن أى قانون أو قرار جمهورى نشأتان بين ميثاق يتعاهد به الشعب على تخطيط جوانب حياته العامة وبين قانون الحجز الإدارى أو قانون آخر .. إذ يكفى أن يكون قد أعلن وأصدر باسم الشعب وفي جلسة علنية عامة ونشر عن طريق كل وسائل الإعلام في الدولة .. سواء عن طريق الكلمة المسموعة أو المقروءة أو عن طريق الصورة المرئية .. يكفى هذا للقول بأنه قد وصل إلى علم الكلفة حتى يكتب القوة

(١) ومن ثم يجب تعديل مواد القوانين التى تمكنت في وضعه وتقريره بمعى الفئات المستقلة أو الرحمة في المضى .. أن سيادة القانون تتطلب منا الآن تطويرا وأجبا لحواله ونصوصه بحيث تعبر عن التقدم الجديدة في مجتمعا .. اللب السليم من الميثاق ..

(٢) راجع بحث الدكتور حاتم - المرجع السابق ..

(٣) لها المؤتمر الذى سيقر الميثاق بعد مناقشته والامتناع عليه من هذا المؤتمر بعد أن يقوم على أساس تعديل القوى الشعبية تبشيرا لا من قبل تبديل المجالس النيابية ولكن من قبل تبديل الالة اننى ثلثت .. وعندئذ تختلص مهته ويختلص تبشيره .. نهر ليس بالتبديل اللائق للواقع الذى سيكون محل بحث فيما بعد والبا هو تبديل للالة في ثورتها في لباقيها وآلهما لا في التظاهرات الدستورية والعامة .. من كلمة الدكتور هشام خليل في الجلسة المأخوذة لليلة "تعميرة بتاريخ ١٠/١٢/٦١ - مجلة الحاماة العدد الخامس بالميثاق علم ١٩٦٢ ..

الملزمة قلوبهم ولا يستطيع أى من الناس أن يحتج بعدم علمه بالميثاق وأحكامه ومواده .. ليس هدف الإصدار والنشر أن يصل العلم بالثاقون الى الكلفة ويصبح علما مفروضا لا يستطيع أحد أن يتأمل من أحكامه الا في حالات معينة ..

١٧ - ثم ليس صحيحا القول بأننا بدأتنا مع الميثاق عهدا جديدا .. وأتينا طرحنا العهد السابق .. ليتولى ميثاق العمل الوطنى تنظيم جوانب حياتنا ثوريا لتحقيق أهداف وأمتى طالما تشغلنا بها .. ليس صحيحا لأن القول بأن المؤتمر الوطنى هو السلطة الشعبية المؤسسة لنظمتنا وتنظيمنا السياسى والدستورى والاقتصادى والاجتماعى في هذا العهد الجديد .. وأنه ملك حق إصدار الميثاق ملزما لكافة قطاعات الأمة ..

« وقد جاء تقرير الميثاق - مذكرته التفسيرية - واضحا في اقرار ذلك .. لقد تبلورت حمولة العمل الثورى في عشر سنوات ولصبح من الضرورى أن يعيد الشعب تأكيد مكانسه الثورية وتأكيد واجباته ومسئوليته في الحفاظ على العمل الثورى واستمرار قوته الدافعة » .. لقد أصبح من الضرورى أن يرسم الشعب اطر حياته وأن يحدد معالم المجتمع الجديد الذى يريده لنفسه وأن يوضح المبادئ والقيم التى تقوم عليها حياة هذا المجتمع وأن يمسوغ ذلك كله في ميثاق يصدره برادته ويلتزم به ويعمل بمقتضاه » .. ولأن الميثاق يصدر عن ارادة الشعب ممثلا في المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية « (١) » .

١٨ - فضلا عن ذلك .. تؤيد وجهة نظرنا بسؤال جديد .. ما تأثير الثورات على الدستور والتشريع المطبق قبل قبيلها ؟ هل يلزم الإلغاء الصريح للقانون حتى يلتزم القاضى به ؟ .. نقول .. أنه يتوقف تأثير الثورات على هذه التشريعات - دستورية أو عادية - على مدى ما تحدثه من تغييرات في فكرة القانون الرسمية التى تحوط نظم الدولة وكيفية الاجتماع والاقتصادى .. إذ الثورات انما تقوم لاصلا بقصد أحداث هذه التغييرات الجذرية في النظم القانونى السائد في الدولة وهو ما يؤدي بها الى هدم كل التشريعات الوضعية القديمة دون حاجة الى اعلان صريح بذلك من رجال الثورة .. لانه لا يمكن التسليم باستمرار نفاذ هذه التشريعات في عهد ما بعد الثورة بحجة انعدام الاعلان الصريح بوقف العمل بها .. اذ لا يستطيع القاضى تطبيق هذه التشريعات على ما يعرض عليه من اقتضية نزولا منه على مقتضيات فكرة النظام العام الجديدة المستمدة من فلسفة الثورة (٢) .

(١) يعود بنطق روسو الى ان الدستور لابد وان يكون من صنع الشعب نفسه مجتمعا في صورة جمعية وطنية ويرجع المصدر المبدع لهذه الوسيلة الحديثة الى نشأة الدستور الى التجربة البريكنية . فقد أصدر مؤتمر الاتحاد القمصادى المقعد في نيلايليا ١٧٧٤ في غنسون ثورة الاستقلال قراره للولايات الامملا بأن تطن دستورها المكتوبة بطريقة تؤكد فلسفة العدد الاجتماعى مقتضيات الجمعيات النسبسية وصدرت دستور هذه الولايات بهذه الوسيلة الديمقراطية .. ويصدر دستور الاتحاد البريكنى الصادر ١٧٨٧ تقريبا لهذا الاسلوب الجديد واتاراه لحق الشعوب في أن تصدر دستورها وأن تقرها فقد جاء في مقدمة هذا الدستور « نحن شعب الولايات المتحدة بصدر هذا الدستور ونقره » - نكثور طعية الجرف - موجر القانون الدستورى - المرجع السابق ص ١٢٠

(٢) مذكور طعية - المرجع عليه - ص ٢١٩

ومن ثم .. هل كان للقاضي عملاً وقانوناً التزام نصوص دستور ١٩٢٣ رغم سقوطه بالثورة وقبل أن يصدر الإعلان الدستوري في ١٠/١٢/١٩٥٢ ؟ ..
حتى هل كان القاضي يستطيع 'عمل' بنصوص دستور سقط بالثورة ولم يسقط
أو يلغى بنفس تشريعي .. يصدر وينشر في الجريدة الرسمية ؟ . الشراح على
غير ذلك (١) .. ١ اذ الدستور ينهار بالثورة (٢) .. دون حاجة الى الغائها
بمستور أو تشريع لاحق ينص على ذلك بصراحة ..

فلذا كل إلغاء الدستور بطريق الثورة ، هذه المكنة .. اعنى عدم استلزام
النسب استتريعى السلدر والمنشور رسمياً لإلغائه .. فبأن يكون للميثاق —
دون بشره في الجريدة الرسمية — ذات الميزد كل لولى .. اذ يستطيع القاضي
عبر قواعد الميثاق عن طريق تفهم أهدافه وروحه ويستطيع بالتالى الامتناع
عن تطبيق أى قانون لا يتماشى مع أحكام أسس وثائق الدولة وأعلى مصادر
سمعون وسعته أنه يعسبها وكملها .. ومن ثم فإن للمحككم الآن الحق في
مراقبه مشروعيه القوانين ومدى مطابقتها لأحكام الميثاق دون انتظار استكمال
المؤسسات الدستورية وصدر دستور الدولة .. أما يبقى أن تكون لها
السيادة السياسية والتأثيرية لأعمال هذا الفن .

١٩ — وليس أن على ذلك .. من أن قانون مجلس الأمة الجديد قد جاء
سماً للميثاق .. فقد قرر المبدأ الذى وضعه الميثاق في شأن تمثيل العمال
والفلاحين دون انتظار للنص على ذلك في الدستور .. فقد جاء في الميثاق
الباب الخامس منه * ومن هنا فإن الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين
والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها
بما فيها المجلس النيابي باعتبارهم أغلبية الشعب * .

وقد قرر السيد رئيس المجلس التنفيذي أن النص في قانون مجلس الأمة
على الاحتفاظ بنصف مقاعد المجلس للفلاحين والعمال قد جاء أملاً لبلادي
الميثاق وتمشياً مع أهدافه في أن يكون تمثيل الشعب في المجلس النيابي تمثيلاً
صالحاً .. اذ هو صاحب مصلحة مبيقة في الثورة .. وذلك حتى لا تنحرف
المجالس النيابية الى اتجاهات منسدة لاتجاهات ومصالح الاغلبية الشعبية .

٢٠ — ونعود الى تساؤل في قوة الالتزام القانوني .. هل تقتصر على العمل
التشريعي دون غيره من مصادر القانون ؟ .. أن التسليم بذلك يؤدي الى انكار
هذه الصفة على المسائر الأخرى للقانون .. وهي العرف والشريعة الإسلامية

(١) الاتجاهات الدستورية الحديثة — فكتور ميثان خليل — المرجع السابق ص ٤٢ —
فكتور سعد منصور . القانون الدستوري طبعة ٤٠ ص ٢١٧ .

(٢) يراجع مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى طبعة ١٩٥٧ ص ٥ 'الأنظمة السياسية والبلدية
للدستورية العامة في الأنظمة القومية والتركيبية' — ١٢ — ١٠٥ .

ومبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة (١) .. ومن ثم لا يجوز نزع القوة الملزمة من هذه المصادر .

وفي نطاق القانون الدستوري .. نجيب على سؤال من كون العرف أو السوابق الدستورية من مصادره ؟ . إذا كانت تجارب العصور السابقة قد أثبتت صحة تلك الفكرة الاجتماعية المنطقية القائلة بأن القانون صنو للجماعة التي يحكمها وصدى لما يفتعل فيها من عوامل متباينة .. (٢) فإن ذلك يكون من باب لولى في نطاق القانون الدستوري ونظام الحكم .. فالتنظيم الدستورية لا تندر في ذاتها بل بمقدار ملائمتها للجماعة التي تطبق فيها .. ونقول ملائمتها - لا مطابقتها - لأننا لا نقصد أن يكون القانون بصفة مطلقة مجرد ظل للجماعة بل أن بينهما في الحقيقة تماثلا يؤثر بمقتضاه كل منهما في الآخر ويتأثر به .. (٣) ومن ثم يكون للعرف الدستوري المقلم الأول بين مصادر القانون الدستوري ولن تفضل القواعد العرفية فيه النصوص الدستورية (٤) .

والسؤال الآن .. ما هو دور العرف الدستوري مع النص المدون وموقفه منه .. لا خلاف بين ثمة الفقه الدستوري في أن العرف يفسر النصوص الدستورية فبين مضمونها أن غمض وطريقة تطبيقها ونطاق ذلك التطبيق كما أنه يكمل النص أن كان ناقصا ويقومه أن بدأ متعارضا ..

٢١ - والرأي الراجح .. أن العرف الدستوري يستطيع ما لا يستطيعه القانون العادي .. تعديل النص بل وتعطيل تطبيقه .. إذ قواعد القانون العلم أقل تشجاً حتى اليوم من قواعد القانون المدني ولذلك كان مجال عمل العرف فيها لوسع مدى وأخطر شأنا .. ومن ثم يكون العرف الدستوري أعلى قدراً من النصوص مهما بلغت من الدقة والتفصيل (٥) ..

وفي هذا يقول René Capitant ويؤيده Laffont: هل العرف الأسمى الأمة وسيادتها ؟ .. وطالما أن للأمة سيادة وأنها هي السلطة التأسيسية العليا ولن سائر السلطات ليست إلا من خلقها أملاً يكون العرف الذي تعبر به عن نفسها أساس كل وضع قانوني ؟ .. لأن كل القانون يصدر أحياناً عن المشرع فإن الأمة هي التي تكفل له البقاء .. وفي هذا يتجلى سيادة الأمة ويكون العرف تبعاً لذلك أقوى من القانون المكتوب لأنه يصدر عنها

(١) المادة الأولى من القانون المدني .

(٢) ، (٣) ، (٤) ، (٥) لذلك لم يصح بالتنسكوا عليها قال « أن المصلحة وحدها هي التي تفسر موافقة قانون ما للشعب بخطف من الشعب الذي وضع تلك القانون لأجله » ..
الجماعة الدستورية للمصلحة - تكرار مثيل خطف - المصلحة ، من ١١ ، ١٦ ، ١٧ .

مبتثرة (١) .. كما يقول Arradta أن العرف قانون بطبيعته لا لأن
المشرع يقره صراحة أو ضمنا وإنما لأنه يعبر به عن حقيقة ضمير الجماعة (٢) .

وفي شأن العرف المعدل للنص الدستوري .. لا يقر الدكتور سعد منصور
المبلغه لحد اعتبار هذا العرف في مرتبة أعلى من النصوص الدستورية ..
كما لا يقر من جهة أخرى انقاص قوته الى حد اعتباره في مرتبة التشريعات
العادية محسوب .. إذ المقصود من جعل الدستور جامدا هو تنفيذ سلطة
المشرع العادي وجعل سلطة تعديل النصوص الدستورية من اختصاص
المشرع الفلسفي دون غيره .. أفلا يكون من قبيل التحول عن الاتجاه
الموضوعي بعد ذلك الاحتجاج في وجه إرادة الجماعة بأنها لم تظهر في المظهر
الشكلي الخاص الذي يتطلبه الدستور « (٣) .

Les coutumes qui modifient des constitutions écrites (Duverger) ويقول
ent, en principe la même valeur juridique que la constitution à laquelle
elles se rattachent puisqu'elles ont pour fondement une certaine inter-
prétation de cette constitution, toute mesure interprétative a la même
valeur que le texte qu'elle interprète... « (٤)

٢٢ - ومن ثم يبقى للعرف القوة الملزمة على أساس أنه المظهر المباشر
لسيادة الأمة .. ويكون على عكس التشريع العادي بمستطيع أن يعدل
النص الدستوري ولو كان نصا جامدا لا يعدل أو يعطل بتشريع عادي بل
بإجراءات أشد وأعتد .

وتبقى للمبادئ الدستورية العلمية والسوابق الدستورية قوتها الإلزامية
التي تنفذ المشرع العادي .. وليس أدل على التمسك بهذه المبادئ العلمية ..
ما جاء في نصوص الإعلان الدستوري المؤرخ ١٩٥٢/١٢/١٠ الذي استقط
دستور ١٩٢٣ « أن الحكومة في فترة الانتقال التي يتم فيها إعداد دستور
جديد يتفق مع أهداف الثورة ويحقق آمال الأمة في حكم نيابي نظيف تتولى
السلطات العلمية فيه هيئات تراسى في ذلك المبادئ الدستورية العلمية مع
مراعاة مصالح المواطنين جميعا دون تمييز « (٥) .

(١) « (٢) للقانون الدستوري - دكتور سعد منصور طبعة ١٩٥٤ ص ٧٧ ، ٧٠

(٣) مرجع دكتور سعد منصور السابق ص ٩٥ ، مرجع دكتور لبله ص ٣٩ ، ٤١

(٤) Maurice Duverger « Manuel de droit constitutionnel et de science
politique » 6ème éd. 1948, p. 206.

(٥) ينظر الإعلان الدستوري بقرا لحالة سبق وجودها وهي سقوط الدستور منذ قيام
الثورة ونجاحها - دكتور محسن خليل - النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية
المتحدة ص ٢٠٥

٢٣ - ولنا سابقة دستورية تدل على ما للشعب من حقوق في رسم اطر سياسته العامة في كافة نواحي الحياة .. وانه يصدر في ذلك بها له من حق طبيعي ويكون قيدا على الكلفة لا يستطيع المشرع ان ينقل من هذا الحق .. فقد جاء على لسان صاحب الثورة « ان هذا الدستور - دستور ١٩٥٦ - خالد ولم يكن معقولا ان الثورة التي وضعت واعلنت قيامه منبثقا من صميم ارادة الشعب وخلاصة تجاربه ترضى لهذا الدستور ان يسقط لو يضيع . ولكن الدستور ليس مجرد النصوص الجامدة وانما هو الحركة الدائمة البقطة في اتجاه المستقبل الذي تسعى اليه هو الاطار الذي ينظم هذه الحركة ويجمع صلوتهما ولقد وقعت حركة هائلة بين شعبين من امة واحدة في جمهورية متحدة وكان لابد ان يتسع الاطار لكي يستطيع ان يضم النظم الجديد » (١) .

لهذا كل دستور .. هذه القيمة المعنوية الهائلة في ضمير الشعب بحسبته منبثقا من صميم ارادته بل ان يكون للميثاق هذه القيمة يكون لول .. وينسحب عليه ايضا الوصف بأنه الاطار الذي ينظم الحركة الدائمة البقطة في اتجاه المستقبل ويجمع صلوتهما .

٢٤ - وفي نظرنا ان الامر لا يخرج من أحد لمرضين بخصوص قيمة الميثاق القانونية والدستورية .

اما ان يكون المبدأ الذي يتضمنها الميثاق قيمة وضعية تستلزمها من صلتها الدستورية وكونها مبدأ دستورية عامة ملزمة تضمنتها أعلى وثيقة في الدولة .. ومن ثم تأخذ حكم القواعد الدستورية من حيث قوتها القانونية والدستورية .. ويتمتع على المشرع الالتزام بها وعلى القاضي عدم التدخل منها أو تضيق آثارها .

واما ان هذه المبادئ لا تشارك القواعد الدستورية قوتها القانونية وعندئذ يصعب اسباغ لية قيمة وضعية عليها بل لا تكون لهذه المبادئ قيمة ما .. فيملك المشرع مخالفتها ويستطيع القاضي التدخل منها .

واذا كان الخلاف في فرنسا قد شجر حول القيمة القانونية لاعتبارات الحقوق - وهذا ما سنبحثه فيما بعد - الامر الذي هذا بمجلس الدولة الى الوقوف مؤقتا متمايحا لم يصل فيه الى تاصيل له .. فقد أخذ برأى يقرر ان المبادئ

(١) من البيان الذي لقاها للرئيس جمال عبد الناصر اثناء مجلس الأمة في ٨/٢/٥٨ .. انظر القانون الدستوري - المصري - طبعة ٨٨ للتكوير مصطفى أبو زيد ص ١٠٠

كما انه في الجلسة للتاريخ التي عقدتها مجلس الأمة في ٨/٢/٥٨ اعلن رئيس الجمهورية جينا امرة المجلس بالإجماع تفسي أسس الوحدة التي اتفق عليها ممثلو الدولتين مصالحة في سبعة عشر بندا - اطلق للمجلس عليها تجاوزا دستور مؤتم .. فقد أصدره ممثلو الدولتين بعد الاتفاق عليه وذلك دون صدور تشريع بذلك ..

التي تضمنها إعلان الحقوق أو مقدمة الدستور لا تعتبر نصوها قانونية ذات طبيعة دستورية وحتى ذات طبيعة تشريعية وإنما هي ملابى قانونية له *principes généraux du droit* بحسب أن يستوحىها العبد التشريعى أو عمل الحكومة أو جهة الإدارة وإن كانت تلك جميع سلطات الدولة — بما فيها الحكومة — تنفيذ ما يورده الإعلان أو المقدمة من حقوق .

فمن الخلاف حول الغاية الدستورية للميثاق يجب ألا ترتفع إلى هذا المستوى . . . إذ الميثاق قد سخر منسجما في ذاته — وبين قواعده — عناصر قوته الإلزامية . . . فقد وضع عمل السلطة المؤسسة التي ستقدم على وضع الدستور الذى سيشتغل قواعد محددة ومضافه نينا لكل ما رسمه الميثاق أطارا عاما لجميع عناصر الحياة فى الأمة سيما وإن الأمة مجتمعة كما سبق أن قلنا قد عبرت عن إرادتها في إقرارها لميثاق للعمل الوطنى تلتزم به ويقوم على تنفيذه مستمسكة بكل ما فيه من معنى الحق والحر والعقل في الحياة .

٢٥ — ومن ثم يكون سلبها ما انتهينا إليه . . . أن الميثاق له القوة الملزمة التقديرية الدستورية . . . فهو يتضمن إلى جانب كافة المبادئ والنظم في جوانب الحياة المعنية الأخرى . . . المبادئ الدستورية العامة التي انتهى إليها الفقه الدستوري كما أنه يحتل مكان القمة من وثقتنا السياسية والقانونية (١) والجمعية والإقتصادية والأخلاقية والتاريخية . . . وهو وثيقة ملزمة للكافة لا يستطيع أحد أن ينال منها أو يوقف سريعتها . . . وملزمة لجميع الهيئات والأجهزة في الدولة . . . ولا يلزم للعول بذلك صدور تشريع يسر وينشر في الجريدة الرسمية وبقوته ينفذ الميثاق عنصر القوة الإلزامية القانونية . . . أن يكون في هذا العول أهدار للبساق . . . وإخلال من شأن الأمة وحققا في وضع ميثاق للعمل الوطنى في كافة شئون حياتها . . . وحط من قدر الميثاق وقيمتها القانونية والدستورية . . . ونزوع إلى النزول به إلى مصف القوانين والقرارات الوزارية . . . إذ كما سبق أن قلنا أن في وسفل الإعلام ما يعنى عن هذا الإصدار والنشر ما دام قد وصلت مبادئه وأهدافه إلى علم الكافة وقد انتهينا إلى أنه يجب الوقوف إلى جانب أحد الفرضين السابقين . . . فأما أن يكون للميثاق قوته الإلزامية الذاتية بصرفه يتضمن قواعد دستورية في أسس وثلق الدولة . . . وأما أنه ليس من طبيعة القواعد الدستورية ومن ثم لا يكون ملزما قانونا . . . أما أن نقف موقف مجلس الدولة الفرنسى ونسحب عليه صفة المبادئ القانونية العامة دون الزام . . . فهذا ما لا نوافق عليه . . . وللميثاق قوته الإلزامية الذاتية . . . وللمحكم الحق في مراقبة مشروعية القوانين والحق في تعليق أحكام الميثاق وطرح القانون المخالف له دون دعوة تشريعية لذلك ودون انتظار استكمال المؤسسات الدستورية وفعلا بالمشروع إلى تعديل مواسنه بما يتماشى مع أهداف الميثاق ومثله العليا . . . وإنما — كما سبق أن

(١) بحث المفكر عبد القدر حاتم — المرجع السابق من ٢٨

منه - يبقى لهذه المحاكم الشجاعة السياسية والقانونية لأعمال هذا الحق ..
رغم أن فعلت ملتما تتماشى مع أهداف الثورة .. وأهداف المجتمع النورى
جديد .. وترتقى في رفعة بالسلطة القضائية الى ملتزمة ركب الثورة وظروف
عدا المجتمع مقسمهم بنصيب في تثبيت دعائم هذه الثورة وتحقيق أهدافها ..
" بل أن القضاء قد تخلف ووقف في وجه التطور والارتقاء وتلصب الشعب
بذاته بعدم سرافه بقوة الميثاق الالزامية القانونية والدستورية .. بل يجب
أن يحتفظ بروحه شعبى يسير مع الركب .. مع الكل الواحد الذى يمثل جوهر
هذه الأمة بحملها وقوتها .. ليصل معه الى ما ينبغي في إقراره ليثاق للعمل
بوطنى .. حتى لا يؤدي بعد الشقة بين القضاء والتطبيقات الشعبية الى عدم
الاستقرار .

٢٦ - سنورد بعض كلمات تؤيدنا ويصل الى تقرير الميثاق منقذ منده
سهاية هذا الجدل .. جاء بالكلمة المكتوبة للسيد الأستاذ عبد الحليم الجندى
رئيس إدارة قضايا الحكومة للمؤتمر الوطنى للقوى الشعبية « أن واجبنا
أن نلحق الى هذا الميثاق بالأسس والتعديل للجميع مسئولية ناله
من هذا الوطن من خيرات .. للجميع مشرك في رسم مقدرات البلاد من
عصم الديمقرطى الى وضع أسس المجتمع المعمرى .. وبهذا يعتبر في وضع
هذا الميثاق انطلاقه جديدة في ركب التطور وإطاره يضم بين جنباته رسما
لما مسون عليه حيلنا الجديدة « .. وجاء في موضع آخر من كلمة سيادته
« الواجب أن تكون القوانين نابعة من واقع بيئتنا ومجتمعنا منبثة من غزيرة
الأسس المعمرى وخلاصة لتجاربه وتطبيقاته والقول بغير ذلك مجلبة للأصول
ملا يجب التسليم بالنظريات أو تجارب الشعوب الأخرى كحل .. بل يجب أن
سوى الأساس هو الأخذ بتجارب الوطنية الصميمة (١) .

وفي كلمة للدكتور هنان خليل يقول فيها « إذا أردنا الثورة ٢٣ يوليو الأمر
دون أن نسجل الأشياء التى حققتها لهذا الشعب تسجيلا نطمئن اليه في
المستقبل فلا بد وأن نسجل هذه الثورة بأنكارها ومكاسبها في شكل ميثاق
يقيد جميع المنظمات التالية كما يقيد جميع الدساتير والقوانين العادية التى
تتلوه « (٢) .

وقد قال الدكتور حسين خلاف « واقع الأمر أننا نحس مع قرارة أنفسنا أن
الميثاق الذى سنبرمه هو منطلق ثورى لنا .. هو نقطة انطلاق لهذه الثورة
انطلاقة جديدة .. وهو أيضا سلاح ثورى جديد .. ذلك يأتيه بطور تلك القيم
ونلك المبادئ التى تؤمن بها في قرارة نفوسنا والتى نعتقد جازمين أننا
محتاجون الى أن يحددها تحديدا واضحا حتى نتخذ منها هاديا في
حيلنا « (٣) .

(١) ، (٢) ، (٣) ، انظر مجلة المائدة العدد الخامس بالميثاق .

وقد جاء في كلمة للاستاذ محمد توفيق خشبة المحلى « الميثاق عهد نقطعه على انفسنا جميعا حكومة وشعبا سوف نلتزمه في دستورنا وسوف نلتزمه و تشريعنا بل سوف نلتزمه المجلس الشعبى على اختلاف مستوياتها و اذا كان الفقه الدستورى قد اسطاح على ان الدستور هو أب القوانين فلا جدال و ان الميثاق هو أب الدستور فلك انه ارسى قواعد الجهورية الرئيسيه التى سيقوم عليها بناء دستورنا * (١) .

وتد قال أيضا الاستاذ ابراهيم السيد عثمان المحلى « في رأى انه لا يصح أبدا ولا يجوز قطعا ان نعطى وان نسمح للمجلس الشعبى — ايا كانت — حق تعديله وتبديله فهو اكبر من المجلس واعظم من التتفيليات .. انه صورة من حياتنا بل انه حياتنا نفسها .. وقد وصف لحد الزملاء بالامس الميثاقى بأن ابو الدستور و في رأى انه اعظم واجل .. انه خالق الدستور وصانع حياته معظمة الميثاقى في ضمان بقائه وكرامته وقنسيته في استمرار ثبوته (٢) * .

٢٧ — وقد جاء في تقرير الميثاق « انه يصدر عن ارادة الشعب ممثلا في المؤتمر الوطنى للقوى الشعبى .. وانه في حقيقته ارادة الشعب في رسم 'نهاد العمل النورى وما يتصل به من حقوق وواجبات ومن ثم فله يرب آثارا هامة منها :

لولا : ان المبادئ والاسس والحقوق والواجبات التى وردت في الميثاق وبد مصدرت عن الارادة الشعبى في اجماع يمتد من القاعد الى الفيلدة لها صفة الأوامر باسميه للمراضين وبالنسبة لأجهزة الدولة جميعا ..

نلقيا : ان الخروج على مبادئ المساق يعتبر خروجا عن ارادة الشعب .

فللنا : ان على الشعب ان يحمى الميثاق لانه بذلك يحمى ارادته التى اعلنها .

وان الميثاق وهو يرسى المبادئ والاسس التى يقوم عليها المجتمع يعتبر اساسا لوضع الدستور ولوضع القوانين فالميثاق ينزل من الدستور منزل الاموة ..

ان الميثاق يستمد قوته الملزمة من ارادة الشعب ويعد سبيله الى التطبيق لعمل الشعب .. ويعد حمايته في حرم الشعب عليه (٣) .

ضمانات نفاذ الميثاق :

الميثاق باعتباره صائرا عن مجموع قوى الشعب العاملة ومتمرا لمصورة المجتمع الجديد وانه اشتراكى تعاونى عربى وباعتبار انه حدد مفهوم هذه

(١) ، (٢) ، (٣) : انظر مجلة المعلقة العدد العاشر بالميثاق .

الاشتراكية واهدائها ومعالم الوطن الثوري للوصول الى هذه الاهداف .
ينشئ على كثافة المواطنين التزاما بالولاء له ولما تضمنه من اهداف وخطط
ولاء مشتقا من ولاء المواطن للدولة وتبعيته لها .

وهذا الولاء ليس ولاء عقائديا نظريا محسوب لان الميثاق لم يقتصر على وضع
فلسفة للاشتراكية كظرفية وانما اوضح واجبلت المواطن في المجتمع
الاشتراكي ، كما حدد حقوقه ورسم له طريقا للعمل الوطني اوجه عليه
باعتباره مواطنا .

كما ان الميثاق قد كفل التزاما مبدئيا بعدة وسائل :

١ - ما جاء فيه من ان الوحدة الوطنية ممثلة في الاتحاد الاشتراكي العربي
هي السلطة الممثلة للشعب والدافعة لامكثيات الثورة والحرس على قيم
الديمقراطية السليمة .

٢ - ما نص عليه من ضرورة عرض الدستور الجديد للجمهوريه عند
بحثه لشكل التنظيم السيلسي للدولة لعدة ضمانات لازمة .

٣ - ما نص عليه من ان سلطة المجالس الشعبية المنتخبة يجب ان تتكبد
بمستمرار فوق سلطة أجهزة الدولة التنفيذية والادارية وذلك حتى تمنعها من
الانحراف ويتباعد بينها وبين محلولة ان تجعل من نفسها بيروقراطية ، يبكها
ان تعهدى الانطلاقة الثورية التقدمية « من تقرير الميثاق » .

كما سبق ان قلنا تقع في طريق تحقيق صورة الديمقراطية المباشرة المثلى .
فلا لعل من ان تعطى هذه السلطة الرابعة حق مقاسمة مجلس الامة في
الوظيفة التشريعية اذا ما من للمجلس ان يدخل تعديلا ما على الميثاق الوطني
.. وتكون رقبيا عليه اذا ما حلول المسلس بالميثاق الذي ارتضاه الشعب
اطارا خارجيا للنظام السيلسي والقانوني والاجتماعي في الدولة .. ومن ثم
يستطيع الشعب ان يتدخل في أعمال مجلس الامة يقف في وجه طغيانه ان شلته
التمثيل الغرض والسلطة (١) ..

وقد يعترض البعض على اقتراحنا هذا بعدم كفاية اغلبية الشعب وكون
تعلقته وخبرته دون المستوى المطلوب الا أننا لا شك قد لمسنا ما وصل اليه
شعبنا من وعى .. ومن ثم فلا محل لحرماته من الاشتراك في تحمل مسؤولية
الوقوف في وجه كل من يحول المسلس ببيلقته .. وهذا امر يدركه بوعيه
وخبرته ولا يحتاج فيه للثقله لو درجة تعليم معينة .

(١) وتفيدا لرأينا ان السلطة اذا وزعت على رؤوس متعددة قل خطر الانحراف بهما
واسادة استعمالها .. لشر الى ما قاله الأستاذ Bryce « ان التريخون قد حذوا
من سلطتهم التشريعية بتقسيمها كما فعل الرومان عندما حذوا سلطتهم التنفيذية بلمسائل
تصلين محل الملك » .. نكفور مبان خليل - القانون الدستوري المراجع السابق ص ٢١٥

٤ — وتضلف قوة الراى العلم الى الضمائم التى تشكّل عنصر الجزاء غير المباشر للخروج على الميثاق او محلوله المساس به .. اذ اصبح للراى العلم فى الزمن المعاصر قوة لا يستهين بها الحكم .. نتيجة لانتشار الوعى الديمقراطى وتبسك الامراء فى كلفة بفاع الارض بالحقوق والحريات العلمية التى أصبحت فى ضمير الجماعات الحديثة (١) .. ومن ثم سيجد الحكم أنفسهم مسؤولين الى احترام الميثاق والنزول على أحكامه ومبادئه .. فقد يلت يهددهم سحق الراى العلم وما عسى ان يولده خروجهم على الميثاق من رد الفعل لدى الشعب .. بعد ان نظمت قاعدته فى الاتحاد الاشتراكى العربى وانتشر التنظيم فى المدن والقرى .. وكما جاء فى الميثاق « ان الحلحة ماسة الى خلق جهار سياسى جديد داخل اطار الاتحاد الاشتراكى العربى يجند العناصر المسلحة للثيلاء وينظم جهودها ويبلور الحوافز لثورة الجماهير ويتحسس احتياجاتها ويساعد على ايجاد الحلول الصحيحة لهذه الاحتياجات » .. هذا الجهاز السياسى بقيادته .. لا شك هو السلطة الفاعلة على الوقوف موقف المعارضة لكل اتجاه من الحكم او السلطات للخروج على احكام الميثاق واهدافه ..

٥ — الا ان اقوى الضمائم جميعا .. هو ما تستطيعه الرقابة القضائية على اعمال الهيئات العلمية — تشريعية وتنفيذية — من الوقوف فى وجه بيار يحالف الميثاق .. هذه السلطة القضائية (٢) تنبثر بالاعيب السياسيه والسياسيين وانثى تخرج من نطاق الاهواء والامحارفات والنيارات الشعبية البهائيه .. ومن ثم نرى ان يكتفل النظم القانونى الذى تضعه الجمعية تأسيسيه — مجلس الامة التأسيسى — المنخبة لوطن الدستور .. بتوضيح هذه الرقابة القضائية على مشروعية الدستور او القانون أو الرقابة على اجسث الهيئات الادارية ادا ما جاء مخالفا لمبادئ الميثاق (٣) .. وستفصل ذلك مستقبلا .

١ — يلاحظ مدى الوعى السياسى لدى لشعوب فى وقودهم فى وجه السرقة العنصرية الثانية بعلامات انعالى لحقوق الانسان الذى اقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٠/١٢/٤٨ .. وذلك فى مؤتمر القبة الذهبى وفى مؤتمر للعمل الدولى الاخير .. اذ انسحب من المؤتمر مندوبو للدول الامريكية احتجاجا على قبول حكومة جنوب افريقيا المرسلة فى تطبيق السرقة العنصرية .. ولم يعودوا الا بعد طردها من المؤتمر .. اما فى لولايات المتحدة الامريكية فالمركبة على اعداء بين الزوج والبس فى الجنوب .. الامر الذى استغنى تدخل كيندى فى المشكلة باربعه لقوات الاعفوية لمنع هذه السرقة بالقوة اثر عدم تنفيذ حكم ولاية الاليا لحكم المحكمة القبلية كما تم مشروع قانون الحقوق المدنية للكونجرس لاتراء .. ولازال الموقف فى انتظار اجلاء لموضه وسكون عليمه .

٢ — لاحظ المبيد مورير .. ما لتدخل القاضى عند برافية دستورية القوانين من خطر لما يخشى من ان ينتابه نزعات ويحول سباسبه خلسة . كما لاحظ من نلمية اخرى ما يترتب على عدم تقرير هذا الحق للقضاء من اعداء للقواعد الدستور واعدالم لقراها .. ونلم طين الشرسين احبار اولها ملهدا فكره تدخل للقاضى ببحث دستورية القوانين فهذا امون بكثير من اعداء الدستور وانسلك هريتها دون رادع ما .. تنشر .. اصول للقانون للاسبافين الدكتور السلهورى والدكتور حشمت ابو سبت — القاهرة سنة ١٩٣٨ من ١٥٦ الهذس .

ولا شك أن بتقرير الحق للأفراد في اللجوء للهيئة القضائية — مدنية أو إدارية — إذا ما خرج الدستور أو القانون أو القرار الإداري بصورته لأحكام الميثاق ومبادئه .. في مخالفة قضائية للهيئات الدستورية أو الإدارية .. ووقوف هذه لئلم قلص يملك أن ينلثشها تصرفاتها وأن يراجعها الحسب في مدى مشروعية هذه التصرفات .. يشكل أقوى الضمات لقرار الميثاق .. وهذا ما سنبحثه فيما بعد .

هذه الضمات توفر للميثاق عنصر الجزاء الذي يكسبه القوة الإلزامية في مواجهة سلطات الدولة الثلاث وفي مواجهة الأفراد .. وتسبغ عليه قيمة القاعدة القانونية الملزمة .. وتضمن للميثاق مراعاته واحترامه حتى لا تصبح هبة ومجردا من كل قيمة قانونية ..

« المبحث الثاني »

سبلادة الميثاق الوطني

تمهيد :

٤ - وإذا ما أخذنا الميثاق في زمره القواعد القانونية واعتبرناه من الأعمال المشرعة بحسبته قاعدة قانونية عامة .. وذلك وفقا للمعيار الموضوعي .. الا انه بقي تحديد مكان الميثاق بين جملة قواعد النظم القانوني وفقا للمعيار الشكلي .. والذي يقيم السلطة التشريعية على رأس السلطات العلية في الدولة .. ذلك ان الدستور ملزم لكل السلطات في الدولة .. ويترتب على ذلك انه يجب الا يصدر قانون على خلاف نصوص الدستور أو يفرج على روحه ومبادئه .. والا كلن غير دستوري ووجب امتناع القضاء أو منعه من تطبيقه على الحالة المعروضة عليه .

والسؤال الذي نطرحه الان ونحاول الاجابة عليه بما نراه يتشى وواقع الامور .. هو هل يعتبر الميثاق في مرتبة القوانين العلية ؟ لم يعتبر في مرتبة النصوص الدستورية .. لم يصل في سموه الى مرتبة أعلى من مرتبة الدستور نفسه ليصبح له قيمة فوق دستورية *supra-constitutionnelle*

لما انه أعلى مرتبة من نصوص القوانين العلية .. فلا جدال في ذلك .. اد في الفقه الدستوري يجب التفرقة — بين السلطة التشريعية المؤسسة *Pouvoir constituant* التي تضع قواعد النظم الدستورية والاطار العام للنظام السياسي والقانوني والاجتماعي في مجتمع معين .. والتي تشكل من مجالس أو جمعيات تأسيسية شعبية منتخبة لفرض وضع هذه النظم أو هذا الاطار العام .. وبين السلطة المؤسسة *constitue* التي تنبثق من ذلك النظام .. ومن ثم يجب الاتي القوانين العلية على خلاف نصوص الدستور ومبادئ الميثاق .. حتى يكون في ذلك ضمان لحقوق الافراد وحقل دون خروج السلطة التشريعية المؤسسة عن الدائرة التي رسمتها لها السلطة المؤسسة .

ولا يقال ان المجلس النيابي منتخب هو الآخر ولن اعضائه يمثلون الامة بتجاهاتها الشعبية .. لا يقال هذا .. مهؤلاء مقيدون بالعمل في حدود الدستور والميثاق القائم .. وذلك وفقا للوكالة الخاصة من الامة والتي انبثق منها المؤتمر الوطني للقوى الشعبية الذي اقر الميثاق وأعلنه .

مرتبة الميثاق :

ولكن هل تعد مرتبة الميثاق أعلى من نصوص الدستور الذى يوضع فى أعليه ؟ .. ويلزم تبعاً لذلك أن يجيء الدستور على هدى ووفق أحكام ومبادئ الميثاق ..

وقد اختلفت فى ذلك الآراء :

رأى يقول : أنه إذا اختلفت لوضع الدستور جمعية تأسيسية .. أو عرض على الشعب فى استفتاء علم ليقول كلمته ورأيه فيه واكتسب بهذه الطريقة لوثائق صفة العمل التأسيسى الشعبى .. فإن من المتعذر بعد ذلك القول بأن الميثاق يعلوه مرتبة من الناحية القانونية .. طالما أن الإرادة الشعبية التى تظاهر الميثاق هى نفس الإرادة الشعبية التى تظاهر الدستور (١) .

وفى رأى آخر : أن الميثاق يعلو الدستور مرتبة من حيث التدرج الهرمى للقواعد القانونية .. أى فى النظم القانونى فى الدولة ، إذ أن الميثاق الوطنى هو اسمى وثائق الدولة ويعتبر من أطراف كافة السلطات فيها وأنه لا يرتبط بالدستور بل يعلو حتى ولو تغير الدستور (٢) وأنه يعتبر بحكم المبادئ الكلية التى فرض لها ويحكم الطريقة التى تنظم أقراره والموافقة عليه من جانب الشعب لبا للدستور ومعنى هذا من الناحية العملية أن مبادئ الميثاق تعلو وتفرض نفسها على كل تنظيم سياسى لاحق كما تفرض قيمتها والزامها على كل هيئة من هيئات الحكم مهما علت ، ومن ثم فإن الدستور الذى سيوضع فى ظله ووفق مبادئه سيحتل الدرجة الثانية فى هذا النظم وهو الذى سيحول مبادئ الميثاق من مبادئ نظرية وأصول كلية إلى نظم محددة منضبطة (٣) إذ الميثاق قد دخل التاريخ وأصبح تراثاً وطنياً مكوناً جزءاً من ضمير الأمة وتعاهد المواطنين .. فقد آمنوا به ولزمتهم فى نظرهم إلى مصاف المعاهدات .. واستقل بذلك عن نظم الحكم المطبقة .. واستقرت وفقاً له كليات وجزيئات هيئات العملية والخاصة .. وإن كان لا يستعمل كلية عن منطق التطور والارتقاء (٤) .. حتى يصل إلى أعمق كل مواطن ويصبح جزءاً من ضميره ووجداته .. فقد جاء الميثاق معبراً بامانة ووضوح عن رغبات الأغلبية العظمى من المواطنين .. مصاغاً فى لغة سهلة دارجة لتفهمه الأمة جميعها .. بجميع طبقاتها ومستوياتها .

(١) الدكتور أحمد كمال أبو المجد - بحث عن الميثاق الوطنى - المرجع السابق ص ١٠٦

(٢) الدكتور سليمان الطباوى - دور الميثاق الوطنى فى تشكيلات السياسة والجمعية - المجلد بحث لسياسة فى الكتاب رقم ١٢٧ من سلسلة الكتب القانونية .

(٣) بحثه للدكتور حاتم فى مجلة العلوم السياسية والرجع السابق ص ٢٨

(٤) ولهذا أعلن الحقوق الفرنسى رغم سقوط العهد من دستور فرنسا التى ظهرت منذ الثورة الفرنسية الآن .

ونحن من هذا الرأي : ذلك .. لن الميثاق يعتبر الإطار العام للسياسة القومية إذ يشكل الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع الجديد .. ويحدد طريق البناء ومعاله في المستقبل .. ولذا جاء متضمنا الأسس العلمية في نظم الحكم خالصة .. ولم يترك للدستور سوى تحديد معالنه .. على ضوء مبادئه وأهدافه والتي أصبحت من قبيل المبادئ الخالدة التي لا تختلف باختلاف الدساتير المقبلة .. فمهما تغيرت الدساتير .. فالميثاق يبقى كأساس لوضعها وأساس لكل عمل وطني مقبل .. ويكون في الخروج على أسسه وأهدافه .. خروجاً على إرادة الشعب العلمية صاحب السيادة الحقيقية (١) .

وقد جاء الميثاق نفسه صريحاً في إقرار سموه ورفعة مرتبته على الدستور .. إذ قرر في بعض أبوابه ضرورة صدور الدستور وفقاً للإطار العام الذي رسمه له .. إطار من الديمقراطية الاشتراكية التعاونية (٢) .. إطار من الحرية — حرية الوطن والمواطن — سياسية واجتماعية وفكرية .. إطار من الوحدة الوطنية والقومية (٣) .. ففى الباب الخامس منه .. عن الديمقراطية السلمية « .. أن عمق الوعي وأصله إرادة الثورة وضعا بنجاح شعار الديمقراطية السلمية ضمن المبادئ الستة . ورسماً من الواقع وبالتجربة وتطلعا إلى الأمل معالم ديمقراطية الشعب .. ديمقراطية الشعب العامل كله .. أولاً : ثانياً : ثالثاً : أن الوحدة الوطنية التي يصنعها تحالف هذه القوى الممثلة للشعب هي التي تستطيع أن تقيم الاتحاد الاشتراكي العربي ليكون السلطة الممثلة للشعب والدائمة لامكثبات الثورة والحلوسة على قيم الديمقراطية السلمية .. هذه القوى الشعبية الممثلة المكونة للاتحاد الاشتراكي العربي وإطلاق فعليتها تحتم أن يتعرض الدستور الجديد للجمهورية العربية المتحدة عند بحثه لشكل التنظيم السياسي للدولة لعدة ضوابط لازمة :

١) من هذا الرأي أيضاً .. فكتور ريمس المحبوب — بحث في الميثاق الوطني — المرجع السابق ص ١٢٨ كما جاء ذلك أيضاً في تقرير الميثاق .

(٢) جاء في الباب الخامس من الميثاق : أن الديمقراطية السياسية لا يمكن أن تتصل من الديمقراطية الاجتماعية .. أن المواطن لا يكون له حرية التصويت والانتخابات إلا إذا نأمرت له صلاحت ثلاثة : أن يحرر من الاستغلال في جميع صورته .. وأن يكون له الفرصة المتكافئة في نصيب عائلته من الثروة الوطنية .. أن يحصل من كل ثقل يحد من المستقبل في حياته .

« الديمقراطية نومان : ديمقراطية سياسية يقصد بها لنظام ومبادئ حكومة للشعب » ، وديمقراطية اجتماعية يقصد بها أن الحكم لصالح الشعب نالحكم بفنفسه وبالشعب *gouvernement par le peuple et pour le peuple* .

تعتمد بها أن الاشتراكية ليست تلك الاشتراكية الخطيرة التي تقوم في الكتلة للقرية على أساس القسوة الطبقية .. وإنما على أساس من التضامن والتراحم .. ومن ثم يلاحظ إنشاء هذا المجتمع بالاشتراكية التعاونية لا بالاشتراكية الخطيرة .. هذا الشعار المثلث الكلمات الديمقراطية — الاشتراكية — للتعاونية « هو تركيب مقصود ولتصالح فكرة وتلخيص ملحوظ (بحاضرة في لدى الحقوق للفكتور هيلان خليل في « مايو سنة ١٩٦١) .

(٣) جاء في الميثاق أن « مهوداً طويلة من المذاب والكمل بلورت في نهاية المطاف أهداف النشال العربي ظاهرة واسعة صالحة في جميعها من الصير الوطني للامة وهي « الحرية والاشتراكية والوحدة » .

١ - أن المنظمات الشعبية السياسية التي تقوم بالانتخاب الحر المباشر لابد لها أن تمثل بحق ويعدل القوى المكونة للأغلبية .. وهي القوى التي طال استغلالها والتي هي صاحبة مصلحة عبيقة في الثورة .

٢ - أن سلطة المجالس الشعبية المنتخبة يجب أن تتأكد باستمرار فوق سلطة أجهزة التنفيذية فذلك هو الوضع الطبيعي الذي ينظم سيادة الشعب .

٣ - أن العناية ماسة إلى خلق جهاز سياسي جديد داخل إطار الاقتصاد الاشتراكي العربى .

٤ - أن جماعية القيادة أمر لابد من ضيقه في مرحلة الانطلاق الثورى ..

كما جاء في الباب الثامن .. « مع التطبيق الاشتراكي ومشكلته » .. « لابد في الدستور الجديد من تنظيم عملية رجوع القيادات الشعبية إلى قواعدهما وتأكيد مسئوليتها أمام المنفع الأصلية لقوتها .. ولابد لنا أن نذكر دائما أن القواعد الشعبية مفعمة بالثورية الطبيعية وأن ثورية القواعد والحاحها الدائم من أجل التقدم سوف يكون قوة دائمة لثورية القيادة » .

ومن ثم في رأى .. أن الدستور لا يكتسب الصفة الإلزامية إلا بالقدر الذي يصدر فيه داخل الضوابط والأطر المقرر له في الميثاق .. ويكون الدستور في مسوره داخل هذه الضوابط وهذا الأطر .. نوعا من التخصيص للميثاق ونوعا من التنفيذ لأهدافه ومهامه .. ووضعها في إطار من النصوص الدستورية الوضعية المحددة .. إذ الميثاق يفتح في الغالب نحو التعميم ولا يتناول إلا كليات المسائل وتركها أمر عقل المبلدى وتقليصها للمشرع الدستوري .. إذ هو اقدر على الوقوف على التفاصيل .. وذلك بالانتقائية والجدال في أروقة مجلس الأمة التأسيسي الذي سيتولى وضع الدستور .. مناقشة المبلدى والأهداف وصياغتها في مواد ونصوص وطرحها للبحث لمدة مدة بتؤده وإانة .. ولعل السيد الرئيس قد راعى أن صياغة الميثاق في مواد قد يطول بحثها ويصعب ربطها في المؤتمر الوطنى المشكل أساسا لقرار الميثاق ككل .. ولذا رأى سيادته - وتأييده الاتجاه - أنه يستحسن وضعها في مبلدى عامة حتى يمكن صياغتها في مواد يمكن النص في الدستور على جواز تعديلها إذا ما جاءت مخالفة للميثاق في أهدافه ومبادئه وإذا تعذر تطبيقها أو جاءت صياغتها مبللة للأفكار متعارضة في التنفيذ .. لو إذا تكشف في التنفيذ معارضتها لروح الميثاق وأهدافه .. هذه المبلدى يمكن التعبير عنها بطرق كثيرة .. قد يفوت على المشرع الدستوري أحسنها .. ويختار أقلها تحقيقا لهذه المبلدى .. ومن ثم يمكن تغييرها وتعديلها حتى تتواءم والميثاق .. ومن ثم يكون التعديل حقا للمشرع وفقا لقواعد معينة في الدستور .. قلصرا على مواد الدستور دون مبلدى الميثاق .. إذ تعديل الدستور ليسر وأسهل من تعديل مبلدى الميثاق .. ولذا يكون ما اتبعه السيد الرئيس في تحديد مواد الميثاق بدستور يسهل تغييره وتعديله كلما دعت الضرورة دون اللجوء

الى تغيير الميثاق ذاته .. جاء صليبا وعلى قدر زائد من التفهم والوعى السياسى القلتونى .

ليس ادل على سمو الميثاق ولن مكلفه القمة فى النظم القلتونى فى الدولة . اذا ما قلنا بين طريقة الميثاق وطريقة وضع الدستور ..

توضع الدستور بطرق ثلاث تقليدية وهى : المنحة ، التعاقد ، الجمعية التأسيسية الوطنية .. مع طريقة رابعة مستحدثة وهى الاستفتاء الشعبى .

يقصد بالمنحة .. ينزل الحاكم صاحب السلطة المطلقة عن بعض سلطاته للامة .. وتكون الوثيقة الخاصة بذلك دستورا مهنوحا (١) .. وليس للمتح مع ذلك حق استرداده او تعديله من جانب واحد .. اذ الدستور .. وقد منح معلق به حق الامة واصبح لا يجوز المساس به الا بلحدى طرق تعديل الدستور او الغائه (٢) ..

وفى طريقة التعاقد .. يكون الدستور وليد الاتفاق بين الحكام والشعب على الدستور .. كما هو الحال بالنسبة لانتجلترا من العهد الكبير Magna Charta وكما حدث فى دستور ١٨٣٠ فى فرنسا الذى جاء على اثر ثورة ١٨٣٠ ضد الملك شارل العاشر .. الذى اضطرته الثورة الى التنازل عن العرش .. وقد حصل التعاقد بين نواب الامة الفرنسية — الذين اجتمعوا رغم حل مجلسهم — ووضعوا مشروع الدستور الجديد الذى وافق عليه نواب اورليان « لوى فيليب » (٣) .

وقد يضع الدستور جمعية تأسيسية وطنية Convention ou Assemblée Constituyente
لها هيئة منتخبة تتولى وضع الدستور .. أى يضع الدستور ممثلو الامة وحدها .. كدستور الولايات المتحدة ١٧٨٧ ، الدستور

(١) دستور ١٨١٤ فى فرنسا ودستور ٢٢ ، ٢٠ ، ١٩٢٤ فى مصر .. دستور ٢٤ بلير ملكى رقم ٢٢ لسنة ٢٢ جاء به « نحن ملك مصر .. بما اتنا ما رلنا مذ تروانا مرش اجدافنا واخذنا على انفسنا ان نصنع بالامانة التى عهد الله تعالى بها لينا لتطلب الخير دائما لاجتسا كل ما فى وسعنا .. وبما ان تحقيق ذلك كان دائما من اجل رفاهنا ومن اعلم ما تنج الله عزنا .. لبرنا بما هو آت الخ » .

(٢) قبل ان يؤكد ذلك .. ان الامة هى فى الاصل صاحبة الحق فى حكم نفسها .. فذا كان الملوك قد انصموا للحكم حينما من الضر لم ردوا الى الشعب هذا الحق المختص — كانه لو بضمه — فى صورة دستور يمنوح فاقم لا يستطيعون الرجوع فى هذه المسألة والا كان رجوعهم تجديدا لذلك النصيب غير المشروع — فكتور ميشلان خليل — الفيلسوف الدستورى المرحم السابق من ١٩

(٣) ولقد ظهرت لفصيلة انعكاسية حتى فى مراسيم التوزيع .. لذا لم يخذ نواب اورليان بكلفه على العرش ببساطة واتنا جلس على مقعد بجلوسه .. ثم طى عليه الدستور الجديد موافق عليه واتسم اليهين على احترامه ثم اعطى العرش بعد ذلك ملكا على فرنسا — فكتور ميشلان خليل — اقتلواون الدستورى المرحم السابق من ١٩

الفرنسية ١٧٩٣ سنوات ١٧٩٥ ، ١٨٤٨ ، ١٨٧٥ ، ١٩٤٦ (١) .. والمفروض ان ما تقره الجمعية التأسيسية يصبح دستورا واجب النفاذ ..

اما الطريقة الحديثة في وضع الدساتير .. فهي طريقة الاستفتاء الشعبى *Referendum populaire* .. تنتخبه جمعية تأسيسية لوضع الدستور . لو يكون عمل حكومى تستقل به السلطة الحاكمة أو تستعين فيه بلجان أو هيئات فنية .. ولا يكون عمل الجمعية التأسيسية أو السلطة الحاكمة دستورا نهائيا وانما يكون مشروعا معلقا نفاذه على موافقة الشعب عليه في الاستفتاء . هذا الدستور يكون من صنع الشعب مباشرة وليد الاستفتاء لا الجمعية التأسيسية (٢) ..

ويتضح من مقارنة هذه الطرق المختلفة .. أن الشعبية أكثر ما تكون وضوحا عندما يوضع الدستور بواسطة جمعية تأسيسية تكون نفاذه معلقا على الإقرار الشعبى في الاستفتاء .. ولذا أصبحت الغلبة لطريقة الجمعية التأسيسية أو هذه الطريقة الأخيرة والتي تفضلهم جميعا (٣) ..

وإذا كانت الطرق السابقة هي ما صدرت بأحدها الدساتير حديثها وتديبها . فما هي طريقة وضع الميثاق ؟ .. والتي تحدد مرتبته في النظام القانوني في الدولة ..

لا يعتبر الميثاق - ولا شك - منة من رئيس الجمهورية .. إذ أن الميثاق الوطنى كما سبق أن أوضحنا .. أعلن في الحقيقة مشروعا ولم يصبح ميثاقا وطنيا إلا بعد موافقة ممثلى الشعب عليه وإقرارهم إياه ..

كما أن طريقة وضع الميثاق الوطنى ليست بالطبع طريقة التعاقد بين الحاكم والمحكومين .. إذ هذا النوع من الاتفاقات يخلط في ظروفه ولى طبيعته من الميثاق الوطنى .. فهذه الاتفاقات تكون نتيجة لصراع سابق بين الحاكم

(١) هذه الدساتير وضعتها جمعية منتخبة بواسطة الشعب خصيصا لوضع الدستور .. أما الجمعية الوطنية التي وضعت أول دستور للثورة الفرنسية سنة ١٧٩١ .. فكانت منتخبة قبل قيام الثورة ولم يكن انتخابها لوضع الدستور الجديد الذى وضعت ولذلك لا تسمى هذه الجمعية *Convention* تكوّر عبد الحميد متولى « المصلح في القرون الدستورية ١٩٥٢ من ٨٥ - ٩٠ » .

(٢) تكوّر ميثاق خليل - الاتجاهات الدستورية الحديثة - المرجع السابق من ٣٦ .
(٣) يقرر ماركس جيزميتش .. « طريقة خالصة لوضع الدساتير وهي طريقة المعاهدات الدولية .. مستندا في ذلك إلى أن « بعض الدساتير - في القرن التاسع عشر - كانت ترجع لشأنها إلى معاهدات دولية كدستور ١٨١٥ لمملكة بولندا ، عام ١٨٠٧ لدوقية بارسونيا » ولأنه في ذلك تكوّر عبد الحميد متولى « المصلح في القرون الدستورية - المرجع السابق من ٨٧ » .. ويذكره الدكتوران ميثاق خليل وسعد معلوم تلخيصا على أن المعاهدات تصلح لسببا لإنشاء الموحدة السياسية لو الدولة ولكنها لا تعتبر طريقة مباشرة لو عملية لوضع الدساتير « ميثاق خليل - الاتجاهات الدستورية الحديثة - المرجع السابق من ٣٦ الهنلى ، تكوّر سعد معلوم - القرون الدستورية - القسم الأول عام ١٩٥٤ من ٢١٤ » .

والمحكومين .. ويكون لذلك نوعا من التوفيق بين الطرفين المتنازعين يمكن أن نسميه « الانسواء في منتصف الطريق بين القوى المتصارعة » .. لها الميثاق الوطنى فليس نتيجة لصراع بين حاكم ومحكوم وليس البقاء في منتصف الطريق .. بقدر ما هو اتفاق وبعهد بين ممثلى القوى الشعبية فيما بينهم على تحديد الأسس التى يقوم عليها المجتمع وعلى بيان خطة العمل التى يريدونها في المستقبل ١١ .. فلقد قضت الثورة على ما كل من مجود حقيقة بين الحاكم والمحكوم .. فلم يعد مر هذه البلاد في يد ملك منعزل عن الشعب .. ولا بيد استعمار يحكم من وراء سيار بل أصبح بيد أبناء الشعب ذاته .. ومن ثم .. يستنساخ استعمال هذين اللغتين بمعنى أن أحدهما ابن الشعب نفسه الشعب بقدرة عن طريق الحكم .. وأبناء الشعب يعاونونه في تحقيق حيز الوطن اذى يعمل له الجميع (١٢) .

وتستند طريقة الاستفتاء اذ لم ينبع ن واسع الميثاق .. ويبقى لنا أن نرى من بين مربيه وضع الدستور بأوامره بنسبه تأسيسيه منقضة وبين وضع الميثاق .. لتفصل إلى أيهما سمي مربيه وفي منه استدرج الهرم للقواعد الدستورية .

الواقع أن المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية والذى أقر الميثاق الوطنى الذى قدمه إليه رئيس الجمهورية .. سلب الثورة وقطع الأمة وزعيم القومية العربية .. فالميثاق قدمه رئيس جمهورية مننصب في استفتاءين — لا من رئيس وراثى — باجماع مطلق من مختلف طبقات الأمة .. هذا المؤتمر الذى ضم ١٧٥٠ عضوا بينهم ٢٥٠ عضوا هم أعضاء اللجنة التحضيرية المعينة .. أضخم من أن يكون مجلس ليه أو برلمان أو جمعية تأسيسية عاجية .. هذا المؤتمر قصد بتشكيله على النحو السابق .. أن يكون ذات الأمة بمختلف قواها وأنها في صورة مصغرة .. نظرا لتعذر جمع جميع الملايين من المواطنين في مؤتمر عام .. ولهذا شمل المؤتمر تمثيلا لكل قوى الأمة .. واعتبر الميثاق الوطنى بذلك صكرا من الأمة جمعاء (١٣) .. ومن ثم يكتسب الميثاق صفة القاعدة القانونية العليا .. ويرتفع إلى القمة في النظم القانونى والسيسى في الدولة ..

١٠. فكتور رفعت المحجوب — بحث من الميثاق الوطنى ضرورته وطبيعته . المطبعة المصرية بطول السلسلة عدد مارس ٦٢ ص ١٢٦ .

١٢. فلينا على ذلك ما ساد أعمال اللجنة التحضيرية من روح وتعاون حيث كان الحديث بين الرئيس وأعضاء اللجنة حديث أخ لآخ يلزم الصالح المشترك كما يتداول أفراد الأسرة الواحدة في تدبير أمورهم ورسم مستقبلها . مستقبل الوطن في ضوء أعمال اللجنة التحضيرية — مقال لفكتور عثمان خليل . مجلة العلوم السياسية عدد يناير سنة ١٩٦٢ ص ٥١ .

(١٣) فكتور عثمان خليل — بحث من المجتمع الذى ننشده دوائمه وفلسفته — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ٦٢ ص ١٨٢ .

السيادة الموضوعية أو المادية للميثاق :

يعلو الميثاق ويسمو اذن على الدستور كما سبق لن لوضحا .. اذ يضع الميثاق مجموعة من الخطوط العريضة التى تحدد البنيان السياسى للدولة وللنظام الاجتماعى والقانونى الذى يجب ان تلتزمها القواعد القانونية الدنيا بما فيها الدستور الذى يتولى مهمة تفصيل هذه الموضوعات فى نصوص وضعية محددة (١) .

هذه السيادة التى يتمتع بها الميثاق وجهان :

وجه ملى موضوعى .. والوجه الثانى رسمى او شكلى ..

أما السيادة المادية لىتمتع بها الميثاق بحكم موضوعه .. بحسبائه الاطار الرسمى للنظام القانونى والسياسى والاجتماعى فى الدولة .. اذ حدد الميثاق النظم السياسى وعين أهدافه واتجاهاته الاجتماعية والاقتصادية .. التى يجب أن تتحرك فى اطارها جميع أوجه النشاط الفردى والحكومى على السواء .. والتى نص عليها فى شكل أهداف المجتمع الذى تنشده .. الوحدة والحرية والاشتراكية .. مع سياسة داخلية تهدف الى تحقيق الكفلية والمعدل فى المجتمع .. وسياسة خارجية مضمونها عدم التحيز والحياد الايجلبى ونبذ الاخلاف العسكرية .. الخ .. واذا كان الميثاق هو الاطار القانونى العام لكل حياة الدولة فى خطوطها العامة .. فله يترتب على ذلك أن تلتزم سلطات الدولة ومواطنوها على السواء بهذا الاطار وتلك الاتجاهات .

واذا كفت الدستور فى الدول الغربية .. تسمح للاتجاهات والفلسفات المخالفة لكرتها وفلسفتها المقررة - وعلى درجات تغلف فى صورها وفى مداها باختلاف النظم السياسية-بان تلأخذ مكثها فى المعارضة .. اذ الدستور يقف عند بيان وجهة النظر الرسمية فى هذا الشأن دون أن يقضى على الافكار المخالفة (٢) .. الا أن الميثاق قد قضى على هذه الفكرة اذ وحد جميع القوى الحاملة فى الامة فى اطار الاتحاد الاشتراكى العربى وصدر من الشعب فى مؤتمر القوى الشعبية بالاجماع باعتباره ميثاقا وطنيا يلزمهم ويقيد اتجاهاتهم وآرائهم بالحدود العامة التى شملها تلك الاطار القانونى .

واذا كفت الدستور هى التى تعين الاشخاص والهيئات التى يكون لها حق التصرف باسم الدولة .. وهى التى تعينهم بأوصالهم لابنواهم .. وتحدد الطريق الشرعى لوصولهم الى السلطة ووسائل وحدود مملستهم

(١) فكتور عاقلة راتب - بحث فى عدم التحيز .. مجلة العلوم السياسية عدد مارس

٦٢ ص ٧٩

(٢) فكتور عبد العزيز مرزق - بحث فى الاسس الاجتماعية للميثاق الوطنى مجلة العلوم السياسية عدد مارس ص ٤٠ .

لاحتصاصاتهم الدستورية فالميثاق يحدد لهؤلاء الأشخاص والهيئات الاطر العلم الذى يجب ان يسروا وفقه وعلى هديه ..

وترسبنا على هذا .. وما دام الميثاق فى القمة فى السلم الهرمى للقواعد القانونية فى الدولة باعتباره الاطار العلم للنظام القانونى والسياسى والاجتماعى .. ومصدر جميع السلطات الحكمة والوثيقة التى حددت الاسس التى يجب ان تصدر على هداها الدستور والقوانين .. فلا شك يكون الميثاق ملزما لجميع سلطات الدولة .. ولا تكون ممارستها لاختصاصاتها مشروعة ونافذة الا بمقدار مطابقتها لاحكامه واتجاهاته ومبادئه .. بما يؤكد مدلول الميثاق وتحمى قيمته القانونية .

السيادة الرسمية او الشككية للميثاق :

اوضحنا فيما سبق .. لزوم التفرقة بين السلطة التأسيسية لو المؤسسة . والسلطات المنشأة او التابعة او المؤسسة .. وان الميثاق اذا كان قد حدد اسس ممارسة السلطات العامة واهدافها وعليلتها ليكون ميثاقا وطنيا ملزما للشعب بقادته وافراده على السواء .. فانه يأخذ طابعاً شكلياً ويستمد قوته الملزمة وسموه على غيره من تصرفات الهيئات الصاية الثلاث فى الدولة — بما فيها الدستور — بحكم سيادة مصدره وسموه .. فقد بينا من قبل طريقة وسع الميثاق والتى نصه فى مكتته بالقمة من التدرج الهرمى الذى يحكم الهيئات العامة فى الدولة بحكم المكتة التى تاخذها السلطة التأسيسية الشعبية .. هذا ما يقضى بسيادة الميثاق بحكم مصدره من اعلا واسمى الهيئات العامة فى الدولة . من الشعب صاحب السيادة والسلطان ..

ومن ثم يجب ان نحيط الميثاق جيلة ضمت تحت شكليته تتعلق بلجراءات تعديلها وبالسلطة المختصة بهذا التعديل .. مما يحصنه من مواجهة السلطة التشريعية او السلطة المؤسسة .. ويؤكد سموه ومواجهة الدستور والقوانين العادية .. ولهذا نسلح الراى الذى ينلادى بضرورة ابعاده عن متناول يد المشرع الدستورى او العادى على حد سواء .. دون جمود مطلق .. وجواز تعديله بطرق خاصة وفق شروط خاصة نتناولها بالشرح ..

ذلك انه يجب الا ينظر الى الميثاق الوطنى ككته النهائية او خاتمة .. انما هو عمل انشائى جمعى .. كل عمل انشائى لا يمكن بحال ان يبلغ حد الكمال المطلق . ولهذا عندما غالت فرنسا فى تقديسها لميثاقها الذى اعلن حقوق الانسان فى ١٧٨٩ وحرصت على وضعه فى ديباجة الدستور فى القرن المعاصر — اعنى دستور ١٩٥٨ ، ٤٦ — بدلا من انشاء ميثاق جديد يناسب تطور المجتمع الفرنسى فى حضاره الآن . جاءت هذه الدستور الجديدة بالاسم لا بالفعل .. وخلفت الديمقراطية فى هذا البلد (١) .

(١) نذكر مجد العليز مزه .. الاسس الاجتماعية للميثاق الوطنى .. البحث السابق ص ٢٠

وقديما عبر عن هذا المعنى فقيه الثورة الفرنسية المشهور ايمانوئل سيزر قائلا : « ايمن ان يقلل ان الأمة تستطيع بلادة سابقة ان تلزم نفسها مقدما بلا تريد في المستقبل الاعلى نحو معين ا يجب ان يكون مطلوباً ان الأمة لا يجب ان تتنازل او تمنع نفسها مقدما من ان تريد .. ثم اتنى اتسائل في مواجهته من تتعهد الأمة على هذا النحو ا اتنى انهم ان تلزم الأمة افرادها .. او نوابها ولكن هل يتصور ان يكون على عاتقها التزام في مواجهته نفسها ، ان ارادتها اللاحقة لها نفس طبيعة ارادتها السابقة فكيف يقيد احداهما الاخرى (١) » .

معنى ذلك ان الأمة تلك مستقبلا بعمل تأسيسى مماثل ان تعدل بعض احكام الميثاق بينها لا يملك ذلك اى سلطة مؤسسة في الدولة .. ومن ثم فان الميثاق الوطنى يقيد الاجيال المقبلة دون جمود كامل (٢) .. اذ هو لا يستعصى عليه على منطلق التطور والتعديل .. اى ما لم تجتمع الأمة بمثل هذه الطريقة الشاملة لتعدل او تعيد النظر في هذا الميثاق (٣) وتصبح الطريقه الشعبية في اصداره باسم الأمة ومن أجلها سابقة ضرورية ولأزمة لتعديله في المستقبل .

ومن ثم فان في حظر التعديل ما يقيد الاجيال المقبلة بصورة لا يقبلها العقل ولقد اقر ذلك الفقهاء الفرنسيين بالنسبة لمشكلة جمود الدستور .. اذ قال Stayer « ان الثبات فرض على السلطات التي لوجدها الدستور اما الأمة فلها في كل وقت ان تنسحب منها من يقومون بتعديل هذا الدستور » (٤) كما قال لانرييه .. « اذا لم ينص الدستور على وسائل منظمة لتعديله فان ذلك لن يمنع تعديله بوسيلة غير قانونية اى بالثورة او بالانقلاب » (٥) . فالشعب يظل صاحب الحق المطلق في تغيير الميثاق اذ لا يمكن تقوينا ان يتنازل عن مبدأ السيادة الشعبية (٥) .

لما منح سلطة التعديل للهيئة التشريعية المنشأة او المؤسسة .. فطريق لا نقره .. حتى ولو اشترط لأجراء التعديل ان تخصص له اجراءات واشكال

- - -

(١) تذكور لعمد كمال أبو الجيد .. بحث في الميثاق الوطنى - المرجع السابق ص ١٠٦
(٢) قال ميهوك
Constitutions must grow or the people will suffer
كما قال الكاتب الإنجليزي
Macaulay « The great cause of revolutions is this: that while the nations move forward constitutions stand still... »

ولهذه الامتبارات كذلك رأى الرئيس توماس جفرسن ان جمعية وطنية تأسيسية يجب ان تدعى كل جيل مرة على الأقل .. كما قال الرئيس وودرو ويلسون
Living political constitutions must be Darwinian in structure and in practice

انظر - تذكور ميثاق خليل - الاتفاقيات الدستورية الحديثة - المرجع السابق ص ٨٢
(٣) تذكور ميثاق خليل - بحث في المجمع الذى نشده - المرجع السابق ص ١٨٢

(٤) ولهذا قررت الثورة الفرنسية في اول فساتيرها سنة ١٧٩١ .. ان للأمة حق لا يستط بعض المدة في تغيير الدستور .. كما نصت المادة ٢٨ من اعلان انطونى الصلحرة في ١٧٩٣ على ان لكل شعب حق اعادة النظر في تغيير الدستور لو تعديله .. تذكور ميثاق خليل - الاتفاقيات الدستورية - المرجع السابق ص ٦٤ .

(٥) تذكور للسيد مرسى - بلدهم القانون الدستوري - المرجع السابق ص ١٤٦ .

معينة تخالف المقرر منها في شأن القوانين العرفية بما يحى مبدأ سيادة الميثاق .. اذ الأمر ينتهى بأن يصبح الميثاق مرنا يمكن تعديله في كل الاوقات بمثل هذه الطريقة المبسرة .. وتزول عن الميثاق صلته كميثاق وطنى تعاهد جميع ابناء الأمة على تنفيذ مبادئه واهدائه .

ولذلك لا يبقى لاهلنا سوى ان يجرى التعديل من نفس الهيئة وفي نفس الشكل ووفقا لنفس الاجراءات التى يكون الميثاق قد صدر على مقتضاها .. اعنى بها طريقة او قاعدة توازن الاشكال (١) .. لماذا كل ذلك قد وضعت جمعية تأسيسية منتخبة وجب لاجراء تعديله انتخاب جمعية تأسيسية خلسة .. واذا كان الشعب قد شارك بالاستفتاء في اصدار الدستور وجب اشراكه بالاستفتاء في تعديله .. ومن ثم وجب لتعديل الميثاق وفقا لهذه الطريقة — وهذا ما نقره — دعوة مؤتمر وطنى للقوى الشعبية بنفس اجراءات دعوتها او بالافل بنفس تشكيلها .. من ذات الطبقات والطوائف وبفلس النسب التى جرى على مقتضاها انتخاب المؤتمر الوطنى ودعوته لاقرار الميثاق الوطنى .

وعندى انه يمكن تعديل الميثاق بنون القاعدة السليقة .. بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة لوضع الدستور او تنتخب لتعديل مبادئ الميثاق .. وذلك لمقط في حالة ما اذا اتفق على اضافة ما يزيد او يقرى مبادئ الحرية والمساواة التى كملها الميثاق .. او مبادئ الكفلية والعقل او مبادئ الوحدة والحرية والاشتراكية .. اذ المحذور — والذي يتطلب التعديل بواسطة هيئة ممثلة للهيئة التى وضعت الميثاق — هو التعديل الى ما هو اقل من نوع الديمقراطية او الاشتراكية او من الحقوق والحريات العلية التى كملها الميثاق .. وبذلك نرى ان يباح لهذه الجمعية التأسيسية التعديل لما هو اكثر ديمقراطية او حقوقا .. وبعبارة اخرى يكون الميثاق « قبلا للزيادة لا للنقصان » (٢) ..

تنظيم للرقابة القضائية على احترام الميثاق

لما كان ميثاق الأمة الوطنى قد صدر مدونا في وثيقة رسمية تصهنت — الاطر العلم للنظم السياسى والاجتماعى والقانونى في الدولة — لمقه بذلك يعتبر القاعدة الاساسية العليا في الدولة والمصدر الاعلى للمشروعية فيها .. وفي هذا ما يزيد التمييز وضوحا بين الميثاق والدستور .. ومن ثم وجب ان يصدر الدستور طبقا للأسس العلية في الميثاق وبالموافقة لاجهاته — كما سبق القول ..

وكذلك الحال بالنسبة للقوانين على انه اذ حدث وتضمن قانونا نصوصا تخالف الميثاق فلا بد انها تتجرد من كل قيمتها القانونية بحيث يكون من حق السلطة القضائية التى تطبقه ان تمتنع عن تطبيقه .

(١) تكرر طبعها المعروف — مبدأ المشروعية — المرجع السابق من ٨٨٤ .

(٢) تكرر مثلى خليل — القانون الدستورى — المرجع السابق من ٢٢ .

وإذا كثرت وجهات النظر قد تعددت في الدول المخططة فيما يتعلق برقابة القضائية على دستورية القوانين .. فيمكن تضييق هذين الاتجاهين :

الاتجاه الأول .. في فرنسا .. إذ القاعدة النافذة في القضاء الفرنسي - رغم انقسام الفقه بين مؤيد ومعارض - تقضي بعدم رقابة القضاء لدستورية القوانين .. استنادا إلى ما تجرى به بعض النصوص التشريعية من حرمان القاضي من التدخل في أعمال السلطة التشريعية ومن الامتناع عن تنفيذ القوانين لو وقفها (١) .

والاتجاه الثاني الغالب - في العصر الحديث وفي أكثر الدول - يسلم بحق القضاء في رقابة دستورية القوانين .. وذلك من غير حاجة إلى نص صريح في الدستور يقرر هذا الحق أو يكفل تنظيمه بحيث أصبح كليا لكي تمارس المحاكم هذه الرقابة إلا تكون نصوص الدستور قد جرت على منعها صراحة من التصدي للقوانين أو من الامتناع عن تنفيذها أو وقفها (٢) ..

ولكننا هنا نميل إلى الدعوى الأصلية لتكون طريقا للرقابة القضائية على مشروعية الدستور أو القانون لحالته أيهما للميثاق .. دون الدفع الفرعي ونتناول بإيجاز شرح الطريقتين :

نتناول بالإيجاز طريقة الدفع الفرعي *Voir d'exemption* هنا يكون للمحكمة العادية أن ترفض تطبيق قانون في قضية بالذات بسبب مخالفته للميثاق .. ولا تقرر المحكمة بطلان النص أو القانون بل تكتفي بجرد الامتناع عن تطبيقه امتناعا لا يقيد المحاكم الأخرى قانونا بل ولا يقيد نفس هذه المحكمة إلا إذا صدر الحكم من محكمة عليا « كمحكمة النقض » .. فإذا ما تعرض قانون مع مبادئ الميثاق وأهدافه في منازعه من المنازعات تطرح على المحاكم .. وقبلت بذلك لديها صعوبة مثارها أي القوانين هو الأجر بالتطبيق .. وجب عليها بحكم وظيفتها أن تصدى لهذه الصعوبة .. ولا ريب في أنه يتمين عليها عند قيام هذا التعارض أن تطرح القانون وتهمله وتغلب عليه الميثاق وتطبقه بحسبته القانون الأعلى الأجر بالاتباع (٣) .

(١) دكتور سعد منصور - المرجع السابق ص ١٢٦ وما بعدها ، دكتور طه خليل - الاتجاهات للدستورية المرجع السابق ص ١٠٢ وما بعدها .

(٢) رسالة للدكتور أحمد كمال أبو المجد من رقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية القاهرة سنة ٥٧ - القانون الدستوري للاستقلين ولدت إبراهيم جويهد رليت ص ١٢ ، دكتور طه خليل ص ٨٨٧

(٣) يراجع شرح هذه الطريقة في الرقابة للقضاة على دستورية القانون في الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٨/١٢/١٠ مجلده السلة الثانية ص ٢١٥ رقم ٥٥ ، حكم المحكمة الإدارية العليا في ٦٠/٤/٢٦ في الاتجاهات للدستورية الحديثة - دكتور طه خليل المرجع السابق ص ١١٠ وما بعدها .

لها طريق الدعوى الأصلية Vote d'action (١) .. بمقتضاها تقرر المحكمة المختصة بمراقبة المشروعية بطلان القوانين أن ثبت لها مخالفته للميثاق .. ويكون البطلان علما بالنسبة للكافة .. وملزما لكل المحاكم ويلزم لذلك النص على الطريقة الأصلية في صلب الدستور .

وكانت لجنة الخمسين المنتهية عام ١٩٥٣ لوضع الدستور .. قد تقدمت بمشروع نص على إنشاء محكمة عليا دستورية لمراقبة دستورية القوانين .. ونحن نشليح هذا الاتجاه .. ونقترح إنشاء محكمة عليا تختص وحدها بالفصل في المنازعات الخصة بمشروعية القوانين أو دستورية القوانين والمرسيم التي لها قوة القانون .. وفي المنازعات بين سلطات الدولة المخططة وبينها وبين هيئات الحكم المحلي أو بين هذه الهيئات وبعضها .

كما نقترح ما جاء بمشروع لجنة الخمسين بشأن تكليف المحكمة العليا .. فتؤلف من اثني عشر قاضيا .. يختارون من المستشارين ومن أساتذة القانون ورجال الفقه الاسلامي الجامعين ومن المحامين لدى محكمة النقض .. ويعين رئيس الجمهورية أربعة منهم .. وأربعة ينتخبهم مجلس الأمة .. وأربعة ينتخبهم مجلس القضاء الاعلى (٢) .

وقد جاء في تقرير الميثاق « لانه وجب أن تقام كل الهيئات الكفيلة بصياغة القانون بحيث يصدر طبقا للدستور .. ومن ثم فقد أصبح ملائما الآن تكليدا للحرية ودعما لها أن يقرر إنشاء محكمة دستورية عليا يحدد الدستور الجديد طريقة تشكيلها واختصاصاتها .

ومن ثم تتضح سيادة الميثاق وسمو أهدافه واتجاهاته على غيره من القواعد القانونية في التنظيم القانوني في الدولة .. ليأخذ مكانه في القمة العليا من التدرج الهرمي لهذه القواعد .. ومن ثم فإن قيام دولة الميثاق الوطني .. بما تعنيه من ضرورة الخضوع لاحكامه وأهدافه .. بمثابة الاسس الضرورية لقاعدة المشروعية ولبدء خضوع الدولة للقانون ..

وقد جاء ببيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ مستندا قويا للرأي الذي انتهت اليه الاشارة بين الخطوط الأساسية للدستور الجديد (البند التاسع) الى أن ينص في الدستور على إنشاء محكمة دستورية عليا يكون لها الحق في تقرير دستورية القوانين وتطبيقها مع الميثاق ومع الدستور » .

وهذه الاشارة في بيان ٣٠ مارس تؤيد تحليلنا للقوة الملزمة للميثاق .. مما يجوز للمحكمة الدستورية أن يكون لها الحق في تقرير دستورية القوانين وتطبيقها مع الميثاق .. الا اذا كان الميثاق على القمة من القواعد القانونية في الدولة على ما سبق أن فصلناه .

(١) لوحد أن لفظ « فرض » تريد أن الفصح لا يكون إلا فرضا — فكرر سعد منصور — المرجع السابق ص ١٤٦ هـ ١ ١٧٠ هـ ٢ — الا أن هذا اللفظ يريد بوضع النص في مقام العقلة بينه وبين طريق الدعوى الأصلية سيما وأن لفظ أصلية تعذر تريد أيضا — فكرر مبلل خليل — الاتجاهات الدستورية — المرجع السابق ص ٩٩ هـ ١ .

(٢) يراجع مشروع لجنة الخمسين — فكرر عثمان خليل الاتجاهات الدستورية — المرجع السابق ص ١٢٢ .

بين المراجع

مؤلفات :

- ١ — نظام الحكم في الاسلام .. دكتور محمد يوسف موسى — دروس
لقسم الدكتوراه « القانون العام » ١٩٦١ .
- ٢ — القانون الدستوري .. دكتور عثمان خليل — طبعة ١٩٥٦ .
- ٣ — مبادئ العلوم القانونية .. دكتور محمد على عرفة — الطبعة الثانية
- ٤ — الاتجاهات الدستورية الحديثة .. دكتور عثمان خليل — دروس لقسم
الدكتوراه « القانون العام » ١٩٦١ .
- ٥ — القانون . دكتور محمود ابو عاتية — دروس ملقاة على طلبة السنة
الاولى . كلية حقوق عين شمس ١٩٥٢ .
- ٦ — مبادئ القانون الدستوري .. دكتور السيد صبرى — طبعة ١٩٤٩
- ٧ — شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الادارى .. دكتور طعيمة
الجرف طبعة ١٩٥٦ .
- ٨ — تدرج القرارات الادارية .. دكتور ثروت بدوى — دروس لقسم
الدكتوراه « القانون العام » ١٩٦١ .
- ٩ — القانون الادارى المصرى والمقرن .. دكتور سليمان الطماوى —
طبعة ١٩٥٩ .
- ١٠ — النظرية العامة للقرارات الادارية .. دكتور سليمان الطماوى —
طبعة ١٩٥٧ .
- ١١ — الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الأنظمة الغربية
والمركسية .. دكتور عبد الحى متولى .
- ١٢ — موجز القانون الدستوري .. دكتور عثمان خليل — دكتور سليمان
الطماوى — طبعة ١٩٥١ .
- ١٣ — موجز القانون الدستوري — دكتور طعيمة الجرف — طبعة ١٩٥٩ .
- ١٤ — وقاية النظم الاجتماعى باعتبارها قيدا على الحريات العامة ..
دكتور سعد مصلح — طبعة ١٩٦١ .

- ١٥ — الحريات العامة بين المذهبين الفردى والاشتراكى .. دكتور طعيمة الحرف — طبعة ١٩٥٦ .
- ١٦ — دور الميثاق الوطنى فى تنظيماتنا السياسية والاجتماعية المقبلة .. دكتور سليمان الطحاوى — كتاب رقم ١٤٧ — الكتب القومية .
- ١٧ — الفصل فى القانون الدستورى .. دكتور عبد الحميد متولى — طبعة ١٩٥٢ .
- ١٨ — القانون الدستورى — دكتور سعد عصفور — القسم الاول — طبعة ١٩٥٢ ، طبعة ١٩٥٤ .
- ١٩ — القانون الدستورى .. دكتور كامل ليلة طبعة ١٩٦٢ .
- ٢٠ — القانون الدستورى فى مصر والجمهورية العربية المتحدة .. دكتور محسن خليل .
- ٢١ — الحرية فى الفكرين الديمقراطى والاشتراكى .. دكتور سعد عصفور طبعة ٦١ .
- ٢٢ — الدستور المصرى .. دكتور مصطفى أبو زيد طبعة ١٩٥٨ .

مقالات :

- ١ — مبدأ مشروعية ورقبية القضاء لآعمال الإدارة العامة .. دكتور طعيمة الحرف — مجلة القانون والاقتصاد — عدد ديسمبر ١٩٥٩ .
- ٢ — ثورتنا الاجتماعية .. نقطة تحول فى تطوير المجتمع العربى .. دكتور محمد عبد الله العربى — مجلة العلوم السياسية عدد يناير ١٩٦٢ .
- ٣ — أهدافنا الاشتراكية على ضوء المؤتمر الوطنى .. دكتور عبد القادر حاتم — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ١٩٦٢ .
- ٤ — نحو المجتمع الاشتراكى .. دكتور جابر جاد عبد الرحمن — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ١٩٦٢ .
- ٥ — خصائص التشريع فى المجتمع الاشتراكى .. دكتور احمد كمال أبو المجد — مجلة العلوم السياسية عدد يناير ١٩٦٢ .
- ٦ — مستقبل الوطن فى ضوء أعمال اللجنة التحضيرية .. دكتور عثمان خليل — مجلة العلوم السياسية عدد يناير ١٩٦٢ .
- ٧ — المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية بداية منطقية لاشتراكيئنا الديمقراطية .. دكتور طعيمة الحرف — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ١٩٦٢ .
- ٨ — الاسس الاجتماعية للميثاق الوطنى .. دكتور عبد العزيز عزت — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ٦٢ .
- ٩ — الاشتراكية . الأستاذ عيسى محمود العقلا — يوميات جريدة الاخبار الاربعاء ١٢ يونيه ١٩٦٣ .

- ١٠ — الميثاق الوطنى أهدافه ومضمونه وتبنيته .. دكتور أحمد كمال أبو الجند — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ١٩٦٢ .
- ١١ — الحرية والقوى الشعبية .. دكتور محمد يحيى موسى — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ٦٢ .
- ١٢ — الاسس العامة لميثاقنا الوطنى .. دكتور سليمان الطماوى — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ٦٢ .
- ١٣ — الاتجاهات المرجوة فى الدستور الجديد .. محاضرة للدكتور عثمان خليل — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ١٩٦٢ .
- ١٤ — الميثاق الوطنى ضرورته وطبيعته .. رفعت المحجوب — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ٦٢ .
- ١٥ — المجتمع الذى ننشده . نوانعه وفلسفته .. دكتور عثمان خليل — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ٦٢ .
- ١٦ — عدم الاختيار .. دكتورة عائشة راتب — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ١٩٦٢ .
- ١٧ — اتجاهات دستورية فى مشروع الميثاق .. دكتور عبد القادر حاتم — مجلة العلوم السياسية عدد مارس ٦٢ .
- ١٨ — مجلة الحياة العدد للخاص بالميثاق .

- 9 1 1 -

1 2 3
4 5 6
7 8 9

تنظيم الدولة من نظرية السلطة الى نظرية الوظيفة للكتور ابراهيم درويش(*)

تمهيد :

هناك اتفاق تطبيدي على ان الدولة تمثل اعلى الجماعات الاتسقية وهي في ذات الوقت الموضوع الاساسي لعلم السياسة . والدولة بهذا المعنى تعنى جماعة المواطنين ، الذين يشغلون اقلها محدد المعالم ، ومستقلا عن اى سلطان خارجي ، ويقوم عليه نظم سياسي له حق الطاعة والولاء من قبل الجماعة او على الاقل من اغلبيتهم .

ولم يكن مفهوم الدولة في نشاته على هذا النحو ، بل انه استعمل على مر التاريخ السياسي بقصد التعبير عن وحدة سياسية اتخدت مضمونا مختلفا في الفكر الفلسفي وصورا متباينة في الواقع السياسي . كذلك فان مفهوم الدولة قد استعمل كمرادف للامة او المجتمع او المؤسسة او المنظمة او السلطة او السيادة او الحكومة او الحكم . وابتداء من منتصف القرن السادس عشر اختلط مفهوم الدولة بمفهوم الحكومة والحكم ، وتبع ذلك خلط في التسميات والمفاهيم ، وزاد من هذه التعقيدات الطابع الفنى القانوني الذي اتسم به مفهوم الدولة في منتصف القرن الثامن عشر .

وترتب على ما سبق خطأ شائع في الدراسات الدستورية والسياسية قوامه الخلط بين الدولة ونظامها السياسي او بين الدولة ومؤسستها السياسية وبهذا الحكومة .

ولن يتطرق هذا البحث الى كل هذه المشكلات ولكنه يستهدف غاية واحدة هي تصيل مشكلة تنظيم الدولة والتمييز بينها وبين غيرها من اهم المفاهيم التي جرى الخلط على الخلط بينها .

ولما كانت هذه الدراسة هي دراسة سياسية فلسفية بطبيعتها ، فلهذا يجب علينا بداية ان نجترى اهم المفاهيم التي سوف نستعملها ، فنحدد المقصود بها ، في نطلق دراستنا ، ونبلورها وفق طبيعة هذه الدراسة ، وبذلك نكون على بصيرة من الامر حين استعملها .

(*) مدرس النظم والتطبيقات السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة.

P.H.D. (Washington)

ولما كان جوهر هذا البحث ينصرف أساسا الى تاصيل مشكلة تنظيم الحكومة في ظل الدولة القديمة الحديثة ، فان ذلك يستلزم أن نحلل بالتصيل الجهود التي بذلت في هذا الصدد والتي تبلورت فيها يطلق عليه تقليديا مذهب فصل السلطات .

وفي ختام هذا البحث نتصدى لبيان حقيقة تاصيل المشكلة .

ومن ثم فان منهج البحث يتحدد على الوجه الاتي :

- ١ — تحديد المفاهيم .
- ٢ — تنظيم الحكومة ومذهب فصل السلطات .
- ٣ — حقيقة تاصيل المشكلة .

١ - تحديد المفاهيم

يهمنى ان للفت النظر الى ان ارهضت هذه المفاهيم وجدت في الحقول الأخرى من المعرفة منذ القدم ، بيد ان التعبير عنها وتحديد مقصدها هما اللذان يتغيران وفق التطور العلمى ووفق طبيعة الدراسة المستعملة فيها هذه المفاهيم . من أجل ذلك رأيت أن أعقد هذا القسم ابتغاء تحديد المفاهيم التى سنستعملها في البحث كى لا يلتبس على القارئ المعنى العلمى المقصود بهذه المفاهيم . والمقصود بالمفهوم هنا انه عبارة عن وضع يقترح على أساسه دراسة ظاهرة سياسية معينة .

القوة Power والسلطة Authority

أصبح مفهوم القوة شائع الاستعمال في الدراسات السياسية . والقوة لها صور متعددة وتبعاً استعمالات مختلفة . ونجتزئ من صورها ، القوة في معناها السياسى وهى تنقسم بالتأثير النفسى وتعنى السعى الى التأثير أو القدرة على أحداث هذا التأثير . وقد تعرف على أساس النفوذ أو التحكم . لكن الأسلم تعريفها على أساس السلطة Authority . وفي هذا المعنى قد يستعمل المفهومين القوة والسلطة كمرادفين . والسلطة هنا تعنى ذلك الجزء من القوة الاجتماعية التى تمارس من طريق شخص لو عضو معترف به ومقبول من الجماعة السياسية لتحقيق أغراض معينة وأهداف محددة لصالح الجماعة السياسية القائم فيها النظام السياسى ، أى من خلال مؤسسات النظام السياسى بصورة عامة ، ومن خلال مؤسسات الحكومة بصورة خاصة ، وذلك وفق الأفكار والمبادئ العامة المكونة للجسم العقائدى في وقت معين . ويلاحظ أن القوة تترجم من خلال الجسم العقائدى الى سلطة شرعية . أى أن العقيدة تضى على القوة السياسية صفة الشرعية فتحولها الى سلطة مقبولة من قبل الجماعة السياسية ، أى تحولها الى حق ، وتحول الطاعة لها الى واجب ، وذلك في داخل النظام السياسى (١) .

العقيدة Ideology :

تتعدد العقيدة بتعدد طبيعتها ، لكن ما يهمنا هنا هو العقيدة في معناها السياسى . ونقصد بالعقيدة السياسية في هذا الصدد مجموع الأفكار والاعتقادات المتعلقة بالدولة . ويلاحظ أنه بدون اعتقاد مشترك ما كان المجتمع لينهض الى مستوى الجماعة السياسية . وبدون أفكار مقبولة ومعترف بها من الأغلبية ما كان للعمل المشترك أن يتواجد لو يقبل كعمل جماعى . وبدون هذا العمل المشترك ما كان للمجتمع أن يعيش كجسم اجتماعى . ومن ثم

منه من الضروري أن ينجح المجتمع ويصمم على أفكار معينة واعتقادات محددة ويتفاعل في داخل عقول الجماعة السياسية . ويتفاعل عقل هذه الجماعة ككل مع هذه الأفكار والاعتقادات .

بعبارة أدق فإن العقيدة تعنى جوهر الاعتقادات والسلوك الذى يتعلو بعملية صنع القرارات ، والذى يضمن صفة الشرعية على القوى التى تتف وراء ذلك ، والتنظيم السيلسى فى النظام السيلسى . ويمكن بواسطتها التعرف على وحدات القوى فى داخل الجماعة السياسية ، والطريقة التى تكونت بها ، والعلاقات القائمة لو التى يمكن أن تقوم بين جماعات القوى .

The State والنظام السيلسى The Political System والحكومة The Government

الدولة كما سبق أن ذكرنا فى صدر هذا البحث تعنى جماعة المواطنين الذين يشغلون أقليةا محدد المعالم ومستقلا عن أى سلطان خارجى ، ويقوم عليه نظام سيلسى له حق الطاعة والولاء من قبل الجماعة أو على الأقل من أغليبيهم .

« Human Association »
هى أنى أعلى الجماعات الإنسانية
ومن ثم هى ليست مؤسسه أو منظمة .

وقد ظهرت الدولة بصورة أو أخرى بهذا المعنى على مر السنين وكعت للأغليارات الاقتصادية والظقيه والمقاتدية المغطاة آثار بعيدة المدى و تحديد أشكال الدولة ، وفى تحديد نوع النظام السيلسى السائد .

ويعيننى أن ألفت النظر الى خطأ شائع فى الدراسات القانونية الدستورية والسياسية ، قوامه الخلط بين الدولة ونظمتها السيلسى ، أو بين الدولة ومؤسساتها السياسية وبالذات الحكومة . فالدولة هى الشخص الذى يبنى ويطور الأهداف العلية للجماعة السياسية وهى بعد لها صفة الاستمرار والدوام . أو النظام السيلسى فهو أحد عناصر الدولة ويعنى مجموعة الاتصالات المتداخلة والمتشبكة والمتعلقة بعملية صنع القرارات والتى تترجم أهداف وخلافات ومنزعات المجتمع الناتجة من خلال الجسم العقلى الذى أضفى صفة الشرعية على القوة السياسية فحولها الى سلطات مقبولة من الجماعة السياسية تمثلت فى المؤسسات السياسية . ومن جهة أخرى فإن الحكومة أعلى مؤسسات النظام السيلسى وهى بعد العمل المساعد لو المتطور الذى يقع على عاتقه تحويل ارادة الجماعة السياسية بطريقه شرعية — ويلسم الدولة — الى قواعد علية ملزمة . ومعنى ذلك أن الحكومة هى إحدى مؤسسات النظام السيلسى .

فالحكومة هى المؤسسة التى من خلالها تتحول ارادة الجماعة — ويلسم الدولة — الى قواعد شرعية علية ملزمة لمصدرها أى الحكومة ، وملزمة

للمخاطبين بها على السواء ، والالتزام لا يعنى بذل غلبة ، وإنما يعنى تحقيق نتيجة من قبل جميع الأطراف سواء في الالتزام أو في تحقيق التنفيذ ، وهو ما يعنى الدولة القانونية نتيجة لسيادة مبدأ الشرعية والذي يعنى هضوع جميع أنواع نسلط الدولة وما يتفرع عنها للقواعد القانونية . وسيادة مبدأ الشرعية على هذا النحو كلن خطوة كبيرة في سبيل نصره حقوق الأفراد وحرياتهم وتوكيدها ، فقد أصبح من الواجب الذي يؤكد هذه الحقوق وتلك الحريات أن يحكم مبدأ الشرعية علاقات الأفراد بالدولة وما يجرى في ملكها من مؤسسات علمية .

المؤسسة « Institution » :

سوف نرى بعد أن تقسيم افرع الحكومة أنها ينصب في مؤسسات هذه المؤسسة هي التي يطلق عليها الفكر التقليدي بالسلطات ، لذا يتعين علينا أن نفصل المقصود بمفهوم المؤسسة .

لعله من السهولة التعرف على المؤسسات السياسية ، ولكن الصعوبة هي التصدي لوضع تعريف شامل محدد لمفهوم المؤسسة . فالحكومة ، والحزب ، والتجمع السياسي القومي لقوى الشعب ، وجماعة الضغط كل أولئك مؤسسات سياسية ، وكذلك فروع الحكومة كالمجلس ، والأجهزة التنفيذية ، والقضائية المتعددة .

بيد أن المشكلة كما قلنا تظهر حين وضع تعريف لمفهوم المؤسسة وفي هذا الصدد بذلت محاولات للتعريف بالمؤسسة فقليل بأنها « جهاز » أو « مكتب » منظم على أساس هرمي وتمتع بسلطة معينة ، ومناط به تحقيق وظيفة محددة . وتترعا على ذلك فقه من أجل خلق مؤسسة فلا بد من تواجد لشخص . وهؤلاء بدورهم يجب أن يعملوا ، ويتمهلوا ، ويؤثروا ، ويتأثروا ، ويترجوا الأهداف التي نيطت بهم إلى وظائف محددة ، وهو بعد الدور الذي يجب أن يلعبوه من خلال حالتهم الوظيفية المناطة بهم وكصناعة قرارات النظام السياسي بما لهم من قوة أعطيت لهم لهذا القصد (١) .

وعلى أساس هذا النهج التحليلي ، فله من اليسر تحديد مكونات المؤسسة والتي تكون في مجموعها ، مجموع المناشط المعقدة التي يقدمها القائمون عليها من خلال جهاز كامل البناء . ومما يجدر ذكره أن هذه المناشط وقد قسمت من خلال جهاز المؤسسة المناط به تقديم الوظيفة ، وذلك بناء على قوة مخولة له ومقبولة من قبل الجماعة السياسية وبطبيعة الحال قد يكون القائمون على المؤسسة رسميون ، وقد لا يكونوا كذلك ، كما في حالة الحزب أو التجمع السياسي .

ويذهب (Van Dyke) « فان ديك » إلى نقد تعريف المؤسسة على الوجه المشار إليه بقوله أنه تعريف فضفاض وغير محدد ولا يعنى المعنى الصحيح لهذا المفهوم ، وينتهى إلى تعريف آخر للمؤسسة وهو أنها نظام من المناشط والتوقعات مكونا لنظام مستقر للسلوك السياسي الجماعي (٢) .

والواقع أن تعريف المؤسسة بأنها جهاز لو مكتب هو في حقيقة الامر تعريف ضيق لمعنى المؤسسة اذ ينصرف الى تفهم المؤسسة على انها بناء معين - ومن ثم فإن ذلك يقضى الى عقد دراسة شكلية للمؤسسة ، أى دراستها من حيث الشكل ، وتفهيمها على أسس أنها صورة معينة من التطبيقات القانونية او الدستورية ، وهو بعد امر ننكره لانه يؤدي الى الزج بالمؤسسة في حقل الدراسات القانونية او الدستورية الوصفية ، وهو ما يبعد المؤسسة عن طبيعتها بجلب كونه يتعارض أصلا مع طبيعة دراسة النظام السياسى .

ولمضاً فإن تفهم المؤسسة على أنها جهاز لو مكتب انها ينكر دور العنف في النظام السياسى ، وهو امر يعجز عن مجابهة حقيقة تواجد ظاهرة العنف في النظام السياسى ، وهو ما تشبه الحقائق التاريخية حين عجز النظام السياسى عن مجابهة لزومية التغيير، فيفشل في حفظ استقراره وتظهر المفجوة بينه وبين الجماعة السياسية القائم فيها ، ومن ثم تكون ظاهرة الثورات التى تمثل دور العنف في النظام السياسى حيث تغمره بالقوة ، وفي العالم اليوم كثير من النظم السياسية انهالت وقضى عليها من طريق العنف ، وحل محلها نظم أخرى بطريق العنف أيضا .

ومن هنا نخلص الى ان تعريف المؤسسة على انها جهاز لو مكتب تعريف خاطئ ، ومن ثم فلننا نتنصر للتعريف الذى ذهب اليه Van Dyke « فإن ديك » بأن المؤسسة عبارة عن نظام مسبق من السلوك السياسى الجامى مع لفظة منصرى الاستمرارية والدائية الى هذا التعريف وهذا ما افعله « فإن ديك » . والمؤسسة بهذا المعنى تتضمن أسلوب هذا السلوك والمساعدة على خلقه في داخلها ، وتواجد لثره في خارجها ، وفي الاغلب الاعم ، فإن هذا السلوك يتضمن في طبيعته المعقولات المنظمة للمؤسسة وهو ما يؤدي الى تفهم المؤسسة على أنها وسيلة لتحقيق أغراض وأهداف هذه المعقولات بصورة مستمرة ودائمة بما تملكه من حقوق تكفل لها تحقيق اهدافها والتى يتمثل لهما تملكه من قوة مفسرة على أسس السلطة .

٢ — تنظيم للحكومة ومذهب لفصل السلطات

نتصدى الآن لكيفية تنظيم الحكومة وملئكه من قوة على أساس السلطة — وفق ما سبق تبينه — ابتغاء تلاقيها لوظيفتها .

وفي الحقيقة فانه منذ ان تبلورت فكرة الحكومة كأعلى مؤسسات النظام السياسي ، وأداة من خلالها تؤدي الدولة وظائفها ، ظهرت لنا مشكلة أخرى تدور حول التنظيم الحكومي أي تنظيم مؤسسات الحكومة التي يجب أن تتكون منها وتمارس وظائفها بما تملكه من قوة لممارسة هذه الوظائف .

ولاول وهلة تبدو لنا ظاهرة أولية هي امكان تنظيم مؤسسات الحكومة في إحدى صورتين :

الأولى : اما ان ننظم الحكومة بما فيها من مؤسسات متعددة في داخل جسم واحد ، يتمثل في مؤسسة واحدة تكون بمثابة العضو الأعلى للحكومة .

والثانية : ان ننظم الحكومة في مؤسسات متعددة مترابطة على أساس معيار معين ، كالمعيار الوطني لو أي معيار علمي آخر .

ولقد مثلت مشكلة تنظيم الحكومة على هذا النحو اعقد المشكلات في دراسة الحكومات ، بل أضحت مشكلة سياسية فلسفية واجهت المفكرين والعلماء السياسيين . ويظهر ذلك من جهد الفلاسفة وعلماء السياسة في هذا الصدد حين تصديهم لاقامة نظم دراسي للحكومات متفق عليه .

وفي التحليل النهائي لجهد الفلاسفة والعلماء السياسيين فيما يتعلق بهذه المشكلة — فان هذا التحليل يسلم بعدم التوصل الى نتيجة متفق عليها، وتفسر هذه الظاهرة كما يرى هارولد لاسكي *Harold Laski* ان الاتفاق على مبادئ لتنظيم الحكومات انما يستند الى تواجد معايير موحدة للعلاقات الاجتماعية والقيم الخلقية والاعتبارات والخبرات العملية ، وهو غير متحقق لاختلاف وجهات نظر كل مفكر وفلسا لاختلاف العوامل السابقة مجتمعة لو لمردية (٤) .

والرأي عندي ان أية نظرية انشائوس على قيم شخصية تابعة من امثال كل مفكر وتجاريه الشخصية ، أضف الى ما تقدم ان الفلسفة السياسية تتعلق في الاغلب الأعم بما يجب ان يكون أكثر مما هو كائن ، ومن ثم فان فروض الفيلسوف السياسي تتبع من تخيله لصورة ما يجب ان يكون عليه شكل الحكومة

ومن قبل ذلك ما يجب أن تكون عليه الجعاعة السياسية التي تقوم فيها الحكومة . وعلى العكس قد تستخدم النظرية الفلسفية لتبرير ما هو قائم بالفعل أى لتبرير شكل وتنظيم الحكومة القائمة فعلا والتي يسمى الفيلسوف إلى إيجاد اسباب الشرعية لقيامها وعوامل الطاعة لها من قبل الأفراد .

ويوضح من الفكر السياسي منذ القدم حتى عصرنا الحديث حدوث كثير من المحاولات لحل مشكلة تنظيم الحكومة واتجه هذا الفكر إلى بناء ضوابط فنية داخلية وخارجية بين حدود مؤسسات الحكومة المكونة لها .

على أنه ظهر من خلال هذا الجهد الفلسفي فكرة هامة تتخذ اسلما لتنظيم الحكومة ، وضابطا لحدود المؤسسات المكونة لها وقد عرف هذا الجهد باسم مذهب فصل السلطات فيكون من المفيد أن نخمسه بشيء من التفصيل .

مذهب فصل السلطات كأساس لتنظيم الحكومة :

لقد اصطلح تقليديا على تسمية مكونات الحكومة لو الاعضاء التي تقوم بوظيفة الحكومة باسم السلطات. وعرفت تقليديا على وجه التحديد بالسلطات الثلاث وهي السلطة التشريعية ، والسلطة التنفيذية ، والسلطة القضائية . ولصوف نرى بعد فنيالية هذا الفصل أن مفهوم السلطة — وهي الاساس الذي يفسر بناء عليه مفهوم القوة — هو وسيلة في يد الحكومة أعطيت لها من قبل الدولة ابتغاء بمكينتها من ناحية وظيفتها وتفرعها على ذلك فإن كل مؤسسة على حسب ما رأينا يجب أن تملك سلطة بهذا المعنى . بل أن ذلك مفترض بطبيعة الحال فلا يتصور تواجد مؤسسة بدون سلطة لأنها من مكوناتها واحد عنصريها الاساسية .

اعود هنا وأكد وجوب تفهم السلطة على النحو السابق تحليله لمفهوم القوة .

عنت بابرار هذه الملاحظة الهامة قبل التصدي لتأصيل مذهب فصل السلطات كي يؤكد للقارئ استعمالى لهذا المفهوم — مفهوم مذهب فصل السلطات — بتحفظ يتحدد فيما سبق من تحليل للمفاهيم التي سبق تحليلها في القسم الاول من هذا البحث .

الاساس الجوهرى الذى لصل عليه مذهب فصل السلطات هو الحفاظ على الحريات ولن هذا يستلزم بداءة عدم تركيز « السلطات » في يد عضو واحد ، ووضعها في عدة مؤسسات ووفق ضوابط وحدود ظاهرة محددة . ومن ثم فالمحتبة التي خلص اليها الفكر السياسي هي بالهجر : من أجل الحفاظ على الحريات فإن « سلطات » الحكومة يجب تقسيمها وعدم تركيزها .

ذلك لأنه — كما ذهب مجيل اتجاه الفكر السياسي — يوجد ثلاث أنواع من « السلطات » الحكومية ، ومن ثم فيجب عدم تركيزها في يد عضو واحد حتى لا يستبد ويظف ، إذ أن ممارسة السلطة متضمنة بطبيعتها احتمال اساءة استعمالها .

وتنريعا على ذلك ، فإنه يجب تقسيم « السلطات » وفصلها حتى يمكن التقليل من اساءة استعمال السلطة ، وفي ذلك خير ضمان للحريات السياسية .

ومن هنا ذهبت مقدمات الدستور ، والوثائق السياسية خلاصة منذ مطلع هذا القرن الى اضعاف صفة القدسية على هذا المذهب ايمانا منها بضرورة الحفاظ على الحريات ، وذلك بتقسيم الحكومة وفق ضوابط محددة ، وحدود معينة .

وهينما نتصدى لتعطيل حقيقة الواقع السياسي في جميع النظم السياسية فان ملحوظة هامة تلفت نظرنا هي ان المذهب في واقعه السياسي ليس كما ابتغاه المفكرون السياسيون في وضعه النظري .

وفي رأينا انه يمكن تاصيل المذهب على اساس آخر وهو الاساس العلمى الذى يمكن قبوله الان وان كلن فى الحقيقة اسلس غير مبشتر ويتحدد فى الشكل الاتى :

من حيث ان تقسيم مؤسسات الحكومة لقيم وفق خصيصة التخصيص الوظيفى فى النظم السياسى ، ومن ثم فان المعيار الوظيفى هذا الذى اقيم عليه تقسيم مؤسسات الحكومة الى ثلاثة هي : التشريعية والتنفيذية والقضائية يمكن ايضا ان يتخذ كأساس لمذهب فصل السلطات ، اى وضع وظائف الدولة فى مؤسسات الحكومة الثلاث وفق طبيعة كل وظيفة . ويستتبع ذلك انه كلما كثرت وظائف مؤسسات الحكومة ، فان ذلك يؤدى الى مزيد من التعاون بين مؤسسات الحكومة من اجل تقديم وظائفها على الوجه الاكمل ، ومن اجل مسيرة نفع الحكومة فى اتجاه سليم ، وعدم تعرض الدولة لظروف استثنائية ، ومفهوم الوظيفة يعنى مجموع النشاط الحكومى او العمليات الحكومية . بيد انه من السهولة تحديد ما هو عمل تشريعى او ما هو عمل تنفيذى لو قضتلى فى داخل العمليات الحكومية نظرا لتطور هذه العمليات ، ولما ادخلته « الثورة العلمية » فى حقل السياسة من مفاهيم على هذه العمليات مثل: عمل شبه تشريعى . وعمل شبه تنفيذى ، وعمل شبه قضائى ، وتفويض السلطة فى عمليات صنع القرارات ، وغير ذلك من المفاهيم المستحدثة .

بيد انه يمكن احتمال التمييز بين العمليات الحكومية بالاشارة الى وحدة العمل ، وتوحيد جسمه من حيث كونه تشريعى ، او تنفيذيا ، او قضائيا . لكن على لية حال فان ذلك لا يمكننا من التمييز على وجه الدقة بين العمليات الحكومية .

مرجع ذلك ان الاعمال الحكومية كلها تحمل اوجه تشابه فى الاثر ان لم يكن فى الحقيقة . اذ تؤدى الى صنع سياسات وليس من المستطاع تمييز هذه السياسات على اسلس معيار العمل التشريعى ، او العمل التنفيذى ، او العمل القضائى .

تطور مذهب فصل السلطات :

في منتهى الإيجاز سنحاول أن نتعرف على تطور فكرة مذهب فصل السلطات في الفكر السياسي .

« أرسطو » ومذهب فصل السلطات :

يرد العلماء السياسيون المحدثون فكرة مذهب فصل السلطات الى الفيلسوف « أرسطو » ، حيث ميز في كتابه « السياسة » بين ثلاث انواع من أنشطة الدولة .

وتفريعا على ذلك - فانه رأى ضرورة تواجد ثلاثة انواع من السلطات ، او ثلاثة عناصر منها كي تنهض بنوع معين من هذه المناشط الثلاثة .

وقد خلاص « أرسطو » الى هذه النتيجة من واقع ظواهره الاخيارية (٥) .

« بوليبيس » ومذهب فصل السلطات :

حين درس « بوليبيس » النظام السياسي الروماني ، اكتشف احتواءه على أشكال مختلفة من المؤسسات الحكومية . وكان ذلك سببا في بناء نظريته لأنواع الحكومات المختلفة : بل قد ادى الى الخلط بين أشكال الحكومات ومؤسسات الحكومة . ثم حاول الوصول الى فكرة مذهب فصل السلطات ، ولكن في خلط بين أشكال الحكومات ومؤسسات الحكومة (٦) .

الوجه الحديث لمذهب فصل السلطات :

ومنذ نهاية القرن السادس عشر وبداية القرن السابع عشر وجهد الكتاب منصرف الى تأصيل مذهب فصل السلطات .

ونقطة الابتداء في الفكر السياسي لهؤلاء الكتاب ، هي انه من أجل الحفاظ على الحريات ، والدفاع عنها « والتي لاضحت ضرورة ملحة توجبها الظروف السياسية التي كفت سائدة في هذه الاوقات ، والتي حملت معنى الثورة على الحكم المطلق المستبد المهدر للحريات .

وفي هذا اصعد يقفز الى الذهن اسمى « اولفر كرمويل » (Oliver Cromwell) سنة ١٦٥٢ و « جيمس هارنجتون » (James Harrington) سنة ١٦٥٦ .

حيث يعتبران من رواد العصر الحديث اللذين حاولا بلورة مذهب فصل السلطات . ومثلت هذه المحاولات تصد ظاهرا لفكرة الحكومة في فلسفة « هوبز » . اذ رأى هؤلاء الكتاب أن فكرة الحكومة المطلقة قد ولت ، وأن

السلطات لابد ولن تكون محددة ، وفق ضوابط معينة ، وعلى اساس هدف انساني توافقه وجوب اعطاء كل فرد « منطقة » معينة من الحرية في مجتمعه والتي كانت منعقدة من قبل . ومن ثم اصبحت مشكلة تنظيم الحكومة هي :

كيف السبيل الى اعطاء سلطة كافية لها كي تمنع اي اعتداء خارجي ؟ وكيف السبيل الى تنظيم الحكومة في الداخل من اجل الحفاظ على الامن ، وتثبيت دعائم النظام ، ومنع نفس المؤسسات الحكومة لانها من الاستبداد والظلم ، بل منعها هي نفسها من ان تكون مستبدة في ذاتها ، ووظيفة في عملها (٧) .

« جون لوك » ومذهب فصل السلطات :

في تحديد قاطع اقام « جون لوك » مذهب فصل السلطات على اساس الحريات الفردية . ففي كتابه الذي ظهر سنة ١٦٩٠ (The Second Treatise on Government) قسم « لوك » السلطات الى ثلاث وهي: السلطة التشريعية: والسلطة التنفيذية والسلطة الاتحادية (الليبرالية) ورأى ان الحكومة تتضمن هذه السلطات الثلاث . ويلاحظ انه ادمج السلطة القضائية في السلطة التشريعية . وانه خص السلطة الاتحادية بالوظائف العليا ذات الطابع السياسي خرج الدولة كعقد المعاهدات ، وعلان الحرب ، او الاتفاق على السلم .

ويذهب « لوك » في تقسيمه للسلطات والفصل بينها على اساس وجوب وضرورة حفظ وتأكيد الحريات ، ويعمل « لوك » ذلك فيقول : « لعله من مصلحة التطلع الانساني للسلطة ان يجمع في يد واحدة سلطة صنع القوانين ، وسلطة تنفيذها ... لكن في أية حكومة منظمة على اساس الصالح العام حيث يجب اخذ مصلحة المجموع في الاعتبار وكما يجب ... فان ذلك يستدعي وضع سلطة عمل القوانين في يد مجموع من الاشخاص ... يختصون عن ذلك الذين يوضع في ايديهم سلطة تنفيذها ... » (٨) .

ولقد تكرر « لوك » في فلسفته هذه بعوامل ثلاث :

١ — فكره السياسي عن الفردية .

٢ — مبادئ القانون الطبيعي .

٣ — الواقع السياسي في « انجلترا » .

حيث كان يؤيد نضال البرلمان السياسي ضد الملك من اجل سيطرته على العملية التشريعية والوقوف على قدم المساواة مع العرش .

ولعل سبب اجماع « لوك » السلطة القضائية في السلطة التشريعية هو التنظيم السياسي للحكومة « الانجليزية » . اذ كانت مهمة الفصل في المنازعات القضائية الهامة ، تتدخل في اختصاص المجلس الكبير .

« منتسكيو » ومذهب فصل السلطات :

وبعد هذه الجهود من جانب الفلاسفة والعلماء السياسيين ، اتبع لمذهب فصل السلطات أن يستوى على سوقه على يد « منتسكيو » ، إذ طوره في بنقله النهضى . فقد كان « منتسكيو » في كتابه روح القوانين (The Spirit of Laws) الذى ظهر في سنة ١٧٤٨ هو الذى أوضح ، ولعمل مذهب فصل السلطات في مفاهيم واضحة محددة .

واتخذ « منتسكيو » « الفصل الفنى » بين السلطات كمناس للحكم الصالح ، وكضمان للحكم المستقر وتاصيل فكر « منتسكيو » يقوم على أسس تنظيمية للسلطات .

فهناك الأسس الخلقية ، والقيم المعنوية التى تقضى وتؤكد بان السلطات غير المحددة ، أو غير المقيدة هى الاستبداد بعينها ، والطفيلين في جوهرها .

فمفصل السلطات يعنى منع الاستبداد والطغيان وينتهى « منتسكيو » الى انه « يوجد في كل حكومة ثلاثة أنواع من السلطات ... وعندما تكون السلطات التشريعية والتنفيذية موحدة في يد شخص واحد أو في جهاز واحد ، فإن الحرية تنعدم ، لأن ذلك يؤدي الى الاستبداد لكون الحكم مطلقا في هذه الحالة ... ان الحرية السياسية تتواجد في الحكومة المعتدلة التى لا يكون الحكم فيها مطلقا والتي لا يساء فيها استعمال السلطة » .

ان التجارب السياسية موضح لنا ان كل انسان في يده سلطة معرض لاساءة استعمالها حين ممارستها الى ان تقوم حدود معينة ليس من الغريب اننا نجد انفسنا مضطرين للقول بان الفضيلة نفسها في حاجة الى تحديد ... ومن اجل منع اساءة استعمال السلطة ، فإن السلطة يجب ان تراقب السلطة ، مثل ان ينص الدستور على ان كل شخص لا يجبر على اتيان امرئ غير مجبر عليها في القانون . أو محرومة عليه اتيتها بحكم القانون » ١٩١ .

ومن هذا التحليل خلص « منتسكيو » الى بناء نظريته في فصل السلطات .

على كل حكومة توجد ثلاثة انواع من السلطات ، والفصل بين هذه السلطات علل ظاهرى وحيوى لصحية وتأكيد الحرية السياسية .

وبلاحظ ان « منتسكيو » لم يطلب بالفصل التام والكليل بين السلطات ، بل على العكس من ذلك فإنه يقصد بالفصل منع أى عضو أو سلطة من أن تسود وتسيطر على غيرها من السلطات الأخرى .

كما يجب ان يكون هناك نوع من التكفل بين السلطات كي تستطيع ان ترق السلطة المبنى عليها في وجه السلطة الباغية عليها .

« روسو » ومذهب فصل السلطات :

لم يكن « روسو » واضحاً في نظره لمذهب فصل السلطات وذلك مرجعه لتعميد تسميته للسلطات إذ اتخذ معيار السيادة لاقليم تسميته للسلطات ومن هنا خلط أيضاً بين تقسيم الحكومات وتقسيم السلطات . وعلى أية حال فقد حصر السيادة في السلطة التشريعية لأنها يجب أن تمارس من خلال الشعب . بينما نظر الى السلطة التنفيذية على انها أداة لا تتمتع بآية سيادة ولن مهمتها القيلم بأعمال التنفيذ ، ولا صلة لها البتة بالعملية التشريعية . بيد أنه ميز السلطة القضائية من السلطتين التشريعية والتنفيذية ، واعتبرها خاضعة — رغم تحيزه لها — للسلطة التنفيذية .

ويظهر من ذلك ان « روسو » لم يقسم سلطات الحكومة على أساس متساوياً بينها ، وعلى أساس استقلال نسبي بينها . مرجع ذلك الى نقطة الابتداء التي انطلق منها وهي اتخاذ السيادة كمعيار للتقسيم ، تم حصرها في السلطة التشريعية واعلاء الأخيرة على ما عداها .

« جيمس ماكسن » ومذهب فصل السلطات :

يذهب الى تلييد مذهب فصل السلطات حفاظاً للحريات ، ولأن « جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة ، أو جهة واحدة أنها يعنى ذلك الاستبداد » بيد أنه يذهب الى إيجاد نوع من الترابط وفق ما رآه في الواقع السياسي من أن الفصل التام بين أقسام السلطات المختلفة غير متحقق وأقنيا (١٠) .

الانتقادات التي وجهت الى نظرية « منتسكيو » في فصل السلطات والمذهب عمومها :

وجهت الى مذهب الفصل بين السلطات ونظرية « منتسكيو » فيه انتقادات نجملها فيما يلي :

١ — أن هذا المذهب يدعو الى الفصل بين هيئات لا يتصور إمكان الفصل بينها ، فضلاً عن أنه يؤدي الى تفويت السلطة ، وما يترتب على ذلك من توزيع المسؤولية ، وضاعفها بين هيئات متعددة .

٢ — أن « منتسكيو » كان متأثراً في نظريته بالنظام السياسي « الانجليزي » ومستهتماً من وراء ذلك تحديد الملكية « الفرنسية » المطلقة ، والاعتراف بقسط من الحرية السياسية للأفراد ، ومن ثم دعا الى هذا المبدأ الخيالي والذي لا يقبل التطبيق في الواقع لسياسي . وقد سبق أن قلنا ان ذلك كان أحد العوامل التي تثر بها فكره ، ولا تريب عليه في ذلك . ومن ثم فلا تسو الى مرتبة النقد .

٣ — لن مفهوم السلطة غير مناسب فيما يتعلق بتقسيم العمليات الحكومية . ويمكن أن يكون « منتسكيو » قد أساء فهم المؤسسات السياسية « الإنجليزية » في القرن الثامن عشر ، وبخاصة حين ربط بينها وبين التنظيم الوطني ، وربط الأخير بالحرية الفردية .

٤ — أخطأ « منتسكيو » حينما سعى إلى الاعتدال السيلسي في داخل السلطات الرسمية فحسب ، إذ لن الواقع السياسي يتطلبه خلع المؤسسات الرسمية في النظم السياسي ، مثل الأحزاب السياسية ، وجماعات الضغط وغيرها .

٥ — أما فيما يتعلق بالهدف الذي ابتغاه « منتسكيو » من مذهب فصل السلطات وهو حماية الحريات فإن ذلك محل نظر إذ أن العقيدة السياسية المحيط الذي تعمل فيه هما اللذان يعطيان للحرية السياسية معنى الحماية ومعنى الاحترام ، كذلك لا يجب إهمال ما للقوة الروحية والقيم من أكثر في هذا الخصوص .

٦ — ان النتيجة النهائية غير واضحة . ذلك ان مذهب فصل السلطات نتاج ظواهر اختبارية من العمليات السياسية .

نظريتنا في مذهب فصل السلطات — طبيعته وأصله :

يجب علينا بداية أن نشير إلى أن المقصود بمذهب فصل « السلطات » في وضعه الحديث هو الفصل بين مؤسسات الحكومة وعدم ادماج العمليات الحكومية ووضعها في مؤسسة واحدة ومعنى ذلك أنه يجب تقسيم العمل الحكومي وفق معيار محدد ووضع كل نوع من العمل الحكومي في مؤسسة واحدة مستقلة عن غيرها وذلك وفق التحديد السابق لمفهوم المؤسسة .

بعد ذلك نرى أن الانتقادات السابقة إنما تصدر من تصوير غير سليم لمذهب فصل السلطات . وهذه الانتقادات تختفي في ظل الفهم السليم لهذا التصور ، والذي يقتضاه تحقيق نوع من الفصل بين مؤسسات الحكومة ، وفي نفس الوقت تحقيق نوع من التعاون ، والتوازن ، والتعاقد بينها ، بحيث لن ليه مؤسسة تستطيع أن توقف غيرها عند حدودها .

ومن جهة أخرى ، فإن الأسس السليم « لمذهب فصل السلطات » في ضوء هذا التصور والذي نتخذه أساساً لتقسيم مؤسسات الحكومة على نحو ما سوف نرى ، وفق نظريتنا يقوم على أسس نوعين من الفروض : مفروض مستنبطة من قيم معينة ، ومفروض مستخرجة من ظواهر اختبارية من استقراء الواقع السياسي .

لولا — فروض القيم :

- ١ — ان الحرية هي الهدف الاسمي للانسان .
- ٢ — الادوات الطبيعية للدولة تتعلق بالجميع ، سواء امتلكوا هكلا أم محكومين .
- ٣ — القوة مفسرة على اساس السلطة تتضمن اساءة الاستعمال اذا لم تكن مقيدة .
- ٤ — من اجل الحفاظ على الحريات السياسية فانه يجب منع اساءة استعمال مؤسسات الحكومة لاسيما من سلطات وذلك من خلال اقلية حواجز رسمية ... من خلال فصل كل مؤسسة عن الاخرى .

ثانيا — فروض الظواهر الاختبارية :

- ٥ — تتواجد ثلاثة انواع من الوظائف مميزة من بعضها في داخل الحكومة .
- ٦ — الشعب يرغب في تواجد وحدات سياسية متساوية في داخل الحكومة . تعمل اما منفصلة عن بعضها تماما ، او تعمل متعلونة ومتلاحمة .

هذه هي الفروض التي يقوم عليها المذهب في تصوره السليم ، ويهمني ان انبه الى ان الفروض المتعلقة بالتقيم توجه نظرنا الى المظاهر العقلية لتنظيم الحكومة ، وعلاقتها بالحرية السياسية يمكن ان تكون عرضا لظاهرة اختبارية ولكن لاتسلها بشبه طابع عقدي رأينا اخفائها في فروض القيم .

وتفريعا على ذلك ، فان الدولة وقد وجدت لتبادل المنفعة بين جميع افرادها ، فان الحكومة كدابة للدولة يجب ان تنظم لتحقيق الغرض المتقدم من قيام الدولة .

ومن هنا قام المذهب كحتمية لعدم الثقة في اي مؤسسة غير مقيدة بوسائل رسمية ، وغير رسمية من الداخل ، ومن الخارج .

ومن ثم . فان الحكومة المقيدة لمؤسساتها تكون عملياتها سليمة . ومن هنا لهذا فان ذلك يعني في مضمونه الحفاظ على الحريات ، وهو بعد المظهر الديمقراطي المناهض للحكم المطلق المستبد .

ويلاحظ ان هناك ثلاثة عوامل مساعدة تعمل اما منفصلة لو مجتمعة لتحقيق ذلك ، كما وانها تحدد ايضا العلاقات بين المؤسسات وتعتبر سياجا للحرية السياسية وتلخص في الآتي :

١ - العقيدة :

اذ هي التي تحدد الاهداف التي تسعى لها المؤسسات الحكومية ، ويعين وسائل تحقيقها ، وتصنع القيم ، والقوة الروحية لهذه الاهداف ، وتحدد معنى الحرية السياسية ، وطرائق حملتها ، وضميتها واستمرارها .

٢ - المؤسسات الحكومية (المؤسسات الرسمية) :

نشاهد ان الحكومات المتواجدة في عالم اليوم تختلف في وظائفها اختلافاً بينا ، كذلك تختلف وسائل التوازن ، والترابط بين هذه المؤسسات ، واذ كانت معظمها توحى بتقسيم تلك المؤسسات وفق معيار الوظيفة وذلك الى ثلاثة تشريعية وتنفيذية وقضائية ، فان الواقع السياسي لانتواع الحكومات يؤدي الى تواجد اختلافات بينة بينها .

ومن ثم . فانه لتحديد فصل لو ادماج هذه المؤسسات يجب النظر الى الواقع السياسي ، وكذلك مقدار ما يقدمه هذا الواقع للحريات .

٣ - الجماعة السياسية (المؤسسات غير الرسمية) :

وهي المؤسسات غير الرسمية مثل الاحزاب السياسية ، وجماعات الضغط ، والتجمعات والتنظيمات السياسية . لهذه المؤسسات تمارس تدبراً اساليا على العمليات الحكومية .

وبعد : فان التحليل النهائي للمذهب ينتهي الى نتيجة محددة وهي : انه مؤسس في جوهره على هدف ديمقراطي ، وفي مضمونه على فكرة ديمقراطية وهو ايضا الاسس الذي تقوم عليه عملية صنع القرارات .

٣ - حقيقة تاصيل مشكلة تنظيم الدولة

هكذا وقفنا على الجهد الذي بذل بصدد تنظيم الحكومة ، وحتى الآن فان المشكلة في حلجة الى تاصيل علمي يتلق والثورة العلمية في حقل علم السياسة .

وينبغي ان الفلت النظر الى ان المشكلة ليست بطبيعتها مشكلة قانونية وانما هي مشكلة سياسية بحثة قوامها اختيار السبيل الامثل لاقامة تنظيم للحكومة على اسس تؤدي الوظائف المنوطة بها . وحتى اذا سلمنا مع الذين يرون ان المشكلة هي مشكلة دستورية فان الدستور أصبح الآن بطبيعته وثيقة سياسية وليس وثيقة قانونية بلية حل .

الحكومة كما سبق هي العضو الذي من خلاله تتحول ارادة الجماعة - ويسم الدولة - الى قواعد شرعية علمية وملزمة . وما تقوم به

الحكومة على هذا النحو هو الوظائف المنوطة بها ، ومن أجل تأديتها لهذه الوظائف ، فإن الدولة تعطيها قدرا من القوة الشرعية يمكنها من تأدية وظائفها .

يمكن القوة المعطاة للحكومة من قبل الدولة هي أداة شرعية تستعملها الحكومة في تقديمها لما ينط بها من وظائف . ويتفرع على ذلك انعدام التفرقة بين القوة وبين الوظائف ، ومن هنا فإن أى مؤسسة لها كلفت طبيعتها لديها قوة من قبل الدولة ما دامت تقوم بتأدية الوظيفة المناطة بها ، ولذلك رأينا ان القوة عنصر في المؤسسة .

السؤال الذى يفرض نفسه الان هو كيف السبيل الى اقامة تنظيم حكومى على أساسه قيام الحكومة بالوظائف المنوطة بها من قبل الدولة ؟ .

هذا التساؤل يفرض تسلاولا آخر بطبيعته : هل تركز وظيفة الدولة كلها في يد عضو واحد ، لم تقسم في يد عدة أعضاء ؟ وما هو المعيار الذى على أساسه يقام هذا التقسيم ؟

ان مذهب فصل السلطات بين لنا ظاهرتين اختباريتين هامتين :

الاولى : ان هناك ثلاث انواع من الوظائف في داخل المصنوع الكلى للوظائف المنوطة بالحكومة يمكن تمييزها على أساس معيار التخصص الوظيفى واعطاء كل وظيفة لمؤسسة تنهض بها مستقلة عن غيرها .

والثانية : ان طبيعة هذه الوظائف تفرض بالضرورة تواجد نوع من التعاون بين الاتواع المختلفة في داخل الحكومة كى تستطيع الحكومة ان تؤدي وظائفها من خلال العمليات الحكومية المختلفة .

ويترتب على ما سبق حقيقتان علميتان هامتان :

الاولى : ان مفهوم القوة مفسرة على أساس السلطة لا يمكن ان يقسم تقسيما انفصاليا حادا بين افرع الحكومة المختلفة . بل ان هذا التقسيم لا يتناسب ولا يتلاءم مع تقسيم وظائف الحكومة وتمييزها عن غيرها . ومعنى ذلك ان القوة المعطاة لكل فرع من افرع الحكومة هي أحد أنواعه لتقديم وظيفته وهى مرتبطة بتملكون مع بقية القوة الاخرى ولا يمكن فصلها عنها لو النظر اليها على انها متميزة عن غيرها .

والثانية : ان العمليات الحكومية والوظائف المختلفة وضرورة تداخل هذه الوظائف ومن ثم ضرورة التعاون كل ذلك لا يمكن تفسيره بمعنى القوة لو على أساسها .

ومعنى ما سبق ان القوة مفسرة على أساس السلطة يجب ان نفكر فيها ككل وعلى أساس تواجدتها وتركيزها في الدولة أو الشعب .

وهذا ما ذهب اليه منتسكيو نفسه وكثير من المفكرين (١١) .

إذا كنا قد انتهينا فيما سبق الى تقسيم وظائف الحكومة واستنادها الى مؤسسات تقوم بالعمليات الحكومية وعدم تركيزها في يد واحدة . فتعد اسحق من المحتم تواجد معيار سليم ينهض على أساسه هذا التقسيم .

ولقد اقترحت عدة معايير في هذا الصدد وفي الحقيقة ماتها تنطبق جميعها من معيار واحد وهو المعيار الوظيفي أو التخصص الوظيفي .

والعمليات الحكومية يمكن تصنيفها الى أساس تقسيمها اما الى عمل تشريعي ، أو تنفيذي ، أو قضائي ، وان كان الواقع السيلسي قد اوجد ما يسمى بالعمل شبه التشريعي ، والعمل شبه التنفيذي ، والعمل شبه القضائي .

وتفريعا على ما سبق فإن الحكومة يمكن ان تنظم على اساس هذا المعيار بتواجد ثلاث مؤسسات رئيسية تقوم بالوظائف الثلاث الرئيسية للحكومة . وان كان ذلك لا يمنع وفق الواقع السيلسي وطبيعته من تواجد مؤسسات اخرى .

ولقد ذهب جابريل الموند (Gabriel Almond) في مؤلفه الرائع (The Politics of Developing Areas) الى بحثى فكرة المعيار الوظيفي لتنظيم الحكومة ولتقسيم الحكومات واقترح على اساسه سبع درجات وظيفية تنصب في الشكل الاتي :

(١) ثلاث وظائف اسمها (Output Functions)

واقرب ترجمة عربية لمفهومه هي الوظائف المتعلقة بالهيكل وهي :

١ — الوظيفة التشريعية .

٢ — الوظيفة التنفيذية .

٣ — الوظيفة القضائية .

(ب) والوظائف الاخرى اسمها (Input Functions)

واقرب ترجمة عربية لمفهومه هذا هي الوظائف المتعلقة بالجهاز او الادارة وهي :

١ - المشاركة السياسية في ادارة الجهاز والتوظيف .

٢ - رعاية المصالح .

٣ - ضبط المصالح وتنظيمها (في حلة تصادم المصالح) .

٤ - الاتصالات السياسية .

ومن خلال هذا النهج الوظيفي لمن « الموند » يلمل ان ينمى ويطور النظرية الاحتمالية للسياسة والتي يستشعر « الموند » ان علم السياسة في ميسس الحاجة الى بنقله عليها (١٢) .

وننبه الى ان « الموند » على بعينه خاصة بدراسه النظم السياسية في الدول النامية .

وينبثق من القوع التالي من الوظائف في نهج الموند ان الاشغال القاعين بالعمليات الحكومية يجب عليهم المشاركة السياسية في التنظيمات السياسية .

وفي الحقيقة فلن هذا الرأي يصنف بصورة اطلاقية واساسية على الدولة القلمية والحديثة المولد . فله وان نبذت القظم السياسية القلمية فيها لنظام الحزبية سواء نظم الحزب الواحد او ثنائية او تعددية الا انها تلخذ بنظام مؤسسة او تنظيم سياسي واحد يحمل أسماء متغايرة كالحداد او هيئة او تجمع وقفا لظروفها التي تجمع فيها أمثلها وثلثياتها وضرورة سرعة تحقيق التنمية الشاملة فيها فيكون من الواجب في مثل هذه الدول ضرورة المشاركة السياسية من قبل أعضاء المؤسسات الحكومية سواء أكانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية .

المراجع

(١) تفصيل لكه برامج مؤلفنا ، لنظم السياسي ، لجزء الاول ، الطبعة الثانية ، الناشر دار النهضة العربية . ص .١ وما بعدها .

(٢) Dyke, Vernon, Van, Political Science. A Philosophical Analysis, Stevens and Sons Limited, London, 1960, pp. 135 - 138.

(٣) Ibid

(٤) Laski, Harold, The State in Theory and Practice, Viking Press, New York, 1935, p. 9.

(٥)

- Burke, Ernest, The Politics of Aristotle, Oxford University Press,
New-York, 1901, pp. 189 192.
- Coker, F., Reading in Political Philosophy, MacMillan Co., New-
York, 1914, p. 183. (٢)
- Lincoln, A., The Modern Democratic State, Oxford University Press
London, 1943, pp. 116 121. (٣)
- Coker, pp. 411 - 418. (٤)
- Coker, pp. 463 - 474. (٥)
- Cook, Janet, (ed) The Federalist, The World Publishing Co., New-
York, 1958, The Federalist Paper No. 48, pp. 332 - 334. (٦)
- Finer, Herman, The Theory and Practice of Modern Government,
Henry Holt, New-York, 1949, p. 97. (٧)
- Almond, Gabriel and Coleman The Politics of Developing Areas, (٨)
Princeton University Press, Princeton, 1960, pp. 9 59.

القانون والقضاء بين الحياد والالتزام

تعليق على العدد الأخير من مجلة القضاء

السيد يسين على فهمي

المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية

مقدمه :

لم يبالغ بعض الفلاسفة الفرنسيين حينما اكدوا ان الاشتراكية هي فلسفة القرن العشرين (١) . وليس هذا التأكيد مجرد حكم نظري . بقدر ما هو تقرير لطوامع المصالح على المستوى العالمي . حيث يدعى مئات الملايين من البشر بالاشتراكية نظرية وتطبيقا .

وقد قلبت الاشتراكية منذ ظهرت تبشيرها الاولى ، موازين التفكير التقليدية ، التي كانت تقوم بدور الحافض المخلص الامين للطبقات الاجتماعية المستغلة . واضطر الفكر التقليدي الى ان يحارب في اكثر من جبهة واحدة في نفس الوقت . فالاشتراكية ليست نظرية وحيدة البعد ، بل هي متعددة الابعاد . وهي لا تعنى محسوب بالظروف المادية للبشر — كما حاول خصومها ان يشوهوها — وانما هي تقدم فلسفة جديدة للانسان . وهي بهذا الوصف تقدم تفسيرات محددة للجوانب المختلفة في الثقافة الانسانية : التاريخ ، والعلم ، والفن والدين .

وقد قدمت الاشتراكية — على هدى مقولاتها العامة — تفسيراً جديداً للقانون . وقد قضى هذا التفسير على المفهوم المثالي للقانون الذي غرسه الفلاسفة المثاليون في اذهان الناس لمدة طويلة من الزمان ، والذي كان منبأه ان القانون مثبت الصلة بالبناء الاقتصادي — الاجتماعي للمجتمع ، وأنه عبارة عن مجموعة قواعد ملية مجردة . فالقانون — من وجهة نظر الاشتراكية — ليس سوى احد العناصر الهامة في البناء الفوقي للمجتمع الرأسمالي ، وذلك باعتبار انه ينهض على الاسس الواقعي الذي يمثل في مجموع علاقات الانتاج في المجتمع الرأسمالي بناء فوقى قانوني . ويقوم هذا المفهوم على ان المجتمع ينقسم الى طبقت متصارعة ، وعلى ان الدولة

(١) انظر في ذلك : Jean-Paul Sartre, Critique de la raison dialectique,

Paris: Gallimard, 1960. Spéc. Question de Méthode, 15 III

ليست الا تعبيراً عن مصالح الطبقة الاجتماعية المسيطرة وعلى ذلك ، فالقانون والقانون — في نظر الاشتراكية — يخرجان من الظروف المادية لحياة الشعوب ، ويعبران التعبير المجسم عن الإرادة المسيطرة للطبقة التي تمتلك السلطة في الدولة .

وعلى ضوء ذلك كله ، لا تقبل الاشتراكية الحديث عن القانون بصورة مطلقة ، وترفض زعم الفلاسفة المثاليين بأن الدولة تعلو فوق الأفراد . وتتسم بالحديد ! ان احوال التحليل الطبقي في نظرية القانون والدولة ، يعد من اعظم الاسهامات التي قدمت الاشتراكية للفكر الإنساني المعاصر . فهذا التحليل الطبقي ، يعد المفتاح المنهجي الذي نستطيع على حسونه ان نفهم ما يحكم الصراع الطبقي في المجتمع من قوانين . وما من شك في ان القانون كان دائماً سلاحاً يقررا في ايدي الطبقات المستغلة لقهر الطبقات المستغلة . وهذا القانون كان يقوم على تطبيقه اجهزة قضائية بورجوازية ، تربت في حضن الرجوازية ، ونشئت على تشرب تعاليمها ، للحفاظ على مصالحها الطبقية . وليس هذا من قبيل البناء الاحكام على عواهنها ، بل ان الدراسة التاريخية والاجتماعية المتعمقة لتطور اتجاهات القضاء في فرنسا والمكيا وأمريكا ، لتثبت صديق ما نقول بصورة لا تدع اى مجال للشك لدى اى باحث علمي موضوعي ، لا يصدر عن الهوى . (١)

وقد اتيح لنا ان نشتر بكل هذه الافكار ، وخصوصاً بعد ان اصبحت مصر تتبنى الاشتراكية نظرية وتطبيقاً . ولاشك ان ذلك يعد من أخطر التحولات في تاريخ مصر الحديثة . فقد بدأت بذلك صفحة جديدة من صفحات صراع الشعب المصري العريق ضد المستغلين الذي نهبوا ثرواته السنين طمو السنين . وكان من الطبيعي ، ان يصلح هذا التحول الخطير مناقشات واعتراضات عديدة ، تصدر من القوى الاجتماعية المختلفة ، التي وان تعددت مشاربها السياسية ، واختلقت انتماءاتها الايديولوجية ، الا انها تتفق ضد الاشتراكية بطريقة صريحة أو ضمنية ، مباشرة أو غير مباشرة ، حسب الظروف والملاسل والمواقف والمراحل .

غير ان اهم ما نود ان نؤكد عليه ، ان تمتح ابواب الحوار الخلاق بين ممثلي كافة الطوائف والفئات الاجتماعية ، يعد ضرورة تاريخية لاغنى عنها ، لدعم الاشتراكية نفسها ، فالاشتراكية فلسفة تتبنى آمال وتطلعات الجماهير العريضة ، وهي بذلك اقوى من كل الفئات الاجتماعية التي تعارضها وتحاول

١ انظر بهذا الصدد الدراسة البالغة القيمة للدكتور ثروت انيس الاسطوى ، المنهج القانوني بين الرأسمالية والاشتراكية ، مجلة مصر المعاصرة ، العدد ٢٢٢ يوليو ١٩٦٨ ، ٦٥٩ — ٧٣٧ . وقد خصص من بحيله المصنف لتطور اتجاهات القضاء الى انه « .. ارسطت تقوياً بعد العقوبة بمصالح الخبثات الحاكمة من الرجوازية واليونكرز والامبريالية في فرنسا والمكيا وأمريكا . واجهد المنهج القانوني في خدمة هؤلاء السادة » ، بكتاب الشرح على اثنى حيثما وجد نص برجوازي (فرنسا) ، واعتناق العقيدة المجردة مع دوجانية التماسيل والفرع (المكيا) ، وابتكار التفكير القانوني المحتوية على المضمون الامبريالي (أمريكا) ، ص ٧٣٧ من المقتل السلق .

النيل منها . غير أن هذا بذاته لا يكفي ، بل لابد دائما من تأكيد المفكر وبوضوحها . وتنفيذ الآراء المعارضة ، بأنواع الطرق الديمقراطية السليمة

وقد أثر في الآونة الأخيرة مناقشات عديدة تتعلق بموضوع استقلال السلطة القضائية . وهل هي سلطة أم مرفق . واختلطت الآراء بين مؤيد لمعيارها سلطة تنف إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وبين معارض ينكر نظريه تعدد السلطات ، وقد أتبع لاتصار الاتجاه الأول أن يبسطوا آراءهم بهذا الصدد ، وضمّنوها العدد الثالث من مجلة نادي القضاة (١) . وهو يضم عدة أبحاث أكاديمية ، بالإضافة إلى كتب كلل عنوانه « استقلال السلطة القضائية » للدكتور محمد منصور .

والحقيقة أننا نعتبر صدور هذا العدد ، بما يتضمنه من بحوث عن استقلال السلطة القضائية عملا يستحق الثنوية ، بالرغم من اختلافنا مع كثير مما تضمنه من آراء ، اختلافات أساسية . فالعدد في مجموعه يصدر عن الاتجاه الليبرالي التقليدي ، بما يتضمنه من نظرات مثالية عن الحولة والقانون والقضاء . وهو اتجاه سبق للنظرية الاشتراكية في القانون ، التي تؤمن بها ، أن لمدته واثبت زيفه ، وعدم تطبيقه مع الحقائق الاجتماعية الماثلة في المجتمع .

غير أننا ننظر للموضوع من زاوية محددة . فالمرحلة التي يمر بها وطننا ، تستدعي أن تظهر كلمة الاتجاهات الايديولوجية على السطح ، ما اتفق منها مع الاشتراكية وما اختلف . وإذا كن الاتحاد الاشتراكي العربي يعد تحالفا لقوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والمتقنين والضود والرأسمالية الوطنية ، فلهذا — بذاته — لا ينبغي وجود تناقضات عديدة بين أفراد هذه الفئات . ولعل السؤال الذي يطرح نفسه هو : كيف تحل هذه التناقضات ؟ بالرغم من إيماننا بأن الطريق السلمي لحل التناقضات هو الطريق الملائم ، إلا أنه ينبغي أن يسبق ذلك — من وجهة نظرنا — تحديد دقيق لهذه التناقضات ، وطرح موضوعي للأفكار التي تؤمن بها كل فئات التحالف . ومن هنا نعتقد أن هذا العدد الذي صدر من مجلة القضاة ، يمكن أن يكون مثالا تحتفيه كل الفئات المتحالفة في إطار الاتحاد الاشتراكي العربي . لابد أن يكون لكل فئة من فئات التحالف منبر خاصة بها ، تعرض من خلالها أفكارها ومعتقداتها ووجهات نظرها في المشكلات العميقة التي تعالجها الشعب في مسيرته الكبرى نحو الاشتراكية . وينبغي أن تتعدد هذه المنابر ، وتتوزع بين الصحف والمجلات والكتب والندوات واللقاءات والمحاضرات . فهذا هو السبيل الوحيد لكي تتفاعل جميع فئات التحالف في حوار حي خلاق ، لن يكون من نتيجته سوى تدعيم الخط الاشتراكي في المجتمع .

(١) مقرر : مجلة القضاء ، العدد الثالث ، السنة الأولى ، يوليو ١٩٦٨ .
ونظر في الاتجاه الآخر مقال الدكتور جمال العلي ، استقلال القضاء لا ينبغي اعتدال القضاء
وطبقه لا سلطة ، ١٢ أبريل ١٩٦٨ .

وإذا كان أصحاب الاتجاه الليبرالى التقليدى ، لا يعبرون عن وجهات نظر كل القانونيين فى بلدنا ، ولا عن وجهات نظر كل المثقفين المصريين ، إلا أنه ينبغي الاعتداد بأرائهم ومناقشتها وتنفيذها ، لأنهم قطاع هلم ولاشك من قطاعات المثقفين .

بهذه الروح الراجية فى اقامة حوار مخلص ، نعرض انتقاداتنا للانكار الرئيسية التى وردت بالمعد الأخير من مجلة القضاء هانفين من ذلك الى تأكيد المفهوم الاشتراكى فى الدولة والقانون والقضاء .

وستحدث تباعا من ثلاثة موضوعات : سلطة القضاء لم استقلال القضاء . القضاء بين الحيدة والالتزام ، وأخيرا القضاء بين التخصص والشعبية :

أولا - سلطة القضاء لم استقلال القضاء

(١) السلطة القضائية والفصل بين السلطات (فى الدول الرأسمالية)
يمكن القول - على ضوء التطور التاريخى والواقع الدستورى المعاصر - أن مبدأ الفصل بين السلطات ، الذى تنسب صياغته الى مونتسكيو ، والذى مبناه أن هناك ثلاث سلطات مستقلة عن بعضها البعض ، وكل منها ذات سيادة ، وهى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ، قد أضحى من الأفكار التاريخية الدارسة ، التى لا تجد تطبيقا لها فى الدول المعاصرة . وقد أثبت من قبل فى فرنسا ، مناقشت عديده حول تفسير هذا المبدأ ، وبما كان يقصده مونتسكيو على وجه التحديد . وقد تولى الفقيه الفرنسى الكبير العميد ليون دييجى عرض هذا الموضوع عرضا تاريخيا ونقديا ، جمعنا فى موطوله فى القانون الدستورى (١) . وإذا كان المقام لا يتسع للمرض التفسيرى لنقائشه دييجى ، ففنا سنقتنع بمرض خلاصه النتائج التى انتهى اليها ، وسيتبين منها أن رفض مبدأ الفصل بين السلطات التقليدى ، ورفض اعتبار القضاء سلطة ، ليس له علاقة مباشرة بتطبيق الاشتراكية فى بلد من البلاد ، كما حاول الإيهلم بذلك بعض من تناولوا هذا الموضوع ، فى العدد الأخير من مجلة القضية (٢) .

يرى دييجى أولا كمنطلق منهجى لمرضه من مبدأ الفصل بين السلطات ، أنه نظام تاريخى لا يمكن فهمه الا بوضعه فى سياق الأفكار التى أحاطت بنشأته . وديجى هنا فى الواقع يطبق بكل دقة مناهج سوسيولوجيا المعرفة علم اجتماع المعرفة ، الذى لا تنظر للنظم نظرة اطلاقية ، وإنما تنظر لها

Duguit, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1923, I, II, La Théorie générale de l'Etat, ch. III p. 814 -- 842.

(١) انظر :

(٢) انظر لشره وردت فى كتاب استقلال السلطة القضائية الذى قصته مجلة القضاء الى دسفير الكتلة الشريفة حيث جاء فيه أنها « تحقق انجاما خلاصا هو عدم الامتداد بين القضاء سلطة من سلطات الدولة لأنها لا تعترف بمبدأ الفصل بين السلطات » ، ص (٢١) من المرجع السابق الاشارة اليه .

نظرة نسبية ، وتحرم على وضع الامتكار والظواهر فى السباق التاريخى والاجتماعى لها ، فذلك هو السبيل الوحيد لفهم بواعث نشأتها وتطورها وزوالها . وليس ذلك قريباً على ديجى ، فهو من الفقهاء البارزين الذين حاولوا تطبيق وجهات نظر علم الاجتماع على القانون ، تأثراً بلوجيست كوندتودوركيم . واذا كان التوفيق قد خلقه فى بعض التحليلات التى قدمها ، الا ان له ولا شك نظرات نافذة عميقة فى تحليل كثير من الامتكار على اساس اجتماعى واضح ، كتحليله العميق لفكرة الملكية البورجوازية ، كما فهمت وطلبت غذاء الثورة الفرنسية (١) .

واذا كان المقام لا يتسع لعرض تفاصيل التطور التاريخى لفكرة الفصل بين السلطات ، الا انه يمكن لنا ان نشير اشارة سريعة ، الى ان ديجى ينكر ان «لوك» و «مونتسكيو» وهما اللذان ينسب لهما ابتكار نظرية الفصل بين السلطات ، قد حاولا ان يقدموا نظرية قانونية بهذا الصدد . فكل ماحاولا ان يشرىا اليه ، ان الدستور الانجليزى قد حقق ضمانات جادة للحرية من طريق توزيع الوظائف وتحقيق التعاون بين الهيئات المختلفة فى الدولة .

فقد اكد لوك فى كتابه : « من الحكومة المدنية » الطبعة الفرنسية . امستردام - ١٦٩١ ، الفصل الثالث عشر ، ص ١٩٠ ، « انه ليس هناك سوى سلطة عليا هى السلطة التشريعية ، تعد باقى السلطات تابعة لها (٢) » .

وعلى ذلك يمكن التاكيد ان لوك كان يرى ان هناك فى الدولة هيئات متعددة ، ولكن السيادة تكمن فى واحدة فقط ، وتكون باقى الهيئات تابعة لها ، واحياناً تكون هناك هيئتان لها هذه الخصيصة ، ولكن يجمع بينهما تعاون ولبق .

لها بالنسبة لمونتسكيو ، فقد اكد ديجى — بناء على تحليله المتعمق لكتاب روح القوانين — انه لم يستعمل مصطلح « الفصل بين السلطات » ولا مرة واحدة . وانه لم يفكر فى اى موضع ان هناك فى الدولة هيئات تمارس باسم الامة الامتيازات المختلفة للسيادة . غير ان هناك فقرة يحاول الذين يزعمون ان مونتسكيو نادى بالفصل بين السلطات ان يستندوا اليها . وهى التى تذهب الى انه « سيفضى كل شيء اذا مارس نفس الشخص لو نفس المجموعة من المسئولين او النبلاء لو نفس السلطات الثلاث التى تتمثل فى صنع القوانين ، وتنفيذ القرارات العلية ، والحكم على الجرائم او الفصل فى المنازعات التى تثور بين الناس » وديجى يعطى لها تفسيراً محدداً هو ان مونتسكيو لم يقل شيئاً بذلك اكثر من تأكيد ان الحرية لن توجد فى بلد يستطيع فيها نفس الانسان او نفس مجموعة الناس ان يمارسوا بمفردهم ويغير رقابة مختلف وظائف الدولة وعلى ذلك يخلص ديجى الى ان مونتسكيو

١- انظر : ديجى ، المطول فى القانون الدستورى ، جزء ٢ ، ٦٠٨ — ٦٢٧ .

٢- يشير اليه فى ديجى ، المطول ، جزء ٢ ، ص ٥١٧ .

لم يفكر إطلاقاً في وضع تكون هناك فيه ثلاث وظائف للدولة تكون ثلاث هيئات تمثل السيادة ، وكل منها تأخذ بنصيب من هذه السيادة ، وكل منها أيضاً مستقلة استقلالاً مطلقاً عن الأخرى ، وبهذا لا تؤثر إحداها في الأخرى .

والحقيقة أن مونتسكيو حينما تعرض لهذا الموضوع ، كان يشير إلى الدستور الإنجليزي من ناحية والدستور الأمريكي الصاغر في عام ١٨٨٧ من ناحية ثانية . أما في إنجلترا فالسلطة التنفيذية تشارك في التشريع من ناحية ، والسلطة التشريعية تمارس رقابة دائمة على السلطة التنفيذية من ناحية أخرى ، والحكومة الإنجليزية تركز أساساً على التعاون الدائم والوثيق بين السلطات .

أما الدستور الأمريكي — الذي حاول البعض أن يعتبره مثالا للفصل الكامل بين السلطات ، فلم يكن هدفه سوى تبني النظم الإنجليزي ، وتحقيق توزيع للوظائف وكثافة التعاون بين الهيئات المختلفة في الدولة .

وقد حاولت الجمعية الوطنية في فرنسا في عام ١٧٨٩ أن تقدم نظرية للسيادة ، وللتمثيل المتوزع لهذه السيادة في سلطات ثلاث . ولم تر هذه الجمعية في مونتسكيو سوى صياغته العامة ، وتغفلت عن وصفه الدقيق للتأثيرات المتبادلة بين السلطات مع أن مونتسكيو — كما سبق أن اثبتنا — لم يدر بخلافه سوى توزيع الوظائف المختلفة للدولة بين هيئات متعددة ، ولم يفكر إطلاقاً في توزيع السيادة بين عناصر متعددة .

ويرى ديجي أن هذه النظرية التي ترى أن السيادة واحدة وغير قابلة للتقسيم ، ولكن هناك مع ذلك سلطات ثلاث لكل منها سيادة ، ليست سوى نظرية سفسيسية ميتافيزيقية . ووصل به الأمر إلى أن شبهها بعقيدة التثليث المسيحية ، على أساس أن كليهما تصدران عن نفس طريقة التفكير . (١)

ويخلص ديجي في النهاية إلى أن هذا المفهوم عن السلطات يراه متناقضاً مع فكرة السيادة غير القابلة للتجزئة كما تبنتها الجمعية الوطنية عام ١٧٨٩ وبالرغم من أن هذه الجمعية الوطنية قد اعتبرت السلك القضائي سلطته مستقلة عن السلطتين الأخرتين ومنظرة لها ، ومع ذلك فالسلك القضائي لم يكن يمارس بمفرده الوظيفة القضائية . فقد أعطت الجمعية الوطنية — وخصوصاً في القوانين الصادرة في ٧ سبتمبر ١٧٩٠ وفي ١٥ مايو ١٧٩١ — للمديرين أنفسهم سلطة الحكم في عديد من الأمور التي ينشأ عنها النزاع بشأنها . وقد يبدو في ذلك تناقضاً بين اعتبار السلطة القضائية سلطة مستقلة ، وبين إعطاء اختصاصات قضائية للمديرين وهم خارج السلك القضائي . غير أنه في الواقع ، يمكن أن تعتبر ذلك تناقضاً ظاهرياً ، إذا ما لاحظنا أن الجمعية الوطنية لعام ١٧٨٩ كانت متأثرة بأفكار مونتسكيو ، الذي كان يرى أن السلطة القضائية تختص أساساً بالحكم في القضايا الجنائية وفي النزعة بين الأفراد .

(١) راجع ديجي ، المرجع السابق ، ص ٥٢٢ .

ومن هنا أعطيت اختصاصات للمديرين للفصل في المنازعات الإدارية ، وكان ذلك بداية للقضاء الإداري الحديث (١) .

ومن المعروف أن القوانين الدستورية التي صدرت عام ١٨٧٥ لم تتضمن أى نصوص مشتملة للنصوص التي وردت في دستور عام ١٧٩١ ، والخامسة بصياغة مبدأ الفصل بين السلطات . وعلى ذلك يخلص نهجى إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات تحول إلى قاعدة بمقتضاها توجد هيئات متعددة تمثل السيادة القومية ، في حالة تعاون وثيق ودائم ، وتمارس كل منها تأثيرات على الأخرى ، وبحيث يكون هناك اتصال بين الموظفين الإداريين والموظفين القضائيين ، مع إعطاء أكبر قدر ممكن من الاستقلال للموظفين القضائيين .

وكل ذلك لأن كل القانون العام الفرنسي الحديث ، وكل الحياة السياسية الفرنسية ، تعرضى العزلة الكاملة للهيئات المختلفة للدولة ، وتنادى على العكس بذلك بضرورة تعاونها الوثيق . ومن الواضح أن هذا الموقف يتعارض تماما مع المفاهيم التي كتبت مسودة عام ١٧٩١ .

ونلتى بعد ذلك للسؤال التقليدى هل القضاء سلطة Pouvoir
هيئة autorité

أكثر نهجى هذه المشكلة ، وبغير أن نضطر للدخول إلى كثير من التفاصيل خلص إلى أن القضاء ليس سلطة مستقلة من بقى السلطات . وقرر أن الضمانات التي تمنح للقضاء كعدم تعليلهم للعزل إلى غير ذلك ، لا تمثل في حد ذاتها دليلا على أن القضاء سلطة مستقلة (٢) . وذهب نهجى إلى أنه على الذين يزعمون أن القضاء سلطة مستقلة أن يثبتوا أنه عنصر منفصل عن سيادة الدولة وأنه يحتويه هيئة تمثل السيادة . غير أن أثبت هذا مستحيل ، لأنه لا يمكن أن يسلخ القضاء جزءا من السيادة يعتمد عليه في استقلاله . أن هذا المفهوم — كما يرى نهجى بحق — ليس سوى مفهوم ميتافيزيقى ، ليس له أى قيمة واقعية .

غير أن نهجى — وأن كان يرفض اعتبار القضاء سلطة مستقلة — لا يذهب مع غالبية الفقهاء الذين رأوا أن القضاء ينتمى إلى السلطة التنفيذية . فالمسألة في نظره لا تتعلق بسلطة تنفيذية ولا بسلطة تشريعية . فالمهم هو أن هناك موظفون قضائيون وموظفون إداريون . وهؤلاء الموظفون القضائيون يمارسون عملهم تحت رقابة الحكومة ، التي هي نفسها تمارس عملها تحت رقابة البرلمان . والحكومة هي التي تعين الموظفين القضائيين ، تماما كما تعين الموظفين الإداريين ، والحكومة أيضا هي التي يقع على عاتقها كفاءة سير العدالة بطريقة مرضية . بل أن الحكومة لها في السلك القضائي من يطلونها ، وهم وكلاء النيابة .

(١) راجع نهجى ، المرجع السابق ، ص ٥٣٠ .

(٢) نهجى ، المطول ، ص ٥٣٩ .

ان مصطلح الفصل بين السلطات — في نظر دييجي — مصطلح مضلل ، ويعت على كثير من الاخطاء ويشيع البلبلة والاضطراب . ولذلك ينبغي الحديث عن الاتصال بين الهيئة القضائية والهيئة الادارية ، لا الاتصال بين سلطة قضائية وسلطة تنفيذية .

وخلاصة العرض السابق كله ، انه في فرنسا وهي البلد الذي ارتبط به اكثر من غيره مبدأ الفصل بين السلطات ، رأينا — بناء على العرض العميق للفتية الكبير دييجي — انه حتى في بدايات تطبيقه الاولى ، بنى على فهم خاطيء لحدوث مونتسكيو ، وانه بعد عام ١٨٧٥ لم يعد أحد يتحدث عن الفصل بين السلطات بالصورة التي كان عليها الامر علم ١٧٩١ .

وقد دعمت التطورات الدستورية والفكرية التي حدثت في فرنسا هذا النظر . كما يشهد على ذلك دستور سنة ١٩٥٨ الذي اشار في مصله النقي الى « الهيئة القضائية » لا الى « السلطة القضائية » . وحتى بالنسبة للدساتير السابعة على عام ١٩٥٨ ، والتي استخدمت مصطلح « السلطة القضائية » فلم يكن يعني ذلك تبنياً لمبدأ الفصل بين السلطات بالطريقة التي اشرنا اليها من قبل ، ولم يكن يعني أن القضاء سلطة مستقلة .

غير ان المؤلف في محاولته الدفاع عن الفكرة التقليدية الخاطئة للفصل بين السلطات ، استعان بصورة مطلقة بأراء الفقيهين الفرنسيين اسلمان ونيزار ، اللذين عارضوا آراء دييجي . ولكنه عاد بعد ذلك لكي يقرر — بكل بسطة — انه « لا يجوز أن يؤخذ بالاوضاع الفرنسية على علاتها (١) » . وكل ذلك لان هذه الاوضاع لا تتماشى مع آرائه الخاصة بهذا الصدد .

لهيث ينلدى بعض الفقهاء الفرنسيين ببعض الاراء التي توافق هواه ، تكون آراءهم حديرة بالاتباع ، لما حين ينصح الواقع الدستوري والاجتماعي الفرنسي من غير ما يحب ويهوى ، فينبغي عدم الاعتداد بهذا الواقع ، فأى موضوعية علمية في هذه المعالجة ؟

بل لقد أدت عدم موضوعية المؤلف به الى ان يذكر أن معظم دساتير الدول الاوربية تقوم على فكرة وجود سلطة قضائية تصطلع بها المحاكم . وذكر أمثلة لهذه الدساتير الدستور الفرنسي ، الصادر عام ١٩٥٨ ، وهو يعلم تماماً ان هذا الدستور — كما اشر هو نفسه — أهل مصطلح « الهيئة القضائية » محل « السلطة القضائية » . فكيف يسبق هذا الدستور مثلاً على الدساتير التي تعتبر القضاء سلطة قضائية مستقلة ؟ ثم ذكر مثلاً آخر هو الدستور الايطالي الصادر عام ١٩٤٧ . وهذا الدستور لم ينص صراحة على أن القضاء سلطة ، غير أن الدكتور عصفور لا يعنيه ذلك ، فكل ما يعنيه أن يفسر هذا الدستور قسراً لكي يقول انه « يفهم من توزيعه السلطات أن هذه المسألة أمر مفروغ منه » !! وحتى نص المادة ١٠٤ التي حاول ان يستدل منها على أن القضاء

(١) راجع : د. محمد منصور ، المرجع السابق ، ص ٢٢٨ .

سلطة مستقلة عن بقى السلطات ، لا تؤدي بالضرورة لهذا الهم . فهذه المادة تذهب الى ان « القضاء نظام قائم بذاته مستقل عن كل سلطة أخرى ، ويرأس رئيس الجمهورية المجلس الاعلى للقضاء » .

الا اذا كان المؤلف يريد ان يوهم ان مصطلح « النظام » مرادف لها لمصطلح « السلطة » وهذا غير صحيح . فهذا النص يمكن تفسيره على ضوء النتيجة التي خلص اليها دييجى من تحليله ، والتي ترى ان القضاء هيئة مستقلة وليس سلطة مستقلة ، وتتلخ ما بين المصطلحين .

وعلى اية حال ، فكل ما لردنا ان نركز عليه بصدد موضوع استقلال القضاء ، انه حتى في الدول الرأسمالية التي نشأ فيها مبدأ الفصل بين السلطات ، تظلت هذه الدول عن الصياغة التقليدية القديمة لهذا المبدأ ، ولم تعد تؤمن بوجود سلطة قضائية منفصلة عن بقى السلطات ، وانما ترى ان هناك هيئة قضائية يتمتع امثلها بضمائم خاصة تكلل استقلالهم . ومن هنا تنتهى الى انه ينبغي تأكيد استقلال القضاء ، لا استقلال السلطة القضائية . والحقيقة ان تأكيد المؤلف لن استقلال « السلطة القضائية » من القوملت التي لا يقوم قضاء بدونها (١) ، يعد من قبيل المزايع التي لا تنهض على أى سند علمى . ولو أخذ بكلامه على ملاته ، لكن من الواجب انكار انه يوجد قضاء فى فرنسا ، وهى قد هجرت مصطلح « السلطة القضائية » بكل ما يتضمنه منذ زمن بعيد !

وتبدو عدم موضوعية المؤلف حينما يؤكد بصورة يقينية « ان ما يساق من حجج ومبررات لجهد صفة السلطة على القضاء انما هو مغطية لحسب لرغبة فى المحاكاة والتقليد لما يجرى فى نظم السلطة الشرعية » (٢) .

ومثل هذا الحكم الذى يصدره المؤلف ، يبدو وكأنه ارهاب فكرى ! فكل دعوة للسفر فى الطريق الاشتراكى ، او لتطبيق فكرة من الافكار الاشتراكية التى سبق اختبارها ونجاحها فى تدعيم القيم الاشتراكية ، يتار حولها العصب والغصبيج بدعوى محاكاة دول الكتلة الشرقية ! والمؤلف بذلك يتعمد خداع القارىء . والا فليقل لنا لماذا من انكار صفة السلطة القضائية على القضاء فى فرنسا ، هل يعد محاكاة ايضا لدول الكتلة الشرقية ؟ لقد كان جنيرا بالمؤلف — وهو داحث علمى جلد — ان يتحلى اللجوء الى مثل هذه الوسائل التى تبرس استعمالها كل الذين يصدرن عن فكر لم يحسن فهم الاشتراكية . ولا نظن ان اسمان او نيزار لو هوريو او غيرهم من الفقهاء الذين فى مناسبة او أخرى عارضوا دييجى ، زعموا انه يدعو لنظم بلاد الكتلة الشرقية الاشتراكية ،

(١) راجع ص ٢١٢ ، من كتاب الدكتور مملور ، السلق الاشتراكية .

(٢) راجع ص ٢٦٧ من المرجع السابق .

لأنه يرفض اعتبار القضاء سلطة مستقلة ! وإذا كان هذا هو مصير المبدأ
التقليدى القديم للفصل بين السلطات فى النظرية والتطبيق فى امروق البلاد
الراسمالية ، فقد أن لنا أن نلم بالأوضاع السائدة فى البلاد الاشتراكية .

(ب) مبدأ وحدة السلطة (فى الفقه الاشتراكى) :

لعب التصور التجريدى للاتظمة القانونية دورا هاما ، فى الفقه القانونى
مصنعة عامة ، ومبما يتعلق بالدولة على نحو خاص .

ولا تخرج النظريات والمقولات التى أثرت ونوقشت ودبجت بشأها آلاف
الصفحات عن مفهوم مثالى للمجتمع الانسانى وقوى الطبطب الاجتماعى به ،
دون محاولة جادة لاستقراء التطور التاريخى الاجتماعى والتصرف على
الاسس الحقيقية التى تقوم عليها الابنية القومية فى المجتمع كالدولة
والقانون .

بل أن النتيج المنطقية للتصور المثالى مبما يتعلق بالدولة والقانون ، قد
لعبت دورا بارزا فى محاولة اخفاء حقيقة الصراع الطبقي داخل المجتمعات
لصالح الطبقة المسيطرة اقتصاديا ولقهر الطبقة أو للطبقات المستغلة .

نجد ذلك واضحا غاية الوضوح فى فكرة الحق الالهى والتفويض الالهى ،
ونجده مغلفا باغلفة آتية من الروماتسية والخيال فى فكرة العقد الاجتماعى
وفصل السلطات (١) ، إلا أن هذه الاغلفة مبها كفت آتية مبى رقيقة سرعان
ما تتهلوى لملم حقائق العلم والنظر الموضوعى الواقعى .

فالتفسير العلمى للتاريخ الاجتماعى يقوم على أن إنتاج وسائل العيش
وتبادل الأشياء المنتجة هو أساس البناء الاجتماعى ، وأنه فى كل مجتمع على
طول التاريخ ، لمن طريقة توزيع الثروة والعائد الاجتماعى ، أنها تعتمد
على ملاا ينتج هذا المجتمع وكيف تتبادل المنتجات ، ولن التاريخ يقدم لنا فى
كل مجتمع تناقضات تقوم على التقلب بين طبقتين تتصارع مصالحهما ،
طبقة مستغلة وطبقة مستغلة ، نجد ذلك فى المجتمعات العبودية القديمة وفى
المجتمعات الإقطاعية وأخيرا فى ظل النظم الراسمالية . (٢)

ومن هنا تبرز أهمية قوى الإنتاج المادية فى المجتمع وتأثيرها فى خلق
وتشكل الأنظمة القانونية والسياسية . فالمعلاقات القانونية وأشكال الدولة
لاتدرك بذاتها ولاتدرك أيضا من خلال مايسمى بالتطور العام للعقل البشرى ،

(١) انظر فى تنيد هذه الأفكار :

Galvano Della Voipe, La critique marxiste de Rousseau
dans: Archives de philosophie de droit, Tome XII, Bruy,
Paris 1967 pp. 55, 64.

(٢) على حسن مبى ، الدولة والقانون والطبب — دراسة فى الاشتراكية الطبقة
والتطبيق ، المحلخ الحاقبة القومية ، العدد الاول ، مارس ١٩٦٦ ، ص ٥٢ ، ص ٥٣ .

بل انها تضرب بجذورها في الظروف المادية للحياة الاجتماعية التي تكون البناء الاقتصادي للمجتمع الذي يقوم عليه ويستند اليه البناء القلوني والسياسي (١) .

ولقد ظهرت الدولة - كسلطة قهر طبقى - عندما وصل المجتمع الى مرحلة صراع محتوم بين طبقتين لا يمكن التوفيق بينهما وبالتالي بدت الحاجة الى وجود سلطة تعلو - ظاهريا - هاتين الطبقتين المتصارعتين ، هذه السلطة هي الدولة اى الاداة التي تستخدم تأييدا للطبقة المستغلة اقتصاديا . ومن ثم فالدولة في مجتمع طبقى لداة للقهر الطبقي وغلاف يحلول اوضاع الشرعية على سيطرة طبقة اجتماعية على الطبقة لو الطبقت الاخرى - فلقانون دائها خصائص طبقية ما دام يحى ويؤمن مصالح الطبقت المتسلطة اقتصاديا وسياسيا (٢) .

للدولة - وفقا لهذا النظر - لا تستطيع ان تحى اكثر من تركيب اجتماعى او اقتصادى واحد ، وهى - على حد قول البعض - لجنة تنفيذية للطبقة الحاكمة (٣) .

ويترتب على هذا انه في مجتمع لا طبقى فان سلطة القهر الطبقي للدولة ستختفى ، وان كانت الدولة ستبقى كتنظيم اجتماعى شعبى .

ومن هنا تبدو أهمية التمويل على المجالس المنتخبة التي تقوم باعمال التشريع والرقابة على تنفيذ القوانين وتنفيذ القوانين وذلك بقصد انتقال مجموع الشعب العامل تدريجيا الى القيام بالتشريع وادارة الدولة . ففى الاتحاد السوفيتى - مثلا - يتلم نجاح البناء الاشتراكى والقضاء على الطبقت المستغلة ، أصبحت السوفييتات (المجالس الشعبية المنتخبة) تجمع بين صلاحيات الدولة والامس الاجتماعية في سلطتها (٤) . وعلى هذا تطبق - لأول مرة في التاريخ - سلطة الدولة وسلطة الشعب العامل في مجتمع لا طبقى يقوم على الاشتراكية العلمية ، وبالتالي فمن غير المقبول الحديث عن تعدد سلطات في مجتمع اشتراكى ، فالسلطة للشعب العامل يملرسها - لسلسا - عن طريق مجلس منتخبة انتخابيا حرا ، وان تعددت - بالضرورة - الوظائف المختلفة تشريعية

Hans Kelsen; The Communist theory of law, Stevens and sons Ltd. (١)
London, 1965, p. 2.

(٢) على حسن نهى ، العملية الجبرية للعمل في التشريع السوفيتى ، المجلة الحقلية الثوبية ، المجلد السادس ، العدد الاول ، مارس ١٩٦٣ ، ص ٦٢ .

(٣) نقلا عن د. محمد معلور ، الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكى ، الطبعة الاولى ، القاهرة ، ١٩٦١ ، ص ١٦٨ ، ص ١٧٦ ، ص ١٨١ .

(٤) يراجع في ذلك ، غورشينين ، نظم الدولة في الاتحاد السوفيتى ، دار النعم ، موسكو ، ١٩٦٢ ، ص ١٢ .

وتنفيذية وقضائية ، ولا يخفى — في هذا النظر — من امتثلت هيئة على أخرى إذ أنها جميعا تعبر عن مصالح الشعب العليل وتخضع لرقابته ونوجيهه بطلاق .

وعلى هذا فإن المحكم في الدول الاشتراكية يتم تشكيلها بالانتخاب ، على الاتحاد السوفييتي مثلا تنتخب المحكمة العليا للاتحاد من قبل السوفييت الاعلى في الاتحاد السوفييتي لمدة ٥ سنوات ، وهي أعلى جهاز قضائي وتتألف من ثلاثة أقسام ، القسم الجنائي ، والقسم المدني ، وقسم القضاء العسكري ، وهذا يؤكد وحدة القضاء في المجتمع الاشتراكي وعدم قبول فكرة القضاء الاستثنائي أو الخاص . وكذلك تنتخب المحكم في الاتحاد السوفييتي من قبل الدوائر من قبل سوفييتات النواب في هذه الاقاليم والمقاطعات أو الدوائر لمدة خمس سنوات ، أما المحكم الشعبية في المناطق أو المدن فتنتخب من قبل مواطني المنطقة أو المدينة لمدة خمس سنوات أيضا بواسطة اقتراع عام وسري ويمارس المواطنون حق الانتخاب بصورة مباشرة ومتساوية (بفض النظر عن انتمائهم الحزبي) كما يمارس الناخب العلم الذي يعينه السوفييت الاعلى في الاتحاد السوفييتي لفترة سبع سنوات ، الرقبة على مدة تنفيذ القوانين من قبل كل الوزارات واللجان والدوائر التابعة لها وكذلك مواطني الاتحاد السوفييتي (١) .

ولا ينفي هذا كله استقلال القضاء ، ذلك المبدأ الذي تعنتقه وتؤكد الدول الاشتراكية في دستورها وتضمنه بكافة الوسائل ، بل ان انتخب القضاء من قبل الشعب العليل لو مثله ضمن هذا الاستقلال ولا يحيل الامر الى مجرد نصوص قانونية باهتة . ولينا في حلجة الى استعراض النصوص الدستورية في الدول الاشتراكية للتأكيد على استقلال القضاء ، المادة ١١٢ من الدستور السوفييتي تنص على :

« القضاء مستقلون وغير خاضعين إلا للقانون » . كما ان المادة ١٠٤ من نفس الدستور تنيط بالمحكمة العليا للاتحاد السوفييتي — وهي منتخبة — مهمة الاشراف على العمل القضائي الذي تقوم به المحاكم في الاتحاد السوفييتي في حدود القانون .

ولينا نرى في هذا اهدارا لاستقلال القضاء بحجة انه ملائمة العملية ٢ مخرج عن كونها تتم بالانتخاب ، بمعنى ذلك أن المجلس النيابي من حقها أن تمارس الرقبة على أعمال القضاء والتدخل في شؤونه بل وقد يصل الامر الى حد عزل القضاء (٢) ، وواضح أن هذا التفسير يقوم على أساسين :

(١) جورج شينون ، المرجع السابق ، ص ٢٩ ، ص ٢٠ ، ص ٢١ .

(٢) أنطون د. محمد منصور ، استقلال السلطة القضائية — كتاب العدد — ، مجلة القضاء السنة الأولى ، العدد الثالث ، يوليو ١٩٦٨ ، ص ٢٨٢ وما بعدها .

أولهما - الخلط بين المجالس المنتخبة والأجهزة التنفيذية في الدولة التقليدية في المجتمع البورجوازي وعدم وضوح الفرق الشاسع بين الأمرين، المجالس المنتخبة (السوفيت الأعلى وسوفييتات نواب الشفيلة) بالأضفة الى مجموع الشعب العامل وهي التي تقوم بقتل أعضاء المحاكم بالاتحاد السوفيتي - على التفصيل الذي أسلفناه - لا تمثل سوى مصالح مجموع الشعب العامل ولا تصدر عن موقف طبقي أو مصلحة طبقية ، كما هو الحال في الأجهزة التنفيذية في الدولة البورجوازية ، وعلى هذا فعندما تمارس هذه المجالس أو عندما يمارس الشعب العامل حقه في انتخاب قضاة المحاكم والرقابة على أعمال القضاء ، فليس في هذا افتتات على استقلال القضاء بل دعم له . فالقضاة - في مجتمع اشتراكي - انما يعبرون . بالضرورة عن مصالح الشعب العامل مدافعين عن مكاسبه وانجزاته .

ثانيهما - تصور ليبرالي مثالي لفكرة الدولة والقلقون والحريات ، وهو ما يتردد في جنبات الدراسة المشرية اليها بل وفي معظم المقالات التي يزخر بها هذا العدد من مجلة القضاء .

الا لتناخذ على الدراسة المشار إليها ، تصوير الأمر في الدول الاشتراكية ، على نحو قد يوهم البعض بل أنه أوجه شبه أو اتفاق مع الموقف في الدول النازية وعلى الأخص فيما يتعلق بالتطبيق ، وان كلن الباحث قد اعترف بأنه لا يقصد بذلك اجراء لية مقارنة بين الاتجاهين الاشتراكي والنازي (٢) ، الا أن هذا اللبس كان يحتاج الى مزيد من التوضيح فضلا عن أنه ليس له ما يبرره ، اذ لا يقتصر الاختلاف - بين الاشتراكية والنازية - على التأسيس دون التطبيق ، بل ان الأمر يختلف من كلفة النواحي - اختلافات جذرية سواء في النظرية أو التطبيق . وكنا نود الا يتورط الباحث في مثل هذا الاتعطف نحو حجج الفكر اليميني التقليدية .

ثانيا - القضاء بين الحرية والالتزام

كتقديم اسس لهذا الموضوع نشر الى التصور المتألفيقي المثالي لفكرة الحق والحرية ، فهذا التصور الذي يتوجه اعلان حقوق الإنسان والمواطن عام ١٧٨٩ غداة الثورة البورجوازية في فرنسا ومجموعة نابليون وجميع التقنيات المتكررة بها ، انما يقوم على فكرة متألفيكية بحتة هي الحق الذاتي ، والحرية - وفقا لهذا النظر - هي الحق في عمل كل مالا يضر بالغير ، وبالتالي ومن باب أولى ، هي أيضا الحق في عدم عمل أي شيء مطلقا ، ويرتقب على هذا أن الإنسان حر بطبيعته مستقل منفرد صاحب حقوق فردية مطلقة وأبدية (طبيعية) بوصفه إنسانا ، والعبادة المنظمة - أي الدولة - لا تستهدف سوى حماية الحقوق الفردية لكل فرد ، وواضح أن

(١) د. محمد منصور ، المرجع السابق ، ص ٢٨٦ .

هذا التصور لا يقوم على أسس واقعية ، ولأنه ينكر تماها أو يتغافل عن الواقع الاجتماعي والصراع الطبقي (١) .

ويستند إلى هذه الفكرة التمييزية ، فكرة حيوة القانون وحيوة القضاء ، للقانون — ولما لهذا النظر — قواعد مجردة تطعب دورها في التوازن بين الخصوم ، أو هو + مجموعة القواعد الملزمة التي تحكم علاقات الناس في المجتمع ، وبهذا التعريف يبرز الفكر التمييزي الجلب الشكلي في القانون محاولا إخفاء المضمون الاجتماعي الذي يعبر عنه القاعدة القانونية البورجوازية وهو حملة مصلحة الطبقة الحاكمة . (٢)

وعلى عكس هذا تماها وانطلاقا من فلسفة علمية واقعية ، للقانون — على حد تعبير « نيشنسكي » « جماع القواعد التي تعبر عن ارادة الطبقة المسيطرة والتي تنشأ في شكل نظم قانوني أو في شكل أعراف وقواعد تحكم حياة الجماعة ، مسيطرة في ذلك سلطة الدولة ومطبقة بضمان قوتها ، مسهنة في ذلك حملة العلاقات الاجتماعية التي تتفق مع مصالح الطبقة المسيطرة » (٣) .

فللقانون دائما خصائص طبقية ، على المجتمع العبودي يعبر عن مصالح طبقة ملاك العبيد في مواجهة الرقيق ، وفي المجتمع الإقطاعي يعبر عن مصالح الإقطاعيين في مواجهة الفلاحين الأرض . وفي المجتمع الرأسمالي يعبر عن مصالح الرأسماليين ضد العمال . وفي مرحلة الانتقال إلى الاشتراكية تمهيدا للوصول إلى مجتمع لا طبقي يعبر القانون — بالضرورة — عن مصالح الشعب العامل في مواجهة الطبقات ذات الامتيازات السابقة .

هذا التصور لا يستطيع ادراكه إلا من يعي تماها الاشتراكية العلمية كمفهوم كلي للعالم ، وليس ثمة مسلمة بديهية أو حقوق طبيعية أبدية ، لكل شيء نسبي وفي مسرورة ، الحرية نسبية ، والحقوق نسبية ، والقانون نسبي ، والعدالة نسبية ، ويرتبط ذلك كله ارتباطا وثيقا ويقوم على البناء المادي للمجتمع وشكل علاقات الإنتاج السائدة .

(١) انظر في نقد هذا التصور على أسس نظرية التماها الاجتماعي : ليو ديكي ، التطورات العلمية للقانون العكس منذ مجموعة نابلون — ترجمة ضياء الدين عارف ، تصدر محمد خليل مرسى ، القاهرة ١٩٦٢ ، ص ٧٦ وما بعدها .

(٢) د. ثروت تيسر الأسبوطي ، التماها القانوني بين الرأسمالية والاشتراكية ، بصر ملخصة ، يوليو ١٩٦٨ ، ص ٦٦١ .

(٣) Soviet legal philosophy, by V. I. Lenin and others; translated from Russian by Hugh W. Babb, 20 th Century Legal philosophy Series, Vol. V., Harvard Univ. Press, Cambridge Mass. 1961, p. 328.

والقاضى ليس في برج علوى يطل على اطراف الخصومة من عل ، فالحياد
— وان بدا بالنسبة لبعض القضاة كجزئيات للصورة الكلية حيث لا يربط
القلقى باطراف الخصومة ملات ما — فهو حياد شكلى ووهى .

اي حياد مزعوم هذا ؟ اذا كان القاضى يطبق قاعدة قانونية ، والمساعدة
القانونية — كما أسلفنا — ذات مضمون طبقي وان نجح المشرع الطبقي
لحيثا في تطبيقها .

من هنا كلفت الدعوة الى تعيد القاضى بالنص القانونى ودورانه حوله ،
ومن هنا نجح المشرع البورجوازي الفرنسى في تكتين المكسب البورجوازية
في القانون المدنى الفرنسى عام ١٨٠٤ ، الملكية حق مطلق ، العقد شريعة
المتعاقدين ، لا مسئولية بدون خطأ . ومن هنا غلب على الفقه الفرنسى
شرح المتن ، مدالة شكلية تغفل تملها الاثر الاجتماعية وتطبق القانون تطبيقا
البا ، ما دام القانون يضمن الشرعية على الظلم والقهر الطبقي . ومن هنا
تتحصر مهمة القاضى في التطبيق كما نهبت البورجوازية نظرية مونتسكيو
في فصل السلطات ، ونجحت في تضمين القانون كل احتياجات الرأسمالية (١) .

« الملكية حق التمتع والتصرف في الاشياء بطريقة مطلقة الى أقصى اطلاق »
هكذا نقرر المادة ٥٤٤ من قانون نابليون ، وهكذا ينبرى قضاء البورجوازية
يدافعون عن هذا الحق المطلق الى أقصى اطلاق ، هذا الحق الذى يجيز
لصاحبه سوء استعمال ملكه ، ولو تضررت الملايين الكلاحة جوما ، ويسوق
الدكتور ثروت الاسيوطى في بحثه القيم أمثلة عديدة لاحكام القضاء الفرنسى
البورجوازي في هذا الصدد ، فلذا تجاوز شخص وهو بينى حاقطاً مشتركاً
أرض جاره ببضعة سنتيمترات ، ويقرر الخبير ان قيمة هذه الرقعة تافهة
لا تجاوز خمسة عشر فرنكا ، تقضى محكمة النقض — رغم ذلك — بان
الملكية حق متع وتجزى للجار المعتدى عليه ان يرفض قبول التعويض ويطلب
هدم البناء (٢) .

كذلك الامر بالنسبة لتغير موقف القضاء الفرنسى من شروط الاعفاء من
المسئولية بنمو الرأسمالية فبعد ان رفضت محكمة النقض الفرنسية منذ عام
١٨٠٧ الاعتراف بصحة شروط الاعفاء من المسئولية نظرا لان الرأسمالية
في قطاع النقل كانت حتى ذلك العهد ضعيفة ، نجد قضاء المحكمة ذاتها
— بعد أن اشتد ساعد الرأسمالية — يعتبر شرط الاعفاء من المسئولية
وعلى الأخص في قطاع الملاحة البحرية ، يعتبر هذا الشرط صحيحا في حدود

(١) يراجع تفصيلا : د. ثروت ليس الاسيوطى ، المرجع السابق ، ص ٦٧٢ ، ص ٦٧٦ ،
ص ٦٨٠ .

(٢) نفس مدنى ١٥ يوليو ١٩٠١ دالوز ١٩٠٢ — ١ — ٥٢ ع ٢ نقل عن د. ثروت ليس
الاسيوطى ، المرجع السابق ، ص ٦٨٤ .

أخطاء الريان ، وهكذا سائد القضاء البورجوازي جشع الاحتكرات الإمبريالية ، مدافعا بامتة من المصالح الرأسمالية ممعنا في العدالة الشكلية متبعنا منهج المتون وعجلة النصوص (١) .

وفي الولايات المتحدة الأمريكية ، كلفت الصورة أشد وضوحا . حيث كل القضاء يأتون من صفوف المحامين الذين يبدلون حياتهم اتباعا للرأسماليين ، واسبغت المحكمة العليا صبغة الشرعية على كل استغلال ، واتسمت حلول القضاء الأمريكي في الفترة بين ١٨٦٥ و ١٩٢٩ (الأزمة الرأسمالية العالمية) بحلابة أطلب الرأسمالية على حسب الجواهر الكلدحة ، نجد القضاء البورجوازي يستند مثلا الى فكرة حرية التعاقد لأعمال كافة الشروط الواردة بالمعقود ، في العلاقة بين ملوك الاحتكرات وصغار الإجراء ، بحجة حرية عمل في القبول أو الرفض ! كذلك أبطلت المحكمة العليا بعض التشريعات التي صدرت — تحت ضغط الحركة العمالية — بوضع حد أقصى لساعات العمل وحد أدنى للأجور ، بحجة أنها غير دستورية لأنها تصلح حرية التعاقد التي كفلها الدستور للمواطن . الأمر الذي أحال العدالة في الولايات المتحدة الأمريكية الى مجرد قضاء ميكانيكي mechanical jurisprudence على حد قول الأسسلاز « روسكو بلوند Roscoe Pound » ، وأصبح قضاء المحكمة العليا أداة حماية رأس المال لتبرير العمل (٢) .

كذلك استقرت أحكام القضاء الأمريكي لسنين عديدة على عدم مسئولية الرأسمالي عما يصيب العمال من أضرار في حوادث العمل ، بحجة رضا العامل بتحمل التبعة مقدما ، بل اعتبر القضاء الأمريكي مجرد العلم بالخطر فريضة على توافر الرضا حتى لو كان دائب الاحتجاج ، بل لقد ذهبت المحكمة الأمريكية الى أن لرب العمل أن يحتفظ بكتب عقور وما على العامل إلا أن يترك العمل ويتضور جوعا أو يقبل المقر (٣) .

هذا هو الحيل ! حياد القاعدة القانونية وحيدة القضاء الذي يطبق القاعدة القانونية . ألم يكن القاضي المصري يطبق نص القانون المدني القديم حين يقرر أن « الملكية هي الحق للمالك في الانتفاع بها يملكه ، والتصرف فيه بطريقة مطلقة » — تعبيرا عن إرادة المشرع البورجوازي — وقتئذ — في أسباع صفة الشرعية والحمية على الطبقة المالكة ذات التأثير البالغ في دوائر الدولة !

(١) انظر في تفصيل مواصف القضاء الفرنسي بهذا الصدد والعمليات التي مرصت : د. ثروت نبس الاسيوطي ، المرجع السابق ، ص ٦٨٥ ، ص ٦٨٧ .

(٢) انظر تفصيلا : د. ثروت نبس الاسيوطي ، المرجع السابق ، ص ٧١٥ ، ص ٧٢٢ ، ص ٧٢٣ .

(٣) انبها المرجع السابق ، ص ٧٢٦ ، ص ٧٢٩ .

ومضلا عن قيام القامى بتطبيق القاعدة القانونية ذات الخصائص الطبيعية، فليد كلن التكوين الطبقي للمجتمع المصرى يلعب دورا هاما فى التكوين الطبقي للهيئة القضائية ويلتالى فى الانتمايات الطبقي لأمثلها . ألم يكن التكوين الطبقي للمجتمع المصرى والمصاريف الدراسية الباهظة وتمرير المدارس والجامعات فى العليمة وبعض المدن الكبرى يحول دون معظم أفراد الطبقات الكليحة ولولج أبواب الجامعة ومن قبلها المدارس العليا ؟

ألم تكن التحريك الادارية ذات المضمون الطبقي تطعب دورا عند الترشيح لوظائف النيابة العامة ، فى استبعاد من ينتمون الى لمر فى اثنى السلم الاجتماعى الطبقي مهما كلن تفوقهم الدراسي ؟

ألم يكن يتضمن جدول الوظائف المناظرة لرجال القضاء محامى بعض البنوك (التى تمثل الراسمالية الناشئة) ، حتى يمكن تطعيم جهاز العدالة بمن تربوا فى خدمة رأس المال ؟

ان مقولة حيده القضاء لا تستند الى أى اساس من الواقع الاجتماعى ، العدالة طبقية دائما وملتزمة ابدا بالخط الايديولوجى العلم فى المجتمع ، يتضح هذا نهائيا فى مجتمع طبقي ، حيث تعبر الدولة — بلجهزة القهر والقمع فيها ومن بينها القضاء — عن مصالح وقيم الطبقة المسيطرة اقتصاديا ، وان خلف هذا فى الدول الراسمالية النيبية الحديثة يواجهت زائفة من استقلال وهى للقضاء واحاطته بضمائم نظرية تبدو — لن لا يستند الى فلسفة علمية واعية — انها الضمائم المؤكدة التى لا تقوم عدالة بدونها .

هذا النظر يغفل تحليل مضمون العدالة فى المجتمع الطبقي ودور القضاء كداة لتطبيق القواعد القانونية ذات المضمون الطبقي ، الذى وان بدا ظاهريا فى جزئيات القضايا غير ذلك ، الا لن النظام القانونى — ككل وبصفة عامة — ذو مضمون طبقي واضح .

كذلك فى مرحلة الانتقال الى المجتمع اللاتبقي ، تكون العدالة ايضا ملتزمة بقيم المجتمع الجديد والايديولوجية الجديدة ، فالقلمى — فى مثل هذا المجتمع — يطبق قاعدة قانونية تعبر عن مصالح الشعب العامل ضد جلايه ومسلطيه السابقين .

الا لن هذا لا يعنى اهدار الضمائم الاساسية لعمل القضاء لو انكار سيادة القانون ، بل يقتضى الامر — فى مجتمع اشتراكى — لن تقوم دولة القانون على اساس ممكن من الشرعية والدعم لسيادة القانون ولانستقلال للقضاء وعدم التدخل فى أعمال القضاء .

ومع هذا كه ، يبقى القضاء ملتزما بهذا المعنى الذى حددناه ، ولا يستطيع لحد الادعاء بحيده غير واقعية للقضاء .

ثالثا - القضاء بين التخصص والتشعبية

١ - تخصص القضاء في الدول الرأسمالية :

يعد من قبيل الامتثالت على التحقق القول بان تخصص القضاء يتعارض معارضاً مطلقاً مع ضرورة شعبيته . فبالرغم من أهمية تخصص القضاء ، إلا أنه لا ينبغي أن يكون على حساب شعبيته . فالمعادلة اجتماعية بطبيعتها ، ولذا لابد أن يشارك الشعب بصورة فعالة في تطبيق العدالة في المجتمع . وقد اختلفت الوسائل التي لجأت اليها كثير من الدول الغربية التي تدعي بمسئلم الرأسمالية في محاولة تحقيق هذه الغاية . ولعل نظام المحلفين يعد من بين النظم الرئيسية التي حاولت أن تشارك أفراد الشعب العاديين في تطبيق العدالة ، في حدود مفهومها في هذه المجتمعات .

ولا يهنا الخوض في تفاصيل تطبيق نظام المحلفين في البلاد المختلفة التي احدثت به ، ولا في التطورات العديدة التي احدثت عليه ، لكي تجعله يتماشى مع الاتجاهات الحديثة في العدالة الجنائية . فما يهمنا هنا هو التركيز على البدا نفسه .

وقد أثبتت اعتراضات عديدة على نظام المحلفين ، لعل من أهمها ما أثير في الآونة الأخيرة عن تعارضه مع الاتجاه السائد نحو التخصص الدقيق للقضاة . غير أن هناك عديد من الفقهاء والمفكرين الذين يرون أهمية قصوى في ضرورة الإبقاء على نظام المحلفين .

ويرى هؤلاء الفقهاء والمفكرين أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال التخلي عن فكرة اشتراك الشعب في توجيه العدالة بشكل مباشر وفعال . وأن السبب الذي دعا من يعارضون نظام المحلفين إلى مهاجمته هو أن فكرة « المحلف » غير المختص مازالت مرتبطة في أذهانهم بواقع القرن الماضي . التي كشفت عن بعض الجوانب السلبية لنظام المحلفين . إلا أنه لوحظ أن مبادئ الفسوح والتقدم الاجتماعي ، وكذلك نهضة الثقافة الصامه وشرط الحصول على مؤهل دراسي ، كل ذلك قد ضيق الهوة التي كانت توجد بين القاضي المعين من السلطة القضائية وقاضي الشعب « المحلف » . وإذا كان ثمة عيوب في نظام المحلفين ، فإن المنطق السليم هو تعديله بحيث يتماشى مع الهدف من هذا النظام . فيجب ألا تكون سلطة القاضي العتي سلطة رئاسية بل يجب أن تكون سلطة توجيهية ، ذلك لأن السلطة الرئاسية لها ضرر بالغ في سير العدالة الجنائية . ولهذا ينأى اتصار هذا الاتجاه ، بعدم وضع القاضي المعين من الهيئة القضائية في مركز أعلى من مركز المحلفين ، كما يجب أن تدعم شفووية المرافعة ، وادخل نظام المناقشة المبشرة في الدعوى (١) .

(١) انظر في ذلك مقال د. محمد ابراهيم زيد ، استخدام الاساليب السنية الحديثة في التحقيق الجنائي ، المطبوعة القانونية مطب. ١٠ ، عدد ٣ ، نوفمبر ١٩٦٧ ، ٤٤١ - ٥٣١ . ورجعه مجلس من ٥٣ .

وقد حاولت بعض الدول أن تخطو خطوة أكثر حساساً في إضفاء الشعبية على القضاء ، مثل السويد وفنلندا والدانمارك ونيوزيلندا ؛ حيث أدخلت نظام الإشراف الشعبي على نشاط الإدارة والقضاء وهو النظام المعروف باسم « الأومبودسمان » (١) Ombudsman . ومقتضى هذا النظام أن تعين السلطة التشريعية جهازاً مهمته تلقي الشكاوى المقدمة من المواطنين ضد التصرفات غير العادلة التي تصدر من سلطات الدولة وفحصها وإصدار قرار بشأنها . وقد رأى بعض النقاد المحريين أن هذا النظام يشابه مع نظام النيابة العامة في الدول الاشتراكية في عدة أمور ، وإن كان يختلف عنها في أمور أخرى (٢) .

وإذا كان هذا هو الوضع في الدول الرأسمالية التي يبدو أن بعض شراحنا القانونيين لا يزال متأثراً بما يسودها من نظم قانونية وقضائية ، ففئة يصبح من غير المهم العودة إلى ترديد الاتهامات الباطلة لكل من ينادى بشعبية القضاء . فمرة أخرى زعم المؤلف أن تعبيرات « ديمقراطية القضاء » وشعبية القضاء « والقضاء الحامي للمكاسب الشعبية » « هي الستار الزاهي الذي أسدلته نظم الكتلة الشرقية (ويقصد البلاد الاشتراكية طبعاً) على أهدار القضاء المتخصص (٣) » . وهو يبرر معارضته الشديدة للدعوة إلى « شعبية القضاء » لأنه يدرك « للضيق الذي وراء هذه الدعوات ، والأيديولوجية الماركسية التي تبغى تحطيم مهابة القضاء بحجة تحقيق ديمقراطية القضاء أو شعبيته (٤) » .

وهذه العبارات تكشف بذاتها عن المضمون الفكري الذي يصدر عنه ، والذي لا يؤمن بالشعب ولا بقدراته ولا بإمكانات نموه وتطوره . لمشارك غير المتخصصين في القضاء نجح في الخارج ، ولكن بسبب ارتفاع مستوى الثقافة والنضج السياسي ارتفاعاً لا يبلغه مستوانا ، وهذه — في نظره — حقيقة لا يجوز أن نماري فيها .. فكأنه بذلك قد حكم على شعبنا حكماً نهائياً وإلى الأبد بالتخلف الثقافي وبالفتاجة السياسية ! غير أن عدم اهتائه بالشعب بلهر وأصحا جلياً حين أشار في مقدمه كتابه إلى أنه ما جدوى استقلال القضاء « إذا أقمنا عليه غير المتخصصين من غير القضاء ، بدعوى السيادة الشعبية التي تجعل من حق الشعب المشاركة في أعمال القضاء ؟ وهل صلحت هذه السيادة الشعبية سنداً لأفهام أفراد عابدين من عليه القضاء : لكي يشاركوا أقواب المنتخبين في أعمال التشريع ، أو لكي يشاركوا موظفي الإدارة في الاضطلاع بمهام الإدارة ؟ »

(١) أنظر ، Rowat, D.C. The Ombudsman (Citizen's Defender), London, 1966.

بشار إليه و مقال الدكتور زيد سابق الإشارة إليه ،

(٢) أنظر : د. أحمد متي سرور ، المركز القومي للدراسات العليا ، مجلة نادي القضاء ، المرجع السابق ٧٩ — ١٢٨ . وبوجه خاص من ١٢٤ .

(٣) راجع من ٢٢١ من مؤلفه المفكر إليه .

(٤) المرجع السابق من ٢٢٤ .

وكان المؤلف يكشف بذلك عن مدى عدم اعتداده بالسيادة الشعبية بالرغم من اشاراته الكثيرة كغيره من انصار الحريتك الليبرالية الى الحقوق والحريات . ولكن السؤال الحاسم هو : **الحقوق والحريات لمن ؟** الحقوق والحريات عند انصار هذا الاتجاه هي حقوق وحريات السادة المتخصصين الفنيين ذوي الخبرة العالية ، التي لا يستطيع احد من « عامة » الشعب الارتقاء اليها . ومن هنا حديثه عن « مهابة القضاء » « وحيدة اعضاء » . وكان القضاء قلعة معزولة في المجتمع لا يدخلها الا ناس من الملائكة المختارين ، الذين لا يتأثرون اطلاقا بما يضح به المجتمع من تيارات ، ولا بما تضطرم به جنائحه من صراعات !

ولعل المفارقة واضحة بين الاشتراكية التي تؤمن بالانسان وبالشعب وقدراته ، وتعمل كل ما في وسعها لتحرير افراد الشعب من اغلال التخلف النفاق ، حتى يشاركوا في ادارة الدولة والمصنع والمؤسسة والعدالة ايضا . وبين انصار الاتجاه الليبرالي الذين يريدون ان يقتصروا ادارة شئون الدولة والعدالة على « صهوة » مختارة من البشر .

ومع ذلك فالاشتراكية . لا تدعو لاشراك الشعب في القضاء ، هكذا يحض الصدفة ، بل ان ذلك نتيجة لازمة لفلسفتها في السلطة والدولة والقانون .

ب — القضاء بين التخصص والشعبية (في الفقه الاشتراكي والتطبيق) ،

يجدر التفرقة — هنا — بين التخصص الذي نعينه في هذا المجال وهو ان يكون القاضي متخصصا في القانون وما ينثر — على الاخص — في مجال الدراسات الجنائية حول تخصص بعض القضاة في مجال القضاء الجنائي او قضاء الاحداث ... الخ .

ويلور جدل كبير حول تخصص القضاء بالمعنى الاول ، بمناسبة ما اثير حول اشراك عناصر شعبية مع القضاة في الفصل في بعض الدعاوى وهو نظم تأخذ به — في نطق معين — الدول الاشتراكية . ويعترض البعض على الدعوة لاشراك عناصر شعبية في بعض انواع القضاء على اسس ان هذا ينتهي في الحقيقة الى عبء على القاضي المتخصص ، فضلا عن ان هذه العناصر الشعبية قد تتأثر بالعلاقات وبالنواحي الشخصية اكثر من القاضي الذي تدرب على التزام الحيادة (٢) . فضلا عن التجارب المؤسفة لكل من محاكم الاخطال والمجالس الحسبية في المجتمع المصري (٣) .

(١) راجع ص ٢١١ - ٢١٢ من كتابه السابق *الاشارة اليه* .

(٢) راجع : د. محمد منصور : *البحث السابق* *الاشارة اليه* ، ص ٢٢١ ، ص ٢٢٢ .

(٣) نفس المرجع السابق ، ص ٢٢٢ .

وهذه الحجج محل تمحيص ونقد . حيث تقوم — في نظرنا — على مجرد النخيل والقاء الكلام على عواهنه وذلك فيما يتعلق بالحجتين الأولىين (القاء العبء على القاضي المتخصص وتأثير العناصر الشعبية بالصلوات وبالذوايع الشخصية) . فلم يفكر الباحث من أين استقى معلوماته في هذه الجزئية حتى يصدر حكما كهذا يدين فكرة اشراك عناصر شعبية في القضاء في الدول الاشتراكية . بل يبدو أن الباحث لا يدرك بوضوح الأسس الفلسفية الذي تقوم عليه هذه الفكرة ، فالعدالة — في نظر الاشتراكية العلمية — ليست بمعزل من المجتمع وليست محرابا تتردد في جنباته طقوس معينة لا يستطيع أن يقترب منها إلا الكهنة العلميون بسرارها وهم القضاة — إن العدالة تمارس لصالح الشعب العامل ومن طريقته وتحت رقابته ، بلا طقوس وبلا كهنة . كما أن اشراك عناصر شعبية في شؤون العدالة يقضي على العزلة التقليدية بين العدالة البورجوازية وجبهود المتقاضين ويعلم على نور تريوي هلم وهو تعويد الشعب العامل على احترام القانون والعدالة احتراما نابعاً عن الاقتناع لا الإكراه ، فضلا عن ممارسة الرأي العلم للآثر التربوي في توجيه المذهب وإعادة تربيته ، وعمل لتريجي لنقل سلطة الدولة إلى الشعب (١) .

بل إن ثمة دراسات هامة قد أجريت لمعرفة مدى نجاح وفعالية بعض أنواع القضاء ذي العنصر الشعبي مثل محاكم الرفاق ومحاكم العمال ، وأثبتت هذه الدراسات نجاح هذا النوع من القضاء في مجال الجرائم غير الخطيرة والمنازعات المدنية البسيطة ، بل إن هذا النوع من القضاء أسهم في التقليل من الجرائم البسيطة التي ترتكب داخل المؤسسات ، كما يسهم في التربية الاشتراكية (٢) .

وعلى الرغم من أن قضاء محاكم الشعب ، وهي أقل مستويات المحاكم في الاتحاد السوفيتي ، يختارون بطريق الاقتراع العام المباشر السري من مجموع الناخبين في المدينة أو الحي ، فمعه لا ينتخب عادة للقضاء إلا من كفت له ذرية بالقانون . وتدل الإحصاءات الأخيرة على أن ٧٤٪ من قضاة محاكم الشعب بصفة عامة من المنفذين ثقله قانونية عالية ، وترتفع هذه النسبة إلى ٩٢٪ في جمهورية جورجيا (٣) .

(١) غورنشتين ، سابق الإشارة إليه ، ص ٢١ ، ص ٢٢ .
(٢) انظر على سبيل المثال : على حسن نهدي ، تحليل اجتماعي لسجيرة قانونية ، وفيه عرض لتجربة رائده في ميدان محاكم العمال في بولندا ولنتائج هذه التجربة ، المجلة الصحافية القومية ، نوفمبر ١٩٦٦ .

ونظر أيضا : Gorshain (K.P.); The Participation of workers Collectives in the preservation of law and order in the Soviet Union, Review of Contemporary law, No. 2, Dec. 1960.
ولهذا McLeavy; People's courts in Communist China, The American Journal of comparative law, Vol. 2 No. 1 Winter 1962, pp. 62, 65

(٣) د. جمال الدين الطنسي ، العدالة الاشتراكية ، ملحق الإكراه الاقتصادي ، لول مارس ١٩٦٦ ، ص ١٢ .

ويشارك مع القاضي المتخصص اثنان من المحكمين لو ما يسميه بعض الشراح بالعدول Assessors ينتخبان من بين افراد الشعب العليل ولهم نفس حقوق القاضي المتخصص وعليهم واجباته ، وهم هنا يختلفون عن المحلفين في معظم الأنظمة الغربية ، إذ يشتركون في تقدير العقوبة فضلا عن تقدير ثبوت الوقائع ، وهم يشتركون في جميع المحكم بالاتحاد السوفيتي ملأمت تنعقد كمحكمة أول درجة ، ومدة جلوس المحكم للقضاء لا تزيد على اسبوعين في السنة يعود بعدها الى عمله الاصلى ، ولا يتلقى مدة قيامه بالقضاء سوى مرتبه عن هذا العمل الاصلى (١) .

أما ما يسوقه المؤلف عن التجارب المؤسسة لمحكم الاخطاط والجالس الحسبية في المجتمع المصري كمثل لشعبية القضاء وتشمل ذلك في مصر للتنبيل على مساد الرأي القائل بشتراك عناصر شعبية في القضاء ، فحجة لا تصمد للمناقشة الموضوعية ، إذ أن القيلس هنا مع الفرق ، فالمسألة التي تقوم عليها كل من الفكرتين مختلفة تماما ، فمحكم الاخطاط ككت تشكل من الاهيل بقصد التيسير على المتقاضين من أهل القرى ، المقصود بهذه المحكم تقرب القضاء من المتقاضين في المواد المدنية والجنائية الصغيرة ، وامامته بتفعل قليلة بقدر الامكن — على نحو يتفق مع حاجتهم ورغبتهم عن طريق تحويل الاهيل قسطا غير قليل من ولاية القضاء ٢٠٠٠ ٢٠٠٠ .

وواضح تماما أن الامر بالنسبة لمحكم الاخطاط جد مختلف ، فالمقصود بها « تحويل الاعيان قسطا غير قليل من ولاية القضاء » — الامر الذي يؤكد ما سبق أن اوردناه من تأثير القانون والقضاء بالاضاع الطبيعية في المجتمع وعلاقات الانتاج السائدة . وهنا يتردى الباحث بين امرين لا ثالث لهما — إذ يحاول أن يعقد اوجه تشابه بين محكم الاخطاط التي تعكس فلسفة اقطاعية رجعية ومحكم الشعب في الدول الاشتراكية — هذين الامرين — هما الخلط وعدم الفهم أو المغالطة .

ونحن حين ندعو الى اشارك عناصر الشعب العليل في نطاق محدود في القضاء ، لا نلتم حدود تجارب غربنا ، وانما ندعو الى دراسة الموقف من جميع جوانبه وتطوير الانظمة وفقا لاحتياجاتنا وامكانياتنا .

وهذا لا يمكن أن يتم بالتأمل داخل حجرات مغلقة أو في لجان خبيقة من المشرعين ، هنا يأتي دور الاستفادة بمناهج ومعطيات العلوم الاجتماعية وعلم الاجتماع القانوني بخاصة في التعرف على الواقع الاجتماعي القانوني ، بدلا من مجرد الاستناد الى افكار ميتافيزيقية مسبقة وعيدادة النصوص القانونية وترجمة مختلرات من نصوص التقنيات الاجنبية ليزدان بها بنائنا التشريعي على نحو متناثر مع الواقع الاجتماعي وعلاقات الانتاج .

(١) د. جمال الدين الطنبلي ، المرجع السابق ، ص ١٧ وراجع ايضا : على حسن فهمي ، العدالة الجنائية في النظم السوفيتي ، المجلة الحقوقية القومية ، مارس ١٩٥٨ ، ص ١٠٥ ، ص ١٠٨ .

(٢) مذكرة اللجنة على القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٢ بقضاه محكم الاخطاط .

خاتمة : الخلاصة

لابد من الاحتراز في ختم الدراسة ان ما لوردها من القانون والقضاء في المجتمع الاشتراكي لا يصدق — بالضرورة — الا في مجتمع يقوم على اسس متكاملة للاشتراكية العلمية .

ويمكن القول بصفة عامة انه توجد في عالمنا المعاصر ثلاثة لنماط من المجتمعات ، وان اختلفت المجتمعات المندرجة تحت كل نمط في كثير من الجزئيات ، هي :

١ — المجتمعات الرأسمالية : التي تقوم اساسا على الملكية الفردية المطلقة والنشاط الاقتصادي الحر ، وتحكم رأس المال ويميله الى التركيز نحو الاحتكارات ، مع ما يرتبط بهذا كله من لزمات اقتصاديات مدمرة تجد حلولها في الحروب المحلية غالبا .

٢ — المجتمعات الاشتراكية : وهي تلك التي تقوم على إلغاء الملكية الخاصة المستغلة وتبني الاشتراكية العلمية كمنهاج وأداة عمل وتعتمد على التخطيط العلمي للاقتصاد وشئون المجتمع وعلى عدالة في التوزيع ونفا لقاعدة « من كل قدرته ولكل حسب عمله » .

٣ — المجتمعات التي تلجأ الى التنمية الاجتماعية والاقتصادية بغير الطريق الرأسمالي . وهي عادة مجتمعات استطاعت أن تحقق استقلالها السياسي مؤخرا من برائن الامبريالية العالمية ، وتحاول جاهدة التخلص من برائن الاحتكارات العالمية متبينة التخطيط ومستهدفة تقوية قطاع علم قوى وناهض في مجال الاقتصاد القومي ، بغية بناء هيكل اقتصادي يقوم على التصنيع — بصفة اساسية — مما قد يمهّد الطريق الى توافر العناصر الموضوعية للتحويل الاشتراكي .

✓ وهذا يدعونا الى التعرف — بلدى ذى بدء — على ملامح واقعنا الاجتماعي والاقتصادي ، والدراسة العلمية الموضوعية لعلاقات الانتاج الاسلسية والمتغيرة في مجتمعنا ، ولامح حياتنا المادية والثقافية ، حتى تكون الصورة واضحة وحتى يمكن القول بأهمية تبني اتجاه معين أو آخر .

على سبيل المثال ، يمكن اعتبار تجربتنا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية بغير الطريق الرأسمالي مقدمة اساسية للتحويل الاشتراكي ، وفي هذه المرحلة الانتقالية الصعبة حيث تخطط الامكار والقيم وتتصارع وحيث تدق الدقوق ، ينبغي التأكيد على الدراسة الجادة العلمية المتأنية لاي امكار يراد لها أن تستقر في نظمنا القانونية وتطويرها التطوير الملائم لظروفنا ومراحل نمونا ، حتى لا تكون النظم الواعدة مخططة تماما عن واقعنا واحتياجاتنا وامكانياتنا .

كما يجب التأكيد في مثل هذه المرحلة وبخاصة وان التنظيم السيلسي لم تبلور ملامحه بعد ، ولم يتكون بعد الكادر الكافي الواعي لجمعية مكاسب

الشعب العامل ، هنا يجب التأكيد تماما على سيادة القانون والشرعية واستقلال القضاة (١) .

ونرى انه كلما تعمق مجرى التطبيق الاشتراكي في بلادنا ، وقوى بذلك الكادر الاشتراكي الثوري ، وتغيرت — على نحو اعمق — الكثير من القيم البورجوازية والاقطاعية التي ملازت تسيطر علينا ، وتغير بقلوبنا البناء الثقافي في مجتمعنا لتصبح الثقافة السائدة اكثر تقدمية واكثر علمية واكثر اشتراكية ، يصبح — في مواكبة هذا كله — المناخ ملائما والتربة مهيئة على نحو اكثر فاعلية لنجاح المفاهيم والتطبيقات القانونية الاشتراكية ومن ابرزها اشتراك الشعب العامل الايجلي في ادارة العدالة .

(١) انظر في ذلك بعض الدكرات جمال الصبيح ، سابق الاشارة اليه .

نحو تخطيط جديد للسياسة الجنائية *

الدكتور احمد فطحي سرور

استاذ مساعد القانون الجنائي وعلم العقاب
بكلية الحقوق بجامعة القاهرة

تمهيد :

أخبرت حركة البحث العلمى فى القانون الجنائى بأبحاث عديدة تناولت بالتأصيل والإيضاح تحديد مبادئه ونظرياته . كما ظهرت بعض الأبحاث فى مجال علمى الأجرام والعقاب للمساهمة فى معالجة مشكلة الجريمة . وتتمثل المشكلات التى تناولتها كل هذه الأبحاث فى تفسير ظاهرة الجريمة وكيفية منعها أو تحديد رد الفعل المترتب عليها ، وفى تحديد المبادئ القانونية — الموضوعية والإجرائية — التى يحتم القانون مراعاتها للتوصل الى منع الجريمة أو قمعها .

وعلى الرغم من أهمية هذه المشكلات فقد بقيت مشكلة أخرى بالغة الأهمية هى السلسلة الجنائية وسلسلة التجريم . فلا يكفى أن نعالج مشكلة الجريمة سواء من الناحية القانونية أو العلمية ، ما لم نحدد بلادى ذى بدء الخطة العلمية التى يتم على أساسها التجريم والذى يتوقف عليها تحديد سلسلة الدولة فى مكافحة الجريمة .

وبدون معرفة هذه الخطة سلفا وتحديد اتجاهاتها ومبادئها فى وضوح لا يقبل الشك ، فانه سوف تتم معالجة مشكلة الجريمة بصورة ارتجالية ووفقا لحلول متناقضة أو متناقضة لا ترتد جميعها الى أصل واحد تستمد منه وجودها وتعتمد على ضوئها أبعادها وأحكامها القانونية التى تنظمها .

لذلك ، كان حتما أن تبذل بعض الجهود العلمية التى تعين المشرع على تحديد الخطة التى يتم على ضوئها وضع قانون العقوبات وغيره من الأدوات التشريعية الجنائية . فمن الخطر أن نحبس أنفسنا بين قضبان النصوص القانونية أو أن نكتفى بتأملها أو تفسيرها ، لذلك أقرب الى عبادة الأصنام ، وأما يتعين أن نهد الطرف الى لبعد من ذلك فنبحث ما وراء هذه النصوص .

وسوف نقصر محاضرتنا اليوم على ما يتعلق بالسلسلة الجنائية ، ونقسمها الى ثلاثة أقسام : (الأول) فى فكرة السلسلة الجنائية (الثانى) فى الاتجاهات الفكرية الأساسية للسلسلة الجنائية (الثالث) فى تخطيط السلسلة الجنائية .

للقلب الاول

فكرة السياسة الجنائية

تعريف السياسة الجنائية :

لعل اول سؤال يطرح نفسه على بساط البحث هو ماالسياسة الجنائية ؟
ان هذا التعبير يرجع الى الفقيه الالماني مويرباخ الذي كان اول من استعمله
في بداية القرن التاسع عشر . وقد قصد بها مجموعة الوسائل التي يمكن
اتخاذها في وقت معين في بلد ما من اجل مكافحة الاجرام فيه .

ويتميز هذا التعريف بأنه قد حدد مكافحة الاجرام كهدف للسياسة
الجنائية الا أنه جاء قاصرا في تحديد نطاق هذه السياسة . وهل يقتصر ذلك
على قمع الجريمة بعد وقوعها أم يمتد الى منعها قبل ارتكابها . وقد ظهرت
عدة آراء في تعريف السياسة الجنائية . ونجتزئ في هذا المقام بتعريفها
بأنها هي : مجموعة المبادئ التي تحكم نشاط الدولة نحو منع الجريمة
لوقوعها .

ويجدر التنبيه الى أن السياسة الجنائية لا تقتصر على مخاطبة المشرع
فقط وإنما هي تخاطب كذلك السلطة القضائية على تطبيق القانون وغيرها من
السلطات القائمة على تنفيذ الجزاءات الجنائية والتدابير المتبعة للجريمة .

تقسيم السياسة الجنائية :

ونقسم السياسة الجنائية الى ثلاثة أقسام : (١) سياسة تشريعية
(٢) سياسة قضائية (٣) سياسة تنفيذية .

بما المراد بكل من هذه الأقسام ؟

أما السياسة التشريعية ، فهي التي تحدد أنواع الجزاء الجنائي ، والغرض
منه في مرحلة التشريع ، كما تحدد التدابير المتبعة للجريمة .

Pourbaux, Lehrbuch, 1808

(١) انظر فيه

Roger Merle et André Viltz, Traité de droit criminel, Paris, 1987, p. 7

أما السياسة القضائية ، فهي التى تحدد سلطة القضاء فى الحكم بالجزاءات الجنائية أو التدابير المقررة للجريمة ، والغرض الذى يجب أن تستهدف من توقيفها ويتضمن ذلك تحديد كافة الإجراءات التى يتم على أساسها مزاولة هذه السلطة .

وبالنسبة إلى السياسة التنفيذية ، فهي التى تحدد سلطة الإدارة المكلفة بتنفيذ الجزاءات الجنائية أو التدابير المقررة للجريمة ، وأهم هذه الإدارات هي الإدارة العقابية التى تسمى عندنا بمصلحة السجون .

ونلاحظ على هذه الأقسام الثلاثة من السياسة الجنائية ما يلي :

١ — أن كلا منها يكمل الآخر فى سبيل منع الجريمة أو قمعها .

٢ — أن السياسة التشريعية يتم مزاولتها لحظة النص على قاعدة التجريم والعقاب . وتؤدى غرضها فى هذه اللحظة . أما السياسة القضائية فىتم مزاولتها عند تطبيق النص وتحقق غرضها فى هذه اللحظة كذلك . وبالنسبة إلى السياسة التنفيذية فله يتم مزاولتها عند تنفيذ الجزاءات أو التدابير المقررة وتحقق غرضها فى هذه المرحلة .

٣ — أن محور السياسة التشريعية هو الجريمة ، بخلاف السياستين القضائية أو التنفيذية ، فإن محورهما هو المجرم .

وبين مما تقدم أن من لظ هذا التقسيم الثلاثى للسياسة الجنائية هو المرحلة التى يتم فيها مزاولتها وتحقيق غرضها ، سواء كتحت مرحلة التشريع أو مرحلة التطبيق القضائى أو مرحلة التنفيذ .

مصادر السياسة الجنائية :

أن السياسة الجنائية بوصفها خطة تعتمد عليها الدولة لتحقيق أهداف معينة ، لابد أن تقوم على بعض المصادر ، والا أصبحت ارتجالاً أو تخبطاً أو خيالاً محضاً .

وعندنا أن مصادر السياسة الجنائية ثلاثة وهى ما يلي :

(أولاً) مقتضيات التجريم : هى التى تحدد لمماذا اختار المشرع الجزاء الجنائى دون غيره من الجزاءات . ولا شك أن هذا الاعتبار هو ما يجب أن تأخذه السياسة الجنائية فى اعتبارها عند تحديد وسائل قمع الجريمة والواقع من الأمر أن سياسة التجريم والسياسة الجنائية هما وجهان لعملية واحدة ، ولا يمكن الفصل بين الوجهين ، كما أنه لا قيلم للعملية بوجه دون آخر .

(ثانياً) التفسير العلمى للجريمة : أن السياسة الجنائية بوصفها خطة تهدف إلى مكافحة الجريمة لابد أن ترتكز على تفسير علمى لهذه الظاهرة .

وقد توهم البعض أن هذا المصدر هو الأساس الوحيد للسياسة الجنائية ورتب على ذلك أنها جزء من علم الإجرام (١) . وهو رأي خاطئ لأن السياسة الجنائية وإن اتصلت بالعلوم العلمية في تخطيطها إلا أنها ليست فكرة عالية مجردة ، وإنما خطة تتبع من ظروف كل مجتمع ، وخاصة فيما يتعلق بأيدولوجية السياسة وهو المصدر الثالث .

(ثالثاً) الأيديولوجية السياسية : إن هناك ارتباطاً لا ينفك بين السياسة العامة للدولة وسياساتها الجنائية ، فالأولى توجه الثانية وتحدد أطلرها (٢) . فالنظم التي تسيطر عليها النظم المتسلطة تختلف من غيرها من الدول ذات النظم الديمقراطية في تحديد السياسة الجنائية .

وذلك لأنه لا يمكن مطلقاً معالجة قضية رد الفعل ضد الجريمة أو منعها بعيداً من قضية الجريمة (٣) وعلى ضوء كيفية معالجة هذه القضية في نظم سيلى معين لابد أن تتحدد السياسة الجنائية .

موضوعات السياسة الجنائية :

والآن ما هي الموضوعات التي تتصدى لها السياسة الجنائية ؟

إنها تنحصر فيما يلي :

١ — ما صورة الجزاء الجنائي ، هل هي العقوبة أم التدبير الاحترازي أم الاثنين معاً ؟

٢ — ما هو الغرض من الجزاء الجنائي ، هل هو الردع العام أو الردع الخاص أم الاثنين معاً ؟

٣ — ما هي التدابير التي يتعين اتخاذها لمنع ارتكاب الجريمة ؟

٤ — ما هي الضمانات التي يتمين توافرها في كلغة الوسائط المقررة لمنع الجريمة أو قمعها لو في إجراءات تطبيقها ؟

(١) De Asua; Les rapports de la science criminelle et du droit comparé, Rev. sc. crim. 1963, p. 230

(٢) Donnedieu De Vahres, La politique criminelle des états autoritaires, Paris, 1938, p. 5

Roger Merle, Traité, p. 7.

(٣)

المسلب الثاني

الاتجاهات الفكرية الأساسية للسياسة الجنائية

تمهيد : تتجانب السياسة الجنائية ثلاثة اتجاهات فكرية أساسية هي:

(١) السياسة الكلاسيكية (٢) السياسة الوضعية (٣) سياسة الدفاع الاجتماعي وقد ظهرت عدة اتجاهات توفيقية ، بعضها يوفق بين السياسة الكلاسيكية والسياسة الوضعية ، والآخر يوفق بين السياسة الكلاسيكية وسياسة الدفاع الاجتماعي .

وسوف نعتريء فيما يلي بعرض سريع للاتجاهات الفكرية الرئيسية للسياسة الجنائية .

أولاً - السياسة الكلاسيكية :

١ - تقصر السياسة الكلاسيكية الجزاء الجنائي على صورة العقوبة . وترى أن تحديد العقوبات بمعرفة المشرع يجب أن يكون بالقدر الضروري لمصلحة المجتمع وعلى النحو الأكثر ملاءمة لحماية وتبليس هذا القدر يتحدد على ضوء الضرر الذي لحقته الجريمة بالمجتمع دون عبء بقصد الجنائي أو بجسامة الخطأ المرتكب . ويوجب بيكرلياً أن تكون العقوبات التي يفرغها المشرع عاقلة معقولة . وقد استهدف من ذلك الابتعاد من قسوة العقوبات التي كانت معروفة في القانون القديم والوصول في النهاية إلى تحقيق قتلون عقوبات يتسم بالاعتسقية بحيث لا يتجاوز الألم المترتب على العقوبة اللذة التي قد تتحقق بسبب الجريمة .

٢ - ترى السياسة الكلاسيكية أن الغرض من العقوبة ليس هو تعذيب كائن هي وإنما هو الحيلولة دون تكرار وقوع الخطأ مستقبلاً ، فالمعقوبة هي أحد العوامل التي لابد أن تساهم في هضم الاتسار عند الموازنة بين اللذة والألم المتربتين على ارتكاب الجريمة . ويتحقق ذلك بآثر العقوبة في الردع العام والذي يتمثل في خوف الآخرين من العقوبة المترتبة على ارتكاب الجريمة .

ويتضائل دور القاضي — وفقا للسياسة الكلاسيكية — في تحديد العقوبات بحيث تقتصر مهمته على مجرد تطبيق نص القانون ، فلا يملك تشديد العقوبة أو تخفيفها ، فهو لا يعدو أن يكون بوقا يردد كلمة القانون . وقد خلفت المدرسة الكلاسيكية الجديدة من هوة هذا المبدأ فاجازت للقاضي تقدير العقوبة وفقا لدرجة حرية الاختيار عند المجرم ، وذهب بعض أتباع هذه المدرسة الى أنه في مجال تنفيذ العقوبة يجب مراعاة اصلاح المحكوم عليه .

٣ — لا تعفل هذه السياسة الجنائية أهمية منع وقوع الجريمة ، فيقول بيكلريا أنه من الأفضل منع الجريمة بدلا من العقاب . إلا أن أفكاره بعد ذلك اتسمت بالغموض عند تحديد وسائل المنع ، وقال بأن ظروف الحياة يجب تحسينها ولن توزيع الثروة بطريقة غير عادلة يعرض الأمن الاجتماعي للخطر . وقد أوصى بيكلريا بتحقيق التهذيب فقال بأن نور العلم يجب أن يصاحب الحرية . وقد عنى بتحديد بعض الوسائل اللازمة لمنع الجريمة ، فقال مثلا بأن جرائم التمدي سوف يقل عددها إذا زاد عدد الحراس أو زادت الإضاءة في الشوارع ، ولن جرائم التلبس سوف يقل عددها إذا أجيد تنظيم علاتية المتود (١) .

٤ — عنيت السياسة الكلاسيكية بإبراز أهم الضمائل التي يجب توافرها في العقوبة أو إجراءات تطبيقها . وتتمثل فيما يلي :

أولا — لا يكفي مجرد تحديد العقوبة بمعرفة القانون لا القاضي ، بل يجب كذلك أن يكون هذا التحديد سلفيا على وقوع الجريمة ، وهو ما يعرف الآن ببدا شرعية الجرائم والعقوبات .

ثانيا — اقرار مبدأ حرية الاختيار ، بحيث لا يسأل الجاني إلا اذا توافرت لديه الإرادة الحرة أثناء ارتكاب الجريمة .

ثالثا — وجوب تنظيم الخصومة الجنائية على نحو يضمن حقوق الدفاع وصيانة استقلال القضاء .

ثانيا — السياسة الوضعية :

منذ ظهور الثورة العلمية في الربع الأخير من القرن الماضي بدلت السياسة الجنائية توجه منحنى جديدا يتفق مع الطابع العلمي التجريبي لهذه الثورة ، وقد بدأ ذلك على يد الطبيب الإيطالي لومبروزو عندما نشر كتابه في علم ١٨٧٦ عن الانسلان المجرم ، محتويا على نظرية جديدة في تفسير الجريمة تقول أن المجرم هو انسلان تتوافر فيه بحسب طبيعته سمات رجسية معينة ويتميز بصفات عضوية ونفسية تميزه عن غير المجرم .

(١) Savvy-Cazard; Le deuxième centenaire du Traité des délits et des peines, Rev. sc. crim. 1904, p. 462.

ثم جاء مري استاذ القانون الجنائي بجامعة روما . مقررًا أن الاجرام يرجع إلى البيئة الاجتماعية التي نشأ فيها المجرم . وجاء القاضي الايطالي جاروفالو مميّزا بين ما سماه بالجريمة الطبيعية وهي بحكم مناهلتها لمشاعر العقل والخير الانسانية تعلّق عليها القوانين الجنائية في كلفة الدول وبين الجريمة المصطنعة وهي التي يتوقف تجريبها على النظم والظروف الاجتماعية في كل دولة على حدة .

ويمكن اجمال مبادئ السياسة الوضعية فيها إلى :

١ - الجريمة ظاهرة حتمية بومئذها نتاج لازم لعوامل الجريمة ، ومن ثم فلا بد من استبدال التدابير الاحترازية بالعقوبات لكي تواجه الخطورة الاجرامية للشخص لتوقى ارتكابه الجريمة . وهذه التدابير ليست من صنف واحد بل تختلف باختلاف اصناف المجرمين التي ستوقع عليهم . وقد اقترح جاروفالو استئصال الاشخاص الذين يبدو أن تجاوزهم مع الوسط الاجتماعي قد أصبح مستحيلا أو غير كف ، ومساعدة المجرمين الآخرين على التجلوب الاجتماعي .

٢ - ان الغرض من توقيع كلفة التدابير الاحترازية هو مجرد حماية المجتمع بهذه الضحية يجب وضعها في المرتبة الاولى فوق جميع الاعتبارات الأخرى ومنها مبدأ المسؤولية الشخصية الذي نالت به السياسة الكلاسيكية .

٣ - ترى السياسة الوضعية انه من الخير منع الجريمة لا معالجتها ، وانه لذلك فإن المهمة العاجلة للمشرع الجنائي هي إلغاء كلفة الترض الممكنة لوقوع الهرائم . وقد سمي مري التدابير الممنعة بالبدائل العقابية مستهدفا بذلك التعبير الاشارة إلى أن إلغاء اسباب الجريمة سوف يوفر للمجتمع من الناحية الاقتصادية ما تكلفه الجريمة من اجراءات الخصومة وتوقيع الجزاء الجنائي . وعلى هذا النسق ، ترى السياسة الوضعية اتخاذ التدابير الممنعة للجريمة وذلك بمواجهة الخطورة الاجرامية عند توافرها قبل وقوع الجريمة .

٤ - لا تعنى السياسة الوضعية بتوفير ضمانات للشخص المجرم فهي تنكر تنسب المسؤولية الجنائية على مبدأ حرية الاختيار ، وتجزئ اتخاذ التدابير الممنعة لمجرد توافر الخطورة الاجرامية قبل وقوع الجريمة ، دون توفير الضمانات الكافية كما تسمح باتخاذ التدابير الاستثنائية ضد ما يسمى بالمجرمين بالميلاد أو بالعادة .

ثالثا - سياسة الدفاع الاجتماعي :

ويرجع الفضل لظهور سياسة الدفاع الاجتماعي بوجه علم إلى الجمعية الدولية للدفاع الاجتماعي التي لاسسها الاستاذ جراماتيكا كمنظمة تبحث في السياسة الجنائية وقد أسفر نشاط هذه الجمعية عن اتجاهين أحدهما متطرف للاستاذ جراماتيكا والآخر معتدل للمستشار مارك آتسل . إلا أن

جمعية الدفاع الاجتماعي وقتت بين هذين الاتجاهين المتعارضين فوضعت برنامجا للحد الأدنى يتضمن مجموعة من المبادئ التي يجب أن يلتزم بها أعضاء الجمعية ، واعتبرت كل موقف نقى آخر يتخذه أحد أعضائها بمثابة تفكير شخصي لا يقيد الجمعية .

أولا — يتلخص الاتجاه الأول للاستلاذ جراماتيكا (١) في أن الدولة يجب أن تنهض بوظيفة ازالة أسباب انحراف الفرد داخل المجتمع ، وأنه لتحقيق النظم الذي اراده القنون لا يحق للدولة أن تعاقب الفرد وإنما يتعين عليها تأهيله اجتماعيا . وهذا التأهيل لا يجب أن يتم عن طريق العقوبات وإنما عن طريق تدابير ملقمة أو تعليمية أو علاجية . وهذه التدابير يجب أن تتلام مع شخصية كل فرد لا وفقا للأضرار التي تسبب فيها . ويفترض جراماتيكا لتحقيق هذه السياسة الجنائية إلغاء قنون العقوبات واستبدال فكرة (الاجتماعية) بفكرة الجريمة .

ثانيا — أما الاتجاه الثاني للمستشار مارك آتسل (٢) ، فهو يحرص على الطابع القانوني للنظم الجنائي فيفترض قيلم قنون العقوبات بإداء دوره في التجريم والعقاب ثم يؤسس سياسة الجنائية على المبادئ الآتية :

١ — أن الغرض من الجزاء الجنائي هو تأهيل المجرم وتقويمه دون أي غرض آخر كالإيلام أو الردع العام .

٢ — يتمثل الجزاء الجنائي فيما يسمى بتدابير الدفاع الاجتماعي ، وهي إما العقوبة في شكلها الكلاسيكي في بعض الحالات والتدابير الاحترازية . إلا أنها جيمعا تدابير اجتماعية يجب أن تهدف إلى تأهيل المجرم لاعادته إلى حظيرة المجتمع .

٣ — تسلم هذه السياسة الجنائية بأهمية التدابير الاجتماعية الملقمة ، ولكنها تشترط لتوقيعها ككافة احترام الحريات الفردية .

٤ — تتميز هذه السياسة الجنائية بأنها قد نالت بضرورة حماية كافة الحقوق والسمات للفرد ، فهي ترفض فكرة العقوبة وتسلم ببدا المسؤولية الشخصية وببدا شرعية الجرائم والعقوبات وتنادي بضرورة تأكيد الضمان القضائي وكافة حرية الدفاع في الخصومة الجنائية وتضع حماية الحريات الفردية بين أسسها الأولى .

ثالثا — أما عن برنامج «الحد الأدنى» للجمعية الدولية للدفاع الاجتماعي (٣) فيمكن أن نستظهر منه معالم سياسة جنائية ترتكز على المبادئ الآتية :

Gramscio; Les principes de defense sociale, Paris, 1964. (١)

Mire André; La defense sociale nouvelle, Paris, 1966. (٢)

Hervé; Chronique de défense sociale, Rev. sc. crim. 1934, p. 907. (٣)

١ — ان الغرض من قانون العقوبات هو حماية المجتمع وأمنائه ضد الاجرام .

٢ — يجب اللجوء الى وسائل مختلفة لمكافحة الاجرام ، سواء كانت سابقة على الجريمة ، او لاحقة عليها .

٣ — ان مسألة الخلاف بين التدابير التي تتخذ في مواجهة المجرم يجب النظر اليها باعتبارها مسألة ذات طبيعة عملية . والنقطة الهامة تتمثل في اختيار التدبير الذي يتفق مع الهدف من قانون العقوبات مع ملاحظة ان التدبير المختر يجب ان يكون في كل حالة من اجل اصلاح واعادة المحكوم عليه الى حظيرة المجتمع . واذا احتفظنا بالعقوبات من بين هذه التدابير فيجب اعتبارها تدابير للدفاع الاجتماعي .

٤ — للوصول الى هذا الغرض يجب تأكيد احترام القيم الانسانية والاقتناع بانه لا يمكن تنويم سلوك المجرم دون ان تتبع في شأنه الوسائل التمهيدية مع مبادئ الخشية . ولهذا يجب احترام مبادئ الشرعية والحرية .

الباب الثالث

تخطيط السياسة الجنائية

تمهيد :

والآن وقد انتهينا من عرض الاتجاهات الفكرية الاساسية للسياسة الجنائية ، يهنا ان نبرز المبادئ العامة التي نراها واجبة في سياستنا الجنائية .

والوصول الى هذا الهدف يقتضى (اولا) تحديد المصادر التي يجب ان ترتكز عليها السياسة الجنائية (ثانيا) تقييم الاتجاهات الفكرية الاساسية للسياسة الجنائية على ضوء هذه المصادر (ثالثا) تحديد الصورة المثلى لسياستنا الجنائية ، مع التعليق على مشروعي قانون العقوبات والاجراءات الجنائية للجمهورية العربية المتحدة .

الفصل الأول

مصادر السياسة الجنائية

أولاً — مقتضيات التجريم :

معنى التجريم : تبأثر الدولة في سبيل حماية المصالح التي تسود الجماعة وظيقتها الجزائية لحماية هذه المصالح . وهي إذ تبأثر هذه الحماية تختلر الجأء الأكثر صلاحية والأقرب إلى التعبير عن تقدير الجماعة لأهمية هذه المصالح (١) . فإذا قدرت الدولة أن المصلحة تستأهل أقصى مراتب الحماية القانونية عسرت عن ذلك بالجزاء الجنائي .

ومن هذا يبين أن الجأء الجنائي يمثل أقصى مراتب الحماية القانونية للمصالح في المجتمع ، بالنظر إلى أهمية هذه المصالح .

وتتحدد المصالح الجديرة بالحماية الجنائية وفقاً لظروف واحتياجات كل مجتمع وتأثر بتقليده ونظليه الاقتصادي وتنظيمه الاجتماعي والسياسي .

ووفقاً للفقهاء الاشتراكي تعتبر الجريمة عملاً يضر بالمصالح التي يتجلوب حمايتها القانونية مع مصلحة الطبقة الاجتماعية التي تمارس السلطة وعلى الرغم من الاختلافات الجدية بين تشريعات الدول الاشتراكية ، والاختلافات التي تبني على مختلف الظروف الخاصة بتلك الدول ، فإن كل هذه التشريعات مشترك في خصيصة معينة هي حماية مصالح الجماهير الشعبية التي أصبحت على أثر التغيرات الثورية تملك السلطة وتعمل على نفاذ التغيرات الاشتراكية (٢) .

ويتربط على ارتباط التجريم في القوانين الاشتراكية بنوع العلاقات الاجتماعية التي يقوم عليها المجتمع الاشتراكي . أن الجريمة في القانون الاشتراكي

(١) انظر الدكتور حليم ربيع في مقال عن وظيفة الدولة الجزائية في المجمع المأمر المحلة العلمية انقوية المجلد الثالث العدد الثاني من ٢٢١ .

(٢) J. J. Sawicki et Arnold Gubinski; La responsabilité pénale dans la conception marxiste de la théorie du droit pénal (La responsabilité pénale, Travaux de l'Institut de sciences criminelles et pénitentiaires présenté par L'abbé), 1961, p. 377.

لا تقوم بمجرد المخالفة الشكلية للقانون ، بل تفترض فوق ذلك أن يكون السلوك خطرا اجتماعيا ، أى بعبارة أخرى يمثل خطرا على المجتمع . فلا تقوم الجريمة حتى ولو استوفت كللة العناصر الشكلية المنصوص عليها في القانون إذا ثبت أن الواقعة المكونة للجريمة لا تنصف بالخطورة على المجتمع (١) .

والخلاصة إذن ، أن التجريم يعنى اضماء أقصى مراتب الحماية القانونية لنوع معين من المصالح التي تهتم المجتمع . ويتحقق التعبير عن هذه الحماية القانونية بالجزاء الجنائي .

مظهر الخطورة في الجزاء الجنائي : والآن وقد بينا أن المشرع لا يلتجئ إلى الجزاء الجنائي إلا تمسرا من حمايته البالغة لبعض المصالح الاجتماعية يهنا أن نحدد مظهر الخطورة في هذا الجزاء الجنائي والتي من أجلها أصبح هذا الجزاء عنوانا للحماية القانونية البالغة .

من المفهوم أنه لضمان احترام القاعدة القانونية يجب أن تقتزن بجزاء رادع توقعه السلطة العامة جبرا على من يخالفها . واذن فمبدأ احترام القانون هو الخشية من توقيع الجزاء ، وفي لغة الفلسفة الجريمة هي القضية والجزاء هو النقي والمركب أو المرحلة الأكثر تقدما هي تدمير القانون نتيجة لتوقيع هذا الجزاء ، مما الذي يتواءم في الجزاء الجنائي دون غيره من الجزاءات حتى يتخذ المشرع أربعة لحبل الناس على عدم مخالفة القاعدة الجنائية ؟

أنه هو الأثر الرادع لهذا الجزاء بسبب ما ينطوى عليه من إيلاء الجنائي سواء في شخصه أو في ماله أو في اعتباره . ووسيلة هذا الإيلاء هي فرض قيود على الحقوق الشخصية القانونية للمجرم كالحق في سلامة الجسم والحق في الحرية والحق في الملكية . ولا شك أن الخوف من توقيع هذا الجزاء يلعب دورا هاما في تحديد السلوك (٢) .

ويلاحظ أن الظروف المشددة أو المخففة يجب أن ترتبط تلم ارتباطا بالصلحة التي يحميها نص التجريم ، وأن تهدف إلى التأثير زيادة أو نقصا في الحماية القانونية لهذه الصلحة . فلا يكون التشديد أو التخفيف في

(١) انظر المادة ٧ من القانون الروسي والمادة ٢ من القانون البلغاري والمادة ٢ من القانون المجري والمادة الأولى من قانون رومانيا والمادة ٢ من القانون التشيكي والمادة ٢ من القانون اليوغسلافي والمادة ٨ من القانون التركيبي لقانون عقوبات ألمانيا الشرقية .

Bolnar, Les trois principes essentiels du droit pénal socialiste Rev. Inter. de droit pénal, 1965, p. 173.

Thorsten Sellin; L'effet intimidant de la peine, Rev. sc. crim. 1960, (٣) p. 579-582.

الجزاء الجنائي استجابة لتلك الظروف الا تعبرا من المشرع عن مدى ما يستلزمه من حماية على هذه المصلحة بعد توافر هذه الظروف (١) .

والخلاصة ان من مقتضيات التجريم هي تأكيد الحماية القانونية لبعض المصالح الهامة في المجتمع من طريق التهديد بفرض جزاء اكثر خطورة من الجزاءات المدنية لما ينطوي عليه من ايلام في الحقوق الشخصية القانونية .

المبحث الثاني

التفسير العلمي للجريمة

اهميته :

تقوم السلسلة الجنائية على تحديد وسائل مكثفة الجريمة سواء بمنعها او قمعها . ويتلخص ذلك بطبيعة الحال معرفة اسباب هذه الجريمة . وعلى ضوء هذه الاسباب يجب ان توجه الوسائل المقررة في القانون نحو منع الجريمة او قمعها .

التفسير الميتافيزيقي للجريمة :

وقد استندت السياسة الكلاسيكية الى تفسير ميتافيزيقي للجريمة اي لا يرتكز على اساس علمي . وقد اعتمد بيكاريا في هذا التفسير على الفلسفة الحسية للفيلسوف كوندتيك والذي كان بيكاريا على صلة وثيقة به في ايطاليا . ووفقا لهذه الفلسفة يتقارب الانسان بمصلحته وعواطفه . اللذة والالم هما الموتر المحرك للكتلت الحسية ، وبينهما يوجد صراع دائم لا يتوقف . ويكون من مهمة القانون توجيه العواطف الانسانية واستخلاص فكرة المنفعة العامة من داخل الصراع الذي يتم فيها بينها . ويتم الجريمة عند ما تتطلب لدى المجرم اللذة المترتبة على وقوعها على الالم الذي يحدث من جرائمها .

وعلى ضوء ذلك يقول بيكاريا ان السلسلة المثمرة هي من تحقيق الفضل توجيه للمشاعر الانسانية (٢) . كما يرى ان العقوبة يجب ان تهدف نحو المساهمة في ضمير الانسان من طريق الموازنة بين اللذة والالم المترتبين على الجريمة . ويتحقق ذلك بثلثها في الردع العام والذي يتمثل في خوف الآخرين من ارتكاب الجريمة .

التفسير العلمي للجريمة :

وقد جاءت الفلسفة الوضعية لرفضت التفسير الميتافيزيقي منكرة كل تفكير لا يبنى على التجربة ، فضلا عن ان الميتافيزيقي تتحدث عن موجودات

(١) انظر رسالة الدكتور مغلطاي في النظرية العامة في ظروف الجريمة سنة ١٩٦٦

ص ٨٦ .

Bavoy-Onsard, p. 504 et 505.

(٢)

لا وجود لها في الحس فلا يمكن التثبيت منها بالتجربة . ولهذا ذهبت الفلسفة الوضعية الى ان التفكير الميتافيزيقي عديم المعنى لانه لا يحتل صدقا ولا كذبا ، فهو لذلك يعتبر عبثا صيغيا .

وتبنى الفلسفة الوضعية على المنهج التجريبي ، وترى ان كل الاتعكسفات الفكرية يجب ان تستند من الخبرة والملاحظة ومن الوقائع لا مجرد الانكسر او تصور الخواطر .

ووفقا لهذا المنهج التجريبي اقامت المدرسة الوضعية في علم الاجرام تفسيرها لمظاهر الجريمة . وبناء على ذلك التفسير قسمت المجرمين الى خمسة اقسام :

- (١) المجرمون بالميلاد (٢) المجرمون بالصدفة (٣) المجرمون بالعادة (٤) المجرمون بالعاطفة (٥) المجرمون المجتنبين .

وعلى اساس هذا التفسير العلمي بنيت السياسة الجنائية الوضعية وتحدثت اتجاهاتها الفكرية .

ونرى ان التفسير العلمي للجريمة هو مصدر لازم للسياسة الجنائية . فالغاية من توقيع الجزاء الجنائي هي الحيلولة دون وقوع اجرام جديد . ولا يمكن ان يتحقق ذلك بالنسبة الى الشخص الذي اجرم الا اذا وجه الجزاء الجنائي نحو علاج لسبب الجريمة . فالاقيمة للآثار الرادع للجزاء الجنائي ما لم يوجه هذا الجزاء نحو اصلاح المجرم بحيث يكون مثلاثا مع قدرته على الاستعادة منه ، والا لمصبح هذا الجزاء نوعا من الانتقام او القصاص الامر الذي لا يتناسب مع المبادئ المتقدمة للقانون الحديث .

ومن ناحيه اخرى فان التفسير العلمي لاسباب الخطورة الاجرامية ، يعتبر محسرا هاما للسياسة الجنائية حين تبشر وظيفتها في منع الجرائم قبل وقوعها .

المبحث الثالث

الايدولوجية للسياسة

اهميتها : تلعب الايدولوجية السياسية دورا هاما في كل من سياسة التجريم والسياسة الجنائية . ففنى سياسة التجريم تساهم الايدولوجية السياسية في تحديد المصالح التي يتعين حمايتها ومدى هذه الحماية .

وتتلخ السياسة الجنائية بلا شك بهذه الايدولوجية ، فكما قلنا تعتبر كل من سياسة التجريم والسياسة الجنائية وجهان لعملة واحدة . ويبدو ان السياسة الجنائية بالايدولوجية السياسية في نوع الجزاءات الجنائية والتعابير المتبعة ، وفي الاجراءات المتبعة لتطبيق هذه الجزاءات او التدابير .

الاجراءات الجنائية والتدابير المتبعة — بحسب طبيعتها — تمثل مسلسلا بحرية الافراد ، على اى قدر يمكن السماح بتقييد تلك الحرية فى سبيل حماية المصلح القانونى فى المجتمع ؟

ان كل ذلك يتوقف على الايديولوجية السياسية فى الدولة ، ذلك ان الحرية معنى يدور فى ملك السلطة وتتأثر بوضع هذه السلطة واتجاهاتها . ويتصل الوجه القانونى للحرية فى مدى ما يتمتع به الفرد من ضمانات حتى " يهدر سلطة الدولة حقوقه .

واذا تأملنا ايديولوجيتنا السياسية التى عبر عنها الميثاق الوطنى نجد بها قد اكدت حرية الانسان وقيمته فى المجتمع الاشتراكى . فمثل الميثاق ان حرية الانسان الفرد هى اكبر حوافزه على الفضل وان الانسان الحر هو اساس المجتمع الحر ، وان الحرية وحدها هى القادرة على تحريك الانسان الى ملاحقة التقدم والى دفعه ، وانه يجب ان يستقر فى ادراكنا ان القانون فى المجتمع الحر غلام للحرية وليس سيفا مسلطا عليها وان القانون فى حد ذاته صورة من صور الحرية .

ووفقا لهذه المعنى يجب ان نخطط سياستنا الجنائية . وقد عبرت عن ذلك المفكرة الايضاحية لمشروع قانون الاجراءات الجنائية لمقلت ان مرحلة البناء الاشتراكى لا تفرض الاولوية للحرية الاجتماعية الا لانها تقوم من الحرية الفردية والسياسية مقلم الاسس حتى لا تكون مجرد شكل لا روح فيه .

الفصل الثانى

تفسير الاتجاهات الاسلامية فى السياسة الجنائية

تمهيد : والآن وقد انتهينا من تحديد المصادر التى يجب ان تخطط السياسة الجنائية على ضوئها ، يهنا ان نحلل فى دراسه انتقادية الاتجاهات الفكرية الاسلامية فى السياسة الجنائية والتى عرضناها فيما تقدم . حتى نبين ما اذا كان احد هذه الاتجاهات يصلح صورة لسياستنا الجنائية ام لا .

(اولا) : السياسة الكلاسيكية :

تتميز السياسة الكلاسيكية بانها قد اعتمدت فى تحديد اتجاهاتها على مقتضيات التجريم ، وعلى مضمون الحرية ، فهى بذلك قد وضعت فى الاعتبار

المصدرين الأول والثالث من السياسة الجنائية . إلا أنها مع ذلك أهملت المصدر الثنى لهذه السياسة وهو التفسير العلمى للجريمة والتجلبت بدلا منه الى تفسير ميتلفيزيقي قوامه الموازنة بين اللذة والألم . وقد كان هذا النقص سببا فى تصور هذه السياسة الجنائية عن تحقيق الغرض المطلوب وهو منع الجريمة او قمعها .

(ثانيا) : السياسة الوضعية :

نجحت هذه السياسة الجنائية فى الاستناد الى التفسير العلمى للجريمة فتلقت بذلك النقص الذى شاب السياسة الكلاسيكية . إلا أنها وقد تغلبت هذا العيب وقعت فى خطأ آخر ، فقد تجاهلت المصدر الأول وهو مقتضيات التجريم تبلم التجاهل مجردت رد الفعل الاجتماعى من مسلفته الجزائية الرادعة واقتصرت على اعتباره مجرد تدبير احترازى لحماية المجتمع بوجه الى مجرد الخطورة الاجرامية للجائى دون أن يضع فى الاعتبار الجريمة التى ارتكبها . وبالنسبة الى المصدر الثالث وهو الايديولوجية السياسية ، فقد استندت السياسة الوضعية الى اتكرك حرية الفرد وتجاهلت ضمائلته من اجل بقاء الجماعة . هذا بالرغم من أن الوجود الاجتماعى لا يفضل بالضرورة من الوجود الفردى ، وإنما هو يقوم به ويقوم عليه ، أى أن الفرد والمجتمع حقيقة واحدة ولا تلتصق بين الاثنين .

(ثالثا) : سياسة الدفاع الاجتماعى :

١ — بالنسبة الى الاتجاه الأول الذى نادى به الاستاذ جراماتيك ، فانه يشبه مع السياسة الوضعية فى انه قد اعتمد المصدر الأول للسياسة الجنائية وهو مقتضيات التجريم ، فقد رأينا كيف أن جراماتيك قد انكر اصلا وجود التجريم تبعا لاتكركه سلطة الدولة فى العقاب ومطالبته بالقضاء قانون العقوبت . إلا أن هذا الاتجاه يتميز فى استناده الى التفسير العلمى لجريمة . وبالنسبة الى المصدر الثالث وهو الايديولوجية السياسية ، فلن جراماتيك قد اعتمد على مربية مطلقة ، اذ قال أن الفرد هو الفلية من القانون دون أن يخول المجتمع 'دنى سلطة عليه بل انه يقول أن سلطة الدولة يجب ممارستها فقط لصالح الفرد ، فهو بذلك يسلم بالوجود الفردى ويهمل الوجود الاجتماعى .

٢ — وبالنسبة الى الاتجاه الثنى الذى نادى به المستشار مارك آنسل فلن سياسته تتميز ببراماة المصدرين الثنى والثالث ، اذ اعتمدت على التفسير العلمى للجريمة ، فضلا عن انها قد اعتنقت ايديولوجية سياسية تضمن للاتساع حقوقه وضمائلته ، كما توفق بين هذه الحقوق ومستلزمات الدفاع عن المجتمع ، ففى بذلك تسلم بكل من الوجود الفردى والاجتماعى ، بل أن ضمائلتها للوجود الفردى هو من اجل تقوية الجماعة .

على أن هذه السياسة الجنائية قد شابهها ميب كبير حين تجاهلت المصدر الأول وهو مقنضيات التجريم . إذ افترضت أن قانون العقوبات لا يهدف إلى المعالجة من خطأ ما أو إلى توقيع الجزاء الجنائي عن مخالفة إحدى القواعد القانونية ، وإنما إلى حماية المجتمع ضد ما يقع عليه من الأعمال الإجرامية (١) . كما أنها تهدف في الوقت نفسه ، إلى معاملة المجرمين ، باعتبارها أثرا للتجريم وإنما بوصفها جزءا من العملية الاجتماعية التي تتولاها الدولة في صراعها ضد الأجرام (٢) . وفي النهاية ، فإن هذه السياسة الجنائية ترى أن رد الفعل ضد الجريمة وأن اتخذ صورة العقوبات في الجرائم المستعنة كالجرائم الاقتصادية مثلا فهو ليس إلا عملا اجتماعيا خاليا من معنى اللوم الاجتماعي ، وتقول في تبرير ذلك أنها لا تتجاهل طبيعة قانون العقوبات ولكنها ترى فيه عملا اجتماعيا يتعاون مع علم الأجرام .

٢ — أما عن برنامج * المدد الأدنى * للدفاع الاجتماعي . فهو في حقيقته لا يخرج عن المبادئ التي نادى بها المستشار مارك أنسل والتي بغفل في "نهاية الأثر الرادع للجزاء الجنائي بوصفه أساسا للتجريم" . ويبدو ذلك واضحاً من أسرار العقوبات نوعاً من تدابير الدفاع الاجتماعي . ولذا من هذا البرنامج يعقد من السياسة الجنائية مصدرها الأول وهو مقنضيات التجريم .

الفصل الثالث

الصورة المثلى للسياسة الجنائية

تمهيد : يحق علينا بعد هذه الدراسة الانتقادية للاتجاهات الأساسية في السياسة الجنائية أن نعين رأينا في الموضوع . وقد وضح مما تقدم كيف أن من هذه الاتجاهات الثلاثة قد اهتم أحد المصادر الأساسية التي يتعين أن تقوم عليها السياسة الجنائية .

والآن ما هي الصورة المثلى — في رأينا — للسياسة الجنائية ؟

مبادئ السياسة الجنائية كما نراها :

تتفرع عن كل من المصادر الثلاثة للسياسة مبادئ نجعلها فيما يلي :

(أولا) عن مقنضيات التجريم :

١ — يجب الاحتفاظ للجزاء الجنائي بأثره الرادع ، ولذا يجب أن ينطوي على معنى الإيلاء الذي يتحقق بالأساس بأحد الحقوق الشخصية القانونية

(١) Graven, Droit pénal et défense sociale, Rev. pénale Suisse, 1933, p. 37.

(٢) Marc Ansel, La défense sociale nouvelle, 1946, p. 273.

للجاني ، وذلك في جميع الجرائم دون تمييز بين ما يسمى بالجرائم الطبيعية
أو الجرائم المصطنعة أو الظرفية .

٢ - مستوى في الجزاء الجنائي لن يكون عقوبة أو تدبيراً احترازياً .
ونحن لا نرى موجبا للتمييز بين الاثنين ، فالتدبير الاحترازي الذي لا يقضي
به إلا بعد ارتكاب الجريمة يتسلوى مع العقوبة في صفته الجزائية ، فضلاً
عن اثره الرادع الذي يتمثل فيما ينطوى عليه من ايلام . ولقد كان اسس
التمييز بين الاثنين لن العقوبة كلفت تعتبر ايلاماً مقصوداً ، بخلاف التدبير
الاحترازي فهو اصلاح ينطوى على ايلام فضلاً عن الحكم به بناء على
الخطورة الاجرامية لا بناء عن جريمة . كما ان للعقوبة كما سنبين ليست
ايلاماً مقصوداً في حد ذاته ، بل هي ايلام موجه نحو اصلاح العقلي . وبذا
يبين ان العقوبة قد اخذت من التدبير الاحترازي غايته الإصلاحية ، كما
ان التدبير اخذ من العقوبة صفتها الجزائية المرتبطة بوقوع الجريمة ويتوسع
مما تقدم لن التفرقة بين الاثنين أصبحت غير لازمة ، ولن ملبينهما من خلاف
ينحصر في أسلوب التنفيذ ، وهو ما لا يكفي وحده للفصل بين الاثنين من
وجهة النظر الجزائية . غير ان ضعف معنى الايلام المنبعث من التدبير
الاحترازي يجعل من المناسب تمشياً مع مقتضيات التجريم عدم اعتباره
جزاء اصلياً الا في الاحوال التي يرى فيها المشرع لن الحملية القانونية للجماعة
لا تقتضي تهديداً لكثير شدة . ويكون من المناسب عدا هذه الحالات اعتبار
التدبير الاحترازي جزاء تكميلياً للعقوبة .

(ثانياً) عن التفسير العلمي للجريمة :

تأثر التفسير العلمي للجريمة ، وما يجب ان يستهدفه الجزاء الجنائي
من حمل المجرم على عدم العود الى اجرام جديد . فنرى ان تلزم السلسلة
الجنائية المبداً الآتية :

١ - يجب توحيد الجزاء الجنائي نحو اصلاح المجرم أي معالجة اسباب
الاجرام لديه ، فالقاضي لا يجرى مقابلة بين الجريمة والجزاء ، وانما
عليه واجب آخر هو تأهيل المجرم لحمله على عدم العود الى الاجرام . وبهذا
المبدأ اخذت معظم التشريعات الحديثة ، كما تميزت التشريعات الاشتراكية
بوجوه العقوبة نحو اصلاح المجرم وعبر عن ذلك الاستاذ سولنر الاستاذ
التشيكي بجامعة شارل في براغ قائل : ان الصلة الجزائية البحتة للعقوبة
لا تتناسب مع الملاحق الاسلسية لفتون العقوبات الاشتراكي (١) ، وفي هذا
المعنى نص فتون العقوبات الروسي الصادر سنة ١٩٦٠ في المادة ٢٠ منه
على لن العقوبة لا يقتصر الغرض منها على مجرد ايلام يوقع على المجرم
بسبب ارتكابه الجريمة ، وانما يجب ان تهدف كذلك الى اصلاحه وتهنيئه .

Boinar: Les trois principes essentiels du droit pénal socialiste, Rev. (١)
Intro, de droit pénal, 1945, p. 191.

٢ - ولحل النقاش بين الأثر الرادع للجزاء الجنائي وغرضه الإصلاحى نرى ما يلى :

(أ) أن الجريمة هي أساس الجزاء الجنائي ، عقوبة كان أو تدبيرا احترازيا . ويفترض ذلك بالطبع توافر المسؤولية الجنائية الشخصية لدى الجاني .

(ب) الأصل هو أن الخطورة الإجرامية للجاني هي مناط توقيع الجزاء الجنائي ومعياره . فهذه الخطورة هي التي بين مدى استعداد الشخص لارتكاب إجرام جديد . وعلى سئونها متحدد مدى تعديته للإصلاح والقدر الذى يحتاجه في سبيل ذلك . فيتعين الحكم بوقف التنفيذ أو بالأخصبار القضائي أو بالمنع القضائي حسب الأحوال عند عدم توافر الخطورة .

(ج) لها بالنسبة للظروف المشددة أو المخففة يجب أن يقتصر دورها في التلطف على مجرد التعبير عن مدى جسامة أو بساطة الاعتداء على المصلحة القانونية المحمية بالجزاء الجنائي دون أن تطرق إلى ما يتعلق بشخص المجرم ، ومنعا للخلط بين مجال كل من نظرية ظروف الجريمة ونظرية الخطورة الإجرامية .

وللاسف الشديد ، فإن التشريعات لا تلاحظ مجال كل من النظريتين متخلط بينهما ، وتأتي لنا بأمثلة لظروف تتعلق بشخص المجرم وتدخل على خطورته . ويترتب على ذلك أن تأتي الظروف معبرة عن لبرين هما الجريمة والخطورة . ووجه النقطة في هذا ازدواج أن اعتبار الظروف معبرة عن مدى جسامة الاعتداء على المصلحة المحمية يقتضى ارتباطها بالأثر الرادع للعقوبة والذي يقتضيه مبدأ التجريم ، بينما أن اعتبارها في الوقت ذاته معبرة عن مدى خطورة المجرم يقتضى ارتباطها بالغرض الإصلاحى للعقوبة وبعبارة أخرى فإن ارتباط نظرية الظروف بمبدأ التجريم يجعل لها غلبة جزائية ، بينما أن ارتباطها بنظرية الخطورة الإجرامية يجعل لها غلبة إصلاحية . ولا يوجد ارتباط حتمى بين مقتضيات الشدائد أو التخفيف في العقوبة وبين جسامة أو بساطة الخطورة الإجرامية ، مثال ذلك أن الماده ١٢٢/٢ من قانون العقوبات الإيطالى قد نصت على اعتبار أحوال الحياة العامة وتكوين العقول الإهلاقي تد نصت على اعتبار أحوال الحياة العامة والعالية والاجتماعية للمجرم من الظروف التي يقيس القاضي على أساسها العقوبة . فهذه الأحوال قد يفيد عدم جسامة الاعتداء على المصلحة المحمية فتعتبر ظروفا مخففة للعقوبة بينما قد تدل في الوقت ذاته على عدم قدرة الشخص على التجلوب الإهتمام وتكشف عن جسامة خطورته الإجرامية . مما يقتضى توجيه العقوبة نحو إصلاحه في صورة غير مخففة (١) .

M. Juvénat: Pour une théorie générale des circonstances ayant pour (١) fondement la personnalité du sujet actif du délit (Les circonstances aggravantes en droit pénal italien, Groupe Italien de l'Association internationale de droit pénal, IX Congrès international de droit pénal 1964, p. 121.

وهكذا فإن من الإحذر أن يعيد المشرع سياسته في تنظيم ظروف الجريمة . فلا ينصب إلا على الظروف التي تتعلق بتنفيذ الجريمة أو تصالح ارتكابها ، مما يمثل وصفا للاعتداء على المصلحة المعتدى عليها ، ويكون أثرها قاصرا على التدخل في تقدير الأثر الرادع .

قد يقال بأن الجريمة ذاتها بطورها الحقة أو المشددة إبرة على مدى الخطورة الإجرامية ، ولكن يلاحظ أن هذه الإمارة القانونية ليست حاسمة على بواصر الخطورة ، بل أن امتراض الخطورة الإجرامية بوقوع الجريمة ينافض مع فكرة الخطورة ذاتها . منظرية الخطورة الإجرامية تتجاوز مجرد المظهر الموضوعي للجريمة لكي تتوصل إلى حقيقة المجرم التي تكن وراء الجريمة (١) .

٣ - تلزم سلطة التنفيذ بتوجيه العقوبة أو التدبير نحو إصلاح المجرم وكل ذلك يقتضى تعديل نظام السجون والاختصاص بتصنيف على للمجرمين وفقا لظهورهم ومدى قسوتهم للإصلاح لا وفقا لجرائمهم وإذا تبينت سلطة التنفيذ أن المحكوم عليه قد اتصلح حاله قبل انتضاء مدة التدبير الاحترازي المحكوم به أو أنه يحتاج إلى مدة أقل فيجب عليها أن تعرض حاله على قاضي التنفيذ لكي يعر ذلك عند الانتضاء . لها بالنسبة إلى العقوبة فنظرا إلى جسامتها مسلسلها بالحرية على نحو أشد مما ينطوي عليه التدبير الاحترازي ، فإنه يمنع على قاضي التمييز أن يطيل مدة تنفيذ العقوبة حتى ولو تبين أن المحكوم عليه لم يتصلح حاله بعد . على أنه في هذه الحالة يرى من واجب القاضي أخضاع المحكوم عليه لنوع من الرعاية اللاحقة تكفل اتهام جهود التهذيب والتأهيل التي بذلت نحوه خلال فترة التنفيذ . لهذا مشلت هذه الجهود كلن لا مفر من اعتبار الشخص خطرا على المجتمع وعرض أمره على القاضي لاتخاذ تدبير مقع للجريمة قبله .

وهذا التمييز بين العقوبة والتدبير الاحترازي ليس انكارا لوحدة طبيعتهما الجزائية وإنما هو تفريد يتمنى مع اختلاف القيمة العقلية لكل منهما عند التنفيذ .

٤ - يقتضى التفسير العلمى للجريمة أن تهتم الدولة بمنع وقوعها من طريق معالجة الظروف الإجرامية قبل أن تتحرك كوامن المجرم منتقلب إلى جريمة . كل ذلك يقتضى اتخاذ نوع من التدابير المفعلة يقال لها أهيتاللتدابير الوقائية أو الاحترازية وقد سماها مشروع قانون العقوبات الجديد بتدابير النفاذ الاجتماعي . وفي هذه الحالة يكون أسلس هذا التدبير وميسر لها هو الخطورة الإجرامية فقط مجردة بطبيعة الحال من فكرة الجريمة التي يفترض أنها لم تقع بعد .

Hernog, Deuxième cours international de criminologie (Le problème (١) de l'état dangereux), 1968, pp. 349 et ss.

٥ - وأخيراً ، فانه لا تستقيم السياسة الجنائية على النحو المتقدم ، دون أن تتواءم نظم ثلاثة هي : (أ) ادخال مرحلة البحث السليم على الحكم في الخصومة الجنائية بحيث لا يحكم القاضي بالأجزاء الجنائية الا بعد احاطة نفسه بملامح الشخصية الإجرامية للجاني . (ب) الاخذ بنظام قاضي التنفيذ للإشراف على تنفيذ الجزاءات القضائية على نحو يحقق هدفها في الردع والاصلاح معاً . ٣ - الاخذ بنظام تأهيل القاضي الجنائي عن طريق تنظيم دورات علمية وتدريبية تكمل احاطتهم بمبادئ السياسة الجنائية وعلم الاجرام واعتقاب وعلم النفس الجنائي وعلم الاجتماع والطب الشرعي .

(ثالثاً) عن الايديولوجية السياسية :

نرا بمقتضيات ايديولوجيتنا التي تؤكد الحرية للرد يجب ضمان ما يلي :

- ١ - احترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات .
- ٢ - عدم الاخذ بالمعنويات غير المحددة المدة لما ينطوى عليه من مفسس حرمان الافراد دون ضمان لعل .
- ٣ - الاخذ بمبدأ المسؤولية الشخصية عن الجرائم . والتي تنوع على حرية الاختيار .
- ٤ - ان السلطة القضائية هي وحدها الحارس الطبيعي للحرية ، فهي اسي يقضي بالجزاءات الجنائية ونشر على تنفيذها وهي ايضا التي تختص بفرض التدابير الملقاة والتي تسبق وقوع الجريمة .
- ٥ - يجب ان تكون سلطة التحقيق في يد القضاء ، وذلك باعتبار ان صفة احياد القلم في المحقق هي الضمان الجوهرى لسلامة التحقيق وصحته . واذا كتب سرعه الفصل في الخصومة الجنائية قد انتضت ان تحصل النيابة العامة لكمة التحقيق الابتدائي الذي هو في الاصل من الاعمال القضائية البحثية ، فلها يجب ان تنتمى بحكم اللزوم الى السلطة القضائية ولن يتمتع اعضاؤها بصفة سمات القضاء واهمها الحصانة والاستقلال .
- ٦ - يجب توفير كافة الضمانات في دموى التدابير الملقاة التي ترفع على الخطرين قبل ارتكابهم الجرائم ، بحيث لايقضى باى تدبير منع الا بحكم قضائى وبعد سماع اقوال المبهم واعطائه كافة الضمانات ومع احترام مبدأ الشرعية الذي يقتضى حصر الاحوال التي يجوز فيها اتخاذ التدابير الملقاة وبمسئلتها سلفاً وفي انساق الحدود .
- ٧ - ضمان كافة حقوق الدفاع للمتهم في جميع مراحل الخصومة الجنائية وبأنكد حقه في الطعن في الاحكام دون قيد .

خاتمة

والآن وقد انتهينا من التعريف بالسياسة الجنائية واتجاهاتها الفكرية الأساسية وتحديد مصادرها ثم تخطيطها وفقا لهذه المصادرات ، يهنا لن نذكر بالتقدير الاتجاهات العامة لمشروع قانون العقوبات الجديد ، فقد عني بالتوفيق بين الأثر الرادع للجزاء الجنائية وغرضه الإصلاحى ، كما استحدث نظم التدابير المقتعة قبل الجريمة وسماها بتدابير الدفاع الاجتماعى وجعل الحكم بها من اختصاص جهة القضاء ، كما أنه أخذ بنظم قاضى التنفيذ .

الآن هذا التقدير لا يمنعنا من ابداء بعض الملاحظات على هذا المشروع وعلى مشروع قانون الإجراءات الجنائية الذى يتولى تنظيم الخصومة الجنائية من أجل توقيع الجزاء الجنائى .

وسوف نقتصر فيما يلى على ابداء أهم الملاحظات التى تمس مبادئ السياسة الجنائية :

(أولا) بالنسبة الى مشروع قانون العقوبات :

١ - بالنسبة الى التدابير المقتعة والتى توقع قبل الجريمة :

فقد سماها المشروع بتدابير الدفاع الاجتماعى للتمييز بينها وبين التدابير الاحترازية والتى تعتبر من قبيل الجزاءات الجنائية والتى سماها لها بالتدابير الجنائية .

وبلاحظ على تنظيم هذه التدابير ما يلى :

(١) اعتبر المشروع الاعتقاد على الاجرام (المواد من ٥١ الى ٥٦) خطورة سابقة على الجريمة تبرر اتخاذ تدبير من تدابير الدفاع الاجتماعى ، ولو على المشرع بذلك حالة الاشتباه لو العود للاشتباه المعروفة فى القانون الحالى لكن الأمر منطقيا . انما تبدو الغرابة واضحة فى أنه افترض لتوافر الاعتقاد على الاجرام أن يكون المتهم موضوعا للمحاكمة عن الجريمة الأخيرة ولجاء بدلا من الحكم بالعقوبة المقررة لها افترض نوع من التدابير المقتعة عليه . ووجه الخطأ فى ذلك أن التدابير المقتعة افترض توافرها لخطورة قبل الجريمة ، بينما لن الاعتقاد على الاجرام يفترض وقوع الجريمة بالفعل ، فكلن اللازم أنن لن

يعالج موضوع الاعتداء في باب التدابير الاحترازية التي تعتبر من الجزاءات الجنائية والتي سماها المشروع بالتدابير الجنائية لأن باب التدابير المتعة والمسامحة بتدابير الدفاع الاجتماعي .

ب ، بينما أقر المشروع التمييز بين التدابير الاحترازية كجزاءات جنائية وتدابير الدفاع الاجتماعي كتدابير متعة ، فإنه أتى بتطبيقات للتدابير المتعة هي الإيداع في مأوى علاجي والإيداع في إحدى مؤسسات العمل والمراقبة والإلزام بالأقلية في الوطن الأصلي (المادة ١٠٤) وكلها لا تعدو أن تكون أمثلة للتدابير الاحترازية ، التدابير الجنائية ، كما حددها المشروع .

ج ، استحدث المشروع فكرة الخطورة الاجتماعية كأساس للتدابير المتعة ، ونص على صورتين لها : الأولى هي حالة الجنون الذي يخشى منه على سلامة المصلح به أو الغير ، الثانية التشرد والاشتباه أو مساهبة السلوك المنحرف من كانت حالته تنبئ عن خطورة على أمن المجتمع و النظام العام أو الآداب .

وقد استندت فكرة الخطورة الاجتماعية على معيار غير دقيقة ، ومن المهم أن نحددلولها بالنسبة إلى ما يحتمل وقوعه مستقبلا من جرائم ، فإن كان المراد كذلك فكل يجب تسميتها بالخطورة الإجرامية منعا لكل ليس أوشك وإن لم يكن الأمر متعلقا بما تنبئ عنه من احتمال وقوع الجريمة فإن تنظيمها ليس في قنوت العقوبات .

٢ — أعلل المشروع النص على الغرض الإصلاحي للعقوبة وعلى اشتراط الخطورة الإجرامية كمعيار للحكم بالعقوبة والتدابير الاحترازية . التدابير الجنائية ، وإن كان قد اقتصر في بيان التنفيذ على ذكر الغرض الإصلاحي للعقوبات السالبة للحرية . وكل من الأجدر أن ينص على ذلك بالنسبة إلى حالة العقوبات .

٣ — أجاز المشروع غرض بعض التدابير الاحترازية (المادة ٨٢ و ٨٥ بقوة القانون ، وهو ما لا يستقيم مع تعليق الحكم بها على الخطورة الإجرامية للجاني الأمر الذي يستلزم بحثا في شخصيته ومعالمها .

٤ — خلط المشروع بين الظروف المشددة وبين الخطورة الإجرامية من حيثها من هذه الظروف يصلح في ذاتها أمثلة للخطورة (المادة ١٢٥) وبذلك تولد نوع من الخلط بين الأثر الرادع للعقوبة والذي يجب أن تؤكد الظروف المشددة وبين الغرض الإصلاحي للعقوبة والذي يجب أن تؤكد الخطورة الإجرامية .

(ثانيا) بالنسبة الى مشروع قانون الاجراءات الجنائية :

ملاحظ عليه ما يلي :

١ - لم ينظم مرحلة البحث السابق على الحكم - على الرغم من اهميتها لقسوى في توجيه الجزاء الجنائي نحو اصلاح المجرم .

٢ - قرر المشروع الغاء مرحلة الاحالة في الجنائيات ، على الرغم من اهميتها القسوى كضمان للمتهم في أن تبحث دعواه الجنائية في اكثر من مرحلة وخاصة في اخطر انواع الجرائم وهي الجنائيات . بل ان الحلجة تبدو اكثر الحلما في الجنائيات بالذات نظرا لعدم انفتاح باب الاستئناف في احكامها . فيكون من الغريب ان تنتظر الجنب - وهي اقل اهمية - على مرحلتين ، ثم لا تنتظر الجنائيات الا في مرحلة واحدة . ولكن من الاجدر توفير مرحلة الاحالة تعويضا للضحايا من عدم قبلتها للاستئناف . ومهما كتبت الاعتبارات التي تسبق في سبيل الغاء هذه المرحلة وكلها تدور حول سرعة الاجراءات ، فان ضمان حقوق الدفاع امر لا يجب التريط فيه .

٣ - خول المشروع محكمة الجنائيات والدائرة الجنائية بمحكمة النقض سلطة الحكم في الدعوى في حالات العسدي . ومهما كان التبرير الذي يقال في هذا الصدد وهو لا يتعدى القول بسرعة الفصل في الدعوى ، فان ذلك يجب الا يتم على حساب الحريات الفردية وضمانات الدفاع . وكيف نطمئن لعدالة المحكمة وهي تجمع في يدها مرة واحدة بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم على الرغم من التناقض التام بين السلطتين .

هذه خطوط عامة لسياسة جنائية نرى ان في الالتزام بها ما يحقق حماية الفرد وحماية المجتمع من خطر الجريمة . وقد راعينا في وضعها ان تترد جميعها الى اصول علمية تتمثل اما في مقتضيات التجريم لو في تفسير ظاهرة الجريمة او في مضمون الايديولوجية السياسية .

والله نسال ان يلهمنا التوفيق .

Table 1.—THE NET EFFECT OF U.S. AID IN 1963
ON

(a) MERCHANDISE EXPORTS (b) FLOW OF FOREIGN EXCHANGE

Type of Flow	Amount of Flow	Degree of Typing	Tied Aid (feedback coefficient 16%)			Untied Aid (feedback coefficient 36%)			Net plus in exports	Net Outflow of Financial Resources
			Amount	Feed Back	Outflow of Financial Resources	Amount	Feed Back	Outflow of Financial Resources		
\$ billion	(1)	(2)	(3) = (1) x (2)	(4) = (3) x 16%	(5) = (3) - (4)	(6) = (3) - (7)	(7) = (6) x 36%	(8) = (6) - (7)	(9) = 4 + 7	(10) = 5 + 8
1. Grants and grant like contribution	2.4	100%	2.4	1.8	0.6	0.0	—	—	1.8	0.6
2. Long-term official capital	0.8	80%	0.7	0.5	0.2	0.1	0.0	0.1	0.5	0.3
3. Official Aid to Multilateral Agencies...	0.2	0%	0.0	—	—	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
4. Private Direct Investment	0.7	75%	0.5	0.4	0.1	0.2	0.1	0.1	0.5	0.2
5. Other Private Investment	0.1	0%	0.0	—	—	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1
TOTAL	4.2		3.6	2.7	0.9	0.6	0.2	0.4	2.9	1.3

L'EGYPTE CONTEMPORAINE

(LIX^{ème} ANNEE, OCTOBRE 1968, No. 834)

Rédacteur en Chef: Dr. GAMAL EL - OTHIFY
Secrétaire - Général de
la Société

Imp. AL - AHRAM
LE CAIRE, 1968

Prix : P.T. 40

MEMBRES DE LA SOCIÉTÉ

Les membres de la Société sont de quatre catégories: les membres actifs payant une cotisation de P.T. 150 par an, les membres cotisants, banques, institutions ou organismes publics et autres personnes morales payant une cotisation annuelle de L.E. 100 au minimum, les membres honoraires, égyptiens ou étrangers, ayant rendu d'éminents services à la Société ou aux sciences économiques, sociales ou juridiques et les membres correspondants, personnes résidant à l'étranger et collaborant aux activités de la Société et à ses publications.

Tous les membres ont droit au service gratuit de la revue de la Société.

CONDITIONS D'ABONNEMENT

Le prix de l'abonnement annuel à la revue est de P.T. 150 pour la R.A.U. et 40 shillings ou \$ 5.00 pour tous les pays faisant partie de l'Union Postale.

Les numéros non réclamés par Messieurs les Membres et Abonnés dans l'intervalle entre la parution de deux fascicules consécutifs ne leur seront livrés que contre paiement du prix.

Le prix du fascicule est de P.T. 40 pour la R.A.U. et 10 shillings ou \$ 1.25 pour l'étranger.

Les opinions émises par les collaborateurs de la revue n'engagent pas la responsabilité de la Société.

La reproduction et la traduction des articles publiés dans la présente revue sont interdites, sauf autorisation préalable de la Société.

Tout manuscrit soumis à «L'Egypte Contemporaine» devient la propriété de la Société.

Les demandes d'adhésion, d'abonnement ou d'information doivent être adressées au Secrétariat de la Société, Boîte Postale No. 732.

Siège : Le Caire, 16, Avenue Ramsès, Téléphone 52797.

SOMMAIRE

—::—

Articles

V. M. KOLLONTAI : Planning and Economic Development	5
J. P. LASSALE : Planification et techniques budgétaires à l'époque contemporaine	19
FOUAD HASHEM : Impediments to Capital Flow — External Imbalance	29
MOHAMED ZAKI SHAFER : Le développement économique en R.A.U. (en arabe)	5
MOHAMED HASSAN YASSINE : Sources et utilisations des devises étrangères — Etendue du problème et Solutions envisagées (en arabe)	19
IBRAHIM SEIEHATA : Les limites politiques du financement extérieur (en arabe)	55
NABIL S. MOHAREB : Les limites de la décentralisation de la planification en économie socialiste (en arabe)	75
MOHAMED EL ZALAKI et ALY Y. KHALIFA : Conséquences de la classification des terres agricoles à rendement productif sur le cycle des cultures égyptiennes (en arabe)	131
ABDEL MAWLA BACHIR : Politique des prix des produits agricoles (en arabe)	173
AHMAD F. M. HEBA : La Charte dans le contexte des principes juridiques (en arabe)	183
IBRAHIM DARWICHE : L'Etat — Pouvoir ou Fonction (en arabe)	235
EL SAYED YASSINE et ALI FAHMI : Droit et justice entre neutralité et alliance (en arabe)	255
AHMAD FATHI SOUROUR : Pour une nouvelle ligne de politique criminelle (en arabe)	279

PLANNING AND ECONOMIC DEVELOPMENT

by
PROFESSOR V. M. KOLLONTAI*

The necessity of planning in this or that form is to-day nearly universally recognized. None the less it is worthwhile to dwell on the main reasons for planning in a developing society since this gives us an insight into the tasks that lie before planning, since it allows us to better understand what is expected from planning and consequently what are the forms and methods of planning which could best help to achieve the desired results.

The present level of technology, the whole structure of a modern economy presupposes a very high degree of interaction between economic units, a very complex interdependence between the different sectors of the economy. Present-day production is based on a very high degree of concentration and specialization of production, on large-scale investments. Nowadays no product is created by a single producer, it is the result of the functioning of numerous interconnected economic units, whose efficiency depends on the creation and maintenance of the necessary relationships between them (a certain ratio between interconnected branches, a constant flow of goods etc.). On a more aggregate level a complicated balance must be checked for each given period of time between different and sometimes contradictory economic and social processes (growth of investment and of consumption funds, manpower development and allocation, urbanization, territorial distribution of production, creation of new industries, flow of commodity and monetary resources etc.).

All these considerations dictate the necessity of planning in developed countries. The socialist countries have always

* Director of the Institute of Economic Studies, Academy of Science of the USSR, Moscow.

given high priority to planning and have shown by their experience that planning can substantially increase the rate of economic and social development. Moreover to-day even capitalist countries are forced to introduce some elements of planning.

The rapid advance of technology in the years after World War II only stimulates this need for planning, since it brings about far-reaching shifts in the whole of society. A wide-scale introduction of modern production techniques and methods makes it imperative to foresee the future pattern of society, to assess the main shifts, that are taking place in the economic and social structure, to examine the future relationships between the main components of the economy.

In a developing society the shifts that have to take place in the economic and social structure are of a much larger scope and magnitude. Here it is not just a question of superimposing present day discoveries on a modern up-to-date economy; there it is an even more difficult task of introducing into the economy the numerous achievements of previous decades and centuries, achievements which in a developed society have already been incorporated into the social and economic pattern.

Developing countries are thus faced with a very difficult problem. On the one hand they have to break up the old traditional structure of society, with its rigid, undynamic pattern, which dooms them to economic backwardness, inequality and imperialist exploitation. This can only be done through far-reaching and profound changes in all the numerous fields of social and economic life. On the other hand it is imperative that at each separate stage of development, at each given period of time, a maximum balance and coordination between interrelated economic and/or social phenomenon should exist, that old ratios and proportions must not only be destructed but also substituted by new ones.

And all this has to be done not only on an aggregate overall national level but also on a very detailed form. If, for instance, a new productive unit has all the necessary capital investments and has a sufficient quantity of all the necessary productive components except some one item, that productive unit cannot

in practice function. Moreover such a situation means that all the capital and current assets of that productive unit (and often of many adjacent units) are invalidated, are made worthless and in fact excluded from the national development effort. In terms of the national economy such a situation can be overcome only if the whole structure of the economy is so balanced as to achieve the necessary flow of goods (with a small margin of possible correction through foreign trade).

Economic advancement means that there is going to be a growing interrelationship and interdependence between the different economic and social components. The corresponding shifts in the economy and the necessary balance can be achieved by different means.

Historically in the first industrial nation (in Western Europe and North America) the shifts connected with the introduction of modern production methods and techniques were brought about primarily through the market mechanism and on the basis of private enterprise (though not without a large degree of state intervention). The present economic and social structure of these countries is a result of numerous small shifts and changes which were carried out in numerous small stages, during several centuries and at a large social cost of incalculable bankruptcies, closing down of many enterprises, unemployment, crisis, misery and poverty. New scientific discoveries or new production techniques evolved by degrees, and were slowly assimilated into the economy, new industries were created gradually, after the formation of a significantly large and profitable market.

Such a model of development is irrelevant to the problems facing the developing countries. To-day there is an enormous store of scientific and technical knowledge which can immediately be used by developing nations. Correspondingly the sequence of development in the newly developing countries will be quite different from the one which inevitably stems from the market mechanism. Most developing societies want to and can eliminate their economic backwardness in a shorter time than it took the imperialist countries to create their present productive apparatus. But to modernise quickly, to introduce

on a broad scale modern production methods and techniques it is necessary to concentrate large resources for capital investment and also to introduce a modern level of specialization and interaction in a large sector if not in the whole of the economy. In other words the structural shifts necessary to overcome backwardness inevitably have to be more violent, more condensed in time and more far-reaching than they were in Western Europe and North America.

Such changes cannot be carried out on the basis of a private enterprise market economy, they necessitate a broad participation of the state in national development and a well worked out system of national planning.

This conclusion is supported also by the following train of thought. Modern production is based on an ever increasing division of labour. As a result new branches of the economy come into being, new social functions have to be carried out. In earlier days the producer was also the seller of his produce, later this function was taken over by traders, who in their turn specialized on wholesale and retail trade. In earlier days the main of energy was the manpower in the enterprise, later a watermill or a local furnace in the production unit became the main source of energy, now energy is produced by special units and transported for long distances. In earlier days education training and health were purely individual problems now there exist numerous institutions catering for these needs.

Some of these functions (e.g. trade, credit etc.) are very profitable fields of activity; others on the contrary are very capital-intensive and are slow in giving returns. In a private enterprise market economy (especially in the earlier stages of development) the former activities develop to a distortedly large degree whereas the latter are often retarded (if they are not handed over to the state). Such a situation (if it were to prevail in developing countries) could strangle economic growth.

Countries which aim at overcoming economic backwardness — and this has also been the experience of the USSR — have many problems to solve which cannot be either correctly assessed or solved on the basis of market mechanism criteria

or the profit motive. In some cases it is necessary to build large-scale enterprises whose capacity exceeds the size of the market and which cannot in the short run be profitable but whose products help to increase productivity in other fields, or have other desired effects. The development of new economic regions rarely gives large returns in terms of immediate profits especially in the early stages. The problems of education and training also cannot be solved on a profit seeking basis.

At an early stage of development, when a country has a very large amount of unused / underused natural and labour resources activities like the ones described above inevitably play a vital role in economic development. This means that not only is the private enterprise market mechanism incapable of solving cardinal problems of developing countries, but also that the economic criteria and economic calculations stemming from that mechanism are in many respects irrelevant. In assessing the need to expand education or the advisability of developing new regions, calculations cannot be based on the criterion of profitability of individual economic units or institutions.

Since in developing societies the magnitude and scope of such activities is very large, they cannot but have a profound impact on all aspects of economic growth.

From a theoretical point of view this impact can take two forms. Either an overall concept or plan of national development is worked out and accordingly a broad set of criteria is introduced to form a basis of economic and social judgement, or else, society and the national economy must be divided into two sections, one motivated and judged by the profit criterion, the other by the desire to solve some of the national problems which remain unsolved.

This latter approach is typical of most bourgeois concepts of capitalist development. With some variations they can be summed up as follows. The state takes upon itself the unprofitable functions inside the economy; the rest of the economy is modeled on the profit basis by private entrepreneurs. The underlying idea is that such a system will give the greatest efficiency and an optimal structure of the economy. But such a model creates many new problems. Such a model cannot but

envisage a large-scale redistribution of income in favour of private entrepreneurs; and nobody can give a social justification of one group of people getting richer at the expense of others. Private entrepreneurs who have a possibility of increasing their profits at the cost of the state and whose position to a large extent depends on the action of state employees, on the attainment of a licence or a contract cannot but try to better their lot by bribes. A mixed economy oriented towards favouring private enterprise creates a big stimulus for corruption.

Moreover the profit motive does not exclude a far from optimal distribution of capital investment even inside the private sector (private capital always tends to overflow into trading, speculation, holding etc.). But on a national scale the problem is even more difficult. State investments into infrastructure presuppose a certain response from the private sector. Experience however shows that railroads and dams can be built at a great cost, but private enterprises still can consider conditions not favourable enough to open the expected enterprises producing final products. From an overall national viewpoint large resources have been wasted although the private sector has operated only profitably.

It follows that the market mechanism and the profitability of individual enterprises cannot be considered as the decisive criterion. This is not to say that the efficiency of individual enterprises is of no importance or that resources may be squandered at will. On the contrary, it is vital for a developing society to achieve the maximum possible efficiency of every existing enterprise, since this efficiency is a major prerequisite of increased savings in the country, of increased competitiveness in world markets etc. But in a period of violent shifts in the socio-economic structure the criterion of profitability of individual units cannot be the decisive guide in establishing the structure of the economy and it interlinks at different periods of time, the sequence of creating new industries, the scope and forms of manpower development and other vital problems.

Therefore a new type of criteria, a new basis of assessment and motivation has to be evolved. The character of these criteria will largely depend on the concrete conditions prevailing

in each country, on the type of problems which are of paramount importance in each case. Consequently the criteria may sometimes differ from country to country.

In the Soviet Union the Great October Revolution brought about profound and rapid changes in the social structure which eliminated many obstacles to economic development and at the same time resulted in an active and conscientious participation of the broad popular masses in the process of economic development.

The establishment of a workers and peasants state, the consistent curtailing of the activities of the major exploiter classes created a major prerequisite for a rapid development of society. The communist party which had acquired a large experience through nearly two decades of struggle against the old regime became a vital driving force which mobilized large portions of the population in an all-out effort to overcome economic backwardness, and build a society free from exploitation, based on a new moral code. This tended to create a new mentality in people, to bring about a new system of motivation based on the interests of the nation as a whole.

The social changes that followed the October Revolution had not only a social and political significance; they also became a vital factor in economic life. Due to these changes many economic problems posed themselves somewhat differently and it was often possible to find unprecedented solutions.

Let us take the problem of capital formation. In the USSR in the twenties (like in most developing countries) the existing financial and material resources were insufficient to attain a high level of economic growth. In these circumstances the new mentality of people expressed itself among other things in a conscientious limiting of consumption by broad masses and in a readiness to carry out additional work as to augment the resources of the nation. Since everybody saw that the resultant products were directed towards a general development of the economy and not to the interests of separate individuals a new and formidable economic factor came into being.

It was thus possible to supplement the existing economic resources for capital formation with resources stemming from a new mentality worked out in the process of social change. Moreover these changes made it possible to eliminate, or to a large degree, to minimize certain phenomenon and processes which otherwise would have played a larger role such as the demonstration effect, the consumer preferences. If these phenomenon were allowed to run wild they would inevitably have diverted large resources from capital formation into consumption and lead to a slowing down of the rate of economic growth.

Let us take another example, the problem of industrialization. In many countries the creation of new industrial enterprises is blocked by very narrow markets, which at the same time often force existing enterprises to work far below capacity. Democratic social changes curtail the higher income groups and diminish inequality in the distribution of income. This has a significant influence on the structure of consumer demand, and on the whole structure of the economy. When income is distributed more unevenly a market is created for more types of products, but the market for each product is smaller. When incomes are distributed more evenly a market is created for less types of products but the market in each case is much larger. With economic growth the number of products consumed increases. It follows from this that in countries with a more equal distribution of income there exist much more favourable conditions for mass industrial production for the creation of modern industrial enterprises since the problem of market is less acute.

Numerous similar examples show that there is a very close and vital interaction between economic and social change. The experience of the USSR and of other countries has shown that progressive social changes create a new atmosphere in which economic problems can be solved by quite new methods.

Going over to the more economic aspects we come up against the necessity (which has already been mentioned) of changing the existing structure and simultaneously of achieving a balance between interconnected processes. This is not only a vital prerequisite of an uninterrupted flow of production; a more efficient use of all the resources of a country is equivalent to an increase in the capital accumulation.

In examining the problem of proportionality one is faced by two sets of indices. On the one hand indices of a more technical characters (e.g. input-output coefficients, capital-output ratios etc.) which change rather slowly, usually under the influence of technological advance, changes in the role of different branches of industry, etc. On the other hand there are overall synthetic economic indices each one of which consists of numerous components and is influenced by many factors including different policy decisions. The ratios and relationships between these overall economic indices is very complex; shifts in the necessary ratios and relationships (which will have serious repercussions on the whole national economy) may be caused by any of numerous causes. Therefore it is imperative not only to study the overall aggregate indices but also to have as detailed a breakdown of these indices as possible, and to analyse the dynamics and the interaction of the component parts.

In the Soviet Union such a breakdown was achieved not only as a result of detailed scientific studies but also through the whole existing system of planning based on the public ownership of the basic means of production. In very general terms the existing system of planning in the USSR can be described as follows. On the basis of an analysis of the existing state of the economy, of the reports of various enterprises, as well as of an analysis of the desired and possible trends during the plan period a preliminary model or hypothesis in very aggregate terms is worked out. This is broken down in larger detail into plan-proposals for republics and latter-large economic areas. This in turn is detailed for smaller regions and finally for individual enterprises. In each case the questions are posed : if you are given these and these materials, fuels, this amount of machines, this amount of manpower, will you be able to produce a specified amount of products. In each case the management, the trade unions and the specialists examine in detail the alternative possibilities, put forward their own proposals and corrections, elaborate the more feasible proposals.

Then at a latter stage the adopted plans are summed up on a regional, republican and at last All-Union level. At each stage new proposals are put forth, scrutinized and either adop-

ted or rejected. At the earlier years the higher-level planning organization occupied itself both with the internal problems and with the external ties of its subordinate economic units. It broke down the plan-proposals in great detail and in the final stages it adopted a very detailed plan for each unit under its control. With the development of planning each higher-level planning organization began to concentrate its work on the external ties and relationships of subordinate units, leaving to an ever growing extent their internal problems to themselves. And this greater flexibility of planning inside the economic unit has been a major aspect of the economic reform which has become possible due the growth of planning experience, management capabilities etc. in the USSR.

The method of planning described above, when plan-targets are broken down and detailed by economic units and then summed up again, gives an economic substance and concreteness to the overall synthetic economic indicators.

This system aims at predefining the whole chain of production, at guaranteeing that each economic unit receives all the necessary fuel, raw materials, semi-manufactured and other inputs it needs, at seeing to it that each economic unit produces items which are needed by the economy.

The efficiency resulting from such a coordinated and interdependent working of the economy can be looked upon as an important auxiliary type of capital formation. But this effect can only be achieved if each economic unit fulfils its role. During the first stages of plan formulation, the plan proposals are not final and are open to discussion and correction. But once the plan is adopted it becomes binding and obligatory for each economic unit; unfulfilment of the plan means a break in the chain of production, which will have serious repercussions on many other enterprises and industries and constitutes a loss to the whole economy. This is why so much emphasis has been put in the Soviet Union on the obligatory character of the plan.

At the same time the stress that has been put on the problems of introducing latent resources into economic development and of maintaining a balanced proportional development while changing the structure of the economy and of the society do

not mean that the efficiency of existing enterprises and the need to achieve the most efficient working of individual economic units is of no importance.

The arguments that have been put forward on the previous pages show that in some cases economic decisions have to be taken with the full understanding that returns on capital investment will be low and slow in coming. This inter alia was reflected in the emphasis given in the USSR to new economic criteria—growth in the physical volume of production, increase in productive capacities etc.

At the same time it is evident that such an approach can give birth to cases of unwarranted disregard to economic efficiency, to a slackening of efforts to increase efficiency in a given situation, in the working of individual enterprises etc. To counteract such a tendency in the USSR numerous additional plan indices and norms were introduced (e.g. stipulating the amount of raw materials or fuel used per unit of product, the number of workers, the size of the wage bill etc.). Such a detailed and manifold control was a vital method of sustaining the efficiency of existing economic units in a period of violent structural changes.

With economic development such a system inevitably becomes very complex since new factors and considerations have to be introduced. Moreover with the increase in productive capacities, with the growth of specialization and diversification of production, with the increased emphasis on the quality of goods such methods become inadequate.

In the Soviet Union the profound economic and social changes that have taken place have made it possible to increase the role of the profitability criterion in assessing the functioning of individual enterprises while at the same time directing the overall pattern of development on the basis of a national plan. It should be pointed out that in the Soviet Union even in the twenties and the thirties there always existed a set of indicators which assessed the result of the working of an enterprise in profit form, in monetary terms. But this was a criteria and not the criteria. It was one of many criterion in a situation in which other criteria where given a much paramount role.

The economic reform that is now taking place in the Soviet Union does not envisage a full discarding of previous criteria and the introduction of totally new ones. On the contrary the reform is conceived first of all as a shift of emphasis in the existing criteria of judgement and motivation. It is only a question of giving more weight, assigning a greater importance to some criteria in relation to others.

Why has such a shift become necessary in the economy ? Primarily because the structure of the economy has been altered, the main tasks lying before the economy have changed. If at an earlier stage the main problem was to introduce new resources into the economy to-day the main resources have on the whole been introduced into the economy; the main virgin areas or areas that were not integrated into the economy previously have become part of the national economy. Industrial centers have been created in all the major regions. All the major resources have been accounted for, overall geological, soil and climatic maps (in larger or smaller detail) have been charted. All the major branches of industry have been created. There are no people who are unemployed. The labour problem is one of increasing skills and not of finding a working place.

Therefore to-day a new situation is evolving in which the future development of the economy depends not as before on the introduction of new resources and creation of new capacities but to an ever growing extent on the more efficient use of already existing productive capacities. This poses quite a new set of planning problems.

Another aspect that has changed is the fact that the whole level of economic education, the economic mentality in the nation has grown many folds. Previously we had only a small group of people who were able to calculate, to plan, to manage enterprises; to-day the number of people who can do this type of work has grown immensely. Therefore if previously different plan calculations were possible only at a very high level it becomes possible to do them now at a much lower level.

A very serious shift has taken place in the whole structure of the economy because previously we had to think in terms of one or two steel mills, or tractor factories, or automobile plants.

In this situation everything that was done at the factory and all that was needed by that factory had a national significance and could be taken account of only on a national level; in other words the operation of such factories and plants could be planned only centrally on the national level basis. To-day the structure of the economy is different, we are thinking in terms of 10 — 20 steel mills of certain specialities, of tens of tractor factories, or automobile plants and so on. This does not mean that problems do not exist, they exist, but they are different problems, they are the problems of the degree of specialisation. Previously it was a question of organizing production of steel as such, of creating the necessary productive capacities of training the workers who could work in a steel mill. Any type of steel because no steel existed. It was to a much lesser degree a question of having this or that quality of steel, this or that standard of steel; any and all types of steel was necessary. To-day the problem is different. It is not a question of any steel, it is a question of steel with these or those qualities. It is not a question of any tractors, it is the question of 50 horse power tractors, 25 horse power tractors, 10 horse power tractors. It is a question of each region having different industries and each plant or factory specialising and satisfying the needs of a neighbouring region.

Even more important are the changes which took place in the social structure of the Soviet society and first of all the establishment of public ownership of the means of production. It has become possible not only to put a limit and to control the development of market relations but also to subjugate the market mechanism to the national plan, to convert it into an instrument of plan implementation.

With the curtailment of private property the use of national resources in the interests of private profits has been drastically limited and eliminated. This has struck a decisive blow at speculation, corruption and many other drains on national resources. State ownership of enterprises makes it possible to ascertain in detail the main sources of profits and correspondingly to enforce that the activities of the enterprises conform with the plan and with the national interest (which was very hard to do in an atmosphere of commercial secrets inherent to private enterprise).

In these circumstances the market mechanism functions somewhat differently; it does not define the main dimensions of economic development. The overall national targets and proportions are not established on the basis of the market mechanism or its criteria; only certain aspects of the implementation of the plan are relegated to the market. The public ownership of the means of production becomes a vital safeguard of the prevailing role of the national interests as reflected in the plan.

It is not the objective of this article to analyse the economic reform that is being carried out in the USSR. Suffice it to say that the methods of planning at each stage depend on the concrete situation in the country, its level of development, its structure etc.

But the history of many countries, including the Soviet Union, shows that economically backward countries exactly during the early stages of development have to cope with a set of economic and social problems many of which cannot be solved on the basis of the private enterprise market mechanism, with its profit motive and criteria. These problems lead themselves to solution only in the framework of an overall national plan, which can be successfully implemented only if the major means of production are in public ownership. With economic development some of the previous reasons for planning cease to play a vital role; but at the same time economic development leads to a new more complex structure of the economy, a higher degree of concentration and specialisation which predetermine the necessity to develop on a planned basis, at the same time streamlining the methods of planning.

PLANIFICATION ET TECHNIQUES BUDGETAIRES A L'EPOQUE CONTEMPORAINE

PROF. J. P. LASBALE *

La programmation à moyen ou à long terme constitue l'une des idées neuves de l'économie contemporaine. Le secteur privé en a depuis longtemps adopté les techniques, et l'on sait que certaines grandes firmes, notamment américaines, élaborent aujourd'hui des modèles de développement qui sont liés à la croissance nationale. Mais ce qui est particulièrement significatif, c'est l'apparition, à l'époque actuelle, au niveau des Etats, d'institutions nouvelles qui ont pour but de limiter la part du hasard et de l'aléa dans la vie économique. Je n'insisterai pas sur les raisons qui poussent désormais les Etats à penser le présent en fonction de l'avenir, tant elles sont diverses et variables d'ailleurs suivant les pays. Il est évident que dans une société en voie de développement, le problème de l'allocation des ressources, vital dans une situation de pénurie, ne peut être résolu qu'en organisant dans le temps les contraintes nécessaires. Dans les sociétés industrielles, et notamment en Occident, les motivations peuvent être différentes : il s'agit de dépasser l'économie de marché pour aboutir à une croissance harmonisée. Le droit au maintien et à l'expansion du niveau de vie devient en effet une des libertés publiques essentielles du monde occidental, que les autorités politiques ne sauraient désormais méconnaître sans s'exposer à de vives réactions.

Très diverse par ses motivations, la programmation contemporaine l'est aussi par ses modalités, et il faut souligner qu'elle est susceptible de revêtir deux formes principales. Elle peut consister tout d'abord dans une série de prévisions de longue durée. L'Etat se préoccupe alors essentiellement de déchiffrer l'avenir à partir d'une projection des tendances actuelles. C'est le cas, par exemple, des documents établis par le Bureau des Conseillers Economiques aux Etats-Unis, ou des

* Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Lyon,
Directeur du Centre de Documentation Européenne.

systèmes adoptés par l'Allemagne fédérale ou la Hollande. La programmation revêt alors essentiellement le caractère d'une étude de marché généralisée. Mais elle peut aussi prendre la forme d'une planification véritable. Contrairement à ce que l'on a pu naguère penser, l'idée de plan n'est pas nécessairement liée à la notion de direction centralisée, ou à la propriété collective des moyens de production. Mais elle implique, au minimum, la réunion de deux éléments : tout d'abord, la détermination d'objectifs de longue ou de moyenne durée, reliés entre eux dans un ensemble cohérent. Un plan est avant tout une économie volontaire, basée sur le désir non pas seulement de connaître, mais aussi de transformer l'avenir. En second lieu, la planification suppose un minimum de contrainte exercée par la puissance publique sur les groupes ou sur les particuliers, contrainte rendue possible par la mise en place d'un appareil d'exécution. Il est évident que l'intérêt général n'est loin de coïncider toujours avec la somme des intérêts particuliers, et il appartient à l'Etat d'imposer aux divers intérêts économiques les arbitrages nécessaires.

La planification, au sens strict du terme, est donc à l'époque contemporaine une idée neuve, et comme telle, elle a fait surgir un certain nombre de problèmes, nouveaux eux aussi. Quels sont ces problèmes ? Les uns sont liés à l'élaboration du plan et font apparaître des questions de méthode. Sans entrer dans les détails, je me contenterai d'indiquer ici qu'il existe deux voies possibles pour assurer la cohérence d'ensemble du plan : l'une consiste à établir a priori un modèle complet de développement, et c'est ce qu'on appelle la programmation formalisée ; l'autre repose sur un modèle qui s'élabore par approximations et retouches successives : c'est ce qu'on entend par programmation discrétionnaire, technique qui a été adoptée notamment en France. D'autres problèmes concernent l'adoption du plan, et sont de nature essentiellement politique. Les prévisions à long terme sont aujourd'hui établies par des organismes sur lesquels le parlement n'a le plus souvent aucun contrôle. La multiplication des dépenses dirigées conduit donc inévitablement à une dévaluation des compétences financières des assemblées, et ainsi se trouve posée la question de la compatibilité entre planification et démocratie. Enfin, il existe une dernière série de problèmes qui,

eux, sont liés à l'exécution du plan, et qui sont d'ordre essentiellement technique. Au premier rang d'entre eux, figure celui de l'exécution financière du plan, et plus précisément, le problème des relations qui doivent s'établir entre le plan et le budget de l'Etat.

Si le plan est, en effet, une idée neuve, le budget est une institution déjà ancienne, dont la nature et les structures ont profondément évolué à l'époque contemporaine. De simple inventaire des besoins et des ressources de l'Etat qu'il était au siècle dernier, il est devenu à l'époque actuelle un instrument privilégié d'intervention dans la vie économique. Mais si sa finalité a changé, les règles juridiques qui gouvernent les autorisations budgétaires n'ont pas dans de nombreux Etats, évolué au même rythme, et continuent de relever d'une inspiration qui est aujourd'hui dépassée. Parmi ces règles, l'une nous intéresse plus particulièrement ici, c'est celle de l'annualité. Primitivement, elle signifiait que la vie financière de l'Etat devait être, en quelque sorte, découpée en tranches annuelles, et répartir chaque année de géro. Introduite à l'origine dans le droit budgétaire pour des raisons politiques — il s'agissait de permettre au Parlement de contrôler l'Exécutif en soumettant ce dernier à une tutelle financière périodique —, la règle de l'annualité a surtout aujourd'hui une justification d'ordre technique : le budget constitue en effet l'un des instruments d'une politique de conjoncture, et permet à l'Etat d'exercer sur l'économie une influence stimulante ou modératrice selon les besoins. L'annualité introduit donc un indispensable facteur de souplesse dans la tactique financière de l'Etat, et c'est la raison pour laquelle elle a été maintenue dans la plupart des droits positifs.

Mais c'est ici qu'apparaît une divergence flagrante entre deux intérêts opposés. D'une part, les nécessités de l'action conjoncturelle impliquent le maintien d'une politique budgétaire à court terme, qui se situe autant que possible dans le cadre de l'année. Mais, d'autre part, les exigences de la planification supposent une certaine garantie d'exécution financière, et le dépassement du cadre de l'annualité. Comme on l'a dit, il est évident qu'un plan qui serait remis en cause tous les ans au moment du vote du budget risquerait de perdre une large partie

de sa signification. Il y a là une antinomie entre politique de structure et politique de conjoncture, entre souplesse et rigidité budgétaire, qui place tous les Etats contemporains devant un choix délicat. A vrai dire, on peut considérer qu'à l'heure actuelle, aucun d'eux n'a résolu ce dilemme de façon satisfaisante, pas même l'U.R.S.S. qui pourtant a une longue expérience des problèmes de la planification, et qui, cependant, par une sorte de paradoxe, a choisi de privilégier l'annualité au détriment des décisions financières de longue durée. Qu'en est-il, à cet égard, de l'expérience française, sur laquelle je voudrais plus particulièrement insister ? Depuis la mise en oeuvre du premier plan, c'est à dire depuis 1946, le droit budgétaire français a cherché une situation d'équilibre entre les deux impératifs que j'ai soulignés. La situation actuelle peut se résumer sous la forme des deux propositions suivantes : en France, le plan oriente désormais les perspectives budgétaires, mais ses conditions d'exécution financière restent fixées sur une base annuelle.

I — LE PLAN ET L'ORIENTATION DES PERSPECTIVES BUDGETAIRES

Il faut souligner avec force qu'en ce qui concerne les finances publiques françaises, le budget a cessé, à l'heure actuelle, de constituer un acte isolé, et par là même, le vote de la loi de finance n'est plus cette décision essentielle qu'il était jadis, parce qu'il commandait, pour douze mois, la vie financière de l'Etat. Le budget annuel, tout au moins dans le domaine des investissements, se contente de traduire, sous forme d'autorisations juridiques, des prévisions de longue durée qui ont leur source dans des documents extra-budgétaires. Ces prévisions, dans lesquelles s'insère la loi budgétaire, quelles sont-elles ? Elles sont essentiellement au nombre de deux : il s'agit, d'une part, du Plan de développement économique et social, et d'autre part, de textes qui sont les compléments naturels de ce Plan, et qu'on appelle les lois de programme.

Le plan fait, à l'heure actuelle, peser incontestablement une hypothèque sur les décisions budgétaires, et il pèse sur ces dernières selon trois modalités principales, que je décrirai par ordre de contrainte croissante :

- Tout d'abord, le Plan décrit les équilibres financiers qui doivent accompagner sa réalisation. Il est évident que dans le cadre d'une planification qui n'est plus seulement en volume, mais est aussi en valeur, l'évolution du niveau des prix, le développement des circuits financiers, les perspectives d'épargne, tous ces facteurs sont directement influencés par l'état des finances publiques. Le Vème Plan, c'est à dire celui qui couvre la période 1966 — 1970 a établi notamment un compte général des administrations, qui permet de situer la croissance des dépenses et des ressources publiques, au sens le plus large du terme. Ce compte permet de déterminer les risques de déséquilibre financier provenant des actions de l'Etat au cours de la période planifiée. Il suggère par là même la politique budgétaire à suivre au cours de cette période. Par conséquent, on peut considérer que le tableau économique d'ensemble contient un certain nombre de profils budgétaires, qui font partie des hypothèses retenues par le Plan, et qui inspireront la préparation annuelle des lois de finances.

— En second lieu, le Plan assigne au budget une mission d'orientation générale. Cette proposition appelle quelques explications. Un certain nombre d'objectifs qui sont en France visés par le Plan ne dépendent pas de l'action de l'Etat, ou tout au moins n'en dépendent pas exclusivement. Les types de production, les investissements du secteur privé, la consommation des ménages, relèvent en fait d'une multitude de décisions individuelles et subjectives. Mais l'absence de contrainte directe ne signifie nullement que l'Etat ne puisse recourir à des moyens d'action indirecte. En fait, l'ensemble de la politique budgétaire, qu'il s'agisse de la fiscalité ou des dépenses publiques, est mobilisée pour infléchir les comportements privés, et pour redresser ces derniers, si leur carence risque de compromettre la réalisation des objectifs prévus. C'est ainsi, par exemple, que le Vème Plan a mis en place des indicateurs d'alerte destinés à révéler les fléchissements de la conjoncture, et à provoquer une stimulation correctrice de la part de l'Etat.

— Enfin, et surtout, le Plan détermine pour la période considérée des objectifs d'investissement public. Il fixe, par grandes catégories, le montant des opérations à engager, indi-

que quelles seront les enveloppes financières qui devront être prévues pour leur réalisation. En d'autres termes, il crée à la charge de l'Etat une obligation au moins morale de réaliser certains équipements. Et de ce fait, le secteur budgétaire des dépenses en capital se trouvera directement hypothéqué par le Plan.

On le voit donc, dans les trois hypothèses que je viens de définir, la planification française aboutit à un véritable encadrement du budget de l'Etat. Il faut ajouter, en outre, que le Plan français se trouve démultiplié par des textes secondaires, qu'on appelle les lois de programme, et qui, elles aussi, pèsent sur le contenu des budgets annuels. La définition et le contenu des lois de programme a subi de multiples variations dans notre droit budgétaire, mais en l'état actuel des choses, on peut les présenter comme des textes législatifs qui s'appliquent, dans des secteurs déterminés, à des opérations de longue haleine susceptibles de s'étendre sur plusieurs années. Nous avons eu ainsi un certain nombre de lois-programmes sur l'énergie atomique, la marine marchande, l'équipement scolaire, etc... En théorie, ces lois de programme devraient constituer de simples démembrements du Plan, et préciser, dans un secteur donné, le détail des investissements publics à entreprendre. En pratique, il faut bien constater qu'il n'y a pas d'emboîtement systématique des lois de programme dans le Plan, et ceci pour trois raisons principales : d'abord, parce qu'elles ne concernent que certains secteurs, et par conséquent, ne recouvrent pas la totalité de la politique d'investissement prévue par le Plan ; ensuite parce que les crédits qu'elles prévoient sont des crédits minimum, qui ne sauraient suffire à faire face à la totalité des dépenses envisagées ; enfin, parce qu'elles ne coïncident pas toujours avec la période couverte par le Plan, ce qui introduit entre les deux séries de documents une regrettable absence de synchronisme.

Cependant, et malgré les réserves que je viens de faire, on doit constater qu'en France, à l'heure actuelle, par l'intermédiaire du Plan et des lois de programme, le budget, et notamment le budget des investissements, est désormais encadré dans une perspective économique de longue durée. Ces liens *fonctionnels* qui s'établissent ainsi entre prévisions à moyen terme

et lois de finances sont d'ailleurs complétées par des relations organiques qui se sont progressivement et assez empiriquement créées entre les autorités chargées de la planification et les autorités budgétaires. Ces relations existent tout d'abord au niveau de la préparation du budget : le Commissariat au plan, à cette occasion, soumet au Ministre des Finances un ensemble de propositions portant sur certains investissements, notamment ceux des entreprises publiques, et l'on doit constater qu'il existe des rapports de plus en plus étroits entre la direction du budget au Ministère des Finances, et le Commissariat. D'autre part, au moment du vote du budget, le gouvernement depuis une loi de 1962, est tenu de faire connaître au parlement quel est l'état d'exécution du Plan, et quel effort a été prévu dans le budget pour continuer sa mise en oeuvre.

Mais pour que le Plan « descende » en quelque sorte totalement dans le budget, il ne suffit pas que celui-ci puise son inspiration dans celui-là. Il faut aussi, et il faut surtout, que les pouvoirs publics ne puissent pas remettre en cause dans les budgets annuels les investissements qui ont été prévus par le Plan. Autrement dit, il faut supprimer la tentation des infidélités budgétaires, qui est le péché guettant tout Ministre des Finances, éternellement tenté de retrouver sa liberté dans la règle de l'annualité. Si l'on veut lier impérativement le budget au Plan, il faut prévoir des procédures, qui au moins dans le secteur des opérations en capital, ne feront du budget qu'un simple instrument de transcription financière, par rapport à des décisions arrêtées antérieurement. Or il faut bien le constater, cette situation n'est pas celle du droit budgétaire français à l'heure actuelle, pas plus que celle d'ailleurs d'aucun autre pays au monde. Si en effet, le Plan, en France, oriente les perspectives budgétaires, ses conditions d'exécution financière restent fixées sur une base annuelle.

II — LE PLAN ET LES GARANTIES D'EXECUTION FINANCIERE

Le budget de l'Etat, c'est incontestable, a subi une dévalorisation certaine. Il n'est plus désormais que le maillon d'une longue chaîne qui vise à enserrer l'économie dans une cascade de prévisions. Mais il n'en reste pas moins le centre de décisions qui permet à l'Etat de réaliser financièrement ses projets.

Il faut souligner, en effet, que sur le plan juridique, ni le plan, ni les lois de programme ne donnent de pouvoirs financiers au gouvernement. Celui-ci ne peut s'en prévaloir pour procéder à des engagements de dépenses. Comme l'a dit un jour le Premier ministre français, ce sont des textes qui ressemblent un peu à la morale kantienne : ils ne comportent en eux-mêmes ni obligation, ni sanction. Seule, en principe, la loi de finance annuelle peut donner au gouvernement le pouvoir d'utiliser des crédits. Cependant, cette position de principe comporte deux correctifs :

— Il faut tout d'abord distinguer la situation juridique et la réalité pratique, le droit et le fait. Si en effet, en droit pur, le vote du Plan ou des lois de programme n'aliène pas la liberté annuelle de décision du gouvernement et du parlement en matière financière, en fait, la réalité est quelque peu différente : lorsque le parlement a entériné ces prévisions à long terme, il lui est ensuite difficile, sans se déjuger, de revenir sur ce qu'il avait précédemment approuvé. Autrement dit, en donnant son accord aux investissements prévus par le Plan et les lois de programme, le parlement s'engage par là même implicitement à les assortir, au moment du vote du budget, des moyens financiers nécessaires à leur réalisation. La comparaison des objectifs et des réalisations des quatre premiers plans français montre d'ailleurs que dans l'ensemble, les écarts constatés ont été faibles, et le rythme d'exécution sensiblement conforme à celui qui avait été prévu. La tendance actuelle consiste d'ailleurs à renforcer en pratique les liens existant entre le budget et le Plan.

— Il faut ensuite souligner que le droit budgétaire français comporte certains mécanismes qui permettent à l'Administration d'échapper au cadre annuel, et de disposer de crédits à long terme pour mener à bien certaines opérations d'investissements. La procédure la plus importante, à cet égard, est celle des autorisations de programme. De quoi s'agit-il ? Il est évident qu'à l'époque contemporaine, l'Administration, investie d'une mission économique, est appelée à entreprendre des travaux dont l'exécution portera sur plusieurs années. Elle est donc contrainte de passer des marchés d'un montant supérieur aux sommes qu'elle dépensera dans l'année.

Il en est ainsi, par exemple, pour le lancement d'un programme d'autoroutes, la construction d'un sous-marin à propulsion nucléaire, etc... Or, s'il est nécessaire de lui permettre de prendre à long terme des décisions fermes, il n'est pas utile de lui accorder globalement, et d'un seul coup, les crédits correspondant au montant total des marchés conclus. C'est pour cette raison qu'ont été introduites, dans notre droit budgétaire, des procédures financières d'un type nouveau. L'autorisation budgétaire classique portait sur l'ensemble de la dépense : elle permettait, au cours de l'année, de conduire celle-ci jusqu'à son terme, c'est-à-dire d'en décider la réalisation, et d'en assurer le paiement. L'autorisation de programme permet de dissocier les diverses étapes de l'autorisation de dépense : elle donne à l'Administration, pour une série d'opérations déterminées, la possibilité d'engager des dépenses dont l'exécution s'échelonne sur plusieurs années. Par exemple, si pour la construction d'autoroutes, un milliard d'autorisations de programme est prévu dans le budget de 1968, cela signifie que le Ministre des Travaux Publics pourra conclure avec les entreprises des contrats à concurrence de cette somme, contrats dont l'exécution portera, par exemple, sur la période 1968 - 1970. L'Etat sera donc ainsi engagé pour plusieurs années à l'égard des tiers. Mais quand il s'agira de régler les dépenses, il faudra que chaque année, dans le budget de 1969 - 1970..., le Gouvernement demande au Parlement de voter les crédits correspondant aux autorisations de programme précédemment accordées. Cette procédure permet, en théorie, de concilier deux impératifs contradictoires : l'Administration peut planifier ses opérations en capital, mais le principe de l'autorisation annuelle est cependant sauvegardé.

Telle est donc la situation ambiguë du droit budgétaire français, au regard des rapports du budget et du plan. D'un côté, le budget s'insère dans une pyramide de décisions économiques, mais, d'autre part, les décisions proprement financières continuent, malgré certains correctifs, d'être prises au rythme de l'année.

Cette situation, il faut l'avouer, est loin d'être entièrement satisfaisante. Du point de vue économique, elle ne satisfait pas aux exigences de la raison, car l'idée même de plan suppose une certaine continuité d'exécution, que risquent de compro-

mettre les fluctuations de l'annualité. Du point de vue politique, elle n'est pas non plus dépourvue d'inconvénients. Par un renversement assez étonnant de situation, on constate en effet que la règle de l'annualité qui, à l'origine, constituait une garantie aux mains du législatif joue à l'heure actuelle dans un sens contraire à ses intérêts. Le vote de la loi de finances annuelles ne donne au Parlement qu'une vue très fragmentaire de la politique suivie par l'Exécutif en matière de dépenses publiques. Faute d'être ouvertement replacé dans une perspective élargie, le budget, tel qu'il est actuellement conçu, ne permet plus aux Assemblées d'apprécier la cohérence de l'action gouvernementale.

Il faut donc, semble-t-il, renoncer au principe de l'annualité, et adapter les méthodes budgétaires aux exigences de la planification économique. Pour atteindre ce résultat, il est nécessaire d'envisager une liaison très étroite entre le budget et le Plan, et d'aboutir à une sorte de regroupement des décisions financières, tout au moins en ce qui concerne les dépenses d'investissement. Le Plan, adopté par le Parlement au début de chaque législature, devrait s'accompagner d'une partie financière qui prévoirait les moyens indispensables à son exécution. Ainsi, un certain nombre de crédits budgétaires seraient fixés plusieurs années à l'avance, et constitueraient l'amorce d'un budget pluri-annuel. L'existence de ces prévisions financières à long terme ne ferait d'ailleurs pas obstacle à un vote annuel des autorisations de dépenses. Mais les crédits prévus par le Plan seraient *automatiquement inscrits dans les budgets successifs*, à moins que le Parlement et le Gouvernement ne se mettent d'accord sur la nécessité d'un ajustement du programme prévu.

Une telle procédure permettrait d'assurer à l'action de l'Etat en matière économique la continuité indispensable. Toutefois, il ne faut ni sous-estimer les difficultés d'application auxquelles elle se heurte, ni la considérer comme une solution absolue aux problèmes posés par la rationalisation des dépenses publiques. Les efforts faits pour dépasser le cadre de l'annualité doivent se conjuguer avec la recherche systématique de l'optimisation des dépenses qui, seule, peut permettre à la puissance publique d'accomplir ses tâches au moindre coût, et avec le maximum d'efficacité.

IMPEDIMENTS TO CAPITAL FLOW

External Imbalance

by

DR. FOUAD HASHIM,

Faculty of Economics and Political Science,
Oslo University

The state of the balance of payments is determined by the interplay of a large number of factors, one — not the least important — of which is the volume and direction of capital flows. The inter-relation between the balance of payments and capital flows is becoming, however, more complex in nature and yet the simple view is still being widely held among economists and politicians that it is a one-side relationship — that an increase in capital flows — especially in aid form — strains the balance of payments, and that a cut in it relieves the balance of payments. According to this line of thought, recent balance of payments difficulties in many developed market economies (the aid donors) must have led to cuts in «aid programmes» or at best to a slackening in their growth — a trend which was detected over the last four or five years. The purpose of this paper is to examine this hypothesis. The first part will be devoted to a consideration — in abstract terms — of the general issues involved.

A. THE GENERAL ARGUMENT

I. *General capital flows*

1) Insofar as «equilibrium» growth rates in the economy brings about a state of «initial» balance in international payments at a given volume of net capital outflows, an increasing absolute amount (but a steady rate of growth) of net capital outflows will be compatible with overall external balance. The underlying assumptions are that «equilibrium» growth rates are maintained, export and import average propensities remain constant, and that more or less similarly healthy economic expansion prevails abroad.

2). A deficit in the balance of payments would, in such a situation, result only if larger than «equilibrium» capital outflows (increasing, i.e., at a rate

The definition adopted here for the two groups of countries is exactly the one adopted in recent United Nations publications on the general subject.

faster than general growth rate) occurred. On the other hand, a slower rate of expansion of capital outflows (producing an almost stagnant or even declining trend in absolute terms) would naturally lead to an ever-growing surplus on the balance of payments.

3). If, however, some or all of the underlying assumptions are relaxed — i.e. if general growth rates tend to deviate from the "equilibrium" level, and/or average export and/or import propensities are not actually constant, and/or economic conditions abroad are different — the above clear-cut picture becomes more complicated.

4) For example, a not too much slower rate of growth, would result in a deficit in the overall balance of payments, if the volume of capital outflows were to be kept rising at the same previous rate. A much milder rise in the volume of capital outflow would therefore occur if equilibrium in the balance of payments was to be preserved — assuming again constant average propensities to export and import.

5) On the other hand, a higher — but not inflationary — rate of growth — with constant average export and import propensities — would result in a surplus on the balance of payments, or a larger-than-proportionate volume of capital outflow, or a combination of both.

6) In other words, a less than proportionate (2) volume of capital outflow would result from one or any combination of the following situations:

(a) a smaller rate of growth in the economy that would relatively affect exports and imports equally; if external balance is to be maintained.

(b) a desirability to reduce previous deficits on the balance of payments;

(c) a decision to produce a surplus on the balance of payments;

(d) an excessively high rate of growth in the economy (i.e., inflationary) that would disrupt

1). This is too ambiguous a term to be defined here, but it is interpreted as pertaining to the average growth rate that actually prevailed at the beginning of the hypothetical period.

2). i.e. very slowly rising, or constant, or even declining.

the previously existent « normal » relationships between exports and imports.

7) Statements in 6.b. and 6.c. above will be qualified later on to the extent that :

(a) a cut in capital outflows does not necessarily represent a net saving to the balance of payments, since it means a simultaneous cut in import (donor's export) finance elsewhere, and eventually the credit side of the balance of payments of the « aid » cutting country will be adversely affected; and

(b) an overall surplus on the balance of payments resulting from a policy of keeping capital outflows constant in the face of general expansion in the economy, might prove to be a self-defeating policy — at least after a short period of adjustment — as the would-be growing surplus on current account will lack the necessary finance elsewhere to keep it up.

II. *Grants and grant-like contribution* ⁽¹⁾

8.) The above cause-and-effect relationship between capital outflows in general and the state of the balance of payments, can be very clearly demonstrated in the case of grants. Indeed, it can be safely assumed first that there is a functional relationship between aid ⁽²⁾ in the general form and the credit side of the balance of payments' current account in particular. A certain volume of aid extended somewhere represents credit availability, and the actual balance of payments cost or saving that results from an increase or cut in (free) aid is almost much less than what is apparent from pure statistics. The difference is accounted for by the favourable or adverse effect on exports.

9.) Where grants are directly linked to the donor country's exports, they would be expected,

1). These will be referred to as « grants » in the future.

2). «Aids» will be used in the sense that it covers all official capital outflows to developing countries.

purely on balance of payments grounds, to be rather insulated⁽¹⁾ from balance of payments fluctuations; i.e., a deliberate change in them would neither improve nor worsen the external balance. This is not intended, however, to mean that grants bear no relationship whatsoever to the balance of payments, which would be absurd to think of. Indeed, the contrary is quite true. Grants affect the general balance of payments insofar as they affect — and probably are affected by — exports. But the net result on the balance of payments of completely tied grants will normally be neutral.

III. Tied Aid

10.) To the extent that «grants»⁽²⁾ play a neutral role in the external balance, it could be argued that any deterioration in the balance of payments would therefore represent a case in favour of a shift to «grants» from other forms of «aid» — i.e., if the level of total «aid» is not to be affected. In other words, a shift towards more grants could be interpreted as probably resulting — other things being equal — from a deteriorating balance of payments position.

11.) The above assumption is only true, however, to the extent that other forms of aid are actually «free» — i.e. insofar as recipient countries can and actually do direct part or all of the «inflow» of capital to finance imports from third countries. But insofar as the practice of tying is observed to some extent, the case for grants (balance-of-payments-wise) is weakened. At 100% tying all aid would have the same neutral effect as grants, raising donor's exports simultaneously by an equal value⁽³⁾.

12.) One can therefore assume that to the extent that resource transfers are in tied form — technical assistance, project financing, transfer of resource in

1). The insulation is not necessarily complete, however, see below.

2). Grants are assumed to be spent wholly in financing imports from the donor country. This may not always be the case, but deviations from this practice are very small.

3). It will be shown later on that both «switching» and «feedback» reduce the effect of aid tying on the one hand, and aid freedom, on the other.

kind — the effect of the state of external balance on capital outflows is — other things being equal — mitigated. The increase in the latter would add directly to the donor country's export — assuming that output can be expanded in the short run — and the absolute effect on the balance of payments is therefore mitigated by the rise in exports. The effect would be neutral if tying is complete and perfect. Capital outflows, thus tied, could change in either direction — depending on other factors — with the credit and debit sides of the balance of payments going up or down by the same value. To the extent that tying is short of being complete and perfect, balance of payments difficulties would still lead — it is assumed — to less absolute transfers of capital resources, the most hit would be the less tied forms; a redistribution of capital outflows in favour of the more tied forms would apparently also be justified.

IV. *The magnified effect of tying on «aid» manipulation*

13.) Completely free capital outflows usually have a «feed-back» effect — i.e., part of the liquid resources transferred flows back to the donor country to finance imports. This free «functional» relationship means that perfectly liquid forms of capital outflows do not normally represent a one hundred per cent foreign exchange cost to the balance of payments of the donor country. It follows therefore that the shift from liquid to tied forms of capital transfers would not lead to an absolutely proportionate saving on the balance of payments. Besides, as the cost to the balance of payments of a «free» aid programme is less than proportionate, the cut in it that is necessary and adequate to alleviate a given burden on the balance of payments would have to be more than proportionate. The presence of functionality between aid and the credit side of the current account would therefore tend to magnify the movements in the total volume of aid (when used as a corrective measure) as a result of balance of payments recurrent disequilibria. With surpluses or deficits on the balance of payments, more than proportionate increases or decreases would have to occur to total aid in order to keep overall equilibrium in the balance of payments.

If the functional relationship is perfect — i.e., if the feed-back is complete in the sense that an extra dollar of aid leads to an extra dollar of imports from

the donor country — a cut of an infinite amount of aid would theoretically be required to lead to an improvement in the balance of payment. On the other hand, if the relationship is weak, a very small cut in aid would lead to a — *pari passu* — improvement in the balance of payments, because the resultant decline in exports would be very negligible. At a 50% feedback relationship, a given improvement in the balance of payments would require a cut in aid equal to as much as the required improvement.

14.) The introduction of tying magnifies much more the effects of the balance of payments disequilibria on aid manipulation. The effect of tying is simply to strengthen the functional relationship between aid and the credit-sides of the current account. In the previous example of an initially free functional of 50% if half the amount of aid is tied (and abstracting for the time being from <switching> possibilities) the effect of tying would be to raise the relationship between aid and subsequent exports of the donor country of 75% in which case a deficit in the balance of payments of one dollar would require a homogeneous cut in total aid of four dollars instead of two dollars only in the pre-tying situation.

15.) The above argument would have, however, to be qualified to the extent that even the most complete tied aid programme would necessarily imply the loss of some foreign exchange to the donor country. In many cases, it is possible for recipient countries to practice <switching> (using aid funds to obtain goods which were originally being imported from the same market and paid for out of the recipient's own foreign exchange earnings), therefore reducing the potential export effect — on the donor country — of the aid programme. A recent study of that problem shows that U.S. tied aid programme would represent a net cost to the U.S. balance of payments of about 24%. In other words, the functional relationship between U. S. tied aid programme and exports would be 76%. The same study shows also that the relationship for completely free US aid programmes would be 38%. In other words, the perfect tying of all U.S. resource transfers to developing countries would represent a saving of only 40% to the balance of payments. It therefore follows that a deficit on the U.S. balance of payments of \$1 would require a cut of \$1.5 of completely free aid against a cut of \$4 in a

completely tied one.

16.) This is the dilemma that increasing aid-tying represents to the donor countries. The more aid is tied to exports the less, it is true, the immediate cost to the balance of payments, but the less also aid becomes a suitable and useful means of manipulation in the face of balance of payments deficits.

17.) The above argument points out to the following conclusion which is further supported below :

« Balance of payments disequilibria cannot theoretically be satisfactorily corrected through quantitative manipulation of aid, because aid is, among other things, not — in the final analysis — a one-sided entry in the balance of payments. Disequilibrium in the balance of payments may lead to changes in the composition of aid in favour of more grants and tied loans at the expense of free aid, and a gain, balance of payment-wise, can be achieved through such qualitative treatment, but it is necessarily a once and for all gain. The more aid becomes tied as a result of balance of payments disequilibria, the less it becomes possible to use the same method again for correction of further disequilibria in the balance of payments. In other words, in the not too long run, both quantitative and qualitative manipulation of aid become either ineffective or completely exhausted to offer a satisfactory means of balance of payments adjustment ».

B. AN ILLUSTRATION : THE U.S.A.

18.) The purpose of this empirical exercise is to show how far from accurate the argument is that a sound external payments position can normally be restored through appropriate cuts in aid. The 1963, U.S. aid programme is used for illustration and the following assumptions are made :

- i. grants are perfectly tied to exports;
- ii. other official bilateral aid is tied to the extent of 90%⁽¹⁾.
- iii. official multilateral aid is free, and a feed-back ratio of 36%⁽²⁾ is therefore applicable;

1). See UN: World Economic Survey, 1966, Part I, p. 78, Table III-3.

2). A time-lag is necessarily involved here.

- iv. private direct investment to the developing countries can be regarded as being in practice tied to « home » export to the extent of 75%⁽¹⁾ (private direct investment takes normally the form — in real terms — of « home » shipments of machinery and equipment and expertise).
- v. other private investment is free and is treated as in iii.
- vi. switching (net) is 24%⁽²⁾, and the net « export » coefficient of tied aid is 76%.

Table I shows the net effect of total U.S. aid programme in 1963 on a.) merchandise exports, and b.) foreign exchange cost to the balance of payments. An aid programme of \$4.2 billion in that year must have been responsible, as is clear from the table — for a balance of payments surplus on current account of some \$2.9 billion, representing the net increase in exports brought about by aid. In other words, the aid programme did in fact finance itself — through a feed back process — to the extent of 75%. As a result, it accounted — by itself — for almost 50% of that year's current surplus of \$5.9 billion. The other half might — likewise — be successfully explained by the rest of the U.S. capital outflows in that year — i.e., outflows to the developed countries — which amounted to another \$3.7 billion⁽³⁾.

1). A time - lag is necessarily involved here.

2). See UN World Economic Survey, 1965, p. 78, table III. 1.

3). It is also interesting to notice that in 1963 several measures were taken in the United States to correct the balance of payments problem which measures led to a pre-determined decline of private capital outflows of \$3.8 billion. But the improvement in the balance of payments was in \$1.5 billion in liquidity bonds. Apparently, the other \$2.1 billion were taken care of by a drop in the potential level of exports, thus nullifying the effect of the cut in capital outflow. Potential exports that were to be made possible through the \$3.8 billion cut in private investment did not materialize. Indeed, merchandise exports which were rising ever since 1960 at an ever increasing rate, completely stagnated in 1963. It may be that other factors — such as inflation at home — might have helped to halt the expansion in exports that year, but the evidence is too strong to be disregarded. As a result, the surplus on merchandise trade dropped in 1963 by \$2.1 billion. The net saving to the balance of payments of the cut in capital outflows was therefore only 40%.

19.) The above example illustrates the futility of manipulation with aid as a means of curing balance of payments disequilibria. The net cost to the U.S. balance of payments of the 1963 aid programme was — on the above assumptions — only \$1.3 billion or about 30% to total aid. To correct the overall deficit, in that year, of \$2.7 (on liquidity basis) would have required the complete abolition of total aid in all forms — official and private — and something more. This would be totally absurd and utterly unacceptable. Of course, it is quite legitimate to argue that with no aid at all, U.S. exports would not drop by the whole of the \$2.9 billion that is helped to create in the first place, because the practice of «switching» would then «backfire» in the developing countries, and part of the exports — the more essential — would be sustained through switching back. But this is actually only a qualification that does not alter the fundamental argument, presented above.

20.) The above argument — in its entirety — should not, however, be taken to mean that balance of payments problems do not or should not have any impact upon aid programme, because:

- i. balance of payments difficulties may always lead to — and be mitigated by — (more) tying, a tendency sustained by the above argument;
- ii. balance of payments difficulties can also be successfully treated through reducing the degree of «shifting» which a particularly tied aid programme is open to. This could be achieved if tied aid is made available only for imports of goods which the recipient country does not traditionally purchase from the donor, and when made available for spending only in the donor country (scholarships, training facilities, services performed in the donor country);
- iii. the popular wide-spread belief that cutting aid would dramatically improve the balance of payments might lead to the adoption of such policy, regardless of what the theoretical case may be.

CONCLUSION :

1.) The impact of the balance of payments difficulties on aid might not — on purely theoretical grounds — be successfully sought in quantitative terms. Major cuts in aid might not therefore be visible. On practical grounds, however, this possibility could not be overruled, but dramatic results should not be expected.

2.) More probable is the impact on the composition of aid programme, *vis-à-vis* more tying of aid.

3.) Another area of possible change is the imposition of more strict formulae of aid-financed imports from the donor country, to reduce the effect of switching.

Table I.—THE NET EFFECT OF U.S. AID IN 1963
ON
(a) MERCHANDISE EXPORTS (b) FLOW OF FOREIGN EXCHANGE

Type of Flow	Amount of Flow	Degree of Typing	Tied Aid (feed-back coefficient 70%)			Untied Aid (feed-back coefficient 30%)			Net plus in exports	Net Outflow of Financial Resources
			Amount	Feed Back	Outflow of Financial Resources	Amount	Feed Back	Outflow of Financial Resources		
\$ million	(1)	(2)	(3) = (1) x (2)	(4) = (3) x 70	(5) = 3-4	(6) 1-3	(7) = 6 x 30	(8) = 6-7	(9) = 4 + 7	(10) = 8-8
1. Grants and grant like contribution	2.4	100%	2.4	1.8	0.6	0.0	—	—	1.8	0.6
2. Long-term official capital	0.8	90%	0.7	0.5	0.2	0.1	0.0	0.1	0.5	0.3
3. Official Aid to Multilateral Agencies...	0.2	0%	0.0	—	—	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
4. Private Direct Investment	0.7	75%	0.5	0.4	0.1	0.2	0.1	0.1	0.5	0.2
5. Other Private Investment	0.1	0%	0.0	—	—	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1
TOTAL	4.2		3.6	2.7	0.9	0.8	0.2	0.4	2.9	1.3

(ثانياً) بالنسبة الى مشروع قانون الاجراءات الجنائية :

منلاحظ فيه ما يلى :

١ - لم ينظم مرحلة البحث السابق على الحكم ، على الرغم من اهميتها لمعسرى ن ترجيه الجزاء الجنائى نحو اصلاح المجرم .

٢ - قرر المشروع الغاء مرحله الاحالة فى الجنائيات ، على الرغم من اهميتها المعسرى كصين للمتهم فى ان تحت دعواء الجنائية فى اكثر من مرحلة وخاصة فى اغتر انواع الجرائم وهى الجنائيات . بل ان الحاجة تبدو اكثر الحلا فى الجنائيات بلذات نظرا لعدم انفتاح بلب الاستئناف فى احكامها . فيكون من مريب ان ننظر الجنج - وهى اقل اهمية - على مرحلتين . ثم لا ننظر الجنائيات الا فى مرحلة واحدة . وكل من الاجدر بولمر مرحلة الاحالة تعوينا بلجنائيات عن عدم قابليتها للاستئناف . ومهما كانت الاعتبارات التى تساق فى سبيل الغاء هذه المرحلة وكلها تنور حول سرعة الاجراءات ، فان ضمان حقوق الدفاع مر لا يجب التفريط فيه .

٣ - خول المشروع محكمة الجنائيات والدائرة الجنائية بمحكمة النقض سلطة الحكم فى الدعوى فى حالات التصدى . ومهما كلن التقرير الذى يقال فى هذا الصدد وهو لا يتعدى القول بسرعة الفصل فى الدعوى ، فان ذلك يجب الا يتم على حسب الحريات الفردية وضماتك الدفاع . وكيف نطمئن لعدالة المحكمة وهى تجمع فى يدها مرة واحدة بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم على الرغم من التناقض التام بين السلطتين .

هذه خطوط عامة لفلسفة جنائية نرى ان فى الالتزام بها ما يحقق حماية للفرد وحماية المجتمع من خطر الجريمة . وقد راينا فى وضعها ان ترد جميعها الى اصول علمية تتمثل اما فى مقتضيات التجريم أو فى تفسير ظاهرة الجريمة أو فى مضمون الايديولوجية السياسية .

والله نسل ان يلهمنا التوفيق .

EGYPTE

CONTEMPORAINE

Revue Trimestrielle
de la
Société Egyptienne d'Economie Politique, de Statistique
et de Législation



OCTOBRE 1968

LIXème ANNEE

No. 334

LE CAIRE

SOCIETE EGYPTIENNE D'ECONOMIE POLITIQUE, DE STATISTIQUE ET DE LEGISLATION

(Réenr. sub. No. 592 le 29/1/1967)

Fondée en 1909, la Société a pour objet de promouvoir les études et recherches dans les domaines économique, statistique et juridique, tant sur le plan théorique que pratique. Elle publie la présente revue qui est à la cinquante-neuvième année de sa fondation, organise des conférences, des groupes d'études et met à la disposition des chercheurs une bibliothèque et une salle de lecture richement dotées des principaux ouvrages et périodiques arabes et étrangers.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Président	: Dr Abdel Hakim El Rifai Ancien Gouverneur de la Banque Centrale
Vice-Présidents	Dr. Mohamed Helmi Mourad Ministre de l'Education et de l'Enseignement.
	Dr. Mohamed Zaki Shafei Doyen Faculté d'Economie et des Sciences Politiques.
Secrétaire-Général	: Dr. Gamal El-Oteifi Avocat, Conseiller Juridique Al-Ahram
Trésorier	: Dr. Abdel Razek Hassan Président du Conseil d'Administration Société du Caire pour la production cinématographique.

MEMBRES

Dr. Ahmad Ezz-el-Dine Abdalla	Ancien Doyen Faculté de Droit Université Ain Chams.
Dr. S. M. El Said	Avocat, ancien Recteur Université du Caire.
Dr. Gaber Gad Abdel Rahman	Doyen Faculté de Droit Université du Caire.
Dr. Zaki M. Shabana	Doyen Faculté d'Agriculture Université Azhar.
Dr. Soliman El Tamawi	Professeur à la Faculté de Droit Ain-Chams.
Dr. Abdel Salam Balbaa	Vice-Président de la Cour de Cassation.
Dr. Abdel Moneim N. El Shafei	Directeur du Centre Démographique pour l'Afrique du Nord.
M. Ali Ahmad Shafei	Président du Conseil d'Administration de la Société de Réassurances.
Dr. Ali Ahmad Rached	Professeur à la faculté de Droit Ain-Chams.
M. Omar Hafez Chérif	Conseiller, Directeur du Bureau Technique à la Présidence du Conseil
Dr. Mahmoud Amin Anis	Dir. Gén. Départ. Finances et Economie au Ministère de l'Economie.
Secrétaire Technique : M. M. H. Ghanem, Conseiller au Crédit Hypothécaire.	

مصر المعاصرة

مجلة ربع سنوية
تصدرها

الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاجتماع والتشريع



أكتوبر سنة ١٩٦٨
السنة التاسعة والخمسون
المعدد ٣٣٤
القاهرة

الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع

(معاد شهرها برقم ٥٩٢ في ٢٩ يناير ١٩٦٧)

تأسست الجمعية سنة ١٩٠٩ لغتية الاهتمام بالدراسات والأبحاث العلمية في شئون الاقتصاد والإحصاء والتشريع . . وتحقيقا لهذا الغرض تصدر الجمعية مجلة « مصر المعاصرة » في أربعة أعداد سنويا كما تنظم اجتماعات عامة ومحاضرات تعالج فيها مختلف المشاكل الاقتصادية والإحصائية والتشريعية ذات الأهمية البارزة من الناحيتين النظرية والتطبيقية . وتيسر الجمعية سبل الاطلاع على أحدث المؤلفات والدوريات العربية والأجنبية في مكتبتها الحافلة بها .

مجلس الإدارة

الرئيس	: الدكتور عبد الحكيم الرفاعي	محافظ البنك المركزي المصري سابقا
نائب الرئيس	{ الدكتور محمد حلمي مراد الدكتور محمد زكي شافعي	وزير التربية والتعليم عميد كلية الاقتصاد جامعة القاهرة
السكرتير العام	: الدكتور جمال العطايفي	محام ومستشار قانوني مؤسسة الأهرام
أمين الصندوق	: الدكتور عبد الرازق محمد حسن	رئيس مجلس إدارة شركة القاهرة للإنتاج السينمائي

الأعضاء :

الدكتور أحمد عز الدين عبد الله	عميد كلية حقوق عين شمس سابقا
الدكتور السعيد مصطفى السعيد	محام . ومدير جامعة القاهرة سابقا
الدكتور جابر جاد عبد الرحمن	عميد كلية الحقوق جامعة القاهرة
الدكتور زكي محمود شبيبته	عميد كلية الزراعة جامعة الأزهر
الدكتور سليمان محمد الطماوي	أستاذ بكلية الحقوق جامعة عين شمس
الدكتور عبد السلام باببع	نائب رئيس محكمة النقض
الدكتور عبد المتعم ناصر الشافعي	مدير المركز الديموقراطي لشمال أفريقيا
الأستاذ علي أحمد الشافعي	رئيس مجلس إدارة شركة إعادة التأمين
الدكتور علي أحمد راشد	أستاذ بكلية الحقوق جامعة عين شمس
المستشار عمر حافظ شريف	مستشار مجلس الدولة ومدير المكتب الفني لرئيس الجمهورية
الدكتور محمود أمين أنيس	مدير عام الإدارة المالية والاقتصادية بوزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية

السكرتير الفني : الأستاذ محمود حافظ غانم — مستشار بنك الائتمان .